



Kontakty z Mediami
i Informacja

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

KOMUNIKAT PRASOWY nr 97/20

Luksemburg, 16 lipca 2020 r.

Opinia rzecznika generalnego w sprawie C-352/19 P
Région de Bruxelles-Capitale / Komisja

Rzecznik Generalny Michal Bobek opowiedział się za bardziej otwartą wykładnią kryteriów bezpośredniego oddziaływania

Stwierdził, że odmawiając regionowi stołecznemu Bruksela legitymacji procesowej w odniesieniu do zatwierdzenia substancji czynnej glifosat, Sąd naruszył prawo

W dniu 8 marca 2018 r. region stołeczny Bruksela wniósł do Sądu skargę o stwierdzenie nieważności rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2017/2324¹ w sprawie odnowienia zatwierdzenia substancji czynnej glifosat. Zaskarżonym postanowieniem² Sąd uznał skargę za niedopuszczalną ze względu na brak legitymacji do wszczęcia postępowania. Dokładniej rzecz ujmując, Sąd stwierdził, że zaskarżone rozporządzenie nie *dotyczy bezpośrednio* regionu stołecznego Bruksela. W odwołaniu region stołeczny Bruksela wniósł do Trybunału Sprawiedliwości o uchylenie zaskarżonego postanowienia, uznanie skargi za dopuszczalną i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd.

W przedłożonej dzisiaj opinii rzecznik generalny Michal Bobek stwierdził, że odmawiając regionowi stołecznemu Bruksela legitymacji procesowej, Sąd naruszył prawo poprzez dokonanie błędnej wykładni art. 263 akapit czwarty TFEU, a także szeregu przepisów mających zastosowanie aktów prawa wtórnego.

Rzecznik generalny wskazał, że zgodnie z art. 263 akapit czwarty TFEU osoba fizyczna lub prawna może wnieść skargę na akt, którego nie jest adresatem, w dwóch przypadkach. Po pierwsze, może ona wnieść taką skargę pod warunkiem, że dany akt dotyczy jej bezpośrednio i indywidualnie. Po drugie, może zaskarżyć akt regulacyjny, który nie wymaga środków wykonawczych, jeżeli taki akt dotyczy jej bezpośrednio.

W ramach ogólnych uwag w sprawie pojęcia „bezpośredniego oddziaływania” rzecznik generalny przypomniał, że zgodnie z orzecznictwem przesłanka bezpośredniego oddziaływania jest spełniona wówczas, gdy można ustalić istnienie bezpośredniego związku przyczynowego między zaskarżonym aktem Unii a zmianą sytuacji prawnej skarżącego. Przesłanka bezpośredniego oddziaływania nie jest spełniona w przypadku występowania jakichkolwiek dodatkowych działań – czy to instytucji Unii, czy to organów krajowych – które mogą spowodować zerwanie takiego związku.

Rzecznik generalny podkreślił, że u podstaw orzecznictwa dotyczącego zasady bezpośredniego oddziaływania leży logika, zgodnie z którą „w przypadku gdy akt Unii jest skierowany do państwa członkowskiego przez instytucję, jeżeli działanie, jakie powinno przedsięwziąć państwo członkowskie w wyniku tego aktu, ma charakter automatyczny lub jeżeli jego skutki nie pozostawiają wątpliwości, wówczas dany akt dotyczy bezpośrednio wszystkich osób, które są dotknięte owym działaniem. Jeżeli natomiast dany akt pozostawia państwu członkowskiemu wybór pomiędzy działaniem lub brakiem działania, to działanie lub brak działania państwa członkowskiego, a nie sam akt, dotyczy bezpośrednio dotkniętej nim osoby. Innymi słowy,

¹ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2017/2324 z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie odnowienia zatwierdzenia substancji czynnej glifosat, zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 dotyczącym wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin, oraz w sprawie zmiany załącznika do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 540/2011 (Dz.U. 2017, L 333, s. 10).

² Postanowienie z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie *Région de Bruxelles-Capitale / Komisja* ([T-178/18](#)).

wywołanie skutków przez dany akt nie powinno zależeć od skorzystania z uznania przez osobę trzecią, chyba że oczywiste jest, iż owo uznanie może zostać wykonane tylko w jednym kierunku”.

Wskazawszy, że podmioty wchodzące w skład federacji tworzącej państwo członkowskie, gdy działają w charakterze nieuprzywilejowanych skarżących, nie są – z samej swej natury – po prostu jakimkolwiek osobami fizycznymi lub prawnymi (prawa prywatnego), rzecznik generalny zbadał, w jaki sposób owe zasady były stosowane w odniesieniu do regionów lub innych jednostek lokalnych.

W tym względzie rzecznik generalny M. Bobek zauważył, że z orzecznictwa dotyczącego podmiotów wchodzących w skład federacji wynika, iż akt Unii dotyczy jednostki regionalnej lub lokalnej wówczas, gdy jednostce tej powierza się uprawnienia wykonywane autonomicznie w ramach krajowego porządku konstytucyjnego danego państwa członkowskiego, a akt Unii uniemożliwia jej wykonywanie tych uprawnień według własnego uznania.

Rzecznik generalny dodał, że okoliczność, iż regionowi przysługuje *pewna kompetencja* – jako podmiotowi właściwemu w sprawach gospodarczych, społecznych lub środowiskowych na swoim terytorium – w odniesieniu do kwestii regulowanej przez akt Unii o zasięgu ogólnym, sama w sobie nie wystarcza do uznania go za podmiot, którego taki akt „dotyczy” w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE. Innymi słowy, regiony nie mogą zaskarżać aktów Unii, które wpływają na ich interesy w sposób ogólny. Musi bowiem zaistnieć coś jeszcze, mianowicie bezpośrednie ograniczenie wykonywania konkretnego uprawnienia przyznanego regionowi normą rangi konstytucyjnej w państwie członkowskim.

W tym względzie rzecznik generalny M. Bobek stwierdził, że rozumowanie regionu stołecznego Bruksela w kwestii nieprawidłowej interpretacji niektórych z przytoczonych przez niego argumentów dotyczących dopuszczalności skargi jest zasadne. Wskazał, że zamiast przeanalizować, czy zaskarżone rozporządzenie uniemożliwiło regionowi stołecznemu Bruksela wykonanie określonych uprawnień, Sąd przeszedł do analizy tego, czy udział regionu w procedurach udzielania zezwoleń można uznać za wystarczający dla potrzeb stwierdzenia istnienia bezpośredniego oddziaływania.

Rzecznik generalny ocenił zatem, że region stołeczny Bruksela słusznie uważa, że Sąd nie przeanalizował jego argumentów dotyczących tego, iż zaskarżone rozporządzenie, samo w sobie, uniemożliwia mu wykonywanie jego autonomicznych uprawnień według własnego uznania.

Rzecznik generalny doszedł do wniosku, że Sąd, w ramach oceny przesłanki bezpośredniego oddziaływania, dokonał błędnej wykładni art. 263 TFUE. Stwierdził, że zaskarżone rozporządzenie wykonawcze wywołało skutki prawne, które zmieniły sytuację regionu stołecznego Bruksela pod co najmniej czterema względami. Po pierwsze, region stołeczny Bruksela nie mógł wykonywać, według własnego uznania, swoich autonomicznych uprawnień do regulowania stosowania środków ochrony roślin na swoim terytorium. Po drugie, zaskarżone rozporządzenie zobowiązało organy belgijskie, w tym region stołeczny Bruksela, do utrzymania ważności istniejących zezwoleń przez cały okres potrzebny do dopełnienia procedur odnowienia owych zezwoleń. Po trzecie, zaskarżone rozporządzenie spowodowało wszczęcie procedury, w której region stołeczny Bruksela był zobowiązany wziąć udział i w ramach której nie mógł, ani *de iure*, ani *de facto*, skorzystać z prerogatyw przyznaných mu na mocy belgijskiej konstytucji. Po czwarte, zaskarżone rozporządzenie zobowiązywało również region stołeczny Bruksela do uznania, w ramach systemu wzajemnego uznawania, każdego zezwolenia udzielonego przez państwo członkowskie należące do tej samej strefy. Pomimo swoich wątpliwości co do ogólnie szkodliwego charakteru glifosatu, region stołeczny Bruksela nie może odmówić uznania, chyba że będzie działać z naruszeniem zobowiązań wynikających dla niego z prawa Unii.

Rozważając rolę regionów i innych podmiotów tworzących federację jako stron przed sądami Unii, rzecznik generalny M. Bobek wskazał, że regiony Europy mają do odegrania ważną rolę w strukturze całego europejskiego projektu. Ich zaangażowanie w proces prawodawczy w Unii, w którym uczestniczą za pośrednictwem Komitetu Regionów, jest tutaj tylko jednym z przykładów. Ponadto regiony lub inne podmioty wchodzące w skład federacji tworzącej państwo członkowskie

mogą być odpowiedzialne za wdrażanie prawa Unii w dziedzinach należących do zakresu ich kompetencji. W tym kontekście rzecznik generalny stwierdził, że zawsze gdy, na pierwszy rzut oka, podmiotowi wchodzącemu w skład federacji tworzącej państwo członkowskie przyznano, na mocy konstytucji krajowej, konkretne autonomiczne uprawnienia dotyczące danej kwestii, których nie może on wykonywać według własnego uznania bezpośrednio ze względu na fakt obowiązywania środka Unii, owemu podmiotowi powinna przysługiwać legitymacja do zaskarżenia takiego aktu.

Rzecznik generalny M. Bobek zauważył, że wątpliwości budzi tendencja do nadmiernie restrykcyjnego interpretowania i stosowania zasad dotyczących dostępu do sądów Unii. Dodał, że krytyczna lektura orzecznictwa sądów Unii, zwłaszcza licznych postanowień Sądu, może jedynie wywołać zaskoczenie tym, z jakim zapałem i kreatywnością dąży się do tego, by stwierdzać brak bezpośredniego oddziaływania lub nawet jakiegokolwiek interesu prawnego.

Na zakończenie rzecznik generalny przedstawił dwie uwagi natury strukturalnej, które przemawiają za bardziej otwartą wykładnią przesłanek bezpośredniego i indywidualnego oddziaływania, przynajmniej w odniesieniu do niektórych kategorii atypowych nieuprzywilejowanych skarżących, takich jak regiony w sprawach podobnych do omawianej. Jako pierwszy powód rzecznik generalny wskazał przebudowę systemu sądowego Unii. Po drugie, rzecznik generalny stwierdził, że sprawy dotyczące złożonych kwestii o charakterze regulacyjnym i technicznym, których zbadanie wymaga zebrania szeregu dowodów, uzyskania opinii biegłych lub zapoznania się z danymi (naukowymi) powinny najpierw zostać dogłębnie zbadane co do istoty w pierwszej instancji, czyli przed Sądem, tak aby można było zgromadzić wszystkie potrzebne dowody i dane oraz wysłuchać zainteresowanych interwenientów, a dopiero potem ewentualnie zostać skierowane do Trybunału Sprawiedliwości w ramach odwołania.

Stwierdziwszy, że Sąd popełnił błąd, gdy uznał skargę złożoną w pierwszej instancji za niedopuszczalną z tego względu, iż zaskarżone rozporządzenie nie *dotyczy bezpośrednio* wnoszącego odwołanie, rzecznik generalny M. Bobek zbadał, czy spełnione są pozostałe przesłanki legitymacji procesowej regionu stołecznego Bruksela na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE. Zaproponował, aby Trybunał stwierdził, że zaskarżony środek dotyczy regionu stołecznego Bruksela zarówno indywidualnie jak i bezpośrednio oraz, dodatkowo, że region stołeczny Bruksela zaskarżył akt regulacyjny niewymagający środków wykonawczych.

UWAGA: Opinia rzecznika generalnego nie wiąże Trybunału Sprawiedliwości. Zadanie rzeczników generalnych polega na przedkładaniu Trybunałowi, przy zachowaniu całkowitej niezależności, propozycji rozstrzygnięć prawnych w sprawach, które rozpatrują. Sędziowie Trybunału rozpoczynają właśnie obrady w tej sprawie. Wyrok zostanie wydany w terminie późniejszym.

UWAGA: Odwołanie od wyroku lub postanowienia Sądu, ograniczone do kwestii prawnych, może zostać wniesione do Trybunału. Co do zasady, odwołanie nie ma skutku zawieszającego. Jeżeli jest ono dopuszczalne i zasadne, Trybunał uchyla orzeczenie Sądu. Jeżeli stan postępowania pozwala na wydanie orzeczenia w sprawie, Trybunał może sam wydać ostateczne rozstrzygnięcie w przedmiocie sporu. W przeciwnym razie przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd, który jest związany orzeczeniem Trybunału wydanym w ramach odwołania.

Dokument nieoficjalny, sporządzony na użytek mediów, który nie wiąże Trybunału Sprawiedliwości.

[Pełny tekst](#) opinii jest publikowany na stronie internetowej CURIA w dniu przedłożenia.

Osoba odpowiedzialna za kontakty z mediami: Ireneusz Kolowca ☎ (+352) 4303 2793