

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

M. POIARES A MADURA

przedstawiona w dniu 21 czerwca 2007 r.¹

1. Wniesiona do Trybunału skarga stanowi pierwszą bezpośrednią skargę wniesioną przez Rzeczpospolitą Polską. Podnosi ona szereg nowych kwestii prawnych o istotnym znaczeniu, które uzasadniają ich rozpatrzenie przez wielką izbę. Wpisując się w przedłużenie trudnych negocjacji akcesyjnych dotyczących sektora rolnego i reformy wspólnej polityki rolnej (zwanej dalej „WPR”), skarga ta ma skłonić Trybunał do sprecyzowania zakresu uprawnień do dostosowywania przepisów umów akcesyjnych, którymi dysponują instytucje wspólnotowe. Powinna ona również poprowadzić Trybunał do określenia zakresu ochrony sądowej, jaka przysługuje przyszłym państwom członkowskim wobec aktów przyjętych pomiędzy podpisaniem a wejściem w życie instrumentów akcesyjnych.

w sprawie dostosowania Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, w następstwie reformy wspólnej polityki rolnej².

I — Ramy prawne i faktyczne skargi

2. Niniejsza skarga dotyczy stwierdzenia nieważności art. 1 pkt 5 decyzji Rady 2004/281/WE z dnia 22 marca 2004 r.

3. Sporna decyzja została przyjęta na podstawie art. 2 ust. 3 Traktatu między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księ-

1 — Język oryginału: portugalski.

2 — Dz.U. L 93, str. 1, zwana dalej „sporną decyzją”.

stwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (państwami członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczącego przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej³, który stanowi, że „[n]iezależnie od postanowień ustępu 2 instytucje Unii mogą przed przystąpieniem przyjąć środki przewidziane w [...] artykułach 21, 23 [...]. Środki te wchodzą w życie z dniem wejścia w życie niniejszego Traktatu i tylko pod tym warunkiem”. Decyzja została przyjęta na podstawie art. 23 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej⁴, zgodnie z którym „Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, może dokonać takich dostosowań do postanowień niniejszego Aktu odnoszących się do [WPR], jakie mogą okazać się niezbędne w wyniku zmiany reguł wspólnotowych. Takie dostosowania mogą być dokonane przed dniem przystąpienia”.

4. Strona skarżąca zarzuca, że art. 1 pkt 5 spornej decyzji (zwany dalej „zaskarżonym przepisem”) rozszerzył mechanizm stopniowego wprowadzania płatności bezpośrednich (nazywany również mechanizmem „phasing in”) w nowych państwach członkowskich na nowe płatności bezpośrednie, dokonując w ten sposób rozszerzenia odstępstw od zasady pełnego wymiaru płatności. To rozszerzenie systemu niepełnego wymiaru płatności spowodowało według niej znaczne zmniejszenie wypłat dla rolników polskich w porównaniu do przypadku wypłaty płatności w pełnym zakresie.

5. Skarga ta jest jedynie prawnoprocesowym wyrazem kwestionowania mechanizmu stopniowego wprowadzania płatności bezpośrednich podnoszonego przez Rzeczpospolitą Polską podczas negocjacji akcesyjnych. W ich trakcie państwo to wielokrotnie wysuwało żądanie, aby dostęp do płatności bezpośrednich został zagwarantowany dla rolnictwa polskiego w pełnym zakresie od momentu przystąpienia. Na próżno. W dokumencie roboczym z dnia 30 stycznia 2002 r.⁵ Komisja Wspólnot Europejskich zaleciła stopniowe wprowadzanie w trakcie okresu przejściowego płatności bezpośrednich w nowych państwach członkowskich z wielu powodów związanych zasadniczo

3 — Podpisany w dniu 16 kwietnia 2003 r., wszedł w życie w dniu 1 maja 2004 r. (Dz.U. 2003, L 236, str. 17, zwany dalej „traktatem akcesyjnym”).

4 — Dz.U. 2003, L 236, str. 33, zwany dalej „aktem przystąpienia”.

5 — „L’élargissement et l’agriculture: l’intégration réussie des nouveaux États membres dans la PAC”, SEC (2002) 95 final.

z koniecznością przeprowadzenia restrukturyzacji sektora rolnego tych państw, sytuacją dochodową rolników, jak również z wymogiem unikania dysproporcji względem innych sektorów gospodarczych lub sytuacji sprzyjających zyskom spekulacyjnym. Przyjmując to zalecenie, stanowisko 15 państw członkowskich względem Rzeczypospolitej Polskiej w trakcie negocjacji akcesyjnych, określone we wspólnym stanowisku Unii Europejskiej z dnia 31 października 2002 r.⁶, było takie, aby nie przystawać na wysuwane przez Polskę żądanie przyznania jej rolnikom płatności bezpośrednich po przystąpieniu w takim samym zakresie, jakim dysponują rolnicy w Unii, i wprowadzać te płatności w Polsce stopniowo w trakcie okresu przejściowego. Negocjacje w tym przedmiocie toczyły się aż do konferencji akcesyjnej, która miała miejsce w Kopenhadze przy okazji Rady Europejskiej w dniach 12 i 13 grudnia 2002 r., której wyniki wskazują, że kwestia stopniowego wprowadzania płatności bezpośrednich w nowych państwach członkowskich została rozwiązana zgodnie z tym, co zostało przyjęte we wspólnym stanowisku z dnia 31 października 2002 r. Kiedy w następstwie reformy WPR przeprowadzonej po podpisaniu traktatu akcesyjnego Komisja przedstawiła w dniu 27 października 2003 r. propozycję spornej decyzji, rząd polski pomimo sprzeciwu wyrażanego na wszystkich etapach procesu legislacyjnego nie mógł zapobiec jej przyjęciu.

6. Dla właściwego zrozumienia znaczenia prawnego tego sporu należy przedstawić pokrótce ramy prawne.

6 — Wspólne stanowisko z dnia 31 października 2002 r., CONF-PL 81/02.

7. Płatności bezpośrednie przyznane rolnikom w ramach systemu wsparcia ich dochodów były uregulowane początkowo rozporządzeniem Rady (WE) nr 1259/1999 z dnia 17 maja 1999 r. ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej⁷, a wykaz tych systemów pomocy bezpośredniej został zawarty w załączniku do tego rozporządzenia. Na podstawie art. 20 aktu przystąpienia, który stanowi, że „[a]lky wymienione w załączniku II do niniejszego Aktu są dostosowane w sposób określony w tym załączniku”, mechanizm stopniowego wprowadzania płatności bezpośrednich w nowych państwach członkowskich został przewidziany w rozdziale 6 część A pkt 27 załącznika II do tego aktu, dodającym art. 1a do rozporządzenia nr 1259/1999. Zgodnie z tym artykułem mechanizm stopniowego wprowadzania obejmuje płatności bezpośrednie „przyznane w ramach systemów wsparcia wymienionych w art. 1”. Artykuł 1 rozporządzenia nr 1259/1999 podaje definicję tych płatności bezpośrednich, odsyłając do załącznika do tego rozporządzenia, gdzie został umieszczony ich wykaz⁸.

8. W konsekwencji Rada w dniu 29 września 2003 r. rozporządzeniem (WE) nr 1782/2003 ustanawiającym wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającym określone systemy wsparcia dla

7 — Dz.U. L 160, str. 113.

8 — Artykuł 1 rozporządzenia nr 1259/1999 ma następujące brzmienie: „Niniejsze rozporządzenie stosuje się do płatności przyznawanych bezpośrednio rolnikom na podstawie systemów wsparcia w zakresie [WPR], które są finansowane w całości lub częściowo przez Sekcję Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), z wyjątkiem tych przewidzianych w rozporządzeniu (WE) nr 1257/1999. Te systemy wsparcia są wyszczególnione w Załączniku”.

rolników oraz zmieniającym rozporządzenia (EWG) nr 2019/93, (WE) nr 1452/2001, (WE) nr 1453/2001, (WE) nr 1454/2001, (WE) nr 1868/94, (WE) nr 1251/1999, (WE) nr 1254/1999, (WE) nr 1673/2000, (EWG) nr 2358/71 i (WE) nr 2529/2001⁹ uchyliła rozporządzenie (WE) nr 1259/1999 z dniem 1 maja 2004 r. Z art. 1 i załącznika I do rozporządzenia nr 1782/2003 wynika, że rozporządzenie to do istniejących już systemów dodaje systemy wsparcia bezpośredniego dla rolników produkujących orzechy i rośliny energetyczne oraz wprowadza płatności dodatkowe w ramach systemu wsparcia bezpośredniego w sektorze mleka.

9. Sporną decyzją z dnia 22 marca 2004 r. Rada w art. 1 pkt 5 zastąpiła przepisy zmieniające rozporządzenie nr 1259/1999, które figurowały w rozdziale 6 część A pkt 27 załącznika II do aktu przystąpienia, przepisami, które zmieniały rozporządzenie nr 1782/2003, w celu uwzględnienia zmian wprowadzonych do WPR w wyniku przyjęcia tego rozporządzenia, dokonanych po podpisaniu instrumentów akcesyjnych. Wspomniany pkt 27 dodał do rozporządzenia nr 1782/2003 art. 143a, który przewiduje stopniowe wprowadzanie w nowych państwach członkowskich zgodnie z odpowiednim harmonogramem „płatności bezpośrednich”, to jest nie tylko płatności, które już wymienione są w załączniku I do tego rozporządzenia, lecz również tych, które zostaną dodane później do tego załącznika.

10. Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej zaskarżony przepis rozszerza w sposób niezgodny z prawem system niepełnego wymiaru płatności. Znajduje on zastosowanie już nie tylko do instrumentów wsparcia wymienionych enumeratywnie w załączniku do rozporządzenia nr 1259/1999. Dotyczy on aktualnie w sposób ogólny wszystkich „płatności bezpośrednich”, to jest również nowych płatności bezpośrednich. Te ostatnie obejmują płatności, które już zostały ustanowione w rozporządzeniu nr 1782/2003, to znaczy płatności w sektorze orzechów i roślin energetycznych oraz płatności dodatkowe w sektorze mleka. Obejmują one również płatności bezpośrednie, które zostaną ustanowione później i w konsekwencji zostaną dodane do załącznika I do rozporządzenia nr 1782/2003.

11. Z tego powodu skarżąca wniosła niniejszą skargę o stwierdzenie nieważności, którą opiera zasadniczo na trzech zarzutach. Przed zbadaniem zasadności skargi należy jednak najpierw wypowiedzieć się w kwestii jej dopuszczalności.

9 — Dz.U. L 270, str. 1.

II — W przedmiocie dopuszczalności

A — Ścisłe wykładnia przesłanek dopuszczalności

1. Obliczenie terminu do wniesienia skargi

12. W niniejszej sprawie Rada zgłosiła w dniu 23 września 2004 r. zarzut niedopuszczalności skargi na podstawie art. 91 regulaminu Trybunału, twierdząc, że jest ona w sposób oczywisty niedopuszczalna z powodu przekroczenia terminu. Trybunał pozostawił ten zarzut do rozstrzygnięcia w wyroku.

14. Sporna decyzja została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* w dniu 30 marca 2004 r. Rzeczpospolita Polska wniosła skargę w dniu 28 czerwca 2004 r. Tymczasem zgodnie z art. 230 akapit piąty WE skargi „wnosi się w terminie dwóch miesięcy [...] od daty publikacji aktu [...] lub, w razie ich braku, od daty powzięcia przez [skarżącego] wiadomości o tym akcie”. Na podstawie tradycyjnych reguł obliczania terminów skarżąca wniosła skargę po terminie.

13. Dopuszczalność skargi wniesionej przez Rzeczpospolitą Polskę jest niewątpliwie problematyczna. Opierając się na orzecznictwie Trybunału, z reguły szczególnie uważnego w odniesieniu do przestrzegania terminów procesowych i bardziej ogólnie przesłanek dopuszczalności, wydaje się, że termin został przekroczony. O tym przypominę w pierwszej kolejności. Niemniej uważam, że zasady leżące u podstaw porządku prawnego Unii, w szczególności zasada skutecznej ochrony sądowej i zakres, jaki został jej stopniowo przyznany przez orzecznictwo, będą w ostateczności wymagać innego rozwiązania. Możliwe sposoby przyjęcia dopuszczalności skargi omówię w drugiej kolejności.

15. Jak wynika z art. 230 akapit piąty WE, co potwierdza orzecznictwo Trybunału¹⁰, kryterium daty powzięcia wiadomości o akcie ma charakter posiłkowy względem kryterium daty publikacji. Datą, którą należy uwzględnić w celu określenia początku biegu terminu, jest więc dzień publikacji, nawet jeżeli w niniejszym przypadku skarżąca знаła treść spornej decyzji przed datą jej publikacji, o czym świadczy fakt, że sprzeciwiała

10 — Zobacz w szczególności wyroki Trybunału: z dnia 19 lutego 1998 r. w sprawie C-309/95 Komisja przeciwko Radzie, Rec. str. I-655; z dnia 10 marca 1998 r. w sprawie C-122/95 Niemcy przeciwko Radzie, Rec. str. I-973, pkt 34–39, oraz wyrok Sądu z dnia 28 stycznia 1999 r. w sprawie T-14/96 BAI przeciwko Komisji, Rec. str. II-139, pkt 32–36.

się jej — wysyłając liczne komunikaty i uwagi do Rady i Komisji — na wszystkich etapach procesu ustawodawczego, który doprowadził do przyjęcia tej decyzji.

16. Sporna decyzja została opublikowana w Dzienniku Urzędowym L 93 z dnia 30 marca 2004 r. Istnieje ponadto domniemanie, że data publikacji odpowiada dacie umieszczanej na każdym numerze Dziennika Urzędowego¹¹.

17. Niemniej strona skarżąca podniosła w niniejszej sprawie, że z jednej strony wydanie Dziennika Urzędowego z dnia 30 marca 2004 r. w dniu tym nie było dostępne w językach urzędowych 10 nowych państw członkowskich, podczas gdy art. 8 spornej decyzji stanowi, że sporządzona jest ona w 9 językach urzędowych państw przystępujących; a z drugiej strony, że w każdym razie wydanie polskie tego Dziennika Urzędowego zostało przekazane władzom polskim dużo później, to jest w dniu 27 lipca 2005 r. Ponieważ publikacja w językach oficjalnych nowych państw członkowskich miała miejsce dopiero po dniu 30 marca 2004 r., strona skarżąca wywnioskowała nawet na tej podstawie, że Rada rozmyślnie antydatowała numer Dziennika Urzędowego, w którym kwestionowana decyzja została opublikowana.

