

Stanisław Biernat

Dostęp osób prywatnych do sądów unijnych po Traktacie z Lizbony (w świetle pierwszych orzeczeń)

Dopuszczalność bezpośredniego zaskarżania przez osoby fizyczne lub prawne aktów wydawanych przez instytucje unijne jest zagadnieniem żywo dyskutowanym od początku Wspólnoty Europejskiej (obecnie Unii Europejskiej). Artykuł rozważa to zagadnienie w aktualnym stanie traktatowym na podstawie orzeczeń Sądu i Trybunału Sprawiedliwości.

I. Krótkie przedstawienie problemu

1. Instytucje Unii Europejskiej wydają akty prawne określające prawa i obowiązki podmiotów prawa. Niezbędna jest zatem ochrona prawna podmiotów dotkniętych skutkami takich aktów w Unii, opartej, jak głosi art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej jako TUE)¹, na wartościach państwa prawnego. Niemal od początku istnienia Wspólnoty (obecnie Unii) i stworzenia przez nią odrębnego porządku prawnego przedmiotem dyskusji stała się dopuszczalność zaskarżania aktów instytucji unijnych (dawniej wspólnotowych) przez osoby fizyczne i prawne (zbiorczo: osoby prywatne)². **Chodzi w szczególności o legitymację tych osób do wnoszenia skarg do sądów unijnych (Trybunału Sprawiedliwości, dalej jako TS i Sądu³), w razie sformułowania zarzutu nieważności aktów instytucji unijnych.** Początkowo podstawą traktatową omawianych skarg był art. 173 Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej (później Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, dalej jako TWE⁴), a po zmianie numeracji: art. 230 TWE. W TL treść omawianego przepisu została zmieniona i otrzymał on oznaczenie art. 263 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej jako TFUE)⁵. Przedmiotem niniejszego opracowania będzie analiza tego przepisu, a ściślej jego zmienionej części, w świetle najnowszego orzecznictwa sądów unijnych. Punktem wyjścia będzie jednak syntetyczne przedstawienie stanu traktatowego i głównych dylematów stosowania prawa w omawianej dziedzinie przed wejściem w życie TL na podstawie ukształtowanej wówczas judykatury.

2. Dopuszczalność zaskarżania aktów instytucji wspólnotowych przez osoby prywatne początkowo do TS, a później

do Sądu Pierwszej Instancji, wyznaczał art. 230 ak. 4 TWE. Stosownie do tego przepisu, każda osoba fizyczna lub prawna mogła wnieść skargę na decyzje, których jest adresatem, oraz na decyzje, które mimo przyjęcia w formie rozporządzenia lub decyzji skierowanej do innej osoby dotyczyły jej bezpośrednio i indywidualnie.

O ile nie budziła wątpliwości dopuszczalność zaskarżania decyzji przez ich adresatów, o tyle przedmiotem kontrowersji stała się legitymacja skargowa innych osób niebędących adresatami, ale dotkniętych skutkami aktów instytucji wspólnotowych). Problemem był sposób rozumienia traktatowych wymagań, aby dany akt dotyczył skarżącego „bezpośrednio i indywidualnie”. W tej materii występowało obfite orzecznictwo TS, które dotyczyło głównie przesłanki indywidualnego dotknięcia. Trybunał Sprawiedliwości wypracował swoje stanowisko w tej kwestii już w 1963 r. w wyroku w sprawie *Plaumann przeciwko Komisji*⁶ i konsekwentnie je podtrzymywał w późniejszym orzecznictwie. Stosownie do tzw. testu (formuły) *Plaumanna*, osoby fizyczne lub prawne spełniają warunek indywidualnego dotknięcia przez dany akt instytucji wspólnotowej, jeżeli akt ma wpływ na sytuację tych osób ze względu na szczególnie dla nich cechy charakterystyczne lub na sytuację faktyczną, która odróżnia je od wszelkich innych osób i w związku z tym indywidualizuje w sposób podobny jak adresata.

Kryteria przyjęte przez TS okazały się nader rygorystyczne. Nie wystarczało, aby akt instytucji unijnej wpływał na położenie danej osoby, a zwłaszcza na jej interesy gospodarcze, oraz aby w praktyce można było zidentyfikować poszczególne podmioty, których sytuacja doznała zmiany (najczęściej: na gorsze) w wyniku wydania danego aktu. W takim położeniu mogły się bowiem znaleźć, zdaniem TS, potencjalnie także inne podmioty, w nieokreślonej liczbie. Trybunał Sprawiedliwości akceptował legitymację skargową jedynie podmiotów należących do zamkniętych kategorii, ze względu na ich specyficzne cechy lub szczególną sytuację. W większości przypadków

1 Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010 r., s. 13.

2 Zagadnienie to jest szeroko omawiane w podręcznikach prawa europejskiego, wobec czego nie ma potrzeby przywoływania w tym miejscu konkretnych pozycji z literatury.

3 Przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony (dalej jako TL): Sądu Pierwszej Instancji (dalej jako SPI).

4 Dz. Urz. UE C 321 E z 29.12.2006 r., s. 37.

5 Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010 r., s. 47.

6 Wyrok TS z 15.07.1963 r. w sprawie 25/62, *Plaumann przeciwko Komisji*, ECR 1963, s. 197.

TS, a w późniejszym okresie SPI, wydawał postanowienia odrzucające skargi osób prywatnych jako niedopuszczalne.

3. Stanowisko TS było poddawane krytyce. Zarzucano mu, że konsekwencją utrzymywania doktryny Plaumanna było pozbawienie jednostek skutecznej ochrony prawnej. Ocena taka była wyrażana nie tylko w literaturze. Próbę odstąpienia od tej doktryny podjął rzecznik generalny F.G. Jacobs w 2002 r. w opinii w sprawie C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores (UPA) przeciwko Radzie*⁷. W tej sprawie stowarzyszenie hiszpańskich rolników zaskarżyło rozporządzenie Rady, które przewidywało cofnięcie pomocy wspólnotowej dla producentów oliwek. Rzecznik generalny F.G. Jacobs zaproponował inną niż dotychczas przyjmowaną interpretację art. 230 ak. 4 TWE: jednostka jest indywidualnie dotknięta, gdy ze względu na szczególne okoliczności akt wspólnotowy powoduje albo może spowodować znaczne, niekorzystne skutki dla interesów tej jednostki. Opinia ta wywarła wpływ na SPI, który niedługo potem wydał wyrok w innej sprawie, a mianowicie T-177/01, *Komisja przeciwko Jégo-Quére*⁸. Sąd Pierwszej Instancji rozpoznawał skargę francuskiej spółki na rozporządzenie Komisji Europejskiej (dalej jako Komisja), które wprowadziło ograniczenia połowów pewnych gatunków ryb na określonych akwenach Atlantyku. Stosownie do formuły Plaumanna, skarga powinna była zostać odrzucona, ponieważ akt wspólnotowy nie dotyczył indywidualnie skarżących. Sąd Pierwszej Instancji przyjął jednak skargę do merytorycznego rozpoznania, dokonując innej interpretacji wymagania zawartego w art. 230 ak. 4 TWE: skarga osoby prywatnej jest dopuszczalna, gdy zaskarżony akt wpływa na pozycję prawną jednostek w sposób określony i bezpośredni poprzez nałożenie na nie obowiązków i ograniczenie praw.

Przedstawione wyżej zmiany wykładni omawianego przepisu jednak się nie powiodły. Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawie UPA⁹ oraz w wyroku wydanym w wyniku odwołania od wyroku SPI w sprawie *Komisja przeciwko Jégo-Quére*¹⁰ podtrzymał swoje dotychczasowe stanowisko wąskiej i rygorystycznej wykładni wymagania indywidualnego dotknięcia osoby prywatnej. Rozwinął natomiast wątek występujący już we wcześniejszej judykaturze, że ochrona prawna osób prywatnych powinna zostać zapewniona zasadniczo za pośrednictwem sądów krajowych.

II. Rozwiązania przyjęte w TL

1. Mimo niepowodzenia wspomnianych wyżej prób rozszerzenia dostępu osób prywatnych do sądów wspólnotowych nie pozostały one bez echa. W Traktacie konstytucyjnym został zamieszczony art. III-365 ust. 4, który zmienił brzmienie dotychczasowego art. 230 ak. 4 TWE. Jak wiadomo, Traktat konstytucyjny nie wszedł w życie, jednak większość

przewidzianych w nim rozwiązań została przeniesiona do TL. Dotyczyło to także powołanego przepisu, który odpowiada obowiązującemu obecnie art. 263 ak. 4 TFUE. Przypomnienie genezy tego przepisu jest istotne, ponieważ w procesie wykładni nawiązuje się do prac konwentu przygotowującego Traktat konstytucyjny.

2. Artykuł 263 ak. 4 TFUE brzmi: „Każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść, na warunkach przewidzianych w akapitach pierwszym i drugim, skargę na akty, których jest adresatem lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie oraz na akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych”.

Porównanie brzmienia powołanego przepisu z art. 230 ak. 4 TWE wykazuje kilka różnic. Po pierwsze, znajduje się w nim dokładniejsze niż dotychczas odesłanie do wcześniejszych akapitów art. 263 TFUE. Po drugie, nowy przepis posługuje się pojęciem „akty”, w miejsce pojęć: „decyzje” oraz „decyzje przyjęte w formie rozporządzenia”. Po trzecie wreszcie, w omawianym przepisie została dodana kategoria aktów, które mogą być skarżone przez osobę prywatną: akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych.

To ostatnie sformułowanie stanowi istotną nowość i będzie przedmiotem dalszych rozważań. Twórcy traktatu zamierzali niewątpliwie rozszerzyć dostęp osób prywatnych do sądów unijnych w celu kwestionowania ważności aktów instytucji unijnych. Dla ustalenia, jak dalece owo rozszerzenie sięga, należy ustalić znaczenie pojęcia „akty regulacyjne”, a następnie wyjaśnić, co znaczy, że akty te „dotyczą bezpośrednio” osób prywatnych, a także „nie wymagają środków wykonawczych”. Od wyniku wykładni powyższych pojęć będzie zależało, w jakich sytuacjach jest możliwa rezygnacja z wymagania indywidualnego dotknięcia, a tym samym odstąpienie od warunków wyznaczonych w teście Plaumanna.

Zagadnienia te stały się przedmiotem żywego zainteresowania w literaturze niedługo po wejściu w życie TL. Wysuwane były różne propozycje interpretacyjne, wytyczające szerszej lub węższej zakres analizowanych pojęć¹¹. Nieco później pojawiły się pierwsze orzeczenia Sądu i TS, które zasługują na przedstawienie i skomentowanie.

III. Orzeczenia Sądu i TS w sprawie *Inuit Tapiriit Kanatami*

1. 16.09.2009 r. zostało wydane rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1007/2009 z w sprawie handlu produktami z fok¹². Celem rozporządzenia jest ochrona dobrostanu fok i przeciwdziałania okrutnym polowaniom na te zwierzęta. Cel ten ma być osiągnięty przez ograniczenia wprowadzania do obrotu produktów z fok na terytorium

7 Opinia rzecznika generalnego F.G. Jacobsa z 21.03.2002 r. w sprawie C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores (UPA) przeciwko Radzie*, ECR 2002, s. I-6677.

8 Wyrok SPI z 3.05.2002 r. w sprawie T-177/01, *Komisja przeciwko Jégo-Quére*, ECR 2002, s. II-2365.

9 Wyrok TS z 25.07.2002 r. w sprawie C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie*, ECR 2002, s. I-6677, dalej jako sprawa UPA.

10 Wyrok TS z 1.04.2004 r. w sprawie C-263/02 P, *Komisja przeciwko Jégo-Quére*, ECR 2004, s. I-3425.

11 Por. S. Balthasar, *Locus standi rules for challenges to regulatory acts by private applicants: the new art. 263(4) TFEU*, „European Law Review” 2010/4, s. 543–548; R. Barents, *The Court of Justice after the Treaty of Lisbon*, „Common Market Law Review” 2010/3, s. 724–726; Ch. Werkmeister, St. Pötters, J. Traut, *Regulatory Acts within Article 263(4) TFEU – A Dissonant Extension of Locus Standi for Private Applicants*, Cambridge 2010–2011, s. 311–332; K. Scheuring, *Komentarz do art. 263 TFUE*, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. 3, D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny (red.), Warszawa 2012, s. 329–334.

12 Dz. Urz. UE L 286 z 31.10.2009 r., s. 36, dalej jako rozporządzenie nr 1007/2009.

Unii Europejskiej. Działalność taka jest generalnie zakazana, natomiast dozwolona jedynie wówczas, gdy produkty pochodzą z polowań prowadzonych tradycyjnie przez Eskimosów i inne społeczności autochtoniczne, i przyczyniają się do ich utrzymania. Przywóz produktów z fok jest również dozwolony tylko w dwóch przypadkach. Po pierwsze, gdy ma on charakter sporadyczny i składa się wyłącznie z towarów przeznaczonych do użytku osobistego podróżnych lub ich rodzin. Po drugie, do obrotu mogą być wprowadzane produkty z fok będące produktami ubocznymi polowań regulowanych na mocy prawa krajowego, których jedynym celem jest trwałe gospodarowanie zasobami morskimi.

2. Rozporządzenie nr 1007/2009 zostało zaskarżone do Sądu przez 10 osób prawnych oraz 7 osób fizycznych, w tym także Eskimosów z grupy Inuitów, mających siedziby lub miejsce zamieszkania w Kanadzie. Sąd w postanowieniu z 6.09.2011 r.¹³ odrzucił skargę jako niedopuszczalną ze względu na brak legitymacji skarżących. Od tego postanowienia zostało złożone odwołanie skarżących do TS, który oddalił je w wyroku z 3.10.2013 r. w sprawie C-583/11 P¹⁴. W sprawie tej została też sporządzona opinia rzecznik generalnej J. Kokott¹⁵.

Argumentacja zawarta w wyroku TS nie jest bardzo rozbudowana i wykazuje zbieżności z zaskarżonym postanowieniem Sądu. Najbardziej pogłębiona i wielowątkowa jest opinia rzecznik generalnej. Przedmiotem dalszej analizy będzie jednak zasadniczo wyrok TS, który jest wypowiedzią najnowsza i mającą najwyższą rangę. Należy podkreślić jego znaczenie: jest to pierwszy wyrok TS i to wydany przez wielką izbę, który interpretuje art. 263 ak. 4 TFUE, a zwłaszcza nowy fragment dodany przez TL.

3. Trybunał Sprawiedliwości podzielił stanowisko Sądu co do niedopuszczalności skargi i przytoczył obszernie fragmenty zaskarżonego postanowienia. Tezy TS zostały poparte odwołaniami do wcześniejszej judykatury. W tekście art. 263 ak. 4 TFUE wyróżnił TS trzy części, z których dwie pierwsze występowały już przed wejściem w życie TL, a trzecia została dodana w celu uelastycznienia warunków dopuszczalności skarg wnoszonych przez osoby prywatne. Pojęcie „akty” z dwóch pierwszych części omawianego przepisu jest szerokie i obejmuje wszelkie akty Unii o charakterze wiążącym. Takie akty mogą być zaskarżane przez ich adresatów, a także przez inne osoby, jeżeli dany akt dotyczy skarżącego bezpośrednio i indywidualnie. Dla nowej, trzeciej części art. 263 ak. 4 TFUE podstawowe znaczenie ma pojęcie „akty regulacyjne”. Trybunał Sprawiedliwości zastosował różne metody wykładni tego pojęcia: oparł się na brzmieniu, celu, kontekście, w jakim występuje, oraz genezie. Wynikiem wykładni było ustalenie, że pojęcie „akty regulacyjne” nie obejmuje wszystkich aktów instytucji unijnych, lecz ich węższą kategorię, a mianowicie akty wiążące o charakterze generalnym z wyłączeniem aktów ustawodawczych.

Przeciwko takim aktom osoby prywatne mogą w nowym stanie traktatowym wnosić skargi o stwierdzenie nieważności na mniej restrykcyjnych warunkach, czyli bez potrzeby wykazania indywidualnego dotknięcia. Ponieważ zaskarżone rozporządzenie było aktem wydanym w zwykłej procedurze ustawodawczej przez Parlament Europejski i Radę, wobec czego nie zostało uznane za akt regulacyjny, może być zakwestionowane na dotychczasowych zasadach, tj. po wykazaniu, że dotyczy skarżących bezpośrednio i indywidualnie. Trybunał Sprawiedliwości odrzucił żądanie skarżących, aby zmienić sposób interpretacji kryterium indywidualnego dotknięcia i rozumieć je teraz jako „istotne niekorzystne oddziaływanie”. Zdaniem TS, twórcy TL nie zamierzali modyfikować treści przesłanek dopuszczalności skargi z dawnego art. 230 ak. 4 TWE. Trybunał Sprawiedliwości potwierdził zatem wprost aktualność doktryny *Plaumann* w nowym stanie traktatowym.

Trybunał Sprawiedliwości podtrzymał w omawianym wyroku tezę wyrażaną już w dawniejszym orzecznictwie, że w traktatach został ustanowiony kompletny system środków prawnych i procedur zapewniający kontrolę legalności aktów Unii; w tym kontekście przywołał art. 19 ust. 1 TUE, który uzyskał nowe brzmienie po TL. Osoby fizyczne lub prawne, którym nie będzie przysługiwać legitymacja do bezpośredniego zaskarżenia aktów instytucji Unii o charakterze generalnym, są chronione przed stosowaniem wobec nich takich aktów. Jeżeli zatem wdrożenie aktów należy do instytucji Unii, osoby te mogą wnieść skargę bezpośrednią do sądu Unii przeciwko aktom wykonawczym na zasadach określonych w art. 263 ak. 4 TFUE i podnieść na poparcie skargi zarzut niezgodności z prawem aktu o charakterze generalnym, stosownie do art. 277 TFUE. Jeżeli natomiast wdrożenie danego aktu unijnego jest zadaniem państw członkowskich UE, osoby prywatne mogą zakwestionować przed sądem w postępowaniu krajowym legalność każdej decyzji lub innego aktu wydanego wobec nich w wykonaniu aktu Unii o charakterze generalnym, powołując się na niezgodność z prawem tego ostatniego aktu. Środkiem kontroli jest wówczas pytanie prejudycjalne sądu krajowego, przy czym kompetentny do stwierdzenia nieważności aktu Unii jest tylko TS.

Trybunał Sprawiedliwości potwierdził swoje wcześniejsze stanowisko, że obowiązkiem państw członkowskich, wynikającym z prawa unijnego, jest ustanowienie systemu środków prawnych i procedur zapewniających poszanowanie prawa do skutecznej ochrony sądowej. Potwierdza to art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE. Przepisy traktatowe nie wymagają przy tym stworzenia specjalnych środków prawnych, innych niż ustanowione w prawie krajowym w celu zapewnienia poszanowania prawa Unii. Środki powinny być stosowane zgodnie z zasadami skuteczności i równoważności. Państwo miałoby wszakże obowiązek zapewnienia dostępu do sądów krajowych, gdyby w jego porządku prawnym nie było żadnego środka zapewniającego ochronę uprawnień wynikających dla jednostek z prawa UE albo gdyby jedynym sposobem wszczęcia postępowania przed sądem krajowym było uprzednie naruszenie prawa przez jednostki.

W związku z powołaniem się skarżących na art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej jako Karta)¹⁶, TS stwierdził, że celem tego przepisu nie jest zmiana ustanowionej w traktatach systemu kontroli sądowej, w tym także

13 Wyrok Sądu z 6.09.2011 r. w sprawie T-18/10, *Inuit Tapiriit Kanatami i in. przeciwko Parlamentowi i Radzie*, Zb. Orz. 2011, s. II-5599.

14 Wyrok TS z 3.10.2013 r. w sprawie C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami i in. przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, Radzie Unii Europejskiej, Królestwu Niderlandów, Komisji Europejskiej*, por. <http://curia.europa.eu>, dalej jako sprawa *Inuit Tapiriit Kanatami*.

15 Opinia rzecznik generalnej J. Kokott z 17.01.2013 r. w sprawie C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami i in. przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, por. <http://curia.europa.eu>.

16 Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010 r., s. 389.

przesłanek dopuszczalności skarg wnoszonych bezpośrednio do sądów unijnych.

IV. Orzeczenia Sądu dotyczące aktów regulacyjnych

1. Określenie przez Sąd, a następnie przez TS, zakresu pojęcia „akty regulacyjne” w orzeczeniach w sprawie *Inuit Tapiriit Kanatami* ma istotne znaczenie dla ustalenia, na czym polegają zmiany w dostępie osób prywatnych do sądów unijnych po ostatnich zmianach traktatowych. Orzeczenia w tamtej sprawie nie mogły jednak, ze względu na swój przedmiot, sprecyzować warunków wnoszenia skarg na akty regulacyjne przez osoby prywatne.

W kontekście ustalenia legitymacji skargowej osób prywatnych istotne znaczenie ma sposób rozumienia wymagań wynikających z art. 263 ak. 4 *in fine* TFUE, a mianowicie tego, że akty regulacyjne dotyczą osoby skarżącej bezpośrednio i nie wymagają aktów wykonawczych. Do czasu pisania tych słów TS nie miał okazji wypowiedzenia się na ten temat. Zagadnienie to wystąpiło natomiast w orzecznictwie unijnego Sądu, po raz pierwszy w sprawie *Microban*¹⁷, a później w kilku dalszych sprawach. Wyrok w sprawie *Microban* ma szansę wytyczyć kierunek orzecznictwa sądów unijnych w przyszłości, wobec czego zasługuje na uwagę.

Sprawa zawisła przed Sądem została zainicjowana skargą dwóch powiązanych ze sobą spółek na decyzję Komisji z 19.03.2010 r., nr 2010/169/UE¹⁸. Komisja postanowiła o niewłączeniu organicznego związku chemicznego o nazwie triklosan do załącznika przewidzianego w dyrektywie Komisji 2002/72 WE¹⁹. Załącznik ten zawiera wykaz substancji, które mogą być dodawane do wyrobów z tworzyw sztucznych przeznaczonych do kontaktu ze środkami spożywczymi. Ponadto, decyzja stanowiła, że sprzedaż materiałów i wyrobów z użyciem triklosanu może się odbywać do 1.11.2011 r. „z zastrzeżeniem przepisów krajowych”. Skarżące spółki, używające triklosanu do produkcji swoich wyrobów, wystąpiły do Sądu o stwierdzenie nieważności decyzji.

W kontekście niniejszych rozważań istotna była kwestia dopuszczenia skargi do merytorycznego rozpoznania. Sąd, opierając się na swoim postanowieniu w sprawie *Inuit Tapiriit Kanatami*, zakwalifikował decyzję Komisji jako akt regulacyjny. Nie jest to bowiem akt ustawodawczy, ale akt wykonawczy o charakterze generalnym, wydany zgodnie z procedurą komitologii. Co do wymagania bezpośredniego dotknięcia, Sąd odwołał się do orzecznictwa ukształtowanego w poprzednim stanie traktatowym, które, jak stwierdził, obecnie nie powinno być interpretowane bardziej rygorystycznie. Sąd przytoczył dwa elementy składające się na bezpośrednie dotknięcie, a więc, po pierwsze, aby akt oddziaływał bezpośrednio na sytuację

prawną jednostki, a po drugie, aby nie pozostawiał żadnej swobody oceny swoim adresatom, których obowiązkiem jest go wykonać. Wykonanie aktu powinno mieć charakter automatyczny i wynikać z samego uregulowania, bez stosowania norm pośrednich. W rozpoznawanej sprawie warunki te zostały, zdaniem Sądu, spełnione. Skutkiem nieuwzględnienia triklosanu w wykazach sporządzonych na podstawie dyrektywy jest zakaz sprzedaży tej substancji bez konieczności zastosowania przez państwa członkowskie środków wykonawczych. Takim środkiem nie jest ewentualne działanie państwa, polegające na wycofaniu ze sprzedaży triklosanu przed 1.11.2011 r. Przedstawione wyżej rozumowanie doprowadziło Sąd do konkluzji o dopuszczalności skargi. Po jej merytorycznym rozpoznaniu Sąd uchylił zaskarżoną decyzję ze względu na wadliwą podstawę prawną. Ten ostatni aspekt sprawy nie będzie tu rozważany.

2. W późniejszym orzecznictwie Sąd dopuścił do rozpoznania kilka skarg osób prawnych, stosując argumentację wzorowaną na tej, z wyroku w sprawie *Microban*, w odniesieniu do pojęcia aktów regulacyjnych, bezpośredniego dotknięcia i braku środków wykonawczych²⁰. W dwóch innych sprawach Sąd zakwalifikował zaskarżone akty, odpowiednio: decyzję Komisji, a także rozporządzenia Komisji jako akty regulacyjne, ale wymagające środków wykonawczych, wobec czego skargi osób prawnych oparte na art. 263 ak. 4 TFUE *in fine* uznał za niedopuszczalne²¹.

V. Refleksje na temat zmian traktatowych na tle judykatury sądów unijnych

Dotychczasowe orzecznictwo TS i Sądu dotyczące art. 263 ak. 4 TFUE skłania do rozmaitych spostrzeżeń i komentarzy, które będą mogły być przedstawione z konieczności tylko w skróconej formie.

1. **O ile idea zmian wprowadzonych w art. 263 ak. 4 TFUE jest wyraźna: rozszerzenie dostępu podmiotów prywatnych do sądów unijnych, o tyle konkretne rezultaty nowego rozwiązania traktatowego nie są jednoznaczne, o czym świadczą m.in. rozbieżne oceny pierwszych orzeczeń sformułowane w doktrynie²².**

17 Wyrok Sądu z 25.10.2011 r. w sprawie T-262/10, *Microban International Ltd i Microban (Europe) Ltd przeciwko Komisji Europejskiej*, Zb. Orz. 2011, s. II-7697, dalej jako sprawa *Microban*.

18 Decyzja Komisji nr 2010/169/UE z 19.03.2010 r. dotycząca niewłączenia 2,4,4'-trichloro-2'-hydroksydifenyloeteru do unijnego wykazu dodatków, którego mogą być używane do wytwarzania materiałów i wyrobów z tworzyw sztucznych przeznaczonych do kontaktu ze środkami spożywczymi na mocy dyrektywy 2002/72/WE (Dz. Urz. UE L 75 z 23.03.2010 r., s. 25).

19 Dyrektywa Komisji 2002/72/WE z 6.08.2002 r. w sprawie materiałów i wyrobów z tworzyw sztucznych przeznaczonych do kontaktu ze środkami spożywczymi (Dz. Urz. WE L 75 z 6.08.2002 r., s. 25).

20 Por. wyroki Sądu z 7.03.2013 r.: w sprawie T-94/10, *Rütgers Germany GmbH i inni*; w sprawie T-93/10, *Bilbaina de Alquitranes, SA i inni*; w sprawie T-95/10, *Cindu Chemicals BV i inni* – wszystkie sprawy przeciwko Europejskiej Agencji Chemikaliów (ECHA), por. <http://curia.europa.eu>. Skargi zarzucały nieważność decyzjom ECHA i zostały oddalone. Z kolei, w wyroku Sądu z 30.05.2013 r. w sprawach połączonych: T-454/10 i T-482/11, *Associazione Nazionale degli Industriali delle Conserve Alimentari Vegetali (Anicav) i Agrupación Española de Fabricantes de Conservas Vegetales (Agrucon) przeciwko Komisji Europejskiej*, por. <http://curia.europa.eu>, Sąd orzekł o nieważności kilku przepisów dwóch rozporządzeń Komisji.

21 Por. odpowiednio: postanowienie Sądu z 4.06.2012 r. w sprawie T-381/11, *Europäischer Wirtschaftsverband der Eisen- und Stahlindustrie (Eurofer) ASBL przeciwko Komisji Europejskiej* oraz wyrok Sądu z 6.06.2013 r. w sprawie T-279/11, *T&L Sugars Ltd przeciwko Komisji Europejskiej*, por. <http://curia.europa.eu>.

22 W chwili pisania tych słów nie są jeszcze dostępne publikacje dotyczące wyroku TS w sprawie *Inuit Tapiriit Kanatami*. Por. natomiast na temat postanowienia Sądu i ewentualnie także opinii rzecznik generalnej w tej sprawie albo wyroku Sądu w sprawie *Microban*; J. Bast, *New Categories of Acts after the Lisbon Reform: Dynamics of Parlamentarization in EU Law*, „Common Market Law Review” 2012/3, s. 898–907; S. Peers, M. Costa, *Court of Justice of the European Union (General Chamber), Judicial*

W odniesieniu do przedstawionego wyżej sposobu rozumienia przez sądy unijne pojęcia aktów regulacyjnych należy stwierdzić, że mimo wielowątkowej argumentacji i odwoływania się do różnych metod wykładni²³ ostateczny wynik interpretacji omawianego pojęcia jest do pewnego stopnia arbitralny i został podyktowany względami pragmatycznymi. **Niewątpliwie, zarówno Sąd, jak i TS dążyły do uniknięcia tego, że pojęcie aktów regulacyjnych obejmowałoby praktycznie wszystkie wiążące akty prawne wydawane przez instytucje unijne albo wszystkie akty o charakterze generalnym²⁴.** Spowodowałoby to znaczne poszerzenie legitymacji osób prywatnych do wnoszenia skarg bezpośrednich. Praktycznym następstwem tego byłby przypuszczalnie zwiększony napływ spraw do Sądu, a ogólnym, systemowym następstwem – zmiana w proporcjach poszczególnych sposobów udzielania ochrony prawnej: na rzecz ochrony bezpośredniej (scentralizowanej).

Arbitralność wyniku wykładni dokonanej przez sądy unijne była zresztą nie do uniknięcia w sytuacji gdy pojęcie aktów regulacyjnych nie występuje w innych przepisach traktatu i nie można go odnieść w sposób niebudzący wątpliwości do poszczególnych rodzajów aktów prawnych Unii unormowanych w art. 288–292 TFUE. W szczególności, wątpliwości i głosy krytyczne w literaturze dotyczą wyłączenia aktów ustawodawczych z zakresu pojęcia aktów regulacyjnych, m.in. z tego względu, że – jak się zarzuca – opiera się ono na kryteriach czysto formalnych²⁵.

Wykładnia językowa nie mogła doprowadzić do zadowalających rezultatów, wobec istnienia ponad 20 oficjalnych i równoważnych języków UE. Analizy wykazały, że w niektórych językach Unii przymiotnik „regulacyjny”, użyty w art. 263 ak. 4 TFUE, nasuwa skojarzenia z aktami generalnymi, a zwłaszcza z rozporządzeniami, jako kategorią aktów prawnych wydawanych w krajowych porządkach prawnych przez organy władzy wykonawczej²⁶. Do innych języków, w tym do j. polskiego, nie można jednak odnieść tych spostrzeżeń. Niejako na pograniczu wykładni językowej i systemowej sytuuje się argument o różnych rodzajach aktów wymienionych w art. 263 TFUE: aktach ustawodawczych w ak. 1 i aktach regulacyjnych w ak. 4, co miałyby wskazywać na to, że są to odmienne kategorie. Argument ten nie jest jednak przekonujący, skoro w art. 263 ak. 1 TFUE są wymienione także inne akty prawne, zaliczane przez TS do aktów regulacyjnych.

Również nie jest w pełni przekonujący wynik wykładni

historycznej. Jak się okazuje, rozstrzygnięcia merytoryczne i terminologiczne w konwencie przygotowującym Traktat konstytucyjny nie były wcale jednoznaczne²⁷. Być może bardziej uzasadnione byłoby odwołanie się do inspiracji zmian traktatowych, jakimi były wspomniane już opinia rzecznika generalnego F.G. Jacobsa w sprawie *UPA* i wyrok SPI w sprawie *Komisja przeciwko Jégo-Quéré*.

Wykładnia celowościowa prowadząca do przyjętego zakresu pojęcia aktów regulacyjnych występuje w skromnym zakresie w uzasadnieniu wyroku TS. Ograniczył się on do stwierdzenia, że modyfikacja określonych w art. 230 ak. 4 TWE zasad zaskarżenia miała na celu umożliwienie osobom fizycznym i prawnym wnoszenia na mniej restrykcyjnych zasadach skarg o stwierdzenie nieważności aktów o charakterze generalnym, z wyłączeniem aktów ustawodawczych. Niewątpliwie ten cel byłby również osiągnięty, gdyby prawo zaskarżenia rozciągało się na akty ustawodawcze.

2. Wśród argumentów przemawiających za wyłączeniem takich aktów bardziej przekonujący wydaje się ten podniesiony w opinii rzecznik generalnej, że akty ustawodawcze są wydawane w procedurze przewidującej współdecydujący udział Parlamentu Europejskiego, czyli instytucji mającej legitymację demokratyczną²⁸. Są to często akty o szerokim zakresie unormowania i regulujące podstawowe materie. Akty ustawodawcze są następnie uzupełniane i rozwijane za pomocą aktów delegowanych lub wykonawczych. W państwach członkowskich zaskarżanie aktów o podobnych cechach, co unijne akty ustawodawcze, nie jest najczęściej dostępne dla osób prywatnych. Należy jednak zauważyć, że powyższa argumentacja jest w mniejszym stopniu aktualna w odniesieniu do aktów wydawanych w specjalnej procedurze ustawodawczej, w której rola Parlamentu Europejskiego jest ograniczona. Zwraca się na to uwagę w literaturze, jak i zauważa, że prawodawcy unijni mają do pewnego stopnia możliwość wyboru co do wykorzystania aktów ustawodawczych albo nieustawodawczych do unormowania pewnych materii²⁹. Warto zresztą zauważyć, że nawet gdyby zaliczyć akty ustawodawcze do aktów regulacyjnych, to i tak dopuszczalność ich zaskarżenia przez osoby prywatne byłaby praktycznie często wątpliwa, ze względu na konieczność spełnienia dalszej przesłanki „braku środków wykonawczych”. Przykładowo, rozporządzenie zaskarżone w sprawie *Inuit Tapiriit Kanatami* przewiduje wydawanie aktów wykonawczych, które zostały zresztą osobno zaskarżone do Sądu³⁰. A zatem obawa przed zwiększonym wpływem spraw do Sądu i TS w razie dopuszczenia skarg osób prywatnych na akty ustawodawcze może być przesadna.

3. Należy zauważyć, że **nawet po wyłączeniu aktów ustawodawczych w obrębie kategorii aktów regulacyjnych pozostaje szeroka grupa aktów.** Mogą to być akty delegowane (art. 290 TFUE) albo akty wykonawcze instytucji unijnych (art. 291 TFUE), a także akty nieustawodawcze podejmowane

Review of EU Acts after the Treaty of Lisbon, Order of 6 September 2011, Case T-18/10, Inuit Tapiriit Kanatami and Others v. Commission, and Judgment of 25 October 2011, Case T-262/10 Microban v. Commission, „European Constitutional Law Review” 2012/1, s. 82–104; A. Albers-Llorens, Remedies Against the EU Institutions After Lisbon: An Era of Opportunity, „Cambridge Law Journal” 2012/3, s. 507–536; J.R. Williams, Standing on its head: a frosty reception to the Advocate General’s Opinion in Inuit I, por. http://www.academia.edu/2447702/Standing_on_its_head_a_frosty_reception_to_the_Advocate_General’s_Opinion_in_Inuit_I.

23 Szczegółowa wykładnia omawianego przepisu jest dokonywana także w literaturze. Por. np. Ch. Werkmeister, St. Pötters, J. Traut, *Regulatory Acts...*, s. 314–326. Obszerną krytykę rezultatów wykładni przeprowadzonej w opinii rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie *Inuit Tapiriit Kanatami* przeprowadza natomiast J.R. Williams, *Standing on its head...*, s. 1–47.

24 Taki postulat interpretacyjny sformułował J.R. Williams, *Standing on its head...*, s. 47.

25 J. Bast, *New Categories...*, s. 907; S. Peers, M. Costa, *Court of Justice...*, s. 91–92; J.R. Williams, *Standing on its head...*, s. 7–13.

26 Ch. Werkmeister, St. Pötters, J. Traut, *Regulatory Acts...*, s. 314–320. Rozważania na ten temat znajdują się też w opinii rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie *Inuit Tapiriit Kanatami*.

27 J. Bast, *New Categories...*, s. 905; J.R. Williams, *Standing on its head...*, s. 27–36.

28 Por. np. Ch. Werkmeister, St. Pötters, J. Traut, *Regulatory Acts...*, s. 325–326. Sceptycznie o tym por. A. Albers-Llorens, *Remedies Against the EU Institutions...*, s. 523–524, a zdecydowanie krytycznie J.R. Williams, *Standing on its head...*, s. 13–20.

29 Por. J.R. Williams, *Standing on its head...*, s. 10–11.

30 Por. o losach tej skargi poniżej, pkt V.7.

na podstawie szczególnych upoważnień traktatowych. Najczęściej są to akty wydawane przez Komisję, ale mogą to być, stosownie do art. 263 ak. 1 TFUE, akty wydawane przez inne instytucje unijne, organy lub inne jednostki organizacyjne Unii³¹.

4. Powyższe zastawienie rodzajów aktów regulacyjnych wskazuje na potencjalne rozszerzenie bezpośredniego dostępu osób prywatnych do sądów unijnych. Jednak o tym, jaki jest rzeczywisty jego rozmiar, decyduje sposób rozumienia dalszych przesłanek sformułowanych w art. 263 ak. 4 *in fine* TFUE. W tym kontekście nasuwa się kilka spostrzeżeń na tle wyroku w sprawie *Microban* i dalszych orzeczeń Sądu.

W powołanej sprawie Sąd zaakceptował legitymację osób prywatnych do wniesienia skargi na nowych zasadach traktatowych. Kwestionowana decyzja Komisji była aktem nieustawodawczym. Sąd uznał generalny charakter decyzji, ze względu na jej zastosowanie do sytuacji określonych obiektywnie, i wywieranie skutków prawnych wobec kategorii osób ujmowanych w sposób ogólny i abstrakcyjny. O ile nie budzi wątpliwości ogólny i abstrakcyjny sposób wyznaczenia kręgu osób, do których decyzja się odnosi, o tyle przedmiot unormowania był konkretny: z decyzji wynikał bowiem zakaz sprzedaży ściśle określonego produktu, obowiązujący od dokładnie oznaczonego dnia. Jakkolwiek zakwalifikowanie decyzji Komisji jako aktu o charakterze generalnym może budzić zastrzeżenia teoretyczne, należy je ocenić pozytywnie, bowiem otwiera drogę do jej kontroli przez Sąd³². Kolejne orzeczenia Sądu potwierdziły to podejście³³.

5. **Istotne znaczenie będzie mieć w przyszłości sposób rozumienia kryteriów bezpośredniego dotknięcia i braku środków wykonawczych do zaskarżonego aktu.** Chociaż kryteria te są wymienione w traktacie i w wyroku w sprawie *Microban* osobno, w rzeczywistości są one ze sobą powiązane, a nawet w świetle orzecznictwa nachodzą na siebie. Samo określenie bezpośredniego dotknięcia jest częściowo tautologiczne, gdyż wynika z niego wymaganie, aby akt oddziaływał bezpośrednio na sytuację prawną jednostki. Z kolei, w pozostałej części określenie bezpośredniego dotknięcia pokrywa się w istocie z wymaganiami braku środków wykonawczych³⁴. Traktowana w świetle orzecznictwa, jako element bezpośredniego dotknięcia, sytuacja gdy akt nie pozostawia żadnej swobody oceny swoim adresatom, których obowiązkiem jest go wykonać, w sposób automatyczny, bez stosowania żadnych norm pośrednich, oznacza przecież właśnie sytuację, w której nie są wymagane środki wykonawcze. Powyższe sformułowania nie są przy tym jednoznaczne. Niekiedy rzeczywiście się zdarza, że normy unijnych aktów o charakterze generalnym zawierają sformułowane w sposób zupełny zakazy lub nakazy, z których wynikają jednoznaczne obowiązki osób prywatnych. Z reguły jednak potrzebne są dodatkowe działania instytucji unijnych

albo organów państw członkowskich. Od sądów unijnych będzie zależało, czy te działania będą traktowane jako środki wykonawcze, których istnienie zamyka drogę do wystąpienia osobie prywatnej ze skargą na nowych, korzystniejszych dla niej zasadach. Przykładowo, w wyroku w sprawie *Microban* Sąd nie uznał okoliczności, że państwa członkowskie mają kompetencje do modyfikowania terminu wejścia w życie przewidzianego w decyzji Komisji zakazu sprzedaży triklosanu, jako wprowadzenia środków wykonawczych. Dalsze orzeczenia Sądu ilustrują kolejną cechę podejścia Sądu: nie przyjmuje on stałej kolejności rozpatrywania przesłanek dopuszczalności skargi, ale zaczyna od najbardziej wątpliwych albo od najłatwiejszych do ustalenia, np. stwierdza, że dany akt wymaga środków wykonawczych, wobec czego czuje się zwolniony od badania, czy akt ten dotyczy skarżącego bezpośrednio.

6. **Brak legitymacji skargowej na podstawie nowych przesłanek z art. 263 ak. 4 *in fine* TFUE oznacza, że skarżący może się domagać dostępu do sądów unijnych na dotychczasowych zasadach: po wykazaniu, iż dany akt dotyczy go bezpośrednio i indywidualnie.** Skarżący w sprawie *Inuit Tapiriit Kanatami* wnioskowali o zmianę dotychczasowego sposobu rozumienia traktatowego wymagania indywidualnego dotknięcia. W tym kontekście powołali się na art. 47 Karty. Trybunał Sprawiedliwości nie podzielił tej argumentacji i stwierdził, że przywołany przepis nie modyfikuje traktatowego systemu środków prawnych. Stanowisko to zasługuje na skomentowanie³⁵. Należy najpierw przypomnieć, że Karta od wejścia w życie TL jest wiążąca i ma moc równą traktatom (art. 6 ust. 1 TUE). Należy się zgodzić z poglądem TS, że na podstawie Karty nie można kreować nowych środków prawnych przed sądami unijnymi, nieznanymi traktatom, ani zmieniać już istniejących. Inną kwestią jest wszakże to, że Karta mogłaby spowodować zmianę interpretacji przepisów traktatowych. Odnosi się to także do ewentualnej modyfikacji dotychczasowej wykładni art. 263 ak. 4 TFUE co do kryterium indywidualnego dotknięcia. Zmiana rozumienia tego przepisu byłaby potencjalnie możliwa, o czym świadczą alternatywne propozycje zgłaszane w poprzednim stanie traktatowym w opinii rzecznika generalnego F.G. Jacobsa w sprawie *UPA* i wyroku SPI w sprawie *Komisja przeciwko Jégo-Quéré*. Trybunał Sprawiedliwości z tej możliwości nie skorzystał przy wykładni art. 263 ak. 4 TFUE, jakkolwiek obserwacja jego judykatury dostarcza przykładów zmiany ustalonej od dawna linii orzecznictwa w istotnych często dziedzinach, pod choćby pośrednim wpływem Karty, np. w kwestii praw związanych z obywatelstwem Unii³⁶.

7. Trudno jeszcze w pełni przewidzieć, jaka będzie przyszłość jednego ze sposobów ochrony prawnej osób prywatnych, wskazanego w wyroku TS w sprawie *Inuit Tapiriit Kanatami*, jak również w opinii rzecznika generalnej w tej sprawie. Mianowicie, wobec niedopuszczalności skarg przeciw aktom ustawodawczym, osoby te mogą zaskarżyć do Sądu akty wykonawcze do aktów ustawodawczych, wydane przez instytucje lub organy unijne. Warunkiem dopuszczalności skarg będzie oczywiście spełnianie wymagań przewidzianych w art. 263 ak. 4 *in fine* TFUE. Niezbyt zachęcający jest jednak w tym

31 Przykładem aktów tej ostatniej kategorii mogą być decyzje Europejskiej Agencji Chemikaliów (ECHA) zaskarżone w sprawach zakończonych wyrokami Sądu z 7.03.2013 r., powołanymi powyżej w przyp. 20.

32 Por. też J. Bast, *New Categories...*, s. 904.

33 Por. o wątpliwościach kwalifikacyjnych, jakie może nastęrczać wymaganie „generalnego charakteru” aktów regulacyjnych, A. Albers-Llorens, *Remedies Against the EU Institutions...*, s. 524–526.

34 Por. też Ch. Werkmeister, St. Pötters, J. Traut, *Regulatory Acts...*, s. 329–330.

35 Por. krytyczne uwagi S. Peers, M. Costa, *Court of Justice...*, s. 93.

36 Por. np. wyrok TS z 8.03.2011 r. w sprawie C-34/09, *Ruiz Zambrano przeciwko Office national de'emploi*, Zb. Orz. 2011, s. I-1177.

kontekście wyrok Sądu³⁷ w sprawie dotyczącej nieważności rozporządzenia Komisji (UE) nr 737/2010 z 10.08.2010 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1007/2009 w sprawie handlu produktami z fok³⁸. W tej sprawie, Inuit Tapiriit Kanatami i inni zaskarżyli rozporządzenie wykonawcze Komisji, będące aktem regulacyjnym, według kryteriów przyjętych uprzednio przez Sąd. O dopuszczalności skargi miały zdecydować zatem dalsze przesłanki, tzn. czy akt dotyczy skarżących bezpośrednio i czy nie wymaga jeszcze dalszych środków wykonawczych. Zwłaszcza kwestia bezpośredniego dotknięcia nie przedstawiła się jasno, wobec szerokiego i zróżnicowanego kręgu skarżących i zakresu zarzutów. W tej sytuacji Sąd zdecydował się na dość zaskakujące rozwiązanie. Stwierdził mianowicie, że: „sąd Unii Europejskiej ma prawo ocenić, biorąc pod uwagę okoliczności konkretnej sprawy, czy dobra administracja wymiarem sprawiedliwości uzasadnia oddalenie skargi co do istoty bez uprzedniego orzekania w przedmiocie jej dopuszczalności”. Wobec tego, „w okolicznościach niniejszej sprawy i w trosce o ekonomię procesową należy zbadać wszystkie wnioski skarżących o stwierdzenie nieważności, nie orzekając uprzednio w przedmiocie dopuszczalności skargi w całości ani w przedmiocie dopuszczalności niektórych argumentów bądź w przedmiocie zarzutu bezprawności podniesionych przez skarżących, ponieważ w każdym razie i ze względów przedstawionych poniżej skarga jest pozbawiona podstaw”.

Oznacza to, że Sąd rozpoznał skargę co do *meritum*, oddalił wszystkie zarzuty i skargę jako całość, co zwolniło go ze skomplikowanego badania dopuszczalności wniesienia skargi przez osoby prywatne. Takie rozwiązanie jest pragmatyczne i dopuszczalne w świetle praktyki sądów unijnych, o czym świadczą orzeczenia powołane w uzasadnieniu omawianego postanowienia. Można mieć jednak zastrzeżenia do argumentacji Sądu, która spowodowała utratę możliwości sprecyzowania przesłanek legitymacji skargowej i to w sprawie, która już wywołała duże zainteresowanie w literaturze prawniczej.

8. W postanowieniu Sądu, a następnie w wyroku TS w sprawie *Inuit Tapiriit Kanatami*, odmowie legitymacji osób fizycznych i prawnych do zaskarżenia rozporządzenia unijnego, będącego aktem ustawodawczym, towarzyszyły rozważania na temat unijnego systemu ochrony prawnej i sposobów jej zapewnienia. Zagadnienia te zostały szeroko przedstawione w opinii rzecznik generalnej w tej sprawie.

Koncepcja ochrony prawnej gwarantowanej przez sądy unijne i krajowe znalazła po traktacie lizbońskim wyraz w art. 19 TUE. Do występującego już wcześniej zadania TS „zapewnienia poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów” zostało dodane nowe zadanie państw członkowskich: „Państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”. Niewątpliwie dla twórców TL inspiracją przy formułowaniu tego przepisu było orzecznictwo TS.

Tezy z wcześniejszego orzecznictwa przywołanego przez TS w wyroku w sprawie *Inuit Tapiriit Kanatami*, stosownie do której traktaty stworzyły kompletny system ochrony prawnej

udzielanej przez sądy unijne i sądy krajowe, nie można rozumieć jako opisu rzeczywistego stanu rzeczy. Jest to wypowiedź o charakterze normatywnym, której treścią jest nakaz takiego ukształtowania unijnego i krajowych porządków prawnych, aby zapewnić podmiotom prawa efektywną ochronę prawną. Skoro bezpośredni dostęp do sądów unijnych jest ograniczony (choć i tak szerszy niż przed wejściem w życie TL), głównym forum ochrony prawnej osób prywatnych powinny być nadal sądy krajowe³⁹. Trybunał Sprawiedliwości powołał swoje wcześniejsze stanowisko co do znaczenia w omawianym kontekście procedury pytań i orzeczeń prejudycjalnych, unormowanej w art. 367 TFUE, jako sposobu ochrony praw osób prywatnych wobec aktów instytucji unijnych.

Zagadnienie jest obszerne i w tym miejscu jest możliwe jedynie sformułowanie kilku uwag. Procedura prejudycjalna wykorzystana jako sposób kwestionowania ważności aktów instytucji unijnych ma niewątpliwie zalety⁴⁰. Sądy krajowe są bliższe podmiotom skarżącym, a normy postępowania przed tymi sądami są im znane. Należy jednak odnotować niedostatki procedury prejudycjalnej z perspektywy osób prywatnych⁴¹. O wystąpieniu z pytaniem prejudycjalnym nie decyduje strona postępowania, ale sąd, wobec czego warunkiem jest, aby podzielił on wątpliwości prawne strony co do ważności danego aktu. Ponadto, nawet jeżeli w wyniku pytania prejudycjalnego TS orzeknie o nieważności aktu instytucji unijnej, ochrona prawna zostanie udzielona danej osobie prywatnej ze znacznym opóźnieniem.

