



WYBÓR NAJWAŻNIEJSZYCH WYROKÓW ROK 2023

Zbiór streszczeń
DYREKCJI BADAŃ I DOKUMENTACJI

Spis treści

Wstęp	12
Rozdział 1 – Trybunał Sprawiedliwości	13
I. Wspólne wartości Unii Europejskiej i prawa podstawowe	13
1. Państwo prawne i skuteczna ochrona sądowa	13
Wyrok z dnia 5 czerwca 2023 r. (wielka izba), Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów) (C-204/21, EU:C:2023:442).	13
Wyrok z dnia 13 lipca 2023 r. (wielka izba), YP i in. (Uchylenie immunitetu sędziowskiego i zawieszenie sędziego w czynnościach służbowych) (C-615/20 i C-671/20, EU:C:2023:562).....	21
Wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r. (wielka izba), Krajowa Rada Sądownictwa (Dalsze zajmowanie stanowiska sędziego) (C-718/21, EU:C:2023:1015)	28
2. Zasady ustawowej określoności i proporcjonalności czynów zabronionych i kar	32
Wyrok z dnia 4 maja 2023 r., Agenția Națională de Integritate (C-40/21, EU:C:2023:367)	32
Wyrok z dnia 24 lipca 2023 r. (wielka izba), Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606)	34
3. Zasada ne bis in idem	39
Wyrok z dnia 14 września 2023 r., Volkswagen Group Italia i Volkswagen Aktiengesellschaft (C-27/22, EU:C:2023:663)	39
4. Ochrona danych osobowych.....	42
a. Zezwolenie na nagrywanie rozmów telefonicznych w ramach postępowania karnego.....	42
Wyrok z dnia 16 lutego 2023 r., HYA i in. (Uzasadnienie zezwolenia na nagrywanie rozmów telefonicznych) (C-349/21, EU:C:2023:102).....	42
b. Zbieranie danych biometrycznych i genetycznych w ramach postępowania karnego.....	44
Wyrok z dnia 26 stycznia 2023 r., Ministerstvo na vatreshnite raboti (Rejestracja danych biometrycznych i genetycznych przez policję) (C-205/21, EU:C:2023:49).....	44
c. Ponowne wykorzystanie w ramach postępowania administracyjnego danych osobowych udostępnionych organom w ramach postępowania karnego.....	48
Wyrok z dnia 7 września 2023 r., Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra (C-162/22, EU:C:2023:631)	48
d. Przetwarzanie danych osobowych w internetowych sieciach społecznościowych.....	51

	Wyrok z dnia 4 lipca 2023 r. (wielka izba), Meta Platforms i in. (Ogólne warunki korzystania z sieci społecznościowej) (C-252/21, EU:C:2023:537)	51
e.	Prawo dostępu do danych osobowych	56
	Wyrok z dnia 26 października 2023 r., FT (Kopie dokumentacji medycznej) (C-307/22, EU:C:2023:811)	56
f.	Nakładanie administracyjnych kar pieniężnych za naruszenie RODO.....	58
	Wyrok z dnia 5 grudnia 2023 r. (wielka izba), Nacionalinis visuomenės sveikatos centras (C-683/21, EU:C:2023:949)	58
	Wyrok z dnia 5 grudnia 2023 r. (wielka izba), Deutsche Wohnen (C-807/21, EU:C:2023:950)	61
II.	Obywatelstwo Unii	65
1.	Środki ograniczające swobodę przemieszczania się i pobytu obywateli Unii	65
	Wyrok z dnia 5 grudnia 2023 r. (wielka izba), Nordic Info (C-128/22, EU:C:2023:951)	65
	Wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r. (wielka izba), Chief Appeals Officer i in. (C-488/21, EU:C:2023:1013)	68
2.	Utrata obywatelstwa europejskiego z powodu utraty obywatelstwa państwa członkowskiego	71
	Wyrok z dnia 5 września 2023 r. (wielka izba), Udlændinge- og Integrationsministeriet (Utrata obywatelstwa duńskiego) (C-689/21, EU:C:2023:626)	71
3.	Pochodne prawo pobytu obywateli państwa trzeciego, będących członkami rodziny obywatela Unii	73
	Wyrok z dnia 22 czerwca 2023 r., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Będąca obywatelką Tajlandii matka małoletniego dziecka będącego obywatelem Niderlandów) (C-459/20, EU:C:2023:499)	73
III.	Swobody przepływu w Unii	76
1.	Swoboda przedsiębiorczości	76
	Wyrok z dnia 8 czerwca 2023 r., Prestige and Limousine (C-50/21, EU:C:2023:448)	76
	Wyrok z dnia 13 lipca 2023 r., Xella Magyarországi (C-106/22, EU:C:2023:568)	78
2.	Swoboda świadczenia usług.....	80
	Wyrok z dnia 16 marca 2023 r., Beobank (C-351/21, EU:C:2023:215)	80
3.	Swobodny przepływ kapitału	82

Wyrok z dnia 12 października 2023 r., BA (Dziedziczenie – Polityka społeczna dotycząca mieszkalnictwa w Unii) (C-670/21, EU:C:2023:763).....	82
IV. Kontrole graniczne, azyl i imigracja.....	86
1. Polityka azylowa.....	86
Wyrok z dnia 6 lipca 2023 r., Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Uchodźca, który popełnił poważne przestępstwo) (C-663/21, EU:C:2023:540).....	86
Wyrok z dnia 6 lipca 2023 r., Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Uchodźca, który popełnił poważne przestępstwo) (C-8/22, EU:C:2023:542).....	86
Wyrok z dnia 6 lipca 2023 r., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Szczególnie poważne przestępstwo) (C-402/22, EU:C:2023:543).....	86
2. Polityka imigracyjna	90
Wyrok z dnia 18 kwietnia 2023 r., Afrin (C-1/23 PPU, EU:C:2023:296).....	90
Wyrok z dnia 29 czerwca 2023 r., Stadt Frankfurt am Main i Stadt Offenbach am Main (Odnowienie zezwolenia na pobyt w drugim państwie członkowskim) (C-829/21 i C-129/22, EU:C:2023:525)	93
3. Przekraczanie granic.....	95
Wyrok z dnia 5 września 2023 r. (wielka izba), Parlament/Komisja (Zwolnienie obywateli Stanów Zjednoczonych z obowiązku posiadania wizy) (C-137/21, EU:C:2023:625).....	95
V. Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych	99
1. Europejski nakaz aresztowania.....	99
a. Właściwość wydającego nakaz organu sądowego	99
Wyrok z dnia 31 stycznia 2023 r. (wielka izba), Puig Gordi i in. (C-158/21, EU:C:2023:57)	99
b. Wykonanie europejskich nakazów aresztowania i warunki przekazania.....	101
Wyrok z dnia 18 kwietnia 2023 r. (wielka izba), E.D.L. (Podstawa odmowy związana z chorobą) (C-699/21, EU:C:2023:295)	101
Wyrok z dnia 6 czerwca 2023 r. (wielka izba), O.G. (Europejski nakaz aresztowania przeciwko obywatelowi państwa trzeciego) (C-700/21, EU:C:2023:444).....	104
Wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r. (wielka izba), GN (Podstawa odmowy uzasadniona najlepszym interesem dziecka) (C-261/22, EU:C:2023:1017).....	107
2. Prawo do informacji w postępowaniu karnym	109
Wyrok z dnia 22 czerwca 2023 r. (wielka izba), K.B. i F.S. (Uwzględnianie z urzędu w sprawach karnych) (C-660/21, EU:C:2023:498).....	109
3. Wzajemne uznawanie wyroków skazujących w sprawach karnych	112

Wyrok z dnia 12 stycznia 2023 r., MV (Kary łączne) (C-583/22 PPU, EU:C:2023:5)	112
4. Prokuratura Europejska	115
Wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r. (wielka izba), G.K. i in. (Prokuratura Europejska) (C-281/22, EU:C:2023:1018).....	115
VI. Współpraca sądowa w sprawach cywilnych	118
1. Rozporządzenie nr 2201/2003 dotyczące jurysdykcji oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich oraz w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej	118
Wyrok z dnia 13 lipca 2023 r., TT (Bezprawne uprowadzenie dziecka) (C-87/22, EU:C:2023:571).....	118
2. Rozporządzenie nr 805/2004 w sprawie utworzenia europejskiego tytułu egzekucyjnego dla roszczeń bezspornych	120
Wyrok z dnia 16 lutego 2023 r., Lufthansa Technik AERO Alzey (C-393/21, EU:C:2023:104)	120
VII. Transport.....	124
Wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r., Komisja/Dania (Maksymalny czas postoju) (C-167/22, EU:C:2023:1020)	124
VIII. Konkurencja	128
1. Porozumienia, decyzje i uzgodnione praktyki (art. 101 TFUE).....	128
Wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r. (wielka izba), International Skating Union/Komisja (C-124/21 P, EU:C:2023:1012)	128
Wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r. (wielka izba), Royal Antwerp Football Club (C-680/21, EU:C:2023:1010)	133
2. Nadużycie pozycji dominującej (art. 102 TFUE)	137
Wyrok z dnia 19 stycznia 2023 r., Unilever Italia Mkt. Operations (C-680/20, EU:C:2023:33)	137
Wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r. (wielka izba), European Superleague Company (C-333/21, EU:C:2023:1011).....	140
3. Koncentracje	145
Wyrok z dnia 13 lipca 2023 r. (wielka izba), Komisja/CK Telecoms UK Investments (C-376/20 P, EU:C:2023:561).....	145
4. Pomoc państwa	149

Wyrok z dnia 12 stycznia 2023 r. (wielka izba), DOBELES HES (C-702/20 i C-17/21, EU:C:2023:1)	149
Wyrok z dnia 31 stycznia 2023 r. (wielka izba), Komisja/Braesch i in. (C-284/21 P, EU:C:2023:58)	152
Wyrok z dnia 5 grudnia 2023 r. (wielka izba), Luksemburg i in./Komisja (C-451/21 P i C-454/21 P, EU:C:2023:948)	156
Wyrok z dnia 14 grudnia 2023 r., Komisja/Amazon.com i in. (C-457/21 P, EU:C:2023:985)	160
IX. Przepisy podatkowe	163
Wyrok z dnia 28 lutego 2023 r. (wielka izba), Fenix International (C-695/20, EU:C:2023:127)	163
X. Zbliżanie ustawodawstw	167
1. Własność intelektualna i przemysłowa.....	167
Wyrok z dnia 16 lutego 2023 r., Monz Handelsgesellschaft International (C-472/21, EU:C:2023:105)	167
2. Ubezpieczenie komunikacyjne	169
Wyrok z dnia 12 października 2023 r., KBC Verzekeringen (C-286/22, EU:C:2023:767)	169
3. Pojazdy silnikowe	171
Wyrok z dnia 21 marca 2023 r. (wielka izba), Mercedes-Benz Group (Odpowiedzialność producentów pojazdów wyposażonych w urządzenia ograniczające skuteczność działania) (C-100/21, EU:C:2023:229)	171
4. Uwolnienie upraw organizmów genetycznie zmodyfikowanych (GMO).....	175
Wyrok z dnia 7 lutego 2023 r. (wielka izba), Confédération paysanne i in. (Mutagenеза losowa in vitro) (C-688/21, EU:C:2023:75).....	175
5. Zorganizowane podróże, wakacje i wycieczki	177
Wyrok z dnia 8 czerwca 2023 r., UFC – Que choisir i CLCV (C-407/21, EU:C:2023:449)	177
XI. Internet i handel elektroniczny.....	181
Wyrok z dnia 9 listopada 2023 r., Google Ireland i in. (C-376/22, EU:C:2023:835)	181
XII. Polityka gospodarcza i pieniężna	184
Wyrok z dnia 4 maja 2023 r., EBC/Crédit lyonnais (C-389/21 P, EU:C:2023:368)	184
XIII. Zamówienia publiczne	187
Wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r. (wielka izba), Infraestruturas de Portugal i Futrifer Indústrias Ferroviárias (C-66/22, EU:C:2023:1016).....	187
XIV. Polityka społeczna.....	191

1. Równość traktowania w zakresie zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego.....	191
Wyrok z dnia 12 stycznia 2023 r., TP (Montażysta obrazu i dźwięku pracujący dla telewizji publicznej)(C-356/21, EU:C:2023:9).....	191
2. Równość traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy	193
Wyrok z dnia 28 listopada 2023 r. (wielka izba), Commune d'Ans (C-148/22, EU:C:2023:924)	193
Wyrok z dnia 7 grudnia 2023 r., AP Assistenzprofis (C-518/22, EU:C:2023:956)	195
3. Organizacja czasu pracy	197
Wyrok z dnia 14 grudnia 2023 r., Sparkasse Südpfalz (C-206/22, EU:C:2023:984)	197
XV. Ochrona konsumentów.....	199
1. Nieuczciwe warunki umowne	199
Wyrok z dnia 12 stycznia 2023 r., D.V. (Wynagrodzenie adwokata – Zasada stawki godzinowej) (C-395/21, EU:C:2023:14).....	199
Wyrok z dnia 9 listopada 2023 r., Všeobecná úverová banka (C-598/21, EU:C:2023:845)	201
2. Prawo odstąpienia od umów zawieranych na odległość	204
Wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r. (wielka izba), BMW Bank i in. (C-38/21, C-47/21 i C-232/21, EU:C:2023:1014)	204
XVI. Energia	210
Wyrok z dnia 30 marca 2023 r., Green Network (Nakaz zwrotu kosztów) (C-5/22, EU:C:2023:273).....	210
XVII. Umowy międzynarodowe.....	212
1. Kompetencje zewnętrzne Unii.....	212
Wyrok z dnia 17 stycznia 2023 r. (wielka izba), Hiszpania/Komisja (C-632/20 P, EU:C:2023:28)	212
2. Wykładnia umowy międzynarodowej	215
Wyrok z dnia 9 lutego 2023 r., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid i in. (Cofnięcie prawa pobytu pracownika tureckiego) (C-402/21, EU:C:2023:77).....	215
Rozdział 2 – Sąd	219
I. Postanowienia regulujące postępowanie przed Trybunałem	219
1. Legitymacja procesowa	219

Postanowienie z dnia 6 września 2023 r., EIOD/Parlament i Rada (T-578/22, EU:T:2023:522)	219
Postanowienie z dnia 20 września 2023 r., Nicoventures Trading i in./Komisja (T-706/22, EU:T:2023:579).....	222
2. Skarga o stwierdzenie odpowiedzialności pozaumownej.....	224
Wyrok z dnia 28 czerwca 2023 r., IMG/Komisja (T-752/20, EU:T:2023:366)	224
3. Właściwość sądu Unii.....	226
Wyrok z dnia 26 lipca 2023 r., Stockdale/Rada i in. (T-776/20, EU:T:2023:422)	226
II. Prawo instytucjonalne.....	231
Wyrok z dnia 7 czerwca 2023 r., TC/Parlament (T-309/21, EU:T:2023:315).....	231
III. Konkurencja	236
1. Postępowanie – żądanie informacji	236
Wyrok z dnia 24 maja 2023 r., Meta Platforms Ireland/Komisja (T-451/20, EU:T:2023:276)	236
2. Porozumienia, decyzje i uzgodnione praktyki – ustalanie wysokości grzywny.....	240
Wyrok z dnia 18 października 2023 r., Clariant i Clariant International/Komisja (T-590/20, EU:T:2023:650)	240
3. Pomoc państwa	242
Wyrok z dnia 10 maja 2023 r., Ryanair i Condor Flugdienst/Komisja (Lufthansa; COVID-19) (T-34/21 i T-87/21, EU:T:2023:248).....	242
Wyrok z dnia 13 września 2023 r., ITD i Danske Fragtmænd/Komisja (T-525/20, EU:T:2023:542)	250
Wyrok z dnia 20 września 2023 r., Belgia/Komisja (T-131/16 RENV, EU:T:2023:561)	252
Wyrok z dnia 20 września 2023 r. Magnetrol International i in./Komisja (T-263/16 RENV, T-265/16, T-311/16, T-319/16, T-321/16, T-343/16, T-350/16, T-444/16, T-800/16 i T-832/16, EU:T:2023:565)	252
Wyrok z dnia 27 września 2023 r., Banco Santander i in./Komisja (T-12/15, T-158/15 i T-258/15, EU:T:2023:583).....	257
Wyrok z dnia 20 grudnia 2023 r., Ryanair i Malta Air/Komisja (Air France-KLM i Air France; COVID-19) (T-494/21, EU:T:2023:831)	260
IV. Wzory	264
Wyrok z dnia 22 marca 2023 r., B&Bartoni/EUIPO – Hypertherm (Elektroda do umieszczenia w palniku) (T-617/21, EU:T:2023:152)	264
V. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa – środki ograniczające.....	267
1. Wenezuela	267

Wyrok z dnia 13 września 2023 r., Wenezuela/Rada (T-65/18 RENV, EU:T:2023:529)	267
2. Ukraina	271
Wyrok z dnia 15 listopada 2023 r., OT/Rada (T-193/22, EU:T:2023:716)	271
VI. Rolnictwo i rybołówstwo	275
Wyrok z dnia 8 marca 2023 r., Bułgaria/Komisja (T-235/21, EU:T:2023:105)	275
Wyrok z dnia 12 lipca 2023 r., Cunsorziu di i Salamaghji Corsi – Consortium des Charcutiers Corses i in./Komisja (T-34/22, EU:T:2023:386)	278
VII. Zdrowie publiczne	281
Wyrok z dnia 4 października 2023 r., Ascenza Agro i Industrias Afrasa/Komisja (T-77/20, EU:T:2023:602)	281
VIII. Energia	287
Wyrok z dnia 15 lutego 2023 r., Austrian Power Grid i in./ACER (T-606/20, EU:T:2023:64)	287
Wyrok z dnia 15 lutego 2023 r., Austrian Power Grid i in./ACER (T-607/20, EU:T:2023:65)	287
IX. Wspólna polityka handlowa	291
1. Antydumping	291
Wyrok z dnia 21 czerwca 2023 r., Guangdong Haomei New Materials i Guangdong King Metal Light Alloy Technology/Komisja (T-326/21, EU:T:2023:347)	291
2. Eksterytorialne stosowanie ustawodawstwa państwa trzeciego	294
Wyrok z dnia 12 lipca 2023 r., IFIC Holding/Komisja (T-8/21, EU:T:2023:387)	294
X. Polityka gospodarcza i pieniężna	298
Wyrok z dnia 22 listopada 2023 r., Del Valle Ruíz i in./SRB (T-302/20, T-303/20 i T-307/20, EU:T:2023:735)	298
Wyrok z dnia 22 listopada 2023 r., Molina Fernández/SRB (T-304/20, EU:T:2023:734)	298
Wyrok z dnia 22 listopada 2023 r., ACOMO i in./SRB (T-330/20, EU:T:2023:733)	298
XI. Zamówienia publiczne udzielane przez instytucje Unii	307
Wyrok z dnia 26 kwietnia 2023 r., OHB System/Komisja (T-54/21, EU:T:2023:210)	307
Wyrok z dnia 14 czerwca 2023 r., Instituto Cervantes/Komisja (T-376/21, EU:T:2023:331)	310
XII. Dostęp do dokumentów instytucji	314
Wyrok z dnia 25 stycznia 2023 r., De Capitani/Rada (T-163/21, EU:T:2023:15)	314
XIII. Służba publiczna	318

1. Renta sieroca	318
Wyrok z dnia 7 czerwca 2023 r., OP/Parlament (T-143/22, EU:T:2023:313)	318
2. Termin przedawnienia dotyczący odzyskania nienależnie wypłaconych dodatków	319
Wyrok z dnia 11 października 2023 r., QT/EBI (T-529/22, EU:T:2023:618)	319
3. Skład komisji konkursu wewnętrznego	321
Wyrok z dnia 18 października 2023 r., NZ/Komisja (T-535/22, EU:T:2023:653)	321
XIV. Wnioski w przedmiocie środków tymczasowych	324
Postanowienie z dnia 2 lutego 2023 r., Nicoventures Trading i in./Komisja (T-706/22 R, EU:T:2023:39)	324
Postanowienie z dnia 1 marca 2023 r., Mazepin/Rada (T-743/22 R, EU:T:2023:102)	326
Postanowienie z dnia 19 lipca 2023 r., Mazepin/Rada (T-743/22 R II, EU:T:2023:406)	326
Postanowienie z dnia 19 kwietnia 2023 r., UC/Rada (T-6/23 R, EU:T:2023:206)	328
Postanowienie z dnia 21 lipca 2023 r., Arysta Lifescience/EFSA (T-222/23 R, EU:T:2023:417)	331
Postanowienie z dnia 9 sierpnia 2023 r., Next Media Project/EFCA (T-338/23 R, EU:T:2023:467)	334
Postanowienie z dnia 25 września 2023 r., Terminal Ouest Provence/CINEA (T-504/23 R, EU:T:2023:581)	336
Postanowienie z dnia 27 września 2023 r., Amazon Services Europe/Komisja (T-367/23 R, EU:T:2023:589)	337
Postanowienie z dnia 29 września 2023 r., Red Bull i in./Komisja (T-306/23 R, EU:T:2023:590)	341

Wstęp

Wybór najważniejszych wyroków jest coroczną publikacją wydawaną przez Dyрекcję Badań i Dokumentacji, zawierającą streszczenia najważniejszych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Unii Europejskiej.

W niniejszej publikacji opisano najważniejsze zmiany w orzecznictwie wskazane przez oba organy sądownicze. Przedstawia ona przedstawicielom zawodów prawniczych zwięzłą analizę najważniejszego zeszłorocznego dorobku orzeczniczego.

Wybór najważniejszych wyroków ma formę kompilacji streszczeń, pogrupowanych tematycznie na wzór struktury traktatów Unii. W odniesieniu do Trybunału Sprawiedliwości streszczenia orzeczeń wielkiej izby, podobnie jak streszczenia niektórych wyroków izb złożonych z pięciu sędziów, zostały powielone w całości ze względu na ich znaczenie, przedmiot, zainteresowanie opinii publicznej i oryginalność. Przy swoim wyborze Sąd kierował się podobną logiką. Przy każdym streszczeniu podano hiperłącze do tekstu orzeczenia, umożliwiające błyskawiczny dostęp do jego treści.

Pełny tekst *Wyboru najważniejszych wyroków* jest bezpośrednio dostępny we wszystkich językach urzędowych Unii na stronie internetowej Trybunału.

Celestina Iannone
Dyrektorka
Dyrekcja Badań i Dokumentacji

Rozdział 1 – Trybunał Sprawiedliwości

I. Wspólne wartości Unii Europejskiej i prawa podstawowe¹

1. Państwo prawne i skuteczna ochrona sądowa²

Wyrok z dnia 5 czerwca 2023 r. (wielka izba), Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów) (C-204/21, [EU:C:2023:442](#)).

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Państwo prawne – Skuteczna ochrona sądowa w dziedzinach objętych prawem Unii – Niezawisłość sędziowska – Artykuł 267 TFUE – Uprawnienie do wystąpienia do Trybunału w trybie prejudycjalnym – Pierwszeństwo prawa Unii – Powierzona Izbie Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (Polska) właściwość w sprawach dotyczących uchylenia immunitetu sędziów w sprawach karnych oraz w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczących sędziów Sądu Najwyższego i w sprawach z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku – Zakaz kwestionowania przez sądy krajowe umocowania sądów oraz organów konstytucyjnych lub ustalania lub oceny zgodności z prawem powołania sędziego lub jego uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości – Uznanie weryfikowania przez sędziego spełniania określonych wymogów dotyczących istnienia niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy za „przewinienie dyscyplinarne” – Powierzona Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego wyłączna właściwość do rozpoznawania zagadnień dotyczących braku niezależności sądu lub

¹ W niniejszej sekcji należy również przywołać następujące wyroki: wyrok z dnia 5 grudnia 2023 r. (wielka izba), **Nordic Info** (C-128/22, [EU:C:2023:951](#)), omówiony w sekcji II.1 „Środki ograniczające swobodę przemieszczania się i pobytu obywateli Unii”; wyrok z dnia 5 września 2023 r. (wielka izba), **Udlændinge- og Integrationsministeriet (Utrata obywatelstwa duńskiego)** (C-689/21, [EU:C:2023:626](#)), omówiony w sekcji II.2 „Utrata obywatelstwa europejskiego z powodu utraty obywatelstwa państwa członkowskiego”; wyrok z dnia 6 lipca 2023 r., **Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Uchodźca, który popełnił poważne przestępstwo)** (C-663/21, [EU:C:2023:540](#)); wyrok z dnia 6 lipca 2023 r., **Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Uchodźca, który popełnił poważne przestępstwo)** (C-8/22, [EU:C:2023:542](#)); wyrok z dnia 6 lipca 2023 r., **Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Szczególnie poważne przestępstwo)** (C-402/22, [EU:C:2023:543](#)), omówiony w sekcji IV.1 „Polityka azylowa”; wyrok z dnia 18 kwietnia 2023 r., **Afrin** (C-1/23 PPU, [EU:C:2023:296](#)), omówiony w sekcji IV.2 „Polityka migracyjna”; wyrok z dnia 18 kwietnia 2023 r. (wielka izba), **E.D.L. (Podstawa odmowy związana z chorobą)** (C-699/21, [EU:C:2023:295](#)); wyrok z dnia 6 czerwca 2023 r. (wielka izba), **O.G. (Europejski nakaz aresztowania przeciwko obywatelowi państwa trzeciego)** (C-700/21, [EU:C:2023:444](#)); wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r. (wielka izba), **GN (Podstawa odmowy uzasadniona najlepszym interesem dziecka)** (C-261/22, [EU:C:2023:1017](#)), omówiony w sekcji V.1 „Europejski nakaz aresztowania”; wyrok z dnia 7 grudnia 2023 r., **AP Assistenzprofis** (C-518/22, [EU:C:2023:956](#)), omówiony w sekcji XIV.2 „Równość traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy”; wyrok z dnia 9 listopada 2023 r., **Všeobecná úverová banka** (C-598/21, [EU:C:2023:845](#)), omówiony w sekcji XV.1 „Nieuczciwe warunki umowne”; wyrok z dnia 9 lutego 2023 r., **Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid i in. (Cofnięcie prawa pobytu pracownika tureckiego)** (C-402/21, [EU:C:2023:77](#)), omówiony w sekcji XVII.2 „Wykładnia umowy międzynarodowej”.

² W niniejszej sekcji należy również przywołać następujące wyroki: wyrok z dnia 31 stycznia 2023 r. (wielka izba), **Puig Gordi i in.** (C-158/21, [EU:C:2023:57](#)), omówiony w sekcji V.1 „Europejski nakaz aresztowania”; wyrok z dnia 22 czerwca 2023 r. (wielka izba), **K.B. i F.S. (Uwzględnianie z urzędu w sprawach karnych)** (C-660/21, [EU:C:2023:498](#)), omówiony w sekcji V.2 „Prawo do informacji w postępowaniu karnym”.

braku niezawisłości sędziego – Artykuły 7 i 8 Karty– Prawa do poszanowania życia prywatnego i ochrony danych osobowych – Rozporządzenie (UE) 2016/679 – Artykuł 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) i e) oraz art. 6 ust. 3 akapit drugi – Artykuł 9 ust. 1 – Dane wrażliwe – Uregulowanie krajowe nakładające na sędziów obowiązek złożenia oświadczenia o członkostwie w zrzeszeniach, działalności w fundacjach lub członkostwie w partiach politycznych i przewidujące udostępnienie zawartych w tych oświadczeniach danych w postaci elektronicznej

W 2017 r. w Sądzie Najwyższym (Polska) utworzono dwie nowe izby, a mianowicie Izbę Dyscyplinarną i Izbę Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych.

W drodze ustawy z dnia 20 grudnia 2019 r. zmieniającej ustawę o Sądzie Najwyższym, która weszła w życie w 2020 r. tym dwóm izbom przyznano nowe kompetencje obejmujące w szczególności zezwalanie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej lub jego tymczasowe aresztowanie³. Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych powierzono także wyłączną właściwość do rozpoznawania zarzutów i zagadnień prawnych dotyczących niezależności sądu lub niezawisłości sędziego⁴. Ponadto na podstawie tej ustawy zmieniającej zakazano Sądowi Najwyższemu, w tym również tej ostatniej izbie, kwestionowania umocowania sądów, konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa oraz ustalania lub oceniania zgodności z prawem powołania sędziego⁵. Wspomniana ustawa uzupełnia także pojęcie przewinienia dyscyplinarnego, jakiego mogą dopuścić się sędziowie⁶.

Tą samą ustawą zmieniającą znowelizowano również ustawę – Prawo o ustroju sądów powszechnych (zwaną dalej „p.u.s.p.”) poprzez wprowadzenie do niej przepisów analogicznych do tych, które wprowadzono do ustawy o Sądzie Najwyższym⁷. W ustawie tej określono także przepisy odnoszące się do ewentualnego pociągnięcia sędziego sądu powszechnego do odpowiedzialności karnej⁸. Ustawą tą zobowiązano ponadto tych sędziów, jak również sędziów Sądu Najwyższego, do złożenia oświadczenia o członkostwie w zrzeszeniach, działalności w fundacjach nieprowadzących działalności gospodarczej i członkostwie w partiach politycznych, w tym również w odniesieniu do okresu przed ich powołaniem

³ Ustawa o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, art. 27 § 1.

⁴ Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych jest zatem właściwa w szczególności w zakresie wyłączenia sędziego lub zarzutów dotyczących braku niezależności sądu lub niezawisłości sędziego, a także w zakresie rozpoznawania skarg mających na celu stwierdzenie niezgodności z prawem orzeczeń sądowych, jeżeli niezgodność z prawem polega na podważeniu statusu osoby powołanej do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego, która wydała orzeczenie w sprawie (ustawa o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, art. 26 §§ 2–6). Izba ta jest również wyłącznie właściwa do rozstrzygania zagadnień prawnych dotyczących niezależności sądu lub niezawisłości sędziego w sprawach zawisłych przed Sądem Najwyższym (ustawa o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, art. 82 §§ 2–5).

⁵ Ustawa o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, art. 29 §§ 2 i 3.

⁶ Sędzia Sądu Najwyższego odpowiada dyscyplinarnie za przewinienia służbowe, w szczególności w przypadku oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa, działań lub zaniechań mogących uniemożliwić lub istotnie utrudnić funkcjonowanie organu wymiaru sprawiedliwości lub działań kwestionujących istnienie stosunku służbowego sędziego, skuteczność powołania sędziego lub umocowanie konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej Polskiej (ustawa o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, art. 72 § 1).

⁷ I tak art. 42a p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu przejmuje brzmienie art. 29 §§ 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, natomiast jej art. 107 § 1 powtarza brzmienie art. 72 § 1 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu (zob. powyżej).

⁸ Zobacz art. 80 i art. 129 §§ 1–3 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu.

do pełnienia urzędu, oraz przewidziano publikację tych informacji w postaci elektronicznej⁹. Znaczna część tych nowych przepisów znajduje zastosowanie także do sądów administracyjnych¹⁰.

Uznawszy, że ustanawiając te nowe przepisy, Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciąży na mocy prawa Unii¹¹, Komisja Europejska wniosła do Trybunału, na podstawie art. 258 TFUE, skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

W wydanym w tej sprawie wyroku Trybunał, orzekający w składzie wielkiej izby, uwzględnił wniesioną przez Komisję skargę. Trybunał stwierdził, że opisane powyżej nowe przepisy krajowe godzą w niezawisłość sędziowską gwarantowaną przez art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty oraz naruszają ponadto z jednej strony obowiązki ciążące na sądach krajowych w ramach mechanizmu odesłania prejudycjalnego, z drugiej zaś strony zasadę pierwszeństwa prawa Unii. Ponadto przepisy wprowadzające w stosunku do sędziów mechanizm składania oświadczeń i publikację w postaci elektronicznej zebranych w ten sposób danych naruszają prawo do poszanowania życia prywatnego i prawo do ochrony danych osobowych zapisane w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”) i w ogólnym rozporządzeniu o ochronie danych (zwanym dalej „RODO”¹²).

Ocena Trybunału

Co się tyczy przede wszystkim właściwości Trybunału do rozpoznania podniesionych przez Komisję zarzutów dotyczących szeregu naruszeń art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 47 Karty oraz zasady pierwszeństwa prawa Unii, Trybunał przypomniał, że Unia opiera się na wartościach, które są wspólne państwom członkowskim¹³, zaś poszanowanie tych wartości stanowi warunek wstępny przystąpienia

⁹ Artykuł 88a p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu uściśla w §§ 1 i 4:

„§ 1. Sędzia jest obowiązany do złożenia pisemnego oświadczenia o:

1) członkostwie w zrzeszeniu, w tym w stowarzyszeniu – ze wskazaniem nazwy i siedziby zrzeszenia, pełnionych funkcji oraz okresu członkostwa;

2) funkcji pełnionej w organie fundacji nieprowadzącej działalności gospodarczej – ze wskazaniem nazwy i siedziby fundacji oraz okresu pełnienia funkcji;

3) członkostwie w partii politycznej przed powołaniem na stanowisko sędziego, a także w okresie sprawowania urzędu przed dniem 29 grudnia 1989 r. – ze wskazaniem nazwy partii, pełnionych funkcji oraz okresu członkostwa. [...]

§ 4. Informacje zawarte w oświadczeniach, o których mowa w § 1, są jawne i podlegają udostępnieniu w *Biuletynie Informacji Publicznej* [...]”.

Co się tyczy sędziów Sądu Najwyższego, zob. art. 45 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu.

¹⁰ Zobacz w szczególności art. 5 §§ 1a i 1b, art. 8 § 2, art. 29 § 1 i art. 49 § 1 p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu.

¹¹ Komisja uważała, że Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE – który nakłada na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii – na mocy art. 47 Karty – dotyczącego prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy – na podstawie art. 267 akapity drugi i trzeci TFUE – który przewiduje dla niektórych sądów krajowych uprawnienie (akapit drugi), a dla innych obowiązek (akapit trzeci) w zakresie wystąpienia z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – na podstawie zasady pierwszeństwa prawa Unii oraz na podstawie art. 7 i 8 Karty, jak również art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) i e), art. 6 ust. 3 i art. 9 ust. 1 RODO, dotyczących prawa do poszanowania życia prywatnego i prawa do ochrony danych osobowych.

¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. 2016, L 119, s. 1; sprostowania: Dz.U. 2018, L 127, s. 2; Dz.U. 2021, L 74, s. 35).

¹³ Artykuł 2 TUE.

do Unii¹⁴. Unia łączy zatem państwa, które swobodnie i dobrowolnie przystąpiły do wspólnych wartości, o których mowa powyżej, przestrzegają tych wartości i zobowiązują się je wspierać, przez co ustanowione zostało zasadnicze założenie o istnieniu wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi. Poszanowanie tych wartości przez państwo członkowskie stanowi więc warunek korzystania ze wszystkich praw wynikających ze stosowania traktatów do tego państwa członkowskiego i nie może zostać sprowadzone do obowiązku, którego państwo kandydujące jest zobowiązane dopełnić w celu przystąpienia do Unii i od którego mogłoby się uchylić po przystąpieniu. Trybunał zauważył w tym względzie, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE stanowi konkretyzację wartości państwa prawnego zapisanej w art. 2 TUE¹⁵ i zgodnie z jego postanowieniami państwa członkowskie są zobowiązane do ustanowienia systemu środków odwoławczych i procedur zapewniających jednostkom poszanowanie ich prawa do skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii. Trybunał orzekł w konsekwencji, że wymogi wynikające z poszanowania wartości i zasad takich jak państwo prawne, skuteczna ochrona sądowa i niezależność sądownictwa nie mogą naruszać tożsamości narodowej państwa członkowskiego w rozumieniu art. 4 ust. 2 TUE.

Trybunał przypominał zatem, że przy wyborze swojego modelu konstytucyjnego państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania wymogu niezależności sądów, który wynika z art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, wobec czego są w szczególności obowiązane nie dopuścić do pogorszenia, w świetle wartości państwa prawnego, swoich ustawodawstw w dziedzinie organizacji wymiaru sprawiedliwości, powstrzymując się między innymi od przyjmowania przepisów, które mogłyby naruszać niezawisłość sędziowską.

Ponadto Trybunał przypominał w tym względzie, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, interpretowany w świetle art. 47 Karty, nakłada na państwa członkowskie jasny i precyzyjny obowiązek osiągnięcia rezultatu, który jest bezwarunkowy, jeśli chodzi o niezawisłość i bezstronność sądów, do których należy dokonywanie wykładni i stosowanie prawa Unii, oraz o wymóg, ażeby sądy te były uprzednio ustanowione na mocy ustawy, i wywołuje skutek bezpośredni, który wiąże się – zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii – z odstąpieniem od stosowania wszelkich przepisów, orzecznictwa lub praktyki krajowej sprzecznych z tymi postanowieniami prawa Unii. Z uwagi na to, że Trybunał posiada wyłączną kompetencję do dokonywania ostatecznej wykładni prawa Unii, w razie potrzeby do odnośnego sądu krajowego należy dokonanie zmiany własnego orzecznictwa, które byłoby niezgodne z prawem Unii zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Trybunał. W konsekwencji Trybunał uznał się za właściwy do zbadania zarzutów podniesionych przez Komisję.

Odnosząc się następnie do treści zarzutów podniesionych przez Komisję, Trybunał orzekł w pierwszej kolejności, że upoważniając Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego, której niezawisłość i bezstronność nie jest zagwarantowana, do orzekania w sprawach mających bezpośredni wpływ na status sędziów i asesorów sądowych i pełnienie przez nich urzędu, takich jak sprawy o zezwolenie na uchylenie immunitetu i sprawy z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych dotyczące sędziów Sądu Najwyższego oraz sprawy z zakresu przeniesienia sędziego Sądu Najwyższego w stan spoczynku, Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

W tym względzie Trybunał przypominał, że porządek prawny danego państwa członkowskiego powinien zawierać gwarancje właściwe do tego, by uniknąć wszelkiego ryzyka politycznej kontroli treści orzeczeń sądowych lub nacisku i zastraszania sędziów, które mogą w szczególności spowodować brak widocznych oznak niezawisłości lub bezstronności tych sędziów i prowadzić do

¹⁴ Artykuł 49 TUE.

¹⁵ Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, [EU:C:2018:117](#), pkt 32).

podważenia zaufania, jakie sądownictwo powinno budzić w jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym¹⁶. Istotne jest również, zgodnie z tym, co Trybunał orzekł już w odniesieniu do przepisów mających zastosowanie do systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów¹⁷, aby orzeczenia zezwalające na pociągnięcie sędziów do odpowiedzialności karnej, na ich zatrzymanie lub tymczasowe aresztowanie lub na obniżenie ich wynagrodzenia, czy też orzeczenia dotyczące istotnych aspektów systemów prawa pracy, zabezpieczenia społecznego lub przejścia w stan spoczynku mających zastosowanie do tych sędziów – zważywszy w szczególności na mogące wynikać z nich poważne konsekwencje zarówno dla przebiegu kariery zawodowej sędziów, jak i dla ich warunków życia – były wydawane lub kontrolowane przez organ, który sam spełnia wymogi nieodłącznie związane ze skuteczną ochroną prawną, w tym wymóg niezależności.

W drugiej kolejności Trybunał stwierdził, że przyjmując przepisy pozwalające na zakwalifikowanie jako przewinienie dyscyplinarne badania spełnienia wymogów Unii dotyczących niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy¹⁸, Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty, jak również na mocy art. 267 TFUE.

W tym zakresie Trybunał przypomniał, że prawo podstawowe do rzetelnego procesu oznacza, iż każdy sąd jest zobowiązany zbadać, czy ze względu na swój skład stanowi on taki właśnie sąd, jeżeli pojawia się w tym względzie poważna wątpliwość. Zwrócił on również uwagę na fakt, że weryfikacja przestrzegania wyżej wymienionych wymogów może być wymagana od sądów krajowych w różnych innych okolicznościach i że taka weryfikacja może w szczególności dotyczyć kwestii, czy wadliwość procedury powołania sędziego mogła spowodować naruszenie tego prawa podstawowego. W tych warunkach okoliczność, że sąd krajowy wykonuje powierzone mu w traktatach zadania i wywiązuje się ze spoczywających na nim na mocy tych traktatów obowiązków poprzez nadanie skuteczności postanowieniom takim jak art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 Karty, z definicji nie może stanowić przewinienia dyscyplinarnego, gdyż w przeciwnym wypadku dochodzi ipso facto do naruszenia tych postanowień prawa Unii.

Tymczasem Trybunał zauważył przede wszystkim, że definicje rozpatrywanych przewinień dyscyplinarnych są bardzo szerokie i nieprecyzyjne, w związku z czym obejmują one sytuacje, w których sędziowie mają badać, czy oni sami, sądy, w których zasiadają, inni sędziowie lub inne sądy spełniają wymogi wynikające z postanowień art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 Karty. Sporne przepisy krajowe nie pozwalają również zagwarantować, że odpowiedzialność danych sędziów za orzeczenia sądowe, które mają wydać, będzie ściśle ograniczona do sytuacji całkowicie wyjątkowych i że w konsekwencji system odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów nie będzie mógł być wykorzystywany do politycznej kontroli orzeczeń sądowych. Ponadto w świetle szczególnych warunków i kontekstu, w jakich te przepisy krajowe zostały przyjęte, Trybunał podkreślił, że dobór sformułowań dokonany przez polskiego ustawodawcę stanowi wyraźną odpowiedź na szereg kwestii, które skłoniły różne polskie sądy do wystąpienia do Trybunału w trybie prejudycjalnym w przedmiocie zgodności niedawnych zmian ustawodawczych, którym została poddana organizacja wymiaru sprawiedliwości w Polsce, z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 Karty. Trybunał uznał

¹⁶ Zobacz podobnie wyrok z dnia 18 maja 2021 r., *Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in.* (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, [EU:C:2021:393](#), pkt 216).

¹⁷ Zobacz podobnie wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., *Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów)* (C-791/19, [EU:C:2021:596](#), pkt 80).

¹⁸ Artykuł 107 § 1 pkt 2 i 3 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu oraz art. 72 § 1 pkt 1–3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu.

w konsekwencji, że ryzyko, iż rzeczony przepis krajowy staną się przedmiotem wykładni pozwalającej na wykorzystanie systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów w celu uniemożliwienia odnośnym sądom krajowym dokonania określonych ustaleń wymaganych przez prawo Unii, i w celu wpłynięcia na orzeczenia, które zostaną przez te sądy wydane, z naruszeniem tym samym niezawisłości owych sędziów, zostało wykazane, oraz że doszło z tego tytułu do naruszenia wspomnianych powyżej postanowień prawa Unii. Te same przepisy krajowe naruszają również art. 267 TFUE, ponieważ stwarzają ryzyko, że sędziowie krajowi będą podlegali karom dyscyplinarnym za kierowanie odesłań prejudycjalnych do Trybunału.

Co się tyczy w szczególności przewinienia dyscyplinarnego wynikającego z dopuszczenia się przez sędziów Sądu Najwyższego „oczywistej i rażącej obrazy przepisów prawa”¹⁹, Trybunał uznał, że przepis prawa krajowego przewidujący takie przewinienie również godzi w niezawisłość tych sędziów, ponieważ nie pozwala zapobiec wykorzystywaniu systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej mającego zastosowanie do tych sędziów do wywołania nacisków i efektu mrozącego mogących wpłynąć na treść ich orzeczeń. Przepis ten ogranicza również obowiązek kierowania przez Sąd Najwyższy do Trybunału wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym ze względu na możliwość wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

W trzeciej kolejności Trybunał orzekł, że uznając za niedopuszczalne dla wszystkich sądów krajowych badanie spełnienia wynikających z prawa Unii wymogów dotyczących zagwarantowania niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy²⁰, Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty, jak również na mocy zasady pierwszeństwa prawa Unii.

W tym względzie Trybunał uściślił, że te przepisy krajowe zakazują nie tylko „ustalania”, ale również „oceny” z punktu widzenia „zgodności z prawem” zarówno samego „powołania”, jak i wynikającego z tego powołania „uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości”. Ponadto te same przepisy zakazują wszelkiego „kwestionowania” „umocowania” „sądów” lub „konstytucyjnych organów państwowych oraz organów kontroli i ochrony prawa”. Takie sformułowania mogą zaś, zwłaszcza w szczególnym kontekście, w którym zostały przyjęte te przepisy, prowadzić do tego, że szereg czynności, do których zainteresowane sądy są jednak zobowiązane zgodnie z obowiązkami ciążącymi na nich w celu zapewnienia przestrzegania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 Karty, może, ze względu na ich treść lub skutki, podlegać ustanowionym w ten sposób zakazom. Co więcej, ponieważ wspomniane przepisy krajowe mogą stać na przeszkodzie temu, aby sądy polskie odstąpiły od stosowania przepisów sprzecznych z tymi dwoma postanowieniami prawa Unii, które są bezpośrednio skuteczne, mogą one również naruszać zasadę pierwszeństwa tego prawa.

W czwartej kolejności Trybunał orzekł, że powierzając Izbie Kontroli Nadzwyczajnej wyłączną właściwość do rozpoznawania zarzutów i zagadnień prawnych dotyczących braku niezależności sądu lub braku niezawisłości sędziego²¹, Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty oraz na podstawie art. 267 TFUE i zasady pierwszeństwa prawa Unii.

¹⁹ Artykuł 72 § 1 pkt 1 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu.

²⁰ Artykuł 42a §§ 1 i 2 oraz art. 55 § 4 p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, art. 26 § 3 i art. 29 §§ 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, a także art. 5 §§ 1a i 1b p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu.

²¹ Artykuł 26 §§ 2, 4–6 i art. 82 §§ 2–5 ustawy o Sądzie Najwyższym, w zmienionym brzmieniu, jak również art. 10 ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw.

W odniesieniu do tej kwestii Trybunał wskazał, że rozpatrywana reorganizacja i skoncentrowanie kompetencji jurysdykcyjnych dotyczą niektórych wymogów o charakterze konstytucyjnym i proceduralnym wynikających z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 Karty, których poszanowanie należy zapewnić w sposób przekrojowy we wszystkich materialnoprawnych dziedzinach stosowania prawa Unii oraz przed wszystkimi sądami krajowymi rozpatrującymi sprawy z zakresu tych dziedzin. W tym względzie przepisy te pozostają w ścisłym związku z zasadą pierwszeństwa prawa Unii, której urzeczywistnienie przez sądy krajowe przyczynia się do zapewnienia skutecznej ochrony praw, jakie prawo Unii przyznaje jednostkom.

W tym kontekście, w szczególności w zakresie, w jakim każdy sąd krajowy powołany do stosowania prawa Unii jest zobowiązany zbadać, czy ze względu na swój skład stanowi on niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą, jeżeli pojawia się w tej kwestii poważna wątpliwość, oraz w zakresie, w jakim takie sądy powinny również móc, w niektórych okolicznościach, sprawdzić, czy wadliwość procedury powołania sędziego mogła spowodować naruszenie prawa podstawowego do takiego sądu, wykluczone jest, by dokonywana przez sądy krajowe kontrola przestrzegania tych wymogów mogła należeć w sposób ogólny i nieodróżnicowany do jednego i pojedynczego organu krajowego, tym bardziej gdy organ ten nie może na podstawie prawa krajowego badać niektórych aspektów nierozzerwalnie związanych z owymi wymogami. W omawianej sprawie Trybunał stwierdził, że rozpatrywane przepisy krajowe mają na celu zastrzeżenie dla jednego i pojedynczego organu zgeneralizowanej kontroli wymogów dotyczących niezależności wszystkich sądów i niezawisłości wszystkich sędziów, zarówno w sądownictwie powszechnym, jak i w sądownictwie administracyjnym, pozbawiając przez to właściwości sądy krajowe, które dotychczas były właściwe do sprawowania różnego rodzaju kontroli wymaganej przez prawo Unii i do stosowania orzecznictwa Trybunału. Podkreślił on ponownie szczególny kontekst, w jaki wpisuje się omawiana reorganizacja kompetencji jurysdykcyjnych dokonana ustawą zmieniającą, który cechuje się tym, że sędziowie polscy nie mogą ponadto dokonywać określonych ustaleń i ocen, do czego są zobowiązani na mocy prawa Unii.

Trybunał doszedł do wniosku, że przyznanie jednemu i pojedynczemu organowi krajowemu właściwości do weryfikacji poszanowania prawa podstawowego do skutecznej ochrony sądowej, mimo że konieczność takiej weryfikacji może pojawić się przed każdym sądem krajowym, może, w połączeniu z wprowadzeniem różnych zakazów i przewinień dyscyplinarnych, osłabić skuteczność kontroli przestrzegania tego prawa podstawowego. Uniemożliwiając w ten sposób, bez rozróżnienia, innym sądom uczynienie tego, co jest konieczne do zapewnienia poszanowania prawa jednostek do skutecznej ochrony sądowej poprzez odstąpienie w stosownym wypadku od stosowania przepisów krajowych sprzecznych z wymogami wynikającymi z prawa Unii, rozpatrywane przepisy krajowe naruszają również zasadę pierwszeństwa tego prawa. Ponadto, ponieważ sam fakt powierzenia Izbie Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego wyłącznej właściwości do rozstrzygania niektórych kwestii dotyczących stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 Karty może powstrzymać inne sądy od występowania do Trybunału w trybie prejudycjalnym lub je do tego zniechęcać, rozpatrywane przepisy krajowe naruszają również art. 267 TFUE.

W piątej i ostatniej kolejności Trybunał orzekł, że przyjmując przepisy nakładające na sędziów obowiązek przekazywania informacji dotyczących ich działalności w zrzeszeniach i fundacjach nieprowadzących działalności gospodarczej, a także ich członkostwa w partii politycznej przed ich

powołaniem, oraz przewidując publikację tych informacji²², Polska naruszyła prawo do poszanowania życia prywatnego i prawo do ochrony danych osobowych zagwarantowane w Karcie²³ oraz w RODO²⁴.

W tym względzie, ustaliwszy, że w niniejszej sprawie zastosowanie znajduje RODO, a w szczególności jego art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) i e) oraz jego art. 9 ust. 1, Trybunał stwierdził, że cele, na które powołuje się Polska na poparcie rozpatrywanych przepisów i które polegają na ograniczeniu ryzyka, że sędziowie będą mogli ulegać wpływom przy wykonywaniu swoich zadań ze względów związanych z interesami prywatnymi lub politycznymi, a także na pogłębieniu zaufania jednostek co do istnienia takiej bezstronności, mieszczą się w pojęciu interesu ogólnego uznanego przez Unię w rozumieniu art. 52 ust. 1 Karty lub celu prawnie uzasadnionego interesu publicznego w rozumieniu RODO²⁵. Trybunał przypomniał, że o ile taki cel może dopuszczać ograniczenia w korzystaniu z praw zagwarantowanych w art. 7 i 8 Karty, o tyle może tak być tylko wtedy, gdy ograniczenia te rzeczywiście odpowiadają takiemu celowi i są w stosunku do niego proporcjonalne.

Badając konieczność rozpatrywanych przepisów, Trybunał zauważył, że Polska nie przedstawiła precyzyjnych i konkretnych wyjaśnień wskazujących, z jakich powodów publikacja informacji dotyczących członkostwa sędziego w partii politycznej przed jego powołaniem i w okresie sprawowania przez niego urzędu przed dniem 29 grudnia 1989 r. mogłaby przyczynić się obecnie do wzmocnienia prawa jednostek do rozpoznania ich sprawy przez sąd spełniający wymóg bezstronności. Z uwagi na szczególny kontekst, w jakim zostały przyjęte ustawa zmieniająca i rzeczone przepisy, Trybunał uznał w pozostałym zakresie, że przepisy te zostały w rzeczywistości ustanowione w celu zaszkodzenia reputacji zawodowej odnośnych sędziów i sposobowi postrzegania ich przez jednostki. W rezultacie przepisy te są nieodpowiednie do osiągnięcia deklarowanego prawnie uzasadnionego celu.

Co się tyczy innych informacji dotyczących obecnego lub byłego członkostwa sędziów w zrzeszeniu lub ich działalności w fundacji nieprowadzącej działalności gospodarczej, Trybunał uznał, że nie można a priori wykluczyć, iż fakt udostępnienia takich informacji w postaci elektronicznej pomoże ujawnić istnienie ewentualnego konfliktu interesów mogącego mieć wpływ na bezstronne wykonywanie przez sędziów ich obowiązków przy rozpatrywaniu poszczególnych spraw, a taka przejrzystość może ponadto przyczynić się w sposób bardziej ogólny do wzmocnienia zaufania jednostek co do istnienia tej bezstronności i do wymiaru sprawiedliwości. Zauważył on jednak, po pierwsze, że w niniejszym przypadku rozpatrywane dane osobowe odnoszą się w szczególności do okresów poprzedzających datę, od której sędzia jest zobowiązany złożyć wymagane oświadczenie. Tymczasem Trybunał orzekł, iż w braku ograniczenia czasowego w odniesieniu do tych wcześniejszych okresów nie można uznać, że rozpatrywane przepisy ograniczają się do tego, co jest ściśle konieczne w celu przyczynienia się do wzmocnienia prawa jednostek do rozpoznania ich sprawy przez sąd spełniający wymóg bezstronności. Po drugie, co się tyczy wyważenia, jakiego należy dokonać pomiędzy realizowanym celem interesu ogólnego a rozpatrywanymi prawami, Trybunał zauważył przede wszystkim, że udostępnienie omawianych informacji imiennych w postaci elektronicznej może, w zależności od przedmiotu działalności rozpatrywanych zrzeszeń lub fundacji nieprowadzących działalności gospodarczej, ujawnić informacje na temat pewnych wrażliwych aspektów życia prywatnego danych

²² Artykuł 88a p.u.s.p. w zmienionym brzmieniu, art. 45 § 3 ustawy o Sądzie Najwyższym w zmienionym brzmieniu, a także art. 8 § 2 p.u.s.a. w zmienionym brzmieniu.

²³ Artykuł 7 i art. 8 ust. 1 Karty.

²⁴ Artykuł 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) i e), art. 6 ust. 3 oraz art. 9 ust. 1 RODO.

²⁵ W rozumieniu art. 6 ust. 3 i art. 9 ust. 2 lit. g) RODO.

sędziów, w szczególności ich przekonań religijnych lub światopoglądowych. Zwrócił on następnie uwagę, że przetwarzanie danych osobowych, o którym mowa, stwarza swobodny dostęp do tych danych w Internecie dla ogółu społeczeństwa, a w konsekwencji dla potencjalnie nieograniczonej liczby osób. Wskazał on wreszcie, że w szczególnym kontekście, w którym przyjęto rozpatrywane przepisy, udostępnienie tych danych w postaci elektronicznej może narazić sędziów na ryzyko niezasłużonej stygmatyzacji, wpływając w nieuzasadniony sposób na ich postrzeganie zarówno przez jednostki, jak i przez ogół społeczeństwa, a także na ryzyko niesłusznego utrudnienia rozwoju ich kariery. W tych okolicznościach Trybunał doszedł do wniosku, że przetwarzanie danych osobowych takie jak rozpatrywane w niniejszej sprawie stanowi szczególnie poważną ingerencję w prawa podstawowe osób, których dane dotyczą, do poszanowania ich życia prywatnego i do ochrony ich danych osobowych.

Dokonując zatem wyważenia między wagą tej ingerencji a wagą deklarowanego celu interesu ogólnego, Trybunał stwierdził, że biorąc pod uwagę ogólny i szczególny kontekst krajowy, w który wpisuje się przyjęcie rozpatrywanych przepisów, oraz szczególnie poważne konsekwencje, jakie mogą z nich wypływać dla zainteresowanych sędziów, rezultat tego wyważenia nie jest zbalansowany. W porównaniu ze status quo ante wynikającym z wcześniej obowiązujących krajowych ram prawnych udostępnienie w postaci elektronicznej danych osobowych, o których mowa, stanowi bowiem potencjalnie istotną ingerencję w prawa podstawowe zagwarantowane w art. 7 i art. 8 ust. 1 Karty, przy czym ingerencja ta nie może być w niniejszym przypadku usprawiedliwiona ewentualnymi korzyściami, jakie mogłyby być jej efektem w zakresie zapobiegania konfliktom interesów w przypadku sędziów i zwiększenia zaufania do bezstronności tych ostatnich.

