

Michał Pindel  
*Uniwersytet Wrocławski*

Glosa do wyroku Sądu z dnia 16 grudnia 2013 r.  
w sprawie *Animal Trading Company i inni*  
*przeciwko Komisji Europejskiej*<sup>1</sup>

Gloss to the judgment of the Court  
on *Animal Trading Company v European Commission*

**Streszczenie**

Głosowany wyrok, po pierwsze, utrwała stałą linię orzeczniczą dotyczącą odpowiedzialności Unii Europejskiej za akty uznaniowe, a po drugie, pokazuje relacje pomiędzy ważnymi zasadami działania Unii Europejskiej: zasadą ostrożności, zasadą należytej staranności i zasadą proporcjonalności. W omawianej sprawie Sąd słusznie zastosował przesłanki odpowiedzialności Unii w przypadku posiadania przez Komisję Europejską szerokiej władzy uznaniowej, jaką w danym przypadku nadawała jej zasada ostrożności. Kompetencje te są tak bardzo szerokie, iż niemal każde działanie Unii zostanie uznane za zgodne z zasadą proporcjonalności, o ile zostanie odpowiednio uzasadnione, a unijne instytucje dochowają wszelkich gwarancji proceduralnych. Większość bowiem działań Komisji Europejskiej uznana została za zgodne z zasadą proporcjonalności. Za oczywiście nieproporcjonalne uznane zostały przez Sąd tylko te działania, które jednocześnie uchybiały zasadzie należytej staranności.

**Słowa kluczowe**

Odpowiedzialność pozaumowna, oczywiste i poważne naruszenie granic zakresu uznania, zasada ostrożności, obowiązek staranności, proporcjonalność.

**Abstract**

This judgment of the European Court of Justice is important for at least two reasons. Firstly, it strengthens the EU's established line of case-law jurisprudence, regarding qualified breach of law in a form of obvious and grave infringement of the bounds of its discretion. The judgment distinctly indicates the bounds of discretion in a form of due diligence and proportionality; it also clearly shows when they are exceeded. Secondly, this judgment seems to be a precedent regarding the scope of application of the precautionary principle and thus for the protection of the human health and life. In its judgment, the Court pointed out that the precautionary principle can not be used freely, though the Court grants the UE institutions a very wide range of power.

---

<sup>1</sup> Wyrok Sądu w sprawie T-333/10 *Animal Trading Company i inni przeciwko Komisji*, dotychczas niepublikowany w zbiorze. „Sąd” jest obok Trybunału Sprawiedliwości oraz Sądu ds. Służby Publicznej jednym z organów Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i rozstrzyga większość spraw w pierwszej instancji.

**Keywords**

Non-contractual liability, manifest and serious disregard of the limits on discretion, precautionary principle, duty of diligence, proportionality.

**1. Okoliczności powstania sporu**

W ramach Wspólnej Polityki Rolnej Rada Wspólnot Europejskich w 1991 r. przyjęła dyrektywę 91/496/EWG ustanawiającą zasady regulujące organizację kontroli weterynaryjnych zwierząt wprowadzanych na rynek Wspólnoty z państw trzecich<sup>2</sup>. Na mocy art. 18 ust. 1 tejże dyrektywy w przypadku rozprzestrzeniania się na obszarze państwa trzeciego choroby odzwierzęcej lub innej choroby mogącej stanowić realne zagrożenie dla życia zwierząt lub zdrowia ludzkiego Komisja Europejska może powziąć dwa zdecydowane kroki przeciwko rozprzestrzenianiu się takiej choroby. Po pierwsze, Komisja może wstrzymać przywóz ptactwa z całego obszaru lub części obszaru państwa trzeciego, którego to dotyczy, i gdy uzna to za właściwe, państwa trzeciego będącego krajem tranzytowym. Po drugie zaś, możliwe jest ustanowienie specjalnych warunków dotyczących zwierząt pochodzących z części obszaru lub całości obszaru takiego państwa trzeciego.

