
Prawo Unii Europejskiej

— Zajęcia nr 3 - Skarga na
nieważność aktu prawa UE —

Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności aktu prawa UE

1. Ogólne informacje o procedurze i jej rola.
2. Legitymacja czynna i bierna.
3. Przestanki nieważności.
4. Termin i skutki

Art. 263 - jaka to procedura?

- Procedura kontroli legalności aktu
=
- Procedura stwierdzenia nieważności aktu
=
- Kontrola działania

Trzy możliwe nazwy.

Procedura kontroli legalności - rola w UE

1. Zapewnienie legalności działań instytucji
2. Zapewnienie spójności i jednolitości prawa unijnego
3. Zapewnienie jednostkom możliwości wyeliminowania aktu unijnego, który jest niezgodny z prawem → ważne dla systemu ochrony prawnej widzianego z perspektywy podmiotów prywatnych

Relacja skargi z art. 263 do art. 265

Art. 265

- Skarga na zaniechanie
- Mniej szczegółowe uregulowanie niż to w art. 263
- Tzw. "procedura 2+2" → wezwanie instytucji do działania, oczekiwanie 2 miesięcy, możliwość wniesienia skargi w ciągu następnych 2 miesięcy

Art. 263

- Dużo bardziej szczegółowe uregulowanie - dlaczego?
- W prawie unijnym przyjmuje się bardzo szeroką definicję działania i w konsekwencji wąską definicję zaniechania
- Nawet odmowa działania wystosowana przez instytucję jest działaniem

Przedmiotowy i podmiotowy zakres skargi

Jakie akty nie mogą podlegać skardze?

- Akty wewnętrzne instytucji (chyba, że wywierają skutki wobec podmiotów trzecich → wyrok C - 294/93 "Les Verts")
- Akty niewiążące, tj. opinie i zalecenia
- Akty państw zgromadzonych w Radzie, jeśli nie są stanowiskiem Rady, lecz ogółu państw członkowskich
- Umotywowana opinia Komisji (w ramach procedury z art. 258)
- Decyzja odmowna KE dotyczące niewszczęcia postępowania wobec państwa członkowskiego
- Akty prawa wtórnego, które stanowią efekt zmian wprowadzonych przez traktat akcesyjny

Dlaczego najpierw wskazano akty niepodlegające zaskarżeniu?

- Ponieważ przedmiotowy zakres art. 263 został określony bardzo szeroko
- Większość aktów mieści się w ramach możliwości zaskarżenia
- Decydujące jest nie samo oznaczenie konkretnego aktu, ale jego treść (rzeczywisty charakter) - zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TS - "w celu zaklasyfikowania zaskarżanych aktów należy skupić się na samej istocie tych aktów, jak również na zamiarze ich autorów" (C-362/08 P ws. *Internationaler Hilfsfonds eV p. Komisji*)
- Np. zaskarżyć można (przykłady z orzecznictwa): pismo Sekretarza Generalnego Komisji wskazujące, że instytucja ta nie posiada żądanych dokumentów bądź że takowe dokumenty nie istnieją (T-311/00 *British American Tobacco p. Komisji*), komunikat Komisji wydany w obliczu impasu w pracach nad dyrektywą (C-57/95 *Francja p. Komisji*), instrukcję wewnętrzną Komisji dotyczącą uprawnień kontrolnych jej funkcjonariuszy (C-366/88 *Francja p. Komisji*), list Komisji zawierający oświadczenie, którego skutki dotyczą bezpośrednio interesu skarżącego (C-135/92 *Fiskano p. Komisji*),

Przeciwko komu można złożyć skargę?

Przeciwko każdej instytucji, organowi lub jednostce organizacyjnej Unii Europejskiej

o ile

wydany przez nie akt wywołuje wiążące skutki wobec podmiotów trzecich.

(Legitymacja bierna = przeciwko komu można złożyć skargę)

Kto może złożyć skargę?

1. Podmioty uprzywilejowane (art. 263, akapit 2)
2. Podmioty półuprzywilejowane (art. 263, akapit 3)
3. Podmioty nieuprzywilejowane (art. 263, akapit 4)

Legitymacja czynna = kto może złożyć skargę

Podmioty uprzywilejowane

- Państwa
- Tzw. trójkąt instytucjonalny: Rada, Parlament, Komisja



Podmioty uprzywilejowane mogą złożyć skargę na **każdy akt**, nawet jeśli dotyczy on indywidualnego przedsiębiorstwa.

Podmioty półuprzywilejowane

Komitet Regionów, Europejski Bank Centralny, Trybunał Obrachunkowy

→ dlaczego Komitet Regionów, a nie ma Komitetu Ekonomiczno - Społecznego? Ponieważ Komitet Regionów pełni istotną rolę w dziedzinie zasady pomocniczości.

→ Europejski Bank Centralny i Trybunał Obrachunkowy - w celu obrony swoich prerogatyw i swoich uprawnień

Podmioty nieuprzywilejowane

Osoby fizyczne i prawne, w praktyce także jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (*Każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść sprawę do Trybunału art. 263 akapit 3*)



Podmiotowość skarżącego oceniana jest zgodnie z prawem państwa pochodzenia/założenia → jeśli w tym państwie ma zdolność sądową, to ma ją także przed TSUE

Podmioty nieuprzywilejowane c.d.

Każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść sprawę do Trybunału art. 263 akapit 3



Uprawnienie do wniesienia skargi **nie jest** ograniczone do obywateli Unii, osób zamieszkałych w Unii lub podmiotów posiadających siedzibę w Unii.

Dlaczego? Z uwagi na szerokie kompetencje Unii w dziedzinie prawa konkurencji – decyzje mogą być wydane także wobec podmiotów spoza Unii.

Podmioty nieuprzywilejowane c.d. – jakie akty mogą skarżyć?

1. Akty, których podmiot jest adresatem
2. Akty, których podmiot nie jest adresatem, ale dotyczą go bezpośrednio i indywidualnie
3. Akty regulacyjne, które dotyczą podmiotu bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych (dodane po Lizbonie)

Szczegółowe omówienie każdej z opcji na kolejnych slajdach

Akty, których podmiot jest adresatem

1. Podmiot jest bezpośrednio wskazany jako adresat aktu.
2. Taki podmiot musi posiadać interes prawny w zaskarżeniu aktu.

Akty, które dotyczą podmiotu bezpośrednio i indywidualnie

1. Chodzi tu o akty, których dany podmiot nie jest adresatem.
2. Można tę sytuację przyrównać do pojęcia „strony” w polskim postępowaniu administracyjnym, które obejmuje także takie osoby, które nie są adresatami decyzji, ale *de facto* decyzja ich dotyczy. Np. decyzja z zakresu pomocy publicznej, w której KE stwierdza, że pomoc taka została udzielona bezprawnie. Adresatem decyzji jest państwo, jednakże beneficjent pomocy publicznej (osoba która otrzymała środki) jest podmiotem, którego decyzja *de facto* dotyczy i z tego powodu posiada legitymację.
3. Obie przesłanki muszą być spełnione kumulatywnie: czyli podmiot musi wykazać zarówno, że akt dotyczy go bezpośrednio, jak i że akt dotyczy go indywidualnie

Akty, które dotyczą podmiotu bezpośrednio i indywidualnie c.d.

Kryterium bezpośredniości

1. Akt dotyczy podmiotu bezpośrednio wtedy, gdy reguluje jego sytuację wprost: czyli nie wymaga aktów wykonawczych (nie wymaga implementacji) oraz w wykonywanie tego aktu nie jest dyskrecjonalne (organ/instytucja nie ma tzw. luzu decyzyjnego w zakresie wykonywania aktu)
2. Akt dotyczy jednostki bezpośrednio, jeśli jednostka wykaże, że stanowi on bezpośrednią przyczynę zmiany jej sytuacji prawnej, tj. wywołuje wobec niej skutki prawne bez pośrednictwa jakiegokolwiek innego środka

Akty, które dotyczą podmiotu bezpośrednio i indywidualnie c.d.

Kryterium indywidualności

1. Dla spełnienia tego kryterium badamy spełnienie tzw. testu Plaumana
2. Okoliczności faktyczne sprawy Plaumana (C-25/62)

Niemcy złożyły wniosek do KE na wyrażenie zgody na zawieszeni pobierania ceł na świeże mandarynki. Mamy tutaj do czynienia z decyzją odmowną KE adresowaną wobec Niemiec. Powód w sprawie to niemiecki importer klementynek, który uważał, że decyzja odmowna skierowana do państwa dotyczy go bezpośrednio i indywidualnie, ponieważ w sposób rzeczywisty wpływa na dochodowość jego przedsiębiorstwa. Jednakże ten importer klementynek nie jest jedynym importerem. Kategoria importerów klementynek, która w wyniku tej decyzji KE będzie pokrzywdzona, ponieważ będą cła na klementynki, będzie większa niż tylko jeden importer. Sam fakt prowadzenia działalności – nawet największej i bardzo dochodowej – nie jest czynnikiem indywidualizującym.

Akty, które dotyczą podmiotu bezpośrednio i indywidualnie c.d.

Kryterium indywidualności:

W takim kontekście powstał test Plaumanna, który mówi nam kiedy decyzja dotyczy kogoś indywidualnie.

Decyzja może dotyczyć indywidualne podmiotów innych niż adresat, jedynie wówczas gdy ma ona wpływ na ich sytuację ze względu na pewne cechy, które są dla nich charakterystyczne lub ze względu na okoliczności odróżniające te podmioty od wszelkich innych osób. Takie czynniki mogą być uznane za wyróżniające podmiot indywidualnie tak jak osoby, do których decyzja została skierowana.

Akty, które dotyczą podmiotu bezpośrednio i indywidualnie c.d.

Kryterium indywidualności:

- Kryterium to jest traktowane bardzo restrykcyjnie i w praktyce trudno je spełnić
- Nie będą stanowiły indywidualizacji wszelkie te postanowienia aktu prawnego, które mają "z natury" charakter normatywny, a więc takie, które w praktyce dotyczą wszystkich przedsiębiorców działających w obszarze danego rynku. Nawet możliwość określenia "z przybliżoną dokładnością" liczby czy też tożsamości jednostek, do których akt ma zastosowanie, nie oznacza, że podmioty te należy traktować tak, jakby akt ten dotyczył ich indywidualnie
- Dopiero gdy zostanie wykazane, że środek przyjęty przez instytucję UE wpływa na pozycję prawną osoby trzeciej w taki sposób, że odróżnia to ją od wszelkich innych potencjalnych adresatów, wyróżniając ją tym samym indywidualnie tak jak adresata, jego postanowienia tracą w stosunku do takiej osoby charakter normatywny i dotyczą jej indywidualnie

Akty, które dotyczą podmiotu bezpośrednio i indywidualnie c.d.

Kryterium indywidualności:

- Ma miejsce, kiedy możliwe jest wykazanie spełnienia „testu zamkniętej kategorii” (wyrok 106 i 107/63 *Toepfer p. Komisji*)
- Okoliczności faktyczne sprawy:
- Spełnienie „testu zamkniętej kategorii” będzie miało miejsce tak naprawdę tylko w sprawach o charakterze retrospektywnym, które dotyczą konkretnej sytuacji mającej miejsce w momencie gdy ustanawiany jest środek/akt, a więc gdy liczba i tożsamość podmiotów dotkniętych aktem były "ustalone i możliwe do określenia" w chwili jej podejmowania

Akty, które dotyczą podmiotu bezpośrednio i indywidualnie c.d.

Kryterium indywidualności:

- Test Plaumanna został sformułowany w sprawie dotyczącej decyzji (akt o charakterze indywidualnym), jednakże **może być on także stosowany** w odniesieniu do aktów abstrakcyjnych i generalnych (ponieważ należy badać naturę aktu i jego rzeczywisty charakter, a nie jego nazewnictwo)
- Czyli Test Plaumanna stosujemy tak samo wobec dyrektyw i rozporządzeń (choć w odniesieniu do tych aktów jeszcze trudniej jest wykazać, że podmiot posiada legitymację!)
- Jeżeli zatem dany akt prawny, określony np. jako rozporządzenie, nie zawiera, w konkretnej sytuacji, norm o charakterze generalno-abstrakcyjnym, lecz postanowienia regulujące konkretne indywidualne stany faktyczne, będzie on w rzeczywistości "aktem skierowanym do skarżącego". Dotyczy to przede wszystkim rozporządzeń, ale także i dyrektyw (C-298/89 *Government of Gibraltar p. Radzie*, i C-408/95 *Eurotunnel p. SeaFrance*).

Akty, które dotyczą podmiotu bezpośrednio i indywidualnie c.d.

Kryterium indywidualności:

- Z dotychczasowego orzecznictwa znane jest bardzo niewiele przypadków zaakceptowania spełnienia kryterium indywidualności w odniesieniu do rozporządzenia
- Najbardziej znana sprawa - C-309/89 *Codorniu v. Rada*; stan faktyczny: uchwalono rozporządzenie przewidujące, że od dnia wejścia w życie przepisów określeniem „cremant” mogą posługiwać się jedynie producenci wina z krajów francuskojęzycznych. Skarżącym to rozporządzenie była spółka Codorniu. Jest to podmiot hiszpański, który takie wino wytwarzał i wprowadzał na rynek posługując się określeniem „cremant”, był też największym producentem tego wina na rynku. Czy to go indywidualizuje? Tak, ponieważ Codorniu jako jedyna w UE miała zarejestrowany znak towaru i miała wyłączność do posługiwania się znakiem, którego integralną częścią był zwrot „cremant. Zatem Codorniu nie była w takiej samej sytuacji jak wszyscy inni, ponieważ rozporządzenie pozbawiało ją prawa do posługiwania się znakiem, który jej wcześniej przysługiwał i nie przysługiwał nikomu innemu. I w ten sposób możemy powiedzieć, że akt indywidualizował spółkę Codorniu.

Akty regulacyjne

- Geneza wprowadzenia – wyrok ws. Jego Quere T-177/01

Okoliczności faktyczne: KE uchwala przepisy wprowadzające zakaz używania sieci rybackiej o określonej grubości oczek. To oznacza, pewien przedsiębiorca zajmujący się połowami małej rybki, stracił możliwość zarobkowania, ponieważ rozmiar rybki był mniejszy niż rozmiar oczek. Tutaj mamy ze sobą dwie sprzeczne wartości – po jednej stronie mamy do czynienia z aktem normatywnym, ten przedsiębiorca nie był jedynym, który łowił te rybki, a drugi problem jest taki, że *de facto* ten podmiot zostaje pozbawiony środka zaskarżenia ponieważ nie ma możliwości wystąpienia do sądu. Zatem mamy przepis, którego rybak w żaden sposób nie może zaskarżyć. TS doszedł do wniosku, że mamy tutaj do czynienia z naruszeniem prawa do sądu, w rozumieniu EKPCz. To spowodowało, że traktat z Lizbony spowodował wprowadzenie nowej kategorii **akty regulacyjne, które dotyczą podmiotu bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych.**

Akty regulacyjne c.d.

- Termin akty regulacyjne pojawia się tylko w art. 263 TfUE! Nie ma go w żadnym innym miejscu i nie jest on dostatecznie dobrze wyjaśniony → to podstawowy problem rozwiązania wprowadzonego przez Lizbonę
- Pojęcie aktu regulacyjnego nie jest skorelowane z katalogiem aktów prawa wtórnego wymienionych w TfUE
- Jak w orzecznictwie zdefiniowano akt regulacyjny? → sprawa *Inuit T* – 18/10, w tej sprawie akt regulacyjny zdefiniowano jako pojęcie: "oznaczające każdy akt powszechnie obowiązujący z wyjątkiem aktów ustawodawczych"

Przesłanki nieważności

Przesłanki nieważności – Art. 263 akapit 2

BRAK KOMPETENCJI

NARUSZENIE ISTOTNYCH WYMOGÓW PROCEDURALNYCH

NARUSZENIE TRAKTATÓW LUB REGUŁ PRAWNYCH
ZWIĄZANYCH Z ICH STOSOWANIEM

NADUŻYCIE WŁADZY

Brak kompetencji

- Brak kompetencji UE do działania występuje wówczas, gdy którakolwiek z instytucji podejmuje działania, do których nie ma upoważnienia w prawie pozytywnym
- Możemy wskazać 3 modelowe sytuacje braku kompetencji:
 - 1) Podjęcie działania przez niewłaściwą instytucję (przepisy uprawniają do działania inną instytucję)
 - 2) Podjęcie działania w niezgodnej z prawem formie (np. Traktat mówi o wydaniu rozporządzenia, z zostaje wydana dyrektywa)
 - 3) Podjęcie przez Unię działania w dziedzinie, która jest zarezerwowana dla państwa (→ **zasada kompetencji powierzonych**)

Naruszenie istotnych wymogów proceduralnych

- Uchybienia proceduralne są "istotne wtedy, gdy pominięcie przepisów proceduralnych mogło mieć wpływ na treść wydanego aktu.
- Przykłady:
 - 1) Naruszenie wymaganej procedury legislacyjnej
 - 2) Przyjęcie aktu na podstawie błędnego przepisu (błędna podstawa prawna – jest to istotne, ponieważ wybór podstawy prawnej determinuje procedurę ustawodawczą i rolę poszczególnych instytucji)
 - 3) Naruszenie zasad uzyskania większości w ramach danej instytucji (w toku głosowania)
 - 4) Brak uzasadnienia aktu

Naruszenie Traktatów lub jakiejkolwiek reguły prawnej związanej z ich stosowaniem

- To tak naprawdę zarzut naruszenia prawa materialnego. Brany jest pod uwagę tylko na wniosek strony!
- Polega zarówno na badaniu zgodności prawa wtórnego z prawem pierwotnym, jak i na badaniu zgodności aktów nieustawodawczych z ustawodawczymi
- W tym także mieści się zarzut naruszenia prawa niepisanego czyli zasad ogólnych (które w Unii pełnią ważną rolę)

Nadużycie władzy

- To nie jest zarzut naruszenia prawa materialnego lub proceduralnego
- Przesłanka ta dotyczy sytuacji, w której organ ma władzę i nadużywa ją w sposób inny niż materialnie lub proceduralnie
- Zgodnie z orzecnictwem TS nadużycie władzy ma miejsce wówczas, gdy "można stwierdzić, na podstawie obiektywnych, relewantnych i konsekwentnych czynników", że dany akt został przyjęty przez instytucję UE "wyłącznie lub przede wszystkim z zamiarem osiągnięcia celu innego niż deklarowany, lub w celu obejścia procedury załatwienia sprawy wyznaczonej przez Traktat"

Termin i skutki

Termin na wniesienie skargi

- Termin na wniesienie skargi **wynosi 2 miesiące**
- 2 miesiące są liczone od a) publikacji aktu w Dzienniku Urzędowym UE (jeśli mówimy o akcie generalnym) → b) doręczenia aktu (jeśli mówimy o akcie indywidualnym) → c) w razie braku publikacji lub notyfikacji – od dnia dowiedzenia się o akcie

Skutki skargi

- Skutkiem stwierdzenia nieważności aktu jest wyeliminowanie aktu z obrotu **ostatecznie i nieodwracalnie**.
- Dla instytucji, która taki akt wydała oznacza to sygnał, że konieczne będzie przyjęcie nowego aktu. Dodatkowo konieczne jest liczenie się z możliwością zgłaszania roszczeń odszkodowawczych.

Koniec