Wyrok z dnia 13 lipca 2023 r. (wielka izba), YP i in. (Uchylenie immunitetu sędziowskiego i zawieszenie sędziego w czynnościach służbowych) (C-615/20 i C-671/20, [EU:C:2023:562](#))

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Państwo prawne – Skuteczna ochrona sądowa w dziedzinach objętych prawem Unii – Niezawisłość sędziowska – Pierwszeństwo prawa Unii – Artykuł 4 ust. 3 TUE – Obowiązek lojalnej współpracy – Uchylenie immunitetu w sprawach karnych i zawieszenie sędziego w czynnościach służbowych orzeczone przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego (Polska) – Brak niezawisłości i bezstronności tej izby – Zmiana składu orzekającego mającego rozpoznać sprawę powierzoną wcześniej temu sędziemu – Zakazy, pod rygorem nałożenia kar dyscyplinarnych, kwestionowania przez sądy krajowe umocowania sądu, utrudniania jego funkcjonowania lub dokonywania oceny zgodności z prawem lub skuteczności powoływania sędziów lub ich uprawnień do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości – Obowiązek odstąpienia przez sądy, których to dotyczy, i organy mające kompetencje w zakresie wyznaczania i zmiany składów orzekających od stosowania środków w postaci uchylenia immunitetu sędziowskiego i zawieszenia danego sędziego w czynnościach służbowych – Obowiązek odstąpienia przez te sądy i organy od stosowania przepisów krajowych przewidujących wspomniane zakazy

- **Sprawa C-615/20**

Aktem oskarżenia wniesionym do Sądu Okręgowego w Warszawie (Polska) Prokuratura Okręgowa w Warszawie oskarżyła YP i innych oskarżonych o szereg czynów karalnych. Sprawa ta została przydzielona jednoosobowemu składowi orzekającemu tego sądu, w którym zasiadał sędzia I.T.

Kiedy sprawa ta znajdowała się na bardzo zaawansowanym etapie postępowania, w dniu 14 lutego 2020 r. Prokuratura Krajowa Wydział Spraw Wewnętrznych (Polska) skierowała do Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (Polska)²⁶ wniosek o podjęcie uchwały w przedmiocie zezwolenia na pociągnięcie sędziego I.T. do odpowiedzialności karnej za to, że w 2017 r. zezwolił przedstawicielom środków masowego przekazu na utrwalanie obrazu i dźwięku podczas posiedzenia sądu oraz ogłoszenia postanowienia w tej sprawie i jego ustnych motywów, w wyniku czego miał on ujawnić informacje z postępowania przygotowawczego Prokuratury Okręgowej w Warszawie w tej sprawie.

Uchwałą z dnia 18 listopada 2020 r. (zwaną dalej „sporną uchwałą”) Izba Dyscyplinarna zezwoliła na pociągnięcie sędziego I.T. do odpowiedzialności karnej, zawiesiła go w czynnościach służbowych i obniżyła wysokość jego wynagrodzenia o 25 % na czas trwania tego zawieszenia.

Sąd odsyłający, którym jest skład orzekający Sądu Okręgowego w Warszawie prowadzący aktualnie postępowanie karne przeciwko YP i in. i w którym zasiada jednoosobowo sędzia I.T., wskazuje, że sporna uchwała może stanowić przeszkodę dla dalszego prowadzenia przez niego tego postępowania. W tym kontekście sąd ten postanowił zawiesić postępowanie i zapytać Trybunał zasadniczo o zgodność z prawem Unii przepisów krajowych przyznających organowi, którego niezawisłość i bezstronność nie są zagwarantowane, właściwość do zezwalania na pociągnięcie sędziego sądu powszechnego do odpowiedzialności karnej oraz – w razie wydania uchwały zezwalającej – do zawieszenia danego sędziego w czynnościach służbowych i obniżenia jego wynagrodzenia na czas trwania tego zawieszenia. Jego pytania mają w istocie na celu ustalenie, czy w świetle postanowień i zasad prawa Unii²⁷ sędzia orzekający jednoosobowo, który stanowi sąd odsyłający, pozostaje uprawniony do dalszego rozpoznania sprawy w postępowaniu głównym mimo spornej uchwały, na mocy której został zawieszony w czynnościach służbowych.

- **Sprawa C-671/20**

Inne postępowanie karne z aktu oskarżenia wniesionego przez Prokuraturę Okręgową w Warszawie toczy się przeciwko M.M., również oskarżonemu o popełnienie szeregu przestępstw, w przedmiocie postanowienia tej prokuratury o zarządzeniu ustanowienia hipoteki przymusowej na nieruchomości należącej do M.M. Ten ostatni wniósł na to postanowienie zażalenie do Sądu Okręgowego w Warszawie, w ramach którego to sądu sprawa z tego zażalenia została przydzielona najpierw sędziemu I.T.

W następstwie wydania spornej uchwały, na mocy której między innymi zawieszono sędziego I.T. w czynnościach służbowych, prezes Sądu Okręgowego w Warszawie polecił przewodniczącej wydziału, w którym orzekał sędzia I.T., zmianę składów sądu w sprawach, które znajdowały się w referacie tego sędziego, z wyjątkiem sprawy, w której sędzia I.T. zwrócił się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym będącym przedmiotem sprawy C-615/20. W konsekwencji przewodnicząca wydziału wydała zarządzenie o ponownym przydziale spraw przydzielonych wcześniej sędziemu I.T., wśród których była również sprawa M.M.

²⁶ Ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym w Sądzie Najwyższym (Polska) utworzono nową izbę o nazwie Izba Dyscyplinarna. Ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym, która weszła w życie w 2020 r., izbie tej przyznano nowe kompetencje, w szczególności w zakresie zezwalania na pociągnięcie sędziów do odpowiedzialności karnej lub ich tymczasowe aresztowanie (art. 27 § 1 pkt 1a).

²⁷ Mianowicie art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, ustanawiające zasadę państwa prawnego i wymogi skutecznej ochrony prawnej, a także zasady pierwszeństwa, lojalnej współpracy i pewności prawa.

Zdaniem sądu odsyłającego, czyli innego orzekającego jednoosobowo składu Sądu Okręgowego w Warszawie, któremu przydzielono tę sprawę, powyższe zdarzenia wskazują, że prezes tego sądu uznał moc wiążącą spornej uchwały i stwierdził, iż zawieszenie sędziego I.T. w czynnościach służbowych skutkuje brakiem możliwości rozpoznania sprawy przez tego sędziego, względnie stanowi długotrwałą przeszkodę w takim rozpoznaniu sprawy.

Tymczasem sąd ten zastanawia się nad mocą wiążącą aktu takiego jak sporna uchwała oraz nad umocowaniem innych składów orzekających wyznaczonych w następstwie wykonania tej uchwały. Wskazuje on ponadto, że badania mocy wiążącej owej uchwały zakazują mu, pod rygorem nałożenia kar dyscyplinarnych, niedawno ustanowione przepisy krajowe. Zadane Trybunałowi przez niego pytania zmierzają w istocie do ustalenia, czy w świetle postanowień i zasad prawa Unii²⁸ może on, nie stwarzając ryzyka pociągnięcia do odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziego zasiadającego jednoosobowo w jego składzie, uznać sporną uchwałę za pozbawioną mocy wiążącej, skutkiem czego sąd ten nie byłby uprawniony do rozpoznania sprawy w postępowaniu głównym, która to sprawa została przydzielona mu w następstwie owej uchwały, oraz czy w związku z tym rzeczoną sprawę należy ponownie przydzielić sędziemu pierwotnie ją rozpoznającemu.

W wyroku wydanym w tych sprawach połączonych Trybunał w składzie wielkiej izby odniósł się do ustaleń zawartych w jego dotychczasowym orzecznictwie²⁹, w szczególności w wyroku z dnia 5 czerwca 2023 r., *Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów)*³⁰. Orzekł on w istocie, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE stoi na przeszkodzie przepisom krajowym pozwalającym organowi takiemu jak Izba Dyscyplinarna, którego niezawisłość i bezstronność nie są zagwarantowane, na uchylenie immunitetu sędziego, zawieszenie go w czynnościach służbowych oraz obniżenie jego wynagrodzenia. Doprecyzował on również, w świetle zasady pierwszeństwa prawa Unii i zasady lojalnej współpracy ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE, konsekwencje, jakie w kontekście aktu takiego jak sporna uchwała, pociągającego za sobą, z naruszeniem art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, zawieszenie w czynnościach służbowych sędziego orzekającego w składzie jednego sędziego, wynikają z wysnucia powyższego wniosku dla sądu krajowego, a także dla organów sądowych mających kompetencje w zakresie wyznaczania i zmiany składów orzekających tego sądu krajowego.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał orzekł, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE stoi na przeszkodzie przepisom krajowym przyznającym organowi, którego niezawisłość i bezstronność nie są zagwarantowane, właściwość do zezwalania na pociągnięcie sędziego sądu powszechnego do odpowiedzialności karnej oraz – w razie wydania uchwały zezwalającej – do zawieszenia danego sędziego w czynnościach służbowych i obniżenia jego wynagrodzenia na czas trwania tego zawieszenia.

W tym względzie Trybunał zauważył, że już po zainicjowaniu tych dwóch spraw prejudycjalnych wydał on wyrok *Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów)*, w którym orzekł w szczególności, iż powierzając Izbie Dyscyplinarnej, której niezawisłość i bezstronność nie są zagwarantowane³¹,

²⁸ Mianowicie art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a także zasady pierwszeństwa, lojalnej współpracy i pewności prawa.

²⁹ Dotyczącym braku niezawisłości i bezstronności Izby Dyscyplinarnej ustanowionej ustawą o Sądzie Najwyższym z 2017 r., poddaną nowelizacji w ramach reformy polskiego wymiaru sprawiedliwości z 2019 r.

³⁰ Wyrok z dnia 5 czerwca 2023 r., *Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów)* (C-204/21, [EU:C:2023:442](#)).

³¹ W pkt 102 wyroku *Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów)* Trybunał, opierając się na swoim wcześniejszym orzecznictwie [pkt 112 wyroku z dnia 15 lipca 2021 r., *Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów)*]

uprawnienia do orzekania w sprawach mających bezpośredni wpływ na status sędziego i pełnienie przez niego urzędu, takich jak sprawy o zezwolenie na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej, Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE³².

We wspomnianym wyroku Trybunał podkreślił, że już sama perspektywa narażenia sędziów na ryzyko wystąpienia o zezwolenie na pociągnięcie ich do odpowiedzialności karnej i uzyskania tego zezwolenia w postępowaniu przed organem, którego niezależność nie jest zagwarantowana, może negatywnie wpłynąć na niezawisłość tych sędziów oraz że odnosi się to również do ryzyka, iż taki organ będzie decydował o ewentualnym zawieszeniu ich w czynnościach służbowych i o obniżeniu ich wynagrodzenia³³.

W niniejszej sprawie sporną uchwałę wydano wobec sędziego I.T.³⁴ na podstawie przepisów krajowych, które Trybunał we wspomnianym powyżej wyroku uznał za sprzeczne z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w zakresie, w jakim przyznają takiemu organowi właściwość do wydawania aktów takich jak owa uchwała.

O ile organy danego państwa członkowskiego są zobowiązane do zmiany uregulowania krajowego, które było przedmiotem wyroku w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, aby dostosować je do wymogów prawa Unii, o tyle sądy tego państwa członkowskiego są ze swej strony zobowiązane do zapewnienia poszanowania tego wyroku w ramach wykonywania swoich zadań, co oznacza między innymi, że sądy te powinny uwzględnić, w stosownych przypadkach, zawarte w nim elementy prawne w celu określenia zakresu przepisów prawa Unii, które powinny stosować. W konsekwencji sąd odsyłający w sprawie C-615/20 jest zobowiązany wyciągnąć w sprawie w postępowaniu głównym wszelkie konsekwencje wynikające z ustaleń zawartych w wyroku Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów).

W drugiej kolejności Trybunał dokonał wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, zasady pierwszeństwa prawa Unii i zasady lojalnej współpracy w ten sposób, że:

- po pierwsze, skład orzekający sądu krajowego, który rozpoznaje sprawę w składzie jednego sędziego, w stosunku do którego organ, którego niezawisłość i bezstronność nie są

(C-791/19, [EU:C:2021:596](#)) powtórzył swoją ocenę, zgodnie z którą Izba Dyscyplinarna nie spełnia ustanowionego wymogu niezawisłości i bezstronności.

³² Wyrok Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów), pkt 1 sentencji.

³³ Wyrok Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów), pkt 101.

³⁴ Mianowicie sędziego sądu powszechnego, który na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE może orzekać o kwestiach związanych ze stosowaniem lub z wykładnią prawa Unii.

zagwarantowane, wydał uchwałę zezwalającą na pociągnięcie go do odpowiedzialności karnej oraz zawieszającą go w czynnościach służbowych i obniżającą jego wynagrodzenie, może zasadnie odstąpić od stosowania takiej uchwały stojącej na przeszkodzie wykonywaniu przez ten skład kompetencji judykacyjnej w tej sprawie oraz

- po drugie, organy sądowe mające kompetencje w zakresie wyznaczania i zmiany składów orzekających tego sądu krajowego również powinny odstąpić od stosowania tej uchwały stojącej na przeszkodzie dla wykonywania tej kompetencji judykacyjnej przez wspomniany skład orzekający.

W tym względzie Trybunał przypominał, że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem³⁵ zasada pierwszeństwa prawa Unii wymaga w szczególności, aby sąd krajowy, którego zadaniem jest stosowanie, w ramach swojej właściwości, przepisów prawa Unii, zapewnił pełną skuteczność wymogów tego prawa w zawisłym przed nim sporze, odstępując w razie potrzeby od stosowania, z mocy własnych uprawnień, wszelkich uregulowań lub praktyk krajowych, które są sprzeczne z bezpośrednio skutecznym przepisem prawa Unii, bez konieczności żądania uprzedniego zniesienia tych uregulowań lub praktyk w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym ani bez konieczności oczekiwania na takie zniesienie. Przestrzeganie tego obowiązku stanowi wyraz zasady lojalnej współpracy.

Tymczasem art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, interpretowany w świetle art. 47 Karty³⁶, wywołuje skutek bezpośredni, który wiąże się z odstąpieniem od stosowania wszelkich obowiązujących w prawie krajowym przepisów, orzecnictwa lub praktyki sprzecznych z tymi postanowieniami prawa Unii, zgodnie z ich wykładnią dokonaną przez Trybunał³⁷.

Nawet w braku krajowych środków ustawodawczych, które położyłyby kres uchybieniu stwierdzonemu przez Trybunał, sądy krajowe powinny podjąć wszelkie działania w celu ułatwienia osiągnięcia pełnej skuteczności prawa Unii zgodnie z wnioskami zawartymi w wyroku stwierdzającym to uchybienie. Powinny one ponadto, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy, usunąć sprzeczne z prawem skutki naruszenia prawa Unii.

W celu dopełnienia powyższych obowiązków sąd krajowy powinien odstąpić od stosowania aktu takiego jak sporna uchwała, na mocy którego zawieszono sędziego w czynnościach służbowych z naruszeniem art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, w przypadku gdy z punktu widzenia danej sytuacji procesowej jest to nieodzowne dla zagwarantowania pierwszeństwa prawa Unii³⁸.

Wreszcie Trybunał podkreślił, że w sytuacji gdy akt taki jak sporna uchwała został przyjęty przez organ niestanowiący niezawisłego i bezstronnego sądu w rozumieniu prawa Unii, nie będzie można skutecznie powoływać się na jakiegokolwiek względy wywodzone z zasady pewności prawa lub mające związek z przywoływaną powagą rzeczy osądzonej tej uchwały celem uniemożliwienia sądowi

³⁵ Zobacz podobnie wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., *RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego)* (C-430/21, [EU:C:2022:99](#), pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo, a także pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).

³⁶ Które to postanowienie nakłada na państwa członkowskie jasny i precyzyjny obowiązek osiągnięcia rezultatu, który jest bezwarunkowy, w szczególności jeśli chodzi o niezawisłość i bezstronność sądów, do których należy dokonywanie wykładni i stosowanie prawa Unii, oraz o wymóg, ażeby sądy te były uprzednio ustanowione na mocy ustawy.

³⁷ Wyrok Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów), pkt 78 i przytoczone tam orzecznictwo.

³⁸ Zobacz podobnie wyrok z dnia 6 października 2021 r., *W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie)* (C-487/19, [EU:C:2021:798](#), pkt 159, 161).

odsyłającemu i organom sądowym mającym kompetencje w zakresie wyznaczania i zmiany składów orzekających sądu krajowego odstąpienia od stosowania takiej uchwały³⁹.

W tym względzie Trybunał zauważył, że postępowanie główne w sprawie C-615/20 zostało zawieszone przez sąd odsyłający do czasu wydania niniejszego wyroku. W tym kontekście dalsze prowadzenie tego postępowania przez sędziego wchodzącego w jednoosobowy skład orzekający sądu odsyłającego, w szczególności na zaawansowanym etapie, na którym znajduje się to postępowanie, uważane za szczególnie złożone, nie wydaje się naruszać pewności prawa. Przeciwnie, wydaje się, że takie rozwiązanie jest w stanie pozwolić na to, by rozpoznanie sprawy w postępowaniu głównym mogło zakończyć się orzeczeniem, które będzie zgodne z jednej strony z wymogami wynikającymi z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a z drugiej strony z prawem jednostek, których ono dotyczy, do rzetelnego procesu sądowego w rozsądnym terminie.

W tych okolicznościach sąd odsyłający w sprawie C-615/20 może zasadnie odstąpić od stosowania spornej uchwały, tak aby mógł on kontynuować rozpoznanie sprawy w postępowaniu głównym w obecnym składzie bez przeszkód ze strony organów sądowych mających kompetencje w zakresie wyznaczania i zmiany składów orzekających sądu krajowego.

W trzeciej kolejności Trybunał dokonał wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a także zasad pierwszeństwa prawa Unii i lojalnej współpracy w powiązaniu z sytuacją składu orzekającego sądu krajowego, takiego jak sąd odsyłający w sprawie C-671/20, któremu sprawę przydzieloną wcześniej innemu składowi orzekającemu tego sądu krajowego przekazano w następstwie aktu Izby Dyscyplinarnej, takiego jak sporna uchwała, w szczególności w celu ustalenia, czy ten sąd odsyłający powinien w niniejszym wypadku odstąpić od stosowania rzeczony uchwały i wstrzymać się od dalszego rozpoznawania wspomnianej sprawy.

Podkreślił on w tym względzie, że spoczywający na sądach krajowych obowiązek odstąpienia od stosowania uchwały skutkującej, z naruszeniem art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, zawieszeniem sędziego w czynnościach służbowych, jeżeli z punktu widzenia danej sytuacji procesowej jest to nieodzowne dla zagwarantowania pierwszeństwa prawa Unii, ciąży w szczególności na składzie orzekającym, któremu dana sprawa miałaby zostać przydzielona w związku z taką uchwałą. W konsekwencji ten skład orzekający powinien wstrzymać się od rozpoznania sprawy. Powyższy obowiązek wiąże również organy mające kompetencje w zakresie wyznaczania i zmiany składów orzekających sądu krajowego, które powinny w związku z tym ponownie przydzielić tę sprawę składowi orzekającemu, który miał ją pierwotnie rozpoznać.

W niniejszej sprawie nie można skutecznie powoływać się na jakiegokolwiek względy wywodzone z zasady pewności prawa lub mające związek z powagą rzeczy osądzonej, jaką miałyby mieć wspomniana uchwała.

W tym względzie Trybunał zauważył, że w sprawie C-671/20 i w odróżnieniu od innych spraw z referatu sędziego I.T., które w międzyczasie również zostały przydzielone innym składom orzekającym, jednak ich rozpoznanie było kontynuowane, czy wręcz ewentualnie zakończone wydaniem orzeczenia przez te nowe składy, postępowanie główne zostało zawieszone do czasu wydania niniejszego wyroku. W tych okolicznościach podjęcie tego postępowania przez sędziego I.T. wydaje się stwarzać możliwość, by mogło ono, niezależnie od opóźnienia spowodowanego przez sporną uchwałą, doprowadzić do wydania orzeczenia, które będzie zgodne zarówno z wymogami

³⁹ Zobacz podobnie wyrok W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie), pkt 160.

wynikającymi z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, jak i z wymogami wynikającymi z prawa jednostki, której to postępowanie dotyczy, do rzetelnego procesu sądowego.

W rezultacie Trybunał dokonał wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz zasady pierwszeństwa prawa Unii i lojalnej współpracy w ten sposób, że:

- po pierwsze, skład orzekający sądu krajowego, któremu sprawę przydzieloną wcześniej innemu składowi orzekającemu tego sądu przekazano w następstwie uchwały wydanej przez organ, którego niezawisłość i bezstronność nie są zagwarantowane i który zezwolił na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej sędziego zasiadającego jednoosobowo w tym ostatnim składzie orzekającym oraz zawiesił tego sędziego w czynnościach służbowych i obniżył jego wynagrodzenie, powinien odstąpić od stosowania tej uchwały i wstrzymać się od dalszego rozpoznawania tej sprawy oraz
- po drugie, organy sądowe mające kompetencje w zakresie wyznaczania i zmiany składów orzekających sądu krajowego są w takim wypadku zobowiązane do ponownego przydzielenia tej sprawy składowi orzekającemu pierwotnie ją rozpoznającemu.

Co się tyczy, w czwartej kolejności, przepisów krajowych i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wymienionych przez sąd odsyłający w sprawie C-671/20⁴⁰, które stoją na przeszkodzie temu, by ten ostatni sąd mógł – nawet jeżeli będzie on do tego zobowiązany w świetle odpowiedzi udzielonych przez Trybunał na jego pozostałe pytania – orzec w przedmiocie braku mocy wiążącej aktu takiego jak sporna uchwała i w stosownym wypadku odstąpić od jej stosowania, Trybunał wskazał, że wykonywanie przez sąd krajowy powierzonych mu w ten sposób w traktatach zadań i wywiązywanie się ze spoczywających na nim na mocy tych traktatów obowiązków poprzez nadanie skuteczności postanowieniu takiemu jak art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nie może podlegać zakazowi ani stanowić przewinienia dyscyplinarnego sędziów zasiadających w takim sądzie⁴¹.

Jednocześnie w świetle bezpośredniej skuteczności art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE zasada pierwszeństwa prawa Unii nakłada na sądy krajowe obowiązek odstąpienia od stosowania wszelkiego orzecznictwa krajowego sprzecznego z tym postanowieniem prawa Unii w jego wykładni dokonanej przez Trybunał. A zatem w przypadku gdyby w następstwie wyroków wydanych przez Trybunał sąd krajowy uznał, iż orzecznictwo krajowego sądu konstytucyjnego jest sprzeczne z prawem Unii, okoliczność, że taki sąd krajowy nie zastosowałby tego orzecznictwa konstytucyjnego, zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii, także nie może powodować powstania odpowiedzialności dyscyplinarnej⁴².

W konsekwencji art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz zasady pierwszeństwa prawa Unii i lojalnej współpracy należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie:

- z jednej strony przepisom krajowym, które zakazują sądowi krajowemu, pod rygorem nałożenia kar dyscyplinarnych na sędziów wchodzących w jego skład, badania mocy wiążącej aktu wydanego

⁴⁰ Artykuł 42a §§ 1 i 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych, zmienionej ustawą z dnia 20 grudnia 2019 r., przewiduje w szczególności nałożenie na sądy powszechne zakazu kwestionowania umocowania sądów i oceny zgodności z prawem powołania sędziego lub wynikającego z tego powołania uprawnienia do wykonywania zadań z zakresu wymiaru sprawiedliwości. Artykuł 107 § 1 pkt 3 tej ustawy ustanawia jako przewinienie dyscyplinarne między innymi wszelkie działania sędziów sądów powszechnych kwestionujące skuteczność powołania sędziego.

⁴¹ Zobacz podobnie wyrok Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów), pkt 132.

⁴² Zobacz podobnie wyrok Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów), pkt 132.

przez organ, którego niezawisłość i bezstronność nie są zagwarantowane i który zezwolił na pociągnięcie sędziego do odpowiedzialności karnej oraz zawiesił go w czynnościach służbowych i obniżył jego wynagrodzenie, jak również w stosownym wypadku odstąpienia od stosowania tego aktu, oraz

- z drugiej strony orzecznictwu sądu konstytucyjnego, zgodnie z którym akty powołania sędziów nie mogą podlegać kontroli sądowej, w zakresie, w jakim orzecznictwo to może stanowić przeszkodę dla takiego badania.

Wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r. (wielka izba), Krajowa Rada Sądownictwa (Dalsze zajmowanie stanowiska sędziego) (C-718/21, [EU:C:2023:1015](#))

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 267 TFUE – Pojęcie „sądu” – Kryteria – Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego (Polska) – Odesłanie prejudycjalne skierowane przez skład orzekający nieposiadający statusu niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy – Niedopuszczalność

Pismem z dnia 30 grudnia 2020 r. L.G., sędzia Sądu Okręgowego w K. (Polska), poinformował Krajową Radę Sądownictwa (Polska) (zwaną dalej „KRS”) o swojej woli dalszego zajmowania stanowiska sędziego po osiągnięciu zwykłego wieku przejścia w stan spoczynku. W odpowiedzi na umorzenie przez KRS postępowania w sprawie wyrażenia zgody na dalsze zajmowanie przez L.G. stanowiska sędziego z powodu przekroczenia przez niego terminu zawitego do złożenia odnośnego oświadczenia, L.G. wniósł odwołanie do organu odsyłającego. Powziąwszy wątpliwość co do zgodności z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE przepisów krajowych, które z jednej strony uzależniają skuteczność takiego oświadczenia składanego przez sędziego od zgody KRS, zaś z drugiej strony przewidują dla złożenia tego oświadczenia bezwzględny termin zawity, organ ten wystąpił do Trybunału w trybie prejudycjalnym.

W tym wypadku w skład organu odsyłającego wchodzi trzech sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (zwanej dalej „Izbą Kontroli Nadzwyczajnej”), utworzonej w Sądzie Najwyższym (Polska) w następstwie niedawnych reform polskiego systemu sądownictwa⁴³. Tych trzech sędziów powołano do rzeczonoj izby na podstawie uchwały nr 331/2018 wydanej przez KRS w dniu 28 sierpnia 2018 r. (zwanej dalej „uchwałą nr 331/2018”).

Tymczasem, po pierwsze, uchwała ta została uchylona wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego (Polska)⁴⁴, z dnia 21 września 2021 r. Po drugie, w wyroku z dnia 8 listopada 2021 r. w sprawie Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce⁴⁵ (zwanym dalej „wyrokiem Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce”) Europejski Trybunał Praw Człowieka (zwany dalej „ETPC”) stwierdził, że doszło do naruszenia wymogu dotyczącego „sądu ustanowionego ustawą”, ustanowionego w art. 6 ust. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁴⁶, ze względu na proces

⁴³ Izba ta, podobnie jak inna nowa izba w Sądzie Najwyższym, Izba Dyscyplinarna, zostały utworzone na mocy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, która weszła w życie w dniu 3 kwietnia 2018 r.

⁴⁴ Wyrok ten został wydany w następstwie wyroku z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, [EU:C:2021:153](#)).

⁴⁵ CE:ECHR:2021:1108JUD004986819.

⁴⁶ Podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.

nominacyjny, który na podstawie uchwały nr 331/2018 doprowadził do powołania członków dwóch składów orzekających złożonych z trzech sędziów Izby Kontroli Nadzwyczajnej.

W swoim wyroku Trybunał, zasiadający w składzie wielkiej izby, uznał wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym za niedopuszczalny z tego powodu, że organ odsyłający nie stanowi „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE.

Ocena Trybunału

Na wstępie Trybunał przypomniał, że przy ustalaniu, czy organ występujący z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym ma charakter „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE, Trybunał bierze pod uwagę całokształt okoliczności, takich jak ustanowienie organu na podstawie ustawy, jego stały charakter, obligatoryjny charakter jego jurysdykcji, kontradyktoryjność postępowania, stosowanie przez organ przepisów prawa oraz jego niezawisłość. W odniesieniu do tej kwestii Trybunał zauważył już, że Sąd Najwyższy jako taki spełnia powyższe wymogi, i uściślił w tym względzie, że w zakresie, w jakim wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony przez sąd krajowy, należy domniemywać, że spełnia on te wymogi niezależnie od tego, w jakim konkretnie składzie sędziowskim orzeka. W ramach procedury prejudycjalnej w świetle podziału zadań między Trybunałem a sądem krajowym do Trybunału nie należy bowiem badanie, czy postanowienie odsyłające zostało wydane zgodnie z przepisami krajowymi regulującymi ustrój sądów i postępowanie przed nimi.

To domniemanie może jednak zostać obalone, jeżeli prawomocne orzeczenie sądowe wydane przez sąd jednego z państw członkowskich lub międzynarodowy prowadziłyby do uznania, że sędzia orzekający jako sąd odsyłający nie jest sądem niezawisłym, bezstronnym i ustanowionym uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w świetle art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”)⁴⁷.

W tym względzie Trybunał zauważył, że wyrok Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce oraz wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 września 2021 r. mają prawomocny charakter i dotyczą konkretnie okoliczności, w których sędziowie Izby Kontroli Nadzwyczajnej zostali powołani na podstawie uchwały nr 331/2018.

Dokładniej rzecz ujmując, po pierwsze, w wyroku Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce ETPC stwierdził zasadniczo, że powoływanie członków zasiadających w odnośnych składach orzekających Izby Kontroli Nadzwyczajnej odbyło się z oczywistym naruszeniem podstawowych przepisów krajowych regulujących procedurę powoływania sędziów. O ile prawdą jest, że spośród sześciu sędziów zasiadających w składach orzekających Izby Kontroli Nadzwyczajnej w sprawach, które doprowadziły do wydania tego wyroku, tylko jeden zasiada w składzie organu odsyłającego, o tyle z uzasadnienia wspomnianego wyroku jasno wynika, że ocena dokonana przez ETPC odnosi się bez różnicy do wszystkich sędziów owej izby, którzy zostali do niej powołani w analogicznych okolicznościach, a w szczególności na podstawie uchwały nr 331/2018.

Po drugie, w wyroku z dnia 21 września 2021 r. Naczelny Sąd Administracyjny uchylił uchwałę nr 331/2018, opierając się w szczególności na ustaleniach i ocenach, które w dużym stopniu pokrywają się z ustaleniami i ocenami zawartymi w wyroku Dolińska-Ficek i Ozimek przeciwko Polsce.

⁴⁷ Zobacz wyrok z dnia 29 marca 2022 r., *Getin Noble Bank* (C-132/20, [EU:C:2022:235](#), pkt 72).

W świetle ustaleń i ocen wynikających z tych dwóch wyroków oraz z jego własnego orzecznictwa Trybunał zbadał, czy domniemanie poszanowania wymogów związanych z pojęciem „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE należy uznać za obalone względem organu odsyłającego.

W tym względzie Trybunał podkreślił w pierwszej kolejności, że sędziowie zasiadający w organie odsyłającym zostali powołani do Izby Kontroli Nadzwyczajnej na wniosek KRS, czyli organu, w którym w następstwie niedawnych zmian ustawodawczych⁴⁸ 23 z 25 członków zostało wskazanych przez władzę wykonawczą i ustawodawczą lub jest członkami tych władz. Prawdą jest, że okoliczność, iż organ taki jak KRS uczestniczący w procesie powoływania sędziów, składa się w przeważającej mierze z członków wybranych przez władzę ustawodawczą, nie może sama w sobie prowadzić do powzięcia wątpliwości co do statusu sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy i co do niezawisłości sędziów wyłonionych w tym procesie. Jednakże inaczej jest w przypadku, gdy ta sama okoliczność, w połączeniu z innymi istotnymi czynnikami i warunkami, w jakich dokonano tych wyborów, prowadzą do powstania takich wątpliwości. Otóż zmiany ustawodawcze dotyczące KRS nastąpiły jednocześnie z przeprowadzeniem zasadniczej reformy Sądu Najwyższego, obejmującej w szczególności utworzenie w ramach tego sądu dwóch nowych izb, a także obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku zasiadających w nim sędziów. Zmiany te miały zatem miejsce w momencie, gdy spodziewano się, że w niedługim czasie wiele zwolnionych lub nowo stworzonych stanowisk sędziowskich w Sądzie Najwyższym będzie podlegało obsadzeniu.

W drugiej kolejności utworzonej w ten sposób ex nihilo Izbie Kontroli Nadzwyczajnej powierzono właściwość do rozpoznawania spraw szczególnie wrażliwych, w tym protestów wyborczych i protestów związanych z przeprowadzeniem referendów, czy też skarg nadzwyczajnych mogących prowadzić do uchylecia prawomocnych orzeczeń sądów powszechnych lub innych izb Sądu Najwyższego.

W trzeciej kolejności, równoległe do wskazanych powyżej zmian ustawodawczych, regulacje w zakresie odwołań od uchwał KRS dotyczących przedstawiania kandydatur na stanowiska sędziego Sądu Najwyższego zostały istotnie zmienione w sposób prowadzący do zniweczenia skuteczności takich odwołań. W tym zakresie Trybunał podkreślił również, że ograniczenia wprowadzone tymi ostatnimi zmianami dotyczą jedynie odwołań wnoszonych od uchwał KRS dotyczących przedstawiania kandydatur na stanowiska sędziego Sądu Najwyższego, podczas gdy uchwały KRS dotyczące przedstawiania kandydatur na stanowiska sędziów w innych sądach krajowych nadal podlegają wcześniej obowiązującemu ogólnemu systemowi kontroli sądowej⁴⁹.

W czwartej kolejności Trybunał już w wyroku W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie)⁵⁰ wskazał również, że zanim doszło do powołania na podstawie uchwały nr 331/2018 członka Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych, o którym była mowa w sprawie leżącej u podstaw tamtego wyroku, Naczelny Sąd Administracyjny, przed którym toczyło się właśnie postępowanie mające na celu uchylenie tej uchwały, postanowieniem z dnia 27 września 2018 r.

⁴⁸ Artykuł 9a ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, zmienionej ustawą z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie w dniu 17 stycznia 2018 r., oraz ustawą z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie w dniu 27 lipca 2018 r.

⁴⁹ Wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, [EU:C:2021:153](#), pkt 157, 162, 164).

⁵⁰ Wyrok z dnia 6 października 2021 r., **W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie)** (C-487/19, [EU:C:2021:798](#)).

wstrzymał jej wykonanie. Otóż ta sama okoliczność potwierdza się w odniesieniu do trzech członków zasiadających w organie odsyłającym. W związku z tym fakt dokonania przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, w trybie pilnym i bez oczekiwania, by zapoznać się z uzasadnieniem postanowienia z dnia 27 września 2018 r., rozpatrywanych powołań na podstawie uchwały nr 331/2018, której wykonanie zostało przecież wstrzymane na mocy owego postanowienia, poważnie naruszył zasadę podziału władz charakteryzującą funkcjonowanie państwa prawnego.

W piątej kolejności, chociaż przed Naczelnym Sądem Administracyjnym toczyło się postępowanie w sprawie odwołania mającego na celu uchylenie uchwały nr 331/2018, które sąd ten zawiesił do czasu wydania przez Trybunał wyroku w sprawie A.B. i in.⁵¹, polski ustawodawca przyjął ustawę, w której przewidziano w szczególności zniesienie możliwości wnoszenia odwołań od uchwał KRS obejmujących wnioski o powołanie sędziów Sądu Najwyższego oraz umorzenie niezakończonych jeszcze postępowań w sprawach takich odwołań⁵². Tymczasem, co się tyczy zmian wprowadzonych tą ustawą, Trybunał orzekł już, że zwłaszcza gdy są one rozpatrywane w powiązaniu ze wszystkimi elementami danego kontekstu, takie zmiany mogą sugerować, iż polska władza ustawodawcza działała w określonym celu uniemożliwienia przeprowadzenia jakiegokolwiek kontroli sądowej omawianych uchwał⁵³.

Wreszcie w szóstej kolejności Trybunał wyjaśnił, że o ile skutki wyżej wymienionego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 września 2021 r. nie odnoszą się do ważności oraz skuteczności prezydenckich aktów powołań na rozpatrywane stanowiska sędziowskie, o tyle akt, w którym KRS rekomenduje kandydata na stanowisko sędziego Sądu Najwyższego, stanowi warunek sine qua non, aby ten kandydat mógł zostać powołany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na takie stanowisko.

Podsumowując, Trybunał orzekł, że wszystkie elementy zarówno systemowe, jak i dotyczące konkretnych okoliczności faktycznych, o których mowa powyżej, a które charakteryzowały powołanie do Izby Kontroli Nadzwyczajnej trzech sędziów tworzących organ odsyłający, skutkują tym, że organ ten nie ma statusu niezależnego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 akapit drugi Karty, co sprawia, że ten skład orzekający nie stanowi „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE. Elementy te mogą bowiem budzić w przekonaniu jednostek uzasadnione wątpliwości co do niepodatności zainteresowanych i składu orzekającego, w którym zasiadają, na czynniki zewnętrzne, w szczególności bezpośrednio lub pośrednio wpływy krajowej władzy ustawodawczej i wykonawczej, oraz co do ich neutralności względem ścierających się przed nimi interesów. Tego rodzaju elementy mogą prowadzić do braku widocznych oznak niezależności lub bezstronności tych sędziów i tego organu, co mogłoby podważyć zaufanie, jakie sądownictwo powinno budzić w tych jednostkach w społeczeństwie demokratycznym i w państwie prawnym.

⁵¹ Wyrok z dnia 2 marca 2021 r., *A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie)* (C-824/18, [EU:C:2021:153](#)).

⁵² Ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, która weszła w życie w dniu 23 maja 2019 r.

⁵³ Wyrok z dnia 2 marca 2021 r., *A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie)* (C-824/18, [EU:C:2021:153](#), pkt 137, 138).

2. Zasady ustawowej określoności i proporcjonalności czynów zabronionych i kar

Wyrok z dnia 4 maja 2023 r., Agenția Națională de Integritate (C-40/21, [EU:C:2023:367](#))

Odesłanie prejudycjalne – Decyzja 2006/928/WE – Mechanizm współpracy i weryfikacji postępów Rumunii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 15 ust. 1 – Artykuł 47 – Artykuł 49 ust. 3 – Wybieralne urzędy publiczne – Konflikt interesów – Uregulowanie krajowe przewidujące zakaz sprawowania wybieralnych urzędów publicznych przez z góry ustalony okres – Kara dodatkowa w stosunku do wygaśnięcia mandatu – Zasada proporcjonalności

W 2016 r. skarżący w postępowaniu głównym został wybrany na burmistrza gminy MN (Rumunia). W sprawozdaniu z 2019 r. Agenția Națională de Integritate (ANI) (krajowa agencja ds. etyki, Rumunia) stwierdziła, że nie przestrzegał on przepisów dotyczących konfliktu interesów w sprawach administracyjnych. W przypadku gdyby sprawozdanie to stało się ostateczne, mandat skarżącego w postępowaniu głównym wygasłby z mocy prawa i dodatkowo nałożono by na niego zakaz sprawowania wybieralnych urzędów publicznych na okres trzech lat.

Skarżący w postępowaniu głównym wniósł skargę o stwierdzenie nieważności tego sprawozdania, podnosząc, że prawo Unii stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, na podstawie którego automatycznie i bez możliwości dostosowania stosownie do wagi popełnionego naruszenia na osobę, co do której przyjmuje się, że działała w sytuacji konfliktu interesów nakłada się taki zakaz⁵⁴. Sąd odsyłający, rozpatrujący tę skargę, postanowił zwrócić się do Trybunału z pytaniem o zgodność tego zakazu z zasadą proporcjonalności kar⁵⁵, prawem do pracy⁵⁶ a także prawem do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu⁵⁷, które zostały zagwarantowane w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”).

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał orzekł, że art. 49 ust. 3 Karty nie ma zastosowania do przepisów krajowych, które ustanawiają po zakończeniu postępowania administracyjnego zakaz sprawowania jakichkolwiek wybieralnych urzędów publicznych obowiązujący przez z góry ustalony okres trzech lat

⁵⁴ Artykuł 25 Legea nr. 176/2010 privind integritatea în exercitarea funcțiilor și demnităților publice, pentru modificarea și completarea legii nr. 144/2007 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale de Integritate, precum și pentru modificarea și completarea altor acte normative (ustawy nr 176/2010 o nieskazitelnosci w wykonywaniu funkcji publicznych i sprawowaniu urzędów publicznych, zmieniającej i uzupełniającej ustawę nr 144/2007 o utworzeniu, organizacji i funkcjonowaniu krajowej agencji ds. etyki oraz zmieniającej i uzupełniającej inne akty prawne) z dnia 1 września 2010 r. Ustawa ta wdraża drugi założony cel zawarty w załączniku do decyzji Komisji 2006/928/WE z dnia 13 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu współpracy i weryfikacji postępów Rumunii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją (Dz.U. 2006, L 354, s. 56). załącznik do decyzji Komisji 2006/928/WE z dnia 13 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu współpracy i weryfikacji postępów Rumunii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją (Dz.U. 2006, L 354, s. 56).

⁵⁵ Artykuł 49 ust. 3 Karty.

⁵⁶ Artykuł 15 ust. 1 Karty.

⁵⁷ Artykuł 47 Karty.

wobec osoby, w odniesieniu do której stwierdzono istnienie konfliktu interesów w ramach pełnienia takiego urzędu, w wypadku gdy środek ten nie ma charakteru karnego.

W tym względzie przy ocenie karnego charakteru sankcji istotne są trzy kryteria: kwalifikacja prawna naruszenia w prawie wewnętrznym, charakter naruszenia i stopień surowości sankcji.

Przede wszystkim, co się tyczy pierwszego kryterium, w prawie rumuńskim za sankcje karne nie uważa się ani wygaśnięcia mandatu z mocy prawa w przypadku stwierdzenia konfliktu interesów, ani zakazu pełnienia jakichkolwiek wybieralnych urzędów publicznych. Następnie drugie kryterium wymaga sprawdzenia, czy rozpatrywany środek realizuje w szczególności cel represyjny. Tymczasem kwestionowane przepisy mają na celu zapewnienie uczciwości i przejrzystości w sprawowaniu funkcji i urzędów publicznych oraz zapobieganie korupcji instytucjonalnej. Tak więc celem tego zakazu, podobnie jak wygaśnięcia z mocy prawa mandatu, jest zapewnienie prawidłowego funkcjonowania państwa i przejrzystości poprzez trwałe zakończenie sytuacji konfliktu interesów. W związku z tym taki środek realizuje zasadniczo cel prewencyjny, a nie represyjny. Jeśli chodzi o trzecie kryterium, to zakaz polega nie na nałożeniu kary pozbawienia wolności lub na wymierzeniu grzywny, lecz na zakazie wykonywania w przyszłości określonej działalności, a mianowicie sprawowania wybieralnych urzędów publicznych, i dotyczy ograniczonej grupy osób o szczególnym statusie. Zakaz ten ma również ograniczony czas trwania i nie dotyczy prawa głosu.

Tymczasem w zakresie, w jakim środek ten nie ma charakteru karnego, nie może być oceniany w świetle art. 49 ust. 3 Karty.

Niemniej jednak w zakresie, w jakim rozpatrywane przepisy krajowe stosują prawo Unii, muszą one w każdym razie być zgodne z zasadą proporcjonalności jako ogólną zasadą prawa Unii.

W tym względzie Trybunał stwierdził w drugiej kolejności, że zasada ta nie stoi na przeszkodzie tym przepisom, pod warunkiem że w świetle wszystkich istotnych okoliczności stosowanie tych przepisów prowadzi do nałożenia sankcji adekwatnej do wagi naruszenia, którego ukaraniu służy, przy uwzględnieniu celu polegającego na zapewnieniu uczciwości i przejrzystości w pełnieniu funkcji i urzędów publicznych oraz zapobieganiu korupcji instytucjonalnej. Nie jest tak w przypadku, gdy wyjątkowo, stwierdzone bezprawne zachowanie ma niewielką wagę w świetle zamierzonego celu, podczas gdy wpływ wspomnianej sankcji na sytuację osobistą, zawodową i ekonomiczną danej osoby okazuje się być szczególnie poważny.

Tym samym, automatyczne nałożenie rozpatrywanej sankcji pozwala doprowadzić do trwałego zaprzestania stwierdzonego konfliktu interesów przy zachowaniu funkcjonowania państwa i danych organów pochodzących z wyboru. Ponadto fakt, że prawo przewiduje w tym wypadku zarówno wygaśnięcie mandatu z mocy prawa, jak i automatyczny zakaz sprawowania jakichkolwiek wybieralnych urzędów publicznych przez wystarczająco długi z góry ustalony okres wydaje się zniechęcać osoby pełniące funkcje organu pochodzącego z wyboru do stawiania się w takiej sytuacji i zachęcać je do przestrzegania ciężących na nich obowiązków w tej dziedzinie.

Ponadto, co się tyczy niezbędnego charakteru rozpatrywanego zakazu, ustawodawca rumuński ustalił jego czas trwania na trzy lata z uwagi na istotną wagę, zarówno dla funkcjonowania państwa jak i dla społeczeństwa, okoliczności składających się na sytuację konfliktu interesów. W związku z tym wspomniany zakaz nakłada się w następstwie uchybienia popełnionego przez osobę sprawującą wybieralny urząd publiczny, które jest niewątpliwie poważne. W tym względzie należy również wziąć pod uwagę skalę konfliktu interesów oraz poziom korupcji zaobserwowany w krajowym sektorze publicznym. Dodatkowo wspomniany zakaz jest ograniczony w czasie, ma zastosowanie tylko do niektórych kategorii osób pełniących szczególne funkcje i dotyczy jedynie ograniczonej działalności, a mianowicie wybieralnych urzędów publicznych, oraz nie uniemożliwia wykonywania jakiejkolwiek innej działalności zawodowej.

Wreszcie w odniesieniu do proporcjonalnego charakteru rozpatrywanego środka, biorąc pod uwagę wagę naruszenia interesu publicznego wynikającego z aktów korupcji i konfliktu interesów, nawet najmniejszych, ze strony wybranych kandydatów w krajowym kontekście wysokiego ryzyka korupcji, środek ten nie wydaje się co do zasady nieproporcjonalny w stosunku do naruszenia, za które ma stanowić karę. Niemniej jednak okoliczność, że czas obowiązywania tego zakazu nie jest obwarowany żadną możliwością dostosowania, nie pozwala wykluczyć, że w pewnych wyjątkowych przypadkach sankcja ta może okazać się nieproporcjonalna.

W trzeciej kolejności Trybunał wyjaśnił, że prawo do sprawowania mandatu wyborczego uzyskanego w wyniku demokratycznego procesu wyborczego, takiego jak mandat burmistrza, nie jest objęte zakresem art. 15 ust. 1 Karty.

Chociaż przepis ten jest sformułowany szeroko, jego zakres stosowania nie obejmuje prawa do wykonywania takiego mandatu przez określony czas. Artykuł 15 Karty znajduje się w jej tytule II, zatytułowanym „Wolności”, podczas gdy szczególne postanowienia dotyczące prawa kandydowania w wyborach znajdują się w odrębnym tytule, a mianowicie w tytule V, zatytułowanym „Obywatelstwo”⁵⁸. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka potwierdza tę wykładnię⁵⁹.

W czwartej i ostatniej kolejności Trybunał stwierdził, że art. 47 Karty nie stoi na przeszkodzie danym przepisom krajowym, o ile zainteresowana osoba ma rzeczywistą możliwość zakwestionowania zgodności z prawem sprawozdania, w którym stwierdzono istnienie konfliktu interesów i sankcji nałożonej na jego podstawie, w tym jej proporcjonalności.

Prawo do skutecznego środka prawnego wymaga w szczególności, aby podmiot tego prawa mógł mieć dostęp do właściwego sądu w celu zapewnienia poszanowania praw, jakie gwarantuje mu prawo Unii i w związku z tym w celu zbadania wszystkich kwestii prawnych i faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sporu, który został do tego sądu wniesiony. W niniejszej sprawie omawiane prawo zakłada, że sąd odsyłający może kontrolować zgodność z prawem sprawozdania na temat oceny obciążającego skarżącego w postępowaniu głównym oraz, w stosownym przypadku, stwierdzić nieważność tego sprawozdania oraz sankcji nałożonych na jego podstawie.

Wyrok z dnia 24 lipca 2023 r. (wielka izba), Lin (C-107/23 PPU, [EU:C:2023:606](#))

Odesłanie prejudycjalne – Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej – Artykuł 325 ust. 1 TFUE – Konwencja „OIF” – Artykuł 2 ust. 1 – Obowiązek zwalczania nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii za pomocą odstraszących i skutecznych środków – Obowiązek ustanowienia sankcji karnych – Podatek od wartości dodanej (VAT) – Dyrektywa 2006/112/WE – Poważne nadużycie finansowe związane z VAT – Termin przedawnienia odpowiedzialności karnej – Wyrok trybunału konstytucyjnego stwierdzający nieważność przepisu krajowego regulującego przyczyny przerwania biegu tego terminu – Systemowe ryzyko bezkarności – Ochrona praw podstawowych – Artykuł 49 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Zasada ustawowej określoności czynów zabronionych i kar – Wymogi przewidywalności i precyzyjności ustawy karnej – Zasada retroaktywnego stosowania względniejszej ustawy karnej (lex mitior) – Zasada pewności prawa – Krajowy standard ochrony praw podstawowych – Obowiązek odstąpienia przez sądy państwa

⁵⁸ Zobacz art. 39 i 40 Karty dotyczące prawa głosowania i kandydowania odpowiednio w wyborach do Parlamentu Europejskiego i w wyborach lokalnych.

⁵⁹ Zobacz wyrok ETPC z dnia 8 listopada 2016 r. w sprawie Savisaar przeciwko Estonii, CE:ECHR:2016:1108DEC000836516.

członkowskiego od stosowania wyroków trybunału konstytucyjnego lub sądu najwyższego tego państwa członkowskiego w przypadku niezgodności z prawem Unii – Odpowiedzialność dyscyplinarna sędziów w razie niezastosowania się do tych wyroków – Zasada pierwszeństwa prawa Unii

W 2010 r. C.I., C.O., K.A., L.N. i S.P. (zwani dalej „zainteresowanymi”) nie zaksięgowali w dokumentach rachunkowych transakcji handlowych oraz przychodów uzyskanych ze sprzedaży na rzecz beneficjentów krajowych oleju napędowego nabytego w ramach systemu zawieszenia płatności podatku akcyzowego, powodując stratę dla budżetu państwa zwłaszcza w odniesieniu do podatku od wartości dodanej (VAT) i podatku akcyzowego od oleju napędowego.

Wyrokiem opublikowanym w dniu 25 czerwca 2018 r. Curtea Constitutională (trybunał konstytucyjny, Rumunia) uznał za niezgodny z konstytucją przepis krajowy regulujący przerwanie biegu terminu przedawnienia odpowiedzialności karnej ze względu na to, że naruszał on zasadę ustawowej określoności czynów zabronionych i kar⁶⁰. Sąd ten wyjaśnił następnie w wyroku opublikowanym w dniu 9 czerwca 2022 r., że w braku niezwłocznego działania ustawodawcy rumuńskiego po wydaniu wspomnianego wyroku z 2018 r. rumuńskie prawo stanowione nie przewidywało żadnej przyczyny przerwania biegu rzeczonoego terminu przedawnienia między dniem publikacji tego ostatniego wyroku a datą wejścia w życie, w dniu 30 maja 2022 r., przepisu zastępującego przepis, którego nieważność stwierdzono⁶¹.

Wyrokiem z dnia 30 czerwca 2020 r. Curtea de Apel Braşov (sąd apelacyjny w Braşovie, Rumunia), który jest sądem odsyłającym, skazał zainteresowanych – lub utrzymał w mocy ich skazanie – na kary pozbawienia wolności za przestępstwa oszustwa podatkowego i utworzenia zorganizowanej grupy przestępczej. Zainteresowani wnieśli nadzwyczajne skargi o uchylenie tego wyroku na tej podstawie, że zostali skazani, mimo że upłynął już termin przedawnienia ich odpowiedzialności karnej. W szczególności podnieśli oni, że okoliczność, iż w wyżej wymienionym okresie prawo stanowione nie przewidywało żadnej możliwości przerwania biegu terminów przedawnienia, stanowi sama w sobie względniejszą ustawę karną, która powinna się do nich stosować zgodnie z zasadą retroaktywnego stosowania względniejszej ustawy karnej (lex mitior). W tym kontekście powołali się oni na wyrok Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie (najwyższego sądu kasacyjnego, Rumunia) z dnia 25 października 2022 r., w którym orzekł on, że prawomocny wyrok skazujący może co do zasady stanowić przedmiot nadzwyczajnej skargi o uchylenie opartej na skutkach wyroków trybunału konstytucyjnego jako względniejszej ustawy karnej (lex mitior)⁶².

Sąd odsyłający stwierdza, że gdyby przyjąć taką wykładnię, termin przedawnienia upłynąłby w niniejszej sprawie przed uprawomocnieniem się orzeczenia skazującego zainteresowanych, co skutkowałoby umorzeniem postępowania karnego i brakiem możliwości ich skazania.

⁶⁰ Przepis ten, mianowicie art. 155 ust. 1 rumuńskiego kodeksu karnego, przewidywał przerwanie biegu terminu przedawnienia odpowiedzialności karnej wskutek dokonania „jakiegokolwiek czynności procesowej”. Zdaniem trybunału konstytucyjnego przepis ten był pozbawiony przewidywalności i naruszał zasadę ustawowej określoności czynów zabronionych i kar z uwagi na to, że wyrażenie „jakakolwiek czynność procesowa” obejmowało również czynności, o których nie powiadamia się podejrzanego lub oskarżonego, uniemożliwiając mu w ten sposób powzięcie wiadomości o okoliczności, że rozpoczął się bieg nowego terminu przedawnienia odpowiedzialności karnej.

⁶¹ Artykuł 155 ust. 1 kodeksu karnego został zmieniony w ten sposób, że bieg terminu przedawnienia odpowiedzialności karnej ulega przerwaniu przez jakąkolwiek czynność procesową, o której należy powiadomić podejrzanego lub oskarżonego.

⁶² W tym wyroku z dnia 25 października 2022 r. najwyższy sąd kasacyjny wyjaśnił, że w prawie rumuńskim przepisy dotyczące przerwania biegu przedawnienia odpowiedzialności karnej należą do materialnego prawa karnego i że w konsekwencji podlegają one zasadzie niedziałania prawa karnego wstecz, bez uszczerbku dla zasady retroaktywnego stosowania względniejszej ustawy karnej (lex mitior).

Sąd ten zastanawia się nad zgodnością tej wykładni z prawem Unii w zakresie, w jakim skutkowałaby ona zwolnieniem zainteresowanych z odpowiedzialności karnej za przestępstwa poważnych nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii. Ponadto podkreśla on, że jeżeli okaże się, iż wykładnia zgodna z prawem Unii nie jest możliwa, może on być zmuszony do odstąpienia od stosowania wyroków trybunału konstytucyjnego lub najwyższego sądu kasacyjnego. Nowy system odpowiedzialności dyscyplinarnej pozwala zaś na karanie sędziów, którzy w złej wierze lub w wyniku rażącego niedbalstwa naruszyli wyroki tych sądów.

W ramach pilnego trybu prejudycjalnego zastosowanego z urzędu Trybunał, orzekający w składzie wielkiej izby, wyjaśnił obowiązki wynikające dla państw członkowskich, po pierwsze, z wymogów zwalczania nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii, a po drugie, z nakazu poszanowania praw podstawowych chronionych w prawie Unii i w prawie krajowym.

Ocena Trybunału

Trybunał stwierdził, że ani art. 325 ust. 1 TFUE, ani art. 2 ust. 1 konwencji OIF⁶³ nie zobowiązują sądów państwa członkowskiego do odstąpienia od stosowania wyroków trybunału konstytucyjnego stwierdzających nieważność krajowego przepisu ustawowego regulującego przyczyny przerwania biegu terminu przedawnienia w sprawach karnych, nawet jeśli wyroki te oznaczają, że znaczna liczba spraw karnych, dotyczących w szczególności przestępstw poważnych nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii, zostanie umorzona z powodu przedawnienia odpowiedzialności karnej.