Trybunał Sprawiedliwości powtórzył w wyroku w sprawie *Inuit Tapiriit Kanatami* wcześniejszą tezę, że prawo unijne nie wymaga kreowania w porządkach prawnych państw członkowskich nowych środków proceduralnych dla zapewnienia ochrony wymaganej przez prawo unijne, a jedynie wykorzystanie środków już istniejących. Towarzyszy temu wszakże charakterystyczne zastrzeżenie, że w razie braku stosownych środków, państwo członkowskie jest zobowiązane do ich stworzenia⁴². Dotyczy to sytuacji, gdyby jedynym sposobem zainicjowania postępowania przed sądem krajowym było naruszenie prawa unijnego⁴³. Zagadnienie to zostało szeroko omówione w opinii rzecznik generalnej. Jest tam sformułowane wymaganie, aby prawo państw członkowskich zapewniało możliwość uzyskania przez osobę prywatną od organów krajowych potwierdzenia obowiązku spoczywającego na niej z mocy prawa. Takie rozwiązanie, nieco sztuczne w niektórych sytuacjach, miałyby służyć temu, aby jednostka była w stanie zainicjować postępowanie przed sądem krajowym, który z kolei miałby kompetencję do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym⁴⁴.

9. Konkluzję, jaka wynika z powyższych rozważań, można streścić następująco: **zmiana, jaką przyniósł Traktat z Lizbony**

39 Por. N. Półtorak, *Ochrona uprawnień wynikających z prawa Unii Europejskiej w postępowaniach krajowych*, Warszawa 2010, s. 254–266.

40 Por. A. Kastelik-Smaza, *Pytania prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej a ochrona praw jednostki*, Warszawa 2010.

41 Por. np. S. Peers, M. Costa, *Court of Justice...*, s. 101–103; J.R. Williams, *Standing on its head...*, s. 36–46.

42 Takie stanowisko zajął TS w wyroku z 13.03.2007 r. w sprawie C-432/05, *Unibet (London) Ltd i Unibet (International) Ltd przeciwko Justitiekanslern*, Zb. Orz. 2007, s. I-2271.

43 Można tu dostrzec wyraźny wpływ wspomnianej wyżej opinii rzecznika generalnego F.G. Jacobsa w sprawie UPA.

44 W Polsce mógłby temu służyć w sprawach sądowo-administracyjnych art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 270 ze zm.).

37 Por. wyrok Sądu z 25.04.2013 r. w sprawie T-526/10, *Inuit Tapiriit Kanatami i inni przeciwko Komisji Europejskiej*, niepubl.

38 Dz. Urz. UE L 216 z 17.08.2010 r., s. 1.

w kwestii legitymacji osób prywatnych do wnoszenia skarg do sądów unijnych na nieważność aktów instytucji Unii Europejskiej nie jest rewolucyjna, choć jeszcze za wcześnie na jej pełną ocenę. Nadal podstawowe znaczenie ma i będzie miała działalność orzecznicza sądów krajowych i w ich kierunku powinny być głównie formułowane postulaty zapewnienia efektywnej ochrony prawnej osób fizycznych i prawnych.

Summary

Stanisław Biernat

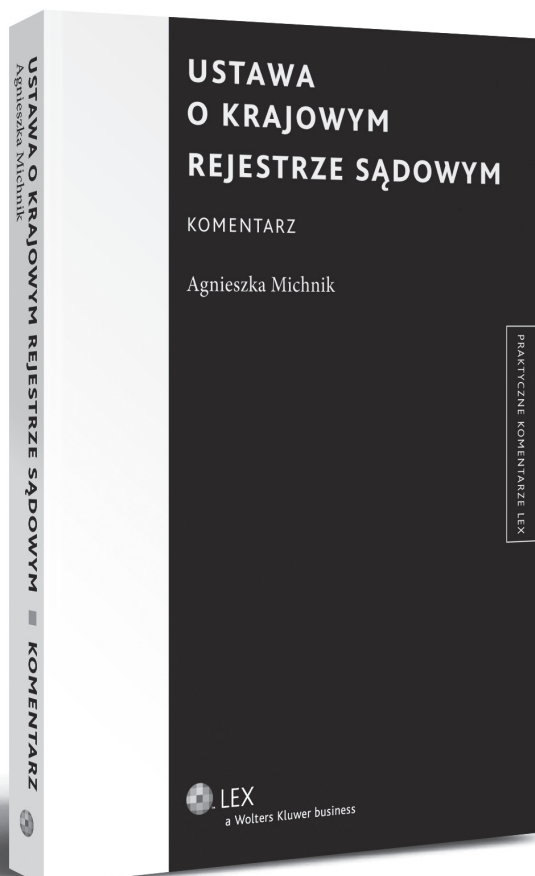
Access of private persons to EU courts after the Treaty of Lisbon (in the light of the first judgments)

Admissibility of natural or legal persons directly challenging the acts issued by EU institutions has been discussed from the beginning of the European Communities (and then the European Union). The article contains reflections on the issue in the present state of EU law, on the basis of jurisprudence of the General Court and the Court of Justice of the EU, against the background of the previous state of EU law and its interpretation, beginning with the Plaumann judgment. The analysis covers judgments in the Inuit Tapiriit Kanatami case, concerning the notion of „regulatory acts” and other the General Court’s judgments concerning further requirements for applications’ admissibility pursuant to the fourth paragraph of Art. 263 TFEU. The author concludes that the change brought about by the Treaty of Lisbon is not a revolutionary one, although is it now too early for a comprehensive assessment. It is still legal protection provided by domestic courts that is of primary importance.

prof. zw. dr hab. Stanisław Biernat

Autor jest kierownikiem Katedry Prawa Europejskiego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie oraz Wiceprezesem Trybunału Konstytucyjnego.

REKLAMA



NOWOŚĆ!

**Ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym
Komentarz**



Wolters Kluwer

Agnieszka Michnik

Komentarz zawiera kompleksowe omówienie przepisów ustawy, na podstawie której działa Krajowy Rejestr Sądowy. W opracowaniu wskazano wątpliwości interpretacyjne mogące pojawiać się w związku ze stosowaniem poszczególnych przepisów oraz zaprezentowano możliwości ich rozwiązania. Uwzględniono wszystkie zmiany wprowadzone w wielokrotnie nowelizowanej ustawie o Krajowym Rejestrze Sądowym do dnia 1 czerwca 2013 r.

W książce powołane zostały najważniejsze orzeczenia Sądu Najwyższego zapadłe na tle omawianych przepisów. Przedstawiono również poglądy doktryny z zaznaczeniem kwestii kontrowersyjnych budzących wątpliwości w praktyce.

Komentarz adresowany jest do praktyków, w tym sędziów, referendarzy sądowych, radców prawnych, adwokatów, notariuszy, komorników, a także do wszystkich innych osób podejmujących czynności związane z dokonywaniem wpisów w Krajowym Rejestrze Sądowym. Zainteresuje również teoretyków prawa.

Książka do nabycia w księgarni internetowej profinfo.pl

księgarnia internetowa