

Krzysztof Jerzy Gruszczyński

Administracyjny charakter aktów prawnych Komisji Europejskiej

Zeszyt Naukowy 3, 38-48

2009

Artykuł został 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.

Administracyjny charakter aktów prawnych Komisji Europejskiej

Artykuł ma na celu przedstawienie podstawowych zagadnień związanych z administracyjnym charakterem aktów wspólnotowego prawa wtórnego. Uwzględniono szczególny charakter decyzji wydawanych przez Komisję oraz istniejące formy ochrony prawnej stron europejskiego postępowania administracyjnego. Europejskie prawo administracyjne oraz procedury administracyjne powstało przede wszystkim na skutek przenoszenie na grunt instytucji prawnych UE tych instytucji, które wykształciły się na kontynencie zachodnioeuropejskim¹.

Z drugiej strony istnieje znaczny wpływ prawa wspólnotowego na treść prawa administracyjnego tworzonego w poszczególnych państwach należących do Unii Europejskiej determinowany członkostwem w strukturach Unii Europejskiej, z którego wynika obowiązek stosowania norm prawa stanowionych przez organy UE oraz respektowania *acquis communautaire* czyli tzw. dorobku wspólnotowego.

Na ten dorobek składa się całe prawo UE, wraz z ukształtowanymi sposobami jego rozumienia i stosowania, polityki wspólnotowe, orzecznictwo sądowe, zwyczaje, a także wartości tkwiące u podstaw funkcjonowania².

W ramach Wspólnot Europejskich publikowane są różnorodne dokumenty. Część z nich jest prawnie wiążąca, część natomiast ma charakter wyłącznie informacyjny. Do dokumentów prawnie wiążących należy zaliczyć akty prawa pierwotnego i wtórnego. Aktami europejskiego prawa pierwotnego są przede wszystkim traktaty założycielskie wraz z towarzyszącymi im protokołami i aneksami, traktaty akcesyjne i inne.

Prawo pochodne zostało skatalogowane w Art. 249 TWE, dzielącym je na akty posiadające moc wiążącą oraz na akty pozbawione tej mocy. Do pierwszej kategorii zalicza się rozporządzenia, dyrektywy, decyzje. Do drugiej zalecenia i opinie³.

¹ Zob. Francesca Bignami, Three Generations of Participation Rights in European Administrative Proceedings Jean Monnet Working Paper 11/03, s. 3 I n., proponuje on ciekawą definicję procedury administracyjnej jako Community administrative proceeding as any determination of rights and duties made individually by the Commission or the Council in furtherance of powers conferred directly by the Treaty Establishing the European Community (EC Treaty) or by secondary legislation

² M. M. Kenig-Witkowska (red.), A. Łozowski, R. Ostrihansky, *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 128 i n.

³ Szerzej J. Barcz, *Charakter prawny i struktura Unii Europejskiej. Pojęcie prawa Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, wyd. 2, Warszawa 2003,

Dyrektywami są akty prawne, nie mające odpowiednika w prawie polskim, skierowane do państw członkowskich, które muszą osiągnąć, za pomocą dostępnych sobie środków, cel określony w dyrektywie. Dyrektywy wyznaczają swoim adresatom określony czas na implementację czyli włączenie treści dyrektywy do krajowego porządku prawnego (zwykle 2 lata). Wyłącznymi adresatami dyrektyw są państwa członkowskie. Organy państw członkowskich, podobnie jak organy polskie, nie mogą wymagać od swoich obywateli postępowania zgodnego z dyrektywą. Dopiero przepisy krajowe wydane na podstawie dyrektyw stanowią źródło praw i obowiązków dla osób fizycznych i prawnych.

Do rozporządzeń zaliczamy akty prawne o ogólnym i abstrakcyjnym charakterze odpowiadające polskim ustawom. Odmiennie niż dyrektywy, rozporządzenia podlegają bezpośredniemu stosowaniu w państwach członkowskich. Oznacza to, że kształtują prawa i obowiązki osób fizycznych i prawnych oraz mogą być przywoływane w kontaktach pomiędzy nimi oraz administracją państwową, a także w sądach.

Wyróżnia się dwa rodzaje rozporządzeń – rozporządzenia podstawowe oraz rozporządzenia wykonawcze, których zakres przedmiotowy jest ograniczony, a ich postanowienia nie mogą pozostawać w sprzeczności z postanowieniami rozporządzeń podstawowych.