Z powodu rozprzestrzeniania się na świecie tak zwanej ptasiej grypy Komisja zdecydowała się na wprowadzenie kwarantanny dla ptaków przywożonych z zagrożonych terenów. W następstwie wykrycia w październiku 2005 roku wśród ptaków przywiezionych z Tajwanu i Surinamu wirusa H5N1 Komisja przyjęła decyzję, która zawieszała przywóz do Unii żywych ptaków innych niż drób<sup>3</sup>. Uzasadniała ona takie zawieszenie przede wszystkim faktem, że ptasia grypa jest zakaźną chorobą wirusową drobiu i ptaków o wysokiej śmiertelności, która może szybko osiągnąć rozmiary epidemii i stanowić poważne zagrożenie dla zdrowia zwierząt i zdrowia publicznego oraz znacznie obniżyć opłacalność hodowli drobiu. Zdaniem Komisji istniało niebezpieczeństwo wprowadzenia czynnika chorobotwórczego poprzez międzynarodowy handel żywymi ptakami innymi niż drób. Ponadto, ponieważ H5N1 została wykryta u przywiezionych ptaków poddanych kwarantannie w Zjednoczonym Królestwie, Komisja uznała, że właściwe wydaje się wstrzymanie przywozu ptaków z określonych obszarów zagrożonych. Za takie obszary uznano aż 167 państw, będących członkami Światowej Organizacji Zdrowia Zwierząt. Wśród państw były także takie, w których nigdy, jak do tej pory, wirus ptasiej grypy nie występował.

<sup>2</sup> Dyrektywa Rady 91/496/EWG ustanawiająca zasady regulujące organizację kontroli weterynaryjnych zwierząt wprowadzanych na rynek Wspólnoty z państw trzecich (Dz.Urz. UE L 268, z dnia 24.09.1991 r., s. 56).

<sup>3</sup> Decyzja Komisji WE 760/2005 dotyczącą niektórych środków ochronnych odnoszących się do H5N1 w określonych państwach trzecich w zakresie przywozu ptaków żyjących w niewoli (Dz.U. L 285, z dnia 17.10.2005 r., s. 60).

Decyzja zakazująca przywozu ptactwa innego niż drób była wielokrotnie przez Komisję Europejską przedłużana, a następnie zastąpiona stosownym rozporządzeniem.

## 2. Przebieg postępowania i żądania stron

Skarżący – spółka *Animal Trading Company* wraz z innymi podmiotami – pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 17 sierpnia 2010 r. złożyli skargę odszkodowawczą za szkody, jakich mieli doświadczyć poprzez bezprawne – ich zdaniem – działania Komisji Europejskiej. Ponieważ wcześniej żaden z unijnych organów sądowniczych nie wypowiedział się o legalności decyzji zakazującej przywozu ptaków, wszystkich decyzji o przedłużeniu oraz rozporządzenia zastępującego te akty prawne, skarżący w pierwszej kolejności wnieśli w swojej skardze o uznanie tych aktów za nieważne, a potem o zasądzenie odszkodowania.

Swoją skargę skarżący motywowali kilkoma różnymi argumentami. Po pierwsze, brakiem kompetencji Komisji Europejskiej do wydania decyzji o zakazie przywozu ptaków oraz wszelkich decyzji o przedłużeniu tego zakazu. Twierdzili oni bowiem, że na podstawie art. 18 ust 1 dyrektywy 91/496 Komisji nie przysługuje szeroki zakres swobodnego uznania. Taka decyzja według skarżących mogła zostać podjęta tylko w szczególnie poważnej sytuacji zagrożenia dla zdrowia i życia ludzkiego, co według nich nie nastąpiło. Dodatkowo zaś według *Animal Trading Company* Komisja Europejska mogła zastosować tylko jeden z wariantów wymienionych w art. 18 ust. 1 rzeczonyj dyrektywy, tzn. albo wprowadzić szczególne warunki sprowadzania ptaków, albo zakazać ich importu. Komisja natomiast użyła obu tych środków prawnych.

Po drugie zaś skarżący twierdzili, że Komisja Europejska, wydając swoje wszystkie decyzje, popełniła szereg błędów proceduralnych, uchybiając tym samym zasadzie dobrej administracji i zasadzie należytej staranności. W szczególności Komisja Europejska nie posiadała wystarczających danych naukowych o epidemii/pandemii ptasiej grypy, a ponadto źle określiła tereny, na których wirus H5N1 występował.

Po trzecie, Komisja Europejska według skarżących naruszyć miała zasadę proporcjonalności poprzez zamknięcie wszystkich granic i zakazanie przywozu ptaków ze 167 państw, w sytuacji gdy inne metody walki z wirusem ptasiej grypy, takie jak między innymi system kwarantanny, działały prawidłowo. Ponadto skarżący uważali, że zakaz przywozu dzikiego ptactwa w klatkach jest nieproporcjonalny z tego względu, iż największe zagrożenie rozprzestrzenianiem się ptasiej grypy niósł za sobą import drobiu, który zakazany nie został.

Komisja Europejska w replice domagała się oddalenia skargi jako bezzasadnej. Po pierwsze twierdziła, że przepisy regulujące ochronę zdrowia i życia ludzkiego przyznają

jej szeroki zakres uznania administracyjnego co do wprowadzenia zakazów i restrykcji. Nie można też, zdaniem Komisji, twierdzić, że skarżone decyzje dotknięte zostały poważnymi wadami proceduralnymi. W szczególności nie można argumentować, że naruszona została zasada należytej staranności, ponieważ przed wydaniem decyzji Komisja Europejska prosiła o opinie naukowców.

Jeśli chodzi o zasadę proporcjonalności, to niezgodne z nią mogą być tylko te działania, które są ewidentnie nieodpowiednie do założonego celu. Natomiast ochrona zdrowia i życia ludzkiego pozwalała Komisji Europejskiej na użycie tak drastycznych środków w postaci między innymi zamknięcia granic i zakazu importu ptactwa ze wszystkich państw należących do Światowej Organizacji Zdrowia Zwierząt.

### 3. Wyrok Sądu

W swoim wyroku z dnia 16 grudnia 2013 roku Sąd przychylił się do większości argumentacji Animal Trading Company, uznając, że Komisja Europejska przekroczyła zakres swojego swobodnego uznania poprzez naruszenie zasady należytej staranności i w pewnym stopniu zasady proporcjonalności. Sąd zobowiązał Komisję do wypłacenia skarżącym odszkodowania. Nie wskazał jego kwoty, zobowiązał jednak strony postępowania do zawarcia ugody w tej kwestii.

Przede wszystkim Sąd wskazał na szeroki zakres swobody uznania, jaka przyznana jest unijnym instytucjom w ramach polityki ochrony zdrowia, przypominając jednak, iż nie jest to władza absolutna. W unijnym porządku prawnym istnieją bowiem pewne zasady, których celem jest ograniczenie swobody uznania, jaka przysługuje unijnym organom. Tymi zasadami są między innymi zasada proporcjonalności i zasada należytej staranności.

Zdaniem Sądu Komisja Europejska przekroczyła zasadę należytej staranności z dwóch powodów. Po pierwsze, na podstawie zasady należytej staranności na Komisji spoczywał obowiązek uzasadnienia, że na terenach, z których zakazano importu ptactwa, istnieje wirus ptasiej grypy albo kraje te były krajami tranzytowymi. Komisja Europejska takiego uzasadnienia nie przedstawiła. Po drugie zaś, zasada należytej staranności wymaga od Komisji wszelkich badań naukowych, potwierdzających poważne ryzyko zagrożenia dla zdrowia i życia ludzi. Komisja natomiast w chwili wydawania decyzji o zakazie przywozu ptaków posiadała tylko jedną opinię naukową i to w dodatku o niepełnym charakterze. Naukowcy bowiem nie potrafili jeszcze określić zarówno sposobów rozprzestrzeniania się choroby, jak i terenów, na których w owym czasie mogłaby ona występować.

Jeśli chodzi o kwestię naruszenia zasady proporcjonalności, Sąd wskazał, że zakaz zamknięcia granic dla wszystkich 167 państw był ewidentnie nieproporcjonalny, przynajmniej z geograficznego punktu widzenia. Poprzez fakt, iż Komisja naruszyła zasadę

należytej staranności, nie mogła *de facto* wykazać, że tak restrykcyjny środek jest konieczny. Natomiast Sąd nie uznał za nieproporcjonalny zakazu importu ptactwa dzikiego, w sytuacji gdy Komisja zezwoliła na import drobiu w klatkach, który według skarżących był główną przyczyną rozprzestrzeniania się ptasiej grypy.

## 4. Komentarz

### 4.1. Kwestia swobody uznania Komisji Europejskiej

Głosowany wyrok nie tylko utrwała obecną linię orzecniczą, dotyczącą odpowiedzialności Unii Europejskiej za akty uznaniowe, ale także wskazuje, jak szerokie kompetencje dyskrecjonalne posiadają unijne instytucje w polityce ochrony zdrowia i życia ludzkiego. Jednocześnie wyrok ten przypomina, iż nawet tak szeroka władza nie może być władzą absolutną i podlega pewnym, przewidzianym w prawie ograniczeniom.

Obecnie – począwszy od wyroku Trybunału Sprawiedliwości (dalej Trybunał, ETS) w sprawie *Bergaderm*<sup>4</sup> – w orzecznictwie panuje podział na odpowiedzialność za akty uznaniowe i akty, w których unijne instytucje nie posiadały szerokiej władzy dyskrecjonalnej<sup>5</sup>. W pierwszej sytuacji należy wykazać, iż unijne instytucje przekroczyły swoje kompetencje prawodawcze w sposób poważny i oczywisty<sup>6</sup>. Natomiast w sytuacji gdy nie posiadają one szerokiej władzy uznaniowej, to teoretycznie sama bezprawność powinna wystarczyć do zasądzenia odszkodowania<sup>7</sup>.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzenia, punktem wyjścia rozważań o odpowiedzialności odszkodowawczej Unii musi być zawsze kwestia swobody uznania organu wydającego szkodliwy akt<sup>8</sup>. Od tego bowiem zależy zastosowanie zwykłej bądź kwalifikowanej bezprawności. Ocena, czy unijnym instytucjom w danym przypadku przysługiwało szerokie uznanie administracyjne, każdorazowo należy do Trybunału i nie jest to ocena łatwa. ETS bierze pod uwagę zarówno charakter danej dziedziny, z której skarżony akt prawny się wywodzi, jak i szczegółowy zakres przepisu kompetencyjnego. Jeżeli jest on wystarczająco jasny i precyzyjny, by nałożyć konkretne, łatwo dające się

<sup>4</sup> Wyroki Trybunału z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie C-352/98 P *Bergaderm i Goupil przeciwko Komisji*, ECR [2000], s. I-5291.

<sup>5</sup> N. Półtorak, *Komentarz do art. 288*, [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, t. 2, Warszawa 2010, s. 879.

<sup>6</sup> R. Mańko, *Glosa do wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 lipca 2005 w sprawie C-198/03 P Komisja v. CEVA Sante Animale S.A i Pfizer*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2006, nr 1/2, s. 115.

<sup>7</sup> J. Łacny, *Kwalifikowane naruszenie prawa wspólnotowego przez Wspólnotę Europejską i państwa członkowskie jako przesłanka pozaumownej odpowiedzialności odszkodowawczej*, [w:] W. Czaplinski (red.), *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, Warszawa 2006, s. 157.

<sup>8</sup> Ch. Hilson, *The Role of Discretion in EC Law on Non-contractual Liability*, „Common Market Law Review” 2005, vol. 42, s. 681.

zinterpretować obowiązki na instytucję, instytucja taka pomimo szerokiej władzy uznaniowej w teźże polityce nie będzie posiadać swobodnego uznania w tym jednym konkretnym przypadku.

Gorzej jednak, gdy zarówno dziedzina, jak i przepis kompetencyjny nie są wystarczająco szczegółowe, jasne i precyzyjne. Dzieje się tak dość często, ponieważ obszarów działania Unii Europejskiej, w których pozostawiono jej organom duże pole swobody, jest wiele. Wystarczy wspomnieć tylko o polityce konkurencji, gdzie Komisja Europejska posiada szerokie uprawnienia śledcze, cechujące się zasadniczo dużym zakresem swobodnego uznania<sup>9</sup>, politykę transportową<sup>10</sup> czy wspólną politykę rolną<sup>11</sup>.

W przypadkach takich, gdzie podstawa prawna do wydania aktu prawnego zawiera zwroty niedookreślone, jej charakter interpretować należy w świetle zasad regulujących daną unijną politykę<sup>12</sup> i w świetle celu, jaki akt prawny ma zamiar osiągnąć. Każde bowiem działanie Unii interpretowane winno być przez pryzmat jej celów zapisanych w art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>13</sup>. Niezwykle szeroki zakres władzy dyskrecjonalnej unijnym organom nadaje zapisana w art. 191 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>14</sup> zasada ostrożności, nakazująca instytucjom podjąć stosowne działania w celu zapobieżenia pewnemu potencjalnemu ryzyku dla zdrowia publicznego, bezpieczeństwa i środowiska, dając pierwszeństwo wymaganiom związanym z ochroną tych interesów przed interesami o charakterze gospodarczym<sup>15</sup>. Wymóg efektywnej ochrony zdrowia ludzkiego jest tak ważny, że w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości zasada ostrożności urosła do rangi ogólnej zasady prawa unijnego<sup>16</sup>. Podobnie było także i w komentowanym wyroku.

Wydaje się, że Sąd postąpił słusznie, orzekając, iż na podstawie zasady ostrożności Komisji Europejskiej przysługuje szeroki zakres uznania co do zastosowania środków zapobiegawczych w celu zahamowania rozwoju pandemii ptasiej grypy. W literaturze i orzecznictwie panuje pogląd, iż zasada ostrożności, będąca ogólną zasadą prawa unijnego<sup>17</sup>, pozostawia unijnym instytucjom szeroki zakres uznania w kwestii podjęcia

<sup>9</sup> T. Korbutowicz, *Polityka konkurencji*, [w:] A. Cieśliński (red.), *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, tom 2, s. 463.

<sup>10</sup> *Ibidem*,

<sup>11</sup> R. Mańko, *Skarga odszkodowawcza przeciwko wspólnocie*, [w:] A. Łazowski (red.), *Prawo instytucjonalne i gospodarcze Unii Europejskiej*, Warszawa 2005, s. 653.

<sup>12</sup> Wyrok Sądu w sprawie T-333/10 *Animal Trading Company i inni przeciwko Komisji*, dotychczas niepublikowany, pkt 77.

<sup>13</sup> Traktat o Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE. C 83/2010, dnia 30.03.2010 r., s. 13).

<sup>14</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 83/2010, z dnia 30.03.2010 r., s. 48).

<sup>15</sup> Wyrok Sądu w sprawie T-333/10 *Animal Trading Company i inni przeciwko Komisji*, pkt 79.

<sup>16</sup> E. Iwanek-Chachaj, *Zasada prewencji i przezorności w prawie ochrony środowiska*, „*Studia Iuridica Lublinsia*” 2008, t. 11, s. 140.

<sup>17</sup> K. Lew-Gliniecka, *Zasada przezorności i zasada prewencji w unijnym prawie ochrony środowiska. Analiza przypadku na tle uwag ogólnych*, *Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość*, t. VIII, s. 211.

wszelkich działań w zakresie ochrony zdrowia i życia ludzkiego. Wskazać należy tutaj przede wszystkim orzecznictwo TSUE, wedle którego „jeżeli występuje niepewność naukowa dotycząca istnienia lub zakresu zagrożenia zdrowia ludzi, zasada ostrożności pozwala instytucjom na podjęcie działań ochronnych, bez oczekiwania, aż realność i waga tych zagrożeń zostaną w pełni udowodnione<sup>18</sup> lub aż urzeczywistnią się niekorzystne skutki dla zdrowia”<sup>19</sup>.

W danym przypadku konkretną podstawą prawną do wydania zakazu importu producta stał się wspomniany art. 18 ust. 1 dyrektywy, pozwalający na podjęcie działań prewencyjnych w przypadku rozpowszechniania się choroby odzwierzęcej. Jest on konkretnym przejawem realizacji zasady ostrożności w praktyce. Nawet gdyby zakwestionować to, co napisano powyżej o zasadzie ostrożności, to już same zwroty pojawiające się w jego treści („Komisja może, jeśli uzna za stosowne”) wskazują na kompetencje dyskrecjonalne KE.

#### 4.2. Naruszenie zasady należytej staranności

W sytuacji gdy unijne organy posiadają szeroki zakres swobodnego uznania, podstawową sprawą staje się przestrzeganie wszelkich reguł proceduralnych. Wśród tych gwarancji znajduje się obowiązek starannego i bezstronnego zbadania przez właściwą instytucję wszystkich istotnych okoliczności danego przypadku oraz obowiązek uzasadnienia w wystarczający sposób swojej decyzji<sup>20</sup>. Zarówno w literaturze<sup>21</sup>, jak i w orzecznictwie<sup>22</sup> gwarancje te potocznie nazwane zostały zasadą należytej staranności. Przestrzeganie tej zasady jest bardzo istotne, gdyż kontrola decyzji uznaniowych przez Sąd jest ograniczona tylko do sytuacji wykrycia oczywistego błędu<sup>23</sup>. Sąd w takich przypadkach nie bada ani celowości aktu, ani przesłanki gospodarności i tym podobnych przesłanek. Dlatego też obowiązkiem Sądu orzekającego w sprawach odszkodowawczych

<sup>18</sup> Wyrok Sądu z dnia 9 września 2011 r. w sprawie T-475/07 *Dow AgroSciences i in. przeciwko Komisji*, ECR [2011], s. II-5937, pkt 144 i przytoczone tam orzecznictwo.

<sup>19</sup> Wyrok Sądu w sprawie *Pfizer Animal Health przeciwko Radzie*, pkt 139, 141; wyrok Sądu z dnia 11 września 2002 r. w sprawie T-70/99 *Alpharma przeciwko Radzie*, ECR [2002], s. II-3495, pkt 152, 154.

<sup>20</sup> Wyrok Trybunału z dnia 6 listopada 2008 r. w sprawie C-405/07 P *Komisja przeciwko Niderlandom*, ECR [2008], s. I-8301, pkt 56, odwołujący się w szczególności do wyroku Trybunału z dnia 21 listopada 1991 r. w sprawie C-269/90 *Technische Universität München*, ECR [1991], s. I-5469, pkt 14; wyrok Sądu w sprawie *Dow AgroSciences i in. przeciwko Komisji*, pkt 154.

<sup>21</sup> I. Kawecka, *Zasada dobrej administracji w prawie wspólnotowym*, [w:] C. Mik (red.), *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, Toruń 2007, s. 202.

<sup>22</sup> Wyrok Trybunału z dnia 22 czerwca 2011 r. w sprawie C-346/09 *Denkavit Nederland i in.*, ECR [2011], s. I-5517, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo.

<sup>23</sup> P. Machnikowski, *Naruszenie prawa jako przesłanka odpowiedzialności deliktowej Unii Europejskiej*, [w:] J. Mazurkiewicz (red.), *Księga dla naszych kolegów: prace prawnicze poświęcone pamięci doktora Andrzeja Ciska, doktora Zygmunta Masternaka i doktora Marka Zagrosika*, Wrocław 2013, s. 307.

w pierwszej instancji jest sprawdzenie, czy instytucja wydająca akt uznaniowy zachowała wszelkie gwarancje proceduralne<sup>24</sup>.

W głosowanym wyroku Sąd, wskazując na naruszenie zasady należytej staranności, podkreślił przede wszystkim, po pierwsze, brak odpowiedniego uzasadnienia swoich decyzji zakazujących przywozu ptaków, jak i decyzji o przedłużeniu oraz, po drugie, brak jakichkolwiek naukowych dowodów na występowanie wirusa ptasiej grypy na wszystkich obszarach, z których zakazano przywozu ptactwa.

W tym miejscu wskazać należy, iż Sąd stanął przed wcale niełatwym zadaniem określenia wzajemnych relacji pomiędzy zasadą należytej staranności a zasadą ostrożności. Wcześniej przed wydaniem wyroku w tej sprawie relacje te były niejasne. Zdaniem Sądu powoływanie się przez Komisję Europejską na zasadę ostrożności oraz na względy pilności nie zwalnia jej z obowiązku rzetelnego zbadania sprawy w postaci zebrania odpowiednich dowodów naukowych oraz uzasadnienia decyzji. Należy zgodzić się z taką argumentacją Sądu. Po pierwsze: w żadnej decyzji Komisja w uzasadnieniu nie wskazuje na pilny charakter zakazu przywozu ptaków z państw trzecich. Po drugie zaś: w orzecznictwie już wcześniej panował pogląd, iż zasada ostrożności nie może być uzasadnieniem dla przyjęcia środków arbitralnych<sup>25</sup>.

Nawet gdyby przyjąć stanowisko Komisji Europejskiej, że zasada ostrożności i pilny charakter sprawy pozwalają na wydanie decyzji bez odpowiednich badań naukowych, działanie takie mogłoby być ewentualnie odpowiednie tylko wobec państw, w których wirus ptasiej grypy odnotowano, lub wobec krajów tranzytowych. Przypomnieć należy, że wirus ptasiej grypy wykryty został u ptactwa sprowadzonego z Surinamu i Tajwanu, a więc z Ameryki Południowej i południowo-wschodniej Azji. Natomiast Komisja Europejska, obawiając się o zdrowie i życie zwierząt i ludzi, postanowiła zakazać przywozu ptaków także z Afryki, Ameryki Północnej oraz Australii i Oceanii, pomimo że nie potrafiła logicznie tego uzasadnić. Działanie to było wprost nieproporcjonalne do zamierzonego celu oraz arbitralne.

### 4.3. Naruszenie zasady proporcjonalności

Zasada proporcjonalności wymaga, aby akty instytucji Unii nie wykraczały poza to, co jest odpowiednie i konieczne do realizacji słusznych celów, którym mają służyć, przy czym oczywiście tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej ilości odpowiednich środków, należy stosować te najmniej dotkliwe, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów<sup>26</sup>. Doktryna podkreśla przy

<sup>24</sup> K. Lenaerts, I. Maselis, K. Gutman, *UE procedural law*, Oxford 2014, s. 503.

<sup>25</sup> Wyrok Trybunału z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-77/09 *Gowan Comércio Internacional e Serviços*, ECR [2011], s. I-13533, pkt 71.

<sup>26</sup> Wyrok TS w sprawie C-343/09 *Afton Chemical*, ECR [2010] s. I-7027, pkt 45.

tym, że w sytuacjach, w których Trybunał bada proporcjonalność środka unijnego, ogranicza się tylko do sprawdzenia, czy instytucje unijne nie przyjęły aktu prawnego, który jest „oczywiście niewłaściwy” lub „wyraźnie nieodpowiedni”<sup>27</sup>. W literaturze przedmiotu wskazuje się, iż bezsprzecznie podstawową funkcją zasady proporcjonalności jest ograniczenie zakresu swobodnego uznania przyznanego instytucjom unijnym w procesie stanowienia prawa<sup>28</sup>. Ścisły związek pomiędzy zasadą proporcjonalności a kompetencjami dyskrecyjnymi podkreśla także najnowsze orzecznictwo<sup>29</sup>. W wielu wyrokach Trybunał Sprawiedliwości podkreśla, że w celu stwierdzenia wystarczająco istotnego naruszenia zasady proporcjonalności należy zbadać, czy prawodawca Unii naruszył w sposób oczywisty i poważny granice przysługującego mu zakresu swobodnego uznania<sup>30</sup>.

W glosowanym wyroku skarżący zarzucali Komisji Europejskiej naruszenie zasady proporcjonalności w dwojaki sposób. Po pierwsze zakazano przywozu ptactwa z niemal wszystkich państw trzecich, a nie tylko z krajów, gdzie wykryto wirus ptasiej grypy, i ewentualnie krajów tranzytowych. Po drugie zaś, Komisja zabroniła importu wszelkiego ptactwa dzikiego, podczas gdy według skarżących tylko migrujące ptaki dzikie są nośnikami zarazy. Dodatkowo zakaz importu ptactwa dzikiego jest bezcelowy, ponieważ najbardziej niebezpieczny jest przywóz ptactwa hodowlanego, który nie został zakazany.

Sąd w swoim wyroku tylko w pierwszym przypadku poparł twierdzenia skarżących, orzekając o przekroczeniu zasady proporcjonalności. Drugi zarzut jednak został przez skład orzekający odrzucony jako bezzasadny.

W pierwszym przypadku nie było to jednak samoistne naruszenie zasady proporcjonalności, a tylko pośrednie: *implicite* wynikające z naruszenia zasad ostrożności i należytej staranności. Skoro bowiem Komisja Europejska naruszyła granice swobodnego uznania poprzez naruszenie tychże zasad, to automatycznie musiała także naruszyć w oczywisty sposób zasadę proporcjonalności. Wynika to – jak już wskazano powyżej – z nierozrwalnego charakteru zasady proporcjonalności z uprawnieniami dyskrecyjnymi instytucji unijnych<sup>31</sup>. Badając, czy unijne instytucje naruszyły zasadę proporcjonalności, zbadać na-

<sup>27</sup> A. Frąckowiak-Adamska, *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 91.

<sup>28</sup> *Ibidem* oraz J. Maliszewska-Nienartowicz, *Proporcjonalność jako zasada wyznaczająca granice działania Wspólnot Europejskich*, „Prawo i Społeczeństwo” 2005, s. 105.

<sup>29</sup> Wyrok TS w sprawie C-189/01 *Jippes i in.*, ECR [2001], s. I-5689, pkt 82; zob. podobnie i analogicznie wyrok Sądu w sprawie T- 77/09 *Gowan Comércio Internacional e Serviços*, ECR [2010], s. I-13533, pkt 82 i przytoczone tam orzecznictwo.

<sup>30</sup> Wyroki Trybunału: z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie C-352/98 P *Bergaderm i Goupil przeciwko Komisji*, ECR [2000], s. I-5291, pkt 42–44, z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie C-312/00 P *Komisja przeciwko Camar i Tico*, ECR [2001], s. I-11355, pkt 54; wyrok Sądu z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawach połączonych T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 i T-225/99 *Comafrica i Dole Fresh Fruit Europe przeciwko Komisji*, ECR [2001], s. II-1975, pkt 134;

<sup>31</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *Proporcjonalność...*, s. 105.

leży przekroczenie przez nie swojego swobodnego uznania i *vice versa* – dla oceny, czy przekroczone swobodę uznania, należy zbadać naruszenie zasady proporcjonalności<sup>32</sup>.

W przypadku drugim Sąd odrzucił argumentację skarżących, ponieważ nie wykazali oni, iż środek przyjęty przez Komisję Europejską jest ewidentnie nieodpowiedni do zamierzonego celu. Przypomnieć należy bowiem, że Trybunał bardzo restrykcyjnie podchodzi do badania naruszenia zasady proporcjonalności przez unijne instytucje i stwierdza nieważność tylko tych aktów, które naruszają tę zasadę w sposób oczywisty i poważny<sup>33</sup>. Nie każde naruszenie zasady proporcjonalności kwalifikować będzie się do derogacji aktu prawnego czy zasądzenia odszkodowania. Co się natomiast tyczy kontroli zasady proporcjonalności względem swobodnego uznania przyznanego unijnym instytucjom, to nie wystarczy wykazać, że dany środek nie był jedyny i najlepszy<sup>34</sup>. Trzeba wskazać właśnie, iż był on ewidentnie nieodpowiedni, czyli całkowicie nie nadawał się do realizacji założonego w nim celu. Stwierdzić zatem należy, iż zakaz przywozu wszelkich ptaków dzikich przyczyniał się do ochrony zdrowia.

## 5. Podsumowanie

Głosowany wyrok, po pierwsze, utrwala stałą linię orzecniczą dotyczącą odpowiedzialności Unii Europejskiej za akty uznaniowe, a po drugie, pokazuje relacje pomiędzy ważnymi zasadami działania Unii Europejskiej: zasadą ostrożności, zasadą należytej staranności i zasadą proporcjonalności.

W omawianej sprawie Sąd słusznie zastosował przesłanki odpowiedzialności Unii w przypadku posiadania przez Komisję Europejską szerokiej władzy uznaniowej, jaką w danym przypadku nadawała jej zasada ostrożności. Kompetencje te są tak bardzo szerokie, iż niemal każde działanie Unii zostanie uznane za zgodne z zasadą proporcjonalności, o ile zostanie odpowiednio uzasadnione, a unijne instytucje dochowają wszelkich gwarancji proceduralnych. Większość bowiem działań Komisji Europejskiej uznana została za zgodne z zasadą proporcjonalności. Za oczywiście nieproporcjonalne uznane zostały przez Sąd tylko te działania, które jednocześnie uchybiały zasadzie należytej staranności.

---

<sup>32</sup> M. Pindel, *Ciężkie i oczywiste przekroczenie granic swobodnego uznania przez instytucje unijne jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej UE*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, nr 100, s. 429.

<sup>33</sup> A. Frąckowiak-Adamska, *op. cit.*, s. 87.

<sup>34</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasada proporcjonalności w prawie Wspólnot Europejskich*, Toruń 2007, s. 38.

## Bibliografia

- Frąckowiak-Adamska Agnieszka, *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego Wspólnoty Europejskiej*, Warszawa 2009.
- Hilson Chris, *The Role of Discretion in EC Law on Non-contractual Liability*, „Common Market Law Review” 2005, vol. 42.
- Iwanek-Chachaj E., *Zasada prewencji i przezorności w prawie ochrony środowiska*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2008, t. 11.
- Kawecka Inga., *Zasada dobrej administracji w prawie wspólnotowym*, [w:] Cezary. Mik (red.), *Zasady ogólne prawa wspólnotowego*, Toruń 2007.
- Korbutowicz Teresa., *Polityka konkurencji*, [w:] Aleksander. Cieśliński (red.), *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, tom 2.
- Lenaerts Koen, Maselis Ignace, Gutman Kathleen, *UE procedural law*, Oxford 2014.
- Lew-Gliniecka K., *Zasada przezorności i zasada prewencji w unijnym prawie ochrony środowiska. Analiza przypadku na tle uwag ogólnych*, Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość, t. VIII.
- Łacny Justyna., *Kwalifikowane naruszenie prawa wspólnotowego przez Wspólnotę Europejską i państwa członkowskie jako przesłanka pozaumownej odpowiedzialności odszkodowawczej*, [w:] Władysław Czapliński (red.), *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, Warszawa 2006.
- Machnikowski Piotr, *Naruszenie prawa jako przesłanka odpowiedzialności deliktowej Unii Europejskiej*, [w:] Jacek Mazurkiewicz (red.), *Księga dla naszych kolegów: prace prawnicze poświęcone pamięci doktora Andrzeja Ciska, doktora Zygmunta Masternaka i doktora Marka Zagrosika*, Wrocław 2013.
- Maliszewska-Nienartowicz Justyna, *Proporcjonalność jako zasada wyznaczająca granice działania Wspólnot Europejskich*, „Prawo i Społeczeństwo” 2005.
- Maliszewska-Nienartowicz Justyna, *Zasada proporcjonalności w prawie Wspólnot Europejskich*, Toruń 2007.
- Mańko Rafał, *Glosa do wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 lipca 2005 w sprawie C-198/03 P Komisja v. CEVA Sante Animale S.A i Pfizer*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2006, nr 1/2.
- Mańko Rafał, *Skarga odszkodowawcza przeciwko wspólnotcie*, [w:] Adam Łazowski (red.), *Prawo instytucjonalne i gospodarcze Unii Europejskiej*, Warszawa 2005.
- Pindel Michał, *Ciężkie i oczywiste przekroczenie granic swobodnego uznania przez instytucje unijne jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej UE*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, nr 100.
- Półtorak Nina, *Komentarz do art. 288*, [w:] Andrzej Wróbel (red.), *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, t. 2 Warszawa 2010.

