

Sprawa C-626/21**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem****Data wpływu:**

11 października 2021 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Verwaltungsgerichtshof (Austria)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

29 września 2021 r.

Strona wnosząca skargę rewizyjną:

Funke Sp. z o.o.

Druga strona postępowania przed Verwaltungsgericht Wien:

Landespolizeidirektion Wien

Przedmiot postępowania głównego

Bezpieczeństwo produktów – Wytyczne RAPEX – Wykładnia – Prawo podmiotu gospodarczego do uzupełnienia zgłoszenia w systemie RAPEX – Wniosek – Właściwość – Ochrona sądowa+

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Wykładnia dyrektywy 2001/95/WE, rozporządzenia (WE) nr 765/2008 i decyzji wykonawczej (EU) 2019/417; art. 267 TFUE

Pytania prejudycjalne

Czy

- dyrektywę 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów, Dz.U. L 11 z dnia 15 stycznia 2002 r., s. 4, w brzmieniu zmienionym przez rozporządzenie (WE) nr 765/2008, Dz.U. L 218 z dnia 13 sierpnia 2008 r., s. 30, i rozporządzenie (WE)

nr 596/2009, Dz.U. L 188 z dnia 18 lipca 2009 r., s. 14 (zwaną dalej „dyrektywą w sprawie bezpieczeństwa produktów”), a w szczególności jej art. 12 i załącznik II,

- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. ustanawiające wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu i uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 339/93, Dz.U. L 218 z dnia 13 sierpnia 2008 r., s. 30 (zwanę dalej „rozporządzeniem w sprawie nadzoru rynku”), a w szczególności jego art. 20 i 22, oraz

- decyzję wykonawczą Komisji (UE) 2019/417 z dnia 8 listopada 2018 r. ustanawiającą wytyczne dotyczące zarządzania unijnym systemem szybkiej informacji „RAPEX” utworzonym na mocy art. 12 dyrektywy 2001/95/WE w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów oraz funkcjonującym w jego ramach systemem zgłoszeń, Dz.U. L 73 z dnia 15 marca 2019 r., s. 121 (zwaną dalej „wytycznymi RAPEX”), należy interpretować w ten sposób, że

1. bezpośrednio z tych przepisów wynika prawo podmiotu gospodarczego do uzupełnienia zgłoszenia w systemie RAPEX?

2. do wydania decyzji w przedmiocie takiego wniosku jest właściwa Komisja Europejska (Komisja)?

czy też

3. do wydania decyzji w przedmiocie takiego wniosku jest właściwy organ danego państwa członkowskiego?

(W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie trzecie)

4. (krajowa) ochrona sądowa przed taką decyzją jest wystarczająca, jeżeli zostaje przyznana nie każdemu, lecz jedynie podmiotowi gospodarczemu, którego dotyczy (obowiązkowy) środek, przed (obowiązkowym) środkiem podjętym przez organ?

Przywołane przepisy prawa Unii

Dyrektywa 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów (zwaną dalej „dyrektywą w sprawie bezpieczeństwa produktów”): art. 12 i załącznik II;

rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 765/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. ustanawiające wymagania w zakresie akredytacji i nadzoru rynku odnoszące się do warunków wprowadzania produktów do obrotu i uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 339/93 (zwanę dalej „rozporządzeniem w sprawie nadzoru rynku”): art. 20 i 22;

decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2019/417 z dnia 8 listopada 2018 r. ustanawiająca wytyczne dotyczące zarządzania unijnym systemem szybkiej informacji „RAPEX” utworzonym na mocy art.12 dyrektywy 2001/95/WE w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów oraz funkcjonującym w jego ramach systemem zgłoszeń (zwana dalej „wytycznymi RAPEX”): art. 1 i załącznik.

Przywołane przepisy prawa krajowego

Bundesgesetz, mit dem polizeiliche Bestimmungen betreffend pyrotechnische Gegenstände und Sätze sowie das Böllerschießen erlassen werden (ustawa federalna ustanawiająca przepisy policyjne dotyczące wyrobów i materiałów pirotechnicznych oraz strzelania z petard) (Pyrotechnikgesetz 2010, ustawa pirotechniczna z 2010 r. – zwana dalej „PyroTG 2010”): §§ 4–6, 27, 27a;

Bundesgesetz zum Schutz vor gefährlichen Produkten (ustawa federalna w sprawie ochrony przed niebezpiecznymi produktami) (Produktsicherheitsgesetz 2004, ustawa w sprawie bezpieczeństwa produktów z 2004 r. – zwana dalej „PSG 2004”): §§ 1, 2, 10.

Zwięzłe przedstawienie okoliczności faktycznych i postępowania

- 1 W ramach nadzoru rynku przez Landespolizeidirektion Wien (okręgową dyrekcję policji w Wiedniu, zwaną dalej „LPD”) na podstawie § 27 ust. 1 PyroTG2010 u handlarza wyrobów pirotechnicznych stwierdzono, że niektóre dostępne u tego handlarza wyroby pirotechniczne nie są bezpieczne w obsłudze dla użytkownika. Na podstawie decyzji w stosunku do zainteresowanego handlarza ustanowiono zakaz sprzedaży petard hukowych i zgodnie z § 27a ust. 1 pkt 3 PyroTG 2010 zarządzono odzyskanie tych wyrobów.
- 2 Następnie LPD jako organ nadzoru rynku wszczął na podstawie PyroTG 2010 w odniesieniu do zakwestionowanych wyrobów pirotechnicznych postępowanie zgłoszeniowe RAPEX i do Komisji zostały dokonane odpowiednie zgłoszenia.
- 3 Strona wnosząca skargę rewizyjną jest importerem wyrobów pirotechnicznych, których dotyczą zgłoszenia w systemie RAPEX (zgłoszenia nr A12/00297/20, A12/00290/20 i A12/00289/20).
- 4 Pismem z dnia 30 kwietnia 2020 r. strona wnosząca skargę rewizyjną złożyła do LPD wnioski o uzupełnienie zgłoszeń w systemie RAPEX oraz o wgląd do akt zgodnie z § 17 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991 (ogólnej ustawy o postępowaniu administracyjnym, zwanej dalej „AVG”). Strona wnosząca skargę rewizyjną wniosła o uzupełnienie wymienionych zgłoszeń w systemie RAPEX poprzez wskazanie numerów partii („badge number”) zakwestionowanych wyrobów pirotechnicznych oraz o wgląd do akt postępowania zgłoszeniowego

RAPEX, w szczególności do klasyfikacji ryzyka produktów objętych zgłoszeniami w systemie RAPEX A12/00289/20, A12/00290/20 i A12/00297/20.

- 5 W zaskarżonym wyroku Verwaltungsgericht Wien (sądu administracyjnego w Wiedniu) (zwanego dalej „Verwaltungsgericht”) w sprawie tej [w następstwie skargi (Beschwerde) strony wnoszącej skargę rewizyjną na decyzję LPD z dnia 29 czerwca 2020 r. wydaną w przedmiocie tych wniosków] zostały oddalone zarówno wnioski o wgląd do akt postępowania zgłoszeniowego RAPEX, jak i wniosek o uzupełnienie zgłoszeń w systemie RAPEX. Skarga rewizyjna (Revision) do Verwaltungsgerichtshof (trybunału administracyjnego) została uznana za dopuszczalną.
- 6 W uzasadnieniu Verwaltungsgericht stwierdził zasadniczo, że postępowanie zgłoszeniowe RAPEX zaczyna się od tego, że organ nadzoru rynku dowiadyuje się o okolicznościach faktycznych istotnych dla systemu RAPEX. „Niezwłoczne ostrzeżenie”, którego należy dokonać zgodnie z tym systemem, wchodzi tylko wtedy w rachubę, gdy występuje sytuacja transgraniczna. LPD jako organ nadzoru rynku działał na podstawie PyroTG 2010 jako władza publiczna. Chodzi tu jednak o działanie administracyjne poza aktem administracyjnym (decyzją). Zgłoszenia w systemie wczesnego ostrzegania RAPEX należy bowiem uznać za akty faktyczne (Realakte) (tzn. za zwykłe działanie administracyjne skierowane na osiągnięcie faktycznego rezultatu). Kontrola administracyjnosądowa jest przewidziana w prawie konstytucyjnym tylko w ramach art. 131 i 132 Bundes-Verfassungsgesetz (federalnej ustawy zasadniczej, zwanej dalej „B-VG”), zgodnie z którymi na decyzję organu administracji może z powodu bezprawności wnieść skargę do sądu administracyjnego tylko ten, kto twierdzi, że jego prawa zostały naruszone wskutek decyzji.
- 7 Zasadniczo ochrona sądowa, wymagana zgodnie z motywem 37 dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa produktów 2001/95/WE, zostaje zapewniona w ten sposób, że leżące u podstaw postępowania zgłoszeniowego RAPEX środki podejmowane przez właściwe władze mogą być zaskarżane przed sądami administracyjnymi (a następnie przed sądami prawa publicznego). Z ustawowych przepisów nie można wywnioskować, że podmiotom gospodarczym takim jak strona wnosząca skargę rewizyjną (a zatem producentowi lub importerowi produktu) w austriackim porządku prawnym zostało przyznane prawo do złożenia wniosku w odniesieniu do podnoszonych punktów w związku z wglądem do akt bądź uzupełnieniem zgłoszenia w systemie RAPEX. Jednak również decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2019/417 (wytyczne RAPEX) nie daje podstaw do przyjęcia istnienia prawa do złożenia wniosku bądź statusu strony przysługującego stronie wnoszącej skargę rewizyjną w postępowaniu zgłoszeniowym RAPEX.

Zasadnicze argumenty stron postępowania głównego

- 8 W skardze rewizyjnej wniesionej na orzeczenie Verwaltungsgericht do Verwaltungsgerichtshof strona wnosząca skargę rewizyjną podniosła, że władcze działanie administracji ze strony LPD dotyczy jej jako podmiotu gospodarczego bezpośrednio merytorycznie i w związku z tym na podstawie austriackiego prawa postępowania procesowego przysługują jej prawa jako stronie (§ 8 AVG). Stąd można wywieść (zgodnie z § 17 AVG) również prawo wglądu do akt obejmujących zgłoszenia RAPEX. Nie ma orzecznictwa Verwaltungsgerichtshof w odniesieniu do działań organów publicznych po postępowaniu zgłoszeniowym RAPEX. W szczególności brak jest orzecznictwa w kwestii, czy z wytycznych RAPEX można wywieść bezpośrednio prawo do złożenia wniosku o sprostowanie lub uzupełnienie bądź cofnięcie zgłoszenia w systemie RAPEX, które to prawo przysługiwałoby stronie wnoszącej skargę rewizyjną jako zainteresowanemu podmiotowi gospodarczemu. Nie istnieje również orzecznictwo w kwestii, czy w odniesieniu do działania organów publicznych w postępowaniu zgłoszeniowym RAPEX jest zapewniona wystarczająca ochrona sądowa. Właśnie środki podjęte w ramach postępowania zgłoszeniowego RAPEX doprowadziły do bezpośredniego naruszenia praw strony wnoszącej skargę rewizyjną jako podmiotu gospodarczego do sprzedaży jej produktów na rynku austriackim i europejskim. Naruszenie to jest spotęgowane brakiem numerów partii zakwestionowanych wyrobów pirotechnicznych. Odmowie jakiegokolwiek ochrony prawnej w postępowaniu zgłoszeniowym RAPEX prowadzonym przez organy publiczne należy przypisać znaczenie wychodzące poza konkretny przypadek, ponieważ odpowiednia ochrona prawna mogłaby zostać odmówiona także każdemu innemu podmiotowi gospodarczemu w postępowaniu zgłoszeniowym RAPEX.
- 9 W odpowiedzi na skargę rewizyjną LPD twierdzi zasadniczo, że w stosunku do handlarza LPD zabrano z rynku wyroby pirotechniczne. Handlarz może zatem zaskarżyć tę decyzję, a tym samym zaskarżyć środek podjęty przez organ publiczny przed sądami administracyjnymi i sądami prawa publicznego. Powołując się na pkt 3.4.3 i 3.4.3.5 wytycznych RAPEX, LPD twierdzi, że w oparciu o te podstawy prawne strona wnosząca skargę rewizyjną miała w każdym stanie postępowania RAPEX możliwość zwrócenia się do właściwego organu, mianowicie Komisji, aby uzyskać sprostowanie/uzupełnienie dokonanego zgłoszenia w systemie RAPEX. Ponadto zgodnie z pkt 3.4.7.1. wytycznych RAPEX Komisja może trwale wycofać zgłoszenie z systemu RAPEX.

Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia odesłania prejudycjalnego

- 10 W mającym zapasć orzeczeniu w trybie prejudycjalnym należy w szczególności wyjaśnić, czy z wytycznych RAPEX wynika bezpośrednio prawo podmiotu gospodarczego do złożenia wniosku o uzupełnienie zgłoszenia w systemie RAPEX – przy czym w stosownym wypadku należy wyjaśnić kwestię

właściwości – oraz wystarczająca ochrona sądowa podmiotu gospodarczego przed naruszeniami wynikającymi ze zgłoszenia w systemie RAPEX.

- 11 Jeśli chodzi o prawo do uzupełnienia zgłoszenia w systemie RAPEX, zgodnie z wykładnią Verwaltungsgerichtshof niektóre postanowienia wytycznych RAPEX sugerują, że prawo podmiotu gospodarczego do uzupełnienia zgłoszenia w systemie RAPEX nie jest przewidziane w prawie Unii, a zatem odpowiedni wniosek nie jest dopuszczalny.
- 12 I tak w odniesieniu do uczestniczących w postępowaniu zgłoszeniowym podmiotów i ich zadań przewidziano, że podmioty gospodarcze nie są bezpośrednio zaangażowane w przekazywanie zgłoszeń w aplikacji RAPEX (część II pkt 3.3.1.). W szczególności postanowienia dotyczące trwałego wycofania zgłoszenia z systemu RAPEX stanowią, że Komisja może usunąć zgłoszenie z RAPEX wyłącznie na wniosek zgłaszającego państwa członkowskiego, które ponosi pełną odpowiedzialność za informacje przekazywane za pośrednictwem systemu (część II pkt 3.4.7.1.2. wytycznych RAPEX).
- 13 Może to oznaczać, że zgodnie z właściwym prawem Unii podmiotowi gospodarczemu nie przysługuje prawo do uzupełnienia niekompletnego w jego opinii zgłoszenia w systemie RAPEX, zaś postępowanie zgłoszeniowe RAPEX jest prowadzone wyłącznie między Komisją i (władzami) państw członkowskich, przy czym podmiotom gospodarczym nie przysługują żadne własne prawa.
- 14 Jeśli chodzi o właściwość do wydania decyzji w przedmiocie wniosku podmiotu gospodarczego o uzupełnienie zgłoszenia w systemie RAPEX, zdaniem Verwaltungsgerichtshof niektóre postanowienia przemawiają za tym, że za wydanie decyzji w przedmiocie wniosku są właściwe władze danego państwa członkowskiego. Przykładami na to są: część II pkt 3.2.4. wytycznych RAPEX, zgodnie z którym odpowiedzialność za udzielane informacje spoczywa na powiadamiającym państwie członkowskim i Komisja nie przejmuje odpowiedzialności za przekazane informacje, lub część I pkt 5.4. wytycznych RAPEX, zgodnie z którym to organ państwa członkowskiego zawsze dokonuje oceny ryzyka lub weryfikuje taką ocenę.
- 15 Zdaniem Verwaltungsgerichtshof inne postanowienia przemawiają natomiast za właściwością Komisji w tym zakresie. Jako przykłady mogą tu posłużyć: część II pkt 3.4.3. i 3.4.3.2. wytycznych RAPEX, zgodnie z którymi Komisja sprawdza zgłoszenia pod tym kątem, czy są one poprawne i kompletne, oraz część II pkt 3.4.4 wytycznych RAPEX, zgodnie z którym Komisja zatwierdza i przekazuje za pośrednictwem aplikacji RAPEX wszystkie zgłoszenia ocenione w trakcie ich rozpatrywania jako kompletne.
- 16 Jeśli chodzi o ochronę sądową, należy wyjaśnić, czy wytyczne RAPEX powinny być interpretowane w ten sposób, że obowiązkowy środek (mianowicie zarządzenie odzyskania wyrobów pirotechnicznych dokonane w stosunku do

handlarza, a nie w stosunku do strony wnoszącej skargę rewizyjną jako importera) należy postrzegać tylko jako punkt wyjściowy do dalszego dochodzenia organów państw członkowskich w związku ze zgłoszeniem w systemie RAPEX, zaś w zgłoszeniu w systemie RAPEX są przetwarzane i następnie rozpowszechniane dodatkowe informacje wychodzące w szczególności poza obowiązkowy środek. W takim przypadku byłoby wskazane odrębne postępowanie służące zapewnieniu ochrony prawnej.

DOKUMENT ROBOCZY