Decyzje są aktami prawnymi o charakterze indywidualnym, skierowanymi do konkretnie oznaczonych adresatów (odpowiadają polskim decyzjom administracyjnym). Ze względu na swój indywidualny charakter decyzje są często porównywalne z krajowymi decyzjami administracyjnymi; wniosek taki wynika pośrednio z art. 230 akapit 4 TWE⁴.

Prawo wnoszenia bezpośrednich skarg do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w interesie publicznym (w tym w interesie ochrony środowiska) oraz w zakresie naruszeń prawa wspólnotowego przez władze państwa członkowskiego i przez organy UE na podstawie art. 230 akapit 4 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) przysługuje wyłącznie na decyzje organów UE i tylko osobom, które są adresatami tych decyzji, i których decyzje te dotyczą bezpośrednio i indywidualnie⁵.

Przedmiotem decyzji mogą być rozmaite kwestie, przy czym ich znakomita część dotyczy prawa antytrustowego, fuzji przedsiębiorstw oraz pomocy publicznej. Ponadto decyzje znajdują też zastosowanie w prawie podatkowym Unii Europejskiej i stosowane są np. dla tworzenia zasad szczególnych w reżimie tzw. szóstej dyrektywy podatkowej.

s. 72–73. Zob. też J. Tyranowski, *Prawo Europejskie. Zagadnienia instytucjonalne z uwzględnieniem Traktatu z Nicei*, Poznań 2002, s. 12–13

⁴ Zob. wyrok ETS z dnia 18 lipca 2007 r. C-460/05 Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE

⁵ Interpretację taką potwierdził ETS w wyroku *Greenpeace vs. Commission*, C-321/95P. Szerzej na temat zastosowania art. 230.4 TWE i na temat sprawy *Greenpeace* zob. J. Jendrośka, M. Bar, *Prawo ochrony środowiska*. Podręcznik, rozdz. III.5.6.2

Zgodnie z art. 189 IV TWE decyzje „we wszystkich swoich częściach obowiązują tych, do których są skierowane”. Tym samym, inaczej niż rozporządzenia i dyrektywy, decyzje nie są ogólnie abstrakcyjnymi regulacjami dla nieokreślonej liczby spraw, lecz są konkretnymi, indywidualnymi regulacjami dla jednostkowych przypadków. W normalnym przypadku decyzja wymienia swoich adresatów imiennie. Adresatem europejskiej decyzji może być zarówno państwo (państwa) członkowskie, jak i osoba fizyczna lub prawna.

Decyzje skierowane do państw członkowskich obowiązują w całości wszystkie ich organy, a więc i instancje sądowe, chociaż zakres związania decyzjami tych ostatnich bywa niekiedy kwestią dyskusyjną⁶. Jeżeli decyzja skierowana jest do większej grupy adresatów, to można zrezygnować z indywidualnego jej dostarczania. Wchodzi ona w życie wraz z opublikowaniem w Dzienniku Urzędowym⁷.

Normy prawne o charakterze karno-administracyjnym uregulowane zostały w przepisach tzw. „wtórnego” prawa wspólnotowego. Forma prawna rozstrzygnięcia w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej jest, zarówno w prawie wspólnotowym, jak i polskim, decyzja administracyjna.

Decyzja ta jest zewnętrznym, indywidualnym aktem administracyjnym, niezależnym od woli adresata, posiadającym charakter konstytutywny czyli prawnie kształtujący⁸. W orzecznictwie ETS zagadnienie mocy prawnie wiążącej decyzji jest szeroko dyskutowane w związku z koniecznością precyzyjnego rozgraniczenia decyzji od prawnie niewiążących zaleceń, opinii i komunikatów.

Przyjmuje się, że decyzją jest środek podjęty przez właściwy organ, nakierowany na wywołanie skutków prawnych i kończący postępowanie przed tym organem, przy czym organ ten nadaje końcowemu rozstrzygnięciu taką formę prawną, z której można wywnioskować o charakterze prawnym tego rozstrzygnięcia⁹. Decyzjami w rozumieniu powyższego przepisu nie są akty, które jako takie nie wywołują skutków prawnych, lecz stanowią jedynie fazę (*steps*) prowadzącą do wydania decyzji.

⁶ W świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-209/00 *Commission of the European Communities v. Republic of Germany*, państwo członkowskie powinno podjąć wszelkie środki celem realizacji postanowień decyzji. Analogiczne stanowisko zajął TS w wyroku w sprawie C-404/00 *Commission of the European Communities v. Kingdom of Spain*.