W tym względzie Trybunał wyjaśnił przede wszystkim, że chociaż w czasie zaistnienia okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym przyjęcie przepisów regulujących przedawnienie odpowiedzialności karnej za przestępstwa naruszające interesy finansowe Unii wchodziło w zakres kompetencji państw członkowskich, to przy wykonywaniu tej kompetencji państwa te są zobowiązane do przestrzegania obowiązków wynikających z prawa Unii. Powinny one zatem zwalczać nadużycia finansowe i wszelkie inne nielegalne działania naruszające interesy finansowe Unii za pomocą odstrasżających i skutecznych środków oraz podejmować niezbędne środki w celu zapewnienia, aby czyny stanowiące nadużycia naruszające takie interesy finansowe, w tym nadużycia związane z VAT, były zagrożone skutecznymi, proporcjonalnymi i odstrasżającymi sankcjami karnymi. Z tego względu owe państwa powinny czuwać nad tym, aby przepisy dotyczące przedawnienia przewidziane przez prawo krajowe pozwalały na skuteczne ukaranie przestępstw związanych z takimi nadużyciami.

Zastosowanie wyroków trybunału konstytucyjnego stwierdzających nieważność krajowego przepisu ustawowego regulującego przyczyny przerwania biegu terminu przedawnienia odpowiedzialności karnej skutkowałoby zaś umorzeniem postępowania karnego i niemożnością skazania zainteresowanych. Takie zastosowanie mogłoby ponadto doprowadzić do wyłączenia odpowiedzialności karnej w znacznej liczbie innych spraw, tym samym pociągając za sobą systemowe ryzyko bezkarności w odniesieniu do przestępstw poważnych nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii. Takie ryzyko jest niezgodne z obowiązkami ciążącymi na państwach członkowskich na mocy art. 325 ust. 1 TFUE i art. 2 ust. 1 konwencji OIF.

Ponieważ przepisy te są bezpośrednio skuteczne, w myśl zasady pierwszeństwa prawa Unii na sądach krajowych ciąży co do zasady obowiązek zapewnienia pełnej skuteczności wynikających z nich obowiązków poprzez odstąpienie w razie potrzeby od stosowania przepisów krajowych, które

⁶³ Konwencja sporządzona na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej, o ochronie interesów finansowych Wspólnot Europejskich, podpisana w Brukseli w dniu 26 lipca 1995 r. i załączona do aktu Rady z dnia 26 lipca 1995 r. (Dz.U. 1995, C 316, s. 48, zwana dalej „konwencją OIF”).

w ramach postępowania dotyczącego poważnych nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii stoją na przeszkodzie stosowaniu skutecznych i odstraszających kar w celu zwalczania takich przestępstw. Okazuje się zatem, że co do zasady sądy te są zobowiązane do odstąpienia od stosowania wspomnianych wyroków.

Niemniej jednak, ponieważ postępowania karne dotyczące naruszeń w dziedzinie VAT stanowią stosowanie prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”), konieczne jest jeszcze sprawdzenie, czy obowiązek odstąpienia od stosowania takich wyroków nie jest sprzeczny z ochroną praw podstawowych, a w niniejszym przypadku praw ustanowionych w porządku prawnym Unii w art. 49 ust. 1 Karty⁶⁴. Jako że przepisy regulujące przedawnienie w sprawach karnych nie są objęte zakresem stosowania tego postanowienia, obowiązek odstąpienia od stosowania wspomnianych wyroków nie jest w stanie skutkować naruszeniem praw podstawowych zagwarantowanych we wspomnianym przepisie.

Jednakże, gdy sąd państwa członkowskiego ma za zadanie kontrolę zgodności z prawami podstawowymi przepisu lub środka krajowego, który w sytuacji gdy działania państw członkowskich nie są w pełni określone przez prawo Unii, stanowi akt stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty, organy i sądy krajowe są uprawnione do stosowania krajowych standardów ochrony praw podstawowych, o ile zastosowanie owych standardów nie podważa poziomu ochrony wynikającego z Karty ani pierwszeństwa, jednolitości i skuteczności prawa Unii. Ponieważ w prawie rumuńskim przepisy dotyczące przerwania biegu terminu przedawnienia odpowiedzialności karnej należą do materialnego prawa karnego i w konsekwencji podlegają zasadzie ustawowej określoności czynów zabronionych i kar oraz zasadzie retroaktywnego stosowania względniejszej ustawy karnej (*lex mitior*), zasady te należy uznać za krajowe standardy ochrony praw podstawowych.

W tym względzie Trybunał przypominał w pierwszej kolejności znaczenie, zarówno w porządku prawnym Unii, jak i w krajowych porządkach prawnych, jakiego nabiera zasada ustawowej określoności czynów zabronionych i kar w kontekście jej wymogów dotyczących przewidywalności, precyzyjności i niedziałania wstecz ustawy karnej. Wymogi te stanowią szczególny wyraz zasady pewności prawa, będącej istotnym elementem państwa prawnego, które zostało określone w art. 2 TUE zarówno jako wartość leżąca u podstaw Unii, jak i jako wartość wspólna państwom członkowskim.

W niniejszym przypadku sąd konstytucyjny zastosował krajowy standard ochrony zasady ustawowej określoności czynów zabronionych i kar w kontekście jej wymogów dotyczących przewidywalności i precyzyjności ustawy karnej, standard, który uzupełnia wynikającą z prawa Unii ochronę przed arbitralnością w sprawach karnych w myśl zasady pewności prawa. W świetle znaczenia tej ochrony przed arbitralnością taki standard może stać na przeszkodzie spoczywającemu na sądach krajowych na podstawie art. 325 ust. 1 i 2 TFUE obowiązкови odstąpienia od stosowania krajowych przepisów regulujących przedawnienie w sprawach karnych.

W drugiej kolejności Trybunał orzekł, że na mocy art. 325 ust. 1 TFUE i art. 2 ust. 1 konwencji OIF sądy państwa członkowskiego są natomiast zobowiązane do odstąpienia od stosowania krajowego

⁶⁴ Postanowienie to, które ustanawia w prawie Unii zasadę ustawowej określoności czynów zabronionych i kar oraz zasadę retroaktywnego stosowania względniejszej ustawy karnej (*lex mitior*), ma następujące brzmienie: „Nikt nie może zostać skazany za popełnienie czynu polegającego na działaniu lub zaniechaniu, który według prawa krajowego lub prawa międzynarodowego nie stanowił czynu zabronionego pod groźbą kary w czasie jego popełnienia. Nie wymierza się również kary surowszej od tej, którą można było wymierzyć w czasie, gdy czyn zabroniony pod groźbą kary został popełniony. Jeśli ustawa, która weszła w życie po popełnieniu czynu zabronionego pod groźbą kary, przewiduje karę łagodniejszą, ta właśnie kara ma zastosowanie”.

standardu ochrony dotyczącego zasady retroaktywnego stosowania względniejszej ustawy karnej (*lex mitior*), który pozwala na zakwestionowanie, w tym w ramach skarg na prawomocne wyroki, przerwania biegu terminu przedawnienia odpowiedzialności karnej w sprawach dotyczących przestępstw poważnych nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii przez czynności procesowe dokonane przed stwierdzeniem nieważności krajowego przepisu ustawowego regulującego przyczyny przerwania biegu terminu przedawnienia w sprawach karnych.

W przeciwieństwie bowiem do krajowego standardu ochrony dotyczącego zasady ustawowej określoności czynów zabronionych i kar w kontekście jej wymogów dotyczących przewidywalności i precyzji ustawy karnej, który ogranicza się do zneutralizowania przerywającego skutku czynności procesowych dokonanych w okresie od 25 czerwca 2018 r., dnia publikacji wyroku stwierdzającego nieważność rozpatrywanego krajowego przepisu ustawowego, do 30 maja 2022 r., dnia wejścia w życie przepisu zastępującego ów przepis, krajowy standard ochrony dotyczący zasady retroaktywnego stosowania względniejszej ustawy karnej (*lex mitior*) umożliwiałby zneutralizowanie przerywającego skutku czynności procesowych dokonanych jeszcze przed dniem 25 czerwca 2018 r. Stosowanie takiego krajowego standardu ochrony zwiększa zatem systemowe ryzyko bezkarności w odniesieniu do przestępstw poważnych nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe Unii, uchybiając wymogom ustanowionym w art. 325 TFUE i art. 2 ust. 1 konwencji OIF.

W takich okolicznościach, biorąc pod uwagę konieczność wyważenia tego ostatniego krajowego standardu ochrony z postanowieniami art. 325 TFUE i art. 2 ust. 1 konwencji OIF, stosowanie przez sąd krajowy wspomnianego standardu może podważyć pierwszeństwo, jednolitość i skuteczność prawa Unii.

W trzeciej i ostatniej kolejności Trybunał stwierdził, że zasada pierwszeństwa prawa Unii stoi na przeszkodzie uregulowaniu lub praktyce krajowej, zgodnie z którymi krajowe sądy powszechne państwa członkowskiego są związane orzeczeniami trybunału konstytucyjnego i orzeczeniami sądu najwyższego tego państwa członkowskiego i z tego powodu, ze względu na ryzyko pociągnięcia odnośnych sędziów do odpowiedzialności dyscyplinarnej, nie mogą odstąpić z urzędu od stosowania orzecznictwa wynikającego z tych orzeczeń, nawet jeśli uznają one w świetle wyroku Trybunału, iż orzecznictwo to jest sprzeczne z bezpośrednio skutecznymi przepisami prawa Unii. Wykonywanie przez sąd krajowy powierzonych mu w traktatach zadań i wywiązywanie się ze spoczywających na nim na mocy tych traktatów obowiązków poprzez nadanie zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii skuteczności postanowieniu takiemu jak art. 325 ust. 1 TFUE lub art. 2 ust. 1 konwencji OIF oraz dokonanej przez Trybunał wykładni takiego postanowienia nie może bowiem z definicji stanowić przewinienia dyscyplinarnego sędziów zasiadających w takim sądzie bez naruszenia *ipso facto* wspomnianego postanowienia i tej zasady.

3. Zasada ne bis in idem

Wyrok z dnia 14 września 2023 r., Volkswagen Group Italia i Volkswagen Aktiengesellschaft (C-27/22, [EU:C:2023:663](#))

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 50 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Zasada ne bis in idem – Sankcja nałożona za nieuczciwe praktyki handlowe – Karnoprawny charakter sankcji – Sankcja karna nałożona w państwie członkowskim po przyjęciu sankcji za nieuczciwe praktyki handlowe w innym państwie członkowskim, lecz która to sankcja karna uprawomocniła się przed tą ostatnią sankcją – Artykuł 52 ust. 1 – Ograniczenia w stosowaniu zasady ne bis in idem – Przesłanki – Koordynacja postępowań i sankcji

W sierpniu 2016 r. włoski organ ochrony konkurencji nałożył na Volkswagen Group Italia SpA i Volkswagen Aktiengesellschaft (zwane dalej odpowiednio „spółką VWGI” i „spółką VWAG”) grzywnę w wysokości 5 mln EUR za stosowanie nieuczciwych praktyk handlowych w rozumieniu kodeksu konsumenta. Omawiane naruszenia polegały z jednej strony na wprowadzaniu do obrotu we Włoszech od 2009 r. pojazdów z silnikiem wysokoprężnym wyposażonych w systemy mające na celu zmianę pomiaru emisji zanieczyszczeń, a z drugiej strony na rozpowszechnianiu przekazów reklamowych podkreślających zgodność tych pojazdów z wymogami prawnymi w dziedzinie ochrony środowiska. Spółki VWGI i VWAG zaskarżyły decyzję wydaną przez włoski organ ochrony konkurencji do Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalnego sądu administracyjnego dla Lacjum, Włochy).

W czerwcu 2018 r. przed wydaniem przez powyższy sąd wyroku prokuratura zajmująca się sprawą w Niemczech nałożyła na spółkę VWAG grzywnę w wysokości 1 mld EUR zgodnie z ustawą o wykroczeniach. Grzywna ta dotyczyła między innymi wprowadzania do obrotu pojazdów z silnikiem wysokoprężnym wyposażonych w systemy mające na celu zmianę pomiaru emisji zanieczyszczeń i rozpowszechniania przekazów reklamowych podkreślających zgodność tych pojazdów z wymogami prawnymi w dziedzinie ochrony środowiska. Nakaz wspomnianej prokuratury uprawomocnił się w dniu 13 czerwca 2018 r., ponieważ spółka VWAG rzekła się przysługującego jej prawa do zaskarżenia tego nakazu, a ponadto zapłaciła przewidzianą w nim grzywnę.

W kwietniu 2019 r. regionalny sąd administracyjny dla Lacjum oddalił skargę wniesioną przez spółki VWGI i VWAG, uzasadniając to w szczególności tym, że zasada ne bis in idem nie stoi na przeszkodzie utrzymaniu w mocy grzywny przewidzianej w decyzji włoskiego organu ochrony konkurencji.

Consiglio di Stato (rada stanu, Włochy), do której spółki VWGI i VWAG wniosły odwołanie od powyższego wyroku, postanowiła zwrócić się do Trybunału z pytaniem o warunki, na jakich – w sytuacji gdy dochodzi do kumulacji postępowań w sprawie nałożenia sankcji dwóch państw członkowskich, prowadzonych przez organy właściwe w różnych dziedzinach działalności – mogą zostać wprowadzone ograniczenia w stosowaniu zasady ne bis in idem zapisanej w art. 50 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”)⁶⁵.

W wydanym wyroku Trybunał doprecyzował przede wszystkim, że przewidziana w uregulowaniu krajowym administracyjna sankcja pieniężna nałożona na daną spółkę przez krajowy organ ochrony konsumentów za nieuczciwe praktyki handlowe, mimo że zakwalifikowana jako sankcja

⁶⁵ Zgodnie z tym postanowieniem: „[n]ikt nie może być ponownie sądzony lub ukarany w postępowaniu karnym za ten sam czyn zabroniony pod groźbą kary, w odniesieniu do którego zgodnie z ustawą został już uprzednio uniewinniony lub za który został już uprzednio skazany prawomocnym wyrokiem na terytorium Unii”.

administracyjna w uregulowaniu krajowym, stanowi sankcję karną w rozumieniu art. 50 Karty, jeżeli realizuje cel represyjny i jest sankcją o wysokim stopniu surowości.

Następnie Trybunał wskazał, że ustanowioną w tym samym postanowieniu zasadę *ne bis in idem* należy interpretować w ten sposób, iż stoi ona na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu zezwalającemu na utrzymanie w mocy grzywny o charakterze karnym nałożonej na osobę prawną za takie nieuczciwe praktyki handlowe w przypadku, w którym owa osoba została skazana za te same czyny w innym państwie członkowskim, nawet jeśli owo skazanie nastąpiło po dniu wydania decyzji nakładającej tę grzywnę, lecz wyrok skazujący uprawomocnił się przed dniem, w którym wyrok w przedmiocie środka zaskarżenia na drodze sądowej tej decyzji uzyskał powagę rzeczy osądzonej.

Wreszcie Trybunał orzekł, że art. 52 ust. 1 Karty⁶⁶ zezwala na ograniczenie w stosowaniu zapisanej w art. 50 Karty zasady *ne bis in idem*, tak iż umożliwia kumulację postępowań lub sankcji w odniesieniu do tych samych czynów, w przypadku gdy są spełnione warunki przewidziane w pierwszym z tych postanowień, które doprecyzowano w orzecznictwie. I tak wymagane jest, po pierwsze, by kumulacja ta nie stanowiła nadmiernego obciążenia dla danej osoby, po drugie, by istniały jasne i precyzyjne zasady pozwalające przewidzieć, jakie czyny i zaniechania mogą stanowić przedmiot kumulacji, oraz, po trzecie, by rozpatrywane postępowania były prowadzone w sposób wystarczająco skoordynowany i w zbliżonym czasie.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności w odniesieniu do oceny karnego charakteru postępowań i sankcji Trybunał przypomniał, że zasada *ne bis in idem*, ustanowiona w art. 50 Karty, zakazuje kumulacji zarówno postępowań, jak i sankcji o charakterze karnym w rozumieniu tego artykułu za te same czyny przeciwko tej samej osobie. W celu dokonania tej oceny Trybunał oparł się na trzech istotnych kryteriach wynikających z orzecznictwa. Pierwszym z nich jest kwalifikacja prawna naruszenia w prawie krajowym, drugim – sam charakter naruszenia, a trzecim – stopień surowości grożącej zainteresowanemu sankcji. Co się tyczy w szczególności drugiego kryterium, sama okoliczność, że sankcja służy również celowi prewencyjnemu, nie prowadzi do pozbawienia jej kwalifikacji jako sankcji o charakterze karnym. Sankcje karne ze swej natury zmierzają bowiem zarówno do represji, jak i do zapobiegania bezprawnym zachowaniom. Jeśli chodzi o trzecie kryterium, Trybunał przypomniał, że stopień surowości rozpatrywanych środków jest oceniany w zależności od górnej granicy kary przewidzianej w odpowiednich przepisach. Administracyjna sankcja pieniężna mogąca sięgnąć 5 mln EUR jest zatem sankcją o stopniu surowości potwierdzającym analizę, zgodnie z którą owa sankcja ma charakter karny.

W drugiej kolejności przy ocenie, czy rozpatrywane włoskie uregulowanie jest zgodne z zasadą *ne bis in idem* przewidzianą w art. 50 Karty, Trybunał poczynił kilka uściśleń w przedmiocie warunku „bis”. Zatem aby orzeczenie sądowe można było uznać za prawomocny wyrok wydany w przedmiocie czynów będących przedmiotem innego postępowania, należy upewnić się nie tylko, że owo orzeczenie się uprawomocniło, lecz także że zostało wydane w następstwie dokonania oceny sprawy co do istoty. O ile stosowanie zasady *ne bis in idem* zakłada istnienie wcześniejszego, prawomocnego orzeczenia, o tyle niekoniecznie oznacza to, że późniejszymi orzeczeniami, którym zasada ta stoi na przeszkodzie, mogą być jedynie orzeczenia wydane po dniu wydania tego wcześniejszego, prawomocnego

⁶⁶ Zgodnie z tym postanowieniem: „[w]szelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w niniejszej karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób”.

orzeczenia. Zasada ta wyklucza bowiem, by w przypadku gdy istnieje prawomocne orzeczenie, można było wszcząć lub kontynuować postępowanie karne za te same czyny.

Następnie w odniesieniu do warunku „idem” Trybunał przypomniał, że znaczącym kryterium dla oceny tożsamości czynu jest kryterium tożsamości zdarzenia, rozumiane jako istnienie całości, na którą składają się nierozdzielnie ze sobą związane konkretne okoliczności, które doprowadziły do uniewinnienia lub prawomocnego skazania danej osoby. Natomiast kwalifikacja prawna czynu w prawie krajowym i chroniony interes prawny nie są istotne, ponieważ ochrona przyznana w art. 50 Karty nie może być różna w zależności od państwa członkowskiego. Ponadto nie wystarczy, by czyny były podobne, gdyż zasada *ne bis in idem* może mieć zastosowanie jedynie wtedy, gdy czyny, których dotyczą dwa odnośne postępowania lub dwie odnośne sankcje, są identyczne, co powinien ocenić sąd odsyłający.

Wreszcie, co się tyczy warunków, na jakich mogą być uzasadnione ograniczenia zasady *ne bis in idem* ustanowionej w Karcie, Trybunał przypomniał, że zgodnie z art. 52 ust. 1 Karty takie ograniczenie może być uzasadnione, o ile jest przewidziane ustawą i szanuje istotę art. 50 Karty oraz jest zgodne z zasadą proporcjonalności. Możliwość kumulacji postępowań i sankcji szanuje istotę art. 50 Karty, pod warunkiem że dane uregulowania krajowe nie pozwalają na prowadzenie postępowania i karanie odnośnie do tych samych czynów w ramach tego samego naruszenia lub po to, by realizować ten sam cel, lecz przewidują jedynie możliwość kumulacji postępowań i sankcji na podstawie odmiennych przepisów. Zasada proporcjonalności wymaga z kolei, by kumulacja postępowań i sankcji przewidziana w przepisach krajowych nie wykroczała poza granice tego, co odpowiednie i konieczne do realizacji uzasadnionych celów przyświecających danemu uregulowaniu, przy czym, jeśli jest możliwy wybór spośród wielu odpowiednich środków, należy wybrać ten najmniej uciążliwy. W tym względzie organy władz krajowych powinny mieć możliwość wyboru komplementarnych reakcji prawnych na zachowanie szkodliwe społecznie, z zastrzeżeniem jednak, że taka skumulowana, komplementarna reakcja prawna nie będzie stanowić nadmiernego obciążenia dla danej osoby. Wobec powyższego fakt, że dwa postępowania służą odmiennym celom interesu ogólnego, których łączna ochrona jest słuszna, może zostać uwzględniony w ramach analizy proporcjonalności kumulacji postępowań i sankcji jako czynnik zmierzający do uzasadnienia tej kumulacji, pod warunkiem że te postępowania są komplementarne i że dodatkowe obciążenie, jakie stanowi wspomniana kumulacja, może być w ten sposób uzasadnione dwoma realizowanymi celami. W odniesieniu do ściśle niezbędnego charakteru kumulacji postępowań i sankcji należy ocenić, czy istnieją jasne i precyzyjne zasady pozwalające przewidzieć, jakie czyny i zaniechania mogą stanowić przedmiot takiej kumulacji, oraz zapewniające koordynację pomiędzy poszczególnymi organami, czy dwa postępowania były prowadzone w sposób wystarczająco skoordynowany i w zbliżonym czasie oraz czy sankcja nałożona w odpowiednim wypadku w związku z postępowaniem pierwszym pod względem chronologicznym została uwzględniona przy ocenie drugiej sankcji, skutkiem czego obciążenia wynikające dla zainteresowanych osób z takiej kumulacji zostają ograniczone do niezbędnego minimum i wszystkie nałożone sankcje odpowiadają wadze popełnionych naruszeń.

4. Ochrona danych osobowych⁶⁷

a. Zezwolenie na nagrywanie rozmów telefonicznych w ramach postępowania karnego

Wyrok z dnia 16 lutego 2023 r., HYA i in. (Uzasadnienie zezwolenia na kontrolę rozmów telefonicznych) (C-349/21, [EU:C:2023:102](#))

Odesłanie prejudycjalne – Sektor telekomunikacji – Przetwarzanie danych osobowych i ochrona życia prywatnego – Dyrektywa 2002/58 – Artykuł 15 ust. 1 – Ograniczenie poufności łączności elektronicznej – Orzeczenie sądu zezwalające na przejęcie, rejestrowanie i przechowywanie rozmów telefonicznych osób podejrzanych o popełnienie poważnego umyślnego przestępstwa – Praktyka, zgodnie z którą orzeczenie jest zredagowane według sporządzonego uprzednio i niezawierającego indywidualnego uzasadnienia wzorcowego tekstu – Artykuł 47 akapit drugi Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Obowiązek uzasadnienia

W ramach postępowania karnego prezes Spetsializiran nakazatelen sad (wyspecjalizowanego sądu karnego, Bułgaria) w szeregu orzeczeń uwzględnił wnioski o udzielenie zezwolenia złożone przez Spetsializirana prokuratura (wyspecjalizowaną prokuraturę, Bułgaria) na zastosowanie specjalnych środków dochodzeniowych w celu podsłuchiwania i rejestrowania rozmów telefonicznych różnych osób podejrzanych o popełnienie poważnych przestępstw. W celu uzasadnienia wydanych orzeczeń prezes uwzględnił obowiązującą krajową praktykę sądową polegającą na posłużeniu się sporządzonym uprzednio i niezawierającym indywidualnego uzasadnienia wzorcowym tekstem, który ogranicza się co do zasady do wskazania, że przewidziane w ustawodawstwie krajowym dotyczącym kontroli rozmów telefonicznych wymogi, które są w nim wymienione, są przestrzegane.

W konsekwencji wyspecjalizowana prokuratura oskarżyła osoby, których rozmowy były objęte taką kontrolą, o uczestnictwo w zorganizowanej grupie przestępczej. Treść zarejestrowanych rozmów ma bezpośrednie znaczenie dla wykazania zasadności aktów oskarżenia wniesionych przeciwko tym osobom.

Rozpatrując sprawę co do istoty, wyspecjalizowany sąd karny, będący sądem odsyłającym, wyjaśnił, że na wstępie ma obowiązek przeprowadzenia kontroli ważności postępowania dotyczącego udzielenia zezwolenia na kontrolę rozmów telefonicznych. Powziąwszy, między innymi, wątpliwości dotyczące zgodności wspomnianej praktyki sądowej z prawem Unii, sąd ten postanowił zwrócić się do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym.

Ocena Trybunału

Trybunał wskazuje, że rozpatrywana praktyka sądowa wpisuje się w ramy środków ustawodawczych przyjmowanych przez Bułgarię na podstawie dyrektywy „o prywatności i łączności elektronicznej”⁶⁸, przewidujących możliwość wydania uzasadnionych orzeczeń sądów skutkujących ograniczeniem

⁶⁷ W niniejszej sekcji należy również przywołać wyrok z dnia 5 czerwca 2023 r. (wielka izba), **Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów)** (C-204/21, [EU:C:2023:442](#)), omówiony w sekcji I.1 „Państwo prawne i skuteczna ochrona sądowa”.

⁶⁸ Artykuł 15 ust. 1 dyrektywy 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 2002 r. dotyczącej przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej) (Dz.U. 2002, L 201, s. 37).

zasady poufności łączności elektronicznej i danych o ruchu, o której mowa w tej dyrektywie⁶⁹. Praktyka ta ma zatem na celu zastosowanie obowiązku uzasadnienia przewidzianego w tych środkach ustawodawczych, zgodnie z wymogami Karty praw podstawowych Unii Europejskiej⁷⁰, do której odsyła wspomniana dyrektywa.

Trybunał wskazuje również, że z reżimu prawnego tego postępowania krajowego wynika, że właściwy sąd wydający zezwolenie na zastosowanie specjalnych środków dochodzeniowych przyjmuje orzeczenie na podstawie uzasadnionego i popartego okolicznościami wniosku, którego treść, określona w prawie, powinna umożliwić temu sądowi zbadanie, czy warunki przyznania takiego zezwolenia są spełnione.

W tych ramach Trybunał stwierdził, że ponieważ właściwy sąd rozpatrzył uzasadnienie takiego popartego okolicznościami wniosku i uznał, po jego rozpatrzeniu, że wniosek ten jest uzasadniony, sąd ten, podpisując sporządzony uprzednio wzorcowy tekst wskazujący, że wymogi prawne są przestrzegane, zatwierdził uzasadnienie wniosku, upewniając się przy tym, że zapewniono poszanowanie wymogów prawnych. Sztuczne byłoby bowiem wymaganie, by takie zezwolenie zawierało specjalne i szczegółowe uzasadnienie, podczas gdy wniosek, w odniesieniu do którego wydano to zezwolenie, zawiera już, na mocy ustawodawstwa krajowego, takie uzasadnienie.

Trybunał dodał jednak, że gdy zainteresowana osoba została już powiadomiona o zastosowaniu wobec niej specjalnych środków dochodzeniowych, wynikający z Karty obowiązek uzasadnienia wymaga, by ta osoba mogła zrozumieć uzasadnienie zezwolenia na zastosowanie tych specjalnych środków dochodzeniowych, tak aby miała w danym wypadku możliwość użytecznego i skutecznego zakwestionowania udzielenia tego zezwolenia. Taki wymóg istnieje również w wypadku każdego sądu, który, w zależności od swojej właściwości, powinien zbadać, z urzędu lub na wniosek zainteresowanej osoby, zgodność z prawem wspomnianego zezwolenia.

Do sądu odsyłającego należy zatem weryfikacja, czy w ramach rozpatrywanej praktyki krajowej zagwarantowano poszanowanie postanowień Karty i przepisów dyrektywy „o prywatności i łączności elektronicznej” i czy osoby, których rozmowy były objęte kontrolą rozmów telefonicznych, a także sąd mający zbadać zgodność z prawem zezwolenia na kontrolę takich rozmów, mogą zrozumieć uzasadnienie tego zezwolenia.

W tym względzie Trybunał uściślił, że ze względu na to, że zezwolenie na zastosowanie specjalnych środków dochodzeniowych jest przyjmowane na podstawie uzasadnionego i szczegółowego wniosku, należy zbadać, po pierwsze, czy takie osoby mogą uzyskać dostęp nie tylko do orzeczenia udzielającego zezwolenia, lecz również do wniosku.

Po drugie, te same osoby powinny móc z łatwością i jednoznacznie zrozumieć – poprzez łączną analizę wniosku i orzeczenia udzielającego zezwolenia – precyzyjne powody, dla których udzielono tego zezwolenia, w świetle okoliczności faktycznych i prawnych charakteryzujących indywidualny wypadek leżący u podstaw wniosku, przy czym z takiej łącznej analizy koniecznie powinien wynikać okres ważności wspomnianego zezwolenia.

W szczególności, gdy orzeczenie udzielające zezwolenia ogranicza się do wskazania okresu ważności zezwolenia i stwierdzenia, że przepisy prawa, które wymienia, są przestrzegane, pierwszorzędne znaczenie ma jasne przedstawienie we wniosku wszystkich informacji niezbędnych, aby

⁶⁹ Artykuł 5 ust. 1 dyrektywy „o prywatności i łączności elektronicznej”.

⁷⁰ Artykuł 47 akapit drugi Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, zwanej dalej „Kartą”.

zainteresowani mogli zrozumieć, że jedynie na podstawie tych informacji sąd, który wydał zezwolenie, uznając za własne uzasadnienie zawarte we wniosku, stwierdził, że wszystkie wymogi prawne są przestrzegane. Jeśli łączna analiza wniosku i dalszego zezwolenia nie umożliwia zrozumienia, w sposób łatwy i jednoznaczny, uzasadnienia tego zezwolenia, należy wówczas stwierdzić, że obowiązek uzasadnienia wynikający z Karty, nie jest przestrzegany.

b. Zbieranie danych biometrycznych i genetycznych w ramach postępowania karnego

Wyrok z dnia 26 stycznia 2023 r., Ministerstvo na vatreshnite raboti (Rejestracja danych biometrycznych i genetycznych przez policję) (C-205/21, [EU:C:2023:49](#))

Odesłanie prejudycjalne – Ochrona osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych – Dyrektywa (UE) 2016/680 – Artykuł 4 ust. 1 lit. a)–c) – Zasady dotyczące przetwarzania danych osobowych – Ograniczenie celów – Minimalizacja danych – Artykuł 6 lit. a) – Wyraźne rozróżnienie danych osobowych poszczególnych kategorii osób – Artykuł 8 – Zgodność przetwarzania z prawem – Artykuł 10 – Transpozycja – Przetwarzanie danych biometrycznych i danych genetycznych – Pojęcie „przetwarzania dozwolonego prawem państwa członkowskiego” – Pojęcie „bezwzględnej niezbędności” – Uprawnienia dyskrecyjne – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuły 7, 8, 47, 48 i 52 – Prawo do skutecznej ochrony sądowej – Domniemanie niewinności – Ograniczenie – Umysłne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego – Osoby, którym przedstawiono zarzuty – Zbieranie danych fotograficznych i daktyloskopijnych dla potrzeb ich rejestracji i pobrania próbki biologicznej w celu określenia wzoru profilu DNA – Procedura przymusowego zbierania danych – Systematyczny charakter zbierania danych

W ramach postępowania karnego dotyczącego oszustwa podatkowego wszczętego przez organy bułgarskie V.S. przedstawiono zarzuty ze względu na zarzucane jej uczestnictwo w zorganizowanej grupie przestępczej utworzonej w celu osiągnięcia korzyści majątkowych dla celów popełniania w sposób zorganizowany przestępstw na terytorium bułgarskim. W następstwie tego przedstawienia zarzutów policja bułgarska wezwała V.S. w celu pobrania jej danych daktyloskopijnych i fotograficznych na potrzeby ich rejestracji oraz pobrania próbek w celu ustalenia jej wzoru profilu DNA. V.S. nie wyraziła zgody na to zbieranie.

Opierając się na ustawodawstwie krajowym przewidującym „rejestrację policyjną” osób, którym przedstawiono zarzut popełnienia umyślnego przestępstwa ściganego z urzędu, organy policji zwróciły się do Spetsializiran nakazatelen sad (wyspecjalizowanego sądu karnego, Bułgaria) o udzielenie zezwolenia na przymusowe wykonanie pobrania danych genetycznych i biometrycznych V.S. Do tego wniosku organy policji załączyły jedynie odpisy postanowienia o przedstawieniu zarzutów V.S. oraz jej oświadczenie o odmowie udzielenia zgody na zbieranie jej danych.

Sąd ten powziął wątpliwości w przedmiocie zgodności ustawodawstwa bułgarskiego mającego zastosowanie do tej „rejestracji policyjnej” z dyrektywą 2016/680⁷¹, rozpatrywaną w świetle Karty praw

⁷¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłająca decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW (Dz.U. 2016, L 119, s. 89; sprostowanie Dz.U. 2018, L 127, s. 1).

podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”), i w konsekwencji zwrócił się do Trybunału z odesłaniem prejudycjalnym.

W swoim wyroku Trybunał uściślił przede wszystkim warunki, na jakich przetwarzanie danych biometrycznych i genetycznych przez organy policji może być uznane za dozwolone prawem państwa członkowskiego w rozumieniu dyrektywy 2016/680. Orzekł on następnie w przedmiocie stosowania wskazanego w tej dyrektywie wymogu dotyczącego danych kategorii osób, w odniesieniu do których istnieją poważne podstawy do stwierdzenia, że uczestniczyły one w popełnieniu przestępstwa, a także w przedmiocie poszanowania prawa do skutecznej ochrony sądowej oraz zasady domniemania niewinności, w wypadku gdy ustawodawstwo krajowe umożliwia właściwemu sądowi krajowemu udzielenie zezwolenia na przymusowe zbieranie tych danych, uznanych za „wrażliwe” przez prawodawcę Unii. Wreszcie, rozważył on kwestię zgodności ustawodawstwa krajowego przewidującego systematyczne gromadzenie tych danych z przepisami dyrektywy 2016/680 dotyczącymi ich przetwarzania, biorąc pod uwagę zasady mające zastosowanie do tego przetwarzania.

Ocena Trybunału

Przed wszystkim Trybunał stwierdził, że dyrektywę 2016/680, rozpatrywaną w świetle Karty⁷², należy interpretować w ten sposób, że przetwarzanie danych biometrycznych i genetycznych przez organy policji dla celów prowadzenia czynności dochodzenia, walki z przestępczością i utrzymania porządku publicznego jest dozwolone prawem państwa członkowskiego, gdy prawo tego państwa członkowskiego zawiera wystarczająco jasną i precyzyjną podstawę prawną dla zezwolenia na wspomniane przetwarzanie. Okoliczność, że krajowy akt ustawodawczy zawierający taką podstawę prawną odnosi się, poza tym, do ogólnego rozporządzenia o ochronie danych⁷³, a nie do dyrektywy 2016/680, nie może, sama w sobie, podważyć istnienia takiego zezwolenia, pod warunkiem że z wykładni wszystkich mających zastosowanie przepisów prawa krajowego wynika w sposób wystarczająco jasny, precyzyjny i jednoznaczny, że rozpatrywane przetwarzanie danych biometrycznych i genetycznych jest objęte zakresem stosowania tej dyrektywy, a nie RODO.

W tym kontekście, mając na względzie okoliczność, że istotne ustawodawstwo krajowe zawiera odniesienie do przepisów RODO regulujących przetwarzanie danych wrażliwych, powtarzając brzmienie przepisów dyrektywy 2016/680 dotyczących przetwarzania tych danych⁷⁴, Trybunał wskazał, że przepisy te nie są równoważne. Podczas gdy przetwarzanie danych wrażliwych przez właściwe organy w szczególności dla celów zapobiegania czynom zabronionym objętym zakresem stosowania dyrektywy 2016/680 i ich wykrywania może być dozwolone wyłącznie wtedy, gdy jest bezwzględnie niezbędne, podlega odpowiednim zabezpieczeniom i powinno być przewidziane prawem Unii lub prawem państwa członkowskiego, w RODO ustanowiono zakaz co do zasady przetwarzania tych danych, w połączeniu z wykazem wyjątków. O ile prawodawca krajowy ma możliwość przewidzenia, w ramach tego samego instrumentu ustawodawczego, przetwarzania danych osobowych dla celów objętych zakresem stosowania dyrektywy 2016/680 oraz dla innych celów objętych zakresem RODO, o tyle ma on obowiązek upewnić się co do braku dwuznaczności w zakresie możliwości stosowania pierwszego lub drugiego z tych dwóch aktów Unii do zbierania danych wrażliwych.

⁷² Artykuł 10 lit. a) dyrektywy 2016/680 rozpatrywany w świetle art. 52 Karty.

⁷³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. 2016, L 119, s. 1, zwane dalej „RODO”).

⁷⁴ Odpowiednio art. 9 RODO i art. 10 dyrektywy 2016/680.

Ponadto, co się tyczy ewentualnej nieprawidłowej transpozycji dyrektywy 2016/680, na którą zwrócił uwagę sąd odsyłający, Trybunał podkreślił, że ta dyrektywa nie wymaga, by przepisy krajowe zezwalające na przetwarzanie danych objętych jej zakresem stosowania zawierały odniesienie do wspomnianej dyrektywy. Doprecyzował on, że gdy prawodawca krajowy przewiduje przetwarzanie danych biometrycznych i genetycznych przez właściwe organy, mogące podlegać albo zakresowi stosowania tej dyrektywy, albo zakresowi stosowania RODO, może on, dla celów jasności i precyzji, odnieść się wyraźnie, po pierwsze, do przepisów krajowych zapewniających transpozycję tej dyrektywy, i po drugie, do RODO, bez konieczności zawarcia odniesienia do wspomnianej dyrektywy. Niemniej w wypadku oczywistej niezgodności przepisów krajowych zezwalających na przetwarzanie przedmiotowych danych z przepisami wydającymi się wykluczać to przetwarzanie, sąd krajowy ma obowiązek dokonania wykładni tych przepisów zapewniającej skuteczność dyrektywy 2016/680.

Następnie Trybunał orzekł, że dyrektywa 2016/680⁷⁵ i Karta⁷⁶ nie stoją na przeszkodzie przepisom krajowym przewidującym, że w wypadku odmowy osoby, której przedstawiono zarzut popełnienia umyślnego przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego, dobrowolnej współpracy przy zbieraniu jej danych biometrycznych i genetycznych dla celów ich rejestracji, właściwy sąd karny ma obowiązek zezwolić na przymusowe wykonanie pobrania danych, bez możliwości oceny, czy istnieją poważne podstawy do stwierdzenia, że osoba, której dane dotyczą, popełniła zarzucane jej przestępstwo, pod warunkiem że w prawie krajowym zagwarantowano następnie skuteczną kontrolę sądową przesłanek tego przedstawienia zarzutów, z którego wynika zezwolenie na przeprowadzenie tego zbierania danych.

W tym względzie Trybunał przypomniał, że zgodnie z dyrektywą 2016/680⁷⁷ państwa członkowskie powinny zapewnić, by dokonano wyraźnego rozróżnienia danych osobowych poszczególnych kategorii osób, których dane dotyczą, tak aby nie ingerować w podstawowe prawo do ochrony ich danych osobowych w taki sam sposób, bez względu na kategorię, do której te osoby należą. Obowiązek ten nie jest jednak bezwzględnie wiążący. Ponadto w zakresie, w jakim ta dyrektywa odnosi się do kategorii osób, w odniesieniu do których istnieją poważne podstawy, by przypuszczać, że popełniły lub zamierzają popełnić czyn zabroniony, Trybunał uściślił, że istnienie wystarczającej liczby dowodów winy danej osoby stanowi co do zasady poważną podstawę do przypuszczenia, że osoba ta popełniła dane przestępstwo. A zatem dyrektywa 2016/680 nie stoi na przeszkodzie przepisom krajowym przewidującym przymusowe zbieranie danych osób, w odniesieniu do których zgromadzono wystarczające dowody na to, że popełniły one przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego i są z tego względu podejrzane o jego popełnienie.

Co się tyczy poszanowania prawa do skutecznej ochrony sądowej, biorąc pod uwagę, że właściwy sąd krajowy mający udzielić zezwolenia na przymusowe wykonanie zbierania danych wrażliwych osoby, której przedstawiono zarzuty, nie może przeprowadzić kontroli co do istoty istnienia przesłanek do przedstawienia tych zarzutów, Trybunał podkreślił w szczególności, iż okoliczność, że tymczasowo wyłączono z zakresu kontroli sądu ocenę dowodów, na których oparto przedstawienie zarzutów osobie, której dane dotyczą, może być uzasadniona w postępowaniu przygotowawczym. Taka kontrola w postępowaniu przygotowawczym mogłaby bowiem utrudnić przebieg dochodzenia, w którego toku dane te są zbierane, i nadmiernie ograniczyć możliwość wyjaśnienia przez osoby prowadzące to dochodzenie okoliczności związanych z innymi przestępstwami na podstawie

⁷⁵ Artykuł 6 lit. a) dyrektywy 2016/680.

⁷⁶ Artykuły 47 i 48 Karty, potwierdzające, odpowiednio, prawo do skutecznej ochrony sądowej i zasadę domniemania niewinności.

⁷⁷ Artykuł 6 dyrektywy 2016/680.

porównania tych danych z danymi zebranymi w toku innych dochodzeń. To ograniczenie skutecznej ochrony sądowej nie jest zatem nieproporcjonalne, ponieważ w prawie krajowym zagwarantowano następnie skuteczną kontrolę sądową.

Co się tyczy poszanowania, w orzeczeniu sądu zezwalającym na zbieranie przedmiotowych danych, prawa do domniemania niewinności, Trybunał wskazał, po pierwsze, że w zakresie, w jakim w niniejszym wypadku zbieranie to jest ograniczone do kategorii osób, których odpowiedzialność karna nie została jeszcze ustalona, wspomniane zbieranie danych nie może być uznane za odzwierciedlające opinię organów, że te osoby są winne. Po drugie, okoliczność, że sąd, który ma orzec w przedmiocie winy osoby, której dane dotyczą, nie może ocenić, w tym stadium postępowania karnego, wystarczającego charakteru dowodów, na których opiera się postanowienie o przedstawieniu zarzutów tej osobie, stanowi gwarancję poszanowania prawa tej osoby do domniemania niewinności.

Wreszcie Trybunał orzekł, że dyrektywa 2016/680⁷⁸ stoi na przeszkodzie przepisom krajowym przewidującym systematyczne zbieranie danych biometrycznych i genetycznych każdej osoby, której przedstawiono zarzuty popełnienia umyślnego przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego, dla celów ich rejestracji, bez przewidzenia obowiązku właściwego organu weryfikacji i wykazania, po pierwsze, czy to zbieranie danych jest bezwzględnie niezbędne dla realizacji zamierzonych konkretnych celów, i po drugie, czy te cele nie mogą być osiągnięte za pomocą środków stanowiących ingerencję mniejszej wagi w prawa i wolności osoby, której dane dotyczą.

W tym względzie Trybunał podkreślił, że dyrektywa 2016/680 zmierza do zapewnienia między innymi wzmocnionej ochrony w odniesieniu do przetwarzania danych wrażliwych, w tym danych biometrycznych i genetycznych w zakresie, w jakim przetwarzanie to może skutkować powstaniem poważnego ryzyka dla wolności i praw podstawowych. Wskazany w tej dyrektywie wymóg, zgodnie z którym to przetwarzanie jest dozwolone „wyłącznie wtedy, jeżeli jest bezwzględnie niezbędne”, powinien być interpretowany jako definiujący bardziej rygorystyczne warunki zgodności z prawem przetwarzania danych wrażliwych⁷⁹. Co więcej, zakres tego wymogu również powinien być określony przy uwzględnieniu zasad dotyczących przetwarzania danych, takich jak ograniczenie celów i minimalizacja danych.

W tym kontekście przepisy krajowe przewidujące systematyczne zbieranie danych biometrycznych i genetycznych każdej osoby, której przedstawiono zarzut popełnienia umyślnego przestępstwa ściganego z urzędu, dla celów rejestracji tych danych, są co do zasady niezgodne z tym wymogiem. Takie przepisy krajowe mogą bowiem prowadzić, w sposób nieodróżnicowany i ogólny, do zbierania danych większości osób, którym przedstawiono zarzuty, ponieważ pojęcie „umyślnego przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego” ma szczególnie ogólny charakter i może mieć zastosowanie do znacznej liczby czynów zabronionych – niezależnie od ich charakteru, wagi, szczególnych okoliczności tych czynów, ich ewentualnego związku z innymi toczącymi się postępowaniami, wcześniejszych spraw sądowych danej osoby lub jej indywidualnego profilu.

⁷⁸ Artykuł 10 dyrektywy 2016/680 rozpatrywany w związku z art. 4 ust. 1 lit. a)–c) i art. 8 ust. 1 i 2 tej dyrektywy.

⁷⁹ W świetle przesłanek wynikających z art. 4 ust. 1 lit. b) i c) oraz art. 8 ust. 1 dyrektywy 2016/680.

c. Ponowne wykorzystanie w ramach postępowania administracyjnego danych osobowych udostępnionych organom w ramach postępowania karnego

Wyrok z dnia 7 września 2023 r., Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra (C-162/22, [EU:C:2023:631](#))

Odesłanie prejudycjalne – Telekomunikacja – Przetwarzanie danych osobowych w sektorze łączności elektronicznej – Dyrektywa 2002/58/WE – Zakres stosowania – Artykuł 15 ust. 1 – Dane zatrzymywane przez dostawców usług łączności elektronicznej i udostępniane organom odpowiedzialnym za postępowania karne – Późniejsze wykorzystanie tych danych w trakcie dochodzenia w sprawie przewinienia dyscyplinarnego

Lietuvos Respublikos generalinė prokuratūra (prokuratura generalna Republiki Litewskiej) (zwana dalej „prokuratūrą generalną”) wszczęła dochodzenie administracyjne przeciwko skarżącemu w postępowaniu głównym, zajmującemu wówczas stanowisko prokuratora w litewskiej prokuraturze, ponieważ istniały przesłanki wskazujące na to, że w ramach prowadzonego przez siebie postępowania dostarczył on w sposób niezgodny z prawem informacje istotne dla tego postępowania podejrzanemu i jego adwokatowi.

W sprawozdaniu z tego dochodzenia komisja prokuratury generalnej stwierdziła, że skarżący w postępowaniu głównym rzeczywiście dopuścił się przewinienia dyscyplinarnego. Zgodnie z tym sprawozdaniem owo przewinienie dyscyplinarne zostało wykazane za pomocą dowodów zebranych w dochodzeniu administracyjnym. W szczególności informacje uzyskane podczas działań wywiadu kryminalnego oraz dane zebrane w toku dwóch karnych postępowań przygotowawczych potwierdziły istnienie rozmów telefonicznych między skarżącym w postępowaniu głównym a adwokatem podejrzanego w postępowaniu przygotowawczym dotyczącego tego podejrzanego, które prowadził skarżący w postępowaniu głównym. Na podstawie tego samego sprawozdania prokuratura generalna wydała dwa dekrety, w których nałożyła karę na skarżącego w postępowaniu głównym i odwołała go ze stanowiska. Vilniaus apygardos administracinis teismas (regionalny sąd administracyjny w Wilnie, Litwa), do którego skarżący w postępowaniu głównym wniósł skargę o stwierdzenie nieważności tych dwóch dekretów, oddalił tę skargę, w szczególności na tej podstawie, że działania wywiadu kryminalnego przeprowadzone w niniejszym przypadku były zgodne z prawem i że informacje zebrane zgodnie z przepisami ustawy o wywiadzie kryminalnym⁸⁰ zostały wykorzystane zgodnie z prawem, aby ocenić, czy zaistniało przewinienie dyscyplinarne popełnione ewentualnie przez skarżącego w postępowaniu głównym.

Ten ostatni odwołał się do Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (najwyższego sądu administracyjnego Litwy), będącego sądem odsyłającym w niniejszej sprawie, podnosząc, że dostęp organów wywiadu, w ramach działań wywiadu kryminalnego, do danych o ruchu i do samej treści komunikatów elektronicznych, stanowił naruszenie praw podstawowych na tyle poważne, że ze względu na przepisy dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej⁸¹ oraz Kartę praw

⁸⁰ Lietuvos Respublikos kriminalinės žvalgybos įstatymas (ustawa Republiki Litewskiej o wywiadzie kryminalnym) z dnia 2 października 2012 r. (Žin. 2012, nr 122-6093), w brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym (zwana dalej „ustawą o wywiadzie kryminalnym”).

⁸¹ W szczególności art. 15 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/58/WE z dnia 12 lipca 2002 r. dotyczącej przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej) (Dz.U. 2002, L 201, s. 37), zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/136/WE z dnia 25 listopada 2009 r. (Dz.U. 2009, L 337, s. 11).

podstawowych Unii Europejskiej (zwaną dalej „Kartą”) dostęp ten mógł zostać przyznany jedynie dla celów zwalczania poważnych przestępstw. Tymczasem zdaniem skarżącego w postępowaniu głównym ustawa o wywiadzie kryminalnym⁸² stanowi, że takie dane mogą być wykorzystywane przy badaniu nie tylko poważnych przestępstw, lecz również przewinień służbowych lub dyscyplinarnych związanych z aktami korupcji.

Zdaniem sądu odsyłającego kwestie podniesione przez skarżącego w postępowaniu głównym dotyczą dwóch elementów, mianowicie z jednej strony dostępu do danych zatrzymywanych przez dostawców usług łączności elektronicznej w celach innych niż zwalczanie poważnych przestępstw i zapobieganie poważnym zagrożeniom dla bezpieczeństwa publicznego, a z drugiej strony wykorzystania tych danych, po uzyskaniu dostępu do nich, do badania przewinień dyscyplinarnych związanych z korupcją.

Przypomniawszy wnioski wynikające z wyroku *Privacy International*⁸³ dotyczące zakresu stosowania dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej oraz wnioski wynikające z wyroku *Prokuratuur (Warunki dostępu do danych dotyczących łączności elektronicznej)*⁸⁴ w odniesieniu do zakresu celu polegającego na zapobieganiu, dochodzeniu, wykrywaniu i ściganiu przestępstw, sąd odsyłający wskazał, że Trybunał nie wypowiedział się jeszcze w przedmiocie wpływu późniejszego wykorzystania omawianych danych na ingerencję w prawa podstawowe. W tych okolicznościach sąd odsyłający zastanawia się, czy takie późniejsze wykorzystanie należy również uznać za stanowiące tak poważną ingerencję w prawa podstawowe ustanowione w Karcie⁸⁵, że jedynie walka z poważną przestępczością i zapobieganie poważnym zagrożeniom dla bezpieczeństwa publicznego mogą ją uzasadniać, co wykluczałoby możliwość wykorzystywania tych danych w dochodzeniach dotyczących przewinień dyscyplinarnych związanych z korupcją.

W swoim Trybunał wyjaśnia zakres swojego orzecznictwa wynikającego z wyroków *La Quadrature du Net i in.*⁸⁶ oraz *Commissioner of An Garda Síochána i in.*⁸⁷, stwierdzając, że art. 15 ust. 1 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej w związku z postanowieniami Karty⁸⁸ stoi na przeszkodzie temu, aby dane osobowe dotyczące łączności elektronicznej, które na podstawie środka ustawowego przyjętego na mocy tego przepisu zostały zatrzymane przez dostawców usług łączności elektronicznej i które zostały następnie udostępnione na podstawie tego samego środka właściwym organom dla celów zwalczania poważnej przestępczości, mogły być wykorzystywane w ramach dochodzeń dotyczących przewinień dyscyplinarnych związanych z korupcją.

Ocena Trybunału

O się tyczy warunków, w jakich dane o ruchu i dane dotyczące lokalizacji związane z taką łącznością mogą być wykorzystywane w trakcie postępowania administracyjnego dotyczącego przewinień dyscyplinarnych związanych z korupcją, Trybunał przypomniał przede wszystkim, że dostęp do

⁸² Artykuł 19 ust. 3 ustawy o wywiadzie kryminalnym.

⁸³ Wyrok z dnia 6 października 2020 r., *Privacy International* (C-623/17, [EU:C:2020:790](#), pkt 39).

⁸⁴ Wyrok z dnia 2 marca 2021 r., *Prokuratuur (Warunki dostępu do danych dotyczących łączności elektronicznej)* (C-746/18, [EU:C:2021:152](#), pkt 33, 35).

⁸⁵ Artykuły 7 i 8 Karty.

⁸⁶ Wyrok z dnia 6 października 2020 r., *La Quadrature du Net i in.* (C-511/18, C-512/18 i C-520/18, [EU:C:2020:791](#)).

⁸⁷ Wyrok z dnia 5 kwietnia 2022 r., *Commissioner of An Garda Síochána i in.* (C-140/20, [EU:C:2022:258](#)).

⁸⁸ Artykuły 7, 8, 11 i art. 52 ust. 1 Karty.

wspomnianych danych może zostać przyznany na podstawie środka przyjętego na mocy art. 15 ust. 1 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej tylko wtedy, gdy owe dane zostały zatrzymane przez tych dostawców w sposób zgodny z tym przepisem. Następnie późniejsze wykorzystanie tych samych danych jest możliwe tylko pod warunkiem, z jednej strony, że zatrzymywanie rzeczonych danych przez dostawców usług łączności elektronicznej było zgodne z art. 15 ust. 1 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej, tak jak jest on interpretowany w orzecznictwie Trybunału, a z drugiej strony, że dostęp do owych danych udzielony właściwym organom był również zgodny z tym przepisem.

Co się tyczy celów mogących uzasadniać wykorzystanie przez organy władzy publicznej danych zatrzymanych przez dostawców usług łączności elektronicznej na podstawie środka ustawodawczego zgodnego z art. 15 ust. 1 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej w związku z postanowieniami Karty, Trybunał przypominał, że przepis ten pozwala państwom członkowskim na wprowadzenie wyjątków od zasadniczego obowiązku zapewnienia poufności danych osobowych, ustanowionego w art. 5 ust. 1 tej dyrektywy, a także od odpowiadających im obowiązków wymienionych w szczególności w art. 6 i 9 tejże dyrektywy, kiedy takie ograniczenie jest niezbędne, właściwe i proporcjonalne w społeczeństwie demokratycznym do ochrony bezpieczeństwa narodowego, obronności i bezpieczeństwa publicznego lub do zapobiegania, dochodzenia, wykrywania i ścigania przestępstw lub niedozwolonego używania systemu łączności elektronicznej. W tym celu państwa członkowskie mogą, między innymi, uchwalić środki ustawodawcze przewidujące zatrzymywanie danych przez określony czas, jeżeli jest to uzasadnione jednym z tych względów.

Jednakże Trybunał wyjaśnił, że art. 15 ust. 1 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej nie może uzasadniać tego, że odstępstwo od mającego zasadnicze znaczenie obowiązku zapewnienia poufności łączności elektronicznej i danych z nią związanych, a w szczególności od zakazu zatrzymywania tych danych, przewidzianego w art. 5 wspomnianej dyrektywy, stanie się regułą, gdyż pozbawiłoby to w znacznym stopniu ten przepis jego znaczenia.

Jeśli chodzi o cele, które mogą uzasadniać ograniczenie praw i obowiązków przewidzianych w szczególności w art. 5, 6 i 9 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej, Trybunał przypominał, że wyliczenie celów dokonane w art. 15 ust. 1 zdanie pierwsze tej dyrektywy ma charakter wyczerpujący, wobec czego środek ustawodawczy przyjęty na podstawie tego przepisu powinien odpowiadać rzeczywiście i ściśle jednemu z tych celów.

Jeśli chodzi o cele interesu ogólnego mogące uzasadniać środek przyjęty na podstawie art. 15 ust. 1 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej, Trybunał przypominał, że z jego orzecznictwa, a w szczególności z wyroków *La Quadrature du Net* i in. oraz *Commissioner of An Garda Síochána* i in. wynika, że zgodnie z zasadą proporcjonalności istnieje hierarchia wśród tych celów w zależności od znaczenia każdego z nich oraz że znaczenie celu przyświecającego takiemu środkowi musi pozostawać w związku z wagą ingerencji, która z niego wynika. W tym względzie cel ochrony bezpieczeństwa narodowego przewyższa znaczeniem inne cele, o których mowa w art. 15 ust. 1 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej, w szczególności cele zwalczania przestępstw w ogólności, choćby poważnych, a także ochrony bezpieczeństwa publicznego. Z zastrzeżeniem poszanowania innych wymogów przewidzianych w art. 52 ust. 1 Karty cel ochrony bezpieczeństwa narodowego może więc uzasadniać środki związane z dalej idącą ingerencją w prawa podstawowe niż środki, które mogłyby być uzasadnione tymi innymi celami.