18. Argumentów tych nie można uwzględnić. Co prawda zgodnie z utrwalonym orzecznictwem publikacja aktu normatywnego jest uważana za kompletną dopiero, gdy numer Dziennika Urzędowego, w którym została dokonana, jest dostępny we wszystkich językach urzędowych¹². Prawdą jest również, że jeżeli zostałyby udowodnione, iż data, w której dany numer Dziennika Urzędowego był faktycznie dostępny, nie odpowiada dacie, która została na nim umieszczona, uwzględnić należałoby datę faktycznej publikacji, ponieważ „jedna z podstawowych zasad wspólnotowego porządku prawnego wymaga, aby akt pochodzący od władz publicznych nie mógł nabyć waloru normy obowiązującej w stosunku do jednostek, zanim nie otrzymają one możliwości zapoznania się z nim”¹³. Przykładowo w wyroku w sprawie Niemcy przeciwko Radzie¹⁴ zaskarżony akt został opublikowany w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich w dniu 23 grudnia 1994 r., niemniej ten Dziennik Urzędowy był dostępny dopiero od dnia 13 lutego 1995 r. To zatem ta druga data została uwzględniona jako początek biegu terminu do wniesienia skargi. Prawdą jest w końcu także to, że jeżeli zostałyby wykazane, iż numer Dziennika Urzędowego, w którym opublikowano sporną decyzję, został rozmyślnie antydatowany, powinna zostać stwierdzona nieważność tej decyzji ze względu na naruszenie zasady bezpieczeństwa prawnego¹⁵.

19. Niemniej, z jednej strony, z niektórych informacji dostarczonych przez dyrektora

12 — Idem.

13 — Idem.

14 — Wyżej wymieniony. Zobacz też wyroki Trybunału: z dnia 9 stycznia 1990 r. w sprawie C-337/88 SAFA, Rec. str. I-1, pkt 12, i wyrok Sądu z dnia 22 stycznia 1997 r. w sprawie T-115/94 Opel Austria przeciwko Radzie, Rec. str. II-39, pkt 127.

15 — Zobacz podobnie ww. wyrok w sprawie Opel Austria przeciwko Radzie, pkt 128–134.

11 — Zobacz wyroki z dnia 25 stycznia 1979 r.: w sprawie 98/78 Racke, Rec. str. 69, pkt 15, i w sprawie 99/78 Decker, Rec. str. 101, pkt 3.

generalnego Urzędu Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich w odpowiedzi na pytanie Trybunału¹⁶ wynika, że Dziennik Urzędowy L 93 z dnia 30 marca 2004 r. był w tym dniu jak najbardziej dostępny we wszystkich językach nowych państw członkowskich. Wprawdzie strona skarżąca zakwestionowała prawdziwość tego stwierdzenia, lecz nie można podać w wątpliwość tej odpowiedzi wobec braku niezbitych dowodów, które nie zostały Trybunałowi przedstawione. Dodatkowo fakt, że ten numer Dziennika Urzędowego był dostępny w języku polskim w Internecie na stronie EurLEX dopiero w dniu 15 grudnia 2004 r., jest bez znaczenia, gdyż jedyną wiarygodną formą publikacji tekstu normatywnego jest wersja drukowana. Z drugiej strony przyjęte jest, że publikacja jest uważana za dokonaną, a tym samym Dziennik Urzędowy jest uważany za dostępny w dniu, w którym egzemplarz Dziennika Urzędowego zawierającego dany akt jest faktycznie dostępny we wszystkich językach Wspólnoty w Urzędzie Publikacji w Luksemburgu. Umotywowane jest to faktem, że *„ważne jest, aby data, w której rozporządzenie należy uważać za opublikowane, nie zmieniała się w zależności od dostępności Dziennika Urzędowego Wspólnot [Europejskich] na terytorium każdego państwa członkowskiego”* i że *„jedność i jednolite stosowanie prawa wspólnotowego wymagają [...], aby wejście w życie rozporządzenia miało miejsce, z wyjątkiem wyraźnego przepisu stanowiącego inaczej, w tym samym dniu we wszystkich państwach członkowskich, bez względu na opóźnienia, które mogą wystąpić pomimo wysiłków na rzecz zapewnienia sprawnej dystrybucji Dziennika Urzędowego w całej Wspólnocie”*¹⁷. Ponadto piętnastodniowe odroczenie dies a quo ustanowione w art. 81 § 1 regulaminu Trybunału oraz termin dziesięciodniowy uwzględniający odległość

mają właśnie za przedmiot uwzględnienie w sposób globalny ewentualnych zakłóceń w dystrybucji Dziennika Urzędowego w celu umożliwienia wszystkim skarżącym wykorzystania w pełni terminu dwóch miesięcy zagwarantowanego im w traktacie WE¹⁸.

20. W niniejszej sprawie za początek biegu terminu do wniesienia skargi należy więc przyjąć dzień 30 marca 2004 r. Obliczenie terminu wygląda zatem następująco: na podstawie art. 80 lit. a) regulaminu Trybunału, *„jeżeli początkiem terminu oznaczono w dniach, tygodniach, miesiącach lub latach jest pewne zdarzenie lub czynność, przy obliczaniu terminu nie uwzględnia się dnia, w którym zdarzenie to nastąpiło lub czynność została podjęta”*. Ponadto dies a quo dwumiesięcznego terminu do wniesienia skargi przewidzianego w art. 230 akapit piąty WE został odroczony zgodnie z art. 81 § 1 regulaminu Trybunału¹⁹ z dnia 30 marca 2004 r. na dzień 14 kwietnia 2004 r.

18 — Zobacz podobnie opinie rzecznika generalnego G. Reischla: z dnia 16 marca 1977 r. w sprawie 88/76 Société pour l'exportation des sucres (wyrok z dnia 31 marca 1977 r., Rec. str. 709, 731), i z dnia 5 marca 1980 r. w sprawie 76/79 Könecke przeciwko Komisji, Rec. str. 665, 683.

19 — Artykuł 81 § 1 regulaminu w brzmieniu obowiązującym w chwili wniesienia skargi miał następujące brzmienie: *„Terminy do zaskarżenia aktu wydanego przez instytucję biegną, w przypadku notyfikacji, od dnia następującego po dniu, w którym zainteresowanemu akt został notyfikowany, a w przypadku publikacji piętnastego dnia po dniu ukazania się tego aktu w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich”*.

16 — Zobacz postanowienie z dnia 15 listopada 2006 r. w sprawie C-273/04 Polska przeciwko Radzie, Zb.Orz. str. I-8925.

17 — Wyżej wymienione wyroki w sprawach: Racke, pkt 16, i Decker, pkt 4. Wyróżnienie moje.

o północy. Poza tym art. 80 ust. 1 lit. b) regulaminu²⁰ stanowi, że termin oznaczony w miesiącach upływa tego dnia w ostatnim miesiącu, który cyfrą odpowiada dies a quo. Ten termin do wniesienia skargi upłynął więc w dniu 14 czerwca 2004 r. Biorąc pod uwagę jednolity ogólny termin uwzględniający odległość wynoszący 10 dni, który należy dodać do terminu procesowego na podstawie art. 81 § 2 regulaminu Trybunału²¹, termin całkowity wyznaczony na wniesienie skargi upłynął w czwartek 24 czerwca 2004 r. o północy, który to dies a quem nie jest umieszczony w wykazie świąt urzędowych ustanowionym w art. 1 załącznika do regulaminu.

21. Skarga została wpisana do rejestru sekretariatu Trybunału w dniu 28 czerwca 2004 r. Wynika z tego, że niniejsza skarga została wniesiona po terminie.

20 — Którego brzmienie jest następujące:
„termin oznaczony w tygodniach, miesiącach lub latach upływa tego dnia w ostatnim tygodniu, miesiącu lub roku, który nazwą lub cyfrą odpowiada temu dniowi, w którym stanowiące początek jego terminu zdarzenie nastąpiło lub czynność została podjęta. Jeżeli w okresie oznaczonym w miesiącach lub latach, dzień, w którym powinien upłynąć termin, w ostatnim miesiącu nie występuje, termin ten upływa ostatniego dnia tego miesiąca”.

21 — Od chwili zmiany tego przepisu regulaminu wprowadzonej w dniu 28 listopada 2000 r. (Dz.U. L 322, str. 1).

2. Argumenty strony skarżącej na rzecz przyjęcia daty akcesji za początek biegu terminu do wniesienia skargi

22. Skarżąca, popierana przez państwa interweniujące, utrzymuje, że za dies a quo powinien zostać przyjęty dzień wejścia w życie traktatu akcesyjnego, to jest 1 maja 2004 r. Na poparcie tego stanowiska przytacza szereg argumentów. Dwa pierwsze można ocenić bardzo szybko.

23. Rzeczpospolita Polska podnosi w pierwszej kolejności, że środki przewidziane w art. 23 aktu przystąpienia stają się skuteczne i nabierają mocy wiążącej z dniem i z zastrzeżeniem wejścia w życie traktatu akcesyjnego. Jest to słuszne, a poza tym zostało przypomniane w art. 9 zaskarżonej decyzji²². Nie oznacza to jednak, że środki przewidziane w art. 23 nie nabywają mocy obowiązującej od chwili ich publikacji. Nie należy bowiem mylić obowiązywania aktu, które jest związane z wypełnieniem wszystkich wymaganych formalności publikacyjnych i powoduje wszczęcie biegu terminu do wniesienia skargi, a wystąpieniem skutków prawnych, których wejście w życie może być opóźnione. Fakt, iż art. 254 akapit pierwszy WE ustala datę wejścia w życie aktów prawa wtórnego, które wymagają publikacji, w braku wyrażnie określonego dnia, na dwudziesty dzień po

22 — Artykuł 9 spornej decyzji ma następujące brzmienie:
„Niniejsza decyzja staje się skuteczna 1 maja 2004 r. z zastrzeżeniem wejścia w życie Traktatu dotyczącego przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej”.

ich publikacji, nigdy nie był rozumiany jako przeszkoda dla rozpoczęcia biegu terminu do wniesienia skargi od dnia publikacji.

uznać, iż jedynie wejście w życie traktatu akcesyjnego nadaje wartość autentyczną tym różnym wersjom językowym, dotyczyłoby to w każdym razie tekstów we wszystkich dwudziestu jeden językach, zarówno starych, jak i nowych państw członkowskich.

24. W celu uzasadnienia, że za początek terminu do wniesienia skargi należy przyjąć dzień 1 maja 2004 r., Rzeczpospolita Polska opiera się również na art. 58 aktu przystąpienia²³ oraz art. 8²⁴ i 9 spornej decyzji. Zgodnie z tymi przepisami teksty aktów instytucji przyjętych przed przystąpieniem, wśród nich spornej decyzji, są sporządzone w dziewięciu językach nowych państw członkowskich i są tekstami autentycznymi w tych językach od dnia i z zastrzeżeniem wejścia w życie traktatu akcesyjnego. Zdaniem strony skarżącej wynika z tego, że wersja polska zaskarżonego aktu stała się autentyczna i w konsekwencji zawierające ją wydanie Dziennika Urzędowego może być uważane za dostępne dopiero od dnia 1 maja 2004 r. Również w tym przypadku argumentacja ta nie jest przekonująca. Fakt, iż wyraźnie wskazano, że teksty zaskarżonej decyzji w każdym z dwudziestu jeden języków „są na równi autentyczne”, oznacza po prostu, że decyzja ta powinna być sporządzona we wszystkich oficjalnych wersjach językowych i że żadna z nich nie może mieć pierwszeństwa przed innymi. Zakładając, że należy

25. Silniejsze są zarzuty dotyczące przekroczenia terminu, które skarżąca i państwa interweniujące opierają na zasadzie wspólnoty prawa, prawa do skutecznej ochrony sądowej i zasadzie niedyskryminacji. Dla uzasadnienia, że termin do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności aktu przyjętego na mocy art. 23 aktu przystąpienia dla nowych państw członkowskich zaczyna bieg dopiero od dnia 1 maja 2004 r., podnoszą one w szczególności, że w dniu publikacji aktu strona skarżąca nie była jeszcze członkiem Unii, nie miała więc legitymacji do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności. W konsekwencji przyznanie, że termin do wniesienia skargi zaczyna bieg od dnia publikacji aktu, pozwoliłoby instytucji, która ten akt wydała, na uchylenie się od kontroli legalności środka przyjętego na podstawie art. 23 aktu przystąpienia poprzez przyjęcie i opublikowanie go co najmniej dwa miesiące przed uzyskaniem członkostwa przez państwa przystępujące. Zasada wspólnoty prawa wymaga ustanowienia kompletnego i skutecznego systemu kontroli legalności aktów wspólnotowych i ochrony sądowej. W niniejszym przypadku, biorąc pod uwagę datę publikacji zaskarżonej decyzji, Rzeczpospolita Polska dysponowała jakoby jedynie skróconym terminem do wniesienia skargi, co miało wpłynąć nega-

23 — Artykuł 58 aktu przystąpienia stanowi:

„Teksty aktów instytucji oraz Europejskiego Banku Centralnego przyjętych przed przystąpieniem i sporządzone przez Radę, Komisję lub Europejski Bank Centralny w językach: czeskim, estońskim, litewskim, łotewskim, maltańskim, polskim, słowackim, słoweńskim i węgierskim są od dnia przystąpienia tekstami autentycznymi na tych samych warunkach, co teksty sporządzone w obecnych jedenastu językach. Zostaną one opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, jeśli teksty w obecnych językach były w ten sposób opublikowane”.

24 — Artykuł 8 spornej decyzji stanowi:

„Niniejsza decyzja jest sporządzona w językach: hiszpańskim, czeskim, duńskim, niemieckim, estońskim, greckim, angielskim, francuskim, irlandzkim, włoskim, łotewskim, litewskim, węgierskim, maltańskim, niderlandzkim, polskim, portugalskim, słowackim, słoweńskim, fińskim i szwedzkim, przy czym teksty w każdym z tych języków są na równi autentyczne”.

tywnie na skuteczność jej prawa do skargi i dyskryminowało ją względem państw członkowskich.

skargi, który przysługuje im jako skarżącym uprzywilejowanym, oznaczałoby nawet faworyzowanie ich względem starych państw członkowskich, jeżeli chodzi tym razem o początek biegu tego terminu.

26. O ile — jak wykażę poniżej — przywołane przez skarżącą zasady wspólnoty prawa i prawa do skutecznej ochrony sądowej powinny faktycznie prowadzić do stwierdzenia dopuszczalności skargi, to nie jest tak moim zdaniem w przypadku argumentu opartego na zasadzie niedyskryminacji. Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że przyjęcie za początek biegu terminu do wniesienia skargi daty publikacji spornej decyzji pozostawiłoby skarżącej jedynie skrócony termin, co powodowałoby dyskryminację względem państw członkowskich w wykonywaniu jej prawa do skutecznego odwołania się do sądu. Niemniej nie rozumiem, na czym miałyby polegać zarzucana dyskryminacja. Zarówno starym, jak i nowym państwom członkowskim przysługiwał ten sam termin do wniesienia skargi, liczony od dnia publikacji zaskarżonego środka. To prawda, że przyszłe państwa członkowskie nie miały jeszcze w tym dniu statusu powodów uprzywilejowanych, stąd w celu zakwestionowania tego środka mogły oprzeć się jedynie na art. 230 akapit czwarty WE. Prawdą jest też, że zastosowanie wymogów ustanowionych w tym przepisie czyniło problematyczną dopuszczalność ich ewentualnych skarg, w przeciwieństwie do państw członkowskich. Jednakże ta różnica w traktowaniu wynika jedynie z faktu, że status państwa członkowskiego, który daje równość praw nowym państwom członkowskim, przysługuje dopiero od daty wejścia w życie traktatu akcesyjnego. Zdaniem Rady i Komisji przyjęcie za dies a quo dla nowych państw członkowskich dnia wejścia w życie traktatu akcesyjnego, pod pretekstem zrównania ich z dawnymi państwami członkowskimi w odniesieniu do terminu do wniesienia

B — *Sposoby uznania dopuszczalności*

27. Jak wskazano powyżej, ścisłe zastosowanie art. 230 WE mogłoby prowadzić do stwierdzenia niedopuszczalności skargi Rzeczypospolitej Polskiej. Istnieje jednak linia w orzecznictwie przyjęta równolegle przez Trybunał, którą charakteryzuje mniej restrykcyjne podejście w kwestii dopuszczalności skargi. Moim zdaniem niektóre z podstawowych zasad porządku prawnego Unii, w szczególności zasada skutecznej ochrony sądowej, skłaniają do wybrania tej linii.

28. Za punkt wyjścia należy przyjąć zasadę wspólnoty prawa. Wiadomo, że wyrok w sprawie *Les Verts* przeciwko Parlamentowi²⁵ usankcjonował ją w sposób następujący:

„[...] Europejska Wspólnota Gospodarcza jest wspólnotą prawa, to znaczy, że zarówno państwa członkowskie, jak i instytucje podlegają kontroli zgodności wydanych przez nie aktów z podstawową kartą konstytucyjną, jaką stanowi traktat. W szczególności w art. [230 WE] i [241 WE] z jednej strony, oraz w art. [234 WE] z drugiej strony, traktat ustanawia zupełny system środków prawnych i procedur w celu powierzenia Trybunałowi Sprawiedliwości kontroli zgodności z prawem aktów instytucji. System ten zapewnia ochronę osób fizycznych i prawnych przed stosowaniem wobec nich aktów o charakterze generalnym, których nie mogą bezpośrednio zaskarżyć przed Trybunałem ze względu na szczególne warunki dopuszczalności określone w art. [230 akapit drugi WE]. Jeżeli wdrożenie w drodze administracyjnej tych aktów należy do obowiązków instytucji wspólnotowych, osoby fizyczne i prawne mogą wnieść skargę bezpośrednio do Trybunału przeciwko aktom wykonawczym, których są adresatami lub które dotyczą ich bezpośrednio i indywidualnie, podnosząc na poparcie tej skargi zarzut bezprawności aktu podstawowego o charakterze generalnym. Jeżeli implementacja aktu wchodzi w zakres obowiązków władz krajowych, osoby te mogą podnieść zarzut nieważności aktów o charakterze generalnym przed sądami krajowymi i sprawić, by sądy krajowe zwróciły się z tą kwestią do Trybunału Sprawiedliwości w trybie prejudycjalnym”.

29. Rozumiane w ten sposób pojęcie wspólnoty prawa ma podwójny wymiar²⁶: normatywny, który implikuje nakaz zgodności aktów instytucji i państw członkowskich z traktatem, oraz jurysdykcyjny, który zakłada ochronę sądową przed aktami wspólnotowymi niezgodnymi z prawem. „Konstytucyjny element wspólnoty prawa”²⁷, jakim jest prawo do skutecznego odwołania się do sądu, został ponadto usankcjonowany w orzecznictwie wydanym po wyżej wymienionym wyroku w sprawie *Les Verts* przeciwko Parlamentowi. Kierując się tradycjami konstytucyjnymi wspólnymi dla państw członkowskich, jak również art. 6 i 13 europejskiej Konwencji ochrony praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., Trybunał uczynił z tego prawa zasadę ogólną prawa wspólnotowego²⁸. Celem było uniknięcie kreowania kompetencji niepodlegających przepisom prawa i kontroli sądowej i zapewnienie w tym celu odpowiednich struktur: przeniesienie kompetencji państwa powinno iść w parze z wykonywaniem kontroli i odpowiednimi możliwościami zaskarżenia. Jak wiadomo, idea ta znajduje dzisiaj swój wyraz w art. 6 ust. 1 traktatu UE. Początkowo jedynie sądy

25 — Wyrok z dnia 23 kwietnia 1986 r. w sprawie 294/83, Rec. str. 1339, pkt 23.

26 — Zobacz D. Simon, „La Communauté de droit”, w „Réalités et perspectives du droit communautaire des droits fondamentaux”, Bruylant, Bruxelles 2000, str. 85.

27 — Wyrok Sądu z dnia 3 maja 2002 r. w sprawie T-177/01 *Jégo-Quéré* przeciwko Komisji, Rec. str. II-2365, pkt 41.

28 — Zobacz wyrok z dnia 15 maja 1986 r. w sprawie 222/84 *Johnston*, Rec. str. 1651, pkt 18.

krajowe były objęte wymogami wynikającymi z tej zasady²⁹. Niemniej, jak tylko Trybunał miał sposobność, stopniowo rozszerzał zakres jej zastosowania do ochrony sądowej przez sądy wspólnotowe. W ten sposób stwierdził on, że Sąd Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich nie naruszył prawa do skutecznej ochrony sądowej, przyjmując, iż komunikat nie może stanowić przedmiotu skargi o stwierdzenie nieważności³⁰, oraz uznał, że zasada ogólna prawa do skutecznej i pełnej ochrony sądowej uzasadnia zastosowanie środków tymczasowych „w celu uniknięcia luk w ochronie prawnej zapewnianej przez Trybunał”³¹.

30. Ta zasada prawa do skutecznej ochrony sądowej jest interpretowana w ten sposób, że zakazuje, jeżeli nie wszelkich ograniczeń, to w każdym razie całkowitego braku ochrony sądowej. Tę wytyczną w orzecnictwie Trybunał przypominał ostatnio w sprawie Eurojust³². Chociaż stwierdził on niedopuszczalność skargi o stwierdzenie nieważności

pewnej ilości ogłoszeń o naborze członków personelu tymczasowego wydanych przez Eurojust, zaznaczył — niewątpliwie wyłączenie z tego powodu — że nie wynika z tego jednak naruszenie prawa do skutecznej ochrony sądowej. Sporne akty nie były bowiem wyłączone spod wszelkiej kontroli sądowej, ponieważ główni zainteresowani, to jest kandydaci na różne stanowiska wymienione w zaskarżonym ogłoszeniu o naborze, mieli dostęp do sądu wspólnotowego na warunkach przewidzianych w art. 91 regulaminu pracowniczego Wspólnot Europejskich i w przypadku takiej skargi państwa członkowskie mogły interweniować w sporze oraz ewentualnie wnieść odwołanie od wyroku Sądu.

31. Z takiego rozumienia prawa do skutecznej ochrony sądowej wynika, że w przypadku gdy konstrukcja danego środka prawnego prowadziłaby do pozostawienia skarżących bez możliwości odwołania, Trybunał nigdy nie sprzeciwiał się rozszerzającej wykładni przesłanek dopuszczalności.

32. Stanowisko takie obserwowane jest w szczególności w ramach skarg o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 230 WE. Trybunał nie waha się przed szeroką interpretacją swych kompetencji w celu zapewnienia dostępu do sądu wspólnotowego; dotyczy to zarówno pojęcia aktu zaskarżalnego, jak i podmiotów uprawnionych do złożenia skargi. Przykładowo

29 — Zobacz wyrok z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie C-432/05 Unibet, Zb.Orz. str. I-2271.

30 — Zobacz wyrok z dnia 18 marca 1997 r. w sprawie C-282/95 P Guérin Automobiles przeciwko Komisji, Rec. str. I-1503, pkt 33–40.

31 — Postanowienia: z dnia 3 maja 1996 r. w sprawie C-399/95 R Niemcy przeciwko Komisji, Rec. str. I-2441, pkt 46, i z dnia 23 lutego 2001 r. w sprawie C-445/00 R Austria przeciwko Radzie, Rec. str. I-1461, pkt 111.

32 — Wyrok z dnia 15 marca 2005 r. w sprawie C-160/03 Hiszpania przeciwko Eurojustowi, Zb.Orz. str. I-2077.

w sprawie AETR³³ Trybunał dopuścił możliwość skargi o stwierdzenie nieważności, obok aktów nazwanych, w odniesieniu do wszystkich środków przyjętych przez instytucje, niezależnie od ich rodzaju lub formy, które wywołują skutki prawne, opierając uzasadnienie takiego rozwiązania na spoczywającym na nim obowiązku zapewnienia przestrzegania prawa, to jest ochrony sądowej przed aktami wspólnotowymi niezgodnymi z prawem. Należy przypomnieć, że w wyroku w sprawie *Les Verts* przeciwko Parlamentowi³⁴, chociaż tekst traktatu nie wymieniał aktów tej instytucji jako ewentualnego przedmiotu skargi o stwierdzenie nieważności, Trybunał przyznał mu legitymację bierną, opierając się na zasadzie wspólnoty prawa, która oznacza istnienie pełnego systemu kontroli legalności aktów instytucji.

33. Wydaje się, że szeroka interpretacja pojęcia „oddziaływania indywidualnego” przyjęta w niektórych sprawach była również w sposób domyślny powodowana troską o zapewnienie ochrony sądowej³⁵. W ten sposób w sprawie *Piraiki-Patraiki i in. przeciwko Komisji*³⁶ Trybunał niewątpliwie uwzględnił fakt, że wszyscy skarżący, którzy żądali stwierdzenia nieważności decyzji Komisji zezwalającej rządowi francuskiemu na wprowadzenie kwot przywozowych bawełny pochodzącej z Grecji, byli greckimi eksporterami bawełny, którym byłoby trudno zakwestionować środek krajowy skierowany wyłącznie do importerów; w sprawie *Codorniu* przeciwko Radzie³⁷, stwierdzając, że jednostka może żądać stwierdzenia nieważności rozporządzenia, które wyrządza jej szczególnie ciężką szkodę, niewątpliwie uwzględnił okoliczność, iż skarżący nie mieli innych możliwości, jak naruszyć to rozporządzenie, aby zakwestionować jego ważność w ramach procedur dotyczących stosowania sankcji przewidzianych w prawie krajowym³⁸; w sprawie *Cofaz i in. przeciwko Komisji*³⁹, orzekając, że decyzja stwierdzająca zgodność pomocy ze wspólnym rynkiem dotyczy indywidualnie konkurujących ze sobą przedsiębiorstw, niewątpliwie był pod wpływem rzecznika generalnego P. VerLorena van Themaata, który zaznaczył w swojej opinii, że w braku bezpośredniej skuteczności art. 87 ust. 1 prawo wspólnotowe nie daje tym przedsiębiorstwom „żadnej alternatywnej ochrony sądowej przed sądami krajowymi”⁴⁰. W końcu, uznając w sprawie *Allied Corporation i in. przeciwko Komisji*⁴¹ prawo zainteresowanych przedsiębiorstw produkcyjnych i eksportujących do żądania stwierdzenia nieważności rozporządzeń wprowadzających cło antydumpingowe, Trybunał wyraźnie podkreślił tym razem, że to prawo „nie zagraża podwójnym zastosowaniem w dziedzinie środków odwoławczych, ponieważ skarga do sądu krajowego jest możliwa wyłącznie w następstwie poboru cła antydumpingowego płaconego normalnie

rowany wyłącznie do importerów; w sprawie *Codorniu* przeciwko Radzie³⁷, stwierdzając, że jednostka może żądać stwierdzenia nieważności rozporządzenia, które wyrządza jej szczególnie ciężką szkodę, niewątpliwie uwzględnił okoliczność, iż skarżący nie mieli innych możliwości, jak naruszyć to rozporządzenie, aby zakwestionować jego ważność w ramach procedur dotyczących stosowania sankcji przewidzianych w prawie krajowym³⁸; w sprawie *Cofaz i in. przeciwko Komisji*³⁹, orzekając, że decyzja stwierdzająca zgodność pomocy ze wspólnym rynkiem dotyczy indywidualnie konkurujących ze sobą przedsiębiorstw, niewątpliwie był pod wpływem rzecznika generalnego P. VerLorena van Themaata, który zaznaczył w swojej opinii, że w braku bezpośredniej skuteczności art. 87 ust. 1 prawo wspólnotowe nie daje tym przedsiębiorstwom „żadnej alternatywnej ochrony sądowej przed sądami krajowymi”⁴⁰. W końcu, uznając w sprawie *Allied Corporation i in. przeciwko Komisji*⁴¹ prawo zainteresowanych przedsiębiorstw produkcyjnych i eksportujących do żądania stwierdzenia nieważności rozporządzeń wprowadzających cło antydumpingowe, Trybunał wyraźnie podkreślił tym razem, że to prawo „nie zagraża podwójnym zastosowaniem w dziedzinie środków odwoławczych, ponieważ skarga do sądu krajowego jest możliwa wyłącznie w następstwie poboru cła antydumpingowego płaconego normalnie

33 — Wyrok z dnia 31 marca 1971 r. w sprawie 22/70 Komisja przeciwko Radzie, zwany „wyrokiem w sprawie AETR”, Rec. str. 263, pkt 40 i 41.

34 — Wyżej wymieniony, pkt 23–25.

35 — Zobacz K. Lenaerts, „The legal protection of private parties under the EC Treaty: a coherent and complete system of judicial review?”, w *„Mélanges en l'honneur de Giuseppe Federico Mancini”*, wyd. Dott. A. Giuffrè, Milan 1998, str. 591, 608–613.

36 — Wyrok z dnia 17 stycznia 1985 r. w sprawie 11/82, Rec. str. 207.

37 — Wyrok z dnia 18 maja 1994 r. w sprawie C-309/89, Rec. str. I-1853.

38 — Zobacz J.C. Moitinho de Almeida, „Le recours en annulation des particuliers: nouvelles réflexions sur l'expression »la concernent... individuellement«”, Mém. Ulrich Everling, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1995, str. 849, 868.

39 — Wyrok z dnia 28 stycznia 1986 r. w sprawie 169/84, Rec. str. 391.

40 — Opinia z dnia 16 października 1985 r., str. 403.

41 — Wyrok z dnia 21 lutego 1984 r. w sprawach połączonych 239/82 i 275/82, Rec. str. 1005, pkt 13.

przez importera mającego siedzibę we Wspólnocie”.

cich; w konsekwencji uznał on bierny udział Parlamentu w postępowaniu spornym dotyczącym stwierdzenia nieważności⁴³. Równie fundamentalne jest uznanie w orzecznictwie czynnej legitymacji Parlamentu w zakresie skargi o stwierdzenie nieważności, pomimo niewymienienia tej instytucji w art. 173 traktatu WE jako skarżącej, które uzasadnione było niepewnym charakterem czy wręcz nieskutecznością ochrony sądowej prerogatyw Parlamentu powierzonej innym instytucjom, państwom członkowskim i jednostkom⁴⁴.

34. Ponadto, jeżeli od tego zależy ochrona sądowa, Trybunał nie waha się wyjść poza brzmienie art. 230 WE i zapełnić jego luki. Jak podkreślił rzecznik generalny G.F. Mancini, „obowiązek przestrzegania prawa [...] dominuje nad ograniczeniami prawa pisanego; za każdym razem, kiedy wymaga tego ochrona jednostek, Trybunał, w imię zasady, która przyświeca jego misji, jest gotowy do poprawienia lub uzupełnienia przepisów, które ograniczają jego kompetencje”⁴². Symbolem tego orzecznictwa wiernego przede wszystkim zasadzie wspólnoty prawa, z której wynika prawo do skutecznego odwołania się do sądu, jest przede wszystkim wyżej wymieniony wyrok w sprawie *Les Verts* przeciwko Parlamentowi. Chociaż art. 173 traktatu WE [obecnie, po zmianie, art. 230 WE] nie wymieniał Parlamentu jako pozwanego, Trybunał wywiódł z „ducha traktatu wyrażonego w art. [220 WE]” i ustanowionego przez niego „systemu” zasadę wspólnoty prawa, która daje możliwość bezpośredniej skargi przeciwko wszystkim przepisom przyjętym przez instytucje i mającym na celu wywołanie skutków prawnych wobec osób trze-

35. Można by, co prawda, replikować, że wyrok w sprawie *Unión de Pequeños Agricultores* przeciwko Radzie⁴⁵ dał koniec temu odważnemu podejściu do wspólnoty prawa, zostawiając dziś miejsce na politykę orzeczniczą kierującą się bardziej „samoograniczeniem”. Trybunał przestał uważać się za upoważnionego do wykraczania poza tekst traktatu, jeżeli akt ten narusza prawo do skutecznej ochrony sądowej, z obawy, aby nie uzurpować sobie kompetencji rewidowania traktatu powierzonej państwom członkowskim. W rzeczywistości nie tak należy moim zdaniem interpretować ten wyrok⁴⁶. To, że Trybunał nie zgodził się na pominięcie przesłanek dopuszczalności określonych w art. 230 akapit czwarty WE w odniesieniu do skargi o stwierdzenie nieważności wnoszonej przez jednostki, wynika z faktu, że przestrzeganie tych prze-

42 — Opinia w ww. sprawie *Les Verts* przeciwko Parlamentowi, str. 1350.

43 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie *Les Verts* przeciwko Parlamentowi, pkt 23–25.

44 — Wyrok z dnia 22 maja 1990 r. w sprawie C-70/88 Parlament przeciwko Radzie, Rec. str. I-2041.

45 — Wyrok z dnia 25 lipca 2002 r. w sprawie C-50/00 P, Rec. str. I-6677.

46 — Zobacz moją opinię z dnia 21 października 2004 r. w sprawie C-141/02 P Komisja przeciwko max.mobil (wyrok z dnia 22 lutego 2005 r.), Zb.Orz. str. I-1283, pkt 48 i w szczególności przypisy 50.

słanek prowadziło wprawdzie do pewnego ograniczenia ochrony sądowej, ale nie do jej braku, i dlatego poprawa „systemu kontroli legalności aktów wspólnotowych”⁴⁷ powinna pozostać zastrzeżona dla państw członkowskich. Brak ochrony sądowej wynikający z braku legitymacji skarżących do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności został złagodzony przypomnianym państwom członkowskim i ich sądom bezwzględny obowiązek ustanowienia i stosowania systemu środków prawnych i procedur zapewniających przestrzeganie prawa do skutecznej ochrony sądowej⁴⁸. Analizę tę moim zdaniem potwierdza rozwiązanie przyjęte ostatnio w wyroku w sprawie *Gestoras Pro Amnistía i in. przeciwko Radzie*⁴⁹, w którym Trybunał orzekł co do niedopuszczalności skargi z tytułu odpowiedzialności pozaumownej o naprawienie szkody rzekomo poniesionej z powodu wpisania na listę osób uczestniczących w aktach terrorystycznych, która została załączona do wspólnego stanowiska przyjętego w ramach tytułu VI traktatu UE. Jeżeli chodzi o skarżących, którzy podnosili naruszenie prawa do skutecznej ochrony sądowej, Trybunał wskazał wprawdzie, że wprowadzenie systemu odpowiedzialności pozaumownej w ramach trzeciego filaru wymagałoby ewentualnej rewizji traktatów, niemniej zatroszczył się on o podkreślenie, że niezależnie od tego ograniczenia jego kompetencji przewidzianych w art. 35 UE w ramach tytułu VI traktatu UE skarżący nie byli pozbawieni całkowicie ochrony sądowej. W tym względzie — chociaż art. 35 UE nie przewiduje zaskarżalności wspólnych stanowisk — Trybunał uznał się za właściwy w szczególności w zakresie orzekania co do wykładni lub ważności wspólnego stanowiska, które wywołuje skutki prawne względem osób trzecich. Trybunał

przypomniął również o spoczywającym na państwach członkowskich, a w szczególności na ich sądach, obowiązku interpretowania i stosowania krajowych przepisów procesowych regulujących korzystanie z prawa do skargi w sposób umożliwiający osobom fizycznym i prawnym kwestionowanie przed sądem legalności każdej decyzji lub każdego innego środka krajowego dotyczącego przygotowania lub stosowania wobec nich aktu Unii oraz ewentualnie dochodzenia naprawienia poniesionej szkody.

36. Na podstawie tej linii orzecznictwa uważam, że mogę zaproponować Trybunałowi, by wykroczył poza brzmienie art. 230 akapit piąty WE w celu uznania dopuszczalności skargi wniesionej przez Rzeczpospolitą Polską. Z tej perspektywy należy moim zdaniem odrzucić od razu trzy zarzuty.

37. Pierwszy polega, jak to czyni Rada, na stwierdzeniu, że nie można żądać od Trybunału, by czynił to, od uczynienia czego odstąpiły strony traktatu akcesyjnego. Miały one jak najbardziej możliwość wprowadzenia czasowych odstępstw od traktatów założycielskich. Akt przystąpienia faktycznie przewidział szereg przepisów przejściowych, które wprowadzają odstępstwa od traktatów i prawa wtórnego. W szczególności wprowadzone zostały specjalne i uproszczone procedury legislacyjne w celu uwzględnienia akcesji i konieczności dostosowań aktów

47 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie *Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie*, pkt 45.

48 — *Ibidem*, pkt 41 i 42.

49 — Wyrok z dnia 27 lutego 2007 r. w sprawie C-354/04 P, *Zb.Orz.* str. I-1579.

instytucji w drodze procedur prostszych niż normalnie stosowane. Gdyby strony traktatu akcesyjnego uznały, że przepisy tego traktatu nie zapewniają odpowiednio ochrony sądowej dla nowych państw członkowskich, mogły jak najbardziej ustanowić niezbędne przepisy wprowadzające odstępstwa. Takie przepisy mogły przewidzieć, że w drodze odstępstwa termin do wniesienia skargi dla nowych państw członkowskich będzie biegł dopiero od dnia przystąpienia, a nie od daty publikacji aktów. Niemniej należy stwierdzić, że nie dokonano takiego wyboru, a w trakcie negocjacji akcesyjnych nie uzgodniono żadnego przepisu szczególnego lub innego przepisu przejściowego wprowadzającego odstępstwo od przepisów art. 230 akapit piąty WE lub od przepisów regulaminu dotyczących terminów do wniesienia skargi.

38. Moim zdaniem zarzut ten jest bezpodstawny i można by mu przeciwstawić wszystkie wcześniejsze stanowiska orzecznictwa. Trudno moim zdaniem interpretować milczenie aktu przystąpienia jako wyrażenie woli stron, by nie dokonywać jakichkolwiek odstępstw od *dies a quo* określonego w art. 230 akapit piąty WE. Odzwierciedla ono raczej fakt, że nie myślały one o braku ochrony sądowej nowych państw członkowskich wynikającym w odniesieniu do aktów przyjętych w okresie między podpisaniem i wejściem w życie traktatu akcesyjnego z przyjęcia za początek terminu do wniesienia skargi daty ich publikacji. W każdym razie należy przypomnieć, że fakt, iż stanowiący prawo nie uznali zmiany art. 173 traktatu WE za wskazaną pomimo takiej propozycji sformułowanej przez Komisję w trakcie negocjowania Jednoli-

tego aktu europejskiego, nie przeszkodził Trybunałowi w przyznaniu Parlamentowi czynnej i biernej legitymacji w zakresie skargi o stwierdzenie nieważności.

39. Drugi zarzut, podniesiony w szczególności przez Radę, polega na stwierdzeniu, że nic a priori nie stało na przeszkodzie temu, by Rzeczpospolita Polska wszczęła postępowanie o stwierdzenie nieważności od dnia publikacji spornej decyzji. Nie mogła ona wprawdzie opierać się przy tym na art. 230 akapit drugi WE, lecz miała możliwość skorzystania z akapitu czwartego tego artykułu.

40. Przypadek ten niewątpliwie nie był jeszcze przedmiotem orzecznictwa⁵⁰. Niemniej pierwszą wskazówkę dają nam rozwiązania dotyczące określenia interwencji w rozumieniu art. 40 statutu Trybunału Sprawiedliwości⁵¹. Wynika z niego, że państwo trzecie może interweniować, jak

50 — Zobacz jednakże zawiśłą przed Sądem sprawę T-319/05 Konfederacja Szwajcarska przeciwko Komisji.

51 — Którego brzmienie jest następujące:
„Państwa członkowskie i instytucje Wspólnot mogą interweniować w sprawach rozpatrywanych przez Trybunał. Takie samo prawo przysługuje każdej innej osobie, która uzasadni interes w rozstrzygnięciu sprawy przedłożonej Trybunałowi, z wyjątkiem sporów między państwami członkowskimi, między instytucjami Wspólnot lub między państwami członkowskimi a instytucjami Wspólnot.
[...]”.

zezwała na to „każdej innej osobie”⁵² art. 40 akapit drugi tego statutu, oraz że nie może żądać przewidzianego w tym przepisie wyłączenia interwencji każdej osoby innej niż państwa członkowskie i instytucje Wspólnoty w sporach między państwami członkowskimi, między instytucjami Wspólnot lub między państwami członkowskimi a instytucjami Wspólnot⁵³. Innymi słowy, jeżeli państwo trzecie nie może żądać legitymacji procesowej przyznanej w systemie wspólnotowym państwu członkowskiemu, ma ono zdolność sądową, którą przepis ten przyznaje osobom prawnym.

41. To dodanie wynikające z zastosowania art. 40 statutu Trybunału Sprawiedliwości potwierdzone jest rozwiązaniami dotyczącymi prawa do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności przysługującego krajom i terytoriom zamorskim oraz regionom i wspólnotom autonomicznym. Wynika z nich, że „celem art. 173 akapit czwarty traktatu [...] jest przyznanie odpowiedniej ochrony sądowej wszystkim osobom fizycznym i prawnym, których akty instytucji wspólnotowych dotyczą bezpośrednio i indywidualnie. Legitymacja procesowa powinna być zatem przyznana w zależności od tego jedynego celu, a skarga o stwierdzenie nieważności dopuszczalna dla wszystkich, którzy spełniają przewidziane przesłanki

obiektywne, to jest posiadają wymaganą osobowość prawną, a zaskarżony akt dotyczący ich indywidualnie i bezpośrednio. Takie rozwiązanie należy przyjąć również, kiedy skarżący jest jednostką publiczną spełniającą te kryteria”⁵⁴. W konsekwencji, jeżeli region posiada osobowość prawną na mocy swojego prawa krajowego, należy uznać go za osobę prawną w rozumieniu art. 230 akapit czwarty WE⁵⁵ i może on co do zasady wnieść skargę o stwierdzenie nieważności⁵⁶. To samo odnosi się również do Rzeczypospolitej Polskiej, która ma osobowość prawną na mocy swojego prawa krajowego oraz — jak każde państwo — na mocy prawa międzynarodowego. Państwo to miało zatem w dniu publikacji spornego środka zdolność sądową, aby oddać pod kontrolę Trybunału niekorzystny dla niego akt. Oczywiście możliwość, którą dysponowało ono, by wnieść na podstawie art. 230 akapit czwarty WE skargę o stwierdzenie nieważności, nie była nieograniczona. Była ona uzależniona od obiektywnych przesłanek dopuszczalności polegających na sprawdzeniu istnienia własnego interesu w kwestionowaniu zaskarżonej decyzji oraz unikaniu przekształcenia legitymacji procesowej osób fizycznych lub prawnych w pewien rodzaj *actio popularis*⁵⁷. Przesłanki te zmierzają w szczególności do ustalenia bezpośredniego i indywidualnego związku łączącego państwo z zakwestionowanym aktem, którego nie było adresatem. W tym względzie fakt, iż Rzeczpospolita

52 — Zobacz postanowienie z dnia 23 lutego 1983 r. w sprawach połączonych 91/82 R i 200/82 R *Chris International Foods przeciwko Komisji*, Rec. str. 417. Można wnioskować, że fakt, iż decyzja, którą Komisja skierowała do Królestwa Szwecji, w owym czasie państwa trzeciego, została uznana za zaskarżalną jako „decyzja skierowana do innej osoby” w rozumieniu art. 230 akapit czwarty WE, skłania do uznania, iż pojęcie „osoby”, kiedy jest używane we wspólnotowych przepisach procesowych, może odnosić się również do państwa trzeciego (zob. wyrok z dnia 29 czerwca 1994 r. w sprawie C-135/92 *Fiskano przeciwko Komisji*, Rec. str. I-2885).

53 — Zobacz postanowienie Sądu z dnia 7 lipca 2006 r. w sprawie T-319/05 *Konfederacja Szwajcarska przeciwko Komisji*, Zb.Orz. str. II-2073.

54 — Wyrok Sądu z dnia 15 czerwca 1999 r. w sprawie T-288/97 *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia przeciwko Komisji*, Rec. str. II-1871, pkt 41.

55 — Zobacz np. wyrok Sądu z dnia 30 kwietnia 1998 r. w sprawie T-214/95 *Vlaams Gewest przeciwko Komisji*, Rec. str. II-717, pkt 28.

56 — Zobacz np. wyroki Trybunału: z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie C-452/98 *Nederlandse Antillen przeciwko Radzie*, Rec. str. I-8973, pkt 51, z dnia 10 kwietnia 2003 r. w sprawie C-142/00 P *Komisja przeciwko Nederlandse Antillen*, Rec. str. I-3483, pkt 59; wyrok Sądu z dnia 15 grudnia 1999 r. w sprawach połączonych T-132/96 i T-143/96 *Freistaat Sachsen i in. przeciwko Komisji*, Rec. str. II-3663, pkt 81, i postanowienie Sądu z dnia 7 lipca 2004 r. w sprawie T-37/04 R *Região autónoma dos Açores przeciwko Radzie*, Zb.Orz. str. II-2153, pkt 112.

57 — Zobacz podobnie ww. wyrok w sprawie *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia przeciwko Komisji*, pkt 49.

Polska jest wskazana imiennie w akcie przystąpienia, wobec którego sporna decyzja jest aktem wykonawczym, nie może zwalniać jej z wykazania istnienia bezpośredniego i indywidualnego związku. Trybunał orzekł już, że fakt, iż dany kraj lub terytorium zamorskie (zwane dalej „KTZ”) są wymienione w czwartej części i w załączniku IV do traktatu WE, nie zwalnia ich z obowiązku wykazania, że zastosowany środek dotyczył go indywidualnie i bezpośrednio⁵⁸. W niniejszym przypadku wymóg indywidualnego związku mógłby faktycznie stać na przeszkodzie dopuszczalności skargi wniesionej przez Rzeczpospolitą Polską.

abstrakcyjny i generalny”⁶⁰, to jest wszystkich rolników w nowych państwach członkowskich uprawiających produkty rolne objęte nowymi płatnościami bezpośrednimi. Jest to więc środek o zakresie ogólnym. Fakt, iż Rzeczpospolita Polska jest wymieniona wyraźnie w zaskarżonym przepisie, nie może kwestionować jego zakresu ogólnego, ponieważ inne nowe państwa członkowskie również są w nim wymienione i znajduje on zastosowanie do wszystkich nowych państw członkowskich i wszystkich rolników prowadzących tam działalność⁶¹. Niemniej wiadomo, że charakter powszechnie obowiązujący zaskarżonego aktu nie stanowi przeszkody dla wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności przez osobę fizyczną lub prawną, o ile dotyczy on jej bezpośrednio i indywidualnie⁶².

42. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że „w celu określenia, czy dany akt ma zakres ogólny, czy też nie, należy ocenić jego rodzaj i skutki prawne, które ma wywoływać lub które faktycznie wywołuje”⁵⁹. W niniejszej sprawie zaskarżony przepis zastępuje przepisy załącznika II do aktu przystąpienia, które zmieniają rozporządzenie nr 1259/1999, przepisami, które zmieniają rozporządzenie nr 1782/2003, w celu uwzględnienia dostosowań wprowadzonych do WPR w wyniku przyjęcia tego ostatniego rozporządzenia, co miało miejsce po podpisaniu instrumentów akcesyjnych. Z tej perspektywy zaskarżony przepis rozszerza mechanizm stopniowego wprowadzania płatności bezpośrednich w nowych państwach członkowskich na nowe płatności bezpośrednie. „Znajduje on [więc] zastosowanie do sytuacji obiektywnie określonych i powoduje skutki prawne wobec kategorii osób wskazanych w sposób

43. W tym względzie dowód indywidualnego związku łączącego skarżącego i kwestionowany środek jest podporządk-

58 — Zobacz ww. wyrok w sprawie *Nederlandse Antillen* przeciwko Radzie, pkt 47–50.

59 — Wyrok z dnia 6 października 1982 r. w sprawie 307/81 *Alusuisse Italia* przeciwko Radzie i Komisji, Rec. str. 3463, pkt 8, i ww. wyrok w sprawie *Nederlandse Antillen* przeciwko Radzie, pkt 52.

60 — Dla powtórzenia formuły przypominanej zwykle w orzecznictwie dla określenia aktu normatywnego zob. np. wyrok z dnia 17 czerwca 1980 r. w sprawach połączonych 789/79 i 790/79 *Calpak i Società Emiliana Lavorazione Frutta* przeciwko Komisji, Rec. str. 1949, pkt 9, postanowienie z dnia 20 maja 1987 r. w sprawach połączonych od 233/86 do 235/86 *Champlor i in.* przeciwko Komisji, Rec. str. 2251, pkt 9, i wyrok Sądu z dnia 5 czerwca 1996 r. w sprawie T-398/94 *Kahn Scheepvaart* przeciwko Komisji, Rec. str. II-477, pkt 39.

61 — Zobacz podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko *Nederlandse Antillen*, pkt 6; ww. postanowienie w sprawie *Região autónoma dos Açores* przeciwko Radzie, pkt 113.

62 — Zobacz ww. wyrok w sprawie *Codorniu* przeciwko Radzie, pkt 19.

kowany niezmiennie⁶³ spełnieniu „testu Plaumanna”⁶⁴, na którego podstawie akt o zakresie ogólnym może dotyczyć osób fizycznych lub prawnych wyłącznie, jeżeli „dotyczy ich z racji pewnych swoistych cech lub okoliczności faktycznych, które są dla nich, w porównaniu z innymi podmiotami, charakterystyczne i z tego powodu określają te osoby indywidualnie w sposób analogiczny do adresata”. Należy zatem ustalić, czy zaskarżony przepis dotyczy Rzeczypospolitej Polskiej z racji pewnych swoistych dla niej cech lub okoliczności faktycznych, które odróżniają ją od innych podmiotów. Również w tej kwestii cenne wskazówki daje nam orzecznictwo dotyczące legitymacji do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności przysługującej krajom i terytoriom zamorskim oraz regionom i wspólnotom autonomicznym. Z jego lektury dowiadujemy się, że indywidualizacja skarżącej wspólnoty terytorialnej nie może wynikać z niekorzystnych reperkusji społeczno-gospodarczych zaskarżonego aktu dla przedsiębiorstw prowadzących działalność na jej terytorium. Trybunał orzekł zatem, że „interes ogólny, który dany KTZ jako jednostka właściwa w kwestiach porządku gospodarczego i społecznego na swoim terytorium może mieć w uzyskaniu pozytywnych skutków dla rozwoju gospodarczego na tym terytorium, nie może sam w sobie wystarczyć, by uznać, że [...] akt dotyczy go indywidualnie”⁶⁵. Również nało-

żony na autora aktu przez normę kompetencyjną obowiązek uwzględnienia negatywnych reperkusji, które środek, który zamierza on przyjąć, może mieć dla gospodarki danej wspólnoty i zainteresowanych przedsiębiorstw, nie może wystarczyć dla wykazania, że dotyczy on tej wspólnoty w sposób indywidualny. W ten właśnie sposób Trybunał orzekł w odniesieniu do Antyli Niderlandzkich w sytuacji, gdy środki ochrony, których stwierdzenia nieważności ten KTZ żądał, zostały przyjęte na podstawie przepisu, który zobowiązywał jego autora do uwzględnienia konsekwencji społeczno-gospodarczych, jakie mogły one mieć dla danych KTZ⁶⁶.

44. Niewątpliwie orzecznictwo to nie jest wolne od krytyki⁶⁷. Nie wydaje mi się jednak, aby była to najlepsza okazja dla dyskusji i kwestionowania go. Zmiana w niniejszej sprawie orzecznictwa dotyczącego indywidualnego oddziaływania na określone wspólnoty terytorialne oznaczałaby uelastycznienie oceny przesłanek dopuszczalności, aby sprzeciwić się dopuszczalności niniejszej skargi ze względu na to, że skarżąca miała jakoby legitymację do wniesienia skargi od dnia publikacji spornej decyzji, a nie czyniąc tego w terminie, utraciła to prawo. Byłoby to

63 — Znana jest stanowczość, z jaką Trybunał w ww. wyroku w sprawie *Unión de Pequeños Agricultores* przeciwko Radzie (pkt 36 i 37) przypominał, że nie może być mowy o interesie indywidualnym, jeżeli nie są spełnione przesłanki określone w wyroku z dnia 15 lipca 1963 r. w sprawie 25/62 *Plaumann* przeciwko Komisji, Rec. str. 197.

64 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie *Plaumann* przeciwko Komisji, str. 223.

65 — Wyżej wymienione wyroki w sprawach: *Nederlandse Antillen* przeciwko Radzie, pkt 64, i *Komisja* przeciwko *Nederlandse Antillen*, pkt 69. Analogiczne sformułowania znajduje się w odniesieniu do skarg wniesionych przez regiony, zob. np. postanowienia Sądu: z dnia 16 czerwca 1998 r. w sprawie T-238/97 *Comunidad Autónoma de Cantabria* przeciwko Radzie, Rec. str. II-2271; z dnia 23 października 1998 r. w sprawie T-609/97 *Regione Puglia* przeciwko Komisji i Hiszpanii, Rec. str. II-4051, i ww. postanowienie w sprawie *Região autónoma dos Açores* przeciwko Radzie, pkt 118.

66 — Zobacz ww. wyroki w sprawach: *Nederlandse Antillen* przeciwko Radzie, pkt 66–72, i *Komisja* przeciwko *Nederlandse Antillen*, pkt 71–76.

67 — Zobacz krytykę tego orzecznictwa ze strony J. Wakefielda, „The plight of the regions in a multi-layered Europe”, *ELR*, 2005, str. 406.

jak odmowa leczenia chorego pod pretekstem, iż właśnie odkryto sposób na zapobieganie chorobie.

w niniejszej sprawie odstąpić od tekstu traktatu WE w imię zasady prawa do skutecznej ochrony sądowej.

45. Trzeci zarzut, również podniesiony w szczególności przez Radę, polega na stwierdzeniu, że okoliczność, iż w niniejszym przypadku skarżąca uzyskała związany ze statusem państwa członkowskiego status powoda uprzywilejowanego dopiero w dniu 1 maja 2004 r., dacie wejścia w życie traktatu akcesyjnego, a zatem legitymację procesową, nie pozbawiła jej bynajmniej prawa do skargi, nawet gdyby termin do wniesienia skargi rozpoczął bieg z dniem publikacji spornej decyzji. Mianowicie, ponieważ Rzeczpospolita Polska została państwem członkowskim w dniu 1 maja 2004 r. i od tego dnia korzysta ze statusu skarżącego uprzywilejowanego, do chwili upływu terminu do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności w dniu 24 czerwca 2004 r. dysponowała jeszcze 55 dniami na jej wniesienie, nawet bez konieczności wykazywania interesu prawnego. Termin ten był w zupełności wystarczający na przygotowanie skargi, tym bardziej że Rzeczpospolita Polska знаła treść spornej decyzji przed jej publikacją, gdyż była włączona w prace Rady i jej działania przygotowawcze, a ponadto sprzeciwiała się przyjęciu tej decyzji na wszystkich poprzedzających to przyjęcie etapach procesu legislacyjnego. Poza tym wiedziała ona, że uzyska charakter państwa członkowskiego w odpowiednim czasie. Zasadne jest zatem zdaniem Rady pytanie, czy konieczne jest, aby

46. W każdym razie można zdaniem Rady podnieść argument, że terminy do wniesienia skargi zostały ustanowione w celu zapewnienia jasności i pewności stanów prawnych oraz uniknięcia jakiegokolwiek dyskryminacji lub arbitralnego traktowania w administracji i wymiarze sprawiedliwości⁶⁸. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że w celu spełnienia wymogów, dla których została przewidziana, regulacja wspólnotowa dotycząca terminów procesowych podlega „ściśłemu stosowaniu”⁶⁹ i powinna być „rygorystycznie przestrzegana”⁷⁰. Odstępstwa od niej mogą być wprowadzane wyłącznie „w okolicznościach całkowicie wyjątkowych, w przypadku okoliczności nieprzewidywalnych lub siły wyższej zgodnie z art. 45 akapit drugi statutu Trybunału Sprawiedliwości”⁷¹. Przede wszystkim na argument, iż ustalenie początku terminu do wniesienia skargi

68 — Zobacz w szczególności wyroki Trybunału: z dnia 26 listopada 1985 r. w sprawie 42/85 Cockerill-Sambre, Rec. str. 3749, pkt 10, i z dnia 15 stycznia 1987 r. w sprawie 152/85 Misset przeciwko Radzie, Rec. str. 223, pkt 11; postanowienie Trybunału z dnia 5 lutego 1992 r. w sprawie C-59/91 Francja przeciwko Komisji, Rec. str. I-525, pkt 8; wyrok Trybunału z dnia 23 stycznia 1997 r. w sprawie C-246/95 Coen, Rec. str. I-403, pkt 21; postanowienie Trybunału z dnia 19 lutego 2004 r. w sprawie C-369/03 P Forum des migrants przeciwko Komisji, Rec. str. I-1981, pkt 16; wyrok Sądu z dnia 18 września 1997 r. w sprawach połączonych T-121/96 i T-151/96 Mutual Aid Administration Services przeciwko Komisji, Rec. str. II-1355, pkt 38; i postanowienie Sądu z dnia 19 stycznia 2001 r. w sprawie T-126/00 Confindustria i in. przeciwko Komisji, Rec. str. II-85, pkt 21.

69 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Misset przeciwko Radzie, pkt 11, oraz ww. postanowienie w sprawach: Francja przeciwko Komisji, pkt 8, i Confindustria i in. przeciwko Komisji, pkt 21.

70 — Wyrok Sądu z dnia 17 czerwca 1998 r. w sprawie T-174/95 Svenska Journalistförbundet przeciwko Radzie, Rec. str. II-2289, pkt 50.

71 — Wyżej wymienione postanowienie w sprawie Forum des Migrants przeciwko Komisji, pkt 16; zob. również ww. postanowienie w sprawie Francja przeciwko Komisji, pkt 8.

w dniu publikacji zaskarżonej decyzji narusza prawo skarżącej do skutecznego odwołania się do sądu, można odpowiedzieć, że prawa do skutecznej ochrony sądowej „absolutnie nie narusza ściśle stosowanie regulacji wspólnotowych dotyczących terminów procesowych, które [...] odpowiada wymogowi pewności prawa”⁷².

47. Ten ostatni zarzut wprawia w zakłopotanie. Faktycznie można uznać, że w niniejszym przypadku zachowanie *dies a quo* określonego w traktacie WE nie prowadzi do odmówienia stronie skarżącej dostępu do sądu wspólnotowego z naruszeniem prawa do skutecznego odwołania się do sądu. Takie rozwiązanie naruszałoby jednak pewność prawa, którą mają chronić przepisy dotyczące obliczania terminu do wniesienia skargi i która uzasadnia wagę, jaką Trybunał z reguły przywiązuje do ich przestrzegania. W jaki sposób bowiem należy określić termin, który od chwili uzyskania przez skarżącą legitymacji procesowej, to jest od dnia 1 maja 2004 r., byłby wystarczający dla niej na przygotowanie i złożenie skargi? Przyznając, że 55 dni wystarczy, czy można by powiedzieć to samo o 40, 30, 10 czy 5 dniach? Stwierdzenie niedopuszczalności skargi Rzeczypospolitej Polskiej ze względu na to, że w ciągu 55 dni mogła skutecznie skorzystać ze swego prawa do wniesienia skargi, powodowałoby niepewność prawa prowadzącą do ciągłych sporów. Oczywiście, że aby im zapobiec, można by stwierdzić, tak jak utrzymuje Rada, że każdy dzień po dniu 1 maja 2004 r. jest jak najbardziej wystarczający, ponieważ skarżący mogli od chwili opublikowania spornego aktu przygotować

swoje skargi, by mieć je w pogotowiu i złożyć w pożądanym przez nie momencie w sekretariacie Trybunału. Niemniej takie rozwiązanie nie regulowałoby przypadków aktów przyjętych wcześniej niż dwa miesiące przed wejściem w życie traktatu akcesyjnego. Jak słusznie zauważyli strona skarżąca i państwa interweniujące, przyjęcie za *dies a quo* daty publikacji spornych aktów pozwoliłoby instytucjom na swobodne przyjmowanie aktów na podstawie aktu przystąpienia wcześniej niż dwa miesiące przed wejściem w życie traktatu akcesyjnego i pozbawienie w ten sposób przyszłych państw członkowskich jakiegokolwiek możliwości zaskarżenia. Nie wydaje mi się, aby w interesie prawidłowego wymiaru sprawiedliwości leżało wydanie wyroku, który wprawdzie rozwiązywałby niniejszy przypadek, ale podsycałby późniejsze spory. Przede wszystkim jest dla mnie niedopuszczalne, aby skuteczność czy wręcz istnienie podstawowego prawa do ochrony sądowej państw kandydujących do przystąpienia zależały od arbitralnego wyboru daty publikacji spornego aktu dokonanej przez instytucje wspólnotowe.

48. Uważam zatem za właściwe, aby za początek biegu terminu do wniesienia skargi przyjąć datę wejścia w życie traktatu akcesyjnego. Jedynie takie rozwiązanie pozwoli na zachowanie pewności prawa, będącej celem przepisów dotyczących terminów do wniesienia skargi, i na zapewnienie wszystkim przyszłym państwom członkowskim skutecznej ochrony sądowej ich praw w odniesieniu do aktów wspólnotowych przyjętych pomiędzy podpisaniem traktatu akcesyjnego a jego wejściem w życie. Należy przypomnieć, że prawo do skutecznej ochrony sądowej praw przysługujących jednostkom na mocy prawa wspólnotowego wymaga wyeliminowania zasad postępowania procesowego, które powodowałyby, że

72 — Postanowienie z dnia 17 maja 2002 r. w sprawie C-406/01 Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie, Rec. str. I-4561, pkt 20.

ochrona tych praw byłaby nadmiernie utrudniona lub praktycznie niemożliwa⁷³.

49. Oczywiście, aby sprzeciwić się takiemu rozwiązaniu, można by stwierdzić, że jeżeli przyszłe państwa członkowskie uznałyby, że ich prawa zostały naruszone przez akt przyjęty przez instytucje pomiędzy podpisaniem a wejściem w życie traktatu akcesyjnego, zawsze miałyby możliwość odmowy jego ratyfikacji lub stosowania. Niemniej oprócz tego, że prawidłowość takiego stanowiska byłaby dyskusyjna w świetle prawa międzynarodowego i w konsekwencji mogłaby powodować ich odpowiedzialność międzynarodową, taki środek represyjny okazałby się tak dalece nieproporcjonalny, że jego zastosowanie i w konsekwencji jego skuteczność stałyby się całkowicie iluzoryczne: nie strzela się z armaty do wróbli.

50. Jedynie droga sądowa jest zatem właściwa dla ochrony ich praw, ponieważ to prawo wspólnotowe nadaje prawa państwom kandydującym do przystąpienia. Z chwilą podpisania traktatu akcesyjnego zmieniają one swój status. Nie można ich już uważać za zwykłe osoby prawne, lecz stają się przyszłymi państwami członkowskimi. Układ między państwami członkowskimi i państwami kandydującymi, który sankcjonuje podpisanie instrumentów akcesyjnych, ustanawia wobec tych ostatnich pewien zespół praw i obowiązków. Przyszłe państwa członkowskie powinny mieć możliwość ochrony teŹe równowagi praw i obowiązków, czyli swoich

interesów, przed aktami przyjętymi w okresie pomiędzy podpisaniem traktatu akcesyjnego a dniem, w którym akcesja stała się skuteczna. Zresztą w tym celu przyszłym państwom członkowskim przysługuje status obserwatora przy Radzie, którego wykorzystanie daje im prawo do bycia informowanym i konsultowania się z nimi, a w ten sposób możliwość podnoszenia w razie potrzeby swoich interesów w trakcie procesu przyjmowania tych aktów⁷⁴. Niemniej, jak twierdzi Rzeczpospolita Polska, popierana w tej kwestii przez Republikę Litwy, status obserwatora nie zapewnia im skutecznej ochrony ich interesów, ponieważ nie wynika z niego dla nich prawo głosu w Radzie. Uzasadniona ochrona ich interesów wymaga zatem uznania dostępu przyszłych państw członkowskich do sądu wspólnotowego. Jakiegokolwiek inne rozwiązanie mogłoby prowadzić wyłącznie do paradoksu, polegającego na tym, że w przypadku takim jak niniejszy, w którym decyzja narusza w sposób oczywisty interesy przyszłych państw członkowskich, państwa te, pozbawione prawa głosu, nie mają legitymacji do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności, podczas gdy stare państwa członkowskie, które mają takie prawo głosu, mogłyby wszcząć postępowanie o stwierdzenie nieważności, niezależnie od tego, czy mają w tym interes.

51. Konieczność czuwania nad zachowaniem solidarności między państwami

73 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Unibet, pkt 43.

74 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 16 lutego 1982 r. w sprawach połączonych 39/81, 43/81, 85/81 i 88/81 Halyvourgiki i Helleniki Halyvourgia przeciwko Komisji, Rec. str. 593, pkt 10, oraz wyroki z dnia 28 listopada 2006 r.: w sprawie C-413/04 Parlament przeciwko Radzie, Zb.Orz. str. I-11221, pkt 66–68, i w sprawie C-414/04 Parlament przeciwko Radzie, Zb.Orz. str. I-11279, pkt 43–45.

członkowskimi wymaga również, aby umożliwić przyszłym państwom członkowskim skierowanie do kontroli Trybunału aktów przyjętych pomiędzy podpisaniem a wejściem w życie traktatu akcesyjnego, przyjmując za początek biegu terminu do wniesienia skargi datę, w której traktat ten stał się skuteczny. Również bowiem i w tej sytuacji status obserwatora jest niewystarczający dla zapewnienia, że względy solidarności między państwami członkowskimi zostaną prawidłowo uwzględnione w ramach procesu przyjmowania tych aktów. Obowiązek solidarności stanowi zasadę⁷⁵, którą państwa członkowskie zaakceptowały poprzez przystąpienie do Wspólnoty⁷⁶. Jeżeli — jak już orzekł Trybunał⁷⁷ — zakazuje ona państwu członkowskiemu jednostronnego zakłócania, w zależności od koncepcji, którą przyjmuje w odniesieniu do swojego interesu krajowego, równowagi pomiędzy prawami i obowiązkami wynikającymi z jego przynależności do Wspólnoty, z pewnością zakazuje ona również starym państwom członkowskim na forum Rady arbitralnego zakłócania równowagi pomiędzy prawami i obowiązkami ustanowionymi przez instrumenty akcesyjne na rzecz przyszłych państw członkowskich.

52. W końcu również skuteczność zasady dobrej wiary przemawia za przyjęciem daty wejścia w życie traktatu akcesyjnego za dies a quo. Jak wynika z art. 18 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, zawartej w dniu 23 maja 1969 r., której kodyfikację on stanowi, ta zasada prawa międzynarodowego zwyczajowego stanowi w szczególności, że

„[p]aństwo jest obowiązane powstrzymać się od działań, które udaremniłyby przedmiot i cel traktatu, gdy:

- a) podpisało traktat lub dokonało wymiany dokumentów stanowiących traktat z zastrzeżeniem ratyfikacji, przyjęcia lub zatwierdzenia, dopóki nie ujawni, że nie zamierza stać się stroną tego traktatu”.

Wiadomo, że zasada dobrej wiary wiąże instytucje Wspólnoty, a jej konsekwencją we wspólnotowym porządku prawnym jest zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań⁷⁸. Przyszłe państwa członkowskie powinny mieć zatem możliwość zwrócenia się do Trybunału o skontrolowanie, czy przyjmując akty w okresie pomiędzy podpisaniem i wejściem w życie układów akcesyjnych, instytucje wspólnotowe nie naruszyły zasady dobrej wiary w wyniku zakłócenia równowagi praw i obowiązków określonych we wspomnianych układach i nie udaremniły w ten sposób ich przedmiotu i celu.

53. Oczywiście nie względem wszystkich aktów wspólnotowych przyjętych od

75 — Zobacz ww. wyroki w sprawach: C-413/04 Parlament przeciwko Radzie, pkt 68, i C-414/04 Parlament przeciwko Radzie, pkt 45.

76 — Zobacz podobnie wyroki: z dnia 7 lutego 1973 r. w sprawie 39/72 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. 101, pkt 24, i z dnia 7 lutego 1979 r. w sprawie 128/78 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Rec. str. 419, pkt 12.

77 — Idem.

78 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Opel Austria przeciwko Radzie, pkt 90 i 91; wyroki Sądu: z dnia 10 maja 2001 r. w sprawach połączonych T-186/97, T-187/97, od T-190/97 do T-192/97, T-210/97, T-211/97, od T-216/97 do T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 i T-147/99 Kaufring i in. przeciwko Komisji, Rec. str. II-1337, pkt 237, i z dnia 17 stycznia 2007 r. w sprawie T-231/04 Grecja przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. II-63, pkt 86 i 87.

początku istnienia Wspólnot należy przyjąć za początek biegu terminu do wniesienia skargi dla nowych państw członkowskich datę wejścia w życie traktatu akcesyjnego. Można się jedynie zgodzić z Radą, że takiego rozmiaru odstępstwo od *dies a quo* przyjętego w traktacie WE stanowiłoby niedopuszczalne naruszenie pewności prawa, którą mają gwarantować charakter ostateczny aktu i prekluzja następująca w wyniku upływu terminów do wniesienia skargi, a którego to naruszenia nie mogłyby uzasadnić względy przemawiające za nieprzyjęciem daty publikacji przewidzianej w art. 230 akapit piąty WE. Zresztą ani skarżąca, ani państwa interweniujące nie podniosły tego na poparcie swoich żądań. Odstępstwo takie powinno natomiast niewątpliwie obowiązywać w odniesieniu do aktów, które tak jak akt kwestionowany w niniejszej sprawie zostałyby przyjęte pomiędzy dniem podpisania i wejścia w życie traktatu akcesyjnego i na jego podstawie. Powinno ono moim zdaniem obowiązywać w jeszcze większym stopniu w odniesieniu do wszystkich aktów wspólnotowych przyjętych w okresie między tymi dwoma datami, to znaczy nie tylko aktów przyjętych na podstawie aktu przystąpienia, lecz również na podstawie traktatów, w zakresie co najmniej takim, w jakim — jak wykażę poniżej — akty takie naruszają równowagę praw i obowiązków określonych w traktacie akcesyjnym względem przyszłych państw członkowskich. Prawdą jest, że te ostatnie, podpisując układ ze starymi państwami członkowskimi, akceptują *acquis* złożone z całości prawodawstwa wspólnotowego od jego początku. Prawdą jest również, że w okresie pomiędzy podpisaniem a wejściem w życie traktatu akcesyjnego instytucje wspólnotowe muszą mieć możliwość kontynuowania działalności prawodawczej. Niemniej nie można dopuścić, aby mogły one zakłócać równowagę praw i obowiązków, która wynika dla przyszłych państw członkowskich z *acquis*, które istniało w chwili podpisania instrumentów akcesyjnych, a państwa te nie miały przy

tym możliwości obrony swoich interesów w drodze dostępu do sądu wspólnotowego. O tym, że ochrona interesów przyszłych państw członkowskich powinna być zapewniona również względem aktów przyjętych na podstawie traktatów w okresie pomiędzy podpisaniem a wejściem w życie traktatu akcesyjnego, świadczy ponadto już status obserwatora, ponieważ związane z nim prawo do bycia informowanym i konsultacji ma odgrywać rolę przede wszystkim w ramach procesu przyjęcia tych aktów⁷⁹.

54. Dla stwierdzenia, że termin do wniesienia skargi zaczyna bieg dla przyszłych państw członkowskich dopiero od chwili wejścia w życie traktatu akcesyjnego względem aktów wspólnotowych przyjętych pomiędzy datą podpisania i wejścia w życie tego traktatu, Trybunał może moim zdaniem skorzystać z dwóch sposobów.

55. Pierwszy polegałby na postępowaniu *praeter legem*, wychodząc poza zakres art. 230 WE. Sposób ten został już przyjęty w ww. wyroku z dnia 22 maja 1990 r. w sprawie Parlament przeciwko Radzie. Należy przypomnieć, że początkowo Trybunał odmówił przyznania Parlamentowi legitymacji do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności zarówno na podstawie art. 173 akapit pierwszy traktatu WE, jak

⁷⁹ — Zobacz ww. wyroki w sprawach: C-413/04 Parlament przeciwko Radzie, pkt 66–68, i C-414/04 Parlament przeciwko Radzie, pkt 43–45.

i akapitu drugiego tego przepisu⁸⁰, ponieważ nie pozwalał na to „obowiązujący stan prawny”⁸¹, gdyż Parlamentowi nie przyznano osobowości prawnej, ani też nie został wymieniony pośród skarżących uprzywilejowanych. Dwa lata później Trybunał uznał, że powinien usunąć tę „lukę proceduralną”, i oparł się na „podstawowym interesie, który wiąże się z przestrzeganiem równowagi instytucjonalnej określonej w traktatach założycielskich Wspólnot Europejskich”, w której prerogatywy Parlamentu stanowią jeden z argumentów przemawiających za przyznaniem tej instytucji prawa do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności, „pod warunkiem że skarga ta zmierza wyłącznie do ochrony jego prerogatyw i że opiera się ona wyłącznie na zarzutach naruszenia tychże prerogatyw”⁸². Innymi słowy, Trybunał wziął pod uwagę konieczność sądowej ochrony prerogatyw Parlamentu jako elementu równowagi instytucjonalnej⁸³. W rozwinięciu tego wcześniejszego orzecznictwa Trybunał, wychodząc z założenia, że państwa kandydujące powinny mieć możliwość obrony swoich praw przyszłych państw członkowskich, które wynikają z równowagi praw i obowiązków uzgodnionych przy podpisaniu instrumentów akcesyjnych, mógłby przyznać

im legitymację do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie prawa do skutecznej ochrony sądowej praw wynikających z prawa wspólnotowego.

56. W takim przypadku ich prawo do skargi nie mogłoby być nieograniczone. Mogłoby ono być wykonywane wyłącznie w zakresie niezbędnym do ochrony ich praw, w innym przypadku zostałyby pozbawione swoich podstaw. Tego rodzaju zawężenie dotyczyłoby oczywiście ograniczenia dopuszczalności ich skarg do aktów, które w niekorzystny sposób wpływają na równowagę praw i obowiązków uzgodnioną przy podpisaniu instrumentów akcesyjnych. Być może powinno ono również znaleźć swój wyraz w ograniczeniu zakresu dopuszczalnych zarzutów skargi. Na poparcie ich skarg dopuszczalne byłyby jedynie zarzuty dotyczące legalności, które w taki czy inny sposób wykazywałyby, że ich prawa jako przyszłych państw członkowskich zostały naruszone. Przykładowo przyszłe państwa członkowskie nie mogłyby kierować do kontroli Trybunału aktu ze względu na to, że został on przyjęty z naruszeniem prerogatyw Parlamentu. To prawda, że nie zawsze byłoby łatwo rozróżnić zarzuty nieważności, które byłyby dopuszczalne albo niedopuszczalne. Niemniej trudność nie wydaje mi się być większa niż ta, którą Trybunał musiał pokonać, aby w ramach ww. wyroku z dnia 22 maja 1990 r. w sprawie Parlament przeciwko Radzie wskazać wśród zarzutów dotyczących legalności podniesionych przez

80 — Zobacz wyrok z dnia 27 września 1988 r. w sprawie 302/87 Parlament przeciwko Radzie, Rec. str. 5615.

81 — Ibidem, pkt 28.

82 — Wyżej wymieniony wyrok z dnia 22 maja 1990 r. w sprawie Parlament przeciwko Radzie.

83 — Wynika to w szczególności z pkt 22, 24 i 25 ww. wyroku z dnia 22 maja 1990 r. w sprawie Parlament przeciwko Radzie, które mają następujące brzmienie: „22. Przestrzeganie równowagi instytucjonalnej wymaga, aby każda z instytucji wykonywała swe kompetencje z poszanowaniem kompetencji pozostałych. Wymaga to także, aby każde naruszenie tej zasady mogło być poddane sankcji.

[...]

24. Wykonując to zadanie, Trybunał nie może oczywiście zaliczyć Parlamentu do instytucji, które mogą wnosić skargi na mocy art. 173 traktatu EWG lub art. 146 traktatu EWEA, bez obowiązku wykazania interesu prawnego.

25. Na Trybunale spoczywa jednakże obowiązek zapewnienia pełnego stosowania postanowień traktatu odnoszących się do równowagi instytucjonalnej i takiego postępowania, aby nie mogło dojść do naruszenia prerogatyw zarówno Parlamentu, jak i innych instytucji, przy braku możliwości posłużenia się przez nie jedną z przewidzianych traktatem skarg do sądu, z której mogłyby korzystać w sposób pewny i skuteczny”.

Parlament te, które dotyczyły naruszenia jego prerogatyw — jedynych dopuszczalnych zarzutów⁸⁴.

57. Można by zarzucić, że przyznanie wyłącznie przyszłym państwom członkowskim prawa do skargi w oparciu o prawo do skutecznej ochrony sądowej praw wynikających z prawa wspólnotowego nie uzasadnia a priori wprowadzenia odstępstwa od dies a quo określonego w traktacie WE. Przyszłe państwa członkowskie miałyby legitymację procesową od dnia publikacji spornego aktu, a zatem, licząc od tego dnia, miałyby dwa miesiące na wniesienie skargi, w przeciwnym razie doszłoby do nieuzasadnionego naruszenia pewności prawa. W niniejszym przypadku Rzeczpospolita Polska przekroczyłaby zatem termin od wniesienia skargi, nawet gdyby prawo to było oparte na tej podstawie. Jednak w rzeczywistości akty przyjęte po podpisaniu traktatu akcesyjnego mogą wpływać w sposób niekorzystny na sytuację przyszłych państw członkowskich a państwa te mogą nabyć uprawnienia do zaskarżenia wymienionych aktów wyłącznie pod warunkiem i od dnia, w którym przedmiotowe akty znajdują wobec nich zastosowanie, to jest z zastrzeżeniem i od dnia wejścia w życie tego traktatu.

58. W niniejszym przypadku przepis zaskarżony przez Rzeczpospolitą Polskę narusza w sposób oczywisty jej prawa, ponieważ oznacza on obniżenie — co najmniej w okresie przejściowym — płatności bezpośrednich wypłacanych rolnikom polskim. Zarzuty podniesione w uzasadnieniu jej skargi, niezależnie od tego, czy chodzi o brak kompetencji Rady, naruszenie zasady niedyskryminacji czy też zasady dobrej wiary, zasadniczo wszystkie kwestionują samą legalność rozszerzenia systemu niepełnego wymiaru płatności na nowe rodzaje pomocy bezpośredniej, które mają być wypłacane rolnikom w nowych państwach członkowskich. Uważam zatem, że skarga i wszystkie zarzuty na jej poparcie są dopuszczalne.

59. Drugi sposób proponowany Trybunałowi polegałby raczej na działaniu secundum legem i przyjęciu konstruktywnej wykładni art. 230 WE, która dawałaby pierwszeństwo duchowi tego przepisu, a nie jego brzmieniu. Należałoby wyjść od celu art. 230 WE, którym jest, wynikające w prostej linii z prawa do skutecznej ochrony sądowej, przyznanie prawa do skargi wszystkim zainteresowanym jednostkom, to jest instytucjom i państwom członkowskim, których interes prawny jest domniemany, lub osobom prawnym będącym adresatami, lub osobom, których zaskarżony akt dotyczy bezpośrednio i indywidualnie. Co prawda to prawo do wniesienia skargi jest ograniczone terminem dwóch miesięcy od notyfikacji lub publikacji tego aktu. Niemniej art. 230 WE wychodzi z założenia, że w chwili zajścia zdarzenia stanowiącego dies a quo zaskarżony akt dotyczy danej jednostki; jeżeli tak nie jest, nie ma ona legitymacji do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności. Innymi słowy art. 230 akapit piąty WE jako początek biegu terminu do wniesienia skargi ustala datę notyfikacji lub publikacji kwestionowanego aktu, ponieważ

84 — Jako kilka przykładów takiego orzecznictwa zobacz wyroki: z dnia 16 lipca 1992 r. w sprawie C-65/90 Parlament przeciwko Radzie, Rec. str. I-4593; z dnia 30 czerwca 1993 r. w sprawach połączonych C-181/91 i C-248/91 Parlament przeciwko Radzie i Komisji, Rec. str. I-3685, pkt 32; z dnia 1 czerwca 1994 r. w sprawie C-388/92 Parlament przeciwko Radzie, Rec. str. I-2067; z dnia 13 lipca 1995 r. w sprawie C-156/93 Parlament przeciwko Komisji, Rec. str. I-2019; z dnia 7 marca 1996 r. w sprawie C-360/93 Parlament przeciwko Radzie, Rec. str. I-1195; z dnia 18 czerwca 1996 r. w sprawie C-303/94 Parlament przeciwko Radzie, Rec. str. I-2943, pkt 17–20, i z dnia 10 czerwca 1997 r. w sprawie C-392/95 Parlament przeciwko Radzie, Rec. str. I-3213.

w tej dacie sytuacja skarżącego w odniesieniu do tego aktu, a w konsekwencji jego legitymacja do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności, mogą być określone w sposób niewątpliwy i ostateczny. W niniejszej sprawie natomiast mamy do czynienia z przypadkiem, w którym akt wspólnotowy przyjęty po podpisaniu instrumentów akcesyjnych może ewentualnie dotyczyć przyszłego państwa członkowskiego wyłącznie pod warunkiem i od chwili wejścia w życie traktatu akcesyjnego, które determinuje zastosowanie tego aktu względem niego. Dopiero w tej dacie możliwe jest określenie, czy kwestionowany przez to państwo akt go dotyczy. Przyszłe państwo członkowskie powinno zatem mieć możliwość żądania stwierdzenia nieważności aktów wspólnotowych przyjętych w okresie pomiędzy podpisaniem a wejściem w życie traktatu akcesyjnego w terminie dwóch miesięcy od wejścia w życie tego traktatu akcesyjnego. Jako że to w tej dacie uzyskuje ono status państwa członkowskiego, a tym samym powoda uprzywilejowanego, państwo to powinno mieć możliwość kwestionowania tych aktów bez obowiązku wykazywania interesu prawnego i możliwość uzasadniania swojej skargi dowolnymi zarzutami.

60. Przyznane w ten sposób przyszłym państwom członkowskim możliwości zaskarżania przed sądem można by uznać za zbyt szerokie. Ja również tak uważam, dlatego skłaniałbym się raczej ku pierwszemu sposobowi.

III — Co do istoty

61. Skarżąca utrzymuje, że zaskarżonym przepisem Rada w sposób bezprawny rozszerzyła zakres mechanizmu „phasing in”, przekraczając ramy zwykłego dostosowania w celu wprowadzenia faktycznej zmiany warunków przystąpienia. Czyniąc to, Rada spowodowała, iż sporna decyzja jest bezprawna z trzech powodów: braku kompetencji w wyniku przekroczenia zakresu art. 23 aktu przystąpienia, podstawy zaskarżonego przepisu; naruszenia zasady równości poprzez wprowadzenie dyskryminacji nieprzewidzianej w akcie przystąpienia; naruszenia zasady dobrej wiary poprzez jednostronne podważenie kompromisu osiągniętego w negocjacjach.

62. Zasadniczą kwestią determinującą zasadność skargi, której dotyczą te trzy zarzuty nieważności, jest, jak widać, ustalenie, czy rozszerzając system niepełnego wymiaru płatności na nowe płatności bezpośrednie, zaskarżony przepis pozostał w granicach kompetencji przyznanej Radzie w art. 23 aktu przystąpienia, to jest ograniczył się do zwykłego dostosowania przepisów tego aktu, czy też wprowadził on zmianę warunków przystąpienia określonych w tym akcie.

63. Aby na to odpowiedzieć, należy określić, czy mechanizm „phasing in” już w akcie przystąpienia był przewidziany jako znajdujący zastosowanie do wszystkich płatności bezpośrednich. Mówiąc inaczej, czy art. 1a rozporządzenia nr 1259/1999, przewidziany w rozdziale 6 część A pkt 27 załącznika II do

aktu przystąpienia, który ustanawia mechanizm stopniowego wprowadzania płatności bezpośrednich „przyznanych w ramach systemów wsparcia wymienionych w art. 1”, znajdował zastosowanie do wszystkich płatności bezpośrednich określonych w art. 1 tego rozporządzenia? Jeżeli odpowiedź byłaby twierdząca, zmiana sformułowania dokonana zaskarżonym przepisem, zgodnie z którą mechanizm „phasing in” znajduje od tej chwili zastosowanie do „płatności bezpośrednich”, miałaby na celu jedynie uwzględnienie wprowadzenia przez rozporządzenie nr 1782/2003 płatności bezpośrednich w odniesieniu do orzechów i roślin energetycznych oraz płatności dodatkowych w sektorze mleka, a zatem pozostawałaby w granicach pojęcia „dostosowań niezbędnych w wyniku zmiany reguł wspólnotowych” w rozumieniu art. 23 aktu przystąpienia. Jeżeli natomiast system płatności w niepełnym wymiarze wprowadzony przez art. 1a rozporządzenia nr 1259/1999 był ograniczony *ratione materiae* do instrumentów wsparcia wyszczególnionych w załączniku do tego rozporządzenia, do którego odsyła jego art. 1, zmiana sformułowania wynikająca z zaskarżonego przepisu oznaczałaby faktyczne rozszerzenie systemu niepełnego wymiaru płatności, które nie było pierwotnie przewidziane przez akt przystąpienia, i stanowiłaby faktyczną zmianę warunków przystąpienia.

64. Nie można bowiem zaprzeczyć, że pojęcie „niezbędnych dostosowań” w rozumieniu art. 23 aktu przystąpienia obejmuje wyłącznie środki, które w żadnym wypadku nie naruszają zakresu stosowania dyspozycji aktu przystąpienia, który mają na celu dostosować i którego treści nie zmieniają w sposób istotny. Taka interpretacja wynika z orzecznictwa wspólnotowego. Trybunał orzekł, że przepisy dostosowujące przewidziane

w aktach przystąpienia zezwalają co do zasady jedynie na dostosowania zmierzające do tego, aby wcześniejsze akty wspólnotowe znalazły zastosowanie w nowych państwach członkowskich, z wyłączeniem wszelkich zmian⁸⁵. Analizując to orzecznictwo, rzecznik generalny L.A. Geelhoed słusznie stwierdził, że pojęcie „dostosowań” nie może być interpretowane „jako obejmujące istotne zmiany aktów wspólnotowych lub środki zezwalające na odstępstwa od tych aktów”⁸⁶. To prawda, że przedmiotem tych spraw były przepisy, które przewidywały przyjęcie aktów wspólnotowych, które nie zostały przyjęte poprzez sam akt przystąpienia⁸⁷. Niemniej ta bardzo ścisła interpretacja pojęcia „dostosowania” została przyjęta w sposób ogólny, niezależnie od dyspozycji aktu przystąpienia, podstawy przyjętego dostosowania, powinna być zatem tym bardziej stosowana, jeżeli tak jak w niniejszym przypadku rzecz dotyczy dostosowania przepisów samego aktu przystąpienia w celu uwzględnienia zmiany reguł wspólnotowych, do których odnosiły się te przepisy.

65. Ponadto, jeżeli przepisy aktu przystąpienia, które mają być dostosowane przez rzeczzone środki, stanowią odstępstwa od

85 — Zobacz wyrok z dnia 2 października 1997 r. w sprawie C-259/95 Parlament przeciwko Radzie, Rec. str. I-5303, pkt 14 i 19, oraz ww. wyroki: w sprawie C-413/04 Parlament przeciwko Radzie, pkt 31–38, i w sprawie C-414/04 Parlament przeciwko Radzie, pkt 29–36.

86 — Zobacz opinię z dnia 1 czerwca 2006 r. w ww. sprawie C-414/04 Parlament przeciwko Radzie, pkt 46.

87 — W ww. wyrokach: w sprawie C-413/04 Parlament przeciwko Radzie i w sprawie C-414/04 Parlament przeciwko Radzie, art. 57 aktu przystąpienia oraz w ww. wyroku w sprawie C-259/95 Parlament przeciwko Radzie chodziło o podobny przepis zawarty w art. 169 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia Republiki Austrii, Republiki Finlandii i Królestwa Szwecji oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz.U. 1994, C 241, str. 21 i Dz.U. 1995, L 1, str. 1).

reguł wspólnotowych normalnie stosowanych, a fortiori środki te nie mogą rozszerzać zakresu stosowania, ponieważ odstępstwa przewidziane w aktach przystąpienia powinny być ograniczone do bezwzględnie koniecznych i podlegać ścisłej interpretacji⁸⁸. W niniejszym przypadku art. 1a rozporządzenia nr 1259/1999, przewidziany w rozdziale 6 część A pkt 27 załącznika II do aktu przystąpienia, który zaskarżony przepis ma zastąpić, stanowi czasowe odstępstwo od zasady pełnego wymiaru płatności pomocy bezpośrednich. Wspomniany zaskarżony przepis może zatem jedynie przejąć system niepełnego wymiaru płatności wprowadzony wspomnianym art. 1a w ramach regulacji dotyczącej pomocy bezpośrednich przewidzianej pierwotnie w rozporządzeniu nr 1259/1999, aby zastosować go w ramach regulacji przewidzianej w rozporządzeniu nr 1782/2003, która go zastępuje, bez rozszerzania jego zakresu⁸⁹. Analogicznie, *mutatis mutandis*, Trybunał zakwestionował środki dostosowujące przyjęte na podstawie art. 57 aktu przystąpienia mające na celu przyznanie Republice Estonii i Republice Słowenii okresu przejściowego przed otwarciem ich rynków energetycznych przewidzianym i uregulowanym w dyrektywie i rozporządzeniu wspólnotowym, ze względu na to, że „odstępstwa tymczasowe od stosowania przepisów aktów wspólnotowych, których jedynym przedmiotem i celem jest tymczasowe opóźnienie rzeczywistego stosowania danego aktu wspólnotowego w nowym państwie członkowskim, nie mogą zostać uznane za »dostosowania« w rozumieniu art. 57 tego aktu”⁹⁰.

66. Strony sporu mają ponadto świadomość, że zakres mechanizmu stopniowego wprowadzania pomocy bezpośrednich ustanowiony w akcie przystąpienia zależy od wyniku niniejszego sporu, ponieważ reprezentują sprzeczne stanowiska w tej kwestii.

67. Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej art. 1a rozporządzenia nr 1259/1999 jest ograniczony co do zakresu przedmiotowego do instrumentów wsparcia wymienionych enumeratywnie w załączniku do tego rozporządzenia. W uzasadnieniu tej interpretacji przypomina on, że akt przystąpienia „jest oparty na zasadzie natychmiastowego i pełnego stosowania przepisów prawa wspólnotowego do nowych państw członkowskich”⁹¹. Wynikają z tego następujące reguły wykładni⁹²: odstępstwa przewidziane w aktach przystąpienia powinny być przewidziane *expressis verbis*, powinny podlegać ścisłej wykładni oraz ułatwiać przystosowanie nowych państw członkowskich do norm wspólnotowych, powinny być interpretowane w sposób ułatwiający realizację celów traktatów założycielskich i pełne stosowanie ich postanowień.

68. Chociaż te przesłanki płynące z orzecznictwa podniesione przez skarżącą są słuszne,

88 — Zobacz wyroki: z dnia 29 marca 1979 r. w sprawie 231/78 Komisja przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, Rec. str. 1447; z dnia 25 lutego 1988 r. w sprawach połączonych 194/85 i 241/85 Komisja przeciwko Grecji, Rec. str. 1037; z dnia 14 grudnia 1989 r. w sprawie C-3/87 Agegate, Rec. str. 4459, pkt 39, i z dnia 3 grudnia 1998 r. w sprawie C-233/97 KappAhl, Rec. str. I-8069, pkt 18.

89 — Zobacz, *mutatis mutandis*, ww. wyrok w sprawie C-413/04 Parlament przeciwko Radzie, pkt 39–52.

90 — Wyżej wymienione wyroki: w sprawie C-413/04 Parlament przeciwko Radzie, pkt 38, i w sprawie C-414/04 Parlament przeciwko Radzie, pkt 36.

91 — Zobacz wyrok z dnia 9 grudnia 1982 r. w sprawie 258/81 Metallurgiki Halyps przeciwko Komisji, Rec. str. 4261, pkt 8, i ww. wyrok w sprawie KappAhl, pkt 15.

92 — Przypomniane przez rzecznika generalnego G. Cosmasa w opinii z dnia 9 lipca 1998 r. w ww. sprawie KappAhl, pkt 37 i przywołane tam orzecznictwo.

niemniej nie odnoszą się one do wykładni art. 1a rozporządzenia nr 1259/1999, której broni skarżący. Z wykładni językowej, systemowej i celowościowej wynika, jak utrzymują Rada i Komisja, że system niepełnego wymiaru płatności pomocy bezpośrednich wprowadzonych do art. 1a rozporządzenia nr 1259/1999 przez akt przystąpienia miał zastosowanie do wszystkich płatności bezpośrednich, a nie tylko do określonych pomocy bezpośrednich wymienionych enumeratywnie w załączniku do tego rozporządzenia.

ograniczenia grupy produktów objętych mechanizmem „phasing in”, ograniczyliby się po prostu do odniesienia do systemów wsparcia wymienionych w załączniku do rozporządzenia nr 1259/1999. Ponadto, jak potwierdza to interpretacja systemowa, załącznik ten miał jedynie charakter deklaratywny.

69. W pierwszej kolejności z samego art. 1a rozporządzenia nr 1259/1999 wynika, że mechanizm stopniowego wprowadzania pomocy bezpośrednich miał zastosowanie w sposób ogólny do „płatności bezpośrednich przyznanych w ramach systemów wsparcia wymienionych w art. 1”. Artykuł 1 tego rozporządzenia podawał ogólną definicję pomocy bezpośrednich jako pomocy „przyznawanych bezpośrednio rolnikom na podstawie systemów wsparcia w zakresie [WPR], które są finansowane w całości lub częściowo przez Sekcję Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR)”. Jakakolwiek pomoc dla rolnictwa odpowiadająca tej definicji, istniejąca czy też która zostanie wprowadzona w przyszłości, powinna zatem być uważana za płatność bezpośrednią do celów stosowania rozporządzenia nr 1259/1999⁹³. Artykuł 1 akapit drugi tego rozporządzenia stanowił wprawdzie, że „systemy wsparcia są wyszczególnione w załączniku”, niemniej, jak słusznie twierdzi Komisja, jeżeli autorzy traktatu akcesyjnego faktycznie mieliby wolę

70. Taką wykładnię językową potwierdza wola autorów traktatu akcesyjnego. Z prac przygotowawczych do konferencji akcesyjnej wynika bowiem, że wolą instytucji i starych państw członkowskich było wprowadzenie mechanizmu „phasing in” w nowych państwach członkowskich w odniesieniu do wszystkich płatności bezpośrednich. W dokumencie roboczym z dnia 30 stycznia 2002 r.⁹⁴ Komisja zapowiedziała stopniowe wprowadzanie „płatności bezpośrednich”, nigdy nie dodając do tego ogólnego wyrażenia wyjaśnień, które miałyby ograniczać jego zakres. Następnie we wspólnym stanowisku Unii Europejskiej z dnia 31 października 2002 r. ustalającym stanowisko negocjacyjne 15 państw członkowskich względem Polski została wyrażona wola stopniowego wprowadzania „płatności bezpośrednich” w tym państwie przez okres przejściowy, przy czym temu ogólnemu sformułowaniu nie towarzyszą wyjaśnienia, które

93 — To że rozporządzenie nr 1259/1999 miało być stosowane do wszystkich płatności bezpośrednich, wynika również z jego preambuły (zob. motyw 1: „Należy ustalić pewne wspólne warunki dla płatności bezpośrednich w zakresie różnych programów wsparcia do dochodu w ramach [WPR]”).

94 — Op.cit., pkt 4.3.

mogłyby ograniczać jego zakres⁹⁵. Skarżąca odpiera wprawdzie, że jej akceptacja systemu niepełnego wymiaru płatności była szczególnie trudna i dlatego możliwa wyłącznie przy uznaniu, że jest to mechanizm wyjątkowy, ograniczony pod względem przedmiotowym i czasowym. Niemniej, biorąc pod uwagę nieugięty sprzeciw stale przez nią wyrażany, jest szczególnie znaczący fakt, iż wnioski Rady Europejskiej w Kopenhadze w dniach 12 i 13 grudnia 2002 r. dotyczące rezultatów negocjacji akcesyjnych wskazują, że kwestia stopniowego wprowadzania płatności bezpośrednich w nowych państwach członkowskich została rozwiązana zgodnie z brzmieniem wspólnego stanowiska z dnia 31 października 2002 r. Jest zatem jasne, że stanowisko polskie w tym względzie nie zostało uwzględnione i nawet nie doprowadziło do kompromisu, który miałby polegać na ograniczeniu zakresu mechanizmu „phasing in”.

71. To że mechanizm stopniowego wprowadzania został uzgodniony względem wszystkich płatności bezpośrednich, które odpowiadały definicji ogólnej zawartej w art. 1 rozporządzenia nr 1259/1999, ponieważ lista pomocy bezpośrednich znajdująca się w załączniku ma jedynie charakter deklaratoryjny, wynika również z wykładni systemowej tego przepisu. Należy podnieść w pierwszej kolejności, że na mocy art. 1 rozporządzenia nr 1259/1999 wyłączenie z zakresu stosowania tego rozporządzenia dotyczy tylko płatności bezpośrednich „przewidzianych w rozporządzeniu (WE) nr 1257/1999”.

Należy więc stwierdzić, że jeżeli rozporządzenie nr 1259/1999 miało znajdować zastosowanie jedynie do instrumentów wsparcia wymienionych enumeratywnie w załączniku, byłoby mało logiczne wyłączać z jego zakresu zastosowania to, co się w nim nie znajdowało. Jeżeli zresztą rozszerzy się zakres normatywny, kompetencja wykonawcza przyznana Komisji w art. 11 ust. 4 tiret drugie rozporządzenia nr 1259/1999 do przyjęcia zgodnie z procedurą komitetu zarządzającego „zmian do załącznika, które mogą okazać się konieczne, biorąc pod uwagę kryteria ustalone w art. 1”, nie pozwoliłaby jej na zmienianie zakresu stosowania rozporządzenia nr 1259/1999, ponieważ chodzi o „element zasadniczy”, który podlega wyłącznie kompetencji legislacyjnej Rady⁹⁶. Nie ma więc żadnych wątpliwości, że zakres stosowania rozporządzenia nr 1259/1999 został określony definicją ogólną płatności bezpośrednich, wynikającą z art. 1 tego rozporządzenia lub, używając sformułowania tego przepisu, przez „kryteria”, które tam zostały określone, ponieważ jedynie Komisja była uprawniona do zmiany załącznika do tego rozporządzenia w celu wprowadzenia do niego płatności bezpośrednich ustanowionych lub zmienionych przez prawodawcę wspólnotowego, które odpowiadały tej definicji. Była ona nawet zobowiązana do uczynienia tego, a poza tym w styczniu 2004 r. przed akcesją faktycznie zmieniła ten załącznik w celu włączenia do niego nie tylko płatności bezpośrednich ustanowionych po przyjęciu tego rozporządzenia, lecz również innych płatności, które chociaż odpowiadały definicji art. 1 rozporządzenia

95 — Punkt 10a.

96 — Zobacz odnośnie do tego pojęcia „istotnego elementu”, które nie mogło zostać ustalone przez prawodawcę wspólnotowego, wyroki: z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie 25/70 Köster, Rec. str. 1161, pkt 6, i z dnia 27 października 1992 r. w sprawie C-240/90 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. str. I-5383, pkt 37.

nr 1259/1999, zostały pominięte przy redagowaniu załącznika⁹⁷.

73. Jak widać więc, zasada stosowania mechanizmu „phasing in” do wszystkich pomocy bezpośrednich została uzgodniona w trakcie negocjacji akcesyjnych i przewidziana wyraźnie w akcie przystąpienia, który wprowadził art. 1a do rozporządzenia nr 1259/1999. Nie można więc uwzględnić zarzutów nieważności podniesionych przez skarżącą wobec zaskarżonego przepisu.

72. W końcu, dokonując wykładni celowościowej art. 1a rozporządzenia nr 1259/1999, cel, który uzasadniał ustanowienie systemu stopniowego wprowadzenia płatności bezpośrednich, przemawia za zakresem ogólnym tego systemu. Troska, by nie spowalniać niezbędnej restrukturyzacji sektora rolnego nowych państw członkowskich oraz by nie tworzyć istotnych różnic w dochodach i dysproporcji społecznych w wyniku przyznania pomocy, nieproporcjonalnych do poziomu dochodów rolników i ludności ogółem, dotyczyła całego sektora rolnego, a zatem wszystkich pomocy bezpośrednich istniejących lub przyszłych. Ponadto, jeżeli mechanizm stopniowego wprowadzania miałby zastosowanie tylko do określonych upraw, to jest tych, dla których płatności bezpośrednie już zostały ustanowione, istniałoby ryzyko, że rolnicy polscy poświęciliby się wyłącznie uprawom, za które mogliby uzyskać 100% płatności bezpośrednich.

74. Jeżeli chodzi o zarzut braku kompetencji, ogólne zastosowanie systemu niepełnego wymiaru płatności zostało przewidziane już w akcie przystąpienia, który wprowadził art. 1a do rozporządzenia nr 1259/1999. Dlatego też fakt, iż zaskarżony przepis przewidywał wyraźnie w rozporządzeniu nr 1782/2003 jego zastosowanie do wszystkich „płatności bezpośrednich”, w szczególności nowych pomocy bezpośrednich ustanowionych w tym rozporządzeniu, nie stanowi zmiany, lecz zwykłe dostosowanie aktu przystąpienia, które nie podważa „podstawowych zasad i specyfiki wyników negocjacji”⁹⁸. To dostosowanie było konieczne w wyniku zmiany reguł WPR, której dokonało rozporządzenie nr 1782/2003, zastępujące rozporządzenie nr 1259/1999. Z tego powodu przepisy załącznika II do aktu przystąpienia zmieniającego rozporządzenie nr 1259/1999 utraciły moc obowiązującą. Dlatego sporna

97 — Zobacz również rozporządzenie Komisji (WE) nr 41/2004 z dnia 9 stycznia 2004 r. zmieniające i poprawiające załącznik do rozporządzenia Rady (WE) nr 1259/1999 (Dz.U. L 6, str. 19).

98 — Jak przypomina preambuła ww. spornej decyzji, zob. motyw 3.

decyzja pozostaje w granicach kompetencji przyznanych Radzie w art. 23 aktu przystąpienia.

75. Jeżeli chodzi o zarzut dotyczący naruszenia zasady niedyskryminacji, argumentacja skarżącej polega zasadniczo na twierdzeniu, że odstępstwo od zasady równego traktowania właściwe mechanizmowi „phasing in” zostało rozszerzone arbitralnie poza zakres określony w akcie przystąpienia. Niemniej, jak już widzieliśmy, zaskarżony przepis nie dał temu mechanizmowi szerszego zakresu. Jeżeli ma miejsce naruszenie zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową ustanowionej w art. 12 traktatu WE i zasady niedyskryminacji między producentami Wspólnoty ustanowionej w art. 34 ust. 2 WE, to wynika ono w każdym razie z samego aktu przystąpienia, to jest przepisu, który ma charakter prawa pierwotnego i jako taki nie podlega zaskarżeniu⁹⁹. Poza tym można wątpić, czy naruszenie zasady równości wynikające z aktu przystąpienia zostało wykazane. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem podstawowa zasada równości gwarantuje jedynie równość względną, zakazującą bez obiektywnego uzasadnienia odmiennego traktowania porównywalnych sytuacji lub identycznego traktowania różnych sytuacji¹⁰⁰. Nie podlega dyskusji, że sytuacja rolnictwa w nowych

państwach członkowskich różniła się radykalnie, co uzasadniało stopniowe stosowanie pomocy wspólnotowych, w szczególności odnoszących się do systemów wsparcia bezpośredniego, aby nie zakłócać niezbędnej trwającej restrukturyzacji sektora rolnego tych państw.

76. Jeżeli chodzi w końcu o rzekome naruszenie zasady dobrej wiary, to ta zasada prawa międzynarodowego ma wprawdzie walor prawny we wspólnotowym porządku prawnym¹⁰¹ i, jak przypomina o tym art. 18 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 r., która stanowi jej kodyfikację, zakazuje ona państwu członkowskiemu przyjmowania aktów, które udaremniłyby przedmiot i cel podpisanego przez nie traktatu, niemniej, ponieważ zasada stosowania mechanizmu „phasing in” do płatności bezpośrednich została wpisana do aktu przystąpienia, zaskarżony przepis nie rozszerza jego zakresu i nie może być uważany wbrew temu, co utrzymuje skarżąca, za podważenie kompromisu osiągniętego w negocjacjach akcesyjnych.

99 — Zobacz wyrok z dnia 28 kwietnia 1988 r. w sprawach połączonych 31/86 i 35/86 LAISA i CPC España przeciwko Radzie, Rec. str. 2285, pkt 6–18. Zakres pewnej kontroli sądowej przepisów prawa pierwotnego nie jest jeszcze całkowicie rozstrzygnięty (R. Bieber, „Les limites matérielles et formelles à la révision des traités établissant la Communauté européenne”, *RMC* 1993, str. 343; J.L. Da Cruz Vilaça i N. Piçarra, „Y a-t-il des limites matérielles à la révision des traités instituant les Communautés européennes?”, *CDE*, 1993, str. 3), lecz nie ma potrzeby go tutaj poruszać.

100 — Zobacz wyrok z dnia 17 lipca 1963 r. w sprawie 13/63 Włochy przeciwko Komisji, Rec. str. 337, 360. Zobacz następnie np. wyrok z dnia 20 września 1988 r. w sprawie 203/86 Hiszpania przeciwko Radzie, Rec. str. 4563, pkt 25.

101 — Zobacz ww. wyroki: w sprawie Opel Austria przeciwko Radzie, pkt 90 i 91; Kaufring i in. przeciwko Komisji, pkt 237, i Grecja przeciwko Komisji, pkt 86 i 87.

IV — Wnioski

77. W świetle powyższych rozważań proponuję, by Trybunał stwierdził, że skarga jest dopuszczalna i oddalił ją co do meritum.