⁷ Np. Komisja zakazuje wszystkim uczestnikom danego kartelu, w rozumieniu art. 85 TWE kontynuowania ograniczających konkurencję porozumień. Upoważnienie Komisji do takiej decyzji wynika z art. 31 Rozp. nr 17 dotyczącego realizacji art. 85 i 86 TWE, które wydane zostało na podstawie prawnej art. 87 TWE.

⁸ Jednakże organy te zobowiązane są stosować się do Zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 13 lutego 1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych 97 oraz Rezolucji Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 28 września 1977 r. dotyczącej ochrony jednostki w sprawach rozstrzyganych aktami administracyjnymi; zob. *Resolution No R (77) 31 on the Protection of the Individual in Relation to the Acts of Administrative Authorities, Resolutions of the Committee of Ministers 1977*, Council of Europe, Strasbourg, 1979.

⁹ *Sprawa C-228/92 Roquette Frères SA v. Hauptzollamt Geldern* ECR 1994, s. I-1445, § 26.

Oprócz aktów wymienionych w art. 249 TWE wydawane są w praktyce inne akty instytucji UE, nazywane w literaturze aktami *sui generis* albo *aktami nienazwanymi*¹⁰. Mogą one nosić różne nazwy: uchwały, rezolucje, wytyczne, wyjaśnienia komunikaty, programy. Do najważniejszych dokumentów o charakterze niewiążącym, wydawanych w ramach Wspólnot Europejskich, należą zalecenia, białe i zielone księgi, uchwały i raporty.

Zalecenia, którymi są dokumentami skierowanymi do państw członkowskich. Zalecenia, wydawane przez Radę Unii Europejskiej lub Komisję, mają na celu ujednoczenie prawodawstwa obowiązującego w poszczególnych krajach Wspólnoty. Od dyrektywy zalecenia różnią się przede wszystkim brakiem mocy prawnej (nie są wiążące).

Zielone Księgi są dokumentami wydawanymi przez Komisję, najczęściej w formie komunikatu, których głównym celem jest rozpoczęcie dyskusji oraz procesu konsultacji na dany temat. Zielone księgi zwykle nie zawierają projektów konkretnych rozwiązań legislacyjnych. Konsultacje rozpoczęte wydaniem Zielonej Księgi mogą zostać zakończone wydaniem Białej Księgi.

Białe księgi są również wydawane przez Komisję. W przeciwieństwie do Zielonych Ksiąg, Białe Księgi zawierają propozycje konkretnych działań w danej dziedzinie.

Uchwały zawierają podstawowe uzgodnienia w danej dziedzinie, przyjęte przez ministrów państw członkowskich, często są odpowiedzią na komunikaty Komisji Europejskiej. Choć uchwały Rady nie są prawnie wiążące, mogą wpływać na działania podejmowane przez rządy krajów członkowskich. Uchwały Parlamentu Europejskiego są skierowane do Rady lub Komisji Europejskiej. Ich celem jest zwrócenie uwagi tych organów na zagadnienia istotne z punktu widzenia parlamentu.

Raporty Komisja publikuje celem zaprezentowania stanu faktycznego, działań i osiągnięć Wspólnot Europejskich w danej dziedzinie. Najważniejsze znaczenie ma ogólny raport o działalności Unii Europejskiej publikowany dorocznie zgodnie wymogami Traktatu o Wspólnocie Europejskiej.

Akty nienazwane, mimo że nie są zaliczane do kategorii prawa pochodnego, są zaliczane do źródeł prawa wspólnotowego. Chociaż, co do zasady nie posiadają mocy prawnej, niektóre z nich wywołują określone skutki w tej materii nie posiada mocy wiążącej, przypomina jednakże prawo stanowione pod względem budowy tekstu który często jest podzielny na jednostki redakcyjne i zawiera jednoznacznie wyrażone normy¹¹.

Komisja Europejska w praktyce stosuje dwa rodzaje aktów „miękkiego prawa” – komunikaty i wytyczne. Za pomocą komunikatów Komisja Europejska przedstawia własną wykładnię oraz własne stanowiska odnośnie całych gałęzi gospodarki w formie

¹⁰ Stanowią one *de facto* uzupełnienie aktów prawnych, zbliżające się niekiedy pod względem formalnym, do znanych w polskim porządku prawnym rozporządzeń wykonawczych do ustaw

¹¹ Białej Księgi Komisji z 1985 *Completing The Internal Market*, wprowadza możliwość m.in. używanie tej kategorii aktów prawnych w celu wyeliminowania praktycznych, technicznych i podatkowych barier na drodze do jednolitego wewnętrznego

komunikatu następuje próba ujednoczenia dorobku orzeczniczego ETS, uzupełniona o treści pochodzące od samej Komisji¹².