Jeśli chodzi w szczególności o cel polegający na zapobieganiu przestępstwom, ich dochodzeniu, wykrywaniu i ściganiu, Trybunał zauważył, że zgodnie z zasadą proporcjonalności jedynie walka z poważną przestępczością i zapobieganie poważnym zagrożeniom dla bezpieczeństwa publicznego mogą uzasadniać poważne ingerencje w prawa podstawowe ustanowione w art. 7 i 8 Karty, takie jak te, które są związane z zatrzymywaniem danych o ruchu i danych o lokalizacji. A zatem jedynie ingerencje we wspomniane prawa podstawowe, które nie mają poważnego charakteru, mogą być uzasadnione przez cel polegający na zapobieganiu przestępstwom w ogólności, ich dochodzeniu, wykrywaniu i ściganiu.

Z orzecznictwa tego wynika, że zwalczanie poważnej przestępczości i zapobieganie poważnym zagrożeniom dla bezpieczeństwa publicznego mają w hierarchii celów interesu ogólnego mniejsze znaczenie niż ochrona bezpieczeństwa narodowego, ale jednak ich znaczenie jest większe niż znaczenie zwalczania przestępstw kryminalnych w ogólności i zapobiegania zagrożeniom mniejszej wagi dla bezpieczeństwa publicznego. W tym kontekście Trybunał przypomniał jednak, że możliwość uzasadnienia przez państwa członkowskie ograniczenia praw i obowiązków przewidzianych w szczególności w art. 5, 6 i 9 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej należy oceniać w drodze badania wagi ingerencji, jaką stanowi takie ograniczenie, oraz sprawdzenia, czy znaczenie celu interesu ogólnego, do którego zmierza to ograniczenie, pozostaje w relacji do tej wagi.

Ponadto Trybunał przypomniał, że dostęp do danych o ruchu i do danych dotyczących lokalizacji zatrzymywanych przez dostawców w zastosowaniu środka przyjętego na podstawie art. 15 ust. 1 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej, co musi mieć miejsce w pełnym poszanowaniu warunków wynikających z orzecznictwa, w którym dokonano wykładni tej dyrektywy, może co do zasady być uzasadniony jedynie celem interesu ogólnego, dla którego dostawcy ci zostali zobowiązani do takiego zatrzymywania. Inaczej jest jedynie wtedy, gdy znaczenie celu przyświecającego dostępowi jest większe niż znaczenie celu, który uzasadniał zatrzymywanie danych.

Rozważania te mają zastosowanie mutatis mutandis do późniejszego wykorzystania danych o ruchu i danych dotyczących lokalizacji zatrzymywanych przez dostawców usług łączności elektronicznej w zastosowaniu środka przyjętego na podstawie art. 15 ust. 1 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej dla celów zwalczania poważnej przestępczości. Dane takie nie mogą bowiem, po tym jak zostały zatrzymane i udostępnione właściwym organom dla celów zwalczania poważnej przestępczości, zostać przekazane innym organom i wykorzystane do osiągnięcia celów – mianowicie, w niniejszym przypadku, zwalczania przewinień dyscyplinarnych związanych z korupcją - których znaczenie w hierarchii celów interesu ogólnego jest mniejsze niż znaczenie zwalczania poważnej przestępczości i zapobieganie poważnym zagrożeniom dla bezpieczeństwa publicznego. Zezwolenie w takiej sytuacji na dostęp do zatrzymanych danych pozostawałoby bowiem w sprzeczności z ową przypomnianą wcześniej hierarchią celów interesu ogólnego.

d. Przetwarzanie danych osobowych w internetowych sieciach społecznościowych

Wyrok z dnia 4 lipca 2023 r. (wielka izba), Meta Platforms i in. (Ogólne warunki korzystania z sieci społecznościowej) (C-252/21, [EU:C:2023:537](#))

Odesłanie prejudycjalne – Ochrona osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych – Rozporządzenie (UE) 2016/679 – Internetowe sieci społecznościowe – Nadużycie pozycji dominującej przez operatora takiej sieci – Nadużycie polegające na przewidzianym w ogólnych warunkach korzystania z tej sieci przetwarzaniu danych osobowych jej użytkowników – Przysługujące organowi ochrony konkurencji państwa członkowskiego kompetencje do stwierdzenia niezgodności tego przetwarzania z tym rozporządzeniem – Powiązanie z kompetencjami organów krajowych odpowiedzialnych za kontrolowanie tego, czy dane osobowe są chronione – Artykuł 4 ust. 3 TUE – Zasada lojalnej współpracy – Artykuł 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. a)–f) rozporządzenia 2016/679 – Zgodność przetwarzania z prawem – Artykuł 9 ust. 1 i 2 – Przetwarzanie szczególnych kategorii danych osobowych – Artykuł 4 pkt 11 – Pojęcie „zgody”

Spółka Meta Platforms jest właścicielem internetowej sieci społecznościowej „Facebook”, która jest bezpłatna dla użytkowników prywatnych. Model biznesowy tej sieci społecznościowej opiera się na finansowaniu z reklam internetowych, które są dostosowane do indywidualnego użytkownika sieci społecznościowej. Pod względem technicznym tego typu reklama jest możliwa dzięki zautomatyzowanemu tworzeniu bardzo szczegółowych profili użytkowników sieci i usług internetowych oferowanych na poziomie grupy. Tak więc użytkownicy tej sieci społecznościowej, aby

móc z niej korzystać, muszą w chwili rejestracji zaakceptować ogólne warunki ustalone przez Meta Platforms, które zawierają odesłanie do określonej przez tę spółkę polityki w zakresie korzystania z danych i plików cookie. Na podstawie tych warunków, oprócz danych, które użytkownicy ci dostarczają bezpośrednio przy swej rejestracji, Meta Platforms zbiera również dane dotyczące działań użytkowników w ramach sieci społecznościowej i poza nią i łączy je z kontami Facebook tych użytkowników. W przypadku tych ostatnich danych, określanych również jako „dane off Facebook”, chodzi, po pierwsze, o dane dotyczące przeglądania stron internetowych i aplikacji osób trzecich, i, po drugie, o dane dotyczące korzystania z innych należących do grupy Meta usług internetowych (takich jak Instagram i WhatsApp). Dokonanie całościowego przeglądu zbieranych w ten sposób danych pozwala na wyciągnięcie szczegółowych wniosków na temat preferencji i zainteresowań tych użytkowników.

Decyzją z dnia 6 lutego 2019 r. Bundeskartellamt (federalny organ ochrony konkurencji, Niemcy) zakazał Meta Platforms, po pierwsze, uzależniania w obowiązujących wówczas ogólnych warunkach umownych⁸⁹ korzystania z sieci społecznościowej Facebook przez użytkowników prywatnych zamieszkałych w Niemczech od przetwarzania ich danych off Facebook, i, po drugie, przetwarzania tych danych bez ich zgody. Ponadto ten federalny organ ochrony konkurencji nałożył na Meta Platforms obowiązek dostosowania tych ogólnych warunków w taki sposób, aby jasno z nich wynikało, iż dane te nie będą zbierane, łączone z kontami użytkowników Facebooka i wykorzystywane bez zgody użytkowników, których te dane dotyczą. Wreszcie, organ ten podkreślił, że taka zgoda jest nieważna, jeżeli stanowi warunek korzystania z tej sieci społecznościowej. Uzasadnił on swoją decyzję tym, że przetwarzanie rozpatrywanych danych, które nie byłoby zgodne z RODO⁹⁰, stanowiłoby nadużycie pozycji dominującej zajmowanej przez Meta Platforms na rynku internetowych sieci społecznościowych.

Meta Platforms wniosła na tę decyzję skargę do Oberlandesgericht Düsseldorf (wyższego sądu krajowego w Düsseldorfie, Niemcy). Mając wątpliwości, po pierwsze, co do tego, czy organy ochrony konkurencji mogą kontrolować zgodność przetwarzania danych osobowych z wymogami sformułowanymi w RODO, i, po drugie, co do wykładni i stosowania niektórych przepisów tego rozporządzenia, wyższy sąd krajowy w Düsseldorfie zwrócił się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

W wydanym wyroku Trybunał w składzie wielkiej izby wypowiedział się w przedmiocie tego, czy krajowy organ ochrony konkurencji jest właściwy do tego, aby stwierdzić, że dane przetwarzanie danych osobowych jest niezgodne z RODO, a także w przedmiocie powiązania tej kompetencji z kompetencjami organów krajowych odpowiedzialnych za kontrolowanie tego, czy dane osobowe są chronione⁹¹. Trybunał przedstawił ponadto wyjaśnienia w przedmiocie możliwości przetwarzania przez operatora danej sieci społecznościowej „wrażliwych” danych osobowych użytkowników tej sieci, w przedmiocie przesłanek zgodności z prawem przetwarzania danych osobowych przez takiego operatora oraz w przedmiocie ważności zgody udzielonej w celu takiego przetwarzania przez tych użytkowników przedsiębiorstwu zajmującemu pozycję dominującą na krajowym rynku internetowych sieci społecznościowych.

⁸⁹ W dniu 31 lipca 2019 r. Meta Platforms wprowadziła nowe ogólne warunki umowne, w których wyraźnie wskazano że użytkownik, zamiast płacić za korzystanie z produktów Facebook, wyraża zgodę na wyświetlanie mu reklam.

⁹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. 2016, L 119, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2021, L 74, s. 35–37; zwane dalej „RODO”).

⁹¹ W rozumieniu art. 51–59 RODO.

W pierwszej kolejności, co się tyczy kompetencji organu ochrony konkurencji do stwierdzenia niezgodności przetwarzania danych osobowych z RODO, Trybunał uznał, że, z zastrzeżeniem poszanowania ciążącego na nim obowiązku lojalnej współpracy⁹² z organami nadzorczymi ds. ochrony danych, organ ten może, w ramach badania nadużycia pozycji dominującej przez dane przedsiębiorstwo⁹³, stwierdzić, iż ogólne warunki korzystania określone przez to przedsiębiorstwo w dziedzinie przetwarzania danych osobowych i wdrażanie tych warunków nie są zgodne z tym rozporządzeniem, jeżeli stwierdzenie to jest konieczne do wykazania istnienia takiego nadużycia. Niemniej jednak w przypadku, gdy dany organ ochrony konkurencji w ramach stwierdzenia przezeń nadużycia pozycji dominującej podnosi, że doszło do naruszenia przepisów RODO, nie wchodzi on w rolę organów nadzorczych.

Tak więc, biorąc pod uwagę zasadę lojalnej współpracy, w sytuacji gdy organy ochrony konkurencji w ramach wykonywania swoich uprawnień mają zbadać zgodność zachowania danego przedsiębiorstwa z przepisami RODO, powinny one konsultować się i lojalnie współpracować z krajowymi organami nadzorczymi, których sprawa dotyczy, lub z wiodącym organem nadzorczym. Wszystkie te organy łącznie są zatem zobowiązane do poszanowania przysługujących im odpowiednio uprawnień i kompetencji w taki sposób, aby wynikające z RODO obowiązki oraz cele tego rozporządzenia były respektowane, przy jednoczesnym zachowaniu ich skuteczności (effet utile). Wynika z tego, że w przypadku, gdy w ramach badania mającego na celu stwierdzenie nadużycia przez przedsiębiorstwo pozycji dominującej organ ochrony konkurencji uzna, iż konieczne jest zbadanie zgodności zachowania tego przedsiębiorstwa z przepisami RODO, organ ten powinien sprawdzić, czy to zachowanie lub zachowanie do niego podobne było już przedmiotem rozstrzygnięcia wydanego przez właściwy krajowy organ nadzorczy lub przez wiodący organ nadzorczy bądź też przez Trybunał. W takim przypadku organ ochrony konkurencji nie może odejść od tej zasady, zachowując jednak swobodę w wyciąganiu z tej sytuacji swoich własnych wniosków z perspektywy zastosowania prawa konkurencji.

Gdy ten organ ochrony konkurencji ma wątpliwości co do zakresu oceny dokonanej przez właściwy krajowy organ nadzorczy lub wiodący organ nadzorczy, gdy dane zachowanie lub zachowanie do niego podobne jest jednocześnie przedmiotem badania ze strony tych organów lub gdy, w braku przeprowadzenia przez te organy dochodzenia, uznaje on, że zachowanie przedsiębiorstwa nie jest zgodne z przepisami RODO, organ ten powinien skonsultować się z tymi organami i zwrócić się do nich o współpracę mającą na celu rozwianie wątpliwości lub ustalenie, czy przed dokonaniem swej własnej oceny winien on poczekać na wydanie decyzji przez organ nadzorczy, którego sprawa dotyczy. W braku zgłoszenia przez te organy zastrzeżeń lub też w braku ustosunkowania się do takiego wniosku w rozsądnym terminie organ ochrony konkurencji może kontynuować prowadzone dochodzenie.

W drugiej kolejności, co się tyczy przetwarzania szczególnych kategorii danych osobowych⁹⁴, Trybunał uznał, że w przypadku, gdy użytkownik internetowej sieci społecznościowej przegląda strony

⁹² O którym mowa w art. 4 ust. 3 TUE.

⁹³ W rozumieniu art. 102 TFUE.

⁹⁴ O których mowa w art. 9 ust. 1 RODO. Zgodnie z tym przepisem „[z]abrania się przetwarzania danych osobowych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub światopoglądowe, przynależność do związków zawodowych oraz przetwarzania danych genetycznych, danych biometrycznych w celu jednoznacznego zidentyfikowania osoby fizycznej lub danych dotyczących zdrowia, seksualności lub orientacji seksualnej tej osoby”.

internetowe lub aplikacje powiązane z jedną lub kilkoma z tych kategorii i, w stosownym przypadku, zamieszcza tam dane, rejestrując się na tych stronach czy też w tych aplikacjach lub składając zamówienia online, przetwarzanie danych osobowych przez operatora tej internetowej sieci społecznościowej⁹⁵ należy uznać za „przetwarzanie szczególnych kategorii danych osobowych” w rozumieniu art. 9 ust. 1 RODO, jeżeli pozwala ono na ujawnienie informacji należących do jednej z tych szczególnych kategorii, niezależnie od tego, czy informacje te dotyczą użytkownika tej sieci, czy jakiegokolwiek innej osoby fizycznej. Przetwarzanie danych jest co do zasady zakazane, z zastrzeżeniem pewnych odstępstw od tego zakazu⁹⁶.

W tym ostatnim względzie Trybunał wyjaśnił, że w sytuacji, gdy użytkownik internetowej sieci społecznościowej przegląda strony internetowe czy też aplikacje powiązane z jedną lub kilkoma ze szczególnych kategorii danych, nie upublicznia on w sposób oczywisty⁹⁷ dotyczących tego przeglądania danych zbieranych przez operatora tej sieci społecznościowej za pomocą plików cookie lub podobnych technologii rejestracji. Ponadto w sytuacji, gdy taki użytkownik zamieszcza dane na takich stronach internetowych lub w takich aplikacjach lub też gdy aktywuje zintegrowane z tymi stronami i aplikacjami przyciski wyboru, takie jak przyciski „lubię to” lub „udostępnij”, lub też przyciski umożliwiające użytkownikowi zidentyfikowanie się na tych stronach lub w tych aplikacjach za pomocą identyfikatorów połączenia związanych z jego kontem użytkownika w internetowej sieci społecznościowej, z jego numerem telefonu lub jego adresem elektronicznym, upublicznia on w oczywisty sposób dane zamieszczone w ten sposób lub wynikające z aktywowania tych przycisków jedynie w przypadku, gdy uprzednio wyraźnie wyraził swój wybór – w stosownym przypadku poprzez indywidualne zdefiniowanie z pełną znajomością rzeczy parametrów – publicznego udostępnienia dotyczących go danych nieograniczonej liczbie osób.

W trzeciej kolejności, jeśli chodzi o, bardziej ogólnie rzecz ujmując, warunki, po spełnieniu których dane przetwarzanie danych osobowych jest zgodne z prawem, Trybunał przypomniał, że zgodnie z RODO przetwarzanie danych jest zgodne z prawem jeśli – i w takim zakresie, w jakim – osoba, której dane dotyczą, wyraziła na to zgodę w określonym celu lub określonych celach⁹⁸. W braku takiej zgody lub gdy zgoda ta nie została udzielona w sposób dobrowolny, konkretny, świadomy i jednoznaczny, przetwarzanie takie jest niemniej jednak uzasadnione w sytuacji, gdy spełnia ono jeden z wymogów

⁹⁵ Przetwarzanie to polega na zbieraniu, za pomocą zintegrowanych interfejsów, plików cookie lub podobnych technologii rejestracji, danych pochodzących z przeglądania tych stron internetowych lub aplikacji osób, a także danych zamieszczonych przez użytkownika, łączeniu wszystkich tych danych z kontem sieci społecznościowej tego użytkownika i wykorzystywaniu tych danych przez tego operatora.

⁹⁶ O których mowa w art. 9 ust. 2 RODO. Przepis ten stanowi: „Ustęp 1 nie ma zastosowania, jeżeli spełniony jest jeden z poniższych warunków:

a) osoba, której dane dotyczą, wyraziła wyraźną zgodę na przetwarzanie tych danych osobowych w jednym lub kilku konkretnych celach, chyba że prawo Unii lub prawo państwa członkowskiego przewidują, iż osoba, której dane dotyczą, nie może uchylić zakazu, o którym mowa w ust. 1;

[...]

e) przetwarzanie dotyczy danych osobowych w sposób oczywisty upublicznionych przez osobę, której dane dotyczą;

f) przetwarzanie jest niezbędne do ustalenia, dochodzenia lub obrony roszczeń lub w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy;

[...]”.

⁹⁷ W rozumieniu art. 9 ust. 2 RODO.

⁹⁸ Zgodnie z brzmieniem art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. a) RODO.

dotyczących niezbędności⁹⁹, które należy interpretować w sposób ścisły. Dokonywane przez operatora sieci społecznościowej przetwarzanie danych osobowych jej użytkowników można uznać za niezbędne do wykonania umowy, której użytkownicy ci są stronami, jedynie pod warunkiem, że przetwarzanie to jest obiektywnie niezbędne do osiągnięcia celu, który stanowi integralną część świadczenia umownego na rzecz tych samych użytkowników, skutkiem czego główny cel umowy nie mógłby zostać osiągnięty w braku tego przetwarzania.

Ponadto zdaniem Trybunału rozpatrywane przetwarzanie danych może zostać uznane za niezbędne do celów wynikających z prawnie uzasadnionych interesów realizowanych przez administratora lub przez stronę trzecią jedynie pod warunkiem, że operator ten wskazał użytkownikom, od których dane zostały pozyskane, prawnie uzasadniony interes, do którego realizacji służy przetwarzanie tych danych, że przetwarzanie to odbywa się w granicach tego, co jest absolutnie niezbędne do realizacji tego prawnie uzasadnionego interesu, oraz że z wyważenia przeciwstawnych interesów w świetle wszystkich istotnych okoliczności danej sprawy wynika, iż interesy lub podstawowe prawa i wolności tych użytkowników nie mają pierwszeństwa przed tym prawnie uzasadnionym interesem administratora lub osoby trzeciej. Trybunał uznał zaś w szczególności, że, w braku zgody z ich strony, interesy i prawa podstawowe wspomnianych użytkowników mają pierwszeństwo przed interesem operatora internetowej sieci społecznościowej w zakresie personalizacji reklamy, poprzez którą finansuje on swoją działalność.

Wreszcie Trybunał wyjaśnił, że rozpatrywane przetwarzanie danych jest uzasadnione w sytuacji, gdy jest rzeczywiście niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze danych na podstawie przepisu prawa Unii lub prawa danego państwa członkowskiego, a ta podstawa prawna służy realizacji celu leżącego w interesie publicznym i jest proporcjonalna do prawnie uzasadnionego celu, a przetwarzanie to jest dokonywane w granicach tego, co jest absolutnie niezbędne.

W czwartej i ostatniej kolejności, co się tyczy ważności wyrażonej przez użytkowników, których dane dotyczą, zgody na przetwarzanie na podstawie RODO ich danych osobowych, Trybunał uznał, że okoliczność polegająca na tym, iż operator internetowej sieci społecznościowej zajmuje pozycję dominującą na rynku internetowych sieci społecznościowych, nie stoi sama w sobie na przeszkodzie temu, by użytkownicy takiej sieci mogli skutecznie wyrazić zgodę na przetwarzanie ich danych osobowych przez tego operatora. Jednakże zważywszy, że taka pozycja może mieć wpływ na swobodę wyboru tych użytkowników i prowadzić do wyraźnego braku równowagi między nimi a tym operatorem, stanowi ona element istotny dla ustalenia tego, czy zgoda ta została rzeczywiście udzielona skutecznie i – w szczególności – dobrowolnie, czego udowodnienie należy do tego operatora¹⁰⁰.

W szczególności użytkownicy danej sieci społecznościowej powinni mieć swobodę odmówienia indywidualnie, w ramach procesu zmierzającego do zawarcia umowy, wyrażenia zgody na poszczególne operacje przetwarzania danych, które nie są niezbędne do wykonania umowy, przy czym nie są oni jednak zobowiązani do całkowitego zrezygnowania z korzystania z oferowanej internetowej sieci społecznościowej, co oznacza, że użytkownikom tym oferuje się, w stosownym

⁹⁹ O których mowa w art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. b)–f) RODO. Zgodnie z tymi przepisami przetwarzanie jest zgodne z prawem tylko wtedy gdy – i w takim zakresie, w jakim – jest ono niezbędne między innymi do wykonania umowy, której stroną jest osoba, której dane dotyczą [art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. b) RODO], do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze [art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. c) RODO] lub do celów wynikających z prawnie uzasadnionych interesów realizowanych przez administratora lub osobę trzecią [art. 6 ust. 1 akapit pierwszy lit. f) RODO].

¹⁰⁰ Zgodnie z art. 7 ust. 1 RODO.

przypadku za odpowiednim wynagrodzeniem, równoważną alternatywę, która nie jest powiązana z takimi operacjami przetwarzania danych. Ponadto musi istnieć możliwość wyrażenia odrębnej zgody na przetwarzanie danych off Facebook.

e. Prawo dostępu do danych osobowych

Wyrok z dnia 26 października 2023 r., FT (Kopie dokumentacji medycznej) (C-307/22, [EU:C:2023:811](#))

Odesłanie prejudycjalne – Przetwarzanie danych osobowych – Rozporządzenie (UE) 2016/679 – Artykuły 12, 15 i 23 – Prawo dostępu danej osoby do własnych danych podlegających przetwarzaniu – Prawo do bezpłatnego uzyskania pierwszej kopii tych danych – Przetwarzanie danych pacjenta przez jego lekarza – Dokumentacja medyczna – Uzasadnienie wniosku o udzielenie dostępu – Wykorzystanie danych do celów pociągnięcia lekarza prowadzącego do odpowiedzialności – Pojęcie „kopii”

DW zwrócił się do FT, będącej jego lekarzem dentystą, o przekazanie mu bezpłatnie pierwszej kopii jego dokumentacji medycznej. Zwrócił się z tym wnioskiem w celu pociągnięcia FT do odpowiedzialności za błędy, które FT miała popełnić przy świadczeniu na jego rzecz usług dentystycznych.

Opierając się na prawie niemieckim, zgodnie z którym pacjent może uzyskać kopię swojej dokumentacji medycznej pod warunkiem zwrotu lekarzowi prowadzącemu wynikających z tego kosztów¹⁰¹, FT odmówiła dostarczenia takiej kopii DW, w następstwie czego DW wytoczył powództwo. Zarówno sąd pierwszej instancji, jak i sąd odwoławczy uwzględniły podniesione przez DW żądanie bezpłatnego przekazania mu pierwszej kopii jego dokumentacji medycznej.

Bundesgerichtshof (federalny trybunał sprawiedliwości, Niemcy), do którego FT wniosła skargę rewizyjną, zwrócił się do Trybunału o wykładnię przepisów RODO dotyczących zasad wykonywania przez osobę, której dane dotyczą, prawa dostępu do jej danych oraz ograniczeń zakresu tego prawa¹⁰².

W swoim wyroku Trybunał stwierdził przede wszystkim, że na administratorze ciąży obowiązek bezpłatnego dostarczenia na żądanie osoby, której dane dotyczą, pierwszej kopii jej danych osobowych do celów innych niż wyraźnie wymienione w preambule RODO cele odnoszące się do uzyskania świadomości przetwarzania danych i zweryfikowania zgodności przetwarzania z prawem. Następnie Trybunał wypowiedział się w przedmiocie zakresu uprawnienia państw członkowskich do ograniczenia, w imię interesów gospodarczych administratora, prawa do uzyskania kopii danych poprzez nałożenie na osobę, której dane dotyczą, obowiązku uiszczenia opłaty za koszty poniesione z tego względu przez owego administratora. Wreszcie zbadał on konieczność dostarczenia w niektórych przypadkach osobie, której dane dotyczą, pełnej kopii danych z jej dokumentacji medycznej.

¹⁰¹ Paragraf 630g ust. 2 zdanie drugie Bürgerliches Gesetzbuch (niemieckiego kodeksu cywilnego).

¹⁰² Konkretniej, o wykładnię art. 12 ust. 5, art. 15 ust. 1 i 3 oraz art. 23 ust. 1 lit. i) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólnego rozporządzenia o ochronie danych) (Dz.U. 2016, L 119, s. 1; sprostowania: Dz.U. 2018, L 127, s. 2; Dz.U. 2021, L 74, s. 35; zwanego dalej „RODO”).

W pierwszej kolejności, w odniesieniu do kwestii, czy na administratorze ciąży obowiązek bezpłatnego dostarczenia osobie, której dane dotyczą, pierwszej kopii jej danych do celów innych niż te, które zostały wyraźnie wskazane w preambule RODO, Trybunał przypomniał, że art. 15 ust. 3 zdanie pierwsze tego rozporządzenia przyznaje osobie, której dane dotyczą, prawo do uzyskania kopii jej – rozumianych szeroko – danych osobowych podlegających operacjom, które należy zakwalifikować jako „przetwarzanie dokonywane przez administratora tego przetwarzania”¹⁰³. Ponadto z łącznej lektury właściwych przepisów RODO¹⁰⁴ wynika z jednej strony, że osoba, której dane dotyczą, ma prawo do bezpłatnego uzyskania pierwszej kopii jej danych osobowych podlegających przetwarzaniu, a z drugiej strony, że administratorowi przysługuje możliwość pobierania, pod pewnymi warunkami, rozsądnej opłaty uwzględniającej koszty administracyjne lub odmowy podjęcia działań w związku z żądaniem informacji, jeżeli żądanie to jest ewidentnie nieuzasadnione lub nadmierne.

Jednakże żaden z tych przepisów nie uzależnia bezpłatnego dostarczenia pierwszej kopii danych osobowych od powołania się przez osobę, której dane dotyczą, na powód mający uzasadnić jej wniosek. W związku z tym powody zwrócenia się z wnioskami wyraźnie wymienione w preambule RODO¹⁰⁵ nie mogą ograniczać zakresu wspomnianych przepisów. Zatem prawo dostępu do danych dotyczących zdrowia¹⁰⁶ nie może być ograniczone, w drodze odmowy dostępu lub nałożenia obowiązku zapłaty wynagrodzenia, do jednego z tych powodów, co odnosi się również do prawa do bezpłatnego uzyskania pierwszej kopii.

Ponadto zasada bezpłatności pierwszej kopii danych oraz brak konieczności powołania się na szczególny powód uzasadniający wniosek o udzielenie dostępu przyczyniają się nieuchronnie do ułatwienia osobie, której dane dotyczą, wykonywania praw przyznanych jej w RODO. W konsekwencji, biorąc pod uwagę znaczenie, jakie rozporządzenie to przypisuje prawu dostępu do danych osobowych dla osiągnięcia zamierzonych przez nie celów, wykonywanie tego prawa nie może podlegać warunkom, które nie zostały wyraźnie przewidziane przez prawodawcę Unii.

W drugiej kolejności Trybunał orzekł, że państwo członkowskie nie jest uprawnione do przyjęcia przepisów krajowych obciążających w celu ochrony interesów gospodarczych administratora osobę, której dane dotyczą, kosztami pierwszej kopii jej danych osobowych.

Jest prawdą, że na mocy RODO prawo osoby, której dane dotyczą, do bezpłatnego uzyskania pierwszej kopii jej danych osobowych nie jest prawem absolutnym i pod pewnymi warunkami ochrona praw i wolności innych osób mogłaby uzasadniać ograniczenie tego prawa¹⁰⁷. Jednakże w niniejszym przypadku, o ile przepisy krajowe mają na celu ochronę interesów gospodarczych lekarzy prowadzących poprzez zapobieganie składaniu zbędnych wniosków o kopie, takie względy nie mogą być objęte zakresem takich praw i wolności innych osób.

¹⁰³ Wyrok z dnia 4 maja 2023 r., *Österreichische Datenschutzbehörde i CRIF* (C-487/21, [EU:C:2023:369](#), pkt 28).

¹⁰⁴ Artykuł 12 ust. 5 oraz art. 15 ust. 1 i 3 RODO.

¹⁰⁵ Motyw 63 zdanie pierwsze RODO przewiduje, że „[k]ażda osoba fizyczna powinna mieć prawo dostępu do zebranych danych jej dotyczących oraz powinna mieć możliwość łatwego wykonywania tego prawa w rozsądnych odstępach czasu, by mieć świadomość przetwarzania i móc zweryfikować zgodność przetwarzania z prawem”.

¹⁰⁶ Zagwarantowane w art. 15 ust. 1 RODO.

¹⁰⁷ Na mocy art. 23 ust. 1 lit. i) RODO.

Przepisy te zniechęcają bowiem nie tylko do składania wniosków, które byłyby zbędne, lecz również do składania wniosków mających na celu bezpłatne uzyskanie z uzasadnionego powodu pierwszej kopii przetwarzanych danych osobowych. W konsekwencji naruszają one nieuchronnie zasadę bezpłatności pierwszej kopii i z tego względu podważają skuteczność (effet utile) przewidzianego w RODO prawa dostępu osoby, której dane dotyczą, do tych danych, a tym samym gwarantowaną w nim ochronę.

Ponadto Trybunał podkreślił, że interesy gospodarcze administratorów danych zostały wzięte pod uwagę w ramach RODO, określającego okoliczności, w których administrator może pobrać opłatę za koszty związane z dostarczeniem kopii danych osobowych.

W trzeciej i ostatniej kolejności Trybunał uznał, że w ramach relacji lekarz–pacjent prawo do uzyskania kopii danych osobowych oznacza przekazanie osobie, której dane dotyczą, wiernego i zrozumiałego odwzorowania wszystkich tych danych. Prawo to zakłada prawo do uzyskania pełnej kopii znajdujących w jej aktach medycznych dokumentów, jeżeli jest to konieczne, aby umożliwić tej osobie sprawdzenie dokładności i kompletności jej danych oraz aby zagwarantować ich zrozumiałość.

W tym względzie Trybunał zauważył, że jeśli chodzi o dane osobowe odnoszące się do zdrowia, RODO wyszczególnia, że przysługujące osobom, których dane dotyczą, prawo dostępu obejmuje „dan[e] w dokumentacji medycznej zawierającej takie informacje jak diagnoza, wyniki badań, oceny dokonywane przez lekarzy prowadzących, stosowane terapie czy przeprowadzone zabiegi”¹⁰⁸. Ze względu na wrażliwość tych danych prawodawca Unii podkreślił znaczenie, jakie ma to, by dostęp osób fizycznych do ich danych zawartych w dokumentacji medycznej odbywał się w sposób możliwie najpełniejszy i precyzyjny, a także zrozumiały.

Co się zaś tyczy wyników badań, ocen dokonywanych przez lekarzy prowadzących oraz stosowanych terapii lub przeprowadzonych zabiegów w odniesieniu do pacjenta, które wiążą się co do zasady z licznymi danymi technicznymi, czy nawet zdjęciami, dostarczenie przez lekarza zwykłego podsumowania lub kompilacji tych danych w celu przedstawienia ich w formie syntetycznej mogłoby stwarzać ryzyko pominięcia lub odtworzenia w nieprawidłowy sposób niektórych istotnych danych bądź w każdym razie ryzyko utrudnienia sprawdzenia ich dokładności i kompletności oraz ich zrozumienia przez pacjenta.

f. Nakładanie administracyjnych kar pieniężnych za naruszenie RODO

Wyrok z dnia 5 grudnia 2023 r. (wielka izba), Nacionalinis visuomenės sveikatos centras (C-683/21, [EU:C:2023:949](#))

Odesłanie prejudycjalne – Ochrona danych osobowych – Rozporządzenie (UE) 2016/679 – Artykuł 4 pkt 2 i 7 – Pojęcia „przetwarzania” i „administratora” – Opracowanie mobilnej aplikacji informatycznej – Artykuł 26 – Współadministrowanie – Artykuł 83 – Nakładanie administracyjnych kar pieniężnych – Przesłanki – Wymóg umyślnego lub nieumyślnego charakteru naruszenia – Odpowiedzialność administratora za przetwarzanie danych osobowych dokonane przez podmiot przetwarzający

W 2020 r., aby lepiej zarządzać pandemią COVID-19, władze litewskie postanowiły zorganizować nabycie mobilnej aplikacji informatycznej. Aplikacja ta miała przyczynić się do monitorowania

¹⁰⁸ Motyw 63 RODO.

epidemiologicznego umożliwiając rejestrowanie i monitorowanie danych osób narażonych na kontakt z wirusem COVID-19.

W tym celu Nacionalinis visuomenės sveikatos centras prie Sveikatos apsaugos ministerijos (krajowe centrum zdrowia publicznego przy ministerstwie zdrowia, Litwa, zwane dalej „NVSC”), odpowiedzialne za to nabycie, skontaktowało się ze spółką UAB „IT sprendimai sėkmei” (zwaną dalej „spółką ITSS”), zwracając się do niej o utworzenie takiej aplikacji mobilnej. Następnie pracownicy NVSC skierowali do tej spółki wiadomości elektroniczne dotyczące między innymi pytań, które powinny znaleźć się w tej aplikacji.

W okresie od kwietnia do maja 2020 r. aplikacja mobilna utworzona przez tę spółkę ITSS została udostępniona publicznie. W konsekwencji 3802 osoby skorzystały z tej aplikacji i dostarczyły wymagane na podstawie tej aplikacji dotyczące ich dane. Jednakże ze względu na brak środków finansowych NVSC nie udzieliła spółce ITSS żadnego zamówienia publicznego na oficjalne nabycie swojej aplikacji mobilnej i zakończyła związane z tym postępowanie.

W międzyczasie krajowy organ nadzorczy wszczął dochodzenie dotyczące przetwarzania danych osobowych wynikającego z zastosowania tej aplikacji. Decyzją tego organu, wydaną po zakończeniu dochodzenia, zarówno na NVSC, jak i na spółkę ITSS, którą uznano za współadministratora danych, zostały nałożone administracyjne kary pieniężne.

NVSC zaskarżyło tę decyzję do Vilniaus apygardos administracinis teismas (regionalnego sądu administracyjnego w Wilnie, Litwa). Powziąwszy wątpliwości co do wykładni szeregu przepisów RODO¹⁰⁹, sąd ten zwrócił się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

W swoim wyroku Trybunał, orzekający w składzie wielkiej izby, doprecyzował pojęcia „administratora”, „współadministratorów” i „przetwarzania”¹¹⁰, oraz wypowiedział się w przedmiocie możliwości nałożenia administracyjnej kary pieniężnej na administratora¹¹¹, jeżeli naruszenie przepisów RODO, za które nałożono karę, nie zostało popełnione umyślnie lub nieumyślnie.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał zauważył, że podmiot, który zlecił danemu przedsiębiorstwu opracowanie mobilnej aplikacji informatycznej i który w tym kontekście uczestniczył w określaniu celów i sposobów przetwarzania danych osobowych dokonywanego za pośrednictwem tej aplikacji, może zostać uznany za administratora¹¹². Stwierdzenia tego nie może podważyć okoliczność, że ów podmiot sam nie przeprowadził operacji przetwarzania takich danych, nie udzielił wyraźnej zgody na realizację konkretnych operacji takiego przetwarzania lub na publiczne udostępnienie wspomnianej aplikacji mobilnej i nie nabył tejże aplikacji mobilnej, chyba że przed tym publicznym udostępnieniem wspomniany podmiot wyraźnie sprzeciwił się temu udostępnieniu i przetwarzaniu danych osobowych, które z niego wynikło.

¹⁰⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. 2016, L 119, s. 1, zwane dalej „RODO”).

¹¹⁰ Zdefiniowane odpowiednio w art. 4 pkt 7, art. 26 ust. 1 i art. 4 pkt 2 RODO.

¹¹¹ Na podstawie art. 83 RODO.

¹¹² W rozumieniu art. 4 pkt 7 RODO.

W drugiej kolejności Trybunał zauważył, że uznanie dwóch podmiotów za współadministratorów nie zakłada ani istnienia uzgodnień między tymi podmiotami w przedmiocie określenia celów i sposobów przetwarzania danych osobowych, ani istnienia uzgodnień ustalających warunki odnoszące się do współadministrowania danymi. Prawdą jest, że zgodnie z RODO¹¹³ współadministratorzy winni w drodze wspólnych uzgodnień w przejrzysty sposób określić odpowiednie zakresy swojej odpowiedzialności dotyczącej wypełniania obowiązków wynikających z tego rozporządzenia. Istnienie takich uzgodnień nie jest jednak warunkiem wstępnym uznania co najmniej dwóch podmiotów za „współadministratorów”, lecz obowiązkiem, który RODO nakłada na współadministratorów, po zakwalifikowaniu ich jako takich, celem zapewnienia, że spełniają oni nałożone na nich wyływające z tego rozporządzenia wymogi. Taka kwalifikacja wynika zatem z samego faktu, że w określaniu celów i sposobów przetwarzania uczestniczyło kilka podmiotów.

Co się tyczy wspólnego określania przez zainteresowane podmioty celów i sposobów przetwarzania, Trybunał wyjaśnił, że ich udział w tym ustalaniu może przybierać różne formy i wynikać zarówno z ich wspólnej decyzji, jak i z ich zbieżnych decyzji. Tymczasem w tym ostatnim przypadku decyzje te powinny uzupełniać się w taki sposób, aby każda z nich miała konkretny wpływ na określanie celów i sposobów przetwarzania.

W trzeciej kolejności Trybunał wskazał, że wykorzystywanie danych osobowych do celów testowania systemów informatycznych zintegrowanych z aplikacją mobilną stanowi przetwarzanie¹¹⁴. Jednakże inaczej jest w sytuacji, gdy takie dane zostały zanonimizowane w taki sposób, że osoby, której te dane dotyczą, nie można lub już nie można zidentyfikować, lub gdy chodzi o dane fikcyjne, które nie odnoszą się do istniejącej osoby fizycznej.

Po pierwsze bowiem, kwestia, czy dane osobowe są wykorzystywane do testowania systemów informatycznych, czy też w innym celu, nie ma wpływu na zakwalifikowanie danej operacji jako „przetwarzania”. Po drugie, jedynie przetwarzanie, które dotyczy danych osobowych, może zostać zakwalifikowane jako „przetwarzanie” w rozumieniu RODO. Fikcyjne i zanonimizowane dane nie stanowią zaś danych osobowych.

W czwartej i ostatniej kolejności Trybunał stwierdził, że zgodnie z art. 83 RODO administracyjną karę pieniężną można nałożyć na administratora wyłącznie wtedy, gdy zostanie wykazane, że dopuścił się on, umyślnie lub nieumyślnie, naruszenia przepisów zawartych w tym rozporządzeniu¹¹⁵.

W tym względzie Trybunał uściślił, że prawodawca Unii nie pozostawił państwom członkowskim zakresu uznania w odniesieniu do przesłanek materialnych, które organ nadzorczy powinien spełnić, gdy postanawia nałożyć administracyjną karę pieniężną na administratora danych na mocy tego przepisu. Okoliczność, że RODO daje państwom członkowskim możliwość ustanowienia wyjątków w stosunku do organów publicznych i podmiotów publicznych mających siedzibę na ich terytorium¹¹⁶, a także wymogów dotyczących procedury stosowanej przez organy nadzorcze w celu nałożenia

¹¹³ Artykuł 26 ust. 1 RODO w związku z jego motywem 79.

¹¹⁴ W rozumieniu art. 4 pkt 2 RODO.

¹¹⁵ Naruszenie, o którym mowa w art. 83 ust. 4–6 RODO.

¹¹⁶ Zgodnie z art. 83 ust. 7 RODO, który przewiduje, że „[...] każde państwo członkowskie może określić, czy i w jakim zakresie administracyjne kary pieniężne można nakładać na organy i podmioty publiczne ustanowione w tym państwie członkowskim”.

administracyjnej kary pieniężnej¹¹⁷ w żaden sposób nie oznacza, że państwa te są również uprawnione do ustanowienia tych materialnych przesłanek.

W odniesieniu do tych przesłanek Trybunał zauważył, że wśród wymienionych w RODO elementów, w świetle których organ nadzorczy nakłada na administratora administracyjną karę pieniężną, figuruje „umyślny lub nieumyślny charakter naruszenia”¹¹⁸. Natomiast żaden z elementów nie wskazuje na jakąkolwiek możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności administratora w braku jego zawinonego zachowania. Tak więc jedynie naruszenia przepisów RODO popełnione umyślnie lub nieumyślnie mogą prowadzić do nałożenia na niego administracyjnej kary pieniężnej na podstawie art. 83 tego rozporządzenia.

Trybunał dodał, że wykładnia ta znajduje potwierdzenie w ogólnej systematyce i celu RODO. W tym kontekście wyjaśnił on, że istnienie systemu kar na podstawie RODO pozwalającego na nakładanie, o ile uzasadniają to szczególne okoliczności danej sprawy, administracyjnej kary pieniężnej, stanowi zachętę dla administratorów i podmiotów przetwarzających do przestrzegania tego rozporządzenia oraz że ze względu na swój odstraszający skutek administracyjne kary pieniężne przyczyniają się do wzmocnienia ochrony osób, których dane dotyczą. Jednakże prawodawca Unii nie uznał za konieczne aby przewidzieć nakładanie administracyjnych kar pieniężnych w przypadku braku winy. Biorąc pod uwagę fakt, że RODO ma na celu równoważny i jednolity poziom ochrony oraz że w tym celu należy je stosować w sposób spójny w całej Unii, umożliwienie państwom członkowskim ustanowienia takiego systemu nakładania kary pieniężnej byłoby sprzeczne z tym celem.

Ponadto Trybunał uznał, że taka kara pieniężna może zostać nałożona na administratora danych w związku z operacjami przetwarzania danych osobowych dokonywanymi przez podmiot przetwarzający w jego imieniu, z wyjątkiem sytuacji, gdy w ramach tych operacji podmiot przetwarzający dokonywał przetwarzania danych do swoich własnych celów lub przetwarzał te dane w sposób niezgodny z ramami lub sposobami przetwarzania określonymi przez administratora lub w taki sposób, że nie można racjonalnie uznać, że administrator ten wyraził na to zgodę. W takim przypadku podmiot przetwarzający należy uznać za administratora w odniesieniu do takiego przetwarzania.

**Wyrok z dnia 5 grudnia 2023 r. (wielka izba), Deutsche Wohnen (C-807/21,
[EU:C:2023:950](#))**

Odesłanie prejudycjalne – Ochrona danych osobowych – Rozporządzenie (UE) 2016/679 – Artykuł 4 pkt 7 – Pojęcie „administratora danych” – Artykuł 58 ust. 2 – Uprawnienia naprawcze przysługujące organom nadzorczym – Artykuł 83 – Nakładanie administracyjnych kar pieniężnych na osobę prawną – Przesłanki – Zakres swobody państw członkowskich – Wymóg umyślnego lub nieumyślnego charakteru naruszenia

Deutsche Wohnen SE (zwana dalej „DW”) jest spółką nieruchomościową, która posiada pośrednio, poprzez udziały w różnych spółkach, liczne lokale użytkowe i mieszkalne. W ramach swojej działalności gospodarczej przetwarza ona dane osobowe najemców tych lokali.

¹¹⁷ Zgodnie z art. 83 ust. 8 RODO w związku z jego motywem 129.

¹¹⁸ Artykuł 83 ust. 2 lit. b) RODO.

W następstwie dwóch kontroli przeprowadzonych w 2017 r. i 2019 r. Berliner Beauftragte für den Datenschutz (organ nadzorczy w Berlinie, Niemcy) stwierdził szereg naruszeń RODO¹¹⁹ popełnionych przez DW. Decyzją z dnia 30 października 2019 r. ten organ nadzorczy nałożył na nią z tego tytułu administracyjne kary pieniężne.

DW wniosła skargę na tę decyzję do Landgericht Berlin (sądu krajowego w Berlinie, Niemcy), który umorzył postępowanie. Sąd ten wskazał, że zgodnie z prawem niemieckim¹²⁰, wykroczenie administracyjne może zostać stwierdzone wyłącznie przeciwko osobie fizycznej, a nie przeciwko osobie prawnej. Ponadto w przypadku powstania odpowiedzialności osoby prawnej można jej przypisać jedynie działania członków jej organów lub jej przedstawicieli. Staatsanwaltschaft Berlin (prokuratura w Berlinie, Niemcy) wniosła skargę na tę decyzję do Kammergericht Berlin (wyższego sądu krajowego w Berlinie, Niemcy). W tym kontekście sąd ten zwrócił się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie wykładni RODO¹²¹.

W swoim wyroku Trybunał, orzekający w składzie wielkiej izby, wypowiedział się w przedmiocie przesłanek nałożenia administracyjnych kar pieniężnych na podstawie RODO. W pierwszej kolejności zbadał on kwestię, czy państwa członkowskie mogą uzależnić nałożenie administracyjnej kary pieniężnej na osobę prawną od uprzedniego przypisania naruszenia tego rozporządzenia zidentyfikowanej osobie fizycznej. W drugiej kolejności sąd ten rozważył kwestię, czy podlegające sankcji naruszenie przepisów RODO musi zostać popełnione umyślnie lub nieumyślnie¹²².

Ocena Trybunału

Co się tyczy nakładania administracyjnej kary pieniężnej na podstawie RODO na osobę prawną, Trybunał zauważył przede wszystkim, że zasady, zakazy i obowiązki przewidziane w RODO są skierowane w szczególności do „administratorów”, których odpowiedzialność obejmuje wszelkie przetwarzanie danych osobowych przez nich samych lub w ich imieniu. To właśnie ta odpowiedzialność stanowi, w przypadku naruszeń przepisów RODO, podstawę nałożenia administracyjnej kary pieniężnej na administratora na podstawie art. 83 tego rozporządzenia. Jednakże prawodawca Unii nie dokonał w celu ustalenia takiej odpowiedzialności, rozróżnienia między osobami fizycznymi a osobami prawnymi, uzależniając tę odpowiedzialność wyłącznie od warunku, że osoby te, samodzielnie lub wspólnie z innymi osobami, określają cele i sposoby przetwarzania danych osobowych¹²³. W związku z tym co do zasady każda osoba spełniająca ten warunek ponosi odpowiedzialność w szczególności za wszelkie naruszenia RODO popełnione przez nią lub w jej imieniu. Oznacza to, po pierwsze, że osoby prawne ponoszą odpowiedzialność nie tylko za naruszenia popełnione przez ich przedstawicieli, dyrektorów lub osoby zarządzające, lecz również przez każdą inną osobę działającą w ramach działalności gospodarczej tych osób prawnych i w ich imieniu. Po

¹¹⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. 2016, L 119, s. 1, zwane dalej „RODO”).

¹²⁰ Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (ustawa o wykroczeniach administracyjnych) z dnia 24 maja 1968 r. (BGBl. I, s. 481), w wersji komunikatu z dnia 19 lutego 1987 r. (BGBl. I, s. 602), zmieniona ustawą z dnia 19 czerwca 2020 r. (BGBl. I, s. 1350).

¹²¹ Artykuł 58 ust. 2 i art. 83 RODO.

¹²² W tym względzie zob. także wydany w tym samym dniu wyrok Nacionalinis visuomenės sveikatos centras (C-683/21).

¹²³ Zgodnie z art. 4 pkt 7 RODO.

drugie, administracyjne kary pieniężne przewidziane w RODO w przypadku takich naruszeń powinny móc być nakładane bezpośrednio na osoby prawne, jeżeli można je uznać za administratorów.

Następnie Trybunał zauważył, że żaden przepis RODO nie pozwala uznać, że nałożenie administracyjnej kary pieniężnej na osobę prawną działającą w charakterze administratora jest uzależnione od uprzedniego stwierdzenia, że naruszenie to zostało popełnione przez zidentyfikowaną osobę fizyczną. Ponadto prawodawca Unii nie pozostawił państwom członkowskim zakresu uznania w tym względzie. Okoliczność, że RODO daje im możliwość ustanowienia wymogów dotyczących procedury, jaką powinny stosować organy nadzorcze w celu nałożenia administracyjnej kary pieniężnej¹²⁴, w żaden sposób nie oznacza, że są one również uprawnione do ustanowienia przesłanek materialnych dodatkowych w stosunku do tych określonych w RODO.

W tym kontekście Trybunał wyjaśnił, że zezwolenie państwom członkowskim na jednostronne nałożenie wymogu, będącego konieczną przesłanką nałożenia administracyjnej kary pieniężnej na podstawie art. 83 RODO na administratora będącego osobą prawną, aby dane naruszenie zostało uprzednio przypisane lub mogło zostać przypisane zidentyfikowanej osobie fizycznej, byłoby sprzeczne z celem RODO. Ponadto taki dodatkowy wymóg mógłby ostatecznie osłabić skuteczność i odstraszający skutek administracyjnych kar pieniężnych nakładanych na osoby prawne jako administratorów.

Wreszcie Trybunał podkreślił, że pojęcie „przedsiębiorstwa” w rozumieniu art. 101 i 102 TFUE¹²⁵ nie ma wpływu na to, czy i na jakich warunkach administracyjna kara pieniężna może zostać nałożona na podstawie RODO na administratora będącego osobą prawną i ma znaczenie wyłącznie dla ustalenia kwoty takiej kary pieniężnej.

Trybunał stwierdził zatem, że RODO¹²⁶ stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, na mocy którego administracyjna kara pieniężna może zostać nałożona na osobę prawną działającą w charakterze administratora za naruszenie przepisów tego rozporządzenia¹²⁷, tylko wtedy, gdy naruszenie to zostało uprzednio przypisane zidentyfikowanej osobie fizycznej.

W odniesieniu do kwestii, czy państwa członkowskie mogą przewidzieć nałożenie administracyjnej kary pieniężnej, nawet jeżeli sankcjonowane naruszenie nie zostało popełnione umyślnie lub nieumyślnie, Trybunał przypominał przede wszystkim, że przesłanki materialne, których organ nadzorczy musi przestrzegać przy nakładaniu administracyjnej kary pieniężnej na administratora, są regulowane wyłącznie prawem Unii i że państwa członkowskie nie dysponują w tym względzie żadnym marginesem swobody.

W odniesieniu do tych przesłanek Trybunał zauważył, że wśród wymienionych w RODO elementów, w świetle których organ nadzorczy nakłada taką karę pieniężną, znajduje się „umyślny lub nieumyślny charakter naruszenia”¹²⁸. Natomiast żaden z elementów nie wskazuje na jakąkolwiek możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności administratora w braku jego zawinionego zachowania. Tak więc

¹²⁴ Jak wynika z art. 58 ust. 4 i art. 83 ust. 8 RODO w świetle motywu 129 RODO.

¹²⁵ Do którego odsyła motyw 150 RODO.

¹²⁶ Artykuł 58 ust. 2 lit. i) i art. 83 ust. 1–6 RODO.

¹²⁷ Wskazanych w art. 83 ust. 4–6 RODO.

¹²⁸ Artykuł 83 ust. 2 lit. b) RODO.

jedynie naruszenia przepisów RODO popełnione umyślnie lub nieumyślnie mogą prowadzić do nałożenia na niego administracyjnej kary pieniężnej na podstawie art. 83 tego rozporządzenia.

Trybunał dodał, że wykładnia ta znajduje potwierdzenie w ogólnej systematyce i celu RODO. W tym kontekście wyjaśnił on, że istnienie systemu kar na podstawie RODO pozwalającego na nakładanie, o ile uzasadniają to szczególne okoliczności danej sprawy, administracyjnej kary pieniężnej, stanowi zachętę dla administratorów i podmiotów przetwarzających do przestrzegania tego rozporządzenia oraz że ze względu na swój odstraszający skutek administracyjne kary pieniężne przyczyniają się do wzmocnienia ochrony osób, których dane dotyczą. Jednakże prawodawca Unii nie uznał za konieczne aby przewidzieć nakładanie administracyjnych kar pieniężnych w przypadku braku winy. Biorąc pod uwagę fakt, że RODO ma na celu równoważny i jednolity poziom ochrony oraz że w tym celu należy je stosować w sposób spójny w całej Unii, umożliwienie państwom członkowskim ustanowienia takiego systemu nakładania kary pieniężnej byłoby sprzeczne z tym celem.

W związku z tym Trybunał stwierdził, że zgodnie z art. 83 RODO administracyjna kara pieniężna może zostać nałożona tylko wtedy, gdy zostanie wykazane, że administrator, będący jednocześnie osobą prawną i przedsiębiorstwem, dopuścił się, umyślnie lub nieumyślnie, naruszenia przepisów zawartych w tym rozporządzeniu.

II. Obywatelstwo Unii

1. Środki ograniczające swobodę przemieszczania się i pobytu obywateli Unii

Wyrok z dnia 5 grudnia 2023 r. (wielka izba), Nordic Info (C-128/22, [EU:C:2023:951](#))

Odesłanie prejudycjalne – Dyrektywa 2004/38/WE – Artykuły 27 i 29 – Środki ograniczające swobodę przemieszczania się i pobytu obywateli Unii ze względów zdrowia publicznego – Środki o charakterze generalnym – Przepisy krajowe przewidujące zakaz wyjazdu z terytorium krajowego w celu odbycia innych niż niezbędne podróży do państw członkowskich sklasyfikowanych jako obszary wysokiego ryzyka w kontekście pandemii COVID-19 oraz obowiązek poddania się testom diagnostycznym i odbycia kwarantanny przez wszystkich podróżnych, którzy wjeżdżają na terytorium krajowe z jednego z tych państw członkowskich – Kodeks graniczny Schengen – Artykuł 23 – Wykonywanie uprawnień policyjnych w dziedzinie zdrowia publicznego – Równowaga z odprawą graniczną – Artykuł 25 – Możliwość przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych w kontekście pandemii COVID-19 – Kontrole przeprowadzane w państwie członkowskim w ramach środków zakazujących przekraczania granic w celu odbycia innych niż niezbędne podróży do lub z państw strefy Schengen sklasyfikowanych jako obszary wysokiego ryzyka w kontekście pandemii COVID-19

W kontekście pandemii COVID-19 belgijskie rozporządzenie ministerialne zakazało w lipcu 2020 r. innych niż niezbędne podróży między Belgią a państwami Unii Europejskiej, państwami strefy Schengen i Zjednoczonym Królestwem, o ile państwa te zostały sklasyfikowane jako obszary wysokiego ryzyka („obszary czerwone”) w świetle ich sytuacji epidemiologicznej lub poziomu restrykcyjnych środków sanitarnych przyjętych przez ich władze. Przepisy belgijskie przewidywały ponadto, że wszyscy podróżni wjeżdżający na terytorium krajowe z jednego z tych państw mieli obowiązek poddania się testom diagnostycznym i odbycia kwarantanny.

W tym okresie władze belgijskie przeprowadziły kontrole w celu sprawdzenia zgodności z tymi środkami.

W dniach 12–15 lipca 2020 r. Szwecja była jednym z państw sklasyfikowanych jako obszary wysokiego ryzyka. W celu zastosowania się do przepisów belgijskich Nordic Info, będące biurem podróży specjalizującym się w podróżach do Skandynawii i z tego regionu, anulowało wszystkie planowane w sezonie letnim podróże z Belgii do Szwecji.

Wspomniane biuro podróży wniosło następnie do *Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel* (niderlandzkojęzycznego sądu pierwszej instancji w Brukseli, Belgia), będącego sądem odsyłającym, powództwo o naprawienie szkody, którą, jak twierdzi, poniosło w wyniku uchybień jakoby popełnionych przez państwo belgijskie przy ustanawianiu spornych przepisów.

W swoim odesłaniu prejudycjalnym sąd odsyłający zwrócił się do Trybunału, po pierwsze, o ustalenie, czy takie przepisy o charakterze generalnym państwa członkowskiego są zgodne z przepisami dyrektywy 2004/38¹²⁹, które regulują środki ograniczające swobodę przemieszczania się ze względów

¹²⁹ Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG,

zdrowia publicznego¹³⁰. Po drugie, sąd ten zwrócił się do Trybunału z pytaniem, czy zakaz przekraczania granic wewnętrznych tego państwa członkowskiego w celu odbywania podróży innych niż niezbędne do lub z państw strefy Schengen sklasyfikowanych jako obszary wysokiego ryzyka jest zgodny z artykułami kodeksu granicznego Schengen¹³¹ dotyczącymi braku kontroli na granicach wewnętrznych, ich ewentualnego tymczasowego przywrócenia oraz wykonywania uprawnień policyjnych¹³².

W swoim wyroku Trybunał udzielił odpowiedzi twierdzącej na te dwa pytania, określając jednocześnie warunki stosowania takich przepisów krajowych.

Ocena Trybunału

Co się tyczy zgodności z prawem, w świetle dyrektywy 2004/38, środków ograniczających swobodę przemieszczania się ustanowionych przez państwo członkowskie w kontekście pandemii takiej jak pandemia COVID-19, Trybunał orzekł, że przepisy krajowe przewidujące te środki muszą przestrzegać wszystkich warunków i gwarancji, o których mowa w art. 30–32 tej dyrektywy, praw i zasad zapisanych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, w szczególności zasady zakazu dyskryminacji, a także zasady proporcjonalności.

W tym względzie Trybunał uściślił w pierwszej kolejności, że nawet jeśli art. 27 ust. 1 i art. 29 ust. 1 dyrektywy 2004/38 znajdują się w rozdziale dyrektywy 2004/38, zatytułowanym „Ograniczenia w prawie wjazdu i prawie pobytu uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego”, to art. 27 ust. 1 i art. 29 ust. 1 dyrektywy 2004/38 odnoszą się wyraźnie do „swobody przemieszczania się”, a zatem obejmują one dwa elementy tej swobody, a mianowicie prawo wjazdu i prawo wyjazdu, a tym samym pozwalają państwom członkowskim na przyjęcie środków ograniczających oba te prawa ze względów zdrowia publicznego. Środki ograniczające swobodę przemieszczania się, które państwo członkowskie może przyjąć ze względów zdrowia publicznego na podstawie tych przepisów, mogą zatem polegać nie tylko na zakazie opuszczania terytorium państwa członkowskiego w celu odbywania, jak w niniejszym przypadku, podróży innych niż niezbędne, lecz również na obowiązku poddania się testom diagnostycznym

75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. 2004, L 158, s. 77 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 5, s. 46).

¹³⁰ Chodzi w szczególności o art. 27 i 29 tej dyrektywy.

¹³¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeksu granicznego Schengen) (Dz.U. 2016, L 77, s. 1), zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/2225 z dnia 30 listopada 2017 r. (Dz.U. 2016, L 327, s. 1).

¹³² Chodzi w szczególności o art. 22, 23 i 25 tego kodeksu.

i odbycia kwarantanny przez podróżnych, którzy wjeżdżają na terytorium danego państwa członkowskiego.

W drugiej kolejności, żaden z tych dwóch przepisów nie stoi na przeszkodzie temu, aby takie środki ograniczające zostały ustanowione w formie aktu o charakterze generalnym, który dotyczy bez rozróżnienia każdej osoby znajdującej się w sytuacji określonej w tym akcie. Taka wykładnia znajduje potwierdzenie w fakcie, że choroby mogące uzasadniać takie środki – a mianowicie choroby zakaźne lub zakaźne choroby pasożytnicze, takie jak COVID-19 – mogą, ze względu na swoje cechy charakterystyczne, dotyczyć ogółu ludności niezależnie od indywidualnych zachowań.

W trzeciej kolejności Trybunał podkreślił, że wszystkie warunki i gwarancje przewidziane w art. 30–32 dyrektywy 2004/38, pomimo ich sformułowania, które na pierwszy rzut oka stosuje się do decyzji indywidualnych, powinny być przestrzegane również wtedy, gdy środki ograniczające są przyjmowane w formie aktów o charakterze generalnym. I tak, zgodnie z art. 30 ust. 1 i 2 tej dyrektywy każdy akt o charakterze generalnym ustanawiający środki ograniczające swobodę przemieszczania się ze względów zdrowia publicznego powinien zostać podany do wiadomości publicznej w ramach oficjalnej publikacji przyjmującego go państwa członkowskiego i za pomocą wystarczających oficjalnych środków masowego przekazu, tak aby treść i skutki tego aktu mogły być rozumiane, podobnie jak dokładne i wyczerpujące względy zdrowia publicznego, na które powołano się na poparcie tego aktu. Ponadto, aby zapewnić poszanowanie gwarancji przewidzianych w art. 30 ust. 3 i art. 31 wspomnianej dyrektywy, od aktu o charakterze generalnym powinna istnieć możliwość odwołania się na drodze sądowej i, w określonym przypadku, administracyjnej, a szczegółowe zasady takiego postępowania odwoławczego powinny zostać podane do publicznej wiadomości. Takie środki ograniczające muszą również być zgodne z zasadą zakazu dyskryminacji wyrażoną w Karcie.

W czwartej i ostatniej kolejności, zgodnie z przepisami art. 31 ust. 1 i 3 dyrektywy 2004/38, wszelkie środki ograniczające swobodę przemieszczania się podjęte ze względów zdrowia publicznego muszą być proporcjonalne do zamierzonego celu ochrony zdrowia publicznego, przy czym proporcjonalność takiego środka należy również oceniać w świetle zasady ostrożności. Wymóg przestrzegania zasady proporcjonalności wymaga konkretnie sprawdzenia, po pierwsze, czy takie środki są odpowiednie do realizacji zamierzonego celu leżącego w interesie ogólnym, w niniejszym przypadku ochrony zdrowia publicznego, po drugie, czy są one ograniczone do tego, co bezwzględnie konieczne, w tym znaczeniu, że cel ten nie mógłby zostać racjonalnie osiągnięty w sposób równie skuteczny za pomocą innych środków w mniejszym stopniu naruszających prawa i wolności zagwarantowane zainteresowanym osobom, a po trzecie, czy ingerencja ta nie jest nieproporcjonalna w stosunku do tego celu, co oznacza między innymi wyważenie znaczenia celu i wagi ingerencji w te prawa i wolności.

Co się tyczy kontroli mających na celu zapewnienie przestrzegania spornych przepisów, Trybunał uznał, że tego rodzaju kontrole są możliwe na terytorium krajowym jedynie pod warunkiem, że wchodzi one w zakres wykonywania uprawnień policyjnych w rozumieniu art. 23 lit. a) kodeksu granicznego Schengen. W przypadku gdy kontrole te są przeprowadzane bezpośrednio na granicach wewnętrznych, państwo członkowskie musi przestrzegać wszystkich warunków, o których mowa w art. 25–28 tego kodeksu, dotyczących tymczasowego przywrócenia kontroli granicznych na granicach wewnętrznych, przy czym zagrożenie spowodowane pandemią taką jak COVID-19 stanowi poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego w rozumieniu art. 25 ust. 1 rzeczonego kodeksu.

Co się tyczy w pierwszej kolejności art. 23 lit. a) kodeksu granicznego Schengen, Trybunał przypomniał, iż przepis ten gwarantuje państwom członkowskim prawo do przeprowadzania na terytorium krajowym, w tym na obszarach przygranicznych, kontroli uzasadnionych wykonywaniem uprawnień policyjnych, pod warunkiem że wykonywanie tych uprawnień nie ma skutku równoważnego z odprawą graniczną, czego sprawdzenie należy do sądu odsyłającego.

W tym celu art. 23 lit. a) zdanie drugie ppkt (i)–(iv) tego kodeksu dostarcza wytycznych dla państw członkowskich dotyczących wykonywania takich uprawnień policyjnych.

W tym względzie, co się tyczy, po pierwsze, wytycznej zawartej w art. 23 lit. a) zdanie drugie ppkt (i) wspomnianego kodeksu, cele, jakim służą kontrole graniczne, należy odróżnić od celów, jakim służy odprawa graniczna, a mianowicie celów polegających na zapewnieniu, aby można było zezwolić na wjazd osób na terytorium państwa członkowskiego lub na opuszczenie przez nie tego terytorium. Zdaniem Trybunału wydaje się, że miało to miejsce w niniejszej sprawie, ponieważ głównym celem kontroli zmierzających do zapewnienia przestrzegania rozpatrywanych przepisów belgijskich było natychmiastowe ograniczenie rozprzestrzeniania się COVID-19 wśród ludności Belgii.

Co się tyczy, po drugie, wytycznej zawartej w art. 23 lit. a) zdanie drugie ppkt (ii) kodeksu granicznego Schengen, wystarczy, aby decyzja o przeprowadzeniu kontroli została podjęta i wdrożona w świetle okoliczności obiektywnie wskazujących na ryzyko poważnego wpływu na zdrowie publiczne, na które państwo członkowskie może się powołać na podstawie tego przepisu, oraz w oparciu o ogólną wiedzę organów na temat obszarów wjazdu i wyjazdu z terytorium krajowego, przez które duża liczba podróżnych objętych tym zakazem mogła przejeżdżać.

Co się tyczy, po trzecie, wytycznych zawartych w art. 23 lit. a) zdanie drugie, ppkt (iii) i (iv) kodeksu granicznego Schengen, wszystkie kontrole rozpatrywane w postępowaniu głównym musiały być, po pierwsze, przeprowadzane w sposób wyrywkowy, a zatem „niezapowiedziany”, a po drugie, opracowywane i stosowane w sposób zdecydowanie odróżniający je od rutynowej odprawy osób na granicach zewnętrznych Unii. W tym ostatnim względzie Trybunał wyjaśnił, że w kontekście pandemii takiej jak pandemia COVID-19 państwa członkowskie dysponują pewnym zakresem uznania w odniesieniu do intensywności, częstotliwości i selektywności kontroli.

W drugiej kolejności, w przypadku gdyby okazało się, że sporne kontrole były przeprowadzane na granicach wewnętrznych, sąd odsyłający będzie musiał sprawdzić, czy Królestwo Belgii przestrzegało wszystkich warunków, o których mowa w art. 25–28 kodeksu granicznego Schengen, dotyczących tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych w przypadku poważnego zagrożenia dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego. Trybunał wyjaśnił w tym względzie, że pandemia o takiej skali jak pandemia COVID-19 może zostać uznana za poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego w rozumieniu art. 25 ust. 1 tego kodeksu, ponieważ może naruszać podstawowy interes społeczeństwa, a mianowicie interes w ochronie życia obywateli, oraz wpływać na przetrwanie części społeczeństwa, w szczególności osób najbardziej narażonych.

**Wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r. (wielka izba), Chief Appeals Officer i in.
(C-488/21, [EU:C:2023:1013](#))**

Odesłanie prejudycjalne – Obywatelstwo Unii Europejskiej – Artykuły 21 i 45 TFUE – Prawo obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich – Pracownik, który nabył obywatelstwo przyjmującego państwa członkowskiego, zachowując przy tym obywatelstwo państwa pochodzenia – Dyrektywa 2004/38/WE – Artykuł 3 – Beneficjenci – Artykuł 2 pkt 2 lit. d) – Członek rodziny – Bezpośredni wstępni pozostający na utrzymaniu pracownika będącego obywatelem Unii – Artykuł 7 ust. 1 lit. a) i d) – Prawo pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące – Zachowanie statusu osoby pozostającej na utrzymaniu w przyjmującym państwie członkowskim – Artykuł 14 ust. 2 – Zachowanie prawa pobytu – Rozporządzenie (UE) 492/2011 – Artykuł 7 ust. 2 – Równość traktowania – Przywileje socjalne – Świadczenia z zakresu pomocy społecznej – Nieracjonalne obciążenie dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim

GV, obywatelka rumuńska, jest matką AC, również obywatelki rumuńskiej, która przebywa i pracuje w Irlandii. Ponadto AC nabyła obywatelstwo irlandzkie w drodze naturalizacji.

Od 2017 r. GV przebywa w Irlandii wraz ze swoją córką, od której jest finansowo zależna. We wrześniu 2017 r. na podstawie ustawy o ochronie socjalnej złożyła wniosek o przyznanie zasiłku z tytułu niepełnosprawności ze względu na pogorszenie się stanu zdrowia w związku z zapaleniem stawów.

Jak wynika z postanowienia odsyłającego, zasiłek ten, mający na celu ochronę przed ubóstwem, stanowi świadczenie z zakresu pomocy społecznej finansowane z budżetu ogólnego bez konieczności opłacania przez zainteresowanego składek na ubezpieczenie społeczne. Ponadto uprawnienie do zasiłku podlega pewnym warunkom, związanym w szczególności z wiekiem, sytuacją materialną i niepełnosprawnością. Poza tym zasiłek z tytułu niepełnosprawności stanowi „specjalne nieskładkowe świadczenie pieniężne” w rozumieniu rozporządzenia nr 883/2004¹³³. Wreszcie okazuje się, że prawo irlandzkie wyklucza wypłatę tego zasiłku osobie, która nie przebywa zwykle w Irlandii, takiej jak osoba nieposiadająca prawa pobytu w tym państwie.

W lutym 2018 r. złożony przez GV wniosek o zasiłek z tytułu niepełnosprawności został oddalony na tej podstawie, że GV nie przysługuje prawo pobytu w Irlandii.

Appeals Officer (urzędnik ds. odwołań, Irlandia), dokonujący w lipcu 2019 r. kontroli decyzji o oddaleniu tego wniosku, stwierdził, że GV, jako bezpośredniej wstępnej pozostającej na utrzymaniu obywatelki Unii pracującej w Irlandii, przysługuje prawo pobytu, lecz nie jest ona uprawniona do świadczenia z zakresu pomocy społecznej. Chief Appeals Officer (główny urzędnik ds. odwołań, Irlandia), rozpatrujący wniosek o zmianę decyzji, potwierdził to rozumowanie z uwagi na to, że zgodnie z uregulowaniem krajowym transponującym dyrektywę 2004/38¹³⁴, gdyby zasiłek został jej przyznany, GV stałaby się nieracjonalnym obciążeniem dla krajowego systemu pomocy społecznej, a tym samym nie przysługiwałoby jej już prawo pobytu.

Wyrokiem wydanym w lipcu 2020 r. High Court (sąd wyższej instancji, Irlandia) stwierdził nieważność decyzji wydanej przez głównego urzędnika ds. odwołań. Sąd ten uważa w szczególności, że wspomniane uregulowanie krajowe w zakresie, w jakim uzależnia prawo pobytu członka rodziny obywatela irlandzkiego od warunku, by ów członek jego rodziny nie stał się nieracjonalnym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej państwa, jest niezgodne z dyrektywą 2004/38, regulującą prawo obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich.

Rozpatrując środek odwoławczy od tego wyroku, sąd odsyłający postanowił zwrócić się do Trybunału w istocie z pytaniem, czy prawo Unii stoi on na przeszkodzie ustawodawstwu państwa członkowskiego umożliwiającemu organom tego państwa członkowskiego odmowę przyznania świadczenia z zakresu pomocy społecznej bezpośredniemu wstępnemu, który w chwili złożenia wniosku dotyczącego tego świadczenia pozostaje na utrzymaniu pracownika będącego obywatelem Unii, a nawet odebranie mu prawa pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące, na tej podstawie, iż przyznanie wspomnianego świadczenia skutkowałoby tym, że ten członek rodziny nie pozostawałby już na utrzymaniu pracownika będącego obywatelem Unii i stałby się w ten sposób nieracjonalnym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej tego państwa członkowskiego.

¹³³ Rozporządzenie (WE) nr 883/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. 2004, L 166, s. 1; sprostowania: Dz.U. 2013, L 188, s. 10; Dz.U. 2020, L 388, s. 18).

¹³⁴ Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. 2004, L 158, s. 77).

W wyroku wydanym w składzie wielkiej izby Trybunał orzekł, że zasada swobodnego przepływu pracowników¹³⁵, wdrożona rozporządzeniem nr 492/2011¹³⁶ w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii w związku z dyrektywą 2004/38, stoi na przeszkodzie takiemu uregulowaniu krajowemu.

Ocena Trybunału

Na wstępie Trybunał przypominał, że dyrektywa 2004/38, o której wykładnię zwrócił się sąd odsyłający, reguluje jedynie warunki wjazdu i pobytu obywatela Unii na terytorium państw członkowskich innych niż państwo, którego obywatelstwo posiada. W konsekwencji nie przyznaje ona na terytorium tego państwa członkowskiego pochodnego prawa pobytu członkom rodziny tego obywatela. W niniejszym przypadku od chwili naturalizacji AC dyrektywa ta nie reguluje ani jej prawa pobytu w Irlandii, ani pochodnego prawa pobytu, które mogłoby przysługiwać w stosownym razie członkom jej rodziny.

Jednakże Trybunał orzekł już, że sytuacji obywatela państwa członkowskiego, który skorzystał ze swobody przemieszczania się i zgodnie z prawem udał się na terytorium innego państwa członkowskiego i tam przebywa, nie można zrównywać z sytuacją o charakterze wyłącznie wewnętrznym z tego tylko względu, że w trakcie pobytu w przyjmującym państwie członkowskim nabył on jego obywatelstwo, zachowując przy tym obywatelstwo państwa pochodzenia. Skuteczność (effet utile) praw przyznanych obywatelom Unii przez art. 21 TFUE, a w szczególności pracownikom przez art. 45 TFUE, wymaga zatem, aby członkowi rodziny pracownika będącego obywatelem Unii, który skorzystał ze swobody przemieszczania się, przebywając i pracując w przyjmującym państwie członkowskim, w następstwie czego nabył obywatelstwo tego państwa członkowskiego, można było przyznać pochodne prawo pobytu. Ponadto warunki przyznania pochodnego prawa pobytu przysługującego temu członkowi rodziny nie powinny być bardziej rygorystyczne niż warunki przewidziane w dyrektywie 2004/38 w odniesieniu do członka rodziny obywatela Unii, który skorzystał z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się, osiedlając się w państwie członkowskim innym niż państwo, którego obywatelstwo posiada, przy czym dyrektywa ta powinna znaleźć zastosowanie do takiej sytuacji poprzez analogię. Wreszcie pracownik będący obywatelem Unii korzysta – również wtedy, gdy nabył, jak w niniejszym przypadku, obywatelstwo przyjmującego państwa członkowskiego, zachowując obywatelstwo państwa pochodzenia – z prawa do równego traktowania na podstawie art. 45 ust. 2 TFUE, wdrożonego przez art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 492/2011¹³⁷.

W tym kontekście w pierwszej kolejności Trybunał uściślił, że z łącznej lektury kilku przepisów dyrektywy 2004/38¹³⁸ wynika, iż bezpośredni wstępni pracownika będącego obywatelem Unii korzystają z pochodnego prawa pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące, jeżeli pozostają „na utrzymaniu” tego pracownika. Aby dany członek rodziny mógł korzystać z tego prawa, owa sytuacja zależności musi istnieć w kraju, z którego osoba ta przybywa, w chwili zwrócenia się o umożliwienie jej dołączenia do obywatela, na którego utrzymaniu pozostaje. Zainteresowany będzie mógł zachować

¹³⁵ Zasada ta została wyrażona w art. 45 TFUE.

¹³⁶ Chodzi konkretniej o art. 7 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii (Dz.U. 2011, L 141, s. 1).

¹³⁷ Na podstawie tego przepisu pracownik będący obywatelem państwa członkowskiego korzysta na terytorium innych państw członkowskich „z takich samych przywilejów socjalnych i podatkowych jak pracownicy krajowi”.

¹³⁸ Chodzi o art. 2 pkt 2 lit. d) oraz art. 7 ust. 1 lit. a) i d) dyrektywy 2004/38.

wspomniane prawo dopóty, dopóki pozostaje na utrzymaniu tego pracownika¹³⁹, i to do czasu, gdy ów wstępny, jeśli legalnie zamieszkiwał w przyjmującym państwie członkowskim przez nieprzerwany okres pięciu lat, mógłby ubiegać się o prawo stałego pobytu¹⁴⁰.

W drugiej kolejności, co się tyczy wspomnianego prawa do równego traktowania, z którego korzysta pracownik będący obywatelem Unii na podstawie art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 492/2011, Trybunał przypominał, że zawarte w tym przepisie pojęcie „przywilejów socjalnych” obejmuje wszelkie przywileje związane lub niezwiązane z umową o pracę, które przysługują zwykle pracownikom krajowym głównie z powodu posiadania przez nich obiektywnego statusu pracownika albo po prostu z racji zamieszkiwania na terytorium krajowym i których rozszerzenie na pracowników będących obywatelami innych państw członkowskich wydaje się sprzyjać ich mobilności w ramach Unii. Pojęcie to może obejmować świadczenia z zakresu pomocy społecznej mieszczące się jednocześnie w szczególnym obszarze stosowania rozporządzenia nr 883/2004, na przykład zasiłek z tytułu niepełnosprawności. Ponadto świadczenie z zakresu pomocy społecznej, takie jak zasiłek z tytułu niepełnosprawności przyznawany bezpośredniemu wstępnemu, stanowi dla pracownika migrującego „przywilej socjalny” w rozumieniu art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 492/2011, jeżeli ów bezpośredni wstępny pozostaje na utrzymaniu tego pracownika w rozumieniu art. 2 pkt 2 lit. d) dyrektywy 2004/38. Poza tym wspomniany bezpośredni wstępny pozostający na utrzymaniu, jako pośredni beneficjent równego traktowania przyznanego wspomnianemu pracownikowi, może powołać się na ów art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 492/2011 w celu uzyskania tego zasiłku, jeżeli na mocy prawa krajowego jest on przyznawany bezpośrednio takim wstępnym. Biorąc pod uwagę zapewnianą przez ten przepis ochronę przed dyskryminacją, której mogą podlegać pracownik migrujący i członkowie jego rodziny w przyjmującym państwie członkowskim, na status wstępnego „pozostającego na utrzymaniu” w rozumieniu art. 2 pkt 2 lit. d) dyrektywy 2004/38 nie może mieć wpływu przyznanie świadczenia z zakresu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim. Inne rozstrzygnięcie uniemożliwiłoby w praktyce temu członkowi rodziny pozostającemu na utrzymaniu ubieganie się o to świadczenie, naruszając zatem równe traktowanie przysługujące pracownikowi migrującemu. Należy w tym względzie podkreślić, że w związku z daninami, jakie pracownik migrujący opłaca w przyjmującym państwie członkowskim z racji pracy najemnej, którą tam wykonuje, pracownik ten przyczynia się do finansowania polityki społecznej tego państwa członkowskiego i powinien w konsekwencji korzystać z niej na takich samych zasadach jak pracownicy krajowi. W związku z tym cel polegający na unikaniu nieracjonalnego obciążenia finansowego dla przyjmującego państwa członkowskiego nie może uzasadniać nierównego traktowania pracowników migrujących i pracowników krajowych.

2. Utrata obywatelstwa europejskiego z powodu utraty obywatelstwa państwa członkowskiego

Wyrok z dnia 5 września 2023 r. (wielka izba), Udlændinge- og Integrationsministeriet (Utrata obywatelstwa duńskiego) (C-689/21, [EU:C:2023:626](#))

¹³⁹ Zgodnie z art. 14 ust. 2 w związku z art. 2 pkt 2 lit. d) oraz art. 7 ust. 1 lit. a) i d) dyrektywy 2004/38.

¹⁴⁰ To prawo stałego pobytu jest uregulowane w art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38.

Odesłanie prejudycjalne – Obywatelstwo Unii Europejskiej – Artykuł 20 TFUE – Artykuł 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Osoba mająca obywatelstwo państwa członkowskiego i obywatelstwo państwa trzeciego – Utrata z mocy prawa obywatelstwa państwa członkowskiego z dniem ukończenia 22. roku życia z powodu braku rzeczywistego związku z tym państwem członkowskim w przypadku niezłożenia wniosku o zachowanie obywatelstwa przed tym dniem – Utrata statusu obywatela Unii – Ocena proporcjonalności skutków takiej utraty w świetle prawa Unii – Termin zawity

X, urodzona w Stanach Zjednoczonych Ameryki córka matki mającej obywatelstwo duńskie i ojca mającego obywatelstwo amerykańskie, od chwili urodzenia posiadała obywatelstwa duńskie i amerykańskie. Po ukończeniu 22. roku życia złożyła ona do Udlændinge- og Integrationsministeriet (ministerstwa ds. cudzoziemców i integracji, Dania) wniosek o zachowanie jej obywatelstwa duńskiego.

Decyzją z dnia 31 stycznia 2017 r. ministerstwo ds. cudzoziemców i integracji poinformowało X, że z chwilą ukończenia 22. roku życia utraciła ona obywatelstwo duńskie oraz że nie może ono przyznać X zachowania jej obywatelstwa, ponieważ złożyła wniosek o jego zachowanie po ukończeniu 22. roku życia. Ministerstwo wskazało, że w przypadku niezłożenia wniosku o zachowanie obywatelstwa przed osiągnięciem tego wieku uregulowania duńskie przewidują utratę obywatelstwa z mocy prawa w odniesieniu do obywateli duńskich urodzonych poza terytorium duńskim, którzy nigdy w Danii nie zamieszkiwali ani nie przebywali w okolicznościach wskazujących na rzeczywisty z nią związek. W konsekwencji X utraciła obywatelstwo duńskie, a co za tym idzie status obywatela Unii, przy czym organy duńskie nie przeprowadziły kontroli, w świetle prawa Unii, proporcjonalności skutków takiej utraty dla sytuacji X.

W dniu 9 lutego 2018 r. X wystąpiła do sądów duńskich o stwierdzenie nieważności wspomnianej decyzji. W tym kontekście sąd odsyłający, Østre Landsret (sąd apelacyjny regionu wschodniego, Dania) powziął wątpliwości co do tego, czy uregulowanie duńskie takie jak ustawa o obywatelstwie jest zgodne z art. 20 TFUE w związku z art. 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

Trybunał w składzie wielkiej izby orzekł, że takie uregulowanie krajowe jest zgodne z prawem Unii, o ile zainteresowana osoba miała możliwość złożenia w rozsądnym terminie wniosku o zachowanie lub odzyskanie obywatelstwa, co pozwala właściwym organom zbadać proporcjonalność skutków utraty obywatelstwa w świetle prawa Unii i, w stosownym przypadku, przyznać zachowanie lub odzyskanie ex tunc wspomnianego obywatelstwa, przy czym termin ten może rozpocząć bieg dopiero od momentu, w którym owe organy należycie poinformowały zainteresowaną osobę o utracie lub zbliżającej się utracie jej obywatelstwa oraz o przysługującym jej prawie do złożenia w owym terminie wniosku o zachowanie lub odzyskanie wspomnianego obywatelstwa.

Ocena Trybunału

Trybunał wskazał najpierw, że prawo Unii nie stoi na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie przewidziało, w ramach określania przesłanek nabycia i utraty obywatelstwa, by ocena istnienia lub braku rzeczywistego związku z nim była przeprowadzana na podstawie kryteriów takich jak miejsce urodzenia i zamieszkania zainteresowanej osoby oraz okoliczności jej pobytu na terytorium tego państwa, ani temu, aby to państwo członkowskie ograniczyło wspomnianą ocenę do okresu upływającego w dniu ukończenia przez ową osobę 22. roku życia.

Niemniej Trybunał podkreślił, że jeżeli utrata obywatelstwa danego państwa członkowskiego następuje z mocy prawa z chwilą osiągnięcia określonego wieku i skutkuje utratą statusu obywatela Unii, a także wynikających z niego praw, właściwe krajowe organy i sądy powinny mieć możliwość dokonania oceny skutków tej utraty obywatelstwa i stosownie do sytuacji umożliwić tej osobie zachowanie jej obywatelstwa lub odzyskanie go ex tunc.

Co się tyczy ściślejszego terminu na złożenie wniosku o przeprowadzenie takiej oceny co celów zachowania lub odzyskania obywatelstwa, wobec braku konkretnego terminu przewidzianego w tym względzie

przez prawo Unii, do wewnętrznego porządku prawnego każdego państwa członkowskiego należy wprowadzenie zasad proceduralnych mających na celu zapewnienie poszanowania praw, które jednostki wywodzą z prawa Unii, o ile te zasady pozostają zgodne w szczególności z zasadą skuteczności, czyli nie powodują w praktyce, że korzystanie z uprawnień wynikających z porządku prawa Unii stanie się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione. Państwa członkowskie mogą w tym zakresie ustanowić, w imię zasady pewności prawa, wymóg, by wniosek o zachowanie lub odzyskanie obywatelstwa został złożony do właściwych organów w rozsądnym terminie.

Jednakże, mając na uwadze poważne skutki utraty obywatelstwa państwa członkowskiego w sytuacji, gdy utrata ta powoduje utratę statusu obywatela Unii, dla skutecznego wykonywania praw, które obywatel Unii wywodzi z art. 20 TFUE, nie można uznać za zgodne z zasadą skuteczności norm lub praktyk krajowych mogących skutkować uniemożliwieniem osobie, której grozi taka utrata obywatelstwa, wystąpienia o ocenę proporcjonalnego charakteru skutków takiej utraty w świetle prawa Unii. A zatem w sytuacji, w której osoby tej nie poinformowano należycie o prawie do wystąpienia o wspomnianą ocenę ani o terminie, w którym powinna złożyć odpowiedni wniosek, jej wniosek nie może zostać uznany za niedopuszczalny ze względu na upływ tego terminu.

W niniejszej sprawie, zważywszy że w ramach oceny proporcjonalności skutków utraty obywatelstwa duńskiego w świetle prawa Unii zainteresowana osoba, taka jak X, powinna mieć możliwość przywołania wszystkich istotnych w tym celu okoliczności, które mogły mieć miejsce do jej 22. urodzin, Trybunał uznał, że termin ten powinien w rozsądny sposób wykraczać poza datę ukończenia przez wspomnianą osobę 22. roku życia. Ponadto ów rozsądny termin może rozpocząć bieg tylko pod warunkiem, że właściwe organy należycie poinformowały zainteresowaną osobę o utracie lub zbliżającej się utracie jej obywatelstwa oraz o przysługującym jej prawie do złożenia w owym terminie wniosku o zachowanie lub odzyskanie tego obywatelstwa. Jeżeli tak nie jest, właściwe krajowe organy i sądy powinny być w stanie przeprowadzić, w sposób incydentalny, taką ocenę w sytuacji, gdy osoba ta ubiega się o wydanie dokumentu podróży lub każdego innego dokumentu poświadczającego jej obywatelstwo.

Datę, jaką właściwe organy powinny wziąć pod uwagę do celów takiej oceny, stanowi jednoznacznie dzień, w którym zainteresowana osoba ukończyła 22. rok życia, jako że wspomniana data stanowi integralną część ustanowionych przez to państwo członkowskie uzasadnionych kryteriów, od spełnienia których zależy zachowanie lub utrata jej obywatelstwa.

Wreszcie Trybunał wskazał, że brak w prawie krajowym możliwości uzyskania ze strony organów krajowych i ewentualnie sądów krajowych, na zasadach zgodnych z prawem Unii, oceny w świetle prawa Unii proporcjonalności skutków utraty obywatelstwa danego państwa członkowskiego, mogącej w stosownym przypadku prowadzić do odzyskania ex tunc tego obywatelstwa, nie może zostać skompensowany możliwością jego nadania, bez względu na warunki, nawet korzystne, uzyskania takiego obywatelstwa.

3. Pochodne prawo pobytu obywateli państwa trzeciego, będących członkami rodziny obywatela Unii

**Wyrok z dnia 22 czerwca 2023 r., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
(Będąca obywatelką Tajlandii matka małoletniego dziecka będącego
obywatelem Niderlandów) (C-459/20, [EU:C:2023:499](#))**

Odesłanie prejudycjalne – Obywatelstwo Unii – Artykuł 20 TFUE – Prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich – Decyzja odmawiająca prawa pobytu wydana przez państwo członkowskie wobec obywatela państwa trzeciego będącego rodzicem małoletniego dziecka

mającego obywatelstwo tego państwa członkowskiego – Dziecko, które przebywa poza terytorium Unii Europejskiej i nigdy nie przebywało na tym terytorium

X, będąca obywatelką Tajlandii, przebywała legalnie w Niderlandach, gdzie zawarła związek małżeński z A, obywatelem Niderlandów. Ich dziecko, będące obywatelem niderlandzkim, urodziło się w Tajlandii, gdzie zawsze zamieszkiwało. Po narodzinach dziecka X wróciła do Niderlandów. W 2017 r., w następstwie faktycznej separacji pary, organy niderlandzkie cofnęły prawo pobytu X. Po rozwodzie X złożyła w 2019 r. wniosek o udzielenie zezwolenia na pobyt w Niderlandach u innego obywatela tego państwa członkowskiego. W tych ramach organy niderlandzkie zbadały z urzędu, czy mogła ona uzyskać pochodne prawo pobytu na podstawie art. 20 TFUE, aby móc przebywać ze swoim małoletnim dzieckiem, będącym obywatelem Unii, na terytorium Unii. W dniu 8 maja 2019 r. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (sekretarz stanu ds. sprawiedliwości i bezpieczeństwa, Niderlandy) oddalił ten wniosek. W tym samym dniu X została wydalona do Tajlandii.

Rozpatrując skargę X na tę decyzję odmowną, rechtbank Den Haag, zittingsplaats Utrecht (sąd rejonowy w Hadze, ośrodek zamiejscowy w Utrechcie, Niderlandy), będący sądem odsyłającym, dąży do ustalenia sposobu wykładni, jaką należy nadać art. 20 TFUE w niniejszej sprawie.

W swoim wyroku Trybunał określił warunki, na jakich obywatel państwa trzeciego może korzystać z pochodnego prawa pobytu na podstawie art. 20 TFUE, jeżeli małoletnie dziecko tego obywatela państwa trzeciego jest obywatelem Unii, lecz przebywa poza terytorium Unii i nigdy nie przebywało na jej terytorium.

Ocena Trybunału

Przed wszystkim Trybunał przypominał, że art. 20 TFUE stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, w tym decyzjom odmawiającym prawa pobytu członkom rodziny obywatela Unii, których skutkiem byłoby pozbawienie obywateli Unii możliwości skutecznego korzystania z istoty praw przyznanych im w związku ze statusem obywatela Unii. W takich sytuacjach konieczne jest jeszcze, aby między obywatelem państwa trzeciego a obywatelem Unii będącym członkiem jego rodziny istniał taki stosunek zależności, że decyzja odmawiająca temu obywatelowi państwa trzeciego przyznania prawa pobytu pozbawiałaby członka jego rodziny możliwości skutecznego korzystania z istoty praw związanych z jego statusem obywatela Unii. Jest tak w sytuacji, gdy ten obywatel Unii jest zmuszony towarzyszyć obywatelowi państwa trzeciego i opuścić terytorium Unii jako całość lub gdy nie może on wjechać i przebywać na terytorium państwa członkowskiego, którego jest obywatelem.

Otóż w niniejszej sprawie małoletnie dziecko, będące obywatelem Unii, od urodzenia zamieszkuje w państwie trzecim – przy czym nigdy nie przebywało ono w Unii. W tych okolicznościach Trybunał uznał w pierwszej kolejności, że odmowa przyznania prawa pobytu rodzicowi, będącemu obywatelem państwa trzeciego, takiego dziecka może mieć wpływ na korzystanie z praw przysługujących temu dziecku na podstawie art. 20 TFUE jedynie wtedy, gdy zostanie wykazane, że wjedzie ono na terytorium państwa członkowskiego, którego obywatelstwo posiada, i będzie na nim przebywać w towarzystwie rodzica lub dołączy do niego na tym terytorium. Do sądu odsyłającego należy ocena, czy taka sytuacja ma miejsce w niniejszym wypadku i czy istnieje stosunek zależności między rodzicem będącym obywatelem państwa trzeciego a jego małoletnim dzieckiem.

W drugiej kolejności Trybunał zauważył, że wniosek o przyznanie pochodnego prawa pobytu wspomnianemu rodzicowi, wobec którego dziecko będące obywatelem Unii pozostaje w zależności, nie może zostać oddalony na tej podstawie, że przemieszczenie do państwa członkowskiego, którego dziecko jest obywatelem – co zakłada wykonywanie przez to dziecko jego praw jako obywatela Unii – nie jest w interesie, faktycznym lub prawdopodobnym, wspomnianego dziecka. Prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich przyznane każdemu obywatelowi Unii wynika bowiem bezpośrednio ze statusu obywatela Unii, przy czym wykonywanie tego prawa nie jest uzależnione od wykazania jakiegokolwiek interesu w powoływaniu się na to prawo

lub od osiągnięcia przez zainteresowanego wieku pozwalającego na samodzielne korzystanie z praw przysługujących mu jako obywatelowi Unii.

Trybunał orzekł wprawdzie uprzednio, że do organów właściwych do orzekania w przedmiocie wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt na podstawie art. 20 TFUE należy uwzględnienie najlepszego interesu danego dziecka¹⁴¹. Jednakże takie stanowisko ma na celu nie oddalenie wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt, lecz przeciwnie – uniemożliwienie wydania decyzji zobowiązującej to dziecko do opuszczenia terytorium Unii

Na koniec Trybunał przedstawił wyjaśnienia dotyczące oceny – w ramach rozpatrzenia wniosku o przyznanie pochodnego prawa pobytu – kwestii, czy małoletnie dziecko będące obywatelem Unii pozostaje zależne od swojego rodzica będącego obywatelem państwa trzeciego. Uściślił on w szczególności, że właściwe organy powinny uwzględnić sytuację, jaka ma miejsce w chwili, gdy mają wydać rozstrzygnięcie, ponieważ organy te powinny ocenić przewidywalne konsekwencje ich decyzji dla skutecznego korzystania przez dane dziecko z istoty praw, jakie wywodzi ono ze statusu przyznanego mu w art. 20 TFUE.

Ponadto ocena ta powinna zawsze opierać się na analizie wszystkich istotnych okoliczności danej sprawy. W szczególności okoliczność, że rodzic będący obywatelem państwa trzeciego nie zawsze sprawował codzienną opiekę nad tym dzieckiem, lecz obecnie sprawuje nad nim wyłączną pieczę, lub okoliczność, że drugi rodzic, będący obywatelem Unii, mógłby faktycznie sprawować codzienną opiekę nad wspomnianym dzieckiem, nie mogą zostać uznane za rozstrzygające w tym względzie.

¹⁴¹ Zobacz podobnie wyroki: z dnia 10 maja 2017 r., *Chavez-Vilchez i in.* (C-133/15, [EU:C:2017:354](#), pkt 71); z dnia 5 maja 2022 r., *Subdelegación del Gobierno en Toledo (Pobyt członka rodziny – Niewystarczające zasoby)* (C-451/19 i C-532/19, [EU:C:2022:354](#), pkt 53).

III. Swobody przepływu w Unii¹⁴²

1. Swoboda przedsiębiorczości

Wyrok z dnia 8 czerwca 2023 r., *Prestige and Limousine* (C-50/21, [EU:C:2023:448](#))

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 49 TFUE – Artykuł 107 ust. 1 TFUE – Usługa wynajmu prywatnych samochodów osobowych z kierowcą (private hire vehicles – PHV) – System zezwoleń przewidujący wydanie, poza zezwoleniem umożliwiającym świadczenie usług przewozu miejskiego i międzymiastowego na terytorium całego kraju, drugiej licencji w celu świadczenia usług przewozu miejskiego na obszarze metropolitalnym – Ograniczenie liczby licencji na świadczenie usług PHV do jednej trzydziestej liczby licencji na świadczenie usług taksówkarskich

Prestige and Limousine, SL (zwana dalej „P&L”) oferuje usługi wynajmu prywatnych samochodów osobowych z kierowcą (zwane dalej „usługami PHV”, z ang. „private hire vehicles”) w aglomeracji Barcelony (Hiszpania). P&L i czternaście innych przedsiębiorstw świadczących te same usługi, w tym przedsiębiorstwa powiązane z międzynarodowymi platformami internetowymi, zakwestionowały przed Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (wyższym trybunałem sprawiedliwości Katalonii, Hiszpania) ważność przepisów Área Metropolitana de Barcelona (obszaru metropolitalnego Barcelony, Hiszpania, zwanego dalej „OMB”) dotyczących organizacji takich usług w aglomeracji Barcelony. W ramach tego sporu sąd ten ma wątpliwości co do zgodności spornych przepisów w szczególności ze swobodą przedsiębiorczości.

Przepisy te wymagają, po pierwsze, poza zezwoleniem krajowym wymaganym do świadczenia miejskich i międzymiastowych usług PHV w Hiszpanii, uzyskania dodatkowej licencji w celu świadczenia usług PHV w aglomeracji Barcelony. Po drugie, ograniczają one liczbę licencji na świadczenie usług PHV do jednej trzydziestej liczby licencji na świadczenie usług taksówkarskich wydanych dla tej aglomeracji. Zdaniem sądu odsyłającego zasadniczym celem tych przepisów było ograniczenie konkurencji, jaką usługi PHV stanowią dla usług taksówkarskich.

W celu uzasadnienia omawianych środków OMB powołało się w szczególności na cel polegający na zapewnieniu jakości, bezpieczeństwa i dostępności usług taksówkarskich. OMB wskazało, że usługi te są uważane za „usługi świadczone w interesie ogólnym”, ponieważ działalność taksówkarska jest ściśle regulowana: usługi taksówkarskie podlegają między innymi limitom licencji, taryfom regulowanym, obowiązkowi zapewnienia powszechnego transportu i muszą być dostępne dla osób o ograniczonej sprawności ruchowej. OMB podniosło w tym względzie, że rentowność tej działalności wydaje się zagrożona rosnącą konkurencją ze strony usług PHV.

W swoim wyroku Trybunał stwierdził, że wymóg uzyskania specjalnego dodatkowego zezwolenia na świadczenie usług PHV w aglomeracji Barcelony może pod pewnymi warunkami być zgodny z art. 49 TFUE. Natomiast artykuł ten stoi na przeszkodzie ograniczeniu liczby licencji na świadczenie

¹⁴² W niniejszej sekcji należy również przywołać następujące wyroki: wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r. (wielka izba), *Chief Appeals Officer i in.* (C-488/21, [EU:C:2023:1013](#)), omówiony w sekcji II.1 „Środki ograniczające swobodę przemieszczania się i pobytu obywateli Unii”; wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r. (wielka izba), *Royal Antwerp Football Club* (C-680/21, [EU:C:2023:1010](#)), omówiony w sekcji VIII.1 „Porozumienia, decyzje i uzgodnione praktyki (art. 101 TFUE)”; wyrok z dnia 9 lutego 2023 r., *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid i in. (Cofnięcie prawa pobytu pracownika tureckiego)* (C-402/21, [EU:C:2023:77](#)), omówiony w sekcji XVII.2 „Wykładnia umowy międzynarodowej”.

usług PHV, ponieważ środek ten wydaje się wykraczać poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia celów prawidłowego zarządzania transportem, ruchem drogowym i przestrzenią publiczną tej aglomeracji oraz celu ochrony środowiska.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał oddalił argumenty przedstawione przez strony w postępowaniu głównym na poparcie podnoszonej niedopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Zdaniem Trybunału okoliczność, że odpowiedzi, jakich należy udzielić na pytania prejudycjalne, wynikają jasno z jego orzecznictwa, nie skutkuje niedopuszczalnością takiego wniosku, lecz upoważnia Trybunał do udzielenia na nie odpowiedzi, w stosownym przypadku, w drodze postanowienia¹⁴³. Ponadto okoliczność, że krajowy sąd najwyższy zbadał już w ramach sporu wykazującego podobieństwo do sporu rozpatrywanego w postępowaniu głównym potencjalne znaczenie przepisów prawa Unii wskazanych przez sąd odsyłający, nie może powodować niedopuszczalności odesłania prejudycjalnego mającego na celu wydanie przez Trybunał orzeczenia w przedmiocie wykładni tych przepisów zgodnie z art. 267 TFUE.

W drugiej kolejności, stwierdziwszy, że dwa środki przewidziane w rozpatrywanych przepisach nie wydają się przyznawać pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE przedsiębiorstwom świadczącym usługi taksówkarskie, Trybunał zbadał zgodność tych środków z art. 49 TFUE. W tym względzie Trybunał zauważył przede wszystkim, że przepisy te, ograniczając liczbę podmiotów świadczących usługi PHV, które mają siedzibę na OMB, skutecznie ograniczają dostęp do rynku dla każdego nowego podmiotu gospodarczego, w związku z czym należy je uznać za ograniczenia swobody przedsiębiorczości zagwarantowanej przez to ostateczne postanowienie.

Następnie, co się tyczy istnienia nadrzędnych względów interesu ogólnego mogących uzasadniać takie ograniczenia, Trybunał uznał, że cel, jakim jest prawidłowe zarządzanie transportem, ruchem drogowym i przestrzenią publiczną aglomeracji, jak również cel ochrony środowiska w takiej aglomeracji mogą stanowić takie względy. Jednakże tak nie jest w przypadku celu polegającego na zapewnieniu rentowności usług taksówkarskich, ponieważ zachowanie równowagi między dwoma rozpatrywanymi rodzajami transportu miejskiego należy do względów o charakterze czysto ekonomicznym. Okoliczność, że w prawie hiszpańskim usługi taksówkarskie zostały zakwalifikowane jako „usługi świadczone w interesie ogólnym”, nie ma w tym względzie znaczenia. Wprawdzie ze wskazanych przez OMB cech wynika bowiem niewątpliwie, że uregulowanie usług taksówkarskich ma w szczególności na celu zapewnienie jakości, bezpieczeństwa i dostępności usług taksówkarskich z korzyścią dla użytkowników, niemniej jednak należy uznać, że środki rozpatrywane w postępowaniu głównym same w sobie nie służą realizacji tych celów. Trybunał stwierdził również, że nie wydaje się, aby podmiotom świadczącym usługi taksówkarskie zostało powierzone wykonywanie szczególnych zadań z zakresu usług publicznych, które w danym wypadku mogą wchodzić w zakres pojęcia usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (UOIG) w rozumieniu art. 106 ust. 2 TFUE.

Wreszcie Trybunał dokonał analizy proporcjonalności, po pierwsze, wymogu uzyskania dodatkowego zezwolenia, a po drugie, ograniczenia liczby licencji na świadczenie usług PHV do jednej trzydziestej liczby licencji na świadczenie usług taksówkarskich. Trybunał doszedł do wniosku, że ten pierwszy środek wydaje się odpowiedni do osiągnięcia przywołanych celów i może zostać uznany za konieczny do ich osiągnięcia. Biorąc pod uwagę charakter rozpatrywanej usługi, jak również brak możliwości odróżnienia samochodów używanych do świadczenia usług PHV od samochodów używanych prywatnie na dużym obszarze miejskim, można uznać, że kontrola następcza byłaby przeprowadzana

¹⁴³ Zobacz art. 99 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

zbyt późno, aby zagwarantować jej faktyczną skuteczność. Wymóg uzyskania dodatkowego zezwolenia może być zatem uzasadniony, jednak pod warunkiem że zezwolenie to opiera się na obiektywnych, niedyskryminacyjnych i z góry znanych kryteriach, które wykluczają wszelką arbitralność, i które nie przewidują powtórzenia weryfikacji już przeprowadzonych w ramach krajowej procedury wydawania zezwoleń, ale odpowiadają szczególnym potrzebom danej aglomeracji. Do sądu odsyłającego należy zbadanie, czy warunki te zostały spełnione w niniejszej sprawie.

Natomiast drugi środek nie wydaje się właściwy, aby zapewnić realizację celów prawidłowego zarządzania transportem, ruchem drogowym i przestrzenią publiczną. Po pierwsze bowiem, przed Trybunałem nie zostały podważone argumenty przemawiające na korzyść usług PHV, które zmierzały do wykazania, że owe usługi w rzeczywistości sprzyjają realizacji wspomnianych celów, w szczególności poprzez ograniczenie korzystania z samochodów prywatnych, wkład tych usług w osiągnięcie celu, jakim jest skuteczna i sprzyjająca włączeniu społecznemu mobilność dzięki ich poziomowi cyfryzacji i elastyczności w świadczeniu usług, oraz poprzez użycie pojazdów wykorzystujących alternatywne źródła energii, do czego zachęca uregulowanie państwowe dotyczące usług PHV.

Po drugie, nie można wykluczyć, że ewentualny wpływ floty PHV na transport, ruch drogowy i przestrzeń publiczną w aglomeracji Barcelony mógłby być odpowiednio ograniczony za pomocą środków mniej restrykcyjnych niż ograniczenie liczby licencji. I tak, Trybunał powołał się tytułem przykładu na środki organizacji usług PHV, na ograniczenia tych usług w określonych przedziałach czasowych czy też ograniczenia ruchu na niektórych obszarach. Trybunał dodał, że nie można wykluczyć, iż cel ochrony środowiska w aglomeracji Barcelony mógłby zostać osiągnięty za pomocą środków w mniejszym stopniu naruszających swobodę przedsiębiorczości, takich jak limity emisji dla pojazdów poruszających się po tej aglomeracji.

Wyrok z dnia 13 lipca 2023 r., Xella Magyarország (C-106/22, [EU:C:2023:568](#))

Odesłanie prejudycjalne – Swobodny przepływ kapitału – Swoboda przedsiębiorczości – Rozporządzenie (UE) 2019/452 – Przepisy państwa członkowskiego ustanawiające mechanizm monitorowania inwestycji zagranicznych w przedsiębiorstwach będących rezydentami uznanych za „strategiczne” – Decyzja podjęta na podstawie tych przepisów zakazująca nabywania przez spółkę będącą rezydentem wszystkich udziałów innej spółki będącej rezydentem – Nabyte przedsiębiorstwo, które zostało uznane za „strategiczne” z uwagi na fakt, że jego główna działalność obejmuje wydobywanie określonych podstawowych surowców, takich jak żwir, piasek i glina – Nabywające przedsiębiorstwo uznane za „inwestora zagranicznego” z uwagi na fakt, że stanowi ono część grupy spółek, w której spółka wiodąca ma siedzibę w państwie trzecim – Naruszenie lub ryzyko naruszenia interesu narodowego, bezpieczeństwa lub porządku publicznego państwa członkowskiego – Cel obejmujący zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw podstawowych surowców dla sektora budowlanego, w szczególności na szczeblu regionalnym

Janes és Társa jest spółką prawa węgierskiego, której główna działalność obejmuje wydobywanie żwiru, piasku i gliny w należącym do niej kamieniołomie znajdującym się w Lázi (komitat Győr-Moson-Sopron, powiat Pannonhalma, Węgry).

Z uwagi na tę działalność Janes és Társa jest uznana za „przedsiębiorstwo strategiczne” w rozumieniu ustawy wprowadzającej mechanizm monitorowania inwestycji zagranicznych. Jej udział w węgierskim rynku produkcji odnośnych podstawowych surowców wynosi 0,52 %.

Xella Magyarország jest inną spółką prawa węgierskiego, należącą do grupy spółek, której spółka wiodąca ma siedzibę na Bermudach i należy faktycznie do obywatela irlandzkiego. Działa ona na węgierskim rynku materiałów budowlanych, a jej główna działalność obejmuje produkcję budowlanych wyrobów betonowych. Nabywa około 90 % rocznej produkcji Janes és Társa w celu

przetworzenia tych surowców na cegły wapienno-piaskowe w jej fabryce znajdującej się w pobliżu kamieniołomu.

W październiku 2020 r. Xella Magyarország zawarła umowę sprzedaży w celu nabycia wszystkich udziałów Janes és Társa, i zwróciła się do właściwego ministra o przyjęcie do wiadomości odnośnej transakcji lub o potwierdzenie, że taka formalna czynność nie była konieczna z uwagi na jej strukturę własnościową. Decyzją przyjętą w lipcu 2021 r. rzeczony minister zakazał dokonania czynności prawnej będącej przedmiotem zawiadomienia, uznając Xella Magyarország za „inwestora zagranicznego” z uwagi na fakt, że należała ona pośrednio do LSF10 XL Investments, spółki zarejestrowanej na Bermudach.

Minister stwierdził ponadto, że bezpieczeństwo i przewidywalność wydobycia i dostaw surowców miały strategiczne znaczenie, w szczególności w świetle poważnych zakłóceń w funkcjonowaniu światowych łańcuchów dostaw spowodowanych przez pandemię COVID-19. Jego zdaniem produkcja kruszyw, takich jak piasek, żwir i kamień kruszony dla sektora budowlanego była już zdominowana przez producentów węgierskich z udziałem zagranicznym. W związku z tym sytuacja w której Janes és Társa pośrednio staje się własnością spółki zarejestrowanej na Bermudach wywoływała długoterminowe ryzyko dla bezpieczeństwa dostaw odnośnych surowców, co mogło szkodzić „interesowi narodowemu” w szerokim znaczeniu.

Trybunał orzekł w swym wyroku, że postanowienia traktatu FUE w dziedzinie swobody przedsiębiorczości stoją na przeszkodzie odnośnemu mechanizmowi monitorowania inwestycji zagranicznych. Mechanizm ten umożliwia bowiem zakazanie nabycia własności spółki będącej rezydentem, uznawanej za strategiczną, przez inną spółkę będącą rezydentem i należącą do grupy spółek mających siedziby w różnych państwach członkowskich, w której przedsiębiorstwo z państwa trzeciego posiada decydujący wpływ. Trybunał odrzucił zatem argument rządu węgierskiego, zgodnie z którym takie nabycie narusza lub może naruszyć interes narodowy polegający na zagwarantowaniu bezpieczeństwa dostaw dla sektora budowlanego, w szczególności na szczeblu lokalnym, w odniesieniu do podstawowych surowców.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał stwierdził, że przepisy krajowe umożliwiające organom państwa członkowskiego zakazanie spółce Unii ze względów bezpieczeństwa i porządku publicznego nabycia udziału w „strategicznej” spółce będącej rezydentem, który umożliwia jej wywieranie określonego wpływu na zarządzanie nią i kontrolę nad nią stanowią w oczywisty sposób ograniczenie swobody przedsiębiorczości tej spółki Unii, a w tym przypadku bardzo poważne ograniczenie.

W drugiej kolejności Trybunał zbadał, czy to ograniczenie może być uzasadnione nadrzędnym względem interesu ogólnego. W tym względzie Trybunał przypomniał, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału takie uzasadnienie zakłada, że ograniczenie jest odpowiednie do tego, by zapewnić osiągnięcie zamierzonego w nim celu, i nie wykracza poza to, co konieczne do jego osiągnięcia.

W rozpatrywanym przypadku szczególny interes powołany w tej sprawie polegający na zapewnieniu bezpieczeństwa i ciągłości dostaw dla sektora budowlanego w odniesieniu do określonych podstawowych surowców mógł być objęty zakresem art. 52 ust. 1 TFUE. Przepis ten przewiduje bowiem, że ograniczenie swobody przedsiębiorczości może być uzasadnione względami porządku, bezpieczeństwa i zdrowia publicznego.

Jednakże, zgodnie z orzecznictwem, o ile państwa członkowskie mogą określać, zgodnie z krajowymi potrzebami, wymogi porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego, o tyle można powołać się na nie tylko wtedy, gdy istnieje rzeczywiste i wystarczająco poważne zagrożenie dla fundamentalnego interesu społeczeństwa.

Co się tyczy w szczególności celu związanego z bezpieczeństwem dostaw na rzecz sektora budowlanego, przede wszystkim na szczeblu lokalnym, w odniesieniu do określonych podstawowych surowców Trybunał stwierdził, że cel ten nie może stanowić względu bezpieczeństwa publicznego i w rezultacie uzasadniać ewentualnej przeszkody w swobodzie przedsiębiorczości, będącej przedmiotem postępowania głównego, która w tym przypadku jest szczególnie poważna. Nie można bowiem uznać, że taki cel stanowi „fundamentalny interes społeczeństwa” w rozumieniu orzecznictwa Trybunału.

Ponadto nabycie zakazane na mocy decyzji będącej przedmiotem postępowania głównego nie może faktycznie wywołać „rzeczywistego i wystarczająco poważnego zagrożenia” w rozumieniu orzecznictwa Trybunału. Po pierwsze bowiem, przed tym nabyciem nabywająca spółka kupowała już około 90 % produkcji odnośnych podstawowych surowców z kamieniołomu nabywanej spółki, podczas gdy pozostałe 10 % tej produkcji było nabywane przez lokalne przedsiębiorstwa sektora budowlanego. Po drugie, wiadomo jest, że te podstawowe surowce mają ze swej natury stosunkowo niską wartość handlową przede wszystkim względem ich kosztów transportu. W związku z tym ryzyko wywozu znaczącej części produkcji tychże podstawowych surowców wydaje się mało prawdopodobne, a w praktyce wykluczone.

2. Swoboda świadczenia usług¹⁴⁴

Wyrok z dnia 16 marca 2023 r., Beobank (C-351/21, [EU:C:2023:215](#))

Odesłanie prejudycjalne – Zbliżanie ustawodawstw – Usługi płatnicze w ramach rynku wewnętrznego – Dyrektywa 2007/64/WE – Artykuł 47 ust. 1 lit. a) – Informacje dla płatnika po otrzymaniu zlecenia płatniczego – Artykuły 58, 60 i 61 – Odpowiedzialność dostawcy usług płatniczych za nieautoryzowane transakcje – Ciążący na tym dostawcy obowiązek dokonania zwrotu na rzecz płatnika w przypadku nieautoryzowanych transakcji – Umowy ramowe – Ciążący na tym dostawcy obowiązek dostarczenia temu płatnikowi informacji dotyczących danego odbiorcy

ZG, rezydent belgijski, posiada rachunek bankowy w Beobank w Belgii, do którego to rachunku dysponuje kartą debetową. W nocy z 20 na 21 kwietnia 2017 r. dokonał on za pomocą tej karty płatności w wysokości 100 EUR w lokalu położonym w Walencji (Hiszpania). Następnie dokonano dwóch innych płatności za pomocą tej karty i w tym samym terminalu płatności mobilnych, w wysokości, odpowiednio, 991 EUR i 993 EUR.

Przed sądem odsyłającym ZG żąda w szczególności zwrotu tych dwóch ostatnich płatności uważając je za „nieautoryzowane”. Wyjaśnił on, że nie przypomina sobie ani nazwy, ani adresu lokalu, ani tego, co wydarzyło się po konsumpcji w tym lokalu i uważa się za ofiarę oszustwa ułatwionego przez podanie narkotyków. Beobank odmawia jednak dokonania zwrotu tych płatności, uznając, że ZG je w rzeczywistości autoryzował, lub że przynajmniej dopuścił się „rażącego zaniedbania”.

Następnie ta instytucja bankowa podała ZG jedynie cyfrowe oznaczenie użytego terminalu i jego geolokalizację, informując o tożsamości odbiorcy spornych płatności jedynie poprzez wskazanie:

¹⁴⁴ W niniejszej sekcji należy również przywołać następujące wyroki: wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r., *Komisja/Dania* (C-167/22, [EU:C:2023:1020](#)), omówiony w sekcji VII „Transport”; wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r. (wielka izba), *European Superleague Company* (C-333/21, [EU:C:2023:1011](#)), omówiony w sekcji VIII.2 „Nadużycie pozycji dominującej (art. 102 TFUE)”; wyrok z dnia 9 listopada 2023 r., *Google Ireland i in.* (C-376/22, [EU:C:2023:835](#)), omówiony w sekcji XI „Internet i handel elektroniczny”.

„COM SU VALENCIA ESP”. Instytucja bankowa odbiorcy spornych płatności odmawia natomiast przekazania Beobankowi informacji identyfikujących tego odbiorcę.

W tym kontekście sąd odsyłający zastanawia się nad zakresem obowiązku dostawcy usług płatniczych, przewidzianego w przepisie dyrektywy 2007/64¹⁴⁵, polegającego na dostarczeniu płatnikowi „w stosownych przypadkach” informacji dotyczących odbiorcy transakcji płatniczej. Odpowiedź Trybunału na to pytanie umożliwiłaby sądowi odsyłającemu wyciągnięcie wniosków co do ciążącego na Beobanku obowiązku zwrotu spornych płatności.

W wyroku Trybunał orzekł, że dostawca usług płatniczych płatnika jest na mocy wskazanego przepisu zobowiązany przekazać temu płatnikowi informacje umożliwiające identyfikację osoby fizycznej lub prawnej, która uzyskała korzyść w związku z transakcją płatniczą obciążającą rachunek tego płatnika, a nie tylko informacje, którymi w odniesieniu do tej transakcji płatniczej ów dostawca dysponuje po dołożeniu wszelkich starań.

Ocena Trybunału

Na wstępie Trybunał przypominał, że przewidziany w art. 60 ust. 1 dyrektywy 2007/64 system odpowiedzialności dostawców usług płatniczych za nieautoryzowane transakcje płatnicze był przedmiotem pełnej harmonizacji. W związku z tym niezgodne ze wspomnianą dyrektywą są zarówno równoległy system odpowiedzialności z tytułu tego samego zdarzenia powodującego powstanie zobowiązania, jak i konkurencyjny system odpowiedzialności, który umożliwiałby użytkownikowi usług płatniczych dochodzenie tej odpowiedzialności na podstawie innych zdarzeń powodujących powstanie zobowiązania.

Jednakże sąd krajowy nie może pominąć ustanowionego w tej dyrektywie rozróżnienia transakcji płatniczych w zależności od tego, czy są one autoryzowane, czy też nie. W związku z tym sąd ten nie może orzekać w przedmiocie żądania zwrotu płatności takich jak płatności rozpatrywane w postępowaniu głównym bez uprzedniego zakwalifikowania tych płatności jako transakcji autoryzowanych albo nieautoryzowanych. Wskazany art. 60 ust. 1 w związku z art. 86 ust. 1 dyrektywy 2007/64¹⁴⁶ stoi bowiem na przeszkodzie temu, by użytkownik usług płatniczych mógł pociągnąć do odpowiedzialności dostawcę tych usług ze względu na to, że ów dostawca usług uchybił obowiązkowi informacyjnemu przewidzianemu w art. 47 ust. 1 lit. a) tej dyrektywy, w zakresie, w jakim odpowiedzialność ta dotyczy zwrotu z tytułu transakcji płatniczych.

Jednakże w zakresie, w jakim sąd odsyłający uważa za konieczne, w ramach oceny kwestii, czy płatności rozpatrywane w postępowaniu głównym były autoryzowane, ustalenie charakteru i zakresu informacji, jakie dostawca usług płatniczych danego płatnika powinien mu dostarczyć na podstawie art. 47 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2007/64, nie można kwestionować znaczenia pytań prejudycjalnych dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym.

W odniesieniu konkretnie do charakteru i zakresu obowiązków informacyjnych przewidzianych w tym przepisie Trybunał uznał, że z uwagi na to, iż dyrektywa 2007/64 dokonuje pełnej harmonizacji, obowiązki te stanowią w sposób konieczny obowiązki, które państwa członkowskie powinny wykonać bez możliwości odstąpienia od nich, a nawet bez możliwości ich złagodzenia poprzez zakwalifikowanie

¹⁴⁵ Obowiązek ten jest przewidziany w art. 47 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2007/64/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniającej dyrektywy 97/7/WE, 2002/65/WE, 2005/60/WE i 2006/48/WE i uchylającej dyrektywę 97/5/WE (Dz.U. 2007, L 319, s. 1).

¹⁴⁶ Przepis ten reguluje w odniesieniu do państw członkowskich skutki pełnej harmonizacji dokonanej przez tę dyrektywę.

ich jako obowiązków starannego działania, a nie jako obowiązków osiągnięcia rezultatu. Nic w systematyce wskazanego art. 47 nie pozwala zresztą uznać, że przewidując obowiązki, które dokładnie wskazują działania, jakie należy podjąć, prawodawca Unii zmierzał wyłącznie do tego, aby podjęte zostały starania w tym zakresie.

Ponadto zawarte w art. 47 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2007/64 sformułowanie „w stosownych przypadkach” należy rozumieć jako oznaczające, że informacje dotyczące odbiorcy transakcji płatniczej, które dostawca usług płatniczych musi dostarczyć danemu płatnikowi po obciążeniu rachunku tego płatnika kwotą transakcji płatniczej lub w terminie uzgodnionym na podstawie art. 47 ust. 2 tej dyrektywy, obejmują informacje, którymi dysponuje lub powinien dysponować ten dostawca usług płatniczych zgodnie z prawem Unii. Wykładnia ta znajduje potwierdzenie w celu realizowanym przez dyrektywę, który polega w szczególności na zapewnieniu, aby użytkownicy tych usług mogli łatwo zidentyfikować transakcje płatnicze dysponując „taki[m] sam[ym], wysoki[m] poziom[em] zrozumiałych informacji”. W celu zapewnienia w pełni zintegrowanego i zautomatyzowanego przetwarzania transakcji, o których mowa i poprawy wydajności i szybkości płatności informacje te powinny być jednocześnie niezbędne i wystarczające w odniesieniu zarówno do umowy o usługę płatniczą, jak i do samych transakcji płatniczych, oraz proporcjonalne do potrzeb tych użytkowników.

W niniejszym przypadku, w celu spełnienia tych wymogów, informacje, jakich dostawca usług płatniczych powinien dostarczyć danemu płatnikowi na podstawie art. 47 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2007/64, powinny być wystarczająco precyzyjne i istotne. W przeciwnym razie płatnik ten nie byłby bowiem w stanie na podstawie tych informacji zidentyfikować w sposób pewny danej transakcji płatniczej. Otóż „informacj[a] umożliwiając[a] płatnikowi zidentyfikowanie każdej transakcji płatniczej”, o której mowa w pierwszej części zdania art. 47 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2007/64, nie umożliwia danemu płatnikowi powiązania rzeczzonego odniesienia z określoną transakcją płatniczą. Dostawca usług płatniczych danego płatnika powinien koniecznie dostarczyć temu płatnikowi, w ramach elementu dodatkowego zawartego w drugiej części zdania art. 47 ust. 1 lit. a), a mianowicie „informacje dotyczące odbiorcy”, informacji niezbędnych do pełnego spełnienia wymogów wynikających z tego przepisu.

3. Swobodny przepływ kapitału

Wyrok z dnia 12 października 2023 r., BA (Dziedziczenie – Polityka społeczna dotycząca mieszkalnictwa w Unii) (C-670/21, [EU:C:2023:763](#))

Odesłanie prejudycjalne – Podatki – Swobodny przepływ kapitału – Artykuł 63–65 TFUE – Podatek od spadków – Przepływ kapitału pomiędzy państwami członkowskimi i państwami trzecimi – Nieruchomości położone w państwie trzecim – Korzystniejsze traktowanie podatkowe nieruchomości położonej w państwie członkowskim lub państwie będącym stroną Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym – Ograniczenie – Względy uzasadniające – Polityka mieszkaniowa – Skuteczność kontroli podatkowych

A, będący rezydentem niemieckim, zmarł w 2016 r. W 2013 r. zapisał on swojemu synowi, BA, również rezydentowi niemieckiemu, udział w nieruchomości położonej w Kanadzie, która była wynajmowana na cele mieszkaniowe.

W lipcu 2017 r. właściwy urząd skarbowy określił kwotę podatku od spadków należnego od BA w Niemczech. W celu obliczenia tego podatku uwzględniono pełną wartość rynkową tej nieruchomości. W marcu 2018 r. BA wystąpił o skorygowanie wymiaru tego podatku tak, aby rzeczona nieruchomość była opodatkowana w oparciu o 90 % jej wartości rynkowej, jak przewidziano w niemieckiej ustawie o podatku od spadków i darowizn. BA wskazał, że ustawa ta uzależnia objęcie tej nieruchomości rzeczoną ulgą podatkową od tego, aby była ona położona w Niemczech, w innym państwie członkowskim lub w państwie będącym stroną Porozumienia o Europejskim Obszarze

Gospodarczym¹⁴⁷ oraz podniósł w związku z tym, że wspomniana ustawa narusza swobodny przepływ kapitału między państwami członkowskimi a państwami trzecimi, wynikający z art. 63 TFUE. Uznawszy jednak, że takie odmiennie traktowanie nieruchomości położonych w jednym z tych trzech rodzajów państw i nieruchomości tego samego rodzaju położonych w państwie trzecim innym niż państwo będące stroną porozumienia EOG jest zgodne ze wspomnianym postanowieniem, urząd skarbowy najpierw oddalił złożony przez BA wniosek o skorygowanie wymiaru podatku, a następnie wniesione przez niego odwołanie.

Sąd odsyłający, do którego BA wniósł skargę, zastanawia się nad zgodnością z art. 63 TFUE uregulowania krajowego, które wyklucza możliwość przyznania ulgi podatkowej w odniesieniu do wynajmowanej na cele mieszkaniowe nieruchomości położonej w Kanadzie. Jeżeli takie uregulowanie stanowi ograniczenie w swobodnym przepływie kapitału, sąd ten zastanawia się, czy ograniczenie to może być uzasadnione na podstawie art. 65 TFUE¹⁴⁸ lub nadrzędnym względem interesu ogólnego.

W swoim wyroku Trybunał orzekł, że art. 63–65 TFUE stoją na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, które przewiduje, iż przy obliczaniu podatku od spadków uwzględnia się pełną wartość rynkową nieruchomości zabudowanej należącej do majątku prywatnego, położonej w państwie trzecim innym niż państwo będące stroną porozumienia EOG i wynajmowanej na cele mieszkaniowe, podczas gdy w przypadku nieruchomości tego samego rodzaju położonej na terytorium krajowym, w innym państwie członkowskim lub w państwie będącym stroną porozumienia EOG uwzględnia się jedynie 90 % jej wartości rynkowej.

Ocena Trybunału

Trybunał stwierdził w pierwszej kolejności, że sporne uregulowanie, które uzależnia możliwość skorzystania z ulgi podatkowej od miejsca położenia majątku objętego spadkiem, prowadzi do tego, że nieruchomości położone w państwie trzecim innym niż państwo będące stroną porozumienia EOG podlegają większemu obciążeniu podatkowemu niż nieruchomości położone na terytorium krajowym, co skutkuje zmniejszeniem wartości tego spadku i możliwością zniechęcenia osoby fizycznej zamieszkałej w Niemczech do dokonania inwestycji w nieruchomość wynajmowaną na cele mieszkaniowe w takim państwie trzecim lub do zachowania takiej nieruchomości, której jest ona właścicielem. Takie uregulowanie stanowi zatem ograniczenie w przepływie kapitału w rozumieniu art. 63 ust. 1 TFUE.

Badając w drugiej kolejności, czy ograniczenie to może być uzasadnione na podstawie art. 65 TFUE, Trybunał zauważył przede wszystkim, że obliczanie podatku od spadków jest na podstawie wspomnianego uregulowania bezpośrednio związane z wartością rynkową majątku objętego

¹⁴⁷ Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym z dnia 2 maja 1992 r. (Dz.U. 1994, L 1, s. 3, zwane dalej „porozumieniem EOG”).

¹⁴⁸ Zgodnie z tymże postanowieniem:

„1. Artykuł 63 nie narusza prawa państw członkowskich do:

- a) stosowania odpowiednich przepisów ich prawa podatkowego traktujących odmiennie podatników ze względu na różne miejsce zamieszkania lub inwestowania kapitału;
- b) podejmowania wszelkich środków niezbędnych do zapobiegania naruszeniom ich ustaw i aktów wykonawczych, zwłaszcza w sferze podatkowej i w dziedzinie nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami finansowymi lub ustanowienia procedur deklarowania przepływu kapitału do celów informacji administracyjnej bądź statystycznej lub podejmowania środków uzasadnionych powodami związanymi z porządkiem publicznym lub bezpieczeństwem publicznym.

2. Niniejszy rozdział nie przesądza o możliwości stosowania ograniczeń w dziedzinie prawa przedsiębiorczości zgodnych z traktatami”.

spadkiem. W konsekwencji obiektywnie nie istnieje żadna różnica sytuacji, która mogłaby uzasadnić nierówne traktowanie pod względem podatkowym w zakresie wysokości podatku od spadków należnego z tytułu, odpowiednio, nieruchomości położonej w Niemczech, w innym państwie członkowskim lub w państwie będącym stroną porozumienia EOG oraz nieruchomości położonej w państwie trzecim innym niż państwa będące stronami porozumienia EOG. W tych okolicznościach uznanie, że sytuacje nie są porównywalne z tego tylko powodu, że sporna nieruchomość jest położona w państwie trzecim innym niż państwo będące stroną porozumienia EOG, podczas gdy art. 63 ust. 1 TFUE zakazuje właśnie ograniczeń w transgranicznym przepływie kapitału, pozbawiłoby to postanowienie jego treści.

Uznawszy zatem, że rozpatrywane odmienne traktowanie dotyczy sytuacji obiektywnie porównywalnych, Trybunał zbadał następnie, czy możliwe jest uzasadnienie odmiennego traktowania tych sytuacji nadrzędnym względem interesu ogólnego.

W tym względzie przypomniał on, po pierwsze, że wymogi związane z polityką mieszkalnictwa socjalnego państwa członkowskiego i systemem jej finansowania mogą co do zasady stanowić nadrzędne względy interesu ogólnego. Podobnie, ponieważ Unii przyświeca cel gospodarczy i społeczny, prawa wynikające z postanowień traktatu FUE dotyczących swobodnego przepływu należy wyważyć z celami polityki społecznej, wśród których znajduje się w szczególności odpowiednia ochrona socjalna. Jeśli chodzi o porozumienie EOG, to właśnie w świetle uprzywilejowanych stosunków między Unią a państwami Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) należy rozumieć jeden z jego głównych celów, a mianowicie rozszerzenie na państwa EFTA rynku wewnętrznego realizowanego na terytorium Unii. Tym samym cel związany z polityką społeczną, taki jak promowanie i ułatwianie dostępu do mieszkań z przystępnymi czynszami w państwach członkowskich i państwach będących stronami porozumienia EOG, może co do zasady stanowić nadrzędny wzgląd interesu ogólnego mogący uzasadniać ograniczenia w swobodnym przepływie kapitału. Jednakże nie wydaje się, aby uregulowanie takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym było odpowiednie dla zagwarantowania w sposób spójny i konsekwentny realizacji tego celu. W szczególności uregulowanie to, mające ogólne zastosowanie, nie dotyczy miejsc, w których niedobór mieszkań z przystępnymi czynszami jest szczególnie wyraźny, jak ma to miejsce w dużych miastach niemieckich. Ponadto w przypadku każdej kategorii nieruchomości wynajmowanej na cele mieszkaniowe, od najprostszej do najbardziej luksusowej, uwzględnia się na potrzeby obliczenia podatku od spadków 90 % jej wartości rynkowej. Co więcej, nie wydaje się, by owo uregulowanie przewidywało obowiązek zachowania przez spadkobierców ich lokalu mieszkalnego przez określony czas i wykorzystania go do celów wynajmu, w związku z czym mogą oni, po skorzystaniu ze spornej ulgi podatkowej, sprzedać ów lokal lub wykorzystywać go jako drugie miejsce zamieszkania. W związku z tym tego rodzaju ulgi podatkowej nie można uznać za uzasadnioną celem polegającym na promowaniu i udostępnianiu mieszkań z przystępnymi czynszami w państwach członkowskich i państwach będących stronami porozumienia EOG.

Po drugie, Trybunał orzekł, że nadrzędny wzgląd interesu ogólnego dotyczący konieczności zapewnienia skuteczności kontroli podatkowych nie może uzasadniać wprowadzonego przez sporne uregulowanie krajowe ograniczenia w swobodnym przepływie kapitału. Przypomniawszy odpowiednie postanowienia umowy podatkowej między Niemcami a Kanadą¹⁴⁹, Trybunał stwierdził w istocie, że władze niemieckie mogą zwrócić się do właściwych organów kanadyjskich o informacje niezbędne do sprawdzenia, czy do celów przyznania wspomnianej wyżej ulgi podatkowej, w przypadku gdy

¹⁴⁹ Umowa między Republiką Federalną Niemiec i Kanadą o unikaniu podwójnego opodatkowania w dziedzinie podatków dochodowych i niektórych innych podatków, zapobieganiu unikaniu opodatkowania i udzielaniu pomocy w dziedzinie podatków, zawarta w Berlinie w dniu 19 kwietnia 2001 r. (BGBl. 2002 II, s. 670).

nieruchomość jest położona w Kanadzie, zostały spełnione przesłanki przewidziane w spornym uregulowaniu krajowym.

IV. Kontrole graniczne, azyl i imigracja

1. Polityka azylowa

Wyrok z dnia 6 lipca 2023 r., Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Uchodźca, który popełnił poważne przestępstwo) (C-663/21, [EU:C:2023:540](#))

Odesłanie prejudycjalne – Dyrektywa 2011/95/UE – Normy dotyczące warunków przyznania statusu uchodźcy lub udzielenia ochrony uzupełniającej – Artykuł 14 ust. 4 lit. b) – Cofnięcie statusu uchodźcy – Obywatel państwa trzeciego skazany prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne przestępstwo – Zagrożenie dla społeczeństwa – Kontrola proporcjonalności – Dyrektywa 2008/115/UE – Powrót nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich – Wstrzymanie wydalenia

Wyrok z dnia 6 lipca 2023 r., Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Uchodźca, który popełnił poważne przestępstwo) (C-8/22, [EU:C:2023:542](#))

Odesłanie prejudycjalne – Dyrektywa 2011/95/UE – Normy dotyczące warunków przyznania statusu uchodźcy lub udzielenia ochrony uzupełniającej – Artykuł 14 ust. 4 lit. b) – Cofnięcie statusu uchodźcy – Obywatel państwa trzeciego skazany prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne przestępstwo – Zagrożenie dla społeczeństwa – Kontrola proporcjonalności

Wyrok z dnia 6 lipca 2023 r., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Szczególnie poważne przestępstwo) (C-402/22, [EU:C:2023:543](#))

Odesłanie prejudycjalne – Dyrektywa 2011/95/UE – Normy dotyczące warunków przyznania statusu uchodźcy lub udzielenia ochrony uzupełniającej – Artykuł 14 ust. 4 lit. b) – Cofnięcie statusu uchodźcy – Obywatel państwa trzeciego skazany prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne przestępstwo – Zagrożenie dla społeczeństwa – Kontrola proporcjonalności

Co się tyczy sprawy *Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Uchodźca, który popełnił poważne przestępstwo)* (C-663/21), w grudniu 2015 r. AA nadano status uchodźcy w Austrii. Pomiędzy marcem 2018 r. a październikiem 2020 r. został on kilkakrotnie skazany na kary pozbawienia wolności i kary grzywny za różne występki, w tym w szczególności za występki poważnej groźby, zniszczenia lub uszkodzenia cudzej rzeczy, zakazanego posiadania środków odurzających, handlu środkami odurzającymi, uszkodzenia ciała, a także agresywnego zachowania wobec funkcjonariusza publicznego.

Decyzją wydaną we wrześniu 2019 r. właściwy organ austriacki cofnął AA status uchodźcy, wydał wobec niego decyzję nakazującą powrót opatrzoną zakazem pobytu i wyznaczył termin dobrowolnego wyjazdu, oświadczając jednocześnie, że wydalenie AA nie jest dopuszczalne.

W następstwie skargi wniesionej przez AA, wyrokiem wydanym w maju 2021 r., Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny, Austria) uchylił wyżej wymienioną decyzję z września 2019 r. Sąd ten stwierdził, że AA został skazany prawomocnym wyrokiem za popełnienie szczególnie poważnego przestępstwa i stanowi zagrożenie dla społeczeństwa. Niemniej jednak uznał on, że należy dokonać wyważenia interesów przyjmującego państwa członkowskiego i interesów zainteresowanego w korzystaniu z ochrony międzynarodowej, biorąc pod uwagę środki, na które byłby on narażony w przypadku cofnięcia tej ochrony. Z uwagi zaś na to, że w przypadku powrotu do państwa pochodzenia AA byłby narażony na ryzyko tortur lub śmierci, wspomniany sąd uznał, że jego

interesy przeważają nad interesami Austrii. Od tego wyroku właściwy organ austriacki wniósł skargę rewizyjną do Verwaltungsgerichtshof (trybunału administracyjnego, Austria).

Co się tyczy sprawy *Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides* (Uchodźca, który popełnił poważne przestępstwo) (C-8/22), w lutym 2007 r. XXX nadano status uchodźcy w Belgii. Wyrokiem wydanym w grudniu 2010 r. XXX skazano na karę 25 lat pozbawienia wolności między innymi za rozbój w celu uzyskania szeregu przedmiotów ruchomych oraz umyślne zabójstwo w celu ułatwienia kradzieży owych przedmiotów lub zapewnienia bezkarności tego rozboju.

Decyzją wydaną w maju 2016 r. właściwy organ belgijski cofnął XXX status uchodźcy. XXX wniósł skargę na wspomnianą decyzję do Conseil du contentieux des étrangers (sądu do spraw cudzoziemców, Belgia), który wyrokiem wydanym w sierpniu 2019 r. ją oddalił. Sąd ten uznał, że zagrożenie, jakie XXX stanowi dla społeczeństwa, znajduje odzwierciedlenie w skazaniu go za szczególnie poważne przestępstwo, wobec czego na wspomnianym organie nie spoczywał obowiązek wykazania, że stanowi on rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie dla społeczeństwa. Przeciwnie, to do XXX należało wykazanie, że nie stanowi już, pomimo tego skazania, takiego zagrożenia. XXX wniósł skargę kasacyjną od wspomnianego wyroku do Conseil d'État (rady stanu, Belgia).

Co się tyczy sprawy *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Szczególnie poważne przestępstwo) (C-402/22), w lipcu 2018 r. M.A. złożył wniosek o udzielenie mu ochrony międzynarodowej w Niderlandach. Właściwy organ niderlandzki oddalił ten wniosek w czerwcu 2020 r. na tej podstawie, że w 2018 r. wnioskodawca został skazany na karę 24 miesięcy pozbawienia wolności za dopuszczenie się, w ciągu tego samego wieczoru, trzech napaści na tle seksualnym, jednego usiłowania takiej napaści oraz kradzieży telefonu komórkowego.

W następstwie skargi wniesionej przez M.A. sąd pierwszej instancji uchylił decyzję z czerwca 2020 r. z uwagi na niewystarczające uzasadnienie. Właściwy organ niderlandzki zaskarżył ten wyrok do Raad van State (rady stanu, Niderlandy). Podniósł on, po pierwsze, że czyny zarzucane M.A. należy uznać za jeden czyn zabroniony stanowiący szczególnie poważne przestępstwo, a po drugie, że skazanie za szczególnie poważne przestępstwo dowodzi co do zasady, iż M.A. stanowi zagrożenie dla społeczeństwa.

W tych trzech sprawach sądy odsyłające zwróciły się do Trybunału w istocie z pytaniami dotyczącymi przesłanek, jakim podlega cofnięcie statusu uchodźcy na podstawie art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95¹⁵⁰, a także wyważenia w tym kontekście interesów przyjmującego państwa członkowskiego i interesów zainteresowanego w korzystaniu z ochrony międzynarodowej.

W trzech wyrokach wydanych w tym samym dniu Trybunał odpowiedział na te pytania, precyzując, po pierwsze, pojęcia „szczególnie poważnego przestępstwa” i „zagrożenia dla społeczeństwa”, a po drugie, zakres kontroli proporcjonalności, jaką należy przeprowadzić w tych ramach. Wyjaśnił on również związek między cofnięciem statusu uchodźcy a wydaniem decyzji nakazującej powrót.

¹⁵⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (Dz.U. 2011, L 337, s. 9). Artykuł 14 ust. 4 lit. b) tej dyrektywy stanowi, że „[p]aństwa członkowskie mogą cofnąć status, pozbawić lub odmówić przedłużenia ważności statusu nadanego uchodźcy przez organ rządowy, administracyjny, sądowy lub quasi-sądowy, jeżeli [...] dany uchodźca został skazany prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne przestępstwo i stanowi zagrożenie dla społeczności tego państwa członkowskiego”.

Trybunał stwierdził najpierw, że stosowanie art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95 jest uzależnione od spełnienia dwóch odrębnych przesłanek, to jest, po pierwsze, by dany obywatel państwa trzeciego został skazany prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne przestępstwo, a po drugie, by zostało wykazane, że stanowi on zagrożenie dla społeczeństwa państwa członkowskiego, w którym przebywa. Nie można zatem przyjąć, iż okoliczność, że pierwsza z tych dwóch przesłanek jest spełniona, jest wystarczająca do wykazania, że druga z nich również jest spełniona. Taka wykładnia wspomnianego przepisu wynika z jego brzmienia oraz z porównania tego przepisu z przepisami art. 12 ust. 2 lit. b)¹⁵¹ i art. 17 ust. 1 dyrektywy 2011/95¹⁵².

Co się tyczy pierwszej z tych przesłanek, pojęciu „szczególnie poważnego przestępstwa”, w braku wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich dla określenia jego znaczenia i zakresu, należy zwykle nadać w całej Unii autonomiczną i jednolitą wykładnię. Po pierwsze, zgodnie z jego zwykłym znaczeniem pojęcie „przestępstwa” określa, w tych ramach, działanie lub zaniechanie stanowiące poważne naruszenie porządku prawnego danego społeczeństwa, podlegające w związku z tym jako takie sankcjom karnym w tym społeczeństwie. Po drugie, wyrażenie „szczególnie poważne”, w zakresie, w jakim dodaje do tego pojęcia „przestępstwa” dwie kwalifikacje, odsyła do przestępstwa o wyjątkowej wadze.

Jeśli chodzi o kontekst, w jakim jest używane wyrażenie „szczególnie poważne przestępstwo”, po pierwsze, należy mieć na uwadze orzecznictwo Trybunału dotyczące art. 12 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2011/95, który odnosi się do „poważnego przestępstwa o charakterze niepolitycznym”, i art. 17 ust. 1 lit. b) tej dyrektywy, który dotyczy „poważnego przestępstwa”, zważywszy, że przedmiotem tych przepisów także jest pozbawienie ochrony międzynarodowej obywatela państwa trzeciego, który popełnił przestępstwo określonej wagi. Po drugie, z porównania art. 12, 14, 17 i 21 dyrektywy 2011/95 wynika, że prawodawca Unii ustanowił różne wymogi co do wagi przestępstw, które mogą zostać powołane dla uzasadnienia zastosowania podstawy wykluczenia i cofnięcia ochrony międzynarodowej lub wydalenia uchodźcy. I tak art. 17 ust. 3 dyrektywy 2011/95 odnosi się do popełnienia „jednego lub więcej [większej liczby] przestępstw”, a art. 12 ust. 2 lit. b) i art. 17 ust. 1 lit. b) tej dyrektywy wymieniają „poważne przestępstwo”. Wynika z tego, że zastosowanie w art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95 wyrażenia „szczególnie poważne przestępstwo” podkreśla dokonany przez prawodawcę Unii wybór, by uzależnić stosowanie tego przepisu od spełnienia między innymi szczególnie rygorystycznej przesłanki polegającej na istnieniu prawomocnego skazania za przestępstwo charakteryzujące się wyjątkową wagą, przewyższającą wagę przestępstw mogących uzasadnić zastosowanie wyżej wspomnianych przepisów tej dyrektywy.

Co się tyczy oceny wagi przestępstwa w świetle art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95, należy jej oczywiście dokonać w oparciu o wspólny standard i wspólne kryteria. Jednakże, ponieważ prawo karne państw członkowskich nie jest przedmiotem środków harmonizujących o charakterze ogólnym, należy ją przeprowadzać z uwzględnieniem dokonanych w ramach systemu prawa karnego danego

¹⁵¹ Artykuł 12 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2011/95 przewiduje wyraźnie, że obywatel państwa trzeciego powinien zostać wykluczony z możliwości otrzymania statusu uchodźcy, jeżeli popełnił poza państwem, które go przyjęło, poważne przestępstwo o charakterze niepolitycznym, zanim został przyjęty jako uchodźca, przy czym przepis ten nie wymaga w żaden sposób, aby ów obywatel państwa trzeciego stanowił zagrożenie dla społeczeństwa państwa, w którym przebywa.

¹⁵² Artykuł 17 ust. 1 dyrektywy 2011/95, dotyczący objęcia ochroną uzupełniającą, która może przyznawać uprawnienia bardziej ograniczone niż wynikające ze statusu uchodźcy, wymienia w lit. b) popełnienie poważnego przestępstwa, a w lit. d) istnienie zagrożenia dla społeczeństwa, przy czym przesłanki te zostały wyraźnie przedstawione jako mające charakter alternatywny, jako że spełnienie każdej z nich z osobna powoduje wykluczenie z możliwości otrzymania ochrony uzupełniającej.

państwa członkowskiego wyborów odnoszących się do identyfikacji przestępstw, które ze względu na swoje specyficzne cechy mają wyjątkową wagę, jako że naruszają w największym stopniu porządek prawny społeczeństwa.

W każdym razie, zważywszy, że przepis ten odnosi się wyłącznie do ostatecznego skazania za „szczególnie poważne przestępstwo”, ujęte w liczbie pojedynczej, owa waga nie może zostać osiągnięta w drodze zbiegu odrębnych przestępstw, z których żadne nie stanowi jako takie szczególnie poważnego przestępstwa.

Wreszcie w celu dokonania oceny wagi takiego przestępstwa należy przeanalizować wszystkie okoliczności właściwe rozpatrywanej sprawie. W tym względzie istotne znaczenie mają w szczególności uzasadnienie wyroku skazującego, rodzaj i wymiar kary, którą przestępstwo jest zagrożone, oraz kary orzeczonej, rodzaj popełnionego przestępstwa, wszystkie okoliczności towarzyszące popełnieniu tego przestępstwa, charakter umyślny lub nieumyślny owego przestępstwa, a także rodzaj i skala szkód przez nie wyrządzonych.

Co się tyczy drugiej przesłanki, wymagającej, by zostało wykazane, że obywatel państwa trzeciego stanowi zagrożenie dla społeczeństwa przyjmującego państwa członkowskiego, Trybunał stwierdził w pierwszej kolejności, że środek przewidziany w art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95 może zostać przyjęty wyłącznie wówczas, gdy dany obywatel państwa trzeciego stanowi rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie godzące w jeden z podstawowych interesów społeczeństwa tego państwa członkowskiego. W tym względzie Trybunał uściślił w szczególności, że z samego brzmienia tego przepisu wynika, iż ma on zastosowanie wyłącznie wtedy, gdy obywatel ten „stanowi” zagrożenie dla społeczeństwa, co sugeruje, że zagrożenie to powinno być rzeczywiste i aktualne. Co za tym idzie, im bardziej wydanie decyzji na podstawie tego przepisu jest oddalone w czasie od skazania prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne przestępstwo, tym bardziej właściwy organ powinien uwzględnić zwłaszcza okoliczności po popełnieniu takiego przestępstwa celem ustalenia, czy rzeczywiste i dostatecznie poważne zagrożenie istnieje w dniu, w którym organ ten ma rozstrzygnąć w przedmiocie ewentualnego cofnięcia statusu uchodźcy. Trybunał oparł się również w tym względzie na okoliczności, że z porównania różnych przepisów dyrektywy 2011/95 z jej art. 14 ust. 4 lit. b) wynika, iż stosowanie tego ostatniego przepisu jest poddane rygorystycznym przesłankom.

W drugiej kolejności, co się tyczy odpowiednich ról właściwego organu i danego obywatela państwa trzeciego w ramach oceny istnienia omawianego zagrożenia, właściwy organ, stosując art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95, powinien dokonać, w odniesieniu do każdego indywidualnego przypadku, oceny wszystkich okoliczności właściwych temu przypadkowi. W tym kontekście organ ten powinien dysponować wszystkimi stosownymi informacjami i przeprowadzić własną ocenę tych okoliczności w celu ustalenia treści wydanej przez siebie decyzji, jak również jej pełnego uzasadnienia.

W ostatniej kolejności – przysługujące państwu członkowskiemu uprawnienie do przyjęcia środka przewidzianego w art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95 powinno być wykonywane z poszanowaniem, między innymi, zasady proporcjonalności, która wymaga wyważenia z jednej strony zagrożenia, jakie dany obywatel państwa trzeciego stanowi dla społeczeństwa państwa członkowskiego, w którym przebywa, a z drugiej strony praw, jakie należy zagwarantować osobom, które spełniają materialne przesłanki z art. 2 lit. d) tej dyrektywy. W ramach tej oceny właściwy organ musi również wziąć pod uwagę prawa podstawowe gwarantowane przez prawo Unii, a w szczególności sprawdzić możliwość przyjęcia innych środków – w mniejszym stopniu naruszających prawa przyznane uchodźcom i prawa podstawowe – które są tak samo skuteczne dla zapewnienia ochrony społeczeństwa przyjmującego państwa członkowskiego.

Jednakże wspomniany organ, gdy przyjmuje taki środek, nie jest ponadto zobowiązany do sprawdzenia, czy interes publiczny związany z powrotem obywatela państwa trzeciego do państwa pochodzenia przeważa nad interesem tego obywatela w zachowaniu ochrony międzynarodowej w świetle zakresu i charakteru środków, na które byłby on narażony w przypadku powrotu do państwa pochodzenia. Konsekwencje ewentualnego powrotu danego obywatela państwa trzeciego do

państwa pochodzenia dla tego obywatela lub dla społeczeństwa państwa członkowskiego, w którym ten obywatel państwa trzeciego przebywa, powinny bowiem być brane pod uwagę nie przy wydawaniu decyzji o cofnięciu statusu uchodźcy, lecz – w stosownym przypadku – gdy właściwy organ zamierza wydać decyzję nakazującą powrót wobec wspomnianego obywatela państwa trzeciego.

W tej kwestii Trybunał wskazał, że art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95 odpowiada po części podstawom wykluczenia ujętym w art. 33 konwencji genewskiej¹⁵³. Jednakże, ponieważ pierwszy z tych przepisów przewiduje w sytuacjach, o których w nim mowa, możliwość cofnięcia przez państwa członkowskie statusu uchodźcy, podczas gdy drugi z nich pozwala na odesłanie uchodźcy znajdującego się w jednej z tych sytuacji do państwa, w którym jego życiu lub wolności zagrażałoby niebezpieczeństwo, prawo Unii przewiduje szerszą ochronę międzynarodową uchodźców, o których mowa, niż ochrona zapewniana przez konwencję genewską. W konsekwencji zgodnie z prawem Unii właściwy organ może być uprawniony na podstawie art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2011/95 do cofnięcia statusu uchodźcy przyznanego obywatelowi państwa trzeciego, przy czym niekoniecznie dozwolone jest wówczas wydalenie go przez ten organ do państwa pochodzenia. Ponadto na płaszczyźnie proceduralnej takie wydalenie wymagałoby wydania decyzji nakazującej powrót, z poszanowaniem gwarancji materialnych i proceduralnych przewidzianych w dyrektywie 2008/115¹⁵⁴, która przewiduje w szczególności w art. 5, że państwa członkowskie, wprowadzając w życie tę dyrektywę, są zobowiązane do przestrzegania zasady non-refoulement. Z tego względu nie można uznać, że cofnięcie statusu uchodźcy na podstawie art. 14 ust. 4 dyrektywy 2011/95 powoduje konieczność zajęcia stanowiska w odrębnej kwestii, jaką jest ustalenie, czy osoba ta powinna być wydalona do państwa pochodzenia. W tym kontekście Trybunał uściślił ponadto, iż art. 5 dyrektywy 2008/115 stoi na przeszkodzie wydaniu decyzji nakazującej powrót wobec obywatela państwa trzeciego, jeżeli zostało wykazane, że jego wydalenie do przewidywanego państwa docelowego jest na mocy zasady non-refoulement wykluczone na czas nieokreślony.

2. Polityka imigracyjna

Wyrok z dnia 18 kwietnia 2023 r., Afrin (C-1/23 PPU, [EU:C:2023:296](#))

Odesłanie prejudycjalne – Pilny tryb prejudycjalny – Kontrole graniczne, azyl i imigracja – Polityka imigracyjna – Dyrektywa 2003/86/WE – Prawo do łączenia rodzin – Artykuł 5 ust. 1 – Złożenie wniosku o wjazd i pobyt w celu wykonania prawa do łączenia rodziny – Uregulowanie państwa członkowskiego przewidujące obowiązek złożenia przez członków rodziny członka rodziny rozdzielonej wniosku osobiście we właściwej placówce dyplomatycznej tego państwa członkowskiego – Niemożność udania się do tej placówki lub nadmierna trudność w udaniu się do niej – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuły 7 i 24

¹⁵³ Artykuł 33 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, podpisanej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. [Recueil des traités des Nations unies, vol. 189, s. 150, nr 2545 (1954)], która weszła w życie w dniu 22 kwietnia 1954 r. i została uzupełniona Protokołem dotyczącym statusu uchodźców, zawartym w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r. (zwanej dalej „konwencją genewską”), przewiduje: „1. Żadne Umawiające się Państwo nie wydali lub nie zawróci w żaden sposób uchodźcy do granicy terytoriów, gdzie jego życiu lub wolności zagrażałoby niebezpieczeństwo ze względu na jego rasę, religię, obywatelstwo, przynależność do określonej grupy społecznej lub przekonania polityczne. 2. Nie może powoływać się jednakże na dobrodziejstwo niniejszego postanowienia uchodźca, co do którego istnieją podstawy, aby uznać go za groźnego dla bezpieczeństwa państwa, w którym się on znajduje, lub który będąc skazany prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne zbrodnie, stanowi niebezpieczeństwo dla społeczeństwa tego państwa”.

¹⁵⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz.U. 2008, L 348, s. 98).

X i Y, obywatele syryjscy, w 2016 r. zawarli w Syrii związek małżeński. Mają oni dwoje dzieci, urodzonych odpowiednio w 2016 r. i 2018 r. W 2019 r. Y opuścił Syrię przez Turcję, aby udać się do Belgii, zaś X oraz ich dwoje dzieci pozostali w położonym w północno-zachodniej Syrii mieście Afrin, gdzie nadal się znajdują. W sierpniu 2022 r. Y przyznano status uchodźcy w Belgii.

W drodze wiadomości elektronicznej z dnia 28 września 2022 r. skierowanej do Office des étrangers (urzędu ds. cudzoziemców, Belgia) (zwanego dalej „urzędem ds. cudzoziemców”) adwokat skarżących złożył w imieniu X oraz obojga dzieci wnioski o łączenie rodziny, aby mogli oni dołączyć do Y w Belgii. W wiadomości tej wskazano, że wniosek został złożony przez adwokata skarżących do urzędu ds. cudzoziemców, ponieważ X i dzieci znajdują się w wyjątkowych okolicznościach, które faktycznie uniemożliwiają im udanie się do belgijskiej placówki dyplomatycznej w celu złożenia tam wniosku o łączenie rodziny, jak wymagają tego przepisy belgijskie.

W dniu 29 września 2022 r. urząd ds. cudzoziemców odpowiedział, że zgodnie ze wspomnianymi przepisami złożenie takiego wniosku nie jest możliwe za pomocą wiadomości elektronicznej, oraz wezwał skarżących do zwrócenia się do właściwej ambasady Belgii. W skardze o zastosowanie środka tymczasowego z dnia 9 listopada 2022 r. skarżący wystąpili przeciwko państwu belgijskiemu przed sądem odsyłającym, żądając zarejestrowania ich wniosku o łączenie rodziny. W ich ocenie przepisy belgijskie, które pozwalają członkom rodziny uchodźcy na złożenie wniosku o wjazd i pobyt jedynie osobiście i w placówce dyplomatycznej, nawet w przypadku gdy osoby te nie mają możliwości udania się do niej, nie są zgodne z prawem Unii.

Sąd odsyłający potwierdził, że w prawie belgijskim w odniesieniu do sytuacji takiej jak ta rozpatrywana nie przewidziano żadnego odstępstwa od obowiązku fizycznej obecności na początku postępowania. Sąd ten zauważył jednak, że X i dzieci nie mają realnej możliwości opuszczenia miasta Afrin, aby udać się do właściwej belgijskiej placówki dyplomatycznej, ponieważ kraje przygraniczne, w których placówki te się znajdują, nie są bezpieczne dla osób uciekających z Syrii lub są niedostępne ze względu na konieczność przekroczenia linii frontu. Choć to państwom członkowskim art. 5 ust. 1 dyrektywy 2003/86¹⁵⁵ pozostawia zadanie określenia, kto – członek rodziny rozdzielonej czy członkowie jego rodziny – może złożyć wniosek o łączenie rodziny, to jednak w niniejszym przypadku wybór dokonany przez prawodawcę belgijskiego jest równoznaczny z pozbawieniem X i dzieci wszelkiej możliwości jego złożenia. Sąd odsyłający dąży zatem do ustalenia, czy pozbawienie ich tej możliwości podważa skuteczność (effet utile) tej dyrektywy i czy narusza prawa podstawowe¹⁵⁶, które dyrektywa ta ma chronić.

Orzekając w pilnym trybie prejudycjalnym, Trybunał stwierdził, że dyrektywa 2003/86¹⁵⁷ w związku z Kartą¹⁵⁸ stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które do celów złożenia wniosku o wjazd i pobyt w ramach łączenia rodziny wymaga, aby członkowie rodziny członka rodziny rozdzielonej, w szczególności będącego osobą uznaną za uchodźcę, osobiście udali się do placówki dyplomatycznej lub konsularnej państwa członkowskiego właściwej ze względu na miejsce ich zamieszkania lub pobytu za granicą nawet wtedy, gdy udanie się przez nich do tej placówki jest niemożliwe lub nadmiernie utrudnione. Niemniej owo państwo członkowskie zachowuje możliwość wymagania

¹⁵⁵ Dyrektywa Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dz.U. 2003, L 251, s. 12).

¹⁵⁶ Chodzi o prawo do poszanowania życia rodzinnego zagwarantowane w art. 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanego dalej „Kartą”), prawo do uwzględnienia najlepszego interesu dziecka oraz przysługujące mu prawo do utrzymywania stałego, osobistego związku z obojgiem rodziców, zapisane w jej art. 24.

¹⁵⁷ Chodzi o art. 5 ust. 1 dyrektywy 2003/86.

¹⁵⁸ Trybunał odwołał się do art. 7 i art. 24 ust. 2 i 3 Karty.

osobistego stawiennictwa tych członków rodziny na późniejszym etapie postępowania w sprawie wniosku o łączenie rodziny.

Ocena Trybunału

Aby dojść do tego wniosku, Trybunał zauważył, po pierwsze, że aby osiągnąć cel dyrektywy 2003/86, jakim jest wspieranie łączenia rodzin, państwa członkowskie muszą wykazać się w sytuacjach takich jak rozpatrywana w postępowaniu głównym niezbędną elastycznością, aby umożliwić zainteresowanym skuteczne złożenie wniosku o łączenie rodziny w odpowiednim czasie, ułatwiając złożenie tego wniosku i dopuszczając w szczególności możliwość skorzystania ze środków porozumiewania się na odległość. W braku takiej elastyczności wymóg osobistego stawiennictwa we właściwej placówce dyplomatycznej lub konsularnej przy składaniu wniosku nie pozwala bowiem na uwzględnienie ewentualnych przeszkód, które mogłyby uniemożliwić skuteczne złożenie takiego wniosku, w szczególności gdy członkowie rodziny członka rodziny rozdzielonej znajdują się w kraju dotkniętym konfliktem zbrojnym. Co więcej, w odniesieniu do szczególnej sytuacji uchodźców, brak jakiegokolwiek elastyczności ze strony danego państwa członkowskiego, uniemożliwiający członkom ich rodzin złożenie wniosku o łączenie rodziny niezależnie od okoliczności, może skutkować tym, że zainteresowani nie będą w stanie dochować terminu przewidzianego w art. 12 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2003/86¹⁵⁹, w związku z czym łączenie danej rodziny mogłoby podlegać dodatkowym warunkom, co byłoby sprzeczne z celem, jakim jest zwrócenie szczególnej uwagi na sytuację uchodźców. W konsekwencji wymóg osobistego stawiennictwa przy składaniu wniosku o łączenie rodziny – bez dopuszczenia odstępstw pozwalających na uwzględnienie konkretnej sytuacji członków rodziny członka rodziny rozdzielonej – prowadzi w praktyce do uniemożliwienia wykonywania prawa do łączenia rodzin, w związku z czym takie uregulowanie, stosowane bez niezbędnej elastyczności, narusza cel dyrektywy 2003/86 i pozbawia ją skuteczności (*effet utile*).

Po drugie, Trybunał stwierdził, że przepis krajowy, który wymaga, nie przewidując wyjątków, osobistego stawiennictwa członków rodziny członka rodziny rozdzielonej w celu złożenia wniosku o łączenie rodziny, nawet gdy ich stawiennictwo jest niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, narusza prawo do poszanowania jedności rodziny określone w art. 7 Karty, odczytywanym w stosownym przypadku w związku z jej art. 24 ust. 2 i 3. Taki obowiązek stanowi bowiem ingerencję w prawo do poszanowania jedności rodziny nieproporcjonalną w stosunku do – wprawdzie zgodnego z prawem – celu polegającego na zwalczaniu oszustw związanych z łączeniem rodzin. Z uwagi na to, że postępowanie w sprawie wniosku o łączenie rodziny przebiega etapami, państwa członkowskie mogą zażądać osobistego stawiennictwa członków rodziny członka rodziny rozdzielonej na późniejszym etapie tego postępowania; nie ma zaś konieczności wymagania – do celów rozpatrzenia wniosku o łączenie rodziny – stawiennictwa tych osób już przy jego składaniu. Jednakże, aby nie doszło do

¹⁵⁹ Zgodnie z tym przepisem „[p]aństwa członkowskie mogą wymagać od uchodźcy spełnienia warunków określonych w art. 7 ust. 1, jeżeli wniosek o łączenie rodziny nie zostanie przedłożony w terminie trzech miesięcy od przyznania statusu uchodźcy”. Ów art. 7 ust. 1 wspomnianej dyrektywy 2003/86 przewiduje z kolei, że „[w] przypadku złożenia wniosku o łączenie rodziny dane państwo członkowskie może zażądać, aby osoba, która złożyła ten wniosek, dostarczyła dowodów, że członek rodziny rozdzielonej posiada:

- a) zakwaterowanie uznawane za normalne dla porównywalnej rodziny w tym samym regionie oraz spełnia[jące] ogólne standardy w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa obowiązujące w danym państwie członkowskim;
- b) ubezpieczenie chorobowe w odniesieniu do wszystkich rodzajów ryzyka, którym zwykle obejmuje się jego współobywateli w danym państwie członkowskim, dla siebie i członków rodziny;
- c) stabilne i regularne środki, które wystarczają do utrzymania tej osoby oraz członków jej rodziny, bez korzystania z systemu pomocy społecznej danego państwa członkowskiego. Państwa członkowskie dokonują oceny tych środków poprzez odniesienie do ich rodzaju i regularności wpływu, przy czym mogą wziąć pod uwagę poziom najniższych krajowych płac, rent i emerytur, a także liczbę członków rodziny”.

naruszenia celu dyrektywy 2003/86, jakim jest wspieranie łączenia rodzin, ani praw podstawowych, które ma ona chronić, państwo członkowskie, które wymaga osobistego stawiennictwa członków rodziny członka rodziny rozdzielonej na takim późniejszym etapie, musi ułatwić ich stawiennictwo, w szczególności poprzez wydanie dokumentów konsularnych lub laissez-passer, oraz ograniczyć liczbę stawiennictw do niezbędnego minimum.

**Wyrok z dnia 29 czerwca 2023 r., Stadt Frankfurt am Main i Stadt Offenbach
am Main (Odnowienie zezwolenia na pobyt w drugim państwie członkowskim)
(C-829/21 i C-129/22, [EU:C:2023:525](#))**

Odesłanie prejudycjalne – Polityka migracyjna – Status obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi – Dyrektywa 2003/109/WE – Artykuł 9 ust. 4 akapit drugi, art. 14 ust. 1, art. 15 ust. 4 akapit drugi, art. 19 ust. 2 i art. 22 – Prawo obywateli państw trzecich do uzyskania statusu rezydenta długoterminowego w państwie członkowskim – Wydanie przez pierwsze państwo członkowskie „zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE” z nieograniczonym okresem ważności – Obywatel państwa trzeciego nieobecny na terytorium pierwszego państwa członkowskiego przez okres przekraczający sześć lat – Konsekwencja w postaci utraty statusu rezydenta długoterminowego – Wniosek o odnowienie dokumentu pobytowego wydanego przez drugie państwo członkowskie na mocy przepisów rozdziału III dyrektywy 2003/109/WE – Oddalenie wniosku przez drugie państwo członkowskie z powodu utraty tego statusu – Przestanki

TE, obywatelka Ghany i EF, obywatel pakistański, uzyskali zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE we Włoszech, opatrzone, między innymi, wzmianką „*illimitata*” ([na czas] nieokreślony). Odpowiednio, w latach 2013 i 2014, przybyli oni z Włoch na terytorium Niemiec. Na podstawie ich statusu rezydenta długoterminowego wydanych we Włoszech, władze niemieckie wydały im, zgodnie z niemieckimi przepisami dotyczącymi pobytu cudzoziemców¹⁶⁰, zezwolenie na pobyt ważne przez jeden rok.

Następnie władze niemieckie oddaliły wnioski o odnowienie zezwolenia na pobyt TE i EF. Ci ostatni zaskarżyli odmowę odnowienia. W szczególności, co się tyczy EF, odmowa odnowienia została oparta na podstawie przewidzianej w art. 9 ust. 4 akapit drugi dyrektywy 2003/109¹⁶¹, że utracił on status rezydenta długoterminowego we Włoszech, ponieważ nie przebywał już w tym państwie członkowskim od ponad sześciu lat. Ta sama podstawa została podniesiona przeciwko TE w ramach postępowania dotyczącego zakwestionowania oddalenia jej wniosku o odnowienie.

Sądy niemieckie, do których wpłynęły skargi wniesione, odpowiednio, przez TE i EF, a mianowicie Hessischer Verwaltungsgerichtshof (wyższy sąd administracyjny dla Hesji, Niemcy) i Verwaltungsgericht Darmstadt (sąd administracyjny w Darmstadt, Niemcy), postanowiły zwrócić się do Trybunału z kilkoma pytaniami dotyczącymi wykładni dyrektywy 2003/109.

¹⁶⁰ Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (ustawa o pobycie, działalności zarobkowej i integracji cudzoziemców na terytorium federalnym) z dnia 30 lipca 2004 r. (BGBl. 2004 I, s. 1950), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporów w postępowaniach głównych.

¹⁶¹ Dyrektywa Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz.U. 2004, L 16, s. 44), zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/51/UE z dnia 11 maja 2011 r. (Dz.U. 2011, L 132, s. 1).

W swoim wyroku Trybunał wyjaśnił między innymi przesłanki, którym podlega decyzja, taka jak rozpatrywana w sprawach w postępowaniach głównych, odmawiająca odnowienia zezwolenia na pobyt obywatelowi państwa trzeciego ze względu na to, że był on nieobecny na terytorium państwa członkowskiego, które przyznało status rezydenta długoterminowego, przez okres przekraczający sześć lat, i tym samym utracił ten status.

Ocena Trybunału

Przede wszystkim Trybunał zauważył, że korzystanie ze statusu rezydenta długoterminowego w „pierwszym państwie członkowskim”¹⁶² jest bezwzględną przesłanką, która musi być uprzednio spełniona przez obywatela państwa trzeciego zamierzającego uzyskać lub odnowić zezwolenie na pobyt w „drugim państwie członkowskim”¹⁶³ na mocy przepisów rozdziału III dyrektywy 2003/109. W rezultacie, jeżeli drugie państwo członkowskie, stwierdzi, że dany obywatel państwa trzeciego utracił status rezydenta długoterminowego w pierwszym państwie członkowskim, na podstawie przesłanki, w szczególności, wskazanej w art. 9 ust. 4 akapit drugi dyrektywy 2003/109, że był on nieobecny na terytorium pierwszego państwa członkowskiego przez ponad sześć lat, stwierdzenie to stoi na przeszkodzie odnowieniu takiego zezwolenia na pobyt.

Następnie, co się tyczy daty właściwej dla oceny warunku dotyczącego uzyskania statusu rezydenta długoterminowego, Trybunał uściślił, że jest to data złożenia przez danego obywatela państwa trzeciego wniosku o odnowienie zezwolenia na pobyt na podstawie przepisów rozdziału III dyrektywy 2003/109. Niemniej jednak nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby drugie państwo członkowskie wydało nową decyzję o odmowie odnowienia lub o cofnięciu dokumentu pobytowego na podstawie art. 22 wspomnianej dyrektywy, jeżeli uważa ono, że status rezydenta długoterminowego w pierwszym państwie członkowskim wygasł w trakcie postępowania administracyjnego lub sądowego dotyczącego wniosku o odnowienie.

Wreszcie Trybunał podkreślił, że ciężar dowodu dotyczący korzystania ze statusu rezydenta długoterminowego w pierwszym państwie członkowskim spoczywa co do zasady na danym obywatelu państwa trzeciego. Z dyrektywy 2003/109¹⁶⁴ wynika jednak, że ważne zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE pozwala domniemywać, że obywatelowi temu nadal przysługuje wspomniany status. Oczywiście domniemanie to nie jest niewzruszalne, ponieważ drugie państwo członkowskie może być zmuszone do zbadania jednej z podstaw utraty statusu rezydenta długoterminowego, o których mowa w art. 9 dyrektywy 2003/109. Niemniej jednak takie podważenie jest uzależnione od stwierdzenia istnienia wystarczająco konkretnych i spójnych poszlak, że jedna z tych podstaw może mieć zastosowanie.

W tym kontekście Trybunał określił szczegółowo weryfikacje, jakie drugie państwo członkowskie powinno przeprowadzić w przypadku zaistnienia takich poszlak w związku z podstawą, przewidzianą w art. 9 ust. 4 akapit drugi dyrektywy 2003/109, zwracając się w razie potrzeby o pomoc do pierwszego państwa członkowskiego, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy¹⁶⁵. Po pierwsze, obywatel

¹⁶² Zgodnie z art. 2 lit. c) dyrektywy 2003/109 chodzi o państwo członkowskie, które po raz pierwszy przyznało status rezydenta długoterminowego obywatelowi państwa trzeciego.

¹⁶³ Zgodnie z art. 2 lit. d) dyrektywy 2003/109 określenie to obejmuje „każde państwo członkowskie inne niż to, które po raz pierwszy przyznało status rezydenta długoterminowego obywatelowi państwa trzeciego oraz w którym osoba długotrwale zamieszkująca wykonuje prawo pobytu”.

¹⁶⁴ Dokładniej rzecz ujmując, z art. 15 ust. 4 akapit pierwszy dyrektywy 2003/109 odczytywanego w świetle jej motywu 11.

¹⁶⁵ Zasada ta jest wyrażona w art. 4 ust. 3 TUE.

państwa trzeciego powinien zostać uprzednio wezwany do przedstawienia dowodu ewentualnej obecności na terytorium pierwszego państwa członkowskiego w okresie sześciu lat, o którym mowa w tym przepisie, przy czym obecność na tym terytorium przez łączny okres zaledwie kilku dni jest w istocie wystarczająca, aby zapobiec utracie statusu rezydenta długoterminowego. Po drugie, w przypadku nieobecności na tym terytorium przez okres przekraczający sześć lat drugie państwo członkowskie powinno sprawdzić, zgodnie z art. 9 ust. 4 akapit trzeci dyrektywy 2003/109, czy pierwsze państwo członkowskie skorzystało z możliwości określenia, że „z przyczyn szczególnych” rezydent długoterminowy zachowuje swój status we wspomnianym państwie członkowskim w przypadku takiej nieobecności, a jeśli tak, to czy taka szczególna przyczyna została wykazana.

3. Przekraczanie granic

Wyrok z dnia 5 września 2023 r. (wielka izba), Parlament/Komisja (Zwolnienie obywateli Stanów Zjednoczonych z obowiązku posiadania wizy) (C-137/21, [EU:C:2023:625](#))

Skarga na bezczynność – Rozporządzenie (UE) 2018/1806 – Artykuł 7 akapit pierwszy lit. f) – Wykaz państw trzecich, których obywatele są objęci obowiązkiem wizowym przy przekraczaniu granic zewnętrznych państw członkowskich – Wykaz państw trzecich, których obywatele są zwolnieni z tego obowiązku – Zasada wzajemności – Wezwanie do przyjęcia aktu delegowanego zawieszającego tymczasowo, na okres 12 miesięcy, zwolnienie obywateli Stanów Zjednoczonych Ameryki z obowiązku wizowego

Na podstawie rozporządzenia 2018/1806¹⁶⁶ ustanawiającego wykaz państw trzecich, których obywatele są objęci obowiązkiem wizowym przy przekraczaniu granic zewnętrznych państw członkowskich, oraz wykaz państw trzecich, których obywatele są zwolnieni z tego obowiązku, Unia za swój cel uznała zasadę pełnej wzajemności wizowej w celu zwiększenia wiarygodności i spójności unijnej polityki zewnętrznej względem państw trzecich¹⁶⁷. Z tego względu powyższe rozporządzenie przewiduje, że mechanizm umożliwiający stosowanie zasady wzajemności powinien dać Unii możliwość odpowiedzi stanowiącej wyraz solidarności, w przypadku gdy jedno z państw trzecich ujętych w wykazie zawartym w załączniku II tego rozporządzenia podjęłoby decyzję o nałożeniu obowiązku wizowego na obywateli jednego lub więcej państw członkowskich¹⁶⁸. Rozporządzenie deleguje na Komisję uprawnienie do przyjmowania zgodnie z art. 290 TFUE aktów tymczasowo zawieszających zwolnienie z obowiązku wizowego względem obywateli takiego państwa trzeciego¹⁶⁹.

¹⁶⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1806 z dnia 14 listopada 2018 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu (Dz.U. 2018, L 303, s. 39).

¹⁶⁷ Zobacz motyw 14 rozporządzenia 2018/1806.

¹⁶⁸ Zobacz motyw 15 rozporządzenia 2018/1806.

¹⁶⁹ Zobacz motyw 17 i art. 7 akapit pierwszy lit. e), f) i h) rozporządzenia 2018/1806. W szczególności na podstawie art. 7:

„W przypadku gdy państwo trzecie wymienione w załączniku II stosuje obowiązek wizowy wobec obywateli co najmniej jednego państwa członkowskiego, zastosowanie mają następujące przepisy:

[...]

f) jeżeli w terminie 24 miesięcy od daty publikacji, o której mowa w lit. a) akapit trzeci, dane państwo trzecie nie zniesie obowiązku wizowego, Komisja przyjmuje zgodnie z art. 10 akt delegowany tymczasowo zawieszający zwolnienie z obowiązku wizowego na okres 12 miesięcy względem obywateli tego państwa trzeciego. Bez uszczerbku dla

W kwietniu 2016 r. Komisja przedstawiła Parlamentowi i Radzie komunikat¹⁷⁰, w którym wskazała, że nadal istnieje sytuacja braku wzajemności w odniesieniu do trzech państw trzecich, w tym Stanów Zjednoczonych Ameryki, które wówczas nakładały obowiązek wizowy na obywateli pięciu państw członkowskich. Po stwierdzeniu przez Komisję¹⁷¹, że brak wzajemności wizowej dotyczy już tylko dwóch państw trzecich, w tym Stanów Zjednoczonych Ameryki, Parlament przyjął w marcu 2017 r. rezolucję¹⁷², w której uznał, że Komisja jest „prawnie zobowiązana do przyjęcia aktu delegowanego – tymczasowo zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego dla obywateli państw trzecich, które nie zniosły obowiązku wizowego wobec obywateli niektórych państw członkowskich”, i wezwał Komisję do przyjęcia takiego aktu. W maju 2017 r. Komisja odmówiła zastosowania się do tego wezwania¹⁷³. Po przedstawieniu przez Komisję jej szóstego komunikatu w sprawie działań następnych w marcu 2020 r. Parlament ponowił swoje wezwanie do działania¹⁷⁴, ponieważ Stany Zjednoczone Ameryki nadal stosowały obowiązek wizowy wobec obywateli czterech państw członkowskich. Komisja ponownie nie zastosowała się do tego wezwania¹⁷⁵.

Stojąc na stanowisku, że art. 7 akapit pierwszy lit. f) rozporządzenia 2018/1806 nakłada na Komisję obowiązek przyjęcia aktu delegowanego, jeżeli spełnione są ustanowione w tym przepisie przesłanki przyjęcia takiego aktu, Parlament wniósł przeciwko Komisji skargę na bezczynność na podstawie art. 265 TFUE.

stosowania art. 6, w okresach obowiązywania zawieszenia obywatela danego państwa trzeciego, których dotyczą akty delegowane, mają obowiązek posiadać wizę przy przekraczaniu zewnętrznych granic państw członkowskich;

[...]”.

¹⁷⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 kwietnia 2016 r. „Aktualna sytuacja i możliwe dalsze działania w odniesieniu do braku wzajemności ze strony niektórych państw trzecich w dziedzinie polityki wizowej” [COM(2016) 221 final].

¹⁷¹ W drugim komunikacie w sprawie działań następnych z dnia 21 grudnia 2016 r.

¹⁷² Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 2 marca 2017 r. w sprawie obowiązków Komisji w dziedzinie wzajemności wizowej zgodnie z art. 1 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 539/2001 [2016/2986(RSP)] (Dz.U. 2018, C 263, s. 2, zwana dalej „rezolucją z marca 2017 r.”).

¹⁷³ W komunikacie w sprawie działań następnych z dnia 2 maja 2017 r. [COM(2017) 227 final].

¹⁷⁴ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 22 października 2020 r. w sprawie obowiązków Komisji w dziedzinie wzajemności wizowej zgodnie z art. 1 ust. 7 rozporządzenia (WE) nr 2018/1806 [2020/2605(RSP)] (Dz.U. 2021, C 404, s. 157, zwana dalej „rezolucją z października 2020 r.”).

¹⁷⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady określający stanowisko Komisji w następstwie rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 22 października 2020 r. w sprawie obowiązków Komisji w obszarze wzajemności wizowej oraz podsumowujący rozwój sytuacji w tym obszarze [COM(2020) 851 final] (zwany dalej „komunikatem z grudnia 2020 r.”).

W swoim wyroku Trybunał wypowiedział się w przedmiocie dopuszczalności skargi na bezczynność, a mianowicie, po pierwsze, w przedmiocie przewidzianego w tym ostatnim przepisie terminu do wniesienia skargi, a po drugie, w przedmiocie pojęcia zajęcia stanowiska w rozumieniu tego postanowienia w kontekście międzyinstytucjonalnym. Co do istoty Trybunał oddalił skargę z uwagi na to, że dochowując kryteriów tego rozporządzenia, Komisja nie przekroczyła przysługującego jej zakresu uznania, gdy uznała, że nie jest zobowiązana do przyjęcia żadanego aktu delegowanego.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał wypowiedział się w przedmiocie dopuszczalności skargi¹⁷⁶.

Pierwszy zarzut niedopuszczalności dotyczy wniesienia skargi po terminie, ponieważ Parlament wniósł skargę na bezczynność po skierowaniu do Komisji, w drodze rezolucji z października 2020 r., drugiego wezwania do działania, mimo że nie wniósł on takiej skargi w następstwie rezolucji z marca 2017 r. W tym względzie Trybunał stwierdził, że kwestia, czy Parlament nie dochował terminu do wniesienia skargi przewidzianego w art. 265 akapit drugi TFUE, zależy od tego, czy to drugie wezwanie do działania jest – w świetle obiektywnych okoliczności związanych z jego treścią lub kontekstem – odrębne od pierwszego. W tym względzie w komunikacie, który został przedstawiony w następstwie rezolucji z marca 2017 r., Komisja uznała w szczególności, że przyjęcie aktu delegowanego tymczasowo zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego byłoby „w tym momencie” kontrproduktywne i nie przyczyniałoby się do osiągnięcia celu, jakim jest bezwizowy ruch dla wszystkich obywateli Unii. W rezolucji z października 2020 r. Parlament wezwał Komisję do ponownego rozważenia stanowiska zajętego trzy lata wcześniej, z uwzględnieniem zmian, jakie zaszły w tym okresie. Trybunał zauważył w tym względzie, że różne powody, zarówno natury prawnej, jak i politycznej, mogły skłonić Parlament do rezygnacji w pierwszym momencie z drogi sądowej w następstwie przyjęcia tego komunikatu przez Komisję. Wyglądało ponadto na to, że Parlament przyjął rezolucję z października 2020 r. dopiero po dokonaniu oceny rozwoju sytuacji od momentu skierowania pierwszego wezwania do działania. Ponieważ wezwania do działania zawarte w dwóch powyższych rezolucjach są odrębne zarówno pod względem ich treści, jak i kontekstu, w jakim zostały przyjęte, Trybunał stwierdził, że rezolucja z października 2020 r. nie mogła mieć na celu obejścia terminu do wniesienia skargi przewidzianego w art. 265 akapit drugi TFUE, który rozpoczął bieg wraz z wezwaniem do działania zawartym w rezolucji z marca 2017 r.

Co się tyczy drugiego zarzutu niedopuszczalności, dotyczącego zajęcia stanowiska przez Komisję w drodze komunikatu z grudnia 2020 r., Trybunał przypomniał, że na podstawie art. 265 akapit pierwszy TFUE można wnieść do niego skargę o stwierdzenie, że instytucja, z naruszeniem traktatów, zaniechała działania. W tym względzie Trybunał wspominał, że okoliczność, iż odpowiedź instytucji na wezwanie do działania nie zadowala osoby, która się z nim do niej zwróciła, nie oznacza, że odpowiedź ta nie stanowi zajęcia stanowiska, które kończy bezczynność. Niemniej rozwiązanie to nie może mieć zastosowania, w kontekście międzyinstytucjonalnym, w przypadkach, w których niedopuszczalność skargi na bezczynność pozwoliłaby danej instytucji na utrwalenie stanu bezczynności. Tymczasem byłoby tak, gdyby komunikat Komisji, o którym mowa, należało uznać za „zajęcie stanowiska” w rozumieniu art. 265 akapit drugi TFUE. Odmowę działania w następstwie wezwania do działania można zatem zaskarżyć do Trybunału na podstawie art. 265 akapit drugi TFUE, w sytuacji gdy odmowa ta, nawet wyraźna, nie kończy bezczynności. W tych okolicznościach w kontekście międzyinstytucjonalnym odpowiedź instytucji polegająca, tak jak w niniejszej sprawie, na

¹⁷⁶ Zgodnie z art. 265 akapit drugi TFUE skarga na bezczynność jest dopuszczalna tylko wtedy, gdy dane instytucja, organ lub jednostka organizacyjna zostały uprzednio wezwane do działania. Jeśli w terminie dwóch miesięcy od tego wezwania instytucja, organ lub jednostka organizacyjna nie zajęły stanowiska, skarga może zostać wniesiona w ciągu następnych dwóch miesięcy.

przedstawieniu powodów, dla których zdaniem tej instytucji nie ma potrzeby przyjęcia żądanego środka, należy niewątpliwie uznać za odmowę działania ze strony tej instytucji, a zatem powinna istnieć możliwość zaskarżenia jej do Trybunału w ramach skargi wniesionej na podstawie art. 265 TFUE.

W drugiej kolejności, co się tyczy jedyne go zarzutu podniesionego co do istoty przez Parlament, zgodnie z którym Komisja naruszyła traktaty, gdyż nie przyjęła na podstawie art. 7 akapit pierwszy lit. f) rozporządzenia 2018/1806 aktu delegowanego tymczasowo zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego względem obywateli Stanów Zjednoczonych Ameryki, Trybunał zauważył, że prawdą jest, iż z brzmienia tego przepisu wydaje się wynikać, że Komisja jest zobowiązana do przyjęcia takiego aktu, jeżeli spełnione są przesłanki jego przyjęcia. Wykładnię tę należy jednak wykluczyć w świetle ogólnej systematyki art. 7 akapit pierwszy rozporządzenia 2018/1806, charakteryzującej się w szczególności wieloetapową strukturą ustanowionego w nim mechanizmu wzajemności. Z łącznej lektury przepisów zawartych w tym artykule w związku z motywem 17 tego rozporządzenia wynika zatem, że Komisja dysponuje pewnym zakresem uznania przy przyjmowaniu lub nieprzyjęciu aktu delegowanego opartego na tym artykule. Komisja nie ma wobec tego obowiązku przyjęcia danego aktu delegowanego po upływie okresu 24 miesięcy od daty publikacji powiadomienia, o którym mowa w art. 7 akapit pierwszy lit. a) tego rozporządzenia.

Natomiast Komisja powinna wziąć pod uwagę trzy kryteria wymienione w art. 7 akapit pierwszy lit. d) rozporządzenia 2018/1806 w celu ustalenia, czy w świetle celu polegającego na pełnej wzajemności należy zawiesić zwolnienie obywateli danego państwa trzeciego z obowiązku wizowego, czy też przeciwnie, należy powstrzymać się od podejmowania takiego środka ze względu na interesy związane w szczególności z stosunkami zewnętrznymi państw członkowskich, państw stowarzyszonych ze strefą Schengen i Unii¹⁷⁷. Po przeanalizowaniu tych trzech kryteriów Trybunał doszedł do wniosku, że Komisja nie przekroczyła przysługującego jej zakresu uznania, stając na stanowisku, w następstwie wezwania do działania skierowanego do niej przez Parlament w październiku 2020 r., że nie była ona zobowiązana do przyjęcia przedmiotowego aktu delegowanego. W konsekwencji Trybunał oddalił skargę jako bezzasadną.

¹⁷⁷ Zgodnie z art. 7 akapit pierwszy lit. d) rozporządzenia 2018/1806:

„W przypadku gdy państwo trzecie wymienione w załączniku II stosuje obowiązek wizowy wobec obywateli co najmniej jednego państwa członkowskiego, zastosowanie mają następujące przepisy:

[...]

d) rozważając dalsze działania zgodnie z lit. e), f) lub h), Komisja uwzględni efekty działań podjętych przez dane państwo członkowskie w celu zapewnienia ruchu bezwizowego z danym państwem trzecim, działania podjęte zgodnie z lit. b) oraz konsekwencje zawieszenia zwolnienia z obowiązku wizowego dla stosunków zewnętrznych Unii i jej państw członkowskich z danym państwem trzecim;

[...]”.

V. Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych

1. Europejski nakaz aresztowania

a. Właściwość wydającego nakaz organu sądowego

Wyrok z dnia 31 stycznia 2023 r. (wielka izba), Puig Gordi i in. (C-158/21, [EU:C:2023:57](#))

Odesłanie prejudycjalne – Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych – Europejski nakaz aresztowania – Decyzja ramowa 2002/584/WSiSW – Procedura przekazywania osób między państwami członkowskim – Przesłanki wykonania – Właściwość wydającego nakaz organu sądowego – Artykuł 47 akapit drugi Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Prawo do sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy – Możliwość wydania nowego europejskiego nakazu aresztowania dotyczącego tej samej osoby

W następstwie przyjęcia ustaw o niepodległości wspólnoty autonomicznej Katalonii (Hiszpania) i przeprowadzeniu referendum mającego do niej doprowadzić, przed Tribunal Supremo (sądem najwyższym, Hiszpania) – sądem odsyłającym zostało wszczęte postępowanie przeciwko różnym osobom. Jesienią 2019 r. sąd ten wydał w związku z tym kilka europejskich nakazów aresztowania (ENA). Postępowania w sprawie wykonania ENA wydanych przeciwko C. Puigdemontowi Casamajó i A. Comínowi Oliveresowi zostały zawieszone po ich wyborze do Parlamentu Europejskiego. Jeżeli chodzi o ENA wydany przeciwko L. Puigowi Gordiemu, to postanowieniem wydanym w sierpniu 2020 r. Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (niderlandzkojęzyczny sąd pierwszej instancji w Brukseli, Belgia) odmówił wykonania tego nakazu na tej podstawie, że – jego zdaniem – sąd odsyłający nie był właściwy do wydania tego ENA. Wyrokiem ogłoszonym w styczniu 2021 r. cour d'appel de Bruxelles (sąd apelacyjny w Brukseli, Belgia) oddalił odwołanie od tego postanowienia.

W tym kontekście sąd odsyłający przedłożył Trybunałowi szereg pytań w celu ustalenia, zasadniczo, czy organ sądowy wykonujący nakaz może odmówić wykonania ENA, powołując się na brak właściwości organu sądowego wydającego nakaz do jego wydania lub do osądzenia oskarżonego oraz czy decyzja ramowa dotycząca ENA¹⁷⁸ stoi na przeszkodzie wydaniu nowego ENA po otrzymaniu odmowy wykonania pierwszego ENA.

W swoim wyroku Trybunał, orzekający w składzie wielkiej izby, sprecyzował w szczególności przesłanki umożliwiające wykonującemu nakaz organowi sądowemu odmówić wykonania ENA z powodu ryzyka, w wypadku przekazania osoby, której dotyczy nakaz, naruszenia – w związku z takim brakiem właściwości – jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu¹⁷⁹.

Ocena Trybunału

¹⁷⁸ Decyzja ramowa Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi (Dz.U. 2002, L 190, s. 1), zmieniona decyzją ramową Rady 2009/299/WSiSW z dnia 26 lutego 2009 r. (Dz.U. 2009, L 81, s. 24) (zwana dalej „decyzją ramową 2002/584”).

¹⁷⁹ To prawo podstawowe jest zapisane w art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”).

W pierwszej kolejności Trybunał orzekł, że wykonujący nakaz organ sądowy nie może odmówić wykonania ENA w oparciu o podstawę odmowy wykonania wynikającą nie z decyzji ramowej 2002/584, lecz jedynie z prawa państwa członkowskiego wykonującego nakaz. W tym względzie Trybunał wskazał, wszystkie podstawy przyjęte w orzecznictwie Trybunału jako zobowiązujące lub upoważniające wykonujący nakaz organ sądowy do niewykonania ENA wynikają z decyzji ramowej 2002/584. Zresztą przyznanie, że państwo członkowskie może dodać do tych podstaw inne podstawy pozwalające na niewykonanie ENA, pochodzące z prawa krajowego, stanowiłoby przeszkodę dla prawidłowego funkcjonowania uproszczonego systemu przekazywania osób ustanowionego w rzeczonyj decyzji ramowej. Trybunał dodał jednak, że państwo członkowskie jest uprawnione, w drodze wyjątku, do powołania się na podstawę odmowy wykonania opartą na obowiązku poszanowania praw podstawowych danej osoby uznanych w prawie Unii¹⁸⁰, z poszanowaniem rygorystycznych przesłanek wyrażonych w odnośnym orzecznictwie Trybunału.

W drugiej kolejności Trybunał orzekł, że wykonujący nakaz organ sądowy nie może sprawdzać, czy ENA został wydany przez organ sądowy właściwy w tym celu, i odmówić wykonania tego ENA, jeżeli uzna, że tak nie jest¹⁸¹. W tej kwestii art. 6 ust. 1 decyzji ramowej 2002/584 przewiduje, że wydającym nakaz organem sądowym jest organ sądowy wydającego nakaz państwa członkowskiego, właściwy do wydania ENA na mocy prawa obowiązującego w tym państwie. O ile wykonujący nakaz organ sądowy powinien przed wykonaniem ENA upewnić się, że nakaz ten rzeczywiście został wydany przez organ sądowy, o tyle nie może on natomiast sprawdzać, czy dany organ sądowy jest właściwy do wydania takiego nakazu w świetle przepisów prawa wydającego nakaz państwa członkowskiego. Zadaniem każdego państwa członkowskiego jest bowiem, w ramach przysługującej mu autonomii procesowej, wskazanie organów sądowych właściwych do wydania ENA, a zadaniem tych organów sądowych jest następnie ocena własnej właściwości w tym zakresie w świetle prawa wydającego nakaz państwa członkowskiego.

W trzeciej kolejności Trybunał orzekł, że wykonujący nakaz organ sądowy, który powinien podjąć decyzję w przedmiocie przekazania osoby wskazanej w ENA, nie może odmówić wykonania tego nakazu na tej podstawie, że w następstwie przekazania tej osoby do państwa członkowskiego wydającego nakaz będzie ona narażona na ryzyko osądzenia przez sąd nieposiadający właściwości w tym zakresie, chyba że:

- po pierwsze, ów organ sądowy posiada obiektywne, wiarygodne, dokładne i należycie zaktualizowane informacje świadczące o istnieniu systemowych lub ogólnych nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu sądownictwa wydającego nakaz państwa członkowskiego lub nieprawidłowości wpływających na ochronę sądową obiektywnie możliwej do zidentyfikowania grupy osób, do której należy zainteresowany, w kontekście wymogu sądu ustanowionego na mocy ustawy, które to nieprawidłowości oznaczają, że zainteresowane jednostki są generalnie pozbawione w tym państwie członkowskim skutecznego środka prawnego umożliwiającego kontrolę właściwości sądu karnego, który będzie orzekał w ich sprawie, oraz
- po drugie, wspomniany organ sądowy stwierdzi, że w szczególnych okolicznościach danej sprawy istnieją poważne i sprawdzone podstawy, by uznać – biorąc pod uwagę informacje przedstawione przez osobę wskazaną w tym ENA – że sąd, który ma orzekać w postępowaniu prowadzonym przeciwko tej osobie, w sposób oczywisty nie ma właściwości w tym zakresie.

¹⁸⁰ Artykuł 1 ust. 3 decyzji ramowej 2002/584.

¹⁸¹ Trybunał wypowiedział się na podstawie art. 1 ust. 1 i 2 oraz art. 6 ust. 1 decyzji ramowej 2002/584.

W szczególności Trybunał przypominał, że właściwość sądu do rozpoznania sprawy jest powiązana z wymogiem „sądu ustanowionego ustawą”, wynikającym z art. 47 Karty. W konsekwencji, jeżeli osoba wskazana w ENA twierdzi, że w następstwie przekazania będzie narażona na naruszenie jej prawa do skutecznego środka prawnego przed bezstronnym sądem z powodu braku właściwości sądu, który ma ją sądzić, do wykonującego nakaz organu sądowego należy ocena zasadności tego twierdzenia w ramach tego dwuetapowego badania. Jeżeli wykonujący nakaz organ sądowy uzna, że informacje, którymi dysponuje, nie świadczą o istnieniu wyżej wspomnianych nieprawidłowości, organ ten nie będzie mógł odmówić wykonania tego ENA na tej podstawie. Jeżeli bowiem w wydającym nakaz państwie członkowskim środki prawne pozwalają na kontrolę właściwości sądu, który ma orzekać w sprawie takiej osoby (w postaci badania własnej właściwości przez ten sąd lub możliwości odwołania się do innego sądu) to ryzyko, że osoba ta zostanie osądzona przez nieposiadający właściwości w tym zakresie sąd tego państwa członkowskiego, może co do zasady zostać wyeliminowane poprzez skorzystanie przez tę osobę z tych środków prawnych. W braku informacji świadczących o istnieniu wyżej wspomnianych nieprawidłowości wykonujący nakaz organ sądowy nie może domniemywać, że brak jest takich środków prawnych, ponieważ, wprost przeciwnie, wspomniany organ jest zobowiązany, zgodnie z zasadą wzajemnego zaufania, oprzeć swoje rozumowanie na istnieniu i skuteczności rzeczonych środków prawnych.

W czwartej i ostatniej kolejności Trybunał uznał, że przeciwko osobie, której dotyczy nakaz, można wydać kilka kolejnych ENA w celu uzyskania jej przekazania przez państwo członkowskie po odmowie wykonania przez to państwo członkowskie pierwszego ENA dotyczącego tej osoby, o ile wykonanie nowego ENA nie prowadziłoby do naruszenia podstawowych praw i zasad prawnych ustanowionych w art. 6 TUE¹⁸², a wydanie tego nowego ENA ma charakter proporcjonalny. Wydanie nowego ENA może bowiem okazać się konieczne, w szczególności gdy wyeliminowano okoliczności stanowiące przeszkodę w wykonaniu poprzedniego ENA. W ramach badania proporcjonalności wydania nowego ENA wydający nakaz organ sądowy powinien w szczególności uwzględnić charakter i wagę przestępstwa, za które ścigana jest osoba, której dotyczy nakaz, konsekwencje dla tej osoby uprzednio wydanego lub wydanych wobec niej ENA, a także perspektywę wykonania ewentualnego nowego ENA.

b. Wykonanie europejskich nakazów aresztowania i warunki przekazania

Wyrok z dnia 18 kwietnia 2023 r. (wielka izba), E.D.L. (Podstawa odmowy związana z chorobą) (C-699/21, [EU:C:2023:295](#))

Odesłanie prejudycjalne – Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych – Europejski nakaz aresztowania – Decyzja ramowa 2002/584/WSiSW – Artykuł 1 ust. 3 – Artykuł 23 ust. 4 – Procedura przekazywania osób między państwami członkowskim – Podstawa odmowy wykonania – Artykuł 4 ust. 3 TUE – Obowiązek lojalnej współpracy – Odroczenie wykonania europejskiego nakazu aresztowania – Artykuł 4 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Zakaz niehumanitarnego lub poniżającego traktowania – Ciężka, przewlekła i potencjalnie nieodwracalna choroba – Ryzyko poważnego uszczerbku na zdrowiu osoby, której dotyczy europejski nakaz aresztowania

¹⁸² Obowiązek ten jest przewidziany w art. 1 ust. 3 decyzji ramowej 2002/584.

W 2019 r. chorwacki sąd wydał europejski nakaz aresztowania przeciwko E.D.L., zamieszkałemu we Włoszech, w celu przeprowadzenia postępowania karnego. W ramach wykonania tego nakazu aresztowania Corte d'appello di Milano (sąd apelacyjny w Mediolanie, Włochy) zarządził poddanie E.D.L. badaniu przez biegłego psychiatrę, którego opinia wykazała, że E.D.L. cierpi na zaburzenia psychiczne wymagające dalszego leczenia, w związku z czym jest on nieprzystosowany do przebywania w zakładzie karnym. Sąd apelacyjny w Mediolanie uznał zatem, że wykonanie nakazu aresztowania skutkowałoby przerwaniem leczenia E.D.L. i doprowadziłoby do pogorszenia się jego stanu zdrowia, a wręcz wiązałoby się z zaistnieniem stwierdzonego ryzyka popełnienia samobójstwa. Jednakże przepisy włoskiej ustawy¹⁸³ transponującej decyzję ramową 2002/584¹⁸⁴ w sprawie europejskiego nakazu aresztowania nie przewidują możliwości odmowy przekazania osoby, której dotyczy nakaz, z tego rodzaju względów zdrowotnych.

Powziąwszy wątpliwości co do konstytucyjności tych przepisów krajowych, sąd apelacyjny w Mediolanie zwrócił się do Corte costituzionale (trybunału konstytucyjnego, Włochy). Zdaniem tego ostatniego sądu podstawy odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania przewidziane w decyzji ramowej 2002/584 również nie obejmują przypadku poważnego zagrożenia dla zdrowia zainteresowanego ze względu na przewlekłą chorobę o potencjalnie nieokreślonym czasie trwania, taką jak ta, na którą cierpi E.D.L. Sąd ten postanowił zatem zwrócić się do Trybunału z pytaniem o to, w jaki sposób należy w takim przypadku interpretować tę decyzję ramową.

W wydanym wyroku Trybunał, orzekający w składzie wielkiej izby, wypowiedział się w przedmiocie warunków, w jakich wykonujący nakaz organ sądowy ma na podstawie decyzji ramowej 2002/584 możliwość lub obowiązek odroczenia przekazania osoby, której dotyczy nakaz, i odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania w przypadku ryzyka poważnego uszczerbku na zdrowiu tej osoby, a także w przedmiocie istnienia w takim wypadku obowiązku porozumienia się z wydającym nakaz organem sądowym.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał stwierdził, że decyzja ramowa 2002/584 nie przewiduje, że wykonujące nakaz organy sądowe mogą odmówić wykonania europejskiego nakazu aresztowania wyłącznie na tej podstawie, że osoba, wobec której taki nakaz aresztowania wydano, cierpi na ciężką, przewlekłą i potencjalnie nieodwracalną chorobę. Ze względu na zasadę wzajemnego zaufania, która leży u podstaw przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości¹⁸⁵, istnieje bowiem domniemanie, że opieka i świadczenia zdrowotne oferowane w państwach członkowskich w zakresie leczenia w szczególności takich chorób są odpowiednie, w tym w zakładach karnych.

¹⁸³ Legge n. 69 – Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (ustawa nr 69 ustanawiająca przepisy mające na celu dostosowanie prawa krajowego do decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi) z dnia 22 kwietnia 2005 r. (GURI nr 98 z dnia 29 kwietnia 2005 r., s. 6), w brzmieniu zmienionym, mającym zastosowanie w czasie zaistnienia okoliczności faktycznych sprawy w postępowaniu głównym.

¹⁸⁴ Decyzja ramowa Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi (Dz.U. 2002, L 190, s. 1), zmieniona decyzją ramową Rady 2009/299/WSiSW z dnia 26 lutego 2009 r. (Dz.U. 2009, L 81, s. 24).

¹⁸⁵ Ta dziedzina prawa Unii jest uregulowana w art. 67 i nast. TFUE i obejmuje między innymi współpracę wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych.

Niemniej w świetle art. 23. ust. 4¹⁸⁶ decyzji ramowej 2002/584 wykonujący nakaz organ sądowy może czasowo odroczyć przekazanie osoby, której dotyczy nakaz, o ile zachodzą poważne podstawy, aby przypuszczać – w oparciu o obiektywne dowody, takie jak zaświadczenia lekarskie lub opinie biegłych – że wykonanie europejskiego nakazu aresztowania może w sposób oczywisty zagrozić zdrowiu tej osoby, na przykład ze względu na jej chorobę lub czasowe niedomaganie przed przewidzianą datą jej przekazania.

W drugiej kolejności Trybunał uznał, iż nie można wykluczyć, że przekazanie ciężko chorej osoby może spowodować rzeczywiste ryzyko jej nieludzkiego lub poniżającego traktowania w rozumieniu art. 4 Karty ze względu na poziom jakości opieki zdrowotnej dostępnej w wydającym nakaz państwie członkowskim lub, w pewnych okolicznościach, niezależnie od jej poziomu, w przypadku gdyby owo traktowanie osiągnęło minimalny próg dotkliwości przekraczający nieunikniony poziom cierpienia nierozdzielnie związany z pozbawieniem wolności.

W sytuacji gdy wykonujący nakaz organ sądowy dojdzie zatem do wniosku, iż w świetle obiektywnych dowodów, którymi dysponuje, zachodzą poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że przekazanie ciężko chorej osoby, której dotyczy nakaz, wiązałoby się dla niej z rzeczywistym ryzykiem znaczącego skrócenia oczekiwanej długości życia lub szybkiego, znaczącego i nieodwracalnego pogorszenia się stanu zdrowia, organ ten musi czasowo odroczyć jej przekazanie. Musi on ponadto zwrócić się do wydającego nakaz organu sądowego o udzielenie wszelkich informacji niezbędnych do upewnienia się, że warunki, w jakich będzie prowadzone postępowanie karne leżące u podstaw europejskiego nakazu aresztowania, lub warunki ewentualnego pozbawienia tej osoby wolności pozwalają wykluczyć odnośne ryzyko. Jeżeli wydający nakaz organ sądowy udzieli takich gwarancji, europejski nakaz aresztowania musi zostać wykonany i należy ustalić nową datę przekazania.

W trzeciej kolejności Trybunał zauważył, że możliwość odroczenia przez wykonujący nakaz organ sądowy – w celu uniknięcia urzeczywistnienia się ryzyka poważnego uszczerbku na zdrowiu – przekazania osoby, której dotyczy nakaz, na znaczny okres, a nawet na czas nieokreślony, byłaby jednak sprzeczna z ogólną systematyką art. 23 ust. 4 decyzji ramowej 2002/584, który wskazuje na „czasowy” charakter odroczenia przekazania.

W konsekwencji w wyjątkowych okolicznościach, w świetle informacji udzielonych przez wydający nakaz organ sądowy oraz wszelkich innych informacji, którymi wykonujący nakaz organ sądowy dysponuje, ten ostatni organ może dojść do wniosku, po pierwsze, że zachodzą poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, iż w przypadku przekazania wydającemu nakaz państwu członkowskiemu osoby, której nakaz ten dotyczy, będzie ona musiała zmierzyć się z ryzykiem poważnego uszczerbku na zdrowiu, oraz, po drugie, że ryzyka tego nie można wykluczyć w rozsądnym terminie. W takim przypadku wykonujący nakaz organ sądowy musi – na mocy art. 1 ust. 3¹⁸⁷ decyzji ramowej 2002/584 w świetle art. 4 Karty – odmówić wykonania europejskiego nakazu aresztowania.

¹⁸⁶ Stosownie do tego przepisu „[w]yjątkowo przekazanie może być czasowo odroczone z ważnych przyczyn natury humanitarnej [o charakterze humanitarnym], na przykład gdy zachodzą poważne podstawy do przypuszczenia, że zagrozi to [że przekazanie zagrozi] w sposób ewidentny [oczywisty] życiu lub zdrowiu osoby, której dotyczy wniosek [nakaz]”.

¹⁸⁷ Zgodnie z tym przepisem decyzja ramowa 2002/584 nie prowadzi do zmiany obowiązku poszanowania praw podstawowych i podstawowych zasad prawa zawartych w art. 6 TUE.

Wyrok z dnia 6 czerwca 2023 r. (wielka izba), O.G. (Europejski nakaz aresztowania przeciwko obywatelowi państwa trzeciego) (C-700/21, [EU:C:2023:444](#))

Odesłanie prejudycjalne – Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych – Europejski nakaz aresztowania – Decyzja ramowa 2002/584/WSiSW – Podstawy fakultatywnej odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania – Artykuł 4 pkt 6 – Cel polegający na resocjalizacji – Obywatel państwa trzeciego przebywający lub mający miejsce zamieszkania na terytorium wykonującego nakaz państwa członkowskiego – Równość traktowania – Artykuł 20 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej

O.G., obywatel Mołdawii, został skazany w Rumunii na pięć lat pozbawienia wolności za przestępstwa oszustwa podatkowego i unikania opodatkowania kwot należnych z tytułu podatku dochodowego i VAT popełnione w okresie od września 2003 r. do kwietnia 2004 r. W dniu 13 lutego 2012 r. Judecătoria Braşov (sąd pierwszej instancji w Braşovie, Rumunia) wydał przeciwko O.G., który w międzyczasie osiedlił się we Włoszech, europejski nakaz aresztowania w celu wykonania kary pozbawienia wolności.

Pierwszym wyrokiem z dnia 7 lipca 2020 r. właściwy sąd apelacyjny¹⁸⁸ zarządził przekazanie O.G. wydającemu nakaz organowi sądowemu. zaskarżył ten wyrok do Corte suprema di cassazione (sądu kasacyjnego, Włochy), który uchylił ten wyrok i przekazał sprawę sądowi apelacyjnemu do ponownego rozpoznania.

Na mocy prawa Unii¹⁸⁹ państwa członkowskie mogą odmówić wykonania europejskiego nakazu aresztowania wyłącznie w oparciu o podstawy wynikające z decyzji ramowej 2002/584¹⁹⁰, w tym podstawy fakultatywnej odmowy wykonania nakazu, to znaczy podstawy, których wprowadzenie przy dokonywaniu transpozycji decyzji ramowej jest dla państw członkowskich uprawnieniem, lecz nie obowiązkiem. Jedną z tych podstaw dotyczy odmowy przez wykonujący nakaz organ sądowy wykonania takiego nakazu, jeśli został on wydany w celu wykonania kary pozbawienia wolności lub środka zabezpieczającego polegającego na pozbawieniu wolności, a osoba, której dotyczy nakaz, przebywa w państwie członkowskim wykonania nakazu, jest jego obywatelem lub ma w nim miejsce zamieszkania, zaś państwo to zobowiązuje się do wykonania tej kary lub tego środka zabezpieczającego zgodnie ze swoim prawem krajowym¹⁹¹.

Sąd apelacyjny zauważył, że uregulowanie transponujące tę podstawę odmowy wykonania do prawa włoskiego ogranicza uprawnienie do odmowy przekazania wyłącznie do obywateli włoskich i obywateli innych państw członkowskich Unii, z wyłączeniem obywateli państw trzecich, i to nawet jeśli ci ostatni udowodnią, że ustanowili silne więzi gospodarcze, zawodowe lub uczuciowe we Włoszech.

Uznawszy, że trwałe charakter osiedlenia się rodzinnego i zawodowego O.G. we Włoszech został dostatecznie wykazany, sąd ten zwrócił się do Corte costituzionale (trybunału konstytucyjnego, Włochy), będącego sądem odsyłającym w niniejszej sprawie, z pytaniami dotyczącymi zgodności tego uregulowania z konstytucją. Sąd odsyłający zastanawia się, czy zobowiązując do przekazania obywateli państw trzecich mających stałe miejsce zamieszkania we Włoszech do celów wykonania kary

¹⁸⁸ Corte d'appello di Bologna (sąd apelacyjny w Bolonii, Włochy, zwany dalej „sądem apelacyjnym”).

¹⁸⁹ Artykuł 1 ust. 2 i art. 4 i 4a decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi (Dz.U. 2002, L 190, s. 1).

¹⁹⁰ Zwanej dalej „decyzją ramową”.

¹⁹¹ Podstawa fakultatywnej odmowy wykonania przewidziana w art. 4 pkt 6 decyzji ramowej.

pozbawienia wolności za granicą, uregulowanie to nie zawęży nienależnie zakresu stosowania podstawy fakultatywnej odmowy wykonania przewidzianej w art. 4 pkt 6 decyzji ramowej, który ma na celu powrót skazanego do społeczeństwa po zakończeniu kary, co zakłada utrzymanie jego więzi rodzinnych i społecznych.

Sąd odsyłający uznał, że przed zbadaniem zgodności uregulowania krajowego rozpatrywanego w postępowaniu głównym z włoską konstytucją należy zbadać zgodność tego uregulowania z prawem Unii.

Trybunał, do którego sąd odsyłający zwrócił się o wykładnię art. 4 pkt 6 decyzji ramowej, orzekł w składzie wielkiej izby, że przepis ten stoi na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego transponującemu ten przepis, które – transponując podstawę fakultatywnej odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania – w sposób bezwarunkowy i automatyczny wyklucza z dobrodziejstwa tej podstawy każdego obywatela państwa trzeciego, który ma miejsce zamieszkania na terytorium tego państwa członkowskiego, bez możliwości dokonania przez wykonujący nakaz organ sądowy oceny więzi tego obywatela ze wspomnianym państwem członkowskim. Trybunał udzielił również wskazówek co do oceny, którą powinien przeprowadzić ten organ, by ustalić, czy należy odmówić wykonania europejskiego nakazu aresztowania wydanego przeciwko obywatelowi państwa trzeciego mającego miejsce zamieszkania w wykonującym nakaz państwie członkowskim, a także co do czynników mogących wskazywać na wystarczającą integrację w tym państwie, w związku z czym wykonanie w tym państwie członkowskim kary pozbawienia wolności wymierzonej mu w wydającym nakaz państwie członkowskim przyczyni się do zwiększenia jego szans na resocjalizację po wykonaniu tej kary.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał przypomniał, że zgodnie z zasadą wzajemnego uznawania wykonanie europejskiego nakazu aresztowania stanowi zasadę. Odmowa wykonania, która jest możliwa jedynie w oparciu podstawy obligatoryjnej lub fakultatywnej odmowy wykonania wynikające z decyzji ramowej, jest przewidziana jako wyjątek, który należy interpretować ściśle.

Jeśli chodzi o podstawy fakultatywnej odmowy wykonania nakazu wyszczególnione w art. 4 decyzji ramowej, z orzecznictwa Trybunału wynika, że państwa członkowskie dysponują pewnym zakresem uznania w ramach transpozycji decyzji ramowej do ich prawa krajowego. Mają one zatem swobodę co do tego, czy transponować te podstawy do swego prawa wewnętrznego, czy też nie. Mogą one również podjąć decyzję o ograniczeniu sytuacji, w których wykonujący nakaz organ sądowy może odmówić wykonania europejskiego nakazu aresztowania, ułatwiając tym samym przekazywanie osób, których dotyczy nakaz, zgodnie z zasadą wzajemnego uznawania.

Istnieją jednak granice zakresu uznania, jakim dysponuje państwo członkowskie, gdy zdecyduje się na transponowanie podstawy fakultatywnej odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania, takiej jak przewidziana w art. 4 pkt 6 decyzji ramowej.

W pierwszej kolejności państwo członkowskie, które zdecyduje się na transponowanie tej podstawy, powinno przestrzegać podstawowych praw i zasad prawa Unii, do których należy zasada równości wobec prawa, gwarantowana w art. 20 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej¹⁹², która wymaga, aby porównywalne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób, a sytuacje odmienne nie były traktowane jednakowo, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione.

¹⁹² Zwana dalej „Kartą”.

Obowiązujący dla celów ustalenia, czy ma miejsce naruszenie zasady równości wobec prawa, wymóg występowania porównywalnych sytuacji należy ocenić w szczególności w świetle przedmiotu i celu aktu prawnego ustanawiającego dane rozróżnienie, z uwzględnieniem zasad i celów obowiązujących w dziedzinie, do której dany akt prawny należy.

Trybunał zauważył w tym względzie, że będące rezultatem uregulowania krajowego rozpatrywanego w postępowaniu głównym odmienne traktowanie obywateli włoskich i obywateli innych państw członkowskich z jednej strony oraz obywateli państw trzecich z drugiej strony zostało wprowadzone w celu transpozycji art. 4 pkt 6 decyzji ramowej, który nie dokonuje żadnego rozróżnienia w zależności od tego, czy osoba, której dotyczy europejski nakaz aresztowania – jeżeli nie jest obywatelem wykonującego nakaz państwa członkowskiego – jest obywatelem innego państwa członkowskiego, czy też nie.

Z brzmienia i z celu tego przepisu wynika, że nie można domniemywać, iż obywatel państwa trzeciego, wobec którego wydano taki europejski nakaz aresztowania i który przebywa lub ma miejsce zamieszkania w wykonującym nakaz państwie członkowskim, znajduje się w sposób nieunikniony w sytuacji odmiennej od sytuacji obywatela tego państwa członkowskiego lub sytuacji obywatela innego państwa członkowskiego, który przebywa lub ma miejsce zamieszkania we wspomnianym państwie członkowskim i wobec którego wydano taki nakaz. Przeciwnie, osoby te, jeżeli wykazują pewien stopień integracji w wykonującym nakaz państwie członkowskim, mogą znajdować się w porównywalnych sytuacjach do celów zastosowania przewidzianej w tym przepisie podstawy fakultatywnej odmowy wykonania.

Tym samym uregulowanie krajowe mające na celu transpozycję art. 4 pkt 6 tej decyzji ramowej nie jest zgodne z art. 20 Karty, jeżeli traktuje ono w sposób odmienny z jednej strony własnych obywateli i innych obywateli Unii, a z drugiej strony obywateli państw trzecich, odmawiając tym ostatnim w sposób bezwarunkowy i automatyczny skorzystania z dobrodziejstwa fakultatywnej podstawy odmowy wykonania przewidzianej w decyzji ramowej, nawet jeśli ci obywatele państw trzecich przebywają lub mają miejsce zamieszkania na terytorium tego państwa członkowskiego, bez uwzględnienia stopnia ich integracji ze społeczeństwem rzeczonoego państwa członkowskiego. Takiego odmiennego traktowania nie można bowiem uznać za obiektywnie uzasadnione.

Natomiast nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby przy transpozycji tego przepisu do prawa krajowego państwa członkowskiego uzależniło ono w odniesieniu do obywateli państw trzecich, wobec których wydano europejski nakaz aresztowania, możliwość skorzystania z przewidzianej w tym przepisie podstawy fakultatywnej odmowy wykonania od wymogu, by obywatel taki przebywał w tym państwie lub w nim zamieszkiwał przez minimalny nieprzerwany okres, o ile taki warunek nie wykracza poza to, co jest konieczne do zagwarantowania, że osoba, której dotyczy nakaz, wykazuje pewien stopień integracji z wykonującym nakaz państwem członkowskim.

W drugiej kolejności transpozycja art. 4 pkt 6 decyzji ramowej nie może skutkować pozbawieniem wykonującego nakaz organu sądowego zakresu uznania niezbędnego do tego, aby mógł on zdecydować, czy w świetle zamierzonego celu polegającego na resocjalizacji należy odmówić wykonania europejskiego nakazu aresztowania.

Tymczasem uregulowanie takie jak w sprawie w postępowaniu głównym zagraża osiągnięciu celu polegającego na resocjalizacji poprzez pozbawienie wykonującego nakaz organu sądowego uprawnienia do dokonania oceny, czy więzi obywatela państwa trzeciego podlegającemu europejskiemu nakazowi aresztowania z państwem członkowskim wykonującym nakaz są wystarczające, by ustalić, że wykonanie kary w tym państwie przyczyni się do zwiększenia jego szans na resocjalizację po jej wykonaniu.

W drugiej kolejności Trybunał orzekł, że aby ocenić, czy należy odmówić wykonania europejskiego nakazu aresztowania wydanego wobec obywatela państwa trzeciego, który przebywa lub ma miejsce zamieszkania na terytorium wykonującego nakaz państwa członkowskiego, wykonujący nakaz organ

sądowy powinien dokonać całościowej oceny konkretnych czynników charakteryzujących sytuację osoby, której dotyczy nakaz, mogących wskazywać na istnienie między tym obywatelem a wykonującym nakaz państwem członkowskim więzi pozwalających na stwierdzenie, że jest on wystarczająco zintegrowany w tym państwie. Wśród tych czynników znajdują się więzi rodzinne, językowe, kulturowe, społeczne lub gospodarcze, jakie obywatel państwa trzeciego utrzymuje z państwem członkowskim wykonującym nakaz, a także charakter, czas trwania i warunki jego pobytu w tym państwie członkowskim.

W szczególności w sytuacji, gdy osoba, której dotyczy nakaz, ustanowiła centrum swojego życia rodzinnego i swoich interesów w wykonującym nakaz państwie członkowskim, należy wziąć pod uwagę okoliczność, że resocjalizacja tej osoby po odbyciu tam kary będzie ułatwiona ze względu na to, że może ona utrzymywać regularne i częste kontakty ze swoją rodziną i bliskimi.

**Wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r. (wielka izba), GN (Podstawa odmowy
uzasadniona najlepszym interesem dziecka) (C-261/22, [EU:C:2023:1017](#))**

Odesłanie prejudycjalne – Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych – Europejski nakaz aresztowania – Decyzja ramowa 2002/584/WSiSW – Artykuł 1 ust. 3 – Artykuł 15 ust. 2 – Procedura przekazywania osób między państwami członkowskim – Podstawy odmowy wykonania – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 7 – Poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego – Artykuł 24 ust. 2 i 3 – Uwzględnienie najlepszego interesu dziecka – Prawo każdego dziecka do utrzymywania stałego, osobistego związku i bezpośredniego kontaktu z obojgiem rodziców – Matka mająca małe dzieci, które z nią zamieszkują

W czerwcu 2020 r. belgijskie organy wydały przeciwko GN europejski nakaz aresztowania (ENA) w celu wykonania kary pięciu lat pozbawienia wolności orzeczonej za przestępstwa handlu ludźmi i ułatwiania nielegalnej imigracji popełnione w latach 2016 i 2017.

W dniu 2 września 2021 r. GN została zatrzymana w Bolonii (Włochy). W chwili zatrzymania GN była w ciąży i znajdowała się w towarzystwie syna w wieku poniżej trzech lat, który z nią zamieszkiwał. Z uwagi na sytuację, w której się znajdowała, Corte d'appello di Bologna (sąd apelacyjny w Bolonii, Włochy) zwrócił się – bezskutecznie – do organów belgijskich o przekazanie mu informacji dotyczących między innymi warunków wykonywania w Belgii kar orzeczonych wobec matek zamieszkujących z małoletnimi dziećmi, a także środków, które zostaną podjęte wobec tych dzieci.

Wyrokiem z dnia 15 października 2021 r. sąd ten odmówił przekazania GN ze względu na to, że wobec braku zadowalającej odpowiedzi na ten wniosek o udzielenie informacji nie ma pewności, że w belgijskim systemie prawnym istnieje reżim odbywania kary pozbawienia wolności chroniący prawa matek i ich małych dzieci w stopniu porównywalnym do tego obowiązującego we Włoszech.

Corte suprema di cassazione (sąd kasacyjny, Włochy), rozpatrujący środek odwoławczy od tego orzeczenia odmownego i będący sądem odsyłającym w niniejszej sprawie, wskazuje, że ani

obowiązujące przepisy prawa włoskiego¹⁹³, ani decyzja ramowa 2002/584¹⁹⁴ nie przewidują jako podstawy odmowy wykonania ENA sytuacji, w której osoba, której dotyczy nakaz, jest matką zamieszkujących z nią małych dzieci. Zastanawia się on jednak, czy może odmówić wykonania ENA ze względu na to, że przekazanie matki małych dzieci do wydającego nakaz państwa członkowskiego mogłoby naruszać przysługujące tej matce prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz najlepszy interes jej dzieci, chronione, odpowiednio, przez art. 7 i 24 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”)¹⁹⁵.

W swoim wyroku Trybunał, rozpoznający tę sprawę w składzie wielkiej izby, orzekł, że decyzja ramowa 2002/584¹⁹⁶ rozpatrywana w świetle Karty¹⁹⁷ stoi na przeszkodzie temu, by wykonujący ENA organ sądowy odmówił przekazania osoby, której dotyczy europejski nakaz aresztowania, z tego względu, że osoba ta jest matką zamieszkujących z nią małych dzieci, chyba że, po pierwsze, organ ten dysponuje informacjami dowodzącymi istnienia rzeczywistego ryzyka naruszenia prawa podstawowego do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego tej osoby oraz najlepszego interesu jej dzieci ze względu na systemowe lub ogólne nieprawidłowości w zakresie warunków odbywania kary pozbawienia wolności przez matki małych dzieci i opieki nad tymi dziećmi w wydającym nakaz państwie członkowskim, oraz po drugie, istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, iż z powodu takich warunków odnośnie osoby, z uwagi na ich sytuację osobistą, będą na to ryzyko narażone.

Ocena Trybunału

Trybunał rozpoczął od wskazania, że decyzja ramowa 2002/584 nie przewiduje możliwości odmówienia wykonania ENA z tego tylko względu, że osoba, której dotyczy nakaz, jest matką zamieszkujących z nią małych dzieci. W świetle zasady wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi istnieje bowiem domniemanie, że warunki pozbawienia wolności matki takich małych dzieci i opieki nad tymi dziećmi w wydającym ENA państwie członkowskim są dostosowane do takiej sytuacji.

Niemniej decyzja ramowa 2002/584¹⁹⁸ nie może skutkować modyfikacją obowiązku poszanowania praw podstawowych zagwarantowanych przez Kartę, a w tym wypadku, konkretnie, praw ustanowionych w jej art. 7 oraz art. 24 ust. 2 i 3. Wobec tego, po pierwsze, obowiązek uwzględnienia

¹⁹³ Legge n. 69 – Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (ustawa nr 69 – przepisy mające na celu dostosowanie prawa krajowego do decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi) z dnia 22 kwietnia 2005 r. (GURI nr 98 z dnia 29 kwietnia 2005 r., s. 6), w brzmieniu nadanym decreto legislativo n. 10 (dekretom ustawodawczym nr 10) z dnia 2 lutego 2021 r. (GURI nr 30 z dnia 5 lutego 2021 r.), mającym zastosowanie do stanu faktycznego w postępowaniu głównym.

¹⁹⁴ Decyzja ramowa Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi (Dz.U. 2002, L 190, s. 1), zmieniona decyzją ramową Rady 2009/299/WSiSW z dnia 26 lutego 2009 r. (Dz.U. 2009, L 81, s. 24) (zwana dalej „decyzją ramową 2002/584”).

¹⁹⁵ Artykuł 7 Karty dotyczy prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, podczas gdy art. 24 ust. 2 Karty przewiduje, że „[w]e wszystkich działaniach dotyczących dzieci [...] należy przede wszystkim uwzględnić najlepszy interes dziecka”. Ustęp 3 tego artykułu stanowi, że „[k]ażde dziecko ma prawo do utrzymywania stałego, osobistego związku i bezpośredniego kontaktu z obojgiem rodziców, chyba że jest to sprzeczne z jego interesami”.

¹⁹⁶ Artykuł 1 ust. 2 i 3 tej decyzji ramowej.

¹⁹⁷ Artykuł 7 oraz art. 24 ust. 2 i 3 Karty.

¹⁹⁸ Artykuł 1 ust. 3 tej decyzji ramowej.

najlepszego interesu dziecka ma zastosowanie również w kontekście ENA wydanego wobec matki małoletnich dzieci, dla których nakaz ten – choć owe dzieci nie są jego adresatami – wywołuje poważne konsekwencje. Po drugie, każde dziecko ma prawo do utrzymywania stałego, osobistego związku i bezpośredniego kontaktu z obojgiem rodziców, chyba że jest to sprzeczne z jego interesami, przy czym interesy te należy oceniać z uwzględnieniem wszystkich okoliczności danego przypadku. Możliwość, by rodzic i jego dziecko żyli razem, stanowi zaś podstawowy element życia rodzinnego.

Wynika z tego, że wykonujący nakaz organ sądowy może w drodze wyjątku wstrzymać się od wykonania ENA, jeżeli istnieje rzeczywiste ryzyko, że jego wykonanie spowoduje naruszenie wyżej wymienionych praw podstawowych. Jednakże brak pewności po stronie tego organu co do istnienia w wydającym nakaz państwie członkowskim warunków porównywalnych z tymi, które istnieją w wykonującym nakaz państwie członkowskim w odniesieniu do odbywania kary pozbawienia wolności przez matki małych dzieci i do objęcia tych ostatnich opieką, nie pozwala uznać, że ryzyko to zostało wykazane. Wspomniany organ jest zobowiązany sprawdzić w ramach dwuetapowego badania, po pierwsze, czy w wydającym nakaz państwie członkowskim istnieją systemowe lub ogólne nieprawidłowości w zakresie tych warunków, dotyczące szczególnie obiektywnie możliwą do zidentyfikowania grupę osób, a po drugie, czy istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że ze względu na takie warunki i z uwagi na swoją sytuację osobistą osoby, których dotyczy ENA, będą narażone na rzeczywiste ryzyko naruszenia ich praw podstawowych.

Jeżeli wykonujący nakaz organ sądowy uważa, że nie dysponuje wszystkimi informacjami niezbędnymi do podjęcia decyzji o przekazaniu, powinien wystąpić do wydającego nakaz organu sądowego o przekazanie informacji uzupełniających, a organ sądowy jest zobowiązany do ich przekazania. Organy te muszą bowiem lojalnie współpracować¹⁹⁹, aby nie doszło do sparaliżowania funkcjonowania ENA.

W konsekwencji wykonujący nakaz organ sądowy powinien wstrzymać się od wykonania ENA wyłącznie w sytuacji, gdy uzna, że w świetle dostępnych mu informacji, w tym ewentualnego braku gwarancji ze strony wydającego nakaz organu sądowego, wykonanie tego ENA może stwarzać rzeczywiste ryzyko naruszenia wchodzących w grę praw podstawowych odnośnych osób.

2. Prawo do informacji w postępowaniu karnym

Wyrok z dnia 22 czerwca 2023 r. (wielka izba), K.B. i F.S. (Uwzględnianie z urzędu w sprawach karnych) (C-660/21, [EU:C:2023:498](#))

Odesłanie prejudycjalne – Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych – Dyrektywa 2012/13/UE – Artykuły 3 i 4 – Obowiązek niezwłocznego poinformowania przez właściwe organy podejrzanych i oskarżonych o przysługującym im prawie do odmowy składania wyjaśnień – Artykuł 8 ust. 2 – Prawo do powołania się na naruszenie tego obowiązku – Przepisy krajowe zakazujące sądowi karnemu rozpoznającemu sprawę co do istoty uwzględnienia z urzędu takiego naruszenia – Artykuły 47 i 48 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej

W dniu 22 marca 2021 r. K.B. i F.S. zostali zatrzymani na gorącym uczynku w związku z przestępstwem kradzieży paliwa i przesłuchani przez funkcjonariuszy policji kryminalnej.

¹⁹⁹ Zasada lojalnej współpracy jest przewidziana w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy TUE.

Francuski sąd, przed którym toczy się postępowanie karne przeciwko K.B. i F.S., stwierdził, że przeprowadzono czynności dochodzenia i zebrano wyjaśnienia samoobciążające, zanim K.B. i F.S. zostali poinformowani o przysługujących im prawach, z naruszeniem prawa krajowego²⁰⁰ transponującego art. 3 i 4 dyrektywy 2012/13²⁰¹. Biorąc pod uwagę spóźniony charakter ich zatrzymania w areszcie policyjnym, a także sposób pouczenia o przysługujących im prawach, w szczególności o prawie do odmowy składania wyjaśnień, sąd ten jest zdania, że naruszono prawo do nieobciążania samego siebie. W tych okolicznościach należy co do zasady stwierdzić nieważność przeszukania pojazdu, zatrzymania podejrzanych i wszystkich wynikających z nich czynności. Jednakże, zgodnie z francuskim prawem karnym²⁰², zarzuty nieważności postępowania, takie jak naruszenie obowiązku poinformowania danej osoby o prawie do nieskładania wyjaśnień w chwili zatrzymania, muszą zostać podniesione przez zainteresowaną osobę lub jej adwokata przed podjęciem jakiegokolwiek obrony co do istoty. Tymczasem ani podejrzani, ani ich obrońca nie podnieśli zarzutu nieważności opartego na naruszeniu tego obowiązku przed podjęciem obrony co do istoty.

Ponadto sąd odsyłający wskazuje, że według Cour de cassation (sądu kasacyjnego, Francja) zakazano sądom orzekającym co do istoty uwzględnienia z urzędu nieważności postępowania – z wyjątkiem nieważności wynikającej z braku ich właściwości – jeżeli, tak jak w niniejszej sprawie, oskarżony, który ma prawo do korzystania z pomocy obrońcy podczas jego stawiennictwa lub reprezentowania przed sądem orzekającym, może powołać się na taką nieważność przed obroną co do istoty, przy czym oskarżony ten ma ponadto taką samą możliwość w postępowaniu odwoławczym, jeżeli nie stawiał się lub nie był reprezentowany w pierwszej instancji.

W tym kontekście sąd ten wniósł do Trybunału o ustalenie, czy nałożony na niego zakaz uwzględniania z urzędu naruszenia obowiązku, takiego jak przewidziany w art. 3 i 4 dyrektywy 2012/13, niezwłocznego poinformowania podejrzanych i oskarżonych o ich prawie do odmowy składania wyjaśnień, jest zgodny z prawem Unii.

W wydanym wyroku Trybunał, w składzie wielkiej izby, odpowiedział, że art. 3 i 4 oraz art. 8 ust. 2 dyrektywy 2012/13 w związku z art. 47 i 48 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”) nie stoją na przeszkodzie przepisom krajowym zakazującym sądowi orzekającemu co do istoty w sprawach karnych uwzględnienia z urzędu, dla celów stwierdzenia nieważności postępowania, naruszenia ciążącego na właściwych organach obowiązku niezwłocznego poinformowania podejrzanych lub oskarżonych o ich prawie do odmowy składania wyjaśnień, jeżeli nie zostali oni pozbawieni konkretnej i rzeczywistej możliwości dostępu do adwokata²⁰³, w razie potrzeby poprzez skorzystanie z pomocy prawnej²⁰⁴, a także jeżeli mieli oni – tak jak w danym

²⁰⁰ Artykuł 63-1 kodeksu postępowania karnego przewiduje w szczególności, że osoba zatrzymana jest niezwłocznie informowana przez oficera policji kryminalnej lub, pod jego kontrolą, przez funkcjonariusza policji kryminalnej o tym, że podczas przesłuchań, po potwierdzeniu swojej tożsamości, przysługuje jej prawo do składania oświadczeń, udzielenia odpowiedzi na zadane pytania lub do zachowania milczenia.

²⁰¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/13/UE z dnia 22 maja 2012 r. w sprawie prawa do informacji w postępowaniu karnym (Dz.U. 2012, L 142, s. 1).

²⁰² W niniejszym wypadku art. 385 kodeksu postępowania karnego.

²⁰³ Zgodnie z art. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/48/UE z dnia 22 października 2013 r. w sprawie prawa dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności (Dz.U. 2013, L 294, s. 1).

²⁰⁴ Na warunkach przewidzianych w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1919 z dnia 26 października 2016 r. w sprawie pomocy prawnej z urzędu dla podejrzanych i oskarżonych w postępowaniu karnym oraz dla osób, których dotyczy wnioski w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania (Dz.U. 2016, L 297, s. 1).

wypadku ich adwokat – prawo dostępu do akt ich sprawy i powołania się na to naruszenie w rozsądnym terminie.

Ocena Trybunału

Trybunał przypomniał, że dyrektywa 2012/13²⁰⁵ opiera się na prawach określonych w szczególności w art. 47 i 48 Karty i ma na celu promowanie tych praw wobec podejrzanych lub oskarżonych w postępowaniu karnym. Prawo do odmowy składania wyjaśnień jest zagwarantowane nie tylko w art. 48 Karty, dotyczącym domniemania niewinności i prawa do obrony, lecz również w art. 47 akapit drugi Karty, dotyczącym prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy.

Artykuł 3 ust. 1 lit. e), art. 3 ust. 2 oraz art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy 2012/13 nakładają na właściwe organy państw członkowskich obowiązek niezwłocznego informowania podejrzanych lub oskarżonych o przysługujących im prawach, w szczególności o prawie do odmowy składania wyjaśnień. W każdym wypadku informacji tych należy udzielić najpóźniej przed pierwszym oficjalnym przesłuchaniem podejrzanego lub oskarżonego przez policję lub przez inny właściwy organ.

Zgodnie z art. 8 ust. 2 dyrektywy 2012/13 państwa członkowskie zapewniają, aby podejrzani lub oskarżeni, lub ich obrońca, mieli prawo do zakwestionowania, zgodnie z procedurami przewidzianymi w prawie krajowym, braku lub odmowy udzielenia przez właściwe organy informacji zgodnie z tą dyrektywą. Ponieważ przepis ten ma w szczególności zastosowanie w sytuacji, gdy informacja dotycząca prawa do odmowy składania wyjaśnień została przekazana z opóźnieniem, podejrzani lub oskarżeni, lub ich obrońca, powinni mieć możliwość zakwestionowania tego braku powiadomienia.

We wspomnianym przepisie nie uściślono jednak ani sposobów, ani terminów, w jakich podejrzani i oskarżeni, a także, w stosownych przypadkach, ich obrońca mogą powołać się na naruszenie obowiązku niezwłocznego poinformowania takich podejrzanych i oskarżonych o ich prawie do odmowy składania wyjaśnień, ani ewentualnych konsekwencji proceduralnych wynikających z braku takiego powołania się, takich jak możliwość uwzględnienia takiego naruszenia z urzędu przez sąd orzekający co do istoty w sprawach karnych dla celów stwierdzenia nieważności postępowania. Państwa członkowskie dysponują zatem zakresem swobody przy określaniu tych sposobów i konsekwencji.

Jednakże przy stosowaniu art. 3 ust. 1 lit. e), art. 4 ust. 1 i art. 8 ust. 2 dyrektywy 2012/13 państwa członkowskie są zobowiązane, zgodnie z art. 51 ust. 1 Karty, zapewnić poszanowanie wymogów wynikających zarówno z prawa do skutecznego środka prawnego i prawa do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy, zapisanych w art. 47 akapity pierwszy i drugi Karty, jak i z prawa do obrony ustanowionego w art. 48 ust. 2 Karty, które zostały skonkretyzowane w tych przepisach dyrektywy 2012/13.

W tym względzie Trybunał zauważył, że zgodnie z wyjaśnieniami przedstawionymi przez rząd francuski francuskie prawo karne²⁰⁶ umożliwia podejrzanym lub oskarżonym oraz, w stosownym przypadku, ich obrońcy powołanie się w każdej chwili, między zatrzymaniem a przedstawieniem obrony co do istoty, na każde naruszenie obowiązku niezwłocznego poinformowania podejrzanych lub oskarżonych o przysługującym im prawie do odmowy składania wyjaśnień, przy czym zarówno ci podejrzani i oskarżeni, jak i ich obrońca mają prawo dostępu do akt sprawy, a w szczególności do protokołu stwierdzającego powiadomienie o zatrzymaniu i związanych z nim prawach.

²⁰⁵ Zobacz motyw 14 dyrektywy 2012/13.

²⁰⁶ W szczególności art. 63-1 ust. 3, art. 63-4-1 i art. 385 kodeksu postępowania karnego.

Otóż państwa członkowskie mogą, zgodnie z pozostawionym im w dyrektywie 2012/13 zakresem swobody, ograniczyć w czasie możliwość powoływania się na takie naruszenie na etapie poprzedzającym przedstawienie obrony co do istoty. W szczególności zakaz uwzględnienia z urzędu tego naruszenia przez sąd karny orzekający co do istoty, dla celów stwierdzenia nieważności postępowania, respektuje, co do zasady, prawa określone w Karcie, jeżeli podejrzani, oskarżeni lub ich obrońca mieli konkretną i rzeczywistą możliwość powołania się na dane naruszenie i dysponowali w tym celu rozsądnym terminem oraz dostępem do akt sprawy.

W tym kontekście taki wniosek ma zastosowanie wyłącznie w zakresie, w jakim osoby te dysponowały w sposób konkretny i skuteczny – w terminie przysługującym im w celu powołania się na naruszenie art. 3 ust. 1 lit. e) i art. 4 ust. 1 dyrektywy 2012/13 – prawem dostępu do adwokata, które zostało ustanowione w art. 3 dyrektywy 2013/48, a jego wykonywanie zostało ułatwione dzięki mechanizmowi pomocy prawnej przewidzianemu w dyrektywie 2016/1919.

Okoliczność, że podejrzani i oskarżeni muszą mieć zapewnioną przez prawo krajowe konkretną i rzeczywistą możliwość skorzystania z pomocy adwokata, nie wyklucza jednak, że – w przypadku zrzeczenia się tej możliwości – co do zasady do nich należy poniesienie ewentualnych konsekwencji takiego zrzeczenia się, o ile odbywa się ono zgodnie z dyrektywą 2013/48. W tym względzie podejrzanemu lub oskarżonemu udziela się ustnie lub pisemnie jasnych i wystarczających informacji w prostym i zrozumiałym języku na temat treści prawa dostępu do adwokata i możliwych konsekwencji zrzeczenia się tego prawa, zaś zrzeczenie się tego prawa musi być dokonane w sposób dobrowolny i jednoznaczny.

Wreszcie Trybunał wskazał, że zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w przypadku stwierdzenia uchybienia proceduralnego do sądów krajowych należy dokonanie oceny, czy uchybienie to zostało usunięte w toku postępowania, które nadal się toczyło, ponieważ brak takiej oceny sam w sobie jest *prima facie* niezgodny z wymogami rzetelnego procesu sądowego w rozumieniu art. 6 europejskiej konwencji praw człowieka²⁰⁷. Tak więc w sytuacji, gdy podejrzany nie został powiadomiony we właściwym czasie o przysługującym mu prawie do nieobciążania samego siebie i do odmowy składania wyjaśnień, należy ocenić, czy pomimo tej luki postępowanie karne w całości można uznać za rzetelne, biorąc pod uwagę szereg czynników, wśród których znajdują się kwestia, czy wyjaśnienia zebrane w braku takiego powiadomienia stanowią integralną lub istotną część dowodów obciążających, a także moc pozostałych dowodów zgromadzonych w aktach sprawy²⁰⁸.

3. Wzajemne uznawanie wyroków skazujących w sprawach karnych

Wyrok z dnia 12 stycznia 2023 r., MV (Kary łączne) (C-583/22 PPU, [EU:C:2023:5](#))

Odesłanie prejudycjalne – Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – Współpraca policyjna i wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych – Decyzja ramowa 2008/675/WSiSW – Artykuł 3 ust. 1 – Zasada uwzględniania uprzednich wyroków skazujących zapadłych w innym państwie członkowskim –

²⁰⁷ Wyrok ETPC z dnia 28 stycznia 2020 r. w sprawie Mehmet Zeki Çelebi przeciwko Turcji, CE:ECHR:2020:0128JUD002758207, § 51.

²⁰⁸ Zobacz wyrok ETPC z dnia 13 września 2016 r. w sprawie Ibrahim i in. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, CE:ECHR:2016:0913JUD005054108, §§ 273, 274.

Obowiązek uznania, że z tymi wyrokami skazującymi wiążą się skutki równoważne skutkom wiążącym się z uprzednimi krajowymi wyrokami skazującymi – Przepisy krajowe dotyczące wymierzania kary łącznej w wyroku łącznym – Wielość przestępstw – Określenie wymiaru kary łącznej – Górna granica 15 lat dla ograniczonych czasowo kar pozbawienia wolności – Artykuł 3 ust. 5 – Wyjątek – Przestępstwo popełnione przed wydaniem lub wykonaniem wyroków w innym państwie członkowskim

W dniu 10 października 2003 r. MV, obywatel francuski, uprowadził studentkę z kampusu uniwersyteckiego w Niemczech i dopuścił się jej zgwałcenia. O ile wobec MV nigdy nie zapadł wyrok skazujący w Niemczech, o tyle we Francji zapadł wobec niego szereg wyroków skazujących, między innymi na karę pozbawienia wolności w wymiarze 15 lat. Wszystkie te wyroki skazujące zostały orzeczone przez sądy francuskie po wskazanej dacie i dotyczyły czynów popełnionych przed październikiem 2003 r.

MV był osadzony w zakładzie karnym we Francji przez okres 17 lat i 9 miesięcy, a następnie został przekazany władzom niemieckim w lipcu 2021 r. W lutym 2022 r. Landgericht Freiburg im Breisgau (sąd okręgowy we Fryburgu Bryzgowijskim, Niemcy) osądził MV za czyny popełnione w październiku 2003 r. w Niemczech, uznał go winnym dokonania zgwałcenia w typie kwalifikowanym i skazał go na karę pozbawienia wolności w wymiarze 6 lat. Sąd ten uznał, że karą „rzeczywiście odpowiadającą” czynom popełnionym przez MV w Niemczech jest kara pozbawienia wolności w wymiarze 7 lat. Jednakże ze względu na brak możliwości orzeczenia kary łącznej w wyroku łącznym z uwzględnieniem kar orzeczonych we Francji, sąd ów zmniejszył wymiar kary o jeden rok „tytułem kompensacji”.

Sąd odsyłający, do którego została wniesiona skarga rewizyjna od tego wyroku, zastanawia się zasadniczo nad zgodnością owego wyroku z przepisami decyzji ramowej 2008/675²⁰⁹, które przewidują, z jednej strony, zasadę uwzględniania wyroków skazujących zapadłych w innych państwach członkowskich²¹⁰, a z drugiej strony – wyjątek od tej zasady²¹¹.

W tym kontekście sąd ten wskazuje, że wyroki skazujące wydane we Francji przeciwko MV mogłyby co do zasady zostać połączone, gdyby zostały zrównane z wyrokami skazującymi wydanymi w Niemczech. Jednakże w ramach wymierzania kary łącznej w wyroku łącznym należy mieć na uwadze górną granicę 15 lat przewidzianą, zgodnie z przepisami prawa niemieckiego, dla ograniczonych czasowo kar pozbawienia wolności. Tymczasem w przypadku uwzględnienia wyroków skazujących zapadłych przeciwko MV we Francji, ta górna granica została już – jak wskazuje sąd odsyłający – osiągnięta przez skazanie zainteresowanego na 15 lat pozbawienia wolności na mocy wyroku wydanego w tym państwie członkowskim. W konsekwencji wymierzona mu kara w Niemczech nie mogłaby w praktyce zostać wykonana.

²⁰⁹ Decyzja ramowa Rady 2008/675/WSiSW z dnia 24 lipca 2008 r. w sprawie uwzględniania w nowym postępowaniu karnym wyroków skazujących zapadłych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz.U. 2008, L 220, s. 32).

²¹⁰ Zasada ta została przewidziana w art. 3 ust. 1 decyzji ramowej 2008/675, zgodnie z którym „[k]ażde państwo członkowskie dopilnowuje, by w postępowaniu karnym prowadzonym przeciwko danej osobie uwzględnione zostały uprzednie wyroki skazujące, zapadłe wobec tej samej osoby w innych państwach członkowskich i dotyczące innych zdarzeń – które to wyroki są znane dzięki stosownym instrumentom wzajemnej pomocy prawnej lub instrumentom wymiany informacji pochodzących z rejestrów karnych – w zakresie, w jakim zgodnie z prawem krajowym uwzględniane są uprzednie krajowe wyroki skazujące, oraz by wiązały się z nimi skutki prawne równoważne skutkom wiążącym się z uprzednimi krajowymi wyrokami skazującymi.”

²¹¹ Ten wyjątek został ustanowiony w art. 3 ust. 5 akapit pierwszy decyzji ramowej 2008/675, na mocy którego „[j]eżeli przestępstwo, w którego sprawie toczy się nowe postępowanie, zostało popełnione, zanim zapadł uprzedni wyrok skazujący lub zanim został on w pełni wykonany, ust. 1 i 2 nie skutkują zobowiązaniem państw członkowskich do stosowania przepisów krajowych dotyczących wydawania wyroków, których zastosowanie do zagranicznych wyroków skazujących skutkowałoby ograniczeniem dla sędziego przy wydawaniu wyroku w nowym postępowaniu.”

Sąd odsyłający zwrócił się zatem do Trybunału z pytaniem o możliwość zastosowania wspomnianej wyżej zasady w niniejszej sprawie. Gdyby zasada ta nie znajdowała zastosowania, sąd ten pragnie również ustalić, czy przy określaniu kary wymierzonej za przestępstwo popełnione na terytorium krajowym musi zostać ustalony i uzasadniony w sposób konkretny negatywny skutek wynikający z niemożności wymierzenia kary łącznej w wyroku łącznym.

Orzekając w pilnym trybie prejudycjalnym Trybunał, uściślił zakres wyjątku od zasady uwzględniania wyroków skazujących wydanych w innych państwach członkowskich oraz zakres obowiązków państw członkowskich przy wdrażaniu tej zasady.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał orzekł, że na mocy decyzji ramowej 2008/675²¹² państwo członkowskie nie jest zobowiązane, w postępowaniu karnym prowadzonym przeciwko danej osobie, do przypisania uprzednim wyrokom skazującym zapadłym w innym państwie członkowskim wobec tej osoby i dotyczącym innych czynów, skutków równoważnych skutkom wiążącym się z uprzednimi krajowymi wyrokami skazującymi zgodnie z przepisami danego prawa krajowego dotyczącymi wymierzania kary łącznej, gdy po pierwsze przestępstwo, w którego sprawie toczy się to postępowanie, zostało popełnione zanim zapadły te uprzednie wyroki skazujące, a po drugie, uwzględnienie wspomnianych uprzednich wyroków skazujących zgodnie z tymi przepisami prawa krajowego uniemożliwiłoby sądowi krajowemu, przed którym toczy się owo postępowanie, orzeczenie kary możliwej do wykonania względem osoby, której sprawa dotyczy.

Zanim Trybunał sformułował taki wniosek, przypomniał przede wszystkim, że ta decyzja ramowa²¹³ zobowiązuje co do zasady państwa członkowskie do uwzględnienia w postępowaniu karnym prowadzonym przeciwko danej osobie uprzednich wyroków skazujących, zapadłych wobec tej samej osoby w innych państwach członkowskich i dotyczących innych zdarzeń. Niemniej, zgodnie z wyjątkiem od tej zasady, jeżeli przestępstwo, w którego sprawie toczy się nowe postępowanie, zostało popełnione zanim zapadł uprzedni wyrok skazujący lub zanim został on w pełni wykonany, państwa członkowskie nie są zobowiązane do stosowania przepisów krajowych dotyczących wydawania wyroków, jeżeli zastosowanie tych przepisów do zagranicznych wyroków skazujących skutkowałoby ograniczeniem uprawnień sądu przy wydawaniu wyroku w nowym postępowaniu.

Trybunał wskazał następnie, że skoro warunek dotyczący chronologii przewidziany w tym wyjątku został spełniony w okolicznościach sporu w postępowaniu głównym, okoliczności te mogą być objęte tym wyjątkiem. W tym względzie Trybunał uściślił, po pierwsze, że przepisy prawa niemieckiego dotyczące wymierzania kary łącznej stanowią „przepisy krajowe dotyczące wydawania wyroków”, a po drugie, że zastosowanie tych przepisów do uprzednich wyroków skazujących wydanych we Francji uniemożliwiłoby sądowi krajowemu orzeczenie możliwej do wykonania kary w ramach postępowania głównego. W związku z tym, w okolicznościach postępowania głównego, fakt przypisania uprzednim wyrokom skazującym wydanym we Francji skutków równoważnych skutkom wiążącym się z uprzednimi krajowymi wyrokami skazującymi skutkowałby „ograniczeniem dla sędziego przy wydawaniu wyroków w nowym postępowaniu”. W konsekwencji wyjątek ten ma zastosowanie w okolicznościach niniejszej sprawy i skutkuje zwolnieniem sądu krajowego z obowiązku przypisania uprzednim wyrokom skazującym wydanym we Francji skutków równoważnych skutkom wiążącym się z krajowymi wyrokami skazującymi zgodnie z przepisami dotyczącymi wymierzania kary łącznej.

²¹² Chodzi w szczególności o art. 3 ust. 1 i 5 decyzji ramowej 2008/675.

²¹³ Zobacz art. 3 ust. 1 decyzji ramowej 2008/675.

W drugiej kolejności Trybunał orzekł, że uwzględnianie uprzednich wyroków skazujących zapadłych w innym państwie członkowskim w rozumieniu tej decyzji ramowej 2008/675²¹⁴ nie wymaga, by sąd krajowy ustalił i uzasadnił w sposób konkretny negatywny skutek wynikający z niemożności wymierzenia w wyroku łącznym kary łącznej, która jest przewidziana dla uprzednich krajowych wyroków skazujących.

Trybunał podkreślił w tym względzie, że w każdym postępowaniu karnym objętym wspomnianym wyjątkiem państwa członkowskie dopilnowują, by „ich sądy mogły w inny sposób uwzględniać w takich sprawach uprzednie wyroki skazujące zapadłe w innych państwach członkowskich.” Z przepisu przewidującego ten wyjątek nie można natomiast wywieść żadnego zobowiązania w odniesieniu do konkretnych rozwiązań, czy to prawa materialnego, czy proceduralnego, które winny być przestrzegane w tym względzie przez sądy krajowe. Tym samym z przepisu tego nie można wywieść spoczywającego na sędzie rozpoznającym sprawę co do istoty obowiązku dokonania w okolicznościach sporu w postępowaniu głównym wyliczenia konkretnej wartości liczbowej negatywnego skutku wynikającego z niemożności zastosowania przepisów krajowych dotyczących wymierzania kary łącznej przewidzianych dla krajowych wyroków skazujących, a następnie zastosowania złagodzenia kary w oparciu o to wyliczenie.

4. Prokuratura Europejska

Wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r. (wielka izba), G.K. i in. (Prokuratura Europejska) (C-281/22, [EU:C:2023:1018](#))

Odesłanie prejudycjalne – Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych – Prokuratura Europejska – Rozporządzenie (UE) 2017/1939 – Artykuł 31 – Transgraniczne postępowania przygotowawcze – Zgoda organu sądowego – Zakres kontroli – Artykuł 32 – Wykonywanie przekazanych czynności

Za pośrednictwem delegowanego prokuratora europejskiego w Niemczech Prokuratura Europejska prowadzi postępowania przygotowawcze przeciwko G.K., S.L. i B.O.D GmbH, podejrzanym o składanie fałszywych deklaracji celnych i spowodowanie tym samym szkody w interesach finansowych Unii w wysokości około 1 295 000 EUR.

W ramach toczącego się w Niemczech postępowania przygotowawczego Prokuratura Europejska uznała za niezbędne zebranie dowodów w innych państwach członkowskich, w tym w Austrii. W tym celu delegowany prokurator europejski prowadzący sprawę w Niemczech przekazał do wykonania²¹⁵ czynności przeszukania i zabezpieczenia mienia należącego do oskarżonych pomocniczemu delegowanemu prokuratorowi w Austrii. W dniu 9 listopada 2021 r. pomocniczy delegowany prokurator europejski w Austrii wydał nakaz przeszukania i zabezpieczenia zarówno lokali handlowych B.O.D. i jej spółki matki, jak i lokali mieszkalnych G.K. i S.L., z których wszystkie znajdowały się na terytorium Austrii. Zwrócił się również do właściwych sądów austriackich o udzielenie zgody na

²¹⁴ Trybunał odwołuje się do art. 3 ust. 5 akapit drugi decyzji ramowej 2008/675, który stanowi, że „[p]aństwa członkowskie dopilnowują jednak, by ich sądy mogły w inny sposób uwzględniać w takich sprawach uprzednie wyroki skazujące zapadłe w innych państwach członkowskich”.

²¹⁵ Zgodnie z art. 31 rozporządzenia Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażającego wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (Dz.U. 2017, L 283, s. 1; zwanego dalej „rozporządzeniem 2017/1939”).

przeprowadzenie tych czynności²¹⁶. Po uzyskaniu rzeczonych zgód wspomniane wyżej czynności zostały wykonane.

W dniu 1 grudnia 2021 r. G.K., B.O.D. i S.L. wnieśli do sądu odsyłającego, Oberlandesgericht Wien (wyższego sądu krajowego w Wiedniu, Austria), zażalenia na postanowienia sądów austriackich o wyrażeniu zgody na przedmiotowe czynności. Zakwestionowali oni między innymi uzasadnienie zarządzonych wobec nich czynności w ramach postępowania przygotowawczego.

Sąd odsyłający zastanawia się, czy w sytuacji gdy przekazana do wykonania czynność w ramach postępowania przygotowawczego wymaga uzyskania zgody organu sądowego w państwie członkowskim pomocniczego delegowanego prokuratora europejskiego, czynność ta powinna zostać zbadana przez sąd tego państwa członkowskiego w świetle wszystkich przepisów formalnych i materialnych obowiązujących w tym państwie członkowskim.

Trybunał, orzekający w składzie wielkiej izby, sprecyzował w swoim wyroku zakres kontroli sądowej, którą mogą przeprowadzić sądy, do których pomocniczy delegowany prokurator europejski zwraca się o wydanie zgody na przeprowadzenie przekazanej do wykonania czynności w ramach postępowania przygotowawczego.

Ocena Trybunału

Przed wszystkim Trybunał zauważył, że o ile art. 31 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia 2017/1939 przewiduje uzyskanie zgody organu sądowego zgodnie z prawem państwa członkowskiego pomocniczego delegowanego prokuratora europejskiego – jeżeli przekazana do wykonania czynność w ramach postępowania przygotowawczego zgodnie z prawem tego państwa członkowskiego takiej zgody wymaga – o tyle jednak art. 31 i 32 tego rozporządzenia nie precyzują zakresu kontroli wykonywanej przez właściwy sąd. Z brzmienia powyższych dwóch artykułów²¹⁷ wynika jednak, że podjęcie decyzji o przeprowadzeniu przekazanej do wykonania czynności w ramach postępowania przygotowawczego, jak również jej uzasadnienie podlegają prawu państwa członkowskiego delegowanego prokuratora europejskiego prowadzącego sprawę, natomiast wykonanie takiej czynności podlega prawu państwa członkowskiego pomocniczego delegowanego prokuratora europejskiego. Rozróżnienie wprowadzone przez te artykuły pomiędzy uzasadnieniem i podjęciem decyzji o przeprowadzeniu przekazanej do wykonania czynności w ramach postępowania przygotowawczego z jednej strony, a jej wykonaniem z drugiej strony, odzwierciedla zatem logikę leżącą u podstaw systemu współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych pomiędzy państwami członkowskimi, który to system opiera się na zasadach wzajemnego zaufania i wzajemnego uznawania. Otóż w ramach współpracy wymiarów sprawiedliwości opartej na powyższych zasadach wykonujący nakaz organ sądowy nie przeprowadza kontroli spełnienia przez wydający nakaz organ sądowy warunków wydania nakazu sądowego, który to nakaz organ wykonujący powinien wykonać.

Trybunał przypomniał następnie, że poprzez ustanowienie Prokuratury Europejskiej rozporządzenie 2017/1939 ma na celu efektywniejsze zwalczanie przestępstw naruszających interesy finansowe Unii²¹⁸. Wynika z tego, że przy określaniu procedur przewidzianych w powyższym rozporządzeniu

²¹⁶ Artykuł 31 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia 2017/1939 przewiduje, że jeżeli zgodnie z prawem państwa członkowskiego pomocniczego delegowanego prokuratora europejskiego do przeprowadzenia czynności wymagana jest zgoda organu sądowego, prokurator ten musi uzyskać rzeczoną zgodę zgodnie z prawem tego państwa członkowskiego.

²¹⁷ Konkretniej – z brzmienia art. 31 ust. 1 i 2 oraz art. 32 rozporządzenia 2017/1939.

²¹⁸ Zobacz motywy 12, 14, 20 i 60 rozporządzenia 2017/1939.

prawodawca Unii zamierzał ustanowić mechanizm zapewniający efektywność transgranicznych postępowań przygotowawczych prowadzonych przez Prokuraturę Europejską w stopniu co najmniej równym efektywności procedur stosowanych w ramach opartego na zasadach wzajemnego zaufania i wzajemnego uznawania systemu współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych między państwami członkowskimi. Tymczasem, gdyby uzyskanie zgody organu sądowego, o której mowa w art. 31 ust. 3 akapit pierwszy tego rozporządzenia, uwarunkowane było przeprowadzeniem przez właściwy organ państwa członkowskiego pomocniczego delegowanego prokuratora europejskiego kontroli okoliczności związanych z uzasadnieniem i podjęciem decyzji o przeprowadzeniu danej przekazanej do wykonania czynności w ramach postępowania przygotowawczego, prowadziłoby to w praktyce do powstania systemu mniej efektywnego niż system ustanowiony przez takie instrumenty prawne, a zatem szkodziłoby celowi realizowanemu przez to rozporządzenie. Po pierwsze bowiem, właściwy organ państwa członkowskiego pomocniczego delegowanego prokuratora europejskiego musiałby między innymi dokładnie zbadać całość akt sprawy, które powinny zostać mu przekazane i, w stosownym wypadku, przetłumaczone. Po drugie, aby móc przeprowadzić takie badanie, organ ten musiałby zastosować prawo państwa członkowskiego delegowanego prokuratora europejskiego prowadzącego sprawę, podczas gdy organu tego nie można uznać za lepiej umiejscowiony do prowadzenia takiego badania.

Trybunał stwierdził, że rozporządzenie 2017/1939 ustanawia, do celów współpracy między delegowanymi prokuratorami europejskimi w ramach transgranicznych postępowań przygotowawczych prowadzonych przez Prokuraturę Europejską, rozróżnienie pomiędzy obowiązkami delegowanego prokuratora europejskiego prowadzącego sprawę, związanymi z uzasadnieniem i podjęciem decyzji o przeprowadzeniu przekazanej do wykonania czynności, a obowiązkami pomocniczego delegowanego prokuratora europejskiego, związanymi z wykonaniem tej czynności. Zgodnie z powyższym podziałem obowiązków kontrola związana z wydaniem zgody organu sądowego, a wymagana zgodnie z prawem państwa członkowskiego pomocniczego delegowanego prokuratora europejskiego, może dotyczyć wyłącznie elementów związanych z wykonaniem tej czynności, z wyłączeniem elementów związanych z jej uzasadnieniem i podjęciem decyzji o jej przeprowadzeniu.

Niemniej jednak Trybunał podkreślił, że jeżeli chodzi o kwestie związane z uzasadnieniem i podjęciem decyzji o przeprowadzeniu przekazanej do wykonania czynności, to w wypadku poważnej ingerencji w zagwarantowane w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej prawa osoby, której dana czynność dotyczy, kwestie te powinny podlegać uprzedniej kontroli sądowej w państwie członkowskim delegowanego prokuratora europejskiego prowadzącego sprawę. Zgodnie bowiem z art. 31 ust. 2 rozporządzenia 2017/1939 to do państwa członkowskiego delegowanego prokuratora europejskiego prowadzącego sprawę należy zapewnienie uprzedniej kontroli sądowej przesłanek związanych z uzasadnieniem i podjęciem decyzji o przeprowadzeniu przekazanej do wykonania czynności w ramach postępowania przygotowawczego, z uwzględnieniem wymogów wynikających z Karty. W sytuacji gdy chodzi o czynności w ramach postępowania przygotowawczego, takie jak przeszukanie prywatnych lokali mieszkalnych, środki zapobiegawcze dotyczące mienia osobistego lub zamrożenie aktywów, do obowiązków państwa członkowskiego, w którym działa delegowany prokurator europejski prowadzący sprawę, należy ustanowienie w prawie krajowym odpowiednich i wystarczających gwarancji, takich jak uprzednia kontrola sądowa, w celu zapewnienia zgodności z prawem i niezbędności takich czynności.

VI. Współpraca sądowa w sprawach cywilnych

1. Rozporządzenie nr 2201/2003 dotyczące jurysdykcji oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich oraz w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej

Wyrok z dnia 13 lipca 2023 r., TT (Bezprawne uprowadzenie dziecka) (C-87/22, [EU:C:2023:571](#))

Odesłanie prejudycjalne – Jurysdykcja w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej – Rozporządzenie (WE) nr 2201/2003 – Artykuły 10 i 15 – Przekazanie do sądu innego państwa członkowskiego, lepiej umiejscowionego dla osądzenia sprawy – Przesłanki – Sąd państwa członkowskiego, do którego dziecko zostało bezprawnie uprowadzone – Konwencja haska z 1980 r. – Dobro dziecka

TT i AK, obywatele słowaccy, są rodzicami V i M, urodzonych w Słowacji w 2012 r. W 2014 r. rodzina osiedliła się w Austrii. TT i AK rozstali się na początku 2020 r., a AK, bez zgody TT, zabrała dzieci do siebie do Słowacji. W następstwie tego TT wystąpił z wnioskiem o powrót dzieci na podstawie konwencji haskiej z 1980 r.²¹⁹. Jednocześnie wniósł on do sądu austriackiego wniosek o przyznanie mu wyłącznej pieczy nad obojgiem dzieci. AK wniosła do tego samego sądu o wezwanie sądu słowackiego do uznania swojej jurysdykcji w zakresie prawa do pieczy nad dziećmi zgodnie z rozporządzeniem nr 2201/2003^{220, 221}, argumentując, że sądy słowackie są lepiej umiejscowione dla rozstrzygnięcia kwestii odpowiedzialności rodzicielskiej względem tych dwojga dzieci.

Sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy jurysdykcję do rozstrzygnięcia o pieczy nad dzieckiem można, na podstawie rozporządzenia nr 2201/2003²²², przekazać sądowi państwa członkowskiego, w którym dziecko to uzyskało zwykły pobyt w następstwie bezprawnego uprowadzenia, oraz czy ustanowione przesłanki pozwalające na takie przekazanie mają charakter wyczerpujący.

Trybunał, do którego zwrócił się ten sąd, dokonał uściśleń w odniesieniu do warunków, na jakich sąd państwa członkowskiego, do którego jurysdykcji należy na podstawie art. 10 tego rozporządzenia rozpoznać co do istoty sprawy dotyczącej odpowiedzialności rodzicielskiej, może w drodze wyjątku wystąpić na podstawie art. 15 ust. 1 lit. b) tego rozporządzenia z wnioskiem o przekazanie sprawy do sądu państwa członkowskiego, do którego dziecko zostało bezprawnie uprowadzone przez jedno z rodziców.

²¹⁹ Konwencja dotycząca cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę, sporządzona w Hadze dnia 25 października 1980 r.

²²⁰ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2201/2003 z dnia 27 listopada 2003 r. dotyczące jurysdykcji oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich oraz w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej, uchylające rozporządzenie (WE) nr 1347/2000 (Dz.U. 2003, L 338, s. 1). Artykuł 15 rozporządzenia nr 2201/2003 przewiduje, w drodze wyjątku, że sądy państwa członkowskiego, do których jurysdykcji należy rozpoznać co do istoty sprawy dotyczącej odpowiedzialności rodzicielskiej, mogą wystąpić z wnioskiem o przekazanie sprawy lub jej określonej części sądowi innego państwa członkowskiego, z którym to państwem dziecko ma szczególny związek, jeżeli ten ostatni sąd jest lepiej umiejscowiony dla jej osądzenia, oraz jeżeli jest to zgodne z dobrem dziecka.

²²¹ W szczególności art. 15 ust. 1 lit. b), art. 15 ust. 2 lit. a) i art. 15 ust. 5 tego rozporządzenia.

²²² Na podstawie art. 15 ust. 1 lit. b) tego rozporządzenia.

Podstawy jurysdykcji w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej zawarte w rozporządzeniu nr 2201/2003 zostały ukształtowane z myślą o dobru dziecka i w dążeniu do tego celu przyznają one pierwszeństwo kryterium bliskości. W związku z tym ustanowiono zasadę jurysdykcji ogólnej²²³ na rzecz sądów państwa członkowskiego, w którym dziecko ma zwykły pobyt w chwili skierowania sprawy do sądu. Zasada ta ma jednak zastosowanie²²⁴ z zastrzeżeniem w szczególności art. 10 tego rozporządzenia, który przyznaje jurysdykcję sądom państwa członkowskiego, w którym dziecko miało zwykły pobyt bezpośrednio przed bezprawnym uprowadzeniem lub zatrzymaniem. Przepis ten, który realizuje cel polegający na zniechęceniu do bezprawnego uprowadzania lub zatrzymywania dzieci między państwami członkowskimi, służy zneutralizowaniu skutku, jaki w przypadku bezprawnego uprowadzenia dziecka wywołałoby zastosowanie zasady jurysdykcji ogólnej, a mianowicie przekazanie jurysdykcji do państwa członkowskiego, w którym dziecko uzyskało nowy zwykły pobyt w następstwie bezprawnego uprowadzenia lub zatrzymania.

Ponadto art. 15 rozporządzenia nr 2201/2003 przewiduje mechanizm współpracy, który pozwala sądowi jednego państwa członkowskiego posiadającemu jurysdykcję do rozpoznania sprawy na podstawie jednej z tych norm przekazać w drodze wyjątku sprawę pod jurysdykcję sądu innego państwa członkowskiego, pod warunkiem że sąd ten uzna swoją jurysdykcję w terminie sześciu tygodni. Uprawnienie do wystąpienia z wnioskiem o przekazanie przysługuje również sądowi, którego jurysdykcja opiera się na art. 10 rozporządzenia nr 2201/2003, i nie jest wykluczone, że przekazanie sprawy nastąpi do sądu państwa członkowskiego, do którego dane dziecko zostało bezprawnie uprowadzone przez jedno z rodziców. Dobro dziecka, jako jeden z celów rozporządzenia nr 2201/2003, stanowi bowiem dobro nadrzędne, a rozważane przekazanie powinno mu służyć. W rezultacie nie jest sprzeczne z celami rozporządzenia nr 2201/2003, aby sąd, do którego jurysdykcji należy na podstawie art. 10 tego rozporządzenia rozpoznawanie sprawy dotyczącej odpowiedzialności rodzicielskiej, mógł wystąpić z wnioskiem o przekazanie zawieszanej przed nim sprawy do sądu innego państwa członkowskiego, do którego dziecko, którego sprawa dotyczy, zostało bezprawnie uprowadzone przez jedno z rodziców.

Rozważane przekazanie może jednak nastąpić tylko wtedy, gdy spełnione są trzy kumulatywne i wymienione wyczerpująco przesłanki²²⁵, to znaczy gdy istnieje „szczególny związek” między dzieckiem a innym państwem członkowskim, jeżeli sąd, do którego jurysdykcji należy rozpoznawanie sprawy co do istoty, uzna, że sąd tego innego państwa członkowskiego jest „lepiej umiejscowiony” dla osądzenia sprawy i jeżeli przekazanie służy dobru dziecka w tym znaczeniu, że nie stwarza ryzyka negatywnego wpływu na jego sytuację. Fakt wystąpienia z wnioskiem o powrót dziecka opartym na konwencji haskiej z 1980 r., który nie był przedmiotem prawomocnego orzeczenia w państwie członkowskim, do którego dziecko, którego sprawa dotyczy, zostało bezprawnie uprowadzone przez jedno z rodziców, nie może stać na przeszkodzie takiemu przekazaniu, jednak okoliczność tę należy uwzględnić przy dokonywaniu analizy spełnienia przesłanek wymaganych do jego przeprowadzenia.

W tym względzie, w pierwszej kolejności, okoliczność, że dziecko jest obywatelem państwa członkowskiego, stanowi jedno z kryteriów pozwalających uznać, że ma ono „szczególny związek” z tym państwem członkowskim.

²²³ Zgodnie z art. 8 ust. 1 tego rozporządzenia.

²²⁴ Zgodnie z art. 8 ust. 2 tego rozporządzenia.

²²⁵ Wymienione wyczerpująco w art. 15 ust. 1 rozporządzenia nr 2201/2003.

W drugiej kolejności, jeżeli chodzi o przesłankę, zgodnie z którą sąd, do którego ma nastąpić przekazanie, powinien być „lepiej umiejscowiony” dla osądzenia sprawy, sąd posiadający jurysdykcję powinien wziąć pod uwagę szereg okoliczności. Przede wszystkim przekazanie sprawy powinno mieć rzeczywistą i konkretną wartość dodaną dla wydania rozstrzygnięcia dotyczącego dziecka w porównaniu z sytuacją, w której sąd posiadający jurysdykcję pozostawiłby sprawę u siebie. Jest tak między innymi wówczas, gdy sąd, do którego ma nastąpić przekazanie, zastosował, na wniosek stron w postępowaniu głównym i na podstawie mających zastosowanie przepisów proceduralnych, komplet niecierpiących zwłoki środków tymczasowych opartych w szczególności na art. 20 rozporządzenia nr 2201/2003. Następnie przekazanie to nie może pociągać za sobą oczywistego ryzyka pozbawienia rodzica wnioskującego o powrót dziecka możliwości skutecznego przedstawienia swoich argumentów przed sądem, do którego ma nastąpić to przekazanie. Wreszcie, w sytuacji gdy wniosek o powrót dziecka oparty na konwencji haskiej z 1980 r. został wniesiony do właściwych organów państwa członkowskiego, do którego dziecko zostało bezprawnie uprowadzone, żaden sąd tego państwa członkowskiego nie może zostać uznany za „lepiej umiejscowiony” dla rozpoznania sprawy przed upływem sześciotygodniowego terminu na rozpatrzenie wniosku o powrót dziecka²²⁶. Ponadto dopuszczenie się przez sądy wspomnianego państwa członkowskiego znacznego opóźnienia przy rozpatrywaniu wniosku o powrót dziecka może stanowić okoliczność przemawiającą przeciwko stwierdzeniu, że sądy te są lepiej umiejscowione dla rozstrzygnięcia co do istoty o prawie do pieczy nad dzieckiem. Władze sądowe umawiającego się państwa, do którego dziecko zostało uprowadzone, po otrzymaniu zawiadomienia o bezprawnym uprowadzeniu dziecka nie mogą bowiem decydować merytorycznie o prawie do opieki, dopóki nie zostanie ustalone, że w szczególności wymogi co do powrotu dziecka nie zostały spełnione²²⁷.

W trzeciej i ostatniej kolejności, co się tyczy przesłanki dotyczącej dobra dziecka, przy dokonywaniu jej oceny nie można pominąć faktu czasowej niemożności wydania przez sądy państwa członkowskiego, do którego dziecko zostało bezprawnie uprowadzone przez jedno z rodziców, zgodnego z dobrem dziecka rozstrzygnięcia co do istoty o prawie do pieczy, zanim sąd tego państwa członkowskiego, do którego wpłynął wniosek o powrót tego dziecka, przynajmniej nie rozpozna tego wniosku.

2. Rozporządzenie nr 805/2004 w sprawie utworzenia europejskiego tytułu egzekucyjnego dla roszczeń bezspornych

Wyrok z dnia 16 lutego 2023 r., Lufthansa Technik AERO Alzey (C-393/21, [EU:C:2023:104](#))

Odesłanie prejudycjalne – Współpraca sądowa w sprawach cywilnych i handlowych – Rozporządzenie (WE) nr 805/2004 – Europejski tytuł egzekucyjny dla roszczeń bezspornych – Artykuł 23 lit. d) – Zawieszenie wykonania orzeczenia, któremu nadano zaświadczenie europejskiego tytułu egzekucyjnego – Wyjątkowe okoliczności – Pojęcie

W dniu 14 czerwca 2019 r. Amtsgericht Hünfeld (sąd rejonowy w Hünfeld, Niemcy) doręczył spółce Arik Air Limited nakaz zapłaty w celu odzyskania wierzytelności w wysokości 2 292 993,32 EUR na rzecz spółki Lufthansa Technik AERO Alzey GmbH (zwanej dalej „Lufthansą”), następnie wydał w dniu

²²⁶ Przewidzianego w art. 11 konwencji haskiej z 1980 r. i w art. 11 rozporządzenia nr 2201/2003.

²²⁷ Artykuł 16 konwencji haskiej z 1980 r.

24 października 2019 r. europejski tytuł egzekucyjny, a w dniu 2 grudnia 2019 r. – zaświadczenie europejskiego tytułu egzekucyjnego.

Lufthansa zwróciła się do komornika sądowego prowadzącego działalność na Litwie (zwanego dalej „komornikiem”) o wykonanie tego tytułu egzekucyjnego w stosunku do spółki Arik Air.

Ta ostatnia spółka wystąpiła do Landgericht Frankfurt am Main (sądu krajowego we Frankfurcie nad Menem, Niemcy) z żądaniem²²⁸ cofnięcia zaświadczenia europejskiego tytułu egzekucyjnego i wstrzymania egzekucji należności. Zdaniem tej spółki sąd rejonowy w Hünfeld nieprawidłowo doręczył jej dokumenty procesowe, co spowodowało niedotrzymanie terminu na wniesienie sprzeciwu od wspomnianego nakazu zapłaty.

Spółka Arik Air złożyła również na Litwie do komornika wnioski o zawieszenie postępowania egzekucyjnego do czasu wydania przez sąd krajowy we Frankfurcie nad Menem prawomocnego orzeczenia, lecz komornik odmówił uwzględnienia tego wniosku, uznając, że przepisy krajowe nie pozwalają w tych okolicznościach na zawieszenie postępowania.

Postanowieniem z kwietnia 2020 r. sąd krajowy we Frankfurcie nad Menem uzależnił zawieszenie wykonania przedmiotowego europejskiego tytułu egzekucyjnego od złożenia przez spółkę Arik Air zabezpieczenia w wysokości 2 000 000 EUR, uznawszy w szczególności, że spółka ta nie wykazała, iż wspomniany tytuł został wydany niezgodnie z prawem.

Postanowieniem z czerwca 2020 r. Kauno apylinkės teismas (sąd rejonowy w Kownie, Litwa) oddalił wniesioną przez spółkę Arik Air skargę na postanowienie komornika odmawiające zawieszenia tego postępowania egzekucyjnego.

W postępowaniu apelacyjnym Kauno apygardos teismas (sąd okręgowy w Kownie, Litwa) uchylił to postanowienie, zawieszając omawiane postępowanie egzekucyjne do czasu wydania przez sąd niemiecki prawomocnego orzeczenia w przedmiocie wniosków spółki Arik Air. Ów sąd uznał, że z uwagi na ryzyko nieproporcjonalnej szkody, jaka mogłaby wyniknąć z postępowania egzekucyjnego wszczętego przeciwko spółce Arik Air, wniesienie odwołania od zaświadczenia europejskiego tytułu egzekucyjnego do sądu państwa członkowskiego wydania stanowi wystarczającą podstawę do zawieszenia tego postępowania. Uznał on również, że nie ma żadnego powodu, by uznać, iż do sądu krajowego we Frankfurcie nad Menem należy wydanie rozstrzygnięcia w przedmiocie zasadności wniosku o zawieszenie czynności w ramach postępowania egzekucyjnego.

Lufthansa wniosła wówczas do Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (sądu najwyższego Litwy) skargę kasacyjną na to orzeczenie.

Trybunał, do którego zwrócił się ten sąd, wyjaśnił znaczenie i zakres pojęcia „wyjątkowych okoliczności” pozwalających właściwemu sądowi lub organowi w państwie członkowskim wykonania, na podstawie art. 23 rozporządzenia nr 805/2004²²⁹, na zawieszenie wykonania orzeczenia, któremu w państwie członkowskim wydania nadano zaświadczenie europejskiego tytułu egzekucyjnego.

²²⁸ Owo żądanie złożono na podstawie art. 10 rozporządzenia (WE) nr 805/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie utworzenia [e]uropejskiego [t]ytułu [e]gzekucyjnego dla roszczeń bezspornych (Dz.U. 2004, L 143, s. 15).

²²⁹ Zgodnie z brzmieniem tego artykułu, zatytułowanego „Zawieszenie lub ograniczenie wykonania”:
„Jeżeli dłużnik:

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał wskazał, że zawarte w art. 23 lit. c) rozporządzenia nr 805/2004 pojęcie „wyjątkowych okoliczności” odnosi się do sytuacji, w której dalsze prowadzenie postępowania w sprawie wykonania orzeczenia, któremu nadano zaświadczenie europejskiego tytułu egzekucyjnego, w przypadku gdy dłużnik wniósł w państwie członkowskim wydania środek zaskarżenia od tego orzeczenia lub złożył wniosek o sprostowanie lub cofnięcie zaświadczenia europejskiego tytułu egzekucyjnego, naraziłoby tego dłużnika na rzeczywiste ryzyko szczególnie poważnej szkody. Naprawienie takiej szkody byłoby – w razie uchylecia tego orzeczenia albo sprostowania lub cofnięcia zaświadczenia europejskiego tytułu egzekucyjnego – niemożliwe lub nadmiernie utrudnione. Pojęcie to nie odnosi się do okoliczności związanych z postępowaniem sądowym toczącym się w państwie członkowskim wydania przeciwko orzeczeniu, któremu nadano zaświadczenie europejskiego tytułu egzekucyjnego, lub przeciwko zaświadczeniu europejskiego tytułu egzekucyjnego.

Aby dojść do takiego wniosku, Trybunał zauważył przede wszystkim, że pojęcie „wyjątkowych okoliczności” jest autonomicznym pojęciem prawa Unii. W tym względzie użycie przez prawodawcę Unii tego pojęcia wskazuje, że nie zamierzał on ograniczyć zakresu tego przepisu wyłącznie do sytuacji siły wyższej, które wynikają co do zasady ze zdarzeń niemożliwych do przewidzenia i niemożliwych do uniknięcia z przyczyn niezależnych od dłużnika. W konsekwencji możliwość zawieszenia postępowania w sprawie wykonania orzeczenia, któremu nadano zaświadczenie europejskiego tytułu egzekucyjnego, powinna być zastrzeżona dla przypadków, w których kontynuacja wykonania naraziłaby dłużnika na rzeczywiste ryzyko szczególnie poważnej szkody, której naprawienie byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione w przypadku pomyślnego zakończenia postępowania odwoławczego lub uwzględnienia wniosku złożonego przez niego w państwie członkowskim wydania. Wszczęcie takiego postępowania sądowego przez dłużnika stanowi zresztą warunek wstępny zbadania kwestii istnienia wyjątkowych okoliczności przez właściwy sąd lub organ państwa członkowskiego wykonania.

Ponadto dokonany rozporządzeniem nr 805/2004 podział kompetencji między sądami i organami państwa członkowskiego wydania oraz sądami i organami państwa członkowskiego wykonania

- zaskarżył orzeczenie, któremu nadano zaświadczenie [e]uropejskiego [t]ytułu [e]gzekucyjnego, w tym wniosek o kontrolę w rozumieniu art. 19, lub
- złożył wniosek o sprostowanie lub cofnięcie zaświadczenia [e]uropejskiego [t]ytułu [e]gzekucyjnego zgodnie z art. 10, właściwy sąd lub organ w państwie członkowskim wykonania może na wniosek dłużnika:
 - a) ograniczyć postępowanie egzekucyjne do środków zabezpieczających; lub
 - b) uzależnić wykonanie od złożenia określonego przez siebie zabezpieczenia; lub
 - c) w wyjątkowych okolicznościach zawiesić postępowanie egzekucyjne”.

skutkuje tym, że te ostatnie nie są właściwe do badania, w ramach wniosku o zawieszenie postępowania egzekucyjnego, orzeczenia dotyczącego roszczenia bezