

JAROSŁAW SOZAŃSKI

KRAJOWA I WSPÓLNOTOWA
OCHRONA PRAW INDYWIDUALNYCH
W *ACQUIS COMMUNAUTAIRE*
POZA OBSZAREM STOSOWANIA ŚRODKÓW SĄDOWYCH

1. WPROWADZENIE DO PROBLEMU

Analizując proces rozwoju wspólnotowego dorobku prawnego można dostrzec wyraźną tendencję zwiększania zakresu i efektywności ochrony praw indywidualnych (zarówno praw zasadniczych, jak i szerzej praw podmiotowych)¹, zwłaszcza poza obszarem stosowania środków sądowych. Zjawisko to wywiera istotny wpływ na instrumenty służące respektowaniu praw człowieka w systemach demokratycznych, a można przyjąć założenie, że ulegnie on dalszemu zwiększeniu. Przy tym środki służące pozasądowej ochronie tych praw ulegają stopniowej ewolucji, nabierają rosnącego znaczenia, a w wielu wypadkach stają się coraz częściej stosowane². Choć rozróżnienie sądowej

Dr JAROSŁAW SOZAŃSKI – Wydział Prawa Wyższej Szkoły Handlu i Prawa im. R. Łazarzkiego w Warszawie; adres do korespondencji: e-mail: jaroslawsozanski@yahoo.com

¹ Rozróżnienie tych pojęć (kategorii) omawia szerzej J. Sozański w książce *Prawa zasadnicze a prawa człowieka we wspólnotowym systemie prawnym* (Warszawa–Poznań: Iris 2003, s. 15 n. oraz 39 n.). Por. też C. M i k, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa: C. H. Beck, 2000, nb. 198 n. oraz J. G a l s t e r, C. M i k, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego. Zarys wykładu*, Toruń 1996, s. 165 n.

² Por.: A. A r n u l l, A. A. D a s h w o o d, M. G. R o s s, D. A. W y a t t, *Watt & Dashwood's European Union Law*, London: Sweet & Maxwell, 2000, s. 39 n.; J. S h a w, *Law of the European Union*, London: Palgrave, 2000³, s. 49 n.; A. v o n B o g d a n d y, *The legal case for unity: the European Union as a single organization with a single legal system*, CMLRev 36(1999), s. 877 n.; G. A. T o t h, *The Individual and European Law*, ICQI 24(1975), s. 659 n.

i pozasądowej³ ochrony praw indywidualnych w WE nie jest do końca precyzyjne⁴, to pozostaje ono niewątpliwie bardzo przydatne w praktyce. Ochrona sądowa przysługuje zarówno przed TS i SPI, jak i przed sądami krajowymi (działającymi jako wspólnotowe) w sferze naruszeń praw podmiotowych chronionych w *acquis communautaire* przez podmioty oraz instytucje przynależne do państw członkowskich. Przy tym ochrona tych praw przed sądami krajowymi dotyczy całego zakresu *acquis*. Należy tu zaznaczyć, że rozwój *acquis* stawia przed sądami krajowymi rosnące wymagania (np. reforma prawa konkurencji obarczyła sądy krajowe obowiązkiem kontroli respektowania norm z tej dziedziny). Natomiast skarga osoby fizycznej lub prawnej do Trybunału Sprawiedliwości może dotyczyć tylko naruszeń dokonanych przez instytucje i organy WE.

Pozasądowa ochrona praw indywidualnych obejmuje zarówno elementy o dużej konotywności – prawo petycji do Parlamentu Europejskiego, prawo skargi do wspólnotowego Ombudsmana i ochronę praw wynikających z obywatelstwa UE, jak i o znacznie mniejszej – prawo wnoszenia skarg do Komisji: w związku z naruszeniem prawa wspólnotowego, w zakresie zmowy kartelowej, pomocy publicznej, subsydiów, prawa antydumpingowego oraz innych praktyk handlowych (których katalog ma charakter otwarty). Należy przy tym wskazać na odnośne obowiązki władz państw członkowskich. Z pewnością do tego typu ochrony należy zaliczyć wszelkiego rodzaju środki służące ochronie konsumenta⁵, a także ochronie zdrowia i ochronie środowiska. Uzupełnić je trzeba niewątpliwie środkami ochrony wynikającymi z postanowień Karty Praw Podstawowych⁶.

³ Nie znaczy to jednak automatycznie, że za jednostkę należy uważać także osoby prawne, jak czyni A. Łazowski (*Ochrona praw jednostek w prawie Wspólnot Europejskich. Pozasądowe mechanizmy ochrony praw przed instytucjami i organami WE*, Kraków: Zakamycze 2002, s. 25 przypis).

⁴ Ten brak precyzji wynika z wzajemnych powiązań oraz z faktu, że istnieją obszary wspólne dla obu rodzajów ochrony. Tamże.

⁵ Por. Z. B r o d e c k i (red.), *Konkurencja*, Warszawa: LexisNexis 2004, s. 19 n. oraz E. Ł ę t o w s k a (red.), *Nieuczciwe klauzule w prawie umów konsumenckich*, Warszawa: C. H. Beck 2004, s. VII n.

⁶ Wiele istotnych aspektów omawia tu m.in.: K. Kańska (*Karta Praw Podstawowych a przestrzeganie praw człowieka przez instytucje Unii Europejskiej*, Warszawa: PSPE WPiA UW 2003, s. 40 n.). Por. J. S c h w a r z e, *Judicial Review In EC Law- Some Reflection on the Origins and the Actual Legal situation*, ILCQ 51(2002), s. 17 n.; B r o d e c k i (red.), *Konkurencja*, s. 19 n. oraz Ł ę t o w s k a (red.), *Nieuczciwe klauzule w prawie umów konsumenckich*, s. VII n.

2. ŚRODKI WSPÓLNOTOWE STOSOWANE W PORZĄDKU KRAJOWYM PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

2.1. PIERWSZEŃSTWO, BEZPOŚREDNIOŚĆ I SKUTEK PRAWA WSPÓLNOTOWEGO W KRAJOWYCH PORZĄDKACH PRAWNYCH

Przy stosowaniu środków ochrony praw indywidualnych muszą być użyte wymienione w podtytule zasady⁷. Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w porządkach prawnych państw członkowskich obejmuje zarówno prawo pierwotne (łącznie z ogólnymi zasadami prawa), jak i prawo wtórne. Zgodnie z orzecznictwem TS powinna ona być postrzegana w powiązaniu z zasadą bezpośredniej stosowalności (*direct applicability*) bezpośredniej skuteczności (*direct effect*) oraz skutku pośredniego (*indirect effect*)⁸. Spośród tych zasad jedynie zasada bezpośredniego stosowania znajduje wyraźne umocowanie traktatowe w art. 249 TWE oraz w art. 161 TEWEA. Pozostałe wynikają z orzecznictwa TS, w tym zwłaszcza wydanego w sprawach: 26/62 *van Gend en Loos*⁹, 34/73 *Variola vs Amministrazione delle Finanze* oraz 43/75 *Defrenne vs Sabena*. W drugiej ze spraw Trybunał sprawiedliwości stwierdził, że bezpośrednie „stosowanie rozporządzenia oznacza, iż jego wejście w życie i stosowanie na korzyść lub przeciwko tym, którzy mu podlegają, jest niezależne od wszelkich środków recepcyjnych prawa krajowego”¹⁰.

Z punktu widzenia prawa osób fizycznych i prawnych bardzo ważne jest tu orzeczenie w sprawie nr 26/62 *Van Gend en Loos*, w którym Trybunał konstatawał, że niezależnie „od ustawodawstwa państw członkowskich prawo Wspólnoty powinno przyznawać prawo jednostkom, podobnie jak nakłada na nie obowiązki. Prawa takie powstają nie tylko wtedy, gdy wynika to bezpośrednio z traktatu, lecz także na podstawie jednoznacznych zobowiązań, które Traktat nakłada tak na jednostki, jak i na państwa członkowskie

⁷ Por. V. K r o n n e n b e r g e r (red.), *The European Union and International Legal Order. Discord or Harmony?*, The Hague–Boston–New York: Kluwer Law Int., s. 71 n.; E. P i o n t e k, *Obowiązywanie prawa wspólnotowego*, „Palestra” 1995, nr 1-2, s. 85 n.; K. M y s z o n a, *Wprowadzenie do prawa wspólnotowego po Traktacie Amsterdamskim*, Warszawa–Poznań: Iuris 2000, s. 69 n.

⁸ Szerzej zob. A. T. W i n t e r, *Direct Applicability and Direct Effects*, CMLR 9(1972), s. 425 n. oraz Ł a z o w s k i, dz. cyt., s. 61 n.

⁹ ECR 1963, s. 1 n.

¹⁰ Cyt. za: *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo*, red. W. Czapliński i in., Warszawa: Scholar 2001, s. 151.

i organy Wspólnoty”¹¹. Z kolei w sprawie 43/75 *Defrenne* TS po raz pierwszy dopuścił skutek bezpośredni normy traktatowej w relacjach horyzontalnych¹². W odniesieniu do art. 141 TWE sędziowie uznali, że możliwe jest powoływanie się na tę regulację nie tylko w relacjach między jednostką a państwem (skutek wertykalny), ale też w relacjach między jednostkami.

Trybunał Sprawiedliwości w wielu orzeczeniach¹³ podkreślał, że charakter wiążący dyrektywy implikuje wywoływanie przez nią skutku prawnego wobec zainteresowanych podmiotów. Stąd jeśli państwo nie wyda w odpowiednim czasie aktów transponujących postanowienia dyrektywy, jednostki mogą się powoływać na nie bezpośrednio przed sądami krajowymi. W przypadku skutku wertykalnego dyrektywa może wywoływać relacje odpowiedzialności państw członkowskich wobec jednostek (skutek wertykalny, zwany pośrednim), a wykluczone jest w zasadzie¹⁴ powstawanie relacji między osobami fizycznymi i prawnymi (skutek horyzontalny). Zostało to określone *expressis verbis* przez Trybunał w wyroku w sprawie 152/84 *Marshall I*, wydanym 26 II 1986 r.¹⁵ W orzecznictwie TS wprowadzono jednak wiele ograniczeń skutku pośredniego. Jednym z nich jest wyrok w sprawie 80/86 *Criminal Proceedings*, w którym Trybunał stwierdził, że ogólne zasady prawa (zwł. nieretroaktywna zasada pewności prawnej) sprawiają, że bez transpozycji do prawa krajowego dyrektywa nie może stanowić podstawy odpowiedzialności karnej¹⁶.