Wspólnotowe *soft law* wykracza poza sferę wewnętrznej regulacji prac Komisji Europejskiej i instytucji z nią powiązanych, przypisując określone kompetencje krajowym organom administracji publicznej, czego przykładem jest kompetencja do rozpatrzenia wniosku o wydanie pozwolenie na import równoległy przez właściwe krajowe władze.

Komunikat określa też publiczne prawo podmiotowe importera równoległego. Odpowiednia władza krajowa przy spełnieniu przez importera równoległego warunków zawartych w komunikacie musi na ten import zezwolić, stwarzając tym samym określone gwarancje. Komunikaty Komisji z zakresu określonej dziedziny prawa funkcjonują również w formie nietransponowanej do prawa polskiego. Podmioty zainteresowane, do których skierowane są postanowienia Komunikatu, powinny w takiej sytuacji sięgnąć do jego oryginalnego tekstu, co jest o tyle ułatwione, że w wypadku tej formy *soft law*, przewidziana jest forma publikacji w Dzienniku Urzędowym UE. Z jednej strony ułatwia to dostęp zainteresowanym do pełnego tekstu komunikatu ale z drugiej jednak strony pojawia się pytanie o prawny charakter tego komunikatu i jego podobieństwo do tradycyjnego prawa „twardego”, którego obowiązywanie zależy przecież od prawidłowej promulgacji.

Wytyczne wydawane są one przez Komisję Europejską, oraz instytucje o mniej formalnym charakterze niepozbawione jednak istotnego wpływu na proces tworzenia i stosowania określonej dziedziny prawa. Proces tworzenia wytycznych nie jest jednakowy i zależy od instytucji która je przygotowuje. wytyczne są tworzone na podstawie doświadczeń państw członkowskich UE i mają na celu ujednoczenie oraz europeizację procedur. Wytyczne uzupełniają prawo wspólnotowe stanowiąc w ogromnej części interpretację przepisów opracowaną przez praktyków, będąc doskonałym przykładem realizacji zasady pomocniczości. Wytyczne mogą zawierać treści czysto techniczne. Zakresem ich regulacji objęte są również kwestie proceduralne, które nie są normowane w formalnych aktach prawa wspólnotowego.

Obszarem regulowanym za pomocą wytycznych jest m.in. procedura wzajemnego uznania. Mimo braku mocy obowiązującej wytyczne z tego zakresu są powszechnie stosowane w praktyce, zarówno przez organy państw członkowskich, jak i podmioty zainteresowane na mocy autorytetu instytucji upoważnionych do ich wydawania oraz powszechnemu uznaniu zasady pomocniczości, istnieje nieformalny obowiązek do działania zgodnego z ich treścią. Wytyczne dotyczące wzajemnego uznania uzupełniają postanowienia dyrektyw i rozporządzeń w zakresie wniosku dotyczącego wza-

¹² Przykładem może być komunikat Komisji dotyczący importu równoległego chronionych patentem produktów leczniczych, które uzyskały zezwolenie na wprowadzenie do obrotu zaktualizowany w 2003 r.; ustawodawca krajowy uchwalając w 2001 roku nową ustawę prawa farmaceutycznego, włączył do przepisów ustawy instytucję importu równoległego, mimo że kwestia ta nie była uregulowana w żadnym wiążącym wspólnotowym akcie prawnym.

jemnego uznania, regulując także takie kwestie jak: procedura powtórnego użycia, walidacja wniosku, dyskusja w państwie referencyjnym, wniosek hybrydowy, zasady dialogu pomiędzy referencyjnym państwem członkowskim a podmiotem odpowiedzialnym wnoszącym o wzajemne uznania a państwem w którym ma być wydane pozwolenie na dopuszczenie do obrotu na podstawie wzajemnego uznania.

Wydawane przez organy wspólnotowe wytyczne mogą stanowić także interpretację prawa. Wytyczne o takim charakterze występują także w polskim porządku prawnym. W drodze wytycznych, podobnych do aktu normatywnego, ale nietworzących nowych norm prawnych, naczelne organy administracji publicznej przekazują organom podległym wskazówki interpretacyjne względem określonych norm prawnych. Są one aktami kierownictwa wewnętrznego i obowiązują tylko w sferze wewnętrznej. Wytyczne występujące na gruncie prawa farmaceutycznego przybierają także formę zbliżoną do aktów wykonawczych, z wyraźną delegacją organu kompetentnego do ich wydania¹³. Wytyczne o takim charakterze stanowią formę delegacji określonych kompetencji i mają zapewne w zamyśle prawodawcy wspólnotowego zapewnić elastyczność działania, przekazując do dalszej regulacji zagadnienia o charakterze szczegółowym.

Przepisy odsyłające do wspólnotowych wytycznych uzupełniają tradycyjny katalog przepisów odsyłających o nową kategorię odesłania. W zamyśle ustawodawcy taki zabieg miał zapewne prowadzić do uelastycznienia prawa oraz ograniczenia „technicznych” norm w tekście aktu normatywnego. Takie odesłanie sygnalizuje też, że krajowe organy administracyjne nie ograniczają się w procesie stosowania prawa tylko do norm prawa „twardego”, ale również stosują *soft law*. Taki zabieg ustawodawcy nie może być jednak oceniony pozytywnie z punktu widzenia zamkniętego systemu źródeł prawa.

Komunikaty Komisji Europejskiej podlegają publikacji w Urzędowym Dzienniku UE, o tyle wytyczne dostępne są jedynie z poziomu odpowiednich stron internetowych. Moc wiążąca komunikatów jest niższa niż komunikatu opublikowanego w Dzienniku Urzędowym, jednakże praktyka stosowania wytycznych jest bardzo szeroka i mimo braku prawnego związania adresata, nie jest obecnie dyskutowana. Adresat wytycznych, ze względu na rangę instytucji które je przygotowują i ich udział w praktycznej interpretacji przepisów, jest nieformalnie obowiązany do ich stosowania.

Komisja Europejska jest upoważniona do wydawania aktów o charakterze indywidualnym, i w literaturze przedmiotu uznawana jest za główny organ administracyjny Wspólnoty¹⁴. Komisja jest organem kolegiałnym, składająca się z dwudziestu

¹³ Zapisy o takim charakterze zamieszczone są m.in. w znowelizowanej Dyrektywie 2001/83, gdzie w art. 29 stanowiąca, że wytyczne, które zostaną przyjęte przez Komisję, określą definicję potencjalnego poważnego ryzyka dla ochrony zdrowia publicznego.

¹⁴ Można spotkać się z poglądem, że Komisja określana jest administracją publiczną Unii Europejskiej, zob. M. M. Kenig-Witkowska, *Ramy instytucjonalne Unii Europejskiej*, [w:] M. M. Kenig-Witkowska, A. Łozowski, R. Ostrihansky, *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 100–110; zob. S. Biernat, *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego*, Studia Prawno-Europejskie, tom VI, pod redakcją M. Seweryńskiego i Z. Hajna, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2002, s. 75.

siedmiu niezależnych komisarzy¹⁵; wybierani są na podstawie ich ogólnych kwalifikacji. Stosownie do zasady lojalności członkowie Komisji powinni kierować się ogólnym interesem Wspólnoty i być w pełni niezależni w wykonywaniu swoich obowiązków. Wykonując swoje obowiązki, nie powinni ani zwracać się o instrukcje, ani ich otrzymywać od żadnego rządu lub innej organizacji, a ponadto powinni powstrzymać się od jakiegokolwiek działalności niezgodnej z charakterem ich obowiązków¹⁶.

Zgodnie z art. 217 ust. 1 TWE, Komisja działa pod politycznym przewodnictwem przewodniczącego Komisji, który decyduje o jej organizacji wewnętrznej i zapewnia działanie w sposób spójny i efektywny oraz zgodny z zasadą kolegalności.

Do przewodniczącego należy strukturalizacja zadań Komisji i wyznaczenie członkom Komisji określonych dziedzin, w obrębie których należy do nich w szczególności przygotowanie pracy Komisji i realizacja jej decyzji. Zachowanie przez Komisję prawa podejmowania decyzji w zakresie przekazanych kompetencji, samo przez się zrozumiałe, nie powinno jednak prowadzić do sytuacji, w której w tej samej sprawie jednocześnie i niezależnie decydują umocowany komisarz, upoważniony urzędnik oraz Komisja. Sytuacja taka prowadziłaby w praktyce do braku jednolitości funkcjonowania Komisji i przekreślała potencjalne korzyści procedur umocowania i dekoncentracji wewnętrznej.

Jedną z ważniejszych funkcji Komisji jest nadzorowanie realizacji inwestycji w ochronie środowiska ze środków pomocowych. Datą zamykającą dla kwalifikowalności wydatków oraz rozliczenia się z wykonania zakresu rzeczowego określonego w decyzjach Komisji Europejskiej przyznających środki FS dla poszczególnych projektów jest 31 grudnia 2010 r. Po tym terminie Komisja Europejska ma prawo do odbierania tym beneficjentom, którzy nie spełnili warunków określonych w przedmiotowych decyzjach, całości lub części przyznanych, wydatkowanych lub niewydatkowanych środków FS.¹⁷ Zadania powinny być realizowane w założonym terminie; niewykonanie, częściowe wykonanie lub opóźnienie w wykonaniu jednego z nich oznaczać będzie niepełne wykonanie założonych w decyzji celów technicznych, ekologicznych i społecznych, a zatem może doprowadzić do utraty przez Polskę całej

¹⁵ Traktat Nicejski, zmieniony postanowieniami Traktatu Lizbońskiego, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r., przewidywał, że po poszerzeniu Unii do 27 państw członkowskich liczba członków Komisji powinna być mniejsza niż liczba państw członkowskich. Zostali oni wybrani według systemu rotacji, opartego na zasadzie równości wszystkich państw członkowskich.

¹⁶ Art. 213 ust. 2 zdania pierwsze i drugie TWE: obowiązkiem każdego państwa członkowskiego jest poszanowanie tej zasady i niedążenie do wywierania wpływu na członków Komisji w trakcie wykonywania przez nich zadań

¹⁷ Do projektów o zasadniczym znaczeniu zarówno dla całego programu FS na ochronę środowiska, jak i wywiązania się Polski z zobowiązań traktatowych z Unią Europejską w obszarze środowiska, należy projekt FS nr 2005/PL/16/C/PE/003 „Zaopatrzenie w wodę i oczyszczanie ścieków w Warszawie – Faza III”.

kwoty środków FS przeznaczonej na projekt. Podczas takiej procedury nie mają niestety zastosowanie zasady procedury administracyjnej.

Komisja i jej personel mają obowiązek służyć w interesie Wspólnoty, a czyniąc to, także w interesie publicznym.

Spółczesność w sposób uzasadniony oczekuje właściwej jakości służby oraz otwartej, dostępnej i prawidłowo funkcjonującej administracji. W celu wypełniania przez Komisję jej obowiązków dobrego postępowania administracyjnego, w szczególności w kontaktach Komisji ze społeczeństwem, Komisja zobowiązuje stosować się przestrzegać do norm dobrego postępowania administracyjnego, określonych w Kodeksie dobrego Postępowania Administracyjnego Personelu Komisji Europejskiej.

Kodeks jest wiążący dla całego personelu objętego regulaminem pracowniczym urzędników i warunkami zatrudnienia innych pracowników Wspólnot Europejskich oraz innymi przepisami w sprawie stosunków pomiędzy Komisją a jej personelem, które stosuje się do urzędników i innych pracowników Wspólnot Europejskich.

Jeżeli prawo Wspólnoty przewiduje, że strony powinny zostać wysłuchane, personel zapewnia, aby została im stworzona możliwość wyrażenia swoich opinii. Decyzja Komisji powinna jasno przedstawiać podstawy, na których jest oparta, a zainteresowane osoby i strony powinny zostać o niej poinformowane. Zastosowanie przez Komisję decyzji czyli środków właściwych dla administracji umożliwia ich egzekwowanie przy użyciu środków przymusu administracyjnego¹⁸, np. kary pieniężne przewidziane w prawie ochrony konkurencji, są środkiem prawnym należącym do gałęzi prawa administracyjnego, mającym na celu zapewnienie wykonania obowiązków administracyjnych.

Podstawową zasadą jest pełne uzasadnianie decyzji. Jednakże gdy nie jest to możliwe, na przykład z powodu dużej liczby osób zainteresowanych podobnymi decyzjami, szczegółowe poinformowanie o powodach indywidualnych decyzji, może zostać opracowany standardowy formularz odpowiedzi.

Jeżeli prawo Wspólnot tak stanowi, przekazywane decyzje powinny jasno stwierdzać, że istnieje możliwość odwołania się od decyzji i informować, w jaki sposób można wnieść odwołanie (nazwisko i adres urzędowy osoby lub wydziału, do którego należy wnieść odwołanie oraz wskazanie nieprzekraczalnego terminu na jego wniesienie).

Gdzie to stosowne, decyzje powinny wskazywać na możliwość wszczęcia postępowania sądowego lub złożenia skargi do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, zgodnie z art. 230 lub 195 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

¹⁸ Podstawowym środkiem sankcjonowania naruszeń zakazów praktyk ograniczających konkurencję jest nakaz zaniechania stosowania praktyki w sytuacji stwierdzenia naruszenia zakazu oraz uznania tej praktyki za ograniczającą konkurencję. Do systemu sankcjonowania naruszeń zakazów praktyk ograniczających konkurencję zaliczyć należy także kary pieniężne.

Unieważnienie decyzji administracyjnej

Zgodnie z drugim akapitem 173 Traktatu EWG (obecnie art. 230 Traktatu o WE), każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść skargę na decyzję¹⁹, odnoszącą się do określonego podmiotu i mającą skutek wiążący tylko wobec niego, które mimo przyjęcia w formie decyzji skierowanej do innej osoby (przede wszystkim państwa członkowskiego UE), dotyczy jej bezpośrednio i indywidualnie²⁰.

Decyzja dotyczy indywidualnie osób innych niż adresat, gdy zostanie wykazane, że „decyzja taka wpływa na ich sytuację prawną z racji pewnych cech im szczególnych lub z racji okoliczności faktycznych odróżniających pewne osoby od wszelkich innych osób i wyróżniających je indywidualnie w sposób identyczny jak w przypadku osoby będącej adresatem decyzji”. Podstawowym forum prawa wspólnotowego są sądy krajowe, a jednostki swoich praw dochodzą w pierwszym rzędzie w tych sądach.

Dopiero gdy sąd rozpoznający określoną sprawę napotyka na trudności w interpretacji, stosowaniu lub ma wątpliwości co do ważności określonego aktu prawa wspólnotowego, może wystąpić do Trybunału o wydanie orzeczenia wstępnego. Skarżący w omawianej sprawie dołączył do skargi żądanie stwierdzenia ewentualnej szkody spowodowanej przez zaskarżoną decyzję; podczas procedury pisemnej i ustnej skarżący sprecyzował przedmiot żądania i określił wysokość poniesionej szkody²¹. Wnioski skargi o odszkodowanie stanowią dopuszczalne rozwinięcie wniosków zawartych w skardze. Jednak akt administracyjny, który nie został unieważniony, nie może jako taki stanowić bezprawnego działania administracji na szkodę osób, do których się odnosi.

Przepis drugiego akapitu art. 173 Traktatu EWG (obecnie art. 230 Traktatu o WE) dopuszcza wnoszenie skarg przez jednostki przeciwko decyzjom skierowanym do „innej osoby”, które dotyczą tych jednostek w sposób bezpośredni i indywidualny, jednocześnie nie precyzując ani nie ograniczając zakresu tego terminu. W związku z tym sformułowanie i sens tego postanowienia uzasadniają możliwie najszerszą wykładnię.

Ponadto zawartych w Traktacie postanowień w kwestii prawa zainteresowanych osób do wnoszenia skarg nie można interpretować restrykcyjnie. Wobec braku odpo-

¹⁹ Problematyka w literaturze polskiej znajduje swoje miejsce w pracach K. Michałowska-Gorywoda, *Podjęmowanie decyzji w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2002.; A. Wróbel (red.) *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, Zakamycze 2002; W. Czaplinski, System instytucjonalny UE, (w:) *Prawo Unii Europejskiej*, pod redakcją J. Barcza, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2004.

²⁰ Np. decyzja 2003/643/WE została zaskarżona w ramach postępowania w sprawie T-20/03 por. Loic Azoulay, *The Court of Justice and the Administrative Governance*, 7 Eur. L.J. 425 (2001); Paul Craig & Grainne de Burca, *EU Law* (3d ed. 2002); R.H. Lauwaars, *Rights of Defence in Competition Cases in II Institutional Dynamics of European Integration 497–509* (Deirdre Curtin & Ton Heukels eds. 1994); Koen Lenaerts & Jan Vanhamme, *Procedural Rights of Private Parties in the Community Administrative Process*, 1997 *Common Mkt. L. Rev.* 531, 545–49.

