

Marek Jaśkowski

Sądy wspólnotowe jako sądy administracyjne

Kwartalnik Prawa Publicznego 1/1, 81-113

2001

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Marek Jaśkowski**

SĄDY WSPÓLNOTOWE JAKO SĄDY ADMINISTRACYJNE

1. WSTĘP

Ze względu na przyznane w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (TWE) kompetencje, Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (TS), wspomagany w określonym zakresie przez Sąd Pierwszej Instancji, pełni rolę sądu międzynarodowego, konstytucyjnego, administracyjnego, pracy, cywilnego i trybunału arbitrażowego. Celem niniejszego opracowania jest przybliżenie sposobu, w jaki TS realizuje zadania sądu administracyjnego.

Początkowe uwagi artykułu poświęcone będą wyjaśnieniu i uporządkowaniu podstawowych pojęć z omawianego zakresu, a także przedstawione zostaną pokrótce zagadnienia organizacji obu organów sądowych Wspólnoty. Następnie omówione zostaną uregulowania prawne dotyczące postępowania o unieważnienie (stwierdzenie nieważności) aktu wspólnotowego. Rozważone zostaną po kolei następujące zagadnienia: zaskarżalne akty, legitymacja procesowa, przesłanki stwierdzenia nieważności i skutki prawne orzeczenia Trybunału wydane w omawianym postępowaniu.

W opracowaniu uwzględniono orzeczenia wydane w sprawach z zakresu szeroko rozumianego prawa konkurencji tylko o tyle, o ile wynikają z nich zasady ogólne dla postępowania o stwierdzenie nieważności aktu wspólnotowego. Pominięto natomiast rozwiązania i zasady specyficzne dla spraw z zakresu prawa konkurencji ze względu na liczne odrębności. Pominięto również skargę na bezczynność organu. Ponie-

* Mgr Marek Jaśkowski – asystent w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa.

waż przedmiotem opracowania jest działalność sądownictwa WE jako sądownictwa administracyjnego Wspólnoty, artykuł nie omawia kompetencji TS wobec aktów przyjętych w na podstawie Traktatu o Unii Europejskiej, a więc poza Wspólnotami.

I ostatnia uwaga o charakterze porządkowym: choć Trybunał Sprawiedliwości jest sądem wspólnym dla wszystkich trzech Wspólnot, to poniższe uwagi ograniczone są do przepisów Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Podejście to jest uzasadnione z jednej strony identycznością rozwiązań przyjętych w ramach Wspólnoty Europejskiej i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej (Euratom), z drugiej – rychłym (23.7.2002 r.) wygaśnięciem Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWS) i, w związku z tym, ograniczonym walorem praktycznym rozważań nad tym dokumentem.

2. POJĘCIE SĄDOWNICTWA ADMINISTRACYJNEGO

Aby przedstawić w jaki sposób wspólnotowy TS pełni rolę sądu administracyjnego WE należy wyjaśnić podstawowe pojęcia z omawianego zakresu.

Jedną z form kontroli administracji jest sądownictwo administracyjne. Sąd administracyjny charakteryzuje się następującymi cechami. Jest to:

- 1) organ sądowy;
- 2) niezawisły od administracji;
- 3) wyspecjalizowany w stosowaniu prawa;
- 4) kontrolujący działalność administracji pod kątem legalności¹.

Co do zasady w ramach kompetencji sądu administracyjnego nie leży orzekanie o legalności aktów normatywnych, tj. aktów o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym. W tej dziedzinie właściwe są sądy konstytucyjne. Natomiast sądy administracyjne orzekają o zgodności z prawem aktów indywidualnego stosowania prawa, tzw. „aktów administracyjnych”. Akt taki jest:

- 1) czynnością opartą na przepisach prawa administracyjnego;
- 2) władczym oświadczeniem woli;
- 3) wydawany przez organy administracji;
- 4) podwójnie konkretny – tj. wydany w konkretnej sprawie wobec oznaczonego podmiotu².

¹ Por. J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 1998, s. 362-363.

² M. Wierzbowski, A. Wiktorowska [w:] Z. Cieślak i in., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1999, s. 294.

Ta ostatnia cecha stanowi zasadniczą różnicę między aktem administracyjnym a aktem normatywnym. Celem wydania aktu administracyjnego jest realizacja zadań organu wydającego akt, wynikających z przepisów prawnych wyższego rzędu. Jest więc akt administracyjny przejawem procesu stosowania prawa.

TS jest kompetentny w zakresie orzekania o legalności zarówno aktów abstrakcyjno-generalnych, jak i konkretno-indywidualnych wydanych przez organy WE. W zakresie stwierdzania zgodności z prawem tych ostatnich aktów pełni więc TS rolę sądu administracyjnego. Poniżej podejmę próbę podziału wiążących aktów wspólnotowych na, z jednej strony, akty o charakterze normatywnym, zaś z drugiej – spełniające wspomniane warunki akty konkretno-indywidualne (tj. „akty administracyjne”).

3. AKTY WSPÓLNOTY EUROPEJSKIEJ JAKO AKTY ADMINISTRACYJNE

Jak wykazano cechami odróżniającymi akt administracyjny od aktu normatywnego są indywidualność i konkretność tego pierwszego. Jakie źródła prawa można w związku z powyższym zakwalifikować jako akty administracyjne i, w konsekwencji, poddać kontroli w postępowaniu sądownoadministracyjnym? Odpowiedź na to pytanie wymaga zwięzłego przedstawienia systemu wtórnych źródeł prawa wspólnotowego.

Pojęcie wtórnych źródeł prawa obejmuje akty prawne przyjęte przez upoważnione instytucje Wspólnoty Europejskiej. Są to więc źródła prawa wtórne wobec traktatów konstytuujących tę organizację międzynarodową (czyli źródeł pierwotnych). Katalog takich źródeł zawarty jest w art. 249 TWE: są to rozporządzenia, dyrektywy oraz decyzje. Powyższe wyliczenie nie ma charakteru enumeratywnego.

Rozporządzenie jest aktem o charakterze generalnym. Wiąże ono w całości, a ponadto znajduje bezpośrednie zastosowanie w systemie prawnym każdego państwa członkowskiego. Co do zasady akt taki, ze względu na ogólnie określonego adresata, nie może zostać zakwalifikowany jako akt o charakterze administracyjnym. Jednakże orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości pozwala na wyodrębnienie kategorii „pozornych rozporządzeń”. Rozporządzenia takie pomimo ogólnego sposobu określenia adresata w rzeczywistości odnoszą się w sposób szczególny do zindywidualizowanego podmiotu. Sytuacja taka będzie miała miejsce, jeżeli cechy adresata normy zostały skonkretyzowane do tego

stopnia, iż możliwe jest zawężenie zbioru adresatów normy pozornie ogólnej do ściśle wskazanego kręgu podmiotów.

Szczególnym źródłem prawa WE są dyrektywy. Adresatem tych aktów są państwa członkowskie, które są związane co do określonego w dyrektywie rezultatu. Uznaniu państw członkowskich pozostawione są zaś metody osiągnięcia wyznaczonych celów.

Decyzje wiążą we wszystkich swoich elementach określonych adresatów.

Artykuł 249 TWE nie zawiera wyczerpującego katalogu źródeł prawa wspólnotowego. W myśl orzecznictwa TS również niektóre akty nienazwane mogą mieć charakter wiążący i w takiej sytuacji należy dopuścić możliwość zaskarżenia aktu wspólnotowego³.

Jak wskazano powyżej jedną z cech aktu administracyjnego jest jego „podwójna konkretność”, tj. określenie zarówno sprawy, w ramach której akt został wydany, jak i skonkretyzowanie adresata aktu.

Z zarysowanego powyżej katalogu źródeł prawa do tak podwójnie zindywidualizowanych aktów bez wątpliwości zaliczyć należy decyzje.

Na drugim biegunie umieścić należy rozporządzenia jako akty w zasadzie o charakterze abstrakcyjnym i generalnym. Jak zaznaczono powyżej, w myśl orzecznictwa TS o charakterze aktu przesądza jego treść, nie forma. Jeżeli więc akt z założenia ogólny określi sytuację prawną zindywidualizowanych podmiotów, można uznać go za akt w istocie indywidualny.

Wątpliwości mogą pojawić przy rozważaniach nad charakterem prawnym dyrektyw. Są to akty prawne skierowane do oznaczonych indywidualnie podmiotów, tj. państw członkowskich. Adresatami dyrektywy mogą być wszystkie państwa członkowskie, ale także pewien ich krąg, a nawet jedno z nich. Na indywidualny charakter dyrektyw wskazuje również okoliczność, iż Traktat WE niekiedy pozostawia określonym instytucjom wybór środka oddziaływania na dane państwo członkowskie między dyrektywą a decyzją⁴. Cechy te pozwalają sklasyfikować dyrektywę jako akt zindywidualizowany – skierowany do danego adresata (danych adresatów). Z drugiej jednak strony, niedopełnienie przez państwo-adresata obowiązku implementacji dyrektywy może prowadzić do sytuacji, w której zarówno osoby fizyczne, jak i prawne w danym państwie członkowskim będą mogły powoływać się bezpośrednio na posta-

³ Por. np. wyrok TS z 20.3.1997 r. w sprawie C-57/95 *Francja v. Komisja* [1997] ECR I-1627, § 7.

⁴ Np. art. 86 ust. 3 TWE: „Komisja (...) kieruje w miarę potrzeby właściwe dyrektywy i decyzje do państw członkowskich” lub art. 119 ust. 2 TWE: „Rada (...) przyznaje taką wzajemną pomoc, uchwała dyrektywy lub decyzje określające jej warunki i szczegóły (...)”.

nowienia niewdrożonej dyrektywy wobec tego państwa (wertykalny skutek bezpośredni dyrektyw). Zasada ta nie wynika wprost z postanowień traktatowych, a została wywiedziona przez TS w trosce o skuteczność prawa wspólnotowego⁵. Na podstawie powyższych spostrzeżeń można wysnuć wnioski, iż dyrektyw wspólnotowych nie da się jednoznacznie zakwalifikować według schematycznych podziałów czy to na akty indywidualne oraz przeciwstawne im akty ogólne, czy też akty konkretne oraz akty abstrakcyjne. Są one zjawiskiem prawnym o dwojakim charakterze, swego rodzaju prawną hybrydą. Wobec adresatów dyrektyw mogą one mieć charakter instrumentu konkretno-indywidualnego. Nierzadko jednak spotykamy się też z abstrakcyjnym i ogólnym charakterem dyrektyw jako źródłem prawa, na które – pod określonymi przez TS warunkami – powoływać się mogą osoby fizyczne i prawne.

Powyższe uwagi pozwalają na podjęcie próby określenia, które z aktów wspólnotowych spełniają kryteria wyznaczone przez dostosowaną do potrzeb prawa wspólnotowego definicję „aktu administracyjnego”, czyli aktu o „podwójnej konkretności”, wydanego na podstawie prawa wspólnotowego przez określone instytucje wspólnotowe w ramach ich kompetencji. Bez wątplenia tak określone warunki spełniają decyzje. Dwoisty charakter dyrektyw pozwala uznać, iż również te akty można w określonej sytuacji uznać za akty administracyjne (w odniesieniu do adresata, czyli państwa członkowskiego). W przypadku rozporządzeń zaś należy taką możliwość co do zasady wykluczyć. Nie oznacza to jednak, iż nie jest możliwe stwierdzenie, iż dany akt, pomimo, iż przyjęty w formie rozporządzenia, stanowi w swej istocie rozstrzygnięcie zindywidualizowanej sprawy, a więc jest po prostu decyzją odzianą w szaty rozporządzenia (rozporządzenie pozorne).

4. ORGANIZACJA TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI ORAZ SĄDU PIERWSZEJ INSTANCJI

Rolę sądu administracyjnego pełnią pospołu Trybunał Sprawiedliwości oraz Sąd Pierwszej Instancji (SPI). W poniższym paragrafie omówiona zostanie pokrótce organizacja oraz zasady działania obu organów sądowych Wspólnoty, ze szczególnym uwzględnieniem wzajemnych powiązań proceduralnych.

⁵ Wyrok TS z 4.12.1974 r. w sprawie 41/74 *Van Duyn v. Home Office* [1974] ECR 1337, § 12; wyrok TS z 26.2.1986 r. w sprawie 152/84 *Marshall v. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority* [1986] ECR 723, § 46-48.

Kompetencja Trybunału obejmuje wszystkie przekazane przez traktat oraz inne źródła prawa wspólnotowego sprawy, z wyjątkiem sporów przekazanych SPI na podstawie decyzji Rady o utworzeniu Sądu (wraz z późniejszymi zmianami).

Na mocy decyzji Rady z 24.10.1988 r. powstał Sąd Pierwszej Instancji. Kompetencja SPI obejmuje obecnie w myśl art. 3 Statutu SPI sprawy wniesione przez osoby fizyczne i prawne na podstawie art. 230 ust. 4 (stwierdzenie nieważności aktu Wspólnoty), 232 ust. 3 (bezczynność organu), art. 235 (odpowiedzialność odszkodowawcza Wspólnoty) oraz 238 (arbitraż w zakresie kontraktów zawieranych przez lub w imieniu Wspólnoty) TWE; sprawy wniesione przez osoby fizyczne i prawne na podstawie art. 33 ust. 2 (stwierdzenie nieważności aktu EWWS), art. 35 (bezczynność Komisji), art. 40 ust. 1 i 2 (odszkodowanie za szkody wyrządzone przez EWWS oraz jej funkcjonariuszy) i 42 (klauzula arbitrażowa) Traktatu EWWS oraz sprawy wniesione również przez osoby fizyczne i prawne na podstawie 146 ust. 2 (kontrola legalności aktów Wspólnoty), 148 ust. 3 (bezczynność organu), 151 (odpowiedzialność odszkodowawcza) i 153 (klauzula arbitrażowa) Traktatu Euratom a także w sporach między Wspólnotą Energii Atomowej i Wspólnotą Europejską a ich funkcjonariuszami (odpowiednio art.152 Euratom i art. 236 TWE). Jak wskazano wyżej, przedmiotem rozważań w niniejszym opracowaniu będzie rola sądów w ramach określonych przez TWE, z pominięciem postanowień Traktatu Euratom oraz wygasającego 23.7.2002 r. Traktatu EWWS.

Jeżeli SPI stwierdzi, iż rozpatrywana sprawa podlega jurysdykcji TS, jest zobowiązany na mocy art. 43 ust. 2 Statutu TS przekazać sprawę do Trybunału. Przepis ten reguluje również sytuację odwrotną: jeżeli w postępowaniu przed TS Trybunał stwierdzi, iż w danej sprawie właściwy jest SPI, przekazuje ją do rozpatrzenia Sądowi, który jest takim przekazaniem związany.

Jeżeli zarówno przed Trybunałem, jak i przed Sądem równocześnie toczą się sprawy o przyznanie tego samego prawa lub o stwierdzenie legalności tego samego aktu, SPI może po wysłuchaniu stron zawiesić postępowanie do momentu wydania orzeczenia w tej sprawie przez TS. Jeżeli postępowanie dotyczy stwierdzenia nieważności aktu prawa wspólnotowego, SPI może całkowicie przekazać jurysdykcję w sprawie na rzecz TS. Również Trybunał może postanowić o zawieszeniu postępowania przed nim; w takiej sytuacji kontynuacji podlega postępowanie przed SPI⁶.

⁶ Art. 47 ust. 3 Statutu TS.

Orzeczenia SPI mogą być zaskarżane do Trybunału. Apelacja może dotyczyć jedynie kwestii prawnych, nie faktycznych. Do przesłanek zaskarżenia należą: brak właściwości SPI oraz naruszenie prawa proceduralnego (o ile wpłynęło niekorzystnie na sytuację prawną skarżącego) lub materialnego. Apelacja nie ma skutku zawieszającego.

Jeżeli Trybunał stwierdzi zaistnienie podnoszonych w apelacji zarzutów, uchyla orzeczenie Sądu. W to miejsce TS może samodzielnie wydać ostateczny wyrok lub też przekazać sprawę do ponownego rozpoznania SPI. Sąd jest w takiej sytuacji związany stanowiskiem Trybunału w kwestiach prawnych. Trybunał może jednak pozostawić w mocy *inter partes* niektóre postanowienia zawarte w orzeczeniu SPI⁷.

Orzeczenia zarówno TS, jak i SPI podlegają rewizji, jeżeli wyjdą na jaw nowe, nieznanе dotąd sądowi orzekającemu ani skarżącej stronie, fakty o istotnym dla sprawy znaczeniu.

Postępowanie przed Trybunałem oraz przed Sądem może zostać wznowione również z inicjatywy osoby trzeciej, nie będącej stroną w dotychczasowym postępowaniu. Podmiot taki może wnieść o wznowienie postępowania, jeżeli na skutek wydania wyroku naruszone zostały jego prawa, a nie mógł on brać udziału w pierwotnym postępowaniu⁸.

5. AKTY PODLEGAJĄCE ZASKARŻENIU

Zgodnie z art. 230 ust. 1 TWE zaskarżeniu podlegają akty przyjęte wspólnie przez Parlament Europejski i Radę, akty Rady, Komisji i Europejskiego Banku Centralnego, inne niż zalecenia i opinie (te ostatnie dwie kategorie aktów, w myśl art. 249 ust. 5 TWE, nie mają mocy wiążącej) oraz akty Parlamentu Europejskiego zmierzające do wywarcia skutków prawnych wobec osób trzecich. Akty prawa wspólnotowego zostały omówione w paragrafie poprzedzającym i nie ma potrzeby rozwijania powyższych uwag. Jak jednakże nadmieniono, art. 249 TWE nie zawiera wyczerpującego katalogu aktów wspólnotowych o charakterze wiążącym, a przeciwieście kontroli legalności poddane są wszystkie wiążące akty wspólnotowe, niezależnie od ich natury czy formy⁹. Nie można więc stawiać znaku równości między traktatowym katalogiem źródeł prawa wspólnotowego (art. 249 TWE), a przedmiotowym zakresem kognicji TS z tytułu wniesienia skargi na podstawie art. 230

⁷ Por. art. 48-54 Statutu TS.

⁸ Art. 97 Regulaminu TS i art. 123 Regulaminu SPI.

⁹ Tak np. wyrok TS z 13.11.1991 303/90 *Francja v. Komisja* [1991] ECR I-5315, § 8.

TWE. Należy też podkreślić, iż wydanie decyzji w formie ustnej nie stanowi przeszkody dla zaskarżenia takiego aktu¹⁰. Ponadto, zgodnie z orzecznictwem TS, również przepisy wewnątrzadministracyjne podlegają kontroli legalności przed TS, o ile mogą wywoływać konsekwencje prawne wobec osób trzecich (np. wewnętrzne instrukcje określające kompetencje urzędników wspólnotowych wobec osób trzecich¹¹). W końcu kognicji Trybunału na podstawie art. 230 TWE podlegają akty prowadzące do zawarcia przez Wspólnotę umów międzynarodowych, o ile takie umowy wywierają skutki prawne¹².

Na podstawie przepisu szczególnego (art. 237 ust. 1 pkt b i c TWE) zaskarżalne są również akty Rady oraz Zarządu Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Legitymację czynną w zakresie zaskarżania aktów Rady posiadają państwa członkowskie, Komisja lub Zarząd EBI, zaś aktów Zarządu – państwa członkowskie lub Komisja.

Orzecznictwu TS w ramach omawianej skargi nie podlegają akty o charakterze nieostatecznym¹³, podjęte w trakcie postępowania. To wyłączenie nie obejmuje jednak decyzji podejmowanych w toku postępowania administracyjnego, które mają charakter ostateczny i dotyczą kwestii nie związanych bezpośrednio z przedmiotem postępowania (np. odmowa uznania za poufne dokumentów przedstawionych przez przedsiębiorstwo w ramach postępowania przed Komisją¹⁴). Poza tym sądy wspólnotowe nie kontrolują zawartości części nieoperatywnej zaskarżonego aktu jako takiej, gdyż nie stanowi ona samodzielnej podstawy uprawnień ani zobowiązań¹⁵.

W myśl art. 68 ust 2 TWE kompetencja TS nie obejmuje też aktów wydanych przez Radę na podstawie art. 62 pkt 1, tj. środków zmierzających do zapewnienia braku jakiegokolwiek kontroli podczas przekraczania granic wewnętrznych WE, o ile dotyczą one utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego.

Jeżeli akt został wydany przez organ krajowy państwa członkowskiego nie podlega on jurysdykcji TS, nawet gdy akt krajowy odgrywa

¹⁰ Wyrok TS z 9.2.1984 r. w sprawie 316/82 *Kohler v. Trybunał Obrachunkowy* [1984] ECR 0641-0661, § 9

¹¹ Wyrok TS z 9.10.1990 r. w sprawie 366/88 *Francja v. Komisja* [1990] ECR I-3571, § 25.

¹² Wyrok TS z 9.8.1994 r. w sprawie C-327/91 *Francja v. Komisja* [1994] ECR I-3641, § 15-16.

¹³ Wyrok TS z 11.11.1981 r. w sprawie 60/81 *IBM v. Komisja* [1981] ECR 2639-2656, § 21.

¹⁴ Wyrok TS z 24.6.1986 r. w sprawie 53/85 *AKZO Chemie v. Komisja* [1986] ECR 1965-1993, § 22.

¹⁵ Wyrok SPI z 17.9.1992 r. w sprawie T-138/89 *NBV and NVB v. Komisja* [1992] ECR II-2181.

rolę środka implementacyjnego przepisów wspólnotowych. Akty takie podlegają zaskarżeniu do właściwego sądu krajowego.

6. PODMIOTY UPRAWNIONE DO WNIESIENIA SKARGI

6.1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

W myśl art. 230 ust. 2-4 TWE podmiotami uprawnionymi do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności zaskarżonego aktu są: państwo członkowskie, Rada lub Komisja (jako trzy podmioty uprzywilejowane mogą one wnosić skargi dotyczące zarówno aktów normatywnych, jak i administracyjnych); Parlament Europejski (PE), Trybunał Obrachunkowy (TO) oraz Europejski Bank Centralny (EBC) (te z kolei podmioty mogą wnosić skargi jedynie w celu ochrony swych prerogatyw); każda osoba fizyczna lub prawna (tylko przeciwko adresowanym do niej decyzjom oraz decyzjom, które mimo podjęcia w formie rozporządzenia lub decyzji skierowanej do innej osoby dotyczą osoby skarżącej bezpośrednio i indywidualnie).

Przepis art. 230 ust 2 przyznający podmiotom uprzywilejowanym ogólne prawo skargi nie wymaga szerszego objaśnienia na potrzeby niniejszego opracowania. Kilka uwag należy natomiast poczynić w związku z postanowieniami regulującymi *locus standi* PE, TO oraz EBC, a także – przede wszystkim – osób fizycznych i prawnych.

6.2. PODMIOTY UPRAWNIONE DO WNOŚZENIA SKARGI W CELU OCHRONY WŁASNYCH PREROGATYW

Zgodnie z art. 230 ust. 3 PE, TO oraz EBC posiadają legitymację czynną do zaskarżenia aktów wspólnotowych w celu ochrony swych prerogatyw. W określonych sytuacjach podmioty te posiadają kompetencje w procesie stanowienia wtórnego prawa wspólnotowego. Najbardziej pod tym względem są uprawnienia Parlamentu: od najdalej idących kompetencji stanowiących (udział PE w ramach prawodawczej procedury współdecyzji) poprzez aktywną współpracę (procedura z art. 252 TWE) do wyrażenia opinii o projekcie aktu (w ramach procedury konsultacyjnej, np. art. 308 TWE). Pewne kompetencje w zakresie stanowienia prawa posiadają również Trybunał Obrachunkowy (art. art. 279 i 280 TWE – obowiązek zasięgnięcia opinii TO lub konsultacji z TO przez Radę przed wydaniem przez nią określonych aktów praw-

nych) oraz Europejski Bank Centralny (art. 111 TWE — zasada konsultacji przez Radę z EBC przed wydaniem aktu).

Naruszenie prerogatyw wymienionych wyżej instytucji może polegać na pominięciu ich udziału wymaganego przez prawo w ramach określonej procedury (np. podjęcie aktu, zanim organ uprawniony do wydania opinii o projekcie zdążył się wypowiedzieć). Naruszenie kompetencji danej instytucji będzie miało miejsce również w sytuacji, w której wybrano niewłaściwą procedurę dla przyjęcia aktu (np. akt przyjęto w trybie konsultacji zamiast procedury współpracy). Nie ma znaczenia, czy naruszone prerogatywy miały charakter stanowiący (np. procedura współdecyzji – art. 251 TWE) czy też sprowadzały się jedynie do wyrażenia opinii (np. art. 279 TWE). Należy również podkreślić, iż kompetencje wspomnianych organów nie są ich przywilejami. Są to określone obowiązki, z których należy się wywiązywać i w konsekwencji dany organ nie może zrezygnować z wykonywania swej przewidzianej przez prawo dla danej sytuacji funkcji (np. co polegałoby na braku zajęcia stanowiska w przedstawionej sprawie). W konsekwencji przyjąć należy, iż organ, którego kompetencja w ramach stanowienia aktu została naruszona jest zobowiązany do zaskarżenia takiego aktu do Trybunału.

Wejście w życie Traktatu z Nicei umożliwi Parlamentowi Europejskiemu zaskarżanie aktów wspólnotowych jako podmiotowi w pełni uprzywilejowanemu.

6.3. OSOBY FIZYCZNE I PRAWNE

6.3.1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

W myśl art. 230 ust. 4 również osoby fizyczne i prawne mogą wnosić skargę przeciwko aktom wspólnotowym, o ile dany akt jest do osoby skarżącej skierowany lub też dotyczy jej bezpośrednio i indywidualnie, choć adresatem aktu jest inna osoba lub aktem, którego skarga dotyczy jest rozporządzenie. O ile większych wątpliwości interpretacyjnych nie wzbudza możliwość zaskarżenia decyzji przez jej adresata, to stwierdzenie, czy spełnione zostały warunki umożliwiające zaskarżenie aktu, tj. bezpośredni i indywidualny związek z osobą skarżącą, bywa problematyczne i wymaga bliższego omówienia.

Art. 230 ust. 4 TWE mówi o możliwości wniesienia skargi przeciwko „decyzjom, które mimo podjęcia w formie rozporządzenia lub decyzji skierowanej do innej osoby dotyczą [skarżącego] bezpośrednio i indywidualnie”. Czy takie sformułowanie zakresu przedmiotowego

skargi umożliwia jednostce zaskarżanie jedynie decyzji oraz rozporządzeń, wykluczając jednocześnie możliwość zaskarżenia dotyczących jej bezpośrednio i indywidualnie dyrektyw? Literalna wykładnia omawianego przepisu nakazywałaby potwierdzić takie rozumienie art. 230 ust. 4 TWE. Jednakże TS konsekwentnie podkreśla, iż zadaniem omawianego przepisu jest zapewnienie jednostce ochrony przed postanowieniami aktu wspólnotowego, który – niezależnie od formy, jaką mu nadano – dotyczy jej bezpośrednio i indywidualnie. W konsekwencji należy dopuścić skargę jednostki również na akt z założenia normatywny – niezależnie od tego, czy przybrał on postać rozporządzenia czy też dyrektywy – o ile postanowienia tegoż aktu dotyczą jednostki bezpośrednio i indywidualnie¹⁶. Takie stanowisko Trybunału jest kolejnym przejawem przyznania prymatu wykładni funkcjonalnej kosztem interpretacji literalnej ze względu na uznaną przez TS zasadę efektywności prawa wspólnotowego (*effet utile*). W omawianym przypadku intencją TS było uniemożliwienie wyłączenia osób fizycznych i prawnych z grupy potencjalnych podmiotów skarżących jedynie poprzez wydanie decyzji w formie „dyrektywy”. W związku z powyższym dalsze uwagi dotyczyć będą nie tylko decyzji skierowanych do podmiotów innych niż skarżący oraz rozporządzeń, ale również dyrektyw. Zaznaczyć jednak należy, iż Sąd Pierwszej Instancji w orzeczeniu w sprawie *Asociacion Española de Empresas de la Carne v. Rada* wyraził przekonanie, iż dyrektywy w zasadzie nie powinny podlegać reżimowi art. 230 ust. 4 TWE ponieważ są środkami podlegającymi implementacji w krajowych porządkach prawnych i w związku z powyższym wystarczającą ochronę jednostki przed aktem wspólnotowym tego rodzaju zapewnia sądownictwo krajowe. Jednakże w tym samym orzeczeniu Sąd nie wykluczył dopuszczalności zaskarżenia dyrektywy w trybie art. 230 ust. 4 TWE¹⁷.

6.3.2. AKTY ODNOŚĄCE SIĘ DO PODMIOTU SKARŻĄCEGO BEZPOŚREDNIO

Sformułowaniem nastroczającym największych problemów interpretacyjnych i tym samym dającym Trybunałowi Sprawiedliwości oraz Sądowi Pierwszej Instancji imponujące możliwości uregulowania omawianej problematyki poprzez *case law* jest wymóg stwierdzenia „bezpośredniego” oraz „indywidualnego” odniesienia zaskarżonego aktu wobec podmiotu skarżącego.

¹⁶ Wyrok TS z 17.7.1980 r. w sprawach 789 i 790/79 *Calpak SpA i Società Emiliana Lavorazione Frutta SpA v. Komisja* [1980] ECR 1949-1963, § 7.

¹⁷ Postanowienie SPI z 20.10.1994 r. w sprawie T-99/94 [1994] ECR II-0871, § 17-18.

Kwestia bezpośredniego zastosowania aktu wobec adresata nie stanowi problemu w przypadku rozporządzenia – w myśl art. 249 TWE znajduje ono bezpośrednie zastosowanie w każdym państwie członkowskim. Nierzadko natomiast powstają problemy z ustaleniem bezpośredniego wpływu na pozycję prawną osoby skarżącej dyrektywy lub decyzji, której adresatem jest inna osoba.

Punktem wyjścia dla dalszych uwag winno być ustalenie, czy sformułowanie „osoba trzecia” odnosi się jedynie do innych osób fizycznych i prawnych prawa krajowego, czy też obejmuje również państwa członkowskie? TS uznał w sprawie *Plaumann*, iż przepisów przyznających ochronę prawną nie należy interpretować zwężająco: przeciwnie, określeniom zawartym w art. 230 TWE należy nadać możliwie najszerszy sens. W związku z powyższym stosując zasadę *lege non distinguente* TS stwierdził, iż zwrot „inna osoba” obejmuje również państwo członkowskie¹⁸.

W celu wyjaśnienia znaczenia bezpośredniego odniesienia decyzji skierowanej do innego podmiotu również pomocne będzie odwołanie się do orzecznictwa TS w tejże materii. I tak z orzeczenia w sprawie *NV International Fruit Company i inni v. Komisja* wynika, iż o ile adresatem decyzji jest państwo członkowskie i przyznanie indywidualnym podmiotom określonych w decyzji uprawnień, ani też określenie warunków ich przyznawania nie zależy od uznania tego państwa członkowskiego, lecz jest czysto automatyczne, to decyzja taka odnosi się bezpośrednio do zainteresowanych podmiotów indywidualnych¹⁹ (również w sytuacji, gdy państwo-adresat posiada swobodę przyznania określonych uprawnień podmiotom indywidualnym, lecz jeszcze przed wydaniem adresowanej do niego decyzji zadeklarowało, iż nie skorzysta z tej możliwości²⁰). Na problem można również spojrzeć z przeciwnego punktu widzenia: jeżeli państwo-adresat posiada dyskrecjonalną kompetencję w zakresie przyznania określonych uprawnień jednostce i nie jest przesądzone, czy z nich skorzysta, jednostka nie może uważać się za bezpośrednio dotkniętą taką decyzją wspólnotową²¹. Na analogicznych zasadach oprzec należy kwestię dopuszczalności zaskarżenia dyrektywy, o ile nie posiada ona charakteru aktu ogólnego.

¹⁸ Wyrok TS z 15.7.1963 r. w sprawie 25/62 *Plaumann v. Komisja* [1963] ECR 95 (I).

¹⁹ Wyrok TS z 13.5.1971 r. w sprawach 41 do 44/70 [1971] ECR 411-429, § 25 i 28.

²⁰ Wyrok TS z 23.11.1971 r. w sprawie 62-70 *Werner A. Bock v. Komisja* [1971] ECR 897-911, § 7-8.

²¹ Wyrok TS z 17.1.1985 r. w sprawie 11/82 *S. A. Piraiki-Patraiki i inni v. Komisja* [1985] ECR 207, § 7.

Z orzecznictwa TS wynika, że aktem znajdującym bezpośrednie zastosowanie do osób fizycznych i prawnych nie może być budżet, jako plan finansowy wspólnot o charakterze z natury rzeczy ogólnym. Nie ma natomiast przesłanek przemawiających przeciwko uznaniu aktów implementujących budżet za bezpośrednio wpływające na sytuację prawną podmiotu skarżącego²².

6.3.3. AKTY ODNOSZĄCE SIĘ DO SKARŻĄCEGO JAKO PODMIOTU ZINDYWIDUALIZOWANEGO

O indywidualnym odniesieniu aktu wobec jednostki można mówić wówczas, gdy adresaci aktu zostali ograniczeni do dającej się zidentyfikować klasy²³. Jednakże stwierdzenie, że dany akt odnosi się do grupy podmiotów posiadających określone cechy (np. importerzy sprzętu audiowizualnego) nie prowadzi wprost do uznania, iż wszystkie jednostki należące do tejże grupy można uznać za indywidualnie oznaczone; tym bardziej za podmiot indywidualnie zainteresowany nie można uznać branżowego związku takich jednostek, nawet jeżeli jest on uprawniony do reprezentowania interesów swych członków²⁴. Akt nie traci charakteru ogólnie obowiązującego nawet wówczas, gdy w większym lub mniejszym stopniu możliwe jest określenie ilości lub nawet tożsamości osób, do których znajdzie zastosowanie, o ile nie powstaje wątpliwość, że akt będzie stosowany na skutek obiektywnego zaistnienia przewidzianej w nim sytuacji faktycznej lub prawnej zgodnej z podstawowym celem przyjętego aktu²⁵. Podmiot indywidualnie zainteresowany powinien wyróżniać się spośród innych już to z uwagi na swe szczególne indywidualne cechy, już to ze względu na szczególne okoliczności, w których się znalazł, i które stawiają go w sytuacji odmiennej, niż pozostałe podmioty z danej grupy. I tak na przykład prowadzenie określonej działalności gospodarczej nie jest wystarczającą przesłanką indywidualizującą, nawet jeżeli skarżący posiada szczególną pozycję na danym rynku. W ramach gospodarki rynkowej krąg podmiotów prowadzących określoną działalność gospodarczą nie jest zamknięty i niemalże z dnia na dzień może nastąpić podjęcie tejże

²² Wyrok TS z 23.9.1984 r. w sprawie 295/83 *Parti Ecologiste „Les Verts” v. Parlement Europejski* [1984] ECR 3331-3334, § 7.

²³ Wyrok TS z 14.12.1962 r. w sprawach 16/62 i 17/62 *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes i inni v. Rada* [1962] ECR 901-921, § 2.

²⁴ *Ibidem*, § 3.

²⁵ Wyrok TS z 11.7.1968 r. w sprawie 6/68 *Zuckerfabrik Watenstedt GmbH v. Rada* [1968] ECR 595-607.

działalności przez nowe podmioty, jak i wycofanie się z rynku dotychczasowych przedsiębiorców. Jednakże, jeżeli skarżącemu uda się wykazać, iż w chwili wydawania aktu podmiot stanowiący był w stanie określić tożsamość jednostek, interesów których – i tylko ich – dany akt dotyczy, to podmioty te można uznać za indywidualnie dotknięte danym aktem²⁶. Innymi słowy, podmiot skarżący musi należeć do zamkniętego kręgu osób, których tożsamość była znana w chwili podejmowania aktu, i których uprawnienia podmiot stanowiący akt miał zamiar uregulować²⁷. Takie podejście jest dominujące w orzecznictwie TS, choć zdarzają się sprawy, w których Trybunał odchodzi od tak ścisłej interpretacji pojęcia osoby uprawnionej do wniesienia skargi na akt skierowany do innego podmiotu. Tak na przykład w sprawie *Control Data Belgium NV SA v. Komisja* TS uznał w tym zakresie czynną legitymację procesową jedyne importera określonego typu przyrządów na wspólny obszar celny, będącego jednocześnie podmiotem całkowicie zależnym producenta tychże przyrządów²⁸. Jednakże S. Weatherill i P. Beaumont zwracają uwagę na fakt, iż powyższe orzeczenie zostało wydane przez skład trzech sędziów, w związku z czym zdaniem autorów nie należy przywiązywać nadmiernej wagi do perspektywnego działania tego wyroku. Jednocześnie podkreślają oni znaczenie dla omawianej problematyki orzeczenia w sprawie *Codorniu*²⁹, do którego odnoszą się rozważania w dalszej części.

Nie jest wykluczona sytuacja, w której dany akt będzie miał charakter generalno-abstrakcyjny co do zasady, a jednocześnie zawierać będzie postanowienia odnoszące się do dających się zidentyfikować podmiotów. Takie postanowienia mogą również być zaskarżane przez zindywidualizowaną przez nie osobę fizyczną lub prawną jako decyzje wydane pod postacią rozporządzenia³⁰. Ta zasada została sformułowana przez TS już w 1968 roku i w świetle postanowień ówczesnego art. 173 TWE (obecnie art. 230 TWE) nie stanowiła żadnego jakościowego przełomu, a jedynie stwierdzenie obowiązującego prawa. Rację mają więc S. Weatherill i P. Beaumont wskazując na precedensowy charakter kazusu *Codorniu*, w którym TS stwierdził, iż nawet jeżeli określony skarżony przepis (nie cały akt, co TS przyznawał już w dotychczas-

²⁶ Wyrok TS z 3.5.1978 r. w sprawie 112/77 *Toepfer v. Komisja* [1978] ECR 1019-1034, § 9-10.

²⁷ Wyrok TS z 21.5.1987 r. w sprawie 97/85 *Union Deutsche Lebensmittelwerke GmbH i inni v. Komisja* [1987] ECR 2265, § 11.

²⁸ Wyrok TS z 17.3.1983 r. w sprawie 294/81 [1983] ECR 911-934, § 10.

²⁹ S. Weatherill, P. Beaumont, *EC Law*, London 1995, s. 240.

³⁰ Wyrok TS z 13.3.1968 r. w sprawie 30/67 *Industria Molitoria Imolese i inni v. Rada* [1968] ECR 171-181.

wych orzeczeniach) ma ze względu na swą naturę oraz zakres zastosowania charakter normatywny, nie indywidualny, to okoliczność taka nie wyklucza szczególnego odniesienia tegoż przepisu do indywidualnych podmiotów i w konsekwencji w danej sytuacji skarga na przepis o charakterze normatywnym jest dopuszczalna³¹. Analiza orzeczenia w sprawie *Codorniu* unaocznia, jak daleko odszedł TS od oryginalnego brzmienia art. 230 ust 4 TWE, który dopuszcza możliwość zaskarżenia rozporządzenia pozornego, tj. decyzji podjętej w formie rozporządzenia. W myśl omawianego wyroku dopuszczalne jest też zaskarżenie postanowienia w istocie swej ogólnego. N. Neuwahl proponuje, aby wobec aktualnego orzecznictwa czytać przepis art. 234 ust. 4 jako pozwalający na zaskarżenie każdego aktu wspólnotowego skierowanego do skarżącego lub odnoszącego się do skarżącego bezpośrednio i indywidualnie³². Takie podejście znacznie rozszerza zakres aktów podlegających kontroli Trybunału. A. Arnall sugeruje, iż TS zdecydował się na taki krok między innymi dlatego, ponieważ w omawianym okresie jurysdykcja w sprawach o unieważnienie aktów wniesionych przez jednostki została przekazana Sądowi Pierwszej Instancji i w konsekwencji Trybunał nie obawiał się nadmiernego wzrostu liczby wpływających doń spraw³³.

6.3.4. OSOBA PRAWNA W ROZUMIENIU ART. 230 TWE

W myśl art. 230 ust. 4 TWE do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności aktu wspólnotowego jest uprawniona osoba fizyczna lub prawna. Należy zatem poczynić kilka uwag na temat tej ostatniej.

W ramach wspólnotowego systemu prawnego skarżący posiada osobowość prawną, jeżeli najpóźniej do upływu terminu do wniesienia skargi uzyskał on osobowość prawną zgodnie z prawem regulującym jego powstanie (przy czym podmiot taki jest zobowiązany do przedstawienia dokumentów poświadczających jego osobowość prawną), lub jeżeli skarżący był traktowany jako samodzielny byt prawny przez instytucje wspólnotowe w ramach procedury poprzedzającej wydanie zaskar-

³¹ Wyrok TS z 18.5.1994 r. w sprawie C-309/89 *Codorniu SA v. Rada* [1994] ECR I-1853, § 19.

³² N. Neuwahl, *Article 173 paragraph 4 EC: Past, present and possible future*, ELR 1996, nr 2, s. 31.

³³ A. Arnall, *Private applicants and the action for annulment under article 173 of the EC Treaty*, CMLRev. 1995, nr 32, s. 40.

zonego aktu³⁴ (osoba taka nie musi posiadać osobowości prawnej w państwie członkowskim, ani posiadać tamże legitymacji procesowej³⁵). Jako osobę prawną (a nie jako podmiot uprzywilejowany) traktować należy także osoby prawa publicznego, takie jak jednostki podziału terytorialnego posiadające osobowość prawną³⁶.

Do osób prawnych w rozumieniu omawianego przepisu nie zalicza się instytucji wspólnotowych, gdyż ich czynna legitymacja procesowa została uregulowana w art. 230 ust. 2 i 3³⁷. Podobnie należy traktować pozostałe organy wspólnotowe: skoro w art. 230 ust. 3 wymieniono tylko jeden z nich (nie będący instytucją EBC) to nie ma podstaw, aby uprawnienie to przyznawać pozostałym organom. Prawidłową regułą wnioskowania jest bowiem w zakresie omawianej normy wnioskowanie *a contrario*, nie zaś *per analogiam*.

Jeżeli osoba prawna uprawniona do wniesienia skargi na podstawie art. 230 ust. 4 TWE ulegnie połączeniu z innym podmiotem tworząc nową osobę prawną, nie traci z tego względu czynnej legitymacji procesowej w omawianym zakresie: podmiotem uprawnionym staje się nowopowstała osoba prawna³⁸.

6.4. PODSUMOWANIE

Podsumowując rozważania na temat podmiotów czynnie legitymowanych w zakresie omawianej skargi uznać należy, iż omawiany system ma charakter mieszany, tj. posiada zarówno cechy systemu ochrony prawa podmiotowego (możliwość zaskarżenia aktu przez podmioty, których sytuacji prawnej akt bezpośrednio dotyczy) oraz przedmiotowego (legitymacja czynna podmiotów uprzywilejowanych).

Tytułem uzupełnienia powyższych uwag należy stwierdzić, iż bierna legitymacja procesowa przysługuje organowi (lub organom), który wydał zaskarżony akt, jako że postępowanie przed TS w zakresie stwierdzenia nieważności aktu ma charakter kontradiktoryjny.

³⁴ Wyrok SPI z 11.7.1996 r. w sprawie T 161/94 *Sinochem Heilongjiang v. Rada* ECR II-0695, § 31.

³⁵ Wyrok TS z 28.10.1982 r. w sprawie 135/81 *Groupement des Agences de voyages, Asbl, v. Komisja* [1982] ECR 3799-3811, § 5-6.

³⁶ Postanowienie TS z 21.3.1997 r. w sprawie C-95/97 *Region walonne v. Komisja* [1997] ECR I-1787.

³⁷ Wyrok TS z 27.9.1988 r. w sprawie 302/87 *Parlament Europejski v. Rada* [1988] ECR 5615, § 9.

³⁸ Wyrok TS z 23.4.1986 r. w sprawie 294/83 *Parti écologiste „Les Verts” v. Parlament Europejski* [1986] ECR 1339-1373, § 15.

7. PRZESŁANKI STWIERDZENIA NIEWAŻNOŚCI AKTU WSPÓLNOTOWEGO

7.1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Na podstawie art. 230 ust. 2 TWE Trybunał jest właściwy w zakresie orzekania w sprawach skarg dotyczących:

- 1) braku kompetencji,
- 2) naruszenia istotnych wymogów proceduralnych,
- 3) naruszenia TWE lub jakiegokolwiek normy prawnej odnoszącej się do jego zastosowania oraz
- 4) nadużycia władzy.

Skarga o stwierdzenie nieważności musi zostać wniesiona w terminie dwóch miesięcy od ogłoszenia aktu lub powzięcia o nim wiadomości przez adresata (art. 230 ust 5 TWE). Nietrzymanie terminu stanowi w zasadzie negatywną przesłankę procesową i skutkuje niedopuszczalnością zaskarżenia aktu. Skarga musi wskazywać przesłanki stwierdzenia nieważności, jednakże – jak wskazuje M. Ahlt – ze względu na art. 230 ust. 1 TWE w związku z art. 220 TWE Trybunał nie jest związany zakresem podstaw zaskarżenia określonych w skardze. Co więcej, autor ten proponuje przyjęcie zasady, aby TS kompleksowo badał ewentualną wadliwość aktu niezależnie od zakresu zaskarżenia aktu³⁹. Uznając ten pogląd za trafny należy przyjąć, iż TS nie jest związany ani zakresem przytoczonych w skardze zarzutów, ani też granicami skargi (tj. TS jako organ powołany do kontroli przestrzegania prawa we Wspólnotach może orzekać również o ważności niezaskarżonych postanowień zaskarżonego aktu).

Przy okazji zwrócić należy uwagę na fakt, że zaskarżenie aktu wspólnotowego nie wywiera skutku suspensywnego. Jednakże Trybunał może zastosować w toku postępowania środki tymczasowe, w tym zawieszenie wykonania zaskarżonego aktu⁴⁰.

7.2. BRAK KOMPETENCJI DO USTANOWIENIA AKTU

Zgodnie z zasadą związania administracji prawem, akty administracyjne muszą być wydawane z powołaniem na właściwą podstawę

³⁹ M. Ahlt, *Prawo europejskie*, Warszawa 1998, s. 84.

⁴⁰ Art. 242 TWE i 243 TWE.

prawną oraz przez kompetentny organ. Wydanie aktu przez organ nieuprawniony do stanowienia tego rodzaju aktów skutkować będzie nieważnością wydanego aktu. Brak kompetencji musi zostać wykazany przez skarżącego; w odmiennym przypadku domniemywa się ważność podjętego aktu. Jednakże jeżeli wada aktu jest poważna i oczywista, taki akt uważa się za nieważny z mocy prawa i w konsekwencji nie wywiera on żadnych, nawet tymczasowych, skutków prawnych⁴¹.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 TWE Wspólnota działa w granicach kompetencji jej powierzonych oraz celów wyznaczonych niniejszym traktatem, zaś w myśl zasady subsydiarności w dziedzinach, które nie należą do jej kompetencji wyłącznej Wspólnota podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, a mogą – z uwagi na rozmiary lub skutki proponowanych działań – zostać lepiej zrealizowane na poziomie wspólnotowym (art. 5 ust. 2 TWE). Zasada subsydiarności jest w istocie rozumiana dwojako: z jednej strony jako wyłączenie z zakresu kompetencji Wspólnoty działań prowadzących do osiągnięcia celów, które mogą być równie dobrze zrealizowane na poziomie państwa członkowskiego; z drugiej jednak strony umożliwia ona Wspólnotom działanie tam, gdzie środki podejmowane przez państwa członkowskie mogą okazać się niewystarczające.

Ustęp 3 omawianego artykułu w sposób generalny ogranicza kompetencje Wspólnot do działań niezbędnych do osiągnięcia celów Traktatu. Katalog celów Wspólnoty zawarty jest w art. 2 TWE i obejmuje urzeczywistnianie solidarności między państwami członkowskimi oraz poprawę jakości życia m.in. poprzez zrównoważony rozwój gospodarczy, wysoki poziom zatrudnienia, równość mężczyzn i kobiet, ochronę środowiska. Wydanie przez instytucję lub instytucje wspólnotowe aktu regulującego materię wykraczającą poza kompetencje określone w sposób ogólny w art. 5 TWE (a szczegółowo znajdujące podstawę w odpowiednich dalszych postanowieniach traktatu) jest działaniem bezprawnym i stanowi wadę aktu, co jest przesłanką stwierdzenia jego nieważności. Kompetencja wspólnotowa nie musi być wyrażona wprost: TS mówi o tzw. kompetencjach dorozumianych (*implied*)⁴², a więc wynikających z konieczności realizacji zadań powierzonych Wspólnotcie, a nie bezpośrednio z przepisów traktatu. Tak więc TS uznał, iż jeżeli Wspólnota jest uprawniona do podejmowania działań w określonym celu w sfe-

⁴¹ Wyrok TS z 15.6.1994 r. w sprawie 137/92 P *Komisja v. BASF AG i inni* [1994] ECR I-2555, § 49.

⁴² Opinia TS 2/94 z 26.3.1996 r. dotycząca przystąpienia WE do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

rze wewnątrzwspólnotowej, to jej kompetencja obejmuje również zawieranie porozumień międzynarodowych niezbędnych dla osiągnięcia rzeczonoego celu, choćby przepisy wspólnotowe takiej kompetencji wprost nie przewidywały. Ponadto, pomimo iż kompetencja Wspólnoty nie może być dowolnie rozszerzana bez rewizji traktatów, to w myśl art. 308 TWE istnieje możliwość przyjęcia środków niezbędnych dla realizacji celów określonych w traktacie WE, nawet jeżeli sam traktat nie przewiduje kompetencji do podjęcia określonego środka. Przepis ten pozwala na wypełnianie luk uniemożliwiających osiągnięcie celów Wspólnoty. Jednak art. 308 TWE nie może stanowić podstawy dla przyjęcia aktu, jeżeli dany organ posiada kompetencje do wydania tegoż aktu na mocy innego, szczegółowego przepisu⁴³.

W tym kontekście wyjaśnienia wymaga istota art. 10 TWE, który nakazuje państwom członkowskim podjęcie wszelkich właściwych środków dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatu lub z aktów instytucji wspólnotowych. Czy przepis ten daje organom Wspólnoty kompetencję dla wydania aktów o charakterze wiążącym wobec państw członkowskich? Jak wyjaśnił TS, skoro ani traktat, ani inny akt prawny podjęty na jego podstawie nie przewiduje określonych zobowiązań po stronie państwa członkowskiego, to nie jest możliwe powołanie art. 10 TWE jako podstawy dla nałożenia takiego obowiązku⁴⁴.

Wydanie aktu w ramach kompetencji Wspólnot nie jest jedynym warunkiem jego prawidłowości. Akt musi być wydany przez uprawnioną do tego instytucję. W myśl art. 7 ust. 2 TWE każda z instytucji działa w granicach uprawnień powierzonych jej traktatem. Upoważnienia do wydawania aktów administracyjnych mogą być również zawarte w pochodnych źródłach prawa, ze szczególnym uwzględnieniem wewnątrzinstytucjonalnych przepisów kompetencyjnych. Ponadto organ posiadający pewną kompetencję wyraźnie wskazaną przez prawo posiada również tym samym szereg uprawnień nie wynikających z przepisów wprost, lecz niezbędnych do realizacji powierzonego zadania (wliczając w zakres tych kompetencji również uprawnienie do wydawania wiążących aktów)⁴⁵.

W tym miejscu należy przypomnieć orzeczenie w sprawie *Francja, Włochy oraz Zjednoczone Królestwo v. Komisja*⁴⁶. Trybunał wyja-

⁴³ Wyrok TS z 26.3.1987 r. w sprawie 45/86 *Komisja v. Rada* [1987] ECR 1493, § 13.

⁴⁴ Postanowienie TS z 30.9.1987 r. w sprawie 229/86 *Brother Industries Limited i inni v. Komisja* [1987] ECR 3757.

⁴⁵ Wyrok TS z 9.7.1987 r. w sprawach 281, 283, 284, 285 i 287/85 *Niemcy i inni v. Komisja* [1987] ECR 3203, § 28.

⁴⁶ Wyrok TS z 6.7.1982 r. w sprawach 188 do 190/80 [1982] ECR 2545-2582, § 6-7.

śnił w nim, iż TWE nie zawiera przepisów pozwalających przypisać Radzie wyłącznej kompetencji prawodawczej. W konsekwencji nie należy czynić rozróżnienia ze względu na charakter prawny między dyrektywami wydawanymi przez Radę na podstawie art. 202 TWE a dyrektywami Komisji (art. 211 TWE), stanowionymi przez każdy z tych organów w ramach określonych prawem kompetencji. Tak więc chybiła jest argumentacja (przytoczona w omawianej sprawie przez Zjednoczone Królestwo), iż istnieje ogólna zasada, według której jedynie Rada może stanowić dyrektywy skierowane do wszystkich państw członkowskich i mające charakter prawotwórczy, zaś dyrektywy Komisji mogą jedynie odnosić się do szczególnych sytuacji w określonych państwach.

Wydanie aktu przez instytucję nieuprawnioną na mocy wymienionych przepisów kompetencyjnych stanowi przesłankę stwierdzenia nieważności powziętego aktu. Podobnie nieważnością skutkować będzie ustanowienie aktu wiążącego przez podmiot uprawniony jedynie do wydania zalecenia lub opinii⁴⁷.

Określony organ może być uprawniony do wydania aktu samodzielnie lub we współdziałaniu z innym organem (w formie konsultacji, opiniowania, porozumienia lub innej). Wydanie w ostatnim przypadku aktu samodzielnie stanowi przekroczenie kompetencji i może zostać powołane jako przesłanka stwierdzenia nieważności aktu ze względu na naruszenie istotnego wymogu proceduralnego. Ta przesłanka zażalenia zostanie omówiona w dalszej części opracowania.

7.3. NARUSZENIE ISTOTNEGO WYMAGU PROCEDURALNEGO

Kolejną przesłanką stwierdzenia nieważności przyjętego aktu jest naruszenie istotnego wymogu proceduralnego. Z pewnością naruszeniem takim jest między innymi przyjęcie aktu prawnego bez dochowania wymaganej przez prawo procedury. Pogwałcenie przewidzianej dla przyjęcia danego aktu procedury nastąpi nie tylko w sytuacji, gdy w jej toku pominięty zostanie udział organu o kompetencjach stanowiących (np. udział Parlamentu Europejskiego w procedurze współdecyzji – art. 251 TWE), ale również wówczas, gdy organ doradczy nie miał możliwości wypowiedzenia się. Podobnie przyjęcie aktu w innym niż przewidziany przez prawo trybie (np. w ramach procedury konsultacji zamiast współdecyzji) jest naruszeniem istotnego wymogu proceduralnego.

⁴⁷ Wyrok TS z 13.11.1991 r. w sprawie C-303/90 *Francja v. Komisja* [1991] ECR I-5315, § 30.

Wymóg konsultacji nie jest spełniony poprzez samo tylko zadanie pytania uprawnionemu organowi: organ stanowiący powinien uzyskać rzeczoną opinię i wziąć ją pod uwagę, a w każdym razie podjąć wszelkie dostępne środki w celu uzyskania opinii⁴⁸; wymóg ten nie jest spełniony, jeżeli organ współdziałający nie otrzymał od organu stanowiącego wystarczających dokumentów dla podjęcia przemyślanej decyzji lub pozostawiono mu zbyt mało czasu na wydanie wymaganej opinii⁴⁹. Podobnie traktować należy zarówno niedopełnienie obowiązku uzyskania opinii, jak i obowiązku konsultacji oraz otrzymania informacji przez podmiot wydający akt⁵⁰. Ponadto podmiot uprawniony do wydania opinii na temat projektu aktu powinien mieć prawo wydania nowej opinii po każdej istotnej zmianie projektu w stosunku do dokumentu, na temat którego już się wypowiedział (chyba że projekt został zmieniony zgodnie z uzyskaną uprzednio opinią)⁵¹. Naruszeniem wymogu proceduralnego jest też przyjęcie aktu w drodze głosowania większościowego w miejsce jednomyślności.

Wydanie aktu z błędnym powołaniem podstawy prawnej wydanego aktu lub bez tejże podstawy jest kolejnym przykładem naruszenia istotnego wymogu proceduralnego. Brak powołania podstawy prawnej nie stanowi uchybienia, jeżeli treść aktu pozwala na zidentyfikowanie danych przepisów kompetencyjnych. N. Emiliou zwraca uwagę na fakt, iż wybór podstawy prawnej aktu może mieć istotny wpływ na jego treść ze względu na określoną przez dany przepis kompetencyjny procedurę przyjęcia aktu (np. głosowanie większościowe czy jednomyślność; procedura współpracy czy konsultacji) oraz jego formę⁵². Wybór właściwej podstawy prawnej nierzadko sprawia rzeczywiste problemy już to ze względu na przyjęcie kryterium przedmiotu regulacji, już to kryterium metody regulacji. Kompetencja do ustanowienia aktu może też pochodzić z więcej niż jednego przepisu – w takiej sytuacji należy w akcie powołać wszystkie stosowne artykuły. Skarżący powinien więc wykazać, iż zaskarżony akt został wydany na podstawie niewłaściwego przepisu, gdyż inna podstawa prawna jest właściwsza ze względu na

⁴⁸ Wyrok TS z 29.10.1980 r. w sprawie 138/79 *SA Roquette Freres v. Rada* [1980] ECR 3333-3362, § 34 i 36.

⁴⁹ Wyrok SPI z 10.7.1991 r. w sprawie T-69/89 *Radio Telefis Eireann v. Komisja* [1991] ECR II-485, § 21.

⁵⁰ Wyrok TS z 21.3.1985 r. w sprawie 263/83 *Mariette Turner v. Komisja* [1985] ECR 893-913, § 16.

⁵¹ Wyrok TS z 1.6.1994 r. w sprawie C- 388/92 *Parlament Europejski v. Rada* [1994] ECR I-2067, § 10.

⁵² N. Emiliou, *Opening Pandora's box: the legal basis of Community measures before the Court of Justice*, ELR 1994, nr 5, s. 492.

założony cel przyjętego aktu (np. przyjęcie aktu na podstawie generalnego art. 308 TWE zamiast stosownego przepisu szczegółowego, np. art. 175 TWE). Jednakże N. Emiliou uważa, że ze względu na wielość czynników decydujących o wyborze normy kompetencyjnej Trybunał zawsze będzie w stanie uzasadnić podstawę prawną powołaną przez dany akt jako trafną (o ile przejawia taką wolę)⁵³.

Akt administracyjny jest rezultatem procesu stosowania prawa w postępowaniu administracyjnym. Rolą postępowania jest między innymi wyjaśnienie okoliczności sprawy. W związku z powyższym za naruszenie istotnego wymogu procedury uznać należy niewysłuchanie świadków lub nieprzeprowadzenie innych istotnych dla sprawy dowodów, a także niewysłuchanie podmiotów zainteresowanych rozstrzygnięciem⁵⁴.

Naruszeniem istotnego wymogu proceduralnego jest też – w myśl art. 253 TWE – brak uzasadnienia decyzji, dyrektywy lub rozporządzenia lub ich niewystarczające uzasadnienie⁵⁵. Uzasadnienie jest wystarczające, o ile zarówno strony postępowania, jak i sąd są w stanie prześledzić na jego podstawie proces decyzyjny organu wydającego akt⁵⁶.

Orzekając o naruszeniu istotnego wymogu proceduralnego Trybunał bierze pod uwagę również zgodność z wewnętrznymi przepisami proceduralnymi organu stanowiącego. I tak na przykład TS orzekł, iż niedochowanie przez Radę warunków dla dopuszczalności głosowania w formie pisemnej wymaganych przez art. 6 ust. 1 Regulaminu Rady⁵⁷ skutkuje nieważnością podjętego w tym trybie aktu (choćby akt został przyjęty większością znaczniejszą niż ta wymagana dla zmiany Regulaminu)⁵⁸.

Nie podlega ocenie Trybunału decyzja Parlamentu Europejskiego o przyjęciu określonego aktu w drodze tzw. pilnej procedury jako sprawa wewnętrzzorganizacyjna Parlamentu⁵⁹.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Wyrok SPI z 19.6.1997 r. w sprawie T 260/94 *Air Inter SA v. Komisja* [1997] ECR II-997, § 63.

⁵⁵ Wyrok TS z 13.6.1958 r. w sprawie 9/56 *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche, SpA v. Wysoka Władza EWWS* [1958] ECR 11-48 p. 143.

⁵⁶ Wyrok TS z 12.7.1962 r. w sprawie 14/61 *Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken N. V. v. Wysoka Władza EWWS* [1962] ECR 485-526 (III).

⁵⁷ „Akty Rady w sprawach pilnych mogą być podejmowane w drodze głosowania pisemnego o ile wszyscy członkowie Rady wyrażą zgodę na taką procedurę w danej sprawie”.

⁵⁸ Wyrok TS z 23.2.1988 r. w sprawie 68/86 *Zjednoczone Królestwo v. Rada* [1988] ECR 855, § 48-49.

⁵⁹ Wyrok TS z 22.9.1988 r. w sprawach 358/85 i 51/86 *Francja v. Parlament Europejski* [1988] ECR 4821, § 17.

Jeżeli stwierdzona zostanie nieważność aktu jedynie ze względu na formę przyjęcia go w ramach organu wydającego akt, nie powoduje to tym samym nieważności wszelkich aktów przygotowawczych (inicjatywa prawodawcza, opinia) podjętych w ramach postępowania zmierzającego do wydania aktu i w tym celu. W konsekwencji podjęcie aktu po raz kolejny nie wymaga ponownego uzyskania wspomnianych aktów przygotowawczych. W związku z powyższym akt wydany ponownie w opisanych okolicznościach wolny będzie od uchybień proceduralnych pomimo niezyskania po raz kolejny wymaganych przez prawo aktów przygotowawczych⁶⁰.

Ostatnim etapem stanowienia aktu jest jego podpisanie przez uprawnioną osobę lub osoby. Brak rzeczzonego podpisu stanowi przesłankę stwierdzenia nieważności aktu.

Zgodnie z art. 254 TWE dla wejścia w życie wydanego aktu wymagane jest jego doręczenie adresatowi (w przypadku aktów o charakterze indywidualnym) lub prawidłowe ogłoszenie. Niedopełnienie tych wymogów proceduralnych skutkuje bezskutecznością (nie nieważnością) aktu. Naruszeniem istotnego wymogu proceduralnego jest również opublikowanie lub doręczenie aktu o treści odmiennej od podjętej przez uprawniony organ, choćby zmiany nie dotyczyły części dyspozytywnej aktu, a jedynie jego uzasadnienia; dopuszczalne są jedynie poprawki błędów literowych lub składniowych. Inne zmiany mogą być dokonywane jedynie zgodnie z określonymi przez prawo zasadami kompetencyjno-proceduralnymi, tak aby opublikowany (doręczony) akt stanowił rzeczywiste odzwierciedlenie woli kompetentnego organu⁶¹. Decyzję uznaje się za podaną do wiadomości adresata, jeżeli zostanie mu doręczona w sposób umożliwiający poznanie jej treści⁶². Ponadto akt powinien zostać podany do wiadomości adresata w jego języku (dla przedsiębiorstw – w języku państwa członkowskiego, w którym podmiot jest zarejestrowany). Czy naruszenie powyższych wymogów stanowi przesłankę dla stwierdzenia nieważności aktu? Niewątpliwie doręczenie (ogłoszenie) aktu jest przesłanką jego wejścia w życie; w konsekwencji niedopełnienie tych wymogów skutkować będzie bezskutecznością aktu wobec niepowiadomionych adresatów, nie zaś nieważnością aktu.

⁶⁰ Wyrok TS z 13.11.1990 r. w sprawie 331/88 *The Queen v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food and Secretary of State for Health, ex parte: Fedesa i inni* [1990] ECR I-4023, § 34.

⁶¹ Wyrok SPI z 27.2.1992 r. w sprawach T-79/89, T-84/89, T-85/89, T-86/89, T-89/89, T-91/89, T-92/89, T-94/89, T-96/89, T-98/89, T-102/89 i T-104/89 *BASF AG i inni v. Komisja* [1992] ECR II-0315, § 35.

⁶² Wyrok TS z 21.2.1973 r. w sprawie 6/72 *Europemballage Corporation i Continental Can v. Komisja* [1973] ECR 215, § 10.

Naruszony wymóg proceduralny musi mieć charakter istotny. Zdaniem TS nie jest takim naruszeniem powołanie się w preambule zaskarżonego aktu na opinię organu uprawnionego do jej wydania, który to organ pomimo wniosku o opinię nie skorzystał z uprawnienia do zaopiniowania aktu. Swoje stanowisko o nieistotności wspomnianego naruszenia TS uzasadniał okolicznością, iż jedynie negatywna opinia uprawnionego organu mogłaby mieć prawne konsekwencje, nie zaś jej brak⁶³. TS przyznał więc, iż nastąpiło naruszenie odpowiednich przepisów proceduralnych, jednak nie było ono na tyle poważne, aby mogło skutkować nieważnością zaskarżonych w sprawie aktów. Pomimo bezspornej akceptacji części dyspozytywnej wyroku w danej sprawie jego uzasadnienie budzi jednak pewne wątpliwości: czy Trybunał uznaje za „istotne” wymogi procedury tylko takie wymogi, w przypadku niedochowania których prawo wspólnotowe (poza art. 230 TWE) przewiduje określone konsekwencje prawne? Wydaje się jednak, iż pojęcie „istotnych” wymogów proceduralnych powinno być interpretowane szerzej, jako wszelkie przepisy, niedochowanie których może mieć wpływ na treść powziętego aktu. Bez znaczenia jest tu więc forma współdziałania organu wydającego akt z organem uprawnionym: wszak organ wydający akt jest zobligowany do uwzględnienia stanowiska współdziałającego organu niezależnie od skutków prawnych niedopełnienia tego obowiązku. Aby zobrazować tę propozycję przykładem: Rada powinna uwzględnić stanowisko Parlamentu Europejskiego w ramach procedury współdecyzji, ponieważ konsekwencją braku porozumienia tych organów jest nieprzyjęcie aktu. Ale wszak Rada wydając akt w trybie przewidzianej np. w art. 308 TWE procedury konsultacji jest w nie mniejszym stopniu zobowiązana do uwzględnienia opinii Parlamentu, pomimo iż art. 308 TWE nie przewiduje żadnych ujemnych konsekwencji nieuwzględnienia negatywnej opinii Parlamentu na temat projektu aktu. Z powyższego wynika, iż niezależnie od procedury prawodawczej organ wydający akt jest zobowiązany do przeanalizowania stanowiska organu współdziałającego, co zawsze może – acz nie musi – prowadzić do zmian w treści projektu aktu. W konsekwencji wszelkie wymogi proceduralne odnoszące się do współdziałania właściwych organów w ramach procedury prawodawczej należy traktować jako „istotne” w rozumieniu art. 230 ust. 2. Podobnie wszelkie naruszenie wymogów formalnych prowadzące, choćby jedynie potencjalnie, do wydania aktu o odmiennej treści należy uznać na naruszenie istotnego wymogu proceduralnego.

⁶³ Wyrok TS z 20.10.1987 r. w sprawie 128/86 *Hiszpania v. Komisja* [1987] ECR 4171, § 25.

7.4. NARUSZENIE TRAKTATU LUB KTÓREJKOLWIEK NORMY PRAWNEJ ODNOSZĄCEJ SIĘ DO JEGO STOSOWANIA

Kolejna przesłanka stwierdzenia nieważności jest zakreślona przez traktat bardzo szeroko: w wersji angielskiej przesłanką tą jest *infringement of this Treaty or of any rule of law relating to its application*. Podobnie wersja niemiecka nakazuje uznanie aktu za nieważny, jeżeli stwierdzone zostanie *Verletzung dieses Vertrags oder einer bei seiner Durchfuehrung anzuwendenden Rechtsnorm*. Nie bez powodu przytaczam te sformułowania w językach autentycznych TWE: każde słowo ma tu istotne znaczenie, a tłumaczenia tego przepisu na język polski nie są identyczne⁶⁴. Brzmienie tej frazy w języku polskim w oparciu o przytoczone wersje to „naruszenie niniejszego Traktatu lub którejkolwiek normy prawnej odnoszącej się do jego stosowania”. Przyjęcie takiego znaczenia omawianego przepisu daje organom sądowym szeroki zakres swobody co do wytyczenia zakresu pojęcia „którakolwiek norma prawna odnosząca się do jego stosowania”. W istocie rzeczy to od sądów (a w zasadzie od Trybunału Sprawiedliwości) zależy gdzie postawią granicę swojej kontroli nad działalnością prawodawczą i administracyjną Wspólnoty. Pomimo więc enumeratywnego wyliczenia przesłanek nieważności w art. 230 ust. 2 TWE ich rzeczywisty katalog powinien zostać zrekonstruowany przede wszystkim na podstawie orzecznictwa TS. Nie będzie w tej sytuacji wnioskiem nieuprawnionym twierdzenie, iż Traktat WE jedynie pozornie wyczerpująco wylicza przesłanki nieważności. Jeżeli można ów stan rzeczy tak nazwać, jest to enumeracja pozorna.

Niewątpliwie pojęcie „naruszenia Traktatu” obejmuje omówione powyżej pogwałcenie przepisów kompetencyjnych oraz naruszenie istotnego wymogu proceduralnego. W związku z tym nie będę po raz kolejny odnosił się do omówionych zagadnień. Poza tym przez sformułowanie „naruszenie Traktatu” rozumieć należy naruszenie innych norm, w szczególności przepisów prawa materialnego. B. Adamiak wyróżnia następujące rodzaje naruszeń norm materialnego prawa administracyjnego:

- 1) mylne zastosowanie normy prawnej, która nie obowiązuje;
- 2) mylne ustalenie znaczenia normy prawnej;
- 3) błąd subsumcji;

⁶⁴ Np. „...jakiegokolwiek normy prawnej przyjętej w jego zastosowaniu” (E. Wojtaszek-Mik, C. Mik, *Traktaty Europejskie*, Kraków 2000, s. 208); „... jakiegokolwiek postanowienia prawnego odnośnie do jego stosowania” (A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, *Dokumenty Europejskie*, t. III, Lublin 1999, s. 277).

- 4) mylne ustalenie następstwa prawnego przez orzeczenie następstwa, którego norma nie przewiduje, a w zakresie luzu decyzyjnego niewłaściwy wybór tych następstw z punktu widzenia przewidzianych w normie dyrektyw wyboru⁶⁵.

Szerokie możliwości twórczej interpretacji daje natomiast pojęcie „którakolwiek norma prawna odnosząca się do jego [Traktatu] stosowania” i Trybunał nie omieszkał takiego stanu rzeczy wykorzystać. O ile uznanie, iż pod tym zwrotem kryją się przepisy prawa wtórnego oraz wiążącego Wspólnoty prawa międzynarodowego nie wymagało ze strony Trybunału wiele inwencji, to kolejna kategoria – ogólne zasady prawa – to w istocie *tabula rasa*, która miała zostać zapisana przez TS. Na zagrożenia płynące z prawodawczych ambicji TS zwracają uwagę S. Weatherill i P. Beaumont⁶⁶.

W jaki sposób TS wypełnił pojęcie „ogólnych zasad prawa” treścią? W sprawie *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgro handlung v. Komissa*⁶⁷ Trybunał stwierdził, iż prawa podstawowe (*fundamental rights*) stanowią integralny element ogólnych zasad prawa, na straży przestrzegania których stoi TS. Treść owych zasad wywodzić należy ze wspólnych państwom członkowskim tradycji konstytucyjnych, a także z aktów międzynarodowych, przy tworzeniu których uczestniczyły państwa członkowskie i ich zobowiązań międzynarodowych, ze szczególnym uwzględnieniem Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 r.⁶⁸ Na prawa podstawowe jako element prawa wspólnotowego Trybunał wskazywał już parę lat wcześniej⁶⁹, jednak *Nold* wskazał, choć nie wprost, Konwencję Europejską jako dokument będący jednym z podstawowych źródeł inspiracji w omawianym zakresie, co na wiele lat określiło ramy debaty na temat praw podstawowych we Wspólnocie. Decyzję Trybunału z pewnością ułatwiła okoliczność, iż jeden z członków-założycieli Wspólnoty, Francja, ratyfikowała Konwencję 3.5.1974 r. (zaś orzeczenie w sprawie *Nold* zapadło 14.5.1974 r.). *Nota bene* sama Wspólnota nie jest kompetentna do przystąpienia do Konwencji, gdyż żaden przepis traktatowy nie upoważnia jej do stanowienia norm, ani zawierania umów międzynarodowych z zakresu praw człowieka⁷⁰.

⁶⁵ B. Adamiak, *Wadliwość decyzji administracyjnej*, Wrocław 1986, s. 77-78.

⁶⁶ S. Weatherill, P. Beaumont, op. cit., s. 140.

⁶⁷ Wyrok TS z 14.5.1974 r. w sprawie 4/73 [1974] ECR 491, § 12-13.

⁶⁸ Dz. U. z 10.7.1993 r., Nr 61, poz. 284 z późn. zm.

⁶⁹ Wyroki TS z: 12.11.1969 r. w sprawie 29/69 *Stauder v. Ulm* [1969] ECR 419, § 7 i 17.12.1970 r. w sprawie 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr- und Vorrastelle fuer Getreide und Futtermittel* [1970] ECR 1125, § 4.

⁷⁰ Opinia TS 2/94 z 28.3.1996 r.

W świetle powyższych uwag TS stwierdza nieważność aktów naruszających prawa podstawowe uznane i chronione przez konstytucje państw członkowskich⁷¹. Trybunał uwzględnia tu jednak tylko regulacje prawne wspólne państwom członkowskim i traktuje je jako część składową prawa wspólnotowego (zasady ogólne). Czy takie podejście oznacza, iż dane prawo musi być chronione w konstytucjach wszystkich państw członkowskich, czy może wystarczy, aby stosowne przepisy znajdowały się w niektórych z konstytucji? Może w wyjątkowym przypadku dopuszczalne byłoby uznanie za zasadę wspólną państwom członkowskim ochrony prawa podstawowego wyszczególnionego przez konstytucję jednego tylko państwa? Wydaje się, iż odrzucić należy skrajne punkty widzenia i w konsekwencji przyjąć, iż zasadą wspólną jest zasada przewidziana w więcej niż jednym z porządków prawnych⁷². Wymóg, aby dana zasada znajdowała wyraz w prawodawstwie wszystkich państw jest zbyt rygorystyczny, natomiast podejście dopuszczające uznanie za „wspólną” zasady przewidzianej w jednej tylko konstytucji rodziłoby uzasadnione wątpliwości co do faktycznego spełnienia cechy „wspólności”.

Ponadto nie stanowi podstawy dla stwierdzenia nieważności zaskarżonego aktu niezgodność tegoż z konstytucją określonego państwa⁷³.

Pierwotnie traktaty założycielskie Wspólnot nie zawierały odniesień do praw człowieka ani do praw podstawowych, tym bardziej nie należało szukać tam katalogu takich praw. W tej sytuacji, skoro Trybunał Sprawiedliwości uznał prawa podstawowe jako ogólne zasady prawa za jedno ze źródeł prawa wspólnotowego, można było oczekiwać, iż podejmie on próbę skatalogowania lub chociaż wskazania rzeczonych praw podstawowych. Katalog praw podstawowych uznawanych przez Wspólnotę ustami Trybunału był rozwijany stopniowo⁷⁴: w pierwszej połowie lat 70. za prawa podstawowe spełniające omówione kryteria TS uznał prawo własności i prawo do prowadzenia działalności gospodarczej⁷⁵. Uznania doczekały się również prawo do wykonywania zawodu⁷⁶, prawo do nienaruszalności miru domowego (ale nie obejmuje to już nietykalności lokalu przedsiębiorstwa), ochrona przed bezprawną

⁷¹ Wyrok TS z 14.5.1974 r. w sprawie 4-73 *Nold* [1974] ECR 491-510, § 13.

⁷² Tak S. Weatherill, P. Beaumont, op. cit., s. 255.

⁷³ Wyrok TS z 17.10.1989 r. w sprawach 97-99/87 *Dow Chemical Ibérica SA, i inni v. Komisja* [1989] ECR 3165, § 7.

⁷⁴ Zob. J. Planavova-Latanowicz, *Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich i ochrona praw podstawowych*, Warszawa 2000, s. 80 i n.; C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe*, t. I, Warszawa 2000, s. 448.

⁷⁵ Wyrok TS z 14.5.1974 r. w sprawie 4/73 *Nold* [1974] ECR 491, § 14.

⁷⁶ *Ibidem*.

interwencją w sferę działalności prywatnej zarówno osób fizycznych, jak i prawnych⁷⁷, prawo do rzetelnego procesu⁷⁸ i inne. Przedstawiony powyżej katalog praw uznanych przez TS jest niepełny, nie obejmuje w szczególności praw tak podstawowych jak prawo do życia, zakaz tortur, etc. Nie oznacza to jednak, że Wspólnota nie jest związana tymi prawami. Ze względu na jej gospodarczy charakter TS miał dotąd okazję orzekać w sprawach, w których doszło do naruszenia praw podstawowych niezbędnych przy realizacji jednej z wolności wspólnotowych (przepływu towarów, osób, finansów), a nie należą do nich prawo do życia, czy też wolność od tortur.

Traktat z Maastricht po raz pierwszy poczynił odwołania do praw człowieka: w myśl ówczesnego art. F Unia respektuje podstawowe prawa zagwarantowane w Konwencji Europejskiej, a także prawa wynikające z wspólnych dla państw członkowskich tradycji konstytucyjnych jako ogólne zasady prawa Wspólnoty. Nietrudno dostrzec źródło pochodzenia treści tego przepisu: jest to kodyfikacja uznanych przez Trybunał Sprawiedliwości zasad. Należy tu jednak poczynić pewne zastrzeżenie: Traktat z Maastricht jest aktem konstytuującym Unię Europejską i choć Wspólnota jako I filar Unii zobowiązane są do przestrzegania zasad odnoszących się do całej Unii, to jednak w myśl art. L Trybunał Sprawiedliwości WE nie był powołany do orzekania w zakresie spraw związanych z art. F (co uległo zmianie na skutek wejścia w życie Traktatu amsterdamskiego⁷⁹).

Ostatnim aktem z dziedziny praw człowieka przyjętym w ramach struktur UE jest Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁸⁰. Uzupełnia ona katalog praw uznanych dotychczas bezpośrednio przez Trybunał oraz systematyzuje go. Karta zawiera rozdziały dotyczące godności człowieka (łącznie z prawem do życia i zakazem tortur), podstawowych wolności, równości, solidarności, praw obywatelskich oraz praw związanych z wymiarem sprawiedliwości. Ze względu na omawianą w niniejszym artykule problematykę na wyróżnienie zasługuje ujęte w art. 41 Karty prawo do dobrej administracji. Obejmuje ono prawo do rozpatrzenia sprawy przez organy Unii bezstronnie, rzetelnie i w rozsądnym terminie. Omawiany przepis uszczegóławia, iż obejmuje swym zasięgiem prawo przedstawienia swojej sprawy, prawo do dostępu do

⁷⁷ Wyrok TS z 17.10.1989 r. w sprawach 97-99/87 *Dow Chemical Ibérica SA, i inni v. Komisja* [1989] ECR 3165, § 14.

⁷⁸ Wyrok z 17.12.1998 r. w sprawie C-185/95 P *Baustahlgewebe v. Komisja* [1998] ECR I-8417, § 20.

⁷⁹ Art. 46 pkt d TUE.

⁸⁰ O.J. 2000, C 364, s. 1.

dokumentów postępowania oraz obowiązek uzasadnienia decyzji administracyjnych. Zasada sprawnego działania administracji pojawiała się w orzecznictwie wspólnotowym już wcześniej⁸¹.

Obserwacja dotychczasowej praktyki pozwala sądzić, iż Karta, choć niewiążąca, będzie pomocna również przy ustalaniu zakresu zasad ogólnych prawa wspólnotowego i stanie się punktem odniesienia w tym zakresie⁸².

Nie tylko prawa podstawowe zostały przez Trybunał uznane za mieszczące się w ramach określenia „którakolwiek norma prawna odnosząca się do jego [Traktatu] stosowania”. Również inne zasady, stanowiące współcześnie standardy państwa prawa, muszą być przestrzegane we wspólnotowym porządku prawnym. Do katalogu rzeczonych reguł judykatura WE zaliczyła (również jako ogólne zasady prawa wspólnotowego) m. in. zasadę ochrony prawnie uzasadnionych oczekiwań (*legitimate expectations*)⁸³, praw nabytych, nie działania prawa z mocą wsteczną⁸⁴, proporcjonalności⁸⁵, pewności prawa⁸⁶, *audiatur altera pars*⁸⁷. Powyższe zasady nie wymagają bliższych wyjaśnień poza koncepcją ochrony *legitimate expectations*: według niej akty Wspólnoty nie mogą naruszać uzasadnionych oczekiwań zainteresowanego podmiotu, o ile nie wymaga tego ochrona nadrzędnego interesu publicznego. Za oczekiwanie uzasadnione uznać należy takie oczekiwanie, które jest uznane przez racjonalnego obserwatora za zasadne w określonym ciągu wydarzeń⁸⁸.

Omówione powyżej ogólne zasady prawa – czy to prawa podstawowe czy pozostałe zasady – nie mają charakteru absolutnego. Ich naruszenie może być uzasadnione ochroną interesu publicznego, jak również zadaniami Wspólnoty. Jeżeli naruszenie ogólnych zasad prawa ma swe *ratio* w postaci tych przesłanek i o ile zachowana została zasada proporcjonalności środka do celu, to nie będzie ono stanowić podstawy dla stwierdzenia nieważności aktu.

⁸¹ Wyrok z 6.2.1986 r. w sprawie 186/84 *Castille v. Komisja* [1986] ECR 497, § 34.

⁸² Por. np. opinia AG Tizzano z 8.2.2001 r. w sprawie C-173/99 *BECTU*, § 24.

⁸³ Wyrok TS z 3.5.1978 r. w sprawie 112/77 *August Töpfer & Co. GmbH v. Komisja* [1978] ECR 1019-1034, § 19.

⁸⁴ Wyrok TS z 10.7.1984 r. w sprawie 63/83 *R v. Kirk* [1984] ECR 2689, § 21-22.

⁸⁵ Wyrok TS z 11.7.1989 r. w sprawie 265/87 *Schräder v. Hauptzollamt Gronau* [1989] ECR 2237, § 21.

⁸⁶ Wyrok TS z 16.6.1993 r. w sprawie C-325/91 *Francaja v. Komisja* [1991] ECR I-3283, § 26.

⁸⁷ Wyrok TS z 29.6.1994 r. w sprawie C-135/92 *Fiskano AB v. Komisja* [1994] ECR I-2885, § 39.

⁸⁸ J. Steiner, L. Woods, *Textbook on EC Law*, London 1996, s. 89.

7.5. NADUŻYCIE WŁADZY

Ostatnią wymienioną przez traktat przesłanką stwierdzenia nieważności jest nadużycie władzy (*misuse of powers*). Nadużycie władzy ma miejsce w sytuacji, gdy przyjęty akt służy w rzeczywistości wyłącznie lub przede wszystkim innym celom, niż te bezpośrednio w nim wyrażone⁸⁹, a także wówczas, gdy został przyjęty z pominięciem procedury przewidzianej przez traktat dla takich spraw. Jaki cel rzeczywiście przyświecał podmiotowi stanowiącemu akt można stwierdzić na podstawie istotnych i spójnych dowodów oraz okoliczności sprawy. Jednak nawet jeżeli urzeczywistnieniu celów deklarowanych, którym akt ma służyć w myśl jego preambuły lub podstawy prawnej, w sytuacji, gdy przyjęty akt realizuje jednocześnie więcej niż jedno założenie, towarzyszy realizacja celów ubocznych, niekoniecznie zgodnych z zasadniczym zadaniem aktu (*improper grounds*), to nie stanowi to przesłanki nieważności aktu ze względu na nadużycie władzy (o ile realizacja *improper grounds* nie wyklucza osiągnięcia zasadniczych założeń⁹⁰).

8. SKUTKI PRAWNE STWIERDZENIA NIEWAŻNOŚCI

W myśl art. 231 ust. 1 TWE Trybunał uznaje akt dotknięty jedną z omówionych wad za nieważny. Jednakże zgodnie z ust. 2 omawianego artykułu, jeżeli wadą dotknięte jest rozporządzenie TS może uznać określone jego postanowienia za pozostające w mocy⁹¹. Jak wskazują S. Weatherill i P. Beaumont powołując się na sprawy *Simmenthal*⁹² oraz *Rada v. Parlament*⁹³ Trybunał, opierając się na zasadzie pewności prawa, rozciągnął możliwość utrzymywania w mocy skutków prawnych nieważnych aktów również na akty inne niż rozporządzenia⁹⁴.

⁸⁹ Wyrok z 12.11.1996 r. w sprawie C-84/94 *Zjednoczone Królestwo v. Rada* [1996] ECR I-5755, § 69.

⁹⁰ Wyrok z 21.12.1954 r. w sprawie 2-54 *Włochy v. Wysoka Władza EWWS* [1954] ECR 73, § 3.

⁹¹ Tak np. wyrok TS z 5.6.1973 r. w sprawie 81/72 *Komisja v. Rada* [1973] ECR 575, § 15.

⁹² Wyrok TS z 6.3.1979 r. w sprawie 92/78 *Simmenthal v. Komisja* [1979] ECR 777, § 107.

⁹³ Wyrok TS z 3.7.1986 r. w sprawie 34/86 [1986] ECR 2155, § 51.

⁹⁴ S. Weatherill, P. Beaumont, op. cit., s. 271.

Zrozumieniu roli orzeczeń stwierdzających nieważność aktu wspólnotowego pomocne są rozważania nad ich charakterem. Należy mianowicie zastanowić się, czy są to orzeczenia deklaratoryjne (a więc potwierdzające istnienie określonego stanu prawnego) czy konstytutywne (czyli tworzące nową sytuację prawną). Pamiętać przy tym należy, że podział na akty deklaratoryjne i konstytutywne nie pokrywa się z podziałem na akty o skuteczności *ex tunc* i *ex nunc*. Oba te sposoby oddziaływania mogą łączyć się zarówno z aktami (orzeczeniami) deklaratoryjnymi jak i konstytutywnymi, na co trafnie zwraca uwagę T. Woś⁹⁵.

Z tej perspektywy celowe jest dokonanie podziału wadliwych aktów wspólnotowych na bezwzględnie i względnie nieważne. Nieważność bezwzględna ma miejsce wówczas, gdy wada aktu jest tak poważna i oczywista, że taki akt uważa się za nieważny z mocy prawa; w konsekwencji nie wywiera on żadnych, nawet tymczasowych, skutków prawnych (*non-existent act*)⁹⁶. Niestety, TS w powołanym orzeczeniu nie wyjaśnia, jakie wady aktu mogą zastać uznane za wystarczająco poważne, aby można było mówić o nieważności aktu z mocy praw⁹⁷. W myśl zasady pewności prawa Trybunał stwierdza jedynie, iż taka ewentualność może mieć miejsce tylko w sytuacjach wyjątkowych. Jeżeli przesłanki nieważności nie są tak poważne i oczywiste, nieważność aktu ma charakter względny.

Nie powinna budzić wątpliwości konstatacja, iż w przypadku nieważności bezwzględnej orzeczenie Trybunału o nieważności jest typowym orzeczeniem deklaratoryjnym. Problematyczna jest natomiast kwestia charakteru orzeczeń stwierdzających nieważność (czy właśnie „unieważniających”?) aktów dotkniętych wadą mniej poważną i oczywistą, niemniej stanowiącą przesłankę orzeczenia nieważności. Jako że wniesienie do TS skargi o stwierdzenie nieważności nie wywołuje skutku suspensywnego, akt – choć wadliwy – obowiązuje, wywiera skutki prawne (zgodnie z zasadą domniemania ważności aktu administracyjnego) do momentu wydania orzeczenia unieważniającego. W konsekwencji przyjąć należy, iż orzeczenie Trybunału wydane w ramach omawianego postępowania unieważnia względnie nieważny akt wspól-

⁹⁵ T. Woś, *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 1999, s. 264.

⁹⁶ Wyrok TS z 15.6.1994 r. w sprawie 137/92 P *Komisja v. BASF AG i inni* [1994] ECR I-2555, § 49.

⁹⁷ TS stwierdził nieważność bezwzględną aktu (opinii) ze względu na brak uzasadnienia (orzeczenia z 10.12.1957 r. w sprawie 1 i 14/57 *Usines à tubes de la Sarre v. Wysoka Władza EWWS* [1957] ECR 201); jest to jak dotąd jedyne orzeczenie stwierdzające nieważność bezwzględną aktu wspólnotowego.

notowy (co nadaje orzeczeniu charakter konstytutywny), nie zaś jedynie stwierdza (deklaruje) jego nieważność. Konkludując: stwierdzenie przez TS nieważności aktu bezwzględnie nieważnego ma charakter deklaratoryjny, zaś unieważnienie aktu względnie nieważnego to czynność konstytutywna⁹⁸.

Istotą nieważności jest bezskuteczność aktu *ex tunc*. Dlatego też dopuszczalna jest skarga o stwierdzenie nieważności uchylonego aktu wspólnotowego, ponieważ uchylenie (*repeal*) wywiera skutek *ex nunc*, a więc dopiero od terminu uchylenia aktu. Ponadto w przypadku stwierdzenia nieważności organ, który wydał akt, może zostać zobowiązany do przywrócenia stanu poprzedzającego wydanie aktu⁹⁹. Zgodnie z art. 233 TWE organ, którego akt został uznany za nieważny, zobowiązany jest do podjęcia wszelkich kroków w celu zastosowania się do orzeczenia TS. Unieważnienie aktu prawotwórczego pociąga za sobą unieważnienie innych ustanowionych na jego podstawie aktów ogólnych i indywidualnych¹⁰⁰.

Orzeczenie o nieważności aktu ma skutek *erga omnes*. Nie oznacza to jednak, aby orzeczenie unieważniające pewien akt lub grupę aktów samo przez się skutkowało również unieważnieniem innych (niezaskarżonych) aktów, choćby i zarzucało się im tę samą wadę co aktom unieważnionym. Tak więc instytucja, której akt został unieważniony jest zobowiązana do podjęcia stosownych kroków w związku z unieważnieniem tego tylko aktu, nie zaś aktów niezaskarżonych, choćby identycznych z aktem unieważnionym¹⁰¹.

Istotą sądownictwa administracyjnego jest kontrola działań administracji, nie zaś zastępowanie jej w działaniu. Z aprobatą należy więc przyjąć orzeczenie Sądu, w którym odmówił on wytyczenia dyrektyw dla organu administracyjnego uznając, iż zadanie stanowienia aktów nie należy do kompetencji sądu, tylko administracji¹⁰².

Kolejnym problemem związanym ze skutkami orzeczeń TS będących rezultatem postępowania o unieważnienie aktu jest obowiązywa-

⁹⁸ Odmienne C. Mik, który przypisuje cechę konstytutywności wszystkim orzeczeniom TS o nieważności aktu, bez powyższego rozróżnienia na nieważność względną i bezwzględną (C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe*, t. I, Warszawa 2000, s. 761).

⁹⁹ Wyrok SPI z 13.12.1995 w sprawach T-481/93 i T-484/93 *Vereniging van Exporteurs in Levende Varkens i Nederlandse Bond van Waaghouders van Levend Vee v. Komisja* [1995] ECR II-2941, § 46.

¹⁰⁰ A. Toth, *The Oxford Encyclopaedia of EC Law*, Oxford 1990, s. 38.

¹⁰¹ Wyrok TS z 14.9.1999 r. w sprawie C-310/97 P *Komisja v. Assi Domän Kraft Products i inni* [1999] ECR I-5363, § 56-57.

¹⁰² Wyrok SPI z 13.12.1995 r. w sprawie T-109/94 *Windpark Groothusen v. Komisja* [1995] ECR II-3007, § 61.

nie zakazu *reformationis in peius*. Czy zasada ta znajduje zastosowanie w przypadku pełnienia przez Trybunał roli sądu administracyjnego?

Jak pisze J. Zimmermann „z teoretycznego punktu widzenia wprowadzenie zakazu *reformationis in peius* w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest wykluczone i wprowadzenie takiej zasady w postępowaniu kontrolnym (kasacyjnym) jest pozbawione sensu”¹⁰³. Odmiennie w przypadku orzeczeń o charakterze reformatoryjnym: tu sąd kształtuje swym działaniem nową sytuację prawną podmiotu skarżącego i ze względu na zakaz *reformationis in peius* nie może ona być mniej korzystna dla skarżącego niż określona dotychczasowym aktem. Wspólnotowy Trybunał Sprawiedliwości czuwa nad przestrzeganiem prawa, zgodnie więc z zasadą legalizmu nie jest związany granicami skargi i kontroluje jej legalność w całej rozciągłości. Jakkolwiek TS może pozostawić niektóre (w tym i korzystne dla skarżącego) postanowienia zaskarżonego aktu w mocy, to nie jest związany zasadą zakazu *reformationis in peius*.

9. UWAGI KOŃCOWE

Powyższe opracowanie służyć miało przybliżeniu działalności sądów wspólnotowych jako sądów administracyjnych poprzez omówienie podstawowych instytucji wspólnotowego postępowania sądowoadministracyjnego. Zawarte w artykule uwagi mogą stanowić podstawę dla analizy porównawczej rozwiązań wspólnotowych i polskich, co doprowadzi do większego zrozumienia zasad prawa WE oraz łatwiejszego wprowadzania ich w życie po przystąpieniu Polski do Unii.

Ponadto analiza orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości jak i Sądu Pierwszej Instancji ukazuje, jak doniosłą rolę w interpretacji – niezrządco twórczej – prawa wspólnotowego odgrywa wspólnotowa judykatura.

¹⁰³ J. Zimmermann, *Zakaz reformationis in peius w postępowaniu administracyjnym i postępowaniu sądowo-administracyjnym* [w:] *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 353.