2.2. OBOWIĄZKI WŁADZ I INSTYTUCJI PAŃSTW CZŁONKOWSKICH ZNACZENIE ORZECZEŃ WSTĘPNYCH

Powyższe potwierdza obowiązek stosowania prawa wspólnotowego przez władze i instytucje państw członkowskich. Otwarty pozostaje jednak problem procedur, jakie władze krajowe powinny tu aplikować. Od tych procedur zależy często zakres i efektywność egzekwowania praw jednostek. Początkowa

¹¹ Tamże, s. 33.

¹² ECR 1976, s. 455.

¹³ Zob. wyroki w sprawach 41/74 *Van Duyn* (ECR 1974, 1337), 103/88 *Fratelli Costanzo* (ECR 1989, 1839), C-188/89 *Foster* (ECR 1990, I-3133) oraz C-91/912 *P. Faccini Dori* (ECR 1994, I-3325).

¹⁴ Łazowski (dz. cyt., s. 64), twierdzi, że skutek horyzontalny zostanie uznany w nie-dalekiej przyszłości.

¹⁵ ECR 1986, s. 723 n.

¹⁶ ECR 1987, s. 3969.

praktyka prawna WE, w tym orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości szły w kierunku pełnego uznawania kompetencji państw członkowskich do decydowania o procedurach wewnątrz krajowych. Później jednak TS zwrócił uwagę, że procedury te mogą ograniczać zakres korzystania z praw, stąd powinny odpowiadać ogólnym zasadom prawa wspólnotowego¹⁷. Poszerzyło odpowiedzialność państw za ochronę praw indywidualnych. W ślad za tym zaczęły się ukazywać też odnośne, choć nieliczne i wycinkowe akty stanowione WE. Istotne wśród nich są zwłaszcza dwie dyrektywy Rady (z 1989 i 1992 r.) dotyczące koordynacji ustaw, regulacji i postanowień administracyjnych w sprawie stosowania procedur w sferze zamówień publicznych¹⁸, a także podobne akty odnoszące się do ochrony konsumenta.

Sądy krajowe nie są jednak „posłusznym wykonawcą” norm prawa wspólnotowego, lecz zostały wyposażone w prawo interwencji uchylającej, w wypadku wątpliwości co do legalności lub wiążącego charakteru przepisu, jeśli z jego zastosowania wynikłaby poważna szkoda. Stwierdził to TS w orzeczeniu z 21 II 1991 w połączonych sprawach C-143/88 i C-92/89 *Zuckerfabrik Suedithmarszen*, konstatując, iż sąd krajowy może zawiesić wykonanie opartego na rozporządzeniu krajowego aktu administracyjnego wtedy, gdy ma poważne wątpliwości co do ważności rozporządzenia wspólnoty, decyzja jest pilna, wnioskodawcy grozi poważna i nieodwracalna szkoda, interes Wspólnoty zostanie uwzględniony, a sąd jednocześnie przedłoży Trybunałowi zapytanie prawne w danej kwestii¹⁹. Czy możliwe jest rozszerzające stosowanie tego wyroku? Logicznie rzecz biorąc tak powinno być, bo przecież sąd jedynie nie stosuje danego przepisu w okresie od decyzji o wystąpieniu o zapytanie wstępne do chwili otrzymania w „odpowiedzi” wyroku TS i jego zastosowania.

Drugim aspektem jest określenie katalogu organów i instytucji państw członkowskich zobowiązanych do respektowania wspólnotowych norm określających prawa podmiotowe, a zwłaszcza prawa osób fizycznych i prawnych. Często sądzi się, że chodzi tu jedynie (lub co najwyżej) o sądy krajowe. W orzeczeniu w sprawie nr 14/83 *Von Colon* TS wskazał, że obywatele mogą bezpośrednio powoływać się na postanowienia dyrektywy wobec swoich

¹⁷ Zob. sprawa C-60/90 *Francovich*, ECR 1991, I-5357 oraz sprawa C-46/93 i C-48/93 *Brasserie du Pecheur*, ECR 1996, I01029.

¹⁸ Dyrektywa Rady 89/665/EEC – OJ L 1989, 395/33 oraz Dyrektywa Rady 92/12/EEC, OJ L 1992, 76/14.

¹⁹ ECR 1991, s. 415 i n.

państw, ich organów i sądów, jeśli dane państwo nie przetransponowało dyrektywy w należnym terminie lub jeśli transpozycja była niedostateczna²⁰. Na uwagę zasługuje tu wymienienie (oprócz sądów) państw i ich organów. Zaś w cytowanym już orzeczeniu *Fratelli Costanzo* Trybunał wskazał wyraźnie, że prawo wspólnotowe wywołujące skutek bezpośredni powinno być stosowane przez wszystkie podmioty państwa członkowskiego wykonujące administrację, włącznie z gminami i innymi władzami regionalnymi lub lokalnymi, a obowiązek ten powinien być brany pod uwagę przez sądy i organy tych państw²¹. Konstatacja ta jest niezwykle istotna dla poszerzenia zakresu ochrony praw indywidualnych. Obowiązkami w tym zakresie obciążono „wszelkie podmioty” sprawujące administrację w porządkach krajowych. Stwarza to jednak sytuację ochrony potencjalnej, gdyż dla jej efektywności konieczna jest pełna wiedza wszystkich tych podmiotów o specyfice indywidualnych praw wspólnotowych i zakresie ich ochrony. Brak jest podstaw by sądzić, że taka wiedza istnieje także na szczeblach peryferyjnych i lokalnych zarówno starych, jak i nowych państw UE. Dlatego można założyć, że w większości przypadków zamiast egzekwowania prawa będzie chodziło o egzekwowanie odpowiedzialności odszkodowawczej za skutki zaniechania przez wspomniane podmioty. Stąd na uwagę zasługuje obowiązek zapewnienia w prawie krajowym środków egzekwowania przewidzianych prawem WE zachowań oraz dochodzenia odpowiedzialności państw członkowskich, ich organów (w tym sądowych) za prawidłowe stosowanie przez wszystkie władze i instytucje prawa wspólnotowego. Zagadnienie to stanowi również istotny element ochrony praw zasadniczych.

Zakres powyższego rozwiązania prawnego koliduje z obowiązującą w orzecznictwie TS zawężającą interpretacją prawa do roszczeń indywidualnych z art. 230 ust. 4 TWE. Większość cytowanych uprzednio wyroków TS to *orzeczenia prejudycjalne (preliminary ruling)* wydawane zgodnie z normami art. 234 TWE oraz art. 150 TEWEA²². Celem orzeczeń wstępnych jest zapewnienie jednolitości wykładni oraz stosowania prawa wspólnotowego, współpraca sądów krajowych z TS oraz stworzenie dla jednostek możliwości kontroli legalności prawa wtórnego²³. Są one również środkiem wypełniania

²⁰ ECR 1984, s. 1891 n.

²¹ ECR 1989, s. 1839 n.; por.: *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa: PiPG 2002, s. 475 n.

²² Por. Ł a z o w s k i, dz. cyt., s. 73.

²³ L. N. B r o w n, T. K e n n e d y, *The Court of Justice of the European Communities*, London: Sweet & Maxwell 2000⁵, s. 75 n.

luk w prawie, instruowania kierunków orzecznictwa sądów krajowych działających jako wspólnotowe, a także interwencji osób fizycznych i prawnych na rzecz ochrony ich interesów.

3. WAŻNIEJSZE ŚRODKI SŁUŻĄCE OCHRONIE PRAW W SYSTEMIE INSTYTUCJONALNYM

Instytucje, organy WE i UE posiadają z reguły swoje regulaminy²⁴ i procedury. Regulaminy i procedury są przyjmowane zwykle przy współudziale Rady UE. Funkcjonowanie niektórych organów (TS, EBC i ESBC oraz EBI) zostało uregulowane w statutach będących załącznikami do traktatów założycielskich. Niektóre organy mogą działać w ramach lub pod bezpośrednim nadzorem instytucji WE (np. Rzecznik Praw Obywatelskich), co wzbogaca i liczbę aktów regulujących ich działalność, i system kontroli. Pozostałe akty regulujące funkcjonowanie omawianych struktur są przyjmowane przez nie same. Wszystkie te akty przewidują pewne środki odwoławcze, skargi lub inne mechanizmy możliwe do zastosowania jeśli podmiot lub „interesant” ma zastrzeżenia do procedur działalności danej struktury organizacyjnej WE lub powstałych efektów. Niektórym z tych mechanizmów, zwykle uznanym za najistotniejsze, nadawany jest sformalizowany charakter. Ważną rolę w procesie ochrony praw indywidualnych spełnia dostęp do dokumentów, obowiązek udzielania informacji, przejrzystość działania oraz przyjęty system kontroli.

3.1. TAK ZWANE SKARGI POZASĄDOWE I INNE MECHANIZMY OCHRONY A WYBÓR ICH STOSOWANIA

Art. 21 TWE stanowi w ust. 3, że każdy obywatel UE ma prawo skierować pismo do każdej instytucji i organu WE w jednym z języków oficjalnych (*de facto* narodowym) i otrzymać odpowiedź w tym samym języku. Z kolei przepis art. 255 stanowi, że każdy obywatel Unii, każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania, czy siedzibę w państwie członkowskim, ma prawo dostępu do dokumentów PE, Rady oraz Komisji, przy uwzględnieniu ogólnych zasad oraz ograniczeń ze względu na interes publiczny²⁵.

²⁴ Spośród instytucji głównych jedynie Rada Europejska nie ma własnego regulaminu.

²⁵ T o t h, dz. cyt., s. 661 n.

Miały one zostać określone (zgodnie z procedurą art. 251 TWE) w prawie pochodnym w ciągu dwóch lat po wejściu w życie Traktatu z Amsterdamu. PE, Rada i Komisja zostały zobowiązane do ustanowienia w swych regulaminach zasad dostępu do dokumentów.

Wszystkie te wymogi zostały spełnione w latach 1999-2000. Regulację tę poszerzył art. 42 KPP, który stanowi, że każdy obywatel Unii, każda osoba fizyczna lub prawna mająca miejsce zamieszkania czy siedzibę w państwie członkowskim ma prawo dostępu do dokumentów Unii, jej instytucji, organów i agencji niezależnie od formy, w jakiej zostały sporządzone. Przepis ten wszedł do części II Konstytucji. Stwarza on prawo i efektywną możliwość kontroli. Należy tu dostrzegać nawiązanie do art. 1 ust. 2 TUE oraz innych przepisów mówiących o jawności prac instytucji Unii i ich bliskości obywatelowi. Rozwija je art. I-49 Konstytucji dotyczący przejrzystości prac Unii.

Inną regulacją o charakterze generalnym jest *prawo do dobrej administracji* sformułowane w przepisie art. 41 KPP, który stanowi, że każdy ma prawo do bezstronnego i rzetelnego załatwienia jego sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i agencje Unii. Prawo to obejmuje: a) prawo każdej osoby do osobistego przedstawienia sprawy, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jej sytuację; b) prawo każdej osoby dostępu do akt jej sprawy, z zastrzeżeniem poszanowania uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej; c) obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji. Każda osoba ma prawo domagania się od Unii naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw państw członkowskich, szkody wyrządzonej przez jej instytucje lub jej pracowników przy wykonywaniu ich funkcji. Każda osoba może zwrócić się pisemnie do instytucji Unii w jednym z języków Konstytucji i musi otrzymać odpowiedź w tym samym języku. Należy podkreślić, że wszystkie te postanowienia znajdowały się już wcześniej w *acquis communautaire*, z tym że rozproszone są w różnych przepisach traktatów założycielskich oraz prawa pochodnego.

Oprócz powyższych środków wymieć też należy: prawo petycji do PE, prawo „skargi” do RPO, prawa tzw. skargi do Komisji Europejskiej w sferach umowy kartelowej, pomocy publicznej, dumpingu i subsydiów oraz innych praktyk handlowych. W literaturze są one czasem nazywane skargami sektorowymi (do Komisji Europejskiej). Należy wskazać na istotną rolę Komisji w realizacji tych skarg. Zarówno Komisja, jak i Parlament oraz RPO przygotowały formularze takich skarg. Jednak formularze te nie mają umocowania

prawnego²⁶, stąd ich wypełnienie nie może stanowić warunku dopuszczalności. Jednak zastrzeżenia prawnika powinno budzić używanie w powyższym kontekście terminu skarga, zarezerwowanego dla odpowiedniego instrumentu sądowego. W omawianym przypadku mamy do czynienia z wnioskiem, petycją lub informacją. Tym niemniej w literaturze polskiej i zagranicznej używa się tu terminu skarga²⁷, rzadko uściślając, że jest skarga pozasądowa.

Swoboda wyboru mechanizmów ochrony praw indywidualnych jest jednak determinowana dostępnością poszczególnych mechanizmów, czynnikami ekonomicznymi oraz podziałem kompetencji między państwami członkowskimi a Wspólnotami i ew. ograniczeniami prawnymi. Pierwszorzędne znaczenie odgrywają tu organy państw członkowskich, w tym sądy, dalej instytucje i organy WE, a w końcu mechanizmy o charakterze społecznym i fakultatywnych (np. w sferze ochrony konsumenta). Zasadą jest możliwość korzystania z wielu instrumentów pozasądowych (mogą one bowiem uzupełniać się nawzajem²⁸), chyba, że jest to zabronione przez jeden z nich. I tak jest np. w przypadku skargi do Ombudsmana, art. 2 ust. 7 Statusu Ombudsmana stanowi, że skarga obejmująca swym zakresem materię podlegającą postępowaniu przed sądem krajowym lub wspólnotowym jest niedopuszczalna. Powyższe związane jest z wielopłaszczyznowością pozasądowych instrumentów ochrony praw indywidualnych. Ponadto środki pozasądowe w zależności od okoliczności mogą być powiązane z sądowymi. Dla przykładu – nie spełnienie żądań jednostki co do ochrony praw, odszkodowania lub zadośćuczynienia przez organ krajowy lub strukturę WE może być podstawą do wystąpienia na drogę sądową.

3.2. PRAWO PETYCJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO (PE)

Petycja w systemie wspólnotowym pojawiła się w 1953 r. w regulaminie Zgromadzenia parlamentarnego EWWiS, ale do 1980 nie była formalnie wyodrębniona. W 1981 r. przyznano prawo wnoszenia petycji obywatelom państw WE. Wzrost liczby petycji zainspirował w 1987 r. do ustanowienia

²⁶ Zostały one przygotowane raczej ku wygodzie instytucji niż w trosce o ochronę praw indywidualnych.

²⁷ Zob. Ł a z o w s k i, dz. cyt., s. 87.

²⁸ Dla przykładu – można jednocześnie korzystać z roszczenia przed sądem krajowym, petycji do PE i skargi do komisji (np. na naruszenie prawa WE przez dane państwo), lub też z petycji, skargi do Komisji i do Ombudsmana. Ponadto niektóre sprawy, np. związane z rynkiem i konkurencją, mogą mieć reperkusje dla praw obywatelskich i społecznych.

specjalnej struktury w postaci Komisji ds. Petycji PE. W Maastricht (z niewielkimi korektami w Amsterdamie) prawo petycji zostało włączone do uprawnień związanych obywatelstwem Unii²⁹. Obecnie prawo to regulowane jest przez art. 21 TWE, art. 194 TWE, art. 107c TEWEA oraz przez art. 174-176 Regulaminu PE³⁰.

Prawo do składania petycji mają obywatele Unii, osoby fizyczne nie będący obywatelami UE a mające prawo stałego pobytu w jednym z państw członkowskich, osoby prawne zarejestrowane w państwach członkowskich. Na określonych prawach i warunkach (w art. 174 ust. 10 Regulaminu PE) petycje mogą składać także osoby fizyczne i prawne mieszkające lub mające siedzibę poza obszarem UE³¹. Petycje mogą być składane indywidualnie lub grupowo. Odnośnie do tego ostatniego aspektu należy podkreślić, że w początku lat 2000 wpłynęło wiele petycji podpisanych przez stowarzyszenia ekologiczne, społeczne i obywatelskie oraz zawodowe zawierające od 10 000 do 30 000 podpisów³². Istnieje przy tym wymóg (traktatów i regulaminu), aby kwestia będąca przedmiotem petycji dotyczyła podmiotu(ów) składającego bezpośrednio (wprost, osobiście). Tym samym wykluczona jest *actio popularis*, a to z kolei ogranicza zakres *ius standi* i wydaje się kolidować ze stawianym od dawna postulatem wzmocnienia praw jednostek. Ograniczenia tego można uniknąć przekazując petycje za pośrednictwem swoich deputowanych³³. Drogi tej, wzorowanej na skardze do Ombudsmana nie można wykluczyć.

Petycja może być składana w „sprawach objętych zakresem działalności Wspólnoty” (art. 194 TWE)³⁴. Jednak przepis ten nie precyzuje dokładnie tego zakresu. Może dlatego w doktrynie mówi się o „sferze aktywności Unii”

²⁹ Por. E. M a r i a s, *The Wright to petition to the European Parliament after Maastricht*, ELR 19(1994), s. 169; J. S h a w, *The Interpretation of European Union Citizenship*, MLR 61(1998), s. 293 n.

³⁰ Tekst Regulaminu PE (XIV edycji) – OJ L 1999, 202/1.

³¹ Może tu chodzić o stowarzyszenia, osoby z państw EFTA (EOG), a także osoby korzystające w Unii z określonych praw. Co do petycji pozostałych nierezydentów Komisja dyskrecyjnie decyduje o nadaniu biegu „wnioskowi”.

³² Por. Raporty Komisji Petycji PE z lat 2000-2003, a także Ł a z o w s k i, dz. cyt., s. 98 n.

³³ Zob. P. T o s i e k, *Parlament Europejski. Studium prawno-politologiczne*, Lublin: Annales 2003, s. 98 n.

³⁴ Należy zaznaczyć, że przed Traktatem z Maastricht nie było w zasadzie żadnego ograniczenia przedmiotu petycji. Dlatego przepis ten uznano za limitujący. Por. M a r i a s, dz. cyt., s. 169 n.

oraz prowadzi się spór czy chodzi tu o I, czy również o II i III filar³⁵. Wydaje się, że cytowany TWE nie stwarza takich przesłanek. Natomiast w praktyce PE problemy II i III filara nie są eliminowane. Dopuszcza się też zagadnienia prawnospółnotowe państw członkowskich.

Petycja nie może być anonimowa. Zgodnie z art. 174 ust. 2 Regulaminu PE powinna ona zawierać nazwisko i imię, zawód, narodowość i adres składającego. Przy braku jednego z tych elementów petycję uznaje się za niedopuszczalną³⁶, co wydaje się niezgodne z celem (idea instytucjonalną) petycji oraz zasadami prawa wspólnotowego.

Petycje mogą być przesyłane w formie pisemnych dokumentów (listów) oraz za pośrednictwem faksów lub poczty elektronicznej³⁷. Powinny one zostać zarejestrowane (po uznaniu za dopuszczalne) i rozpatrzone przez właściwą Komisję parlamentarną, która informuje o tym nadawcę. Rozpatrując petycje współpracuje ona z instytucjami i organami WE, a zwłaszcza z Komisją Europejską i RPO. Komisja ds. petycji może przygotować stosowny raport lub inaczej wyrazić swą opinię w tej kwestii, a także może wnioskować o podjęcie rezolucji PE. Możliwe przy tym jest żądanie odpowiedzi i analiz innych struktur oraz przeprowadzanie przesłuchań lub wizji lokalnych. Treść i sposób rozpatrzenia petycji są systematyzowane dokumentacyjnie i udostępniane publicznie, z wyjątkiem spraw, w których składający zastrzegli poufność swoich danych lub wnosili o utajnienie sprawy.

Niektórzy autorzy dzielą petycje na trzy grupy: a) postulujące zmiany w prawie (*de iure condendo*), b) dotyczące praw podstawowych, c) dotyczące prawa wspólnotowego. Podkreślają też skargowy w istocie charakter tego środka, który ze względu na prostotę i dostępność może stanowić alternatywę dla procedur sądowych. Doktryna wskazuje też na ważną funkcję kontrolną prawa do składania petycji³⁸. Mimo powyższych walorów omawiany środek jest stosunkowo słabo wykorzystywany. W praktyce, w latach 1994-2003 liczba składanych petycji wahała się od 900 do 1400 rocznie, przy czym

³⁵ Tamże oraz Ł a z o w s k i, dz. cyt. s. 101 n.

³⁶ Por. art. 174-176 Regulaminu PE; S h a w, dz. cyt., s. 197 n.; Ł a z o w s k i, dz. cyt. s. 97 n.

³⁷ Pod adresem <http://www.europarl.eu.int> zamieszczono wzór formularza petycji.

³⁸ Por. K. H e e d e, *European Ombudsman: a Redress and Control and Union Level*, Hague-London-Boston, Kluwer Law Int., 1999, s. 49 n.; B. M i e l n i k, *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Wrocław 2000, s. 91 n.

najwięcej ich (ponad sto) pochodziło z Niemiec, Włoch i Francji, sektorowo prym wiodły problemy socjalne i ekologiczne.

Podmiotowi(om) składającemu nie przysługują środki odwoławcze od przyjętej procedury rozpatrzenia petycji. Może on ponowić petycję, żądać jej rozpatrzenia lub przedłożyć skargę RPO. Niemożliwe tu jest zaś wystąpienie na drogę sądową.

3.3. PRAWO SKARGI DO RPO

Kolejnym pozasądowym środkiem ochrony praw indywidualnych jest skarga do Rzecznika Praw Obywatelskich UE (*Ombudsmana*), powołanego do życia Traktatem z Maastricht³⁹. Jeden z przygotowanych wówczas projektów przewidywał powołanie urzędu Ombudsmana w każdym z krajów członkowskich, do którego można się zgłaszać „celem uzyskania ochrony uprawnień przyznanych na mocy Traktatu”, wsparcia w kontaktach z administracją UE i państwami członkowskimi oraz w dochodzeniu ochrony sądowej. Jednak przyjęto ostatecznie rozwiązanie prostsze, powołania RPO w strukturze PE. Przy czym kształtując ten urząd wzorowano się na instytucji Ombudsmana w Szwecji.

Podstawę prawną działalności RPO stanowią obecnie art. 21 i 195 TWE oraz art. 107d TEWEA. Art. 43 KPP, acz wiąże (jako porozumienie międzyinstytucyjne) Radę, Parlament i Komisję nie stanowi tu unormowania kreatywnego.

Prawo do skargi do RPO mają obywatele Unii oraz osoby prawne mające siedzibę w państwach członkowskich, a także osoby fizyczne zamieszkałe w jednym z państw UE. K. Heede wskazuje, że urząd Ombudsmana przyjął rozszerzającą wykładnię przepisów, dopuszczającą skargi osób zamieszkałych w państwach trzecich, decydując tu samodzielnie o dopuszczalności⁴⁰. Rozszerzenie to może służyć istotnej ochronie w przypadku skutku ekstraterytorialnego w prawie konkurencji.

Skargi mogą być wnoszone indywidualnie lub przez grupy osób. Mogą one być składane albo osobiście, albo (bardzo rzadko) za pośrednictwem deputowanego do PE. Jednakże Rzecznik może również wszczynać sam (z urzędu) postępowanie w każdej sprawie. Podmiot wnoszący (powód) nie musi wyka-

³⁹ M. Ł u s z c z u k, *Rzecznik Praw Obywatelskich Unii Europejskiej*, Warszawa: UKIE 2000, s. 29 n.

⁴⁰ H e e d e, dz. cyt., s. 117 n.

zać, że dana skarga dotyczy go bezpośrednio (osobiście). Dopuszczalna jest więc *actio popularis*.

Zgodnie z art. 195 ust. 1 TWE i art. 107d TEWEA Ombudsman ma kompetencję przyjmowania i rozpatrywania skarg, o ile są wniesione przez uprawnione podmioty i dotyczą złego zarządzania instytucji lub organów Wspólnoty, z wyjątkiem TS i SPI występujących w roli sądowej, co było przedmiotem krytyki⁴¹. W swoich rocznych raportach RPO podawał egzemplifikacje złego zarządzania, ale nie można im przydawać znaczenia prawnego. W raporcie za 1995 r. wymieniono: działania sprzeczne z normami art. 6 TUE, proceduralne nieprawidłowości w administracji, nadużycie władzy, niekompetencję, dyskryminację, nieuzasadnione opóźnienia, brak odpowiedzi⁴². Warto zauważyć, że w przypadku art. 6 TUE, niekompetencji i dyskryminacji zakres pojęć jest bardzo szeroki i trudny do skonkretyzowania, dlatego wyliczenie to trudno uznać za instruktywne. W praktyce RPO w każdym przypadku decyduje, jaką strukturę zaliczy do „katalogu” instytucji i organów WE. Oprócz struktur wymienionych w art. 195 TWE poddawał on kontroli „zaskarżane” przejawy działalności m.in. Europolu, Urzędu Publikacji Oficjalnych, Europejskiej Agencji Środowiska i Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego. Odmawiał natomiast objęcia kontrolą struktur semiautonomicznych, powiązanych z WE, jak np. European Molecular Biology Laboratory⁴³.

Początkowo były wątpliwości, czy do kompetencji RPO należą zagadnienia II i III filara. Traktat z Amsterdamu rozciągnął kompetencję RPO na zagadnienia III filara. Stąd niektórzy autorzy wysuwają wniosek, że kwestie II filara pozostają poza zakresem kognicji Rzecznika. Postanowienia traktatowe oraz art. 2 ust. 1 Statutu RPO wyraźnie wykluczają złą administrację organów państw członkowskich, nawet jeśli jest ona wykonywana w sferze prawa wspólnotowego. Potwierdza to praktyka Ombudsmana.

Kolejnym warunkiem dopuszczalności jest, zgodnie z art. 2 ust. 4 Statutu RPO, wyczerpanie możliwości rozwiązania problemu w kontaktach z instytucją, na którą składana jest skarga. Skarga nie jest dopuszczalna, jeśli kwestia, której dotyczy, jest albo była przedmiotem postępowania sądowego. Skarga

⁴¹ Te traktatowe ograniczenia odbiegają nieco od wzorca szwedzkiego Ombudsmana. Zob. K. M a g l i v e r a s, *Best intentions but empty words: The European Ombudsman*, ELR 20(1995), s. 403.

⁴² R.Omb. 1995, pkt. 1.3.2. Por. Ł a z o w s k i, dz. cyt., s. 124 n.

⁴³ Por. R.Omb. 2000, s. 99 i n. oraz R. Omb. 1997, s. 19 n.

może być uznana za poufną z inicjatywy skarżącego lub Ombudsmana. Biuro Ombudsmana przygotowało formularz omawianej skargi, zaznaczając jednocześnie, że złożenie skargi w innej formie nie implikuje jej niedopuszczalności⁴⁴. Wymagane tu są dane skarżącego, wskazanie obwinianej instytucji lub organu, określenie decyzji lub sprawy, a także żądania, przedstawienie dotychczasowych zabiegów w tej kwestii, informacja o ewentualnym orzeczeniu lub postępowaniu w przedmiotowej kwestii oraz stanowisko co do przekazania sprawy innemu organowi⁴⁵.

Skarga uznana za dopuszczalną podlega rejestracji oraz jest rozpatrywana merytorycznie. Rzecznik może zwracać się do wszystkich organów i instytucji WE oraz państw członkowskich o przekazanie danych i materiałów potrzebnych do rozstrzygnięcia sprawy. Może uzyskiwać też zeznania pracowników WE, dokumenty, wizje lokalne, analizy i raporty. Ombudsman powinien dążyć do polubownego załatwienia sprawy. W przypadku niestwierdzenia znamion złego zarządzania wydaje on decyzję kończącą postępowanie, w przypadku zaś ich stwierdzenia, wydaje „uwagi krytyczne”. A jeśli ma to ważne znaczenie, może wydać oświadczenie o zaistnieniu złego zarządzania oraz rekomendację podjęcia określonych działań. Termin rozpatrzenia skargi jest różny; Ombudsman za wzorowe uznał rozpatrzenie jej w terminie rocznym, który często jest przekraczany. Ze swych działań RPO przedstawia raporty partykularne i okresowe Parlamentowi Europejskiemu. Decyzje Rzecznika mają charakter ostateczny i nie przysługuje od nich odwołanie⁴⁶. Liczba skarg wpływających w latach 1996-2003 wzrosła z około 850 do 1900 (ponad 90% pochodziło od osób fizycznych) z tego za dopuszczalne uznawano około 10 % z nich.

3.4. PRAWO SKARGI DO KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA NARUSZENIE PRAWA WE PRZEZ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE

Formalnie rzecz biorąc skarga na naruszenie zobowiązań traktatowych (i powstałego w ich wykonywaniu prawa pierwotnego i pochodnego) przez państwa członkowskie ma charakter skargi sądowej. Jednakże art. 226-228 TWE i art. 141 TEWEA rozbudowały procedurę składania skargi dzieląc ją

⁴⁴ Formularz jest dostępny na stronie <http://www.euro-ombudsman.eu.int/form/en/default.html>.

⁴⁵ Por. T o s i e k, dz. cyt., s. 99 n.

⁴⁶ Bywają jednak w tej kwestii wątpliwości. Zob. H e d e, dz. cyt., s. 192 n.

na dwa etapy (jedynie drugiemu nadano charakter sądowy) i nadając duże znaczenie aktywności Komisji Europejskiej. To Komisja zwraca uwagę krajowi członkowskiemu na naruszenia oraz ocenia, czy ustalone przez nią zalecenia sanujące zostały zrealizowane w określonym terminie. Następnie wydaje umotywowaną opinię, również z zaleceniem i terminem, a od jej decyzji (na podstawie oceny zachowania państwa) zależy dalszy bieg sprawy. Komisja ma tu również prawo działania z własnej inicjatywy. *Ius standi* w tej procedurze, mimo dopuszczenia przedmiotowych wniosków państw członkowskich, został przyznany w zasadzie tylko Komisji. Prawa takiego nie posiadają inne podmioty.

Komisja jest zainteresowana uzyskiwaniem maksymalnego *quantum* informacji odnośnie do ocenianych kwestii. Z tego powodu ustanowiła ona, w latach 1970, procedurę „skargi” indywidualnej na naruszenie prawa wspólnotowego przez państwo członkowskie⁴⁷. Należy zauważyć, że w sensie merytorycznym (mimo rozpatrywania przez Komisję i udzielania odpowiedzi nadawcom) nie jest to skarga, a jedynie informacja dla Komisji. Jednakże wielokrotnie w swych rocznych raportach na temat stosowania prawa Komisja podkreślała, że jest to dla niej nieodzowny instrument kontroli implementacji i respektowania prawa wspólnotowego. Informacje tak uzyskiwane przez Komisję mogą być podstawą do złożenia przez nią skargi do TS. Jednak działania w sferze wykorzystania tak uzyskanych informacji zależą od dyskrecyjnego uznania Komisji. Jednostki zaś formalnie nigdy nie uzyskują korzyści z ewentualnej penalizacji państwa. Nie można też nałożyć na państwo członkowskie obowiązku wypłaty odszkodowania dla jednostki składającej „skargę”. Tym niemniej na podstawie „uzasadnionej opinii” Komisji jednostka może wszcząć postępowanie przed sądem krajowym.

Aktualny obecnie, rozbudowany formularz skargi do Komisji na naruszenie prawa wspólnotowego przez państwo członkowskie zobowiązuje do podania: danych osobowych, organu państwa, który działa niezgodnie z prawem WE, opis podstawy skargi i naruszonych przepisów, związanych z tym ewentualnych środków finansowych, dowodów w sprawie, danych dotyczących dotychczasowych działań w sprawie oraz ewentualnej klauzuli poufności⁴⁸. Ko-

⁴⁷ Por. R. M a s t r o i a n n i, *The Enforcment Procedur dunder article 169 of the EC Treaty and the Power of European Commission: Quis Custodiet Custodes*, EPL 1(1995), s. 535 n.; A. E v a n s, *The Enforcment Procedure of Article 169: Commission Discretion*, ELR 4(1979), s. 442 n.

⁴⁸ Dostępny na stronie internetowej <http://www.europa.eu.int/comm/index.html>.

rzystanie z tego formularza nie jest obowiązkowe. Skarga może być przedłożona w dowolnej formie. Komisja żąda jednak podania wszelkich późniejszych zmian mogących mieć znaczenie dla sprawy. W zasadzie brakuje regulacji ustanawiającej bezpośrednio procedurę tej skargi indywidualnej. Komisja zapowiada tu jednak odnośne prace legislacyjne⁴⁹. Skarga po uznaniu za dopuszczalną rejestrowana jest w Sekretariacie Generalnym Komisji. Podmiot skarżący jest o tym informowany (podając też krajowe uprawnienia proceduralne), podobnie jak o dalszych krokach w sprawie. Komisja powinna dolożyć starań, by sprawa została rozpatrzona w ciągu 12 miesięcy. Przed ewentualnym odrzuceniem skargi należy poinformować wnoszący ją podmiot. W całym postępowaniu powinien być stosowany Kodeks dobrej administracji⁵⁰. Brak środka odwoławczego, podważającego podjęte tu przez Komisję decyzje. Liczba tego typu skarg wpływających do Komisji w latach 1996-2003 wynosiła od 1900 do 2200 rocznie, przy czym najwięcej było z Hiszpanii, Niemiec, Francji, Irlandii i Włoch.

3.5. PRAWO SKARGI DO KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA NARUSZENIE ZASAD DOBREJ ADMINISTRACJI

Reforma funkcjonowania Komisji Europejskiej, w ramach szerszej reformy administracji WE, podjęta po dymisji kolegium komisarzy, wymuszonej ujawnionym w 1999 r. skandalem, została sformułowana w 2000 r. Istotnym jej elementem były zmiany w dostępie do dokumentów wprowadzone w czerwcu 2001 r. rozporządzeniem Rady i PE nr 1049/2001/EC⁵¹. Pewne działania inicjowano już wcześniej. W 1998 r. Ombudsman wydał raport⁵², do którego dołączył kodeks działania administracji. W 2000 r. Komisja przyjęła własny Kodeks dobrej administracji (wszedł on w życie 1 XI 2000 r.)⁵³, jednakże RPO uważa, że konieczny jest ogólniejszy i dalej idący akt prawny.

⁴⁹ Por. Komunikat Komisji dla PE i Ombudsmana ws. Skarg w związku z naruszeniem prawa wspólnotowego, OJ C 2002, 166/3.

⁵⁰ European Commission Code of Good Administrative Behavior. Relations with the Public, OJ L 2000, 267/63.

⁵¹ Rozporządzenie Rady UE i PE dotyczące publicznego dostępu do dokumentów PE, Rady i Komisji, OJ C 2001, 145/43.

⁵² OI/1/98/OV.

⁵³ European Commission Code of Good Administrative Behavior. Relations with the Public, OJ L 2000, 267/63.

Skarga na naruszenie zasad dobrej administracji została ustanowiona w Kodeksie dobrej administracji Komisji Europejskiej, będącym załącznikiem do Regulaminu Komisji. Kodeks został podzielony na sześć punktów obejmujących: 1. ogólne zasady dobrej administracji, 2. wytyczne dobrego działania administracji, 3. informacje o prawach zainteresowanych podmiotów, 4. zasady rozpatrywania wniosków, 5. zasady ochrony danych i poufności oraz 6. postępowanie skargowe. Podmioty uprawnione do składania skargi są określone niezbyt precyzyjnymi terminami, *members of the public* (ang.), *les citoyens* (fr.) lub *die Buerger* (niem.), z czego można wnioskować, że są to osoby fizyczne i prawne przynależne do państw członkowskich. Nie określono przy tym innych wymogów dopuszczalności skargi, z czego można wnosić, że dopuszczalna jest także *actio popularis*. Zakres przedmiotowy obejmuje określone w Kodeksie zasady dobrej administracji (dot. funkcjonariuszy Komisji)⁵⁴. Skargi można składać na specjalnym formularzu⁵⁵, w formie elektronicznej lub w dowolnej formie pisemnej. Skarga nie może być anonimowa, a wymagane jest podanie: danych osobowych, obwinianej struktury Komisji, przyczyny skargi, naruszonego przepisu kodeksu, oczekiwanego efektu oraz dotychczasowych działań w sprawie, w tym skargi do RPO. W formularzu nie postuluje się wymienienie winnych zaniedbania funkcjonariuszy, a jedynie jednostkę organizacyjną (wydział, dyrekcję) Komisji. Skargę należy przekazywać do Sekretariatu Generalnego Komisji. Każda złożona skarga powinna być rozpatrzona w ciągu dwóch miesięcy. Skarżący ma prawo do wniosku o ponowne rozpatrzenie skargi, który należy rozpatrzyć w ciągu miesiąca. Nie ma przy tym informacji o innych środkach odwoławczych oraz o ewentualnych uprawnieniach podmiotowych (np. o skardze odszkodowawczej).

4. SKARGI SEKTOROWE DO KOMISJI EUROPEJSKIEJ (ZMOWA KARTELOWA, POMOC PUBLICZNA, DUMPING, SUBSYDIA)

Skargi sektorowe (zwane czasem wertykalnymi) do Komisji Europejskiej są składane głównie na podstawie *wspólnotowego prawa konkurencji*⁵⁶, czyli

⁵⁴ OJ C 2001, 145/43.

⁵⁵ Zob. http://www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/code/index_en.html.

⁵⁶ Szerzej – D. G. G o y d e r, *EC Competition Law*, Oxford: Clarendon Press 1998³; Z. B r o d e c k i (red.), *Konkurencja*, Warszawa: LexisNexis, 2004.

przepisów traktatowych (gł. art. 81-89 TWE) oraz wydanego na ich podstawie prawa pochodnego. W tych ramach Komisja Europejska pełni szczególnie istotną rolę monitorowania, administracji i rozpatrywania skarg o naruszenia, przy czym część zakresu tych uprawnień została scedowana na państwa członkowskie.

Dokonana niedawno reforma prawa konkurencji (wprowadzona rozporządzeniami Rady 1/2003 oraz 139/2004) odnosi się przede wszystkim do stosowania art. 81 i 82 TWE (czyli do deliktów z umowy kartelowej i nadużycia pozycji dominującej) oraz do nielegalnej koncentracji przedsiębiorstw. Ma ona jednak duże znaczenie dla całego prawa konkurencji. Drugie z rozporządzeń weszło w życie wraz z naszym przystąpieniem do Unii. Akty te wprowadzają jednolite stosowanie reguł konkurencji na całym obszarze UE, ograniczenie procedur biurokratycznych, decentralizację i znaczne zwiększenie uprawnień przedsiębiorstw. Zmieniają one (głównie usprawniają procedury i zwiększają kompetencje Komisji) postępowania badawcze, przede wszystkim obciążają kompetentne organy państw członkowskich i ich sądy szerokimi obowiązkami w sferze prawa konkurencji. Wydaje się, że w Polsce, zwłaszcza w pierwszym okresie po akcesji, organy administracji rządowej oraz sądy nie posiadały wystarczającej (o ile jakąś mają) wiedzy w sferze aktualnego wspólnotowego prawa konkurencji. Tym niemniej przedsiębiorcy i firmy mają prawo żądać od tych władz określonych działań, a przy braku właściwej ochrony, mają podstawę do szerokich roszczeń.

Skargi sektorowe do Komisji należy rozpatrywać w powiązaniu z poprzednio wymienionymi skargami oraz – z obowiązkiem udzielania przez nią informacji oraz zapewnienia dostępu do dokumentów⁵⁷.

4.1. SKARGA Z ROZPORZĄDZENIA 17/62 ZMODYFIKOWANA ROZPORZĄDZENIEM RADY 139/04

Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt. b rozporządzenia Rady nr 17/62/EEC⁵⁸ osoby fizyczne i prawne mające uzasadniony interes są uprawnione do przedkładania

⁵⁷ Zwracać się w tych kwestiach można pisemnie oraz z wykorzystaniem środków łączności (telefon, faks). Każde zwrócenie się drogą elektroniczną wymaga wypełnienia formularza, w którym należy podać: dane personalne konieczne do kontaktów, zawód i zatrudnienie, przedmiot zapytania lub wniosku (prośby), powód (ew. wykorzystanie materiałów i dokumentów). Odpowiedź powinna być udzielona w realnym terminie (od 2 tygodni do 3 miesięcy).

⁵⁸ OJ 1962, 204, 870.

Komisji skarg na naruszenie art. 81 i 82 TWE. Doktryna, powołując się na praktykę prawną, w tym orzecznictwo TS, wyróżnia trzy kumulatywne przesłanki dopuszczalności tej skargi: a) uprawniona jest osoba fizyczna lub prawna, b) w zakresie wspólnotowego prawa konkurencji, c) mające uzasadniony interes prawny⁵⁹. Widzimy więc, że przedmiot skargi wychodzi daleko poza art. 81-82, z którymi związane jest omawiane rozporządzenie. Podmiotowo zaś uprawniony jest każdy, kto wykaże, że ponosi potencjalnie lub realnie szkodę związaną z inkryminowanym naruszeniem. W rozporządzeniu nie ma żadnych wymogów co do formy skargi. W skrajnych przypadkach może ona być nawet ustna i anonimowa. Oczywiście jest jednak, że musi ona wskazywać konkretne naruszenie i jego sprawcę oraz interes skarżącego. Komisja ma obowiązek przeanalizowania informacji zawartych w skardze. Natomiast dalsze postępowanie pozostawiono do jej swobodnego uznania. Jednak jeśli Komisja ma zamiar odrzucić skargę, powinna przekazać informację podmiotowi wnoszącemu oraz umożliwić mu przedstawienie stanowiska⁶⁰. Dopiero po jej otrzymaniu Komisja może podjąć decyzję o odrzuceniu skargi. Podmiot, którego to bezpośrednio dotyczy, jeśli wykaże naruszenie prawa, może tę decyzję zaskarżyć do TS zgodnie z art. 230 i 232 TWE. SPI może uchylić (zwł. w powołaniu się na brak kompetencji lub nadużycie władzy) decyzję Komisji.

Jeśli Komisja uzna to za zasadne, rozpoczyna postępowanie. Zyskuje wtedy prawo do podejmowania działań śledczych i stosowania środków tymczasowych. Na zakończenie postępowania wydaje decyzję o stwierdzeniu lub niestwierdzeniu naruszenia. W tym pierwszym przypadku jest uprawniona wydać zakaz określonych działań i/lub zastosować karę pieniężną. Te akty Komisji są podawane oficjalnie do publicznej wiadomości. Skargi tego typu są stosunkowo nieliczne; w latach 1996-2003 ich liczba wahała się od 110 do 200 rocznie.

Wprowadzona w latach 2003-2004 (rozporządzeniami Rady 1/2003 oraz 139/2004) reforma prawa konkurencji zwiększyła kompetencje organów państwa⁶¹, obok współpracy z Komisją, do rozpatrywania tego typu skarg w określonych sprawach. Ponadto przekazano sądom krajowym kompetencje do nadzoru nad tymi procedurami (i stosowanie norm prawa konkurencji). Przy korzystaniu ze skarg sektorowych warto pamiętać o dodatkowym (oprócz

⁵⁹ Por. np. C. S. K e r s e, *Antitrust Procedure*, London: Sweet & Maxwell 1994³, s. 75 n.

⁶⁰ Procedurę tę sformalizowało rozporządzenie Rady 2842/98, OJ L 1998, 354/18.

⁶¹ Państwa zobowiązano do utworzenia specjalnych organów. Por. OJ L 2003.1/1-25.

skargi do Ombudsmana i Komisji na złą administrację) środkiem odwoławczym w przypadku negatywnej reakcji Komisji lub braku takiej. Środek ten wynika z traktatowego nadzoru Rady EU nad Komisją. Można więc zwrócić się do Sekretariatu Generalnego Rady z prośbą o wyjaśnienie lub interwencję. Ta możliwość, choć wynika z zasad traktatowych, nie została dotąd sformalizowana proceduralnie.

4.2. SKARGA W MONOPOLU I NIELEGALNEJ KONCENTRACJI

Według tej samej procedury przyjmowane są skargi w sprawie niedozwolonych praktyk monopolu handlowego oraz koncentracji przedsiębiorstw. Komisja wstępnie bada uprawnienia podmiotowe i przedmiotowe. Ten drugi aspekt jest bardzo skomplikowany w sprawach o niedozwoloną koncentrację przedsiębiorstw. Bowiern przepisy w tej kwestii są zależne od rodzaju i charakteru koncentracji (połączenie, *joint venture*, cesja, przejęcie kontroli). Ponadto w obu kwestiach stosuje się pomocniczo art. 81 i 82 TWE. Podobnie jak w poprzednim wypadku organy państwa są zobowiązane do współpracy lub przejęcia części, czy całości (stosownie do unormowań) działań w ramach procedury skargowej. Choć decyzje Komisji w omawianej sferze mają charakter dyskrecjonalny, przysługują im środki odwoławcze i skargowe identyczne jak przy omawianym uprzednio mechanizmie ochrony praw.

4.3 SKARGA W SPRAWIE ZABRONIONEJ POMOCY PAŃSTWA

Poza przypadkami wyraźnie dopuszczonymi w postanowieniach TWE (oraz poza zgodą Komisji) zabroniona jest pomoc państwa lub udzielana ze środków publicznych. Przy czym pomoc nie musi mieć charakteru finansowego. Może to być prawo, przywilej, koncesja, zwolnienie lub uprawnienie prowadzące do uzyskiwania korzyści materialnych. Jeśli środek taki jest dostępny dla wszystkich, nie stanowi pomocy publicznej.

Należy podkreślić, że prawo skargi w omawianej sferze wprowadzono, stosunkowo niedawno, rozporządzeniem 659/1999/EC⁶², które w artykule 20 ust. 2 przewiduje skargę w omawianej sferze. Według tego przepisu każda zainteresowana strona może poinformować Komisję o wszelkich przypadkach pomocy publicznej niezgodnej z prawem lub o przypadkach nadużycia tej

⁶² OJ L 1999, 83/1.

pomocy. Nadużyciem pomocy może być niewłaściwe wykorzystanie funduszy zarówno państwowych, jak i wspólnotowych. Przy czym rozporządzenie definiuje termin „zainteresowana strona” jako: państwo, osobę, przedsiębiorstwo lub stowarzyszenie, którego interes mógłby być dotknięty taką pomocą. I wystarczy, żeby strona ta miała informacje jedynie o rzekomym naruszeniu prawa. Warto zwrócić uwagę, że omawiana regulacja używa terminu skarga, a następnie, że strona informuje Komisję o danym naruszeniu.

Po otrzymaniu dopuszczalnej skargi Komisja jest zobowiązana do wszczęcia postępowania kontrolnego. Może podejmować działania ustalenio- we, dokonywać wizyt kontrolnych oraz wystąpić do państwa członkowskiego o udostępnienie stosownych informacji. Może podejmować też środki tymczasowe. Po zakończeniu postępowania Komisja wydaje decyzję. Możliwe jest odwołanie od niej do SPI⁶³.

W tej procedurze, podobnie jak i w pozostałych omawianych tutaj, zainteresowane strony mogą skarżyć się do RPO oraz do samej Komisji na przypadki złej administracji, a także zwracać się o wyjaśnienia do Rady UE.

4.4. SKARGA W SPRAWIE DUMPINGU I SUBSYDIÓW

Postępowanie w sprawie dumpingu i subsydiów nie ma bezpośredniej regulacji w traktatach założycielskich. Pośrednio do tego zagadnienia odnoszą się art. 131-134 TWE. Traktat Amsterdamski uchylił intertemporalny przepis art. 91 TWE, normujący problematykę dumpingu w okresie poprzedzającym utworzenie wspólnego rynku. Stąd regulowaniem tych kwestii zajmowało się prawo pochodne począwszy od lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku. W latach dziewięćdziesiątych przyjęto dwa rozporządzenia (3283 i 3284/94), nazywane kodeksami antydumpingowym i przeciw subsydiom, a także rozporządzenie 3286/94⁶⁴, dotyczące procedur wspólnej polityki handlowej. Aktualny zakres regulacji został nieco zmodyfikowany rozporządzeniem 2026/97⁶⁵. Niektóre procedury wprowadzono zaś aktami niewiążącymi prawnie, nazywanymi czasem niezbyt trafnie „prawem miękkim”. Za taki akt należy uznać wydane

⁶³ J. A. W i n t e r, *The Rights of complainants In state aid cases: judicial review of Commission decisions adopted under article 88 (ex 93) TEC*, CLMR 36(1999), s. 521 n.

⁶⁴ OJ L 1994, 349, s. 1, 32, 71.

⁶⁵ Istotne zmiany wprowadzono rozporządzeniem 2026/97/EC, OJ L 1997 288/1.

przez Komisję „przewodniki wzorcowe skarg: o naruszenie przepisów anty-subsydyjnych”⁶⁶ oraz „skargi antydumpingowej”⁶⁷.

Prawo skargi antydumpingowej zostało uregulowane rozporządzeniem 384/96/EC ws. Ochrony przed importem dumpingowym z krajów pozawspółnotowych⁶⁸. *Ius standi* uzyskały tu osoby fizyczne i prawne oraz stowarzyszenia nie mające osobowości, a „reprezentujące przemysł WE”. Skarga musi zawierać szereg szczegółowych informacji ekonomicznych dotyczących danego sektora rynku oraz inkryminowanego działania, które zostały wymienione w art. 5 ust. 2 rozporządzenia. Skarga musi być ponadto poparta przez podmioty reprezentujące co najmniej 25% unijnej produkcji, jednak nie mniej niż popierający ewentualny wniosek przeciwny. Są to warunki *sine qua non* dopuszczalności. Jednak po złożeniu wniosku Komisja ma 45 dni na podjęcie decyzji o wszczęciu postępowania antydumpingowego, a czyni to po konsultacji ze specjalnym komitetem doradczym. Informacja o wszczęciu postępowania publikowana jest w Dzienniku Urzędowym UE. Postępowanie powinno być zakończone w ciągu roku, a jego cały zakres – 15 miesięcy.

Komisja wyznacza najpierw termin do składania wniosków i wyjaśnień przez zainteresowane podmioty. Zbierając dane przedstawia ona ekspertom i stronom kwestionariusz opracowany dla danej sprawy, może prowadzić działania dochodzeniowe (ustalenia, oświadczenia, przesłuchania, zeznania) i wizyty weryfikacyjne w siedzibie eksportera. W przypadku wstępnego przypuszczenia zasadności zarzutów Komisja może zastosować środki tymczasowe, zwłaszcza cła tymczasowe⁶⁹. Ich nałożenie następuje rozporządzeniem Komisji. Cła i inne środki ostateczne nakładane są na koniec postępowania stosownie do decyzji w sprawie. Obowiązują one tak długo, jak jest to uzasadnione, lecz nie dłużej niż 5 lat. Decyzję Komisji można zaskarżyć do TS zgodnie z art. 230 ust. 4, art. 232 oraz art. 235 i 288 TWE. Stronom przysługują także środki pozasądowe wymienione w odniesieniu do wymienionych uprzednio mechanizmów. Liczba postępowań antydumpingowych wahała się

⁶⁶ European Commission, *Guide to drafting a countervailing (anti-subsidy) complaint*, http://www.europa.eu.int.comm/trade/policy/index_en.html.

⁶⁷ European Commission, *Guide on how to draft an antidumping complaint*, <http://www.europa.eu.int.comm/trade/policy/dumping/comp.html>.

⁶⁸ Rozporządzenie Rady z 22 XII 1995 r., OJ L 1996, 56/1.

⁶⁹ Por. C. Stevens, J. Grayson, *Postępowanie antydumpingowe w Unii Europejskiej. Prawo i praktyka*, IKiCHZ, Warszawa 1997, s. 23 n.

w latach 1995-2003 od 30 do 90 rocznie, zaś liczba przedmiotowych skarg wpływających wstępnie do Komisji jest około pięciokrotnie większa.

Na podobnych założeniach opiera się procedura skargi przeciw subsydiom. Oprócz wcześniej wymienionych aktów (zwł. rozporządzeń 3284/94 i 3286) podstawowe znaczenie ma tu rozporządzenie Rady nr 2026/97 w sprawie ochrony przed subsydiowanym importem z państw pozawspólnotowych, które też reguluje prawo do skargi. Taki sam jest tu zakres podmiotów i warunki dopuszczalności skargi. Podobny jest sposób postępowania oraz mechanizmy i środki mające tu zastosowanie. *Signum specificum* przy skardze antysubsydycznej jest, żeby subsydia były specyficzne (tzn. nie dla wszystkich dostępne), żeby eksporter uzyskał korzyść materialną z subwencji oraz żeby wywierało to negatywny wpływ na interesy skarżących podmiotów na rynku WE. Środkami ochronnymi są tu ponadto cła wyrównawcze.

5. INSTRUMENTY W DZIEDZINIE PRAW SPOŁECZNYCH, OCHRONY KONSUMENTA, ZDROWIA I ŚRODOWISKA

Traktaty założycielskie i prawo pochodne przewidują obowiązek ochrony praw społecznych oraz w sferze ochrony konsumenta, zdrowia i środowiska. W pierwszej dziedzinie oprócz typowych praw społecznych ważny jest obowiązek przeciwdziałania bezrobociu, marginalizacji i wykluczeniu. Obok środków pozasądowych (wnioski, informacje i dezyderaty do Komisji, Rady UE, skargi do Ombudsmana i petycje do PE) można się zwracać do Komitetu Ochrony Społecznej powołanego decyzją Rady nr 2000/436/EC z 29 VI 2000 r.⁷⁰, który powinien współpracować z Komitetem Polityki Gospodarczej i Komitetem Zatrudnienia (które też są zobowiązane do udzielania odpowiedzi).

Ochrona konsumenta posiada regulację traktatową oraz – w sferze prawa pochodnego, gdzie ostatnio uregulowano zasady postępowań arbitrażowych⁷¹. Najistotniejszą regulacją jest tu art. 153 TWE, stanowiący, że zapewniając ochronę interesów konsumenta Wspólnota przyczynia się do ochrony ich zdrowia, bezpieczeństwa i spraw ekonomicznych oraz ich prawa

⁷⁰ OJ L 2000.175.26.

⁷¹ E. Łętowska (red.), *Nieuczciwe klauzule w prawie umów konsumenckich*, Warszawa 2004; C. H. Beck, E. Łętowska, *Prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2002².

do informacji, kształcenia i organizowania się w celu zapewnienia sobie ochrony (ust. 1), co powinno być brane pod uwagę w trakcie definiowania i wprowadzania w życie wszystkich innych polityk i działań Wspólnoty (ust. 2). Wspólnota powinna tu uzupełniać i nadzorować polityki państw członkowskich (ust. 3). Poziom ochrony konsumenta, oprócz spełnienia wymogów wspólnotowych, zależy jednak od dorobku organizacji i struktur społecznych danego kraju. Obok wniosków, informacji i dezyderatów do Komisji, Rady UE, skargi do Ombudsmana oraz petycji do PE, każde z państw członkowskich musi zapewnić mechanizmy kontroli i środki pozasądowe służące ochronie praw konsumenta.

W sferze ochrony zdrowia (art. 152 TWE) każde państwo członkowskie musi zapewnić dostępność publicznej ochrony zdrowia oraz działania na rzecz zdrowotności społeczeństwa. Oprócz wniosków, informacji i dezyderatów do Komisji, Rady UE, skargi do Ombudsmana oraz petycji do PE, każde z państw członkowskich musi zapewnić mechanizmy kontroli i środki pozasądowe służące ochronie tych praw. W sferze praw społecznych i ochrony zdrowia funkcjonują ponadto we Wspólnotach mechanizmy koordynacji zabezpieczeń społecznych⁷².

Wymogi ekologiczne z kolei muszą być respektowane w środowisku społecznym, a także w sferze przemysłu, rolnictwa, energetyki i transportu⁷³. Ważny jest tu piąty (zrównoważonego rozwoju)⁷⁴ oraz szósty (*Our future, Our choice*) wspólnotowy program ochrony środowiska⁷⁵. Oprócz wszystkich wymienionych wyżej mechanizmów ochrony pozasądowej przysługują tu osobom fizycznym i prawnym uprawnienia do informacji, dostępu do dokumentów i interwencji w strukturach związanych z ochroną środowiska w WE (agencje, centra, programy). We wszystkich omawianych wyżej sprawach podmioty te mają także prawo zwracania się do Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów.

⁷² Szerzej zob. T. B i ń c z y c k a - M a j e w s k a, *Koordinacja systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej*, Kraków: Zakamycze 1999.

⁷³ Por. G. D r u e s n e, *Droit et Politiques de la Communauté et de la Union européenne*, Paris 1995³, s. 387 n. Tekst polski *Prawo materialne i polityki Wspólnot i Unii Europejskiej*, Warszawa 1996, s. 390 n.

⁷⁴ OJ C 1993 nr 138/ 5 n. Program *Towards Sustainability* we wstępie stwierdza, że Wspólnoty stworzyły ponad dwieście aktów prawnych dotyczących ochrony środowiska (OJ C 1993, 138/11).

⁷⁵ *Our Future, Our Choice. The Sixth CE Enviromental Programme 2001-2010*, COM 2001/31 final.

6. INNE ŚRODKI POZASĄDOWEJ OCHRONY PRAW PODMIOTOWYCH W SFERZE RYNKU I KONKURENCJI

Wspomniana wyżej reforma prawa konkurencji wzbogaciła sądowe i pozasądowe środki ochrony praw indywidualnych, upraszczając i ujednolicając je zarazem oraz przekazując wiele uprawnień władzom krajowym. Weszła ona w życie w 2004 r., a opiera się na trzech poniższych aktach. Rozporządzenie Rady nr 1/2003⁷⁶, odnoszące się głównie do zasad stosowania art. 81 i 82 TWE, ujednoliciło i uprościło zasady ich stosowania. Zlikwidowano też system zgłoszeń i wyłączeń na szczeblu Komisji oraz uproszczono i zdecentralizowano stosowanie reguł konkurencji⁷⁷. Przepisy te powinny być stosowane bezpośrednio przez władze państw członkowskich. Rozporządzenie odnosi się też do pozycji dominującej, zachowując uprawnienia do tzw. wyłączeń blokowych, w tym przewidzianych w rozporządzeniach 19/65, 2821/71, 3976/87, 1534/ 91 oraz 479/92. Z kolei Rozporządzenie Rady 139/04 dotyczy koncentracji przedsiębiorstw, zastępując *de facto* rozporządzenie nr 4064/89 i rozporządzenie 17/62⁷⁸ (częściowo zmienione rozporządzeniem 1216/1999)⁷⁹ oraz nowelizując rozporządzenia 1017/6, 2988/74 i 39/87. Natomiast notyfikacja Komisji z 5 I 2004 r. odnosi się do kooperacji horyzontalnej realizowanej na podstawie art. 81 TWE⁸⁰. Wszystkie wspomniane akty mają zastosowanie również do rynku EWEA. W przypadku niemal wszystkich powyższych wniosków osobom fizycznym i prawnym przysługuje środek (wniosek, interwencja) w obronie ich praw. Zgodnie z Rozporządzeniem 1/2003 kompetentne władze krajowe oraz Komisja powinny wspólnie tworzyć sieć organów stosujących harmonijnie i jednolicie wspólnotowe prawo konkurencji. W sferze tej można korzystać z pomocy Komitetu Doradczego Praktyk Restryktywnych i Pozycji Dominującej. Komisji powierza się tu pełną władzę służącą wprowadzeniu jego postanowień, w tym: a) żądania zaprzestania naruszeń, b) zarządzania środkami tymczasowych, c) przygotowania rozstrzygnięć i podejmowania

⁷⁶ Regulation No 1/2003/EC, OJ L 2003.1/1-25.

⁷⁷ Por. M. B u r a k o w s k a, *Reforma unormowań Wspólnoty Europejskiej dotyczących nielegalnej koncentracji przedsiębiorstw*, praca magisterska na Wydziale Prawa WSHIP, Warszawa 2004, s. 12-13.

⁷⁸ Komisja i Rada doszły do wniosku, że scentralizowany schemat wyłączeń z rozporządzenia 17/62 nie spełnia już swojej roli w sferze ochrony efektywnej konkurencji.

⁷⁹ Rozporządzenie 17/62, OJ C 13/21 wygasło 1 V 2004 r.

⁸⁰ OJ L 2004, 24/1.

decyzji, d) stosowania kar, grzywien i obciążeń przewidzianych w prawie krajowym (decyzje są podejmowane po umożliwieniu złożenia wniosków przez wszystkie zainteresowane podmioty). Sądy krajowe mają pełnię kompetencji orzeczniczej w sprawie stosowania art. 81 i 82 TWE. Sądy krajowe rozstrzygając sprawę mogą zawsze żądać od Komisji przekazania dokumentacji lub opinii w każdej analizowanej kwestii. Komisja ma kompetencję do prowadzenia wszelkich czynności dochodzeniowych, takich jak: przesłuchania, inspekcje ksiąg i zapisów (dokumentów) oraz inne kontrole wobec osób fizycznych i prawnych.

W Rozporządzeniu Rady nr 139/2004 w sprawie koncentracji przedsiębiorstw⁸¹ skorygowano kryteria skierowań (tak aby system zgłaszania służył jak najszybszemu wdrożeniu sprawy), zapewniono lepszą wiedzę o analizowanych sprawach, wprowadzono system „3+” (w tym wyłączną jurysdykcję Komisji jeśli co najmniej trzy państwa ją akceptują) oraz możliwość rozpatrywania spraw przez państwa w innych przypadkach. Jednak państwo ma prawo przekazania sprawy Komisji. Wprowadzono także procedurę pre-notyfikacji. Przedsiębiorstwa w fazie wstępnej powinny zawiadomić państwa lub Komisję o groźbie wynikającej z koncentracji. Komisja zaś powinna informować zainteresowane przedsiębiorstwa i państwa o każdym złożonym wniosku o zbadanie koncentracji. Przedsiębiorstwom dano prawo zwrócenia się do Komisji, nawet jeśli dla danej sprawy kompetentny jest organ krajowy.

Według nowej definicji koncentracji (pkt. 23 preambuły) stanowią ją tylko te operacje, które przynoszą trwałą zmianę w strukturze przedsiębiorstw uczestniczących w koncentracji. Przy czym tzw. test dominacji przyjęty w Rozporządzeniu za naruszenie uznaje każde „znaczące zahamowanie efektywności konkurencji”. Na nowo sformułowano wyjątki, czyli rodzaje transakcji, które nie będą uznawane za koncentrację. Stanowią je: klauzula bankowa (nabycie udziałów przez banki), klauzula niewypłacalności oraz klauzula luksemburska (przy przejęciu kontroli przez przedsiębiorstwa uczestniczące w połączeniu).

⁸¹ Zob. Green Paper, COM (2001)745final oraz OJ C 2003, 20/1.

7. ZAKOŃCZENIE

Zakres ochrony praw indywidualnych wynikających z *acquis* środkami pozasądowymi jest znacznie szerszy od ochrony podobnych praw wynikających z regulacji krajowych oraz z powszechnych regulacji międzynarodowych. Zauważyć przy tym można jego tendencję rozwojową, przy rozszerzaniu sfery i intensywności obowiązków ochrony przez władze państw członkowskich. Można dostrzec także rosnące przenoszenie niektórych (dotyczących najistotniejszych praw) zobowiązań w tej sferze na osoby prawne i fizyczne.

O ile obowiązki państw w omawianej sferze wynikające ze wspólnotowego prawa pierwotnego i wtórnego nie budzą wątpliwości, o tyle pozasądowa ochrona uprawnień w systemach krajowych WE a wynikających z Karty Praw Podstawowych nie ma pełnego jurydycznego uzasadnienia. Uzasadnienie takie wprowadzi dopiero Konstytucja dla Europy.

Wydaje się, że omawiane mechanizmy ochrony wywierają pozytywny wpływ na wzmocnienie międzynarodowej ochrony praw człowieka.

BIBLIOGRAFIA

- A r n u l l A., D a s h w o o d A. A., R o s s M. G., W y a t t D.A., Watt & Dashwood's European Union Law, London: Sweet & Maxwell 2000.
- B o g d a n d y A. von, The legal case for unity: the European Union as a single organization with a single legal system, CMLRev 36(1999).
- B r o d e c k i Z. (red.), Konkurencja, Warszawa: LexisNexis 2004.
- G a l s t e r J., M i k C., Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego zarys wykładu, Toruń: Comer 1996.
- K a ń s k a K., Karta Praw Podstawowych a przestrzeganie praw człowieka przez instytucje Unii Europejskiej, Warszawa: PSPE WPiA UW, 2003.
- K r o n n e n b e r g e r V. (red.), The European Union and International Legal Order. Discord or Harmony?, The Hague–Boston–New York, Kluwer Law Int. 1998.
- L a s o k D., Zarys prawa Unii Europejskiej, tom I-II, Toruń: TNOiK, 1996/1998.
- Ł a z o w s k i A., Ochrona praw jednostek w prawie Wspólnot Europejskich. Pozasądowe mechanizmy ochrony praw przed instytucjami i organami WE, Kraków: Zakamycze 2002.
- Ł ę t o w s k a E., Prawo umów konsumenckich, Warszawa: C. H. Beck 2004.

- Ł ę t o w s k a E. (red.), Nieuczciwe klauzule w prawie umów konsumenckich, Warszawa: C. H. Beck 2004.
- M i k C., Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki, Warszawa: C. H. Beck 2000.
- M y s z o n a K., Wprowadzenie do prawa wspólnotowego po Traktacie Amsterdamskim, Warszawa–Poznań: Iuris 2000.
- P i o n t e k E., Obowiązywanie prawa wspólnotowego, „Palestra” 1995, nr 1-2. Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo, red. W. Czapliński i in., Warszawa: Scholar 2001; nowe wydanie z suplementem 2004.
- Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki, red. J. Barcz, Warszawa: PiPG 2003.
- Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe, red. J. Barcz, Warszawa: PiPG 2002.
- S c h w a r z e J., Judicial Review In EC Law- Some Reflection on the Origins and the Actual Legal situation, ILCQ 51(2002).
- S h a w J., Law of the European Union, London: Palgrave 2000³.
- T o t h G. A., The Individual and European Law, ICQI 34(1975).

THE NATIONAL AND COMMUNITARY PROTECTION OF INDIVIDUAL RIGHTS
IN *AQUIS COMMUNAUTAIRE* BEYOND
THE APPLICATION OF JUDICIAL MEASURES

S u m m a r y

The protection of individual rights within the non-judicial area is no less important than the judicial one, and it is much more often applied. Imprecise as it is, the distinction between the judicial and non-judicial protection does not bear problems in practice. One is entitled to judicial protection in CoJS and CFI and national courts (acting as communal courts) with regard to the violence of rights (protected in *acquis communautaire* by other units, institutions and legal persons belonging to member states). The protection in national courts deals with the whole range of *acquis*, including e.g. (after the recent reform in this matter) the right of competition of the EU.

Now the judicial protection embraces the following: the right of petition to the European Parliament and the right of complaint to the communal Ombudsman, and numerous complaints to the Commission. With regard to the violence of the communal right (including: cartel plot, public aid, subsidies, antidumping right, and other economic-merchant practices). The non-judicial protection is also enriched by the right to turn to all institutions of the EU in the physical and legal person's mother tongue from the area of the Union, and the duty to answer in this language. Certainty, this type of protection includes also all kinds of means for the protection of the consumer, health protection, and protection of the environment. All authorities and public institutions of the member states are also obliged to provide non-judicial protection in the area of *acquis*.

There are no doubts as to the duties of the EU states that follow from the primary and secondary communal right in the are under consideration. The non-judicial protection in the national systems of entitlements that follow from KPP has no complete juridical justification (it will be introduced by the Constitution for Europe). The mechanisms of protection under discussion exert a positive influence on the enhancement of the international protection of human rights.

Translated by Jan Kłós

Słowa kluczowe: prawo wspólnotowe, prawa człowieka, prawa indywidualne, środki sądowe, petycja, skarga.

Key words: Community Law, human rights, individual right, judicial measures, petition, complaint.