²¹ Zob. sprawę rozpatrywaną przez ETS C-157/96 & C-180/96, *The Queen v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food & United Kingdom v. Commission*, May 5, 1998.

wiedniego postanowienia w Traktacie nie można domniemywać ograniczenia w tej kwestii.

Z przepisów Traktatu wynika, że decyzja charakteryzuje się ograniczoną liczbą adresatów, do których jest skierowana²². W celu ustalenia, czy w danym przypadku chodzi o decyzję, należy więc zbadać, czy dany akt dotyczy określonych podmiotów – bezpośrednio i indywidualnie. Należy przy tym najpierw sprawdzić, czy spełniony jest drugi warunek dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności aktu wspólnotowego wniesionej przez podmiot prywatny, ponieważ byłoby zbędne badanie, czy decyzja dotyczy skarżącego bezpośrednio, jeśli nie dotyczy go indywidualnie.

Bibliografia

1. Azoulay L., *The Court of Justice and the Administrative Governance*, 7 Eur. L.J. 425 (2001).
2. Barcz J., *Charakter prawny i struktura Unii Europejskiej. Pojęcie prawa Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, wyd. 2, Warszawa 2003.
3. Biernat S., *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego*, Studia Prawno-Europejskie, t. VI, (red.) M. Seweryński, Z. Hajna, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2002.
4. Biernat S., *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego* (zarys problematyki), Studia Prawno-Europejskie, t. VI, (red.) M. Seweryński i Z. Hajna, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2002.
5. Bignami F., *Three Generations of Participation Rights in European Administrative Proceedings*, Jean Monnet Working Paper 11/03.
6. Craig P., Burca de G., *EU Law* (3d ed.), 2002.
7. Czaplinski W., *System instytucjonalny UE* [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, (red.) J. Barcz, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2004.
8. Jendrośka J., M. Bar, *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*, rozdz. III. 5.6.2, Centrum Prawa Ekolog, Warszawa 2005.
9. Kenig-Witkowska M. M. (red.), A. Łozowski, R. Ostrihansky, *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004.
10. Kenig-Witkowska M. M. (red.), A. Łozowski, R. Ostrihansky, *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004.

²² Zagadnienie to jest szeroko omawiane m.in. w *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej. W 35. rocznicę utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, Acta Universitatis Wratislaviensis, No 2770, Prawo CCXCV, Wydawnictwo Uniwersytetu wrocławskiego, Wrocław 2005; S. Biernat, *Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego* (zarys problematyki), Studia Prawno-Europejskie, tom VI, pod redakcją M. Seweryńskiego i Z. Hajna, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2002; M. M. Kenig-Witkowska (red.), A. Łozowski, R. Ostrihansky, *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004.

11. Kenig-Witkowska M. M., *Ramy instytucjonalne Unii Europejskiej* [w:] M. M. Kenig-Witkowska, A. Łozowski, R. Ostrihansky, *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004.
12. Lauwaars R. H., *Rights of Defence in Competition Cases in II Institutional Dynamics of European Integration*, (Deirdre Curtin & Ton Heukels eds.), 1994.
13. Lenaerts K., Vanhamme J., *Procedural Rights of Private Parties in the Community Administrative Process*, Common Mkt. L. Rev., 1997.
14. Michałowska-Gorywoda K., *Podjęwanie decyzji w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2002.
15. Resolution No R (77) 31 on the Protection of the Individual in Relation to the Acts of Administrative Authorities, Resolutions of the Committee of Ministers 1977, Council of Europe, Strasbourg, 1979.
16. Sprawa C-228/92 Roquette Frères SA v. Hauptzollamt Geldern ECR 1994, s. I-1445, § 26.
17. Sprawa rozpatrywana przez ETS C-157/96 & C-180/96, The Queen v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food & United Kingdom v. Commission, May 5, 1998.
18. Tyranowski J., *Prawo Europejskie. Zagadnienia instytucjonalne z uwzględnieniem Traktatu z Nicei*, Poznań 2002.
19. Wróbel A. (red.), *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, Zakamycze 2002.
20. *Współczesne europejskie problemy prawa administracyjnego i administracji publicznej. W 35. rocznicę utworzenia Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego*, Acta Universitatis Wratislaviensis, No 2770, Prawo CCXCV, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2005.
21. Wyrok ETS z dnia 18 lipca 2007 r. C-460/05 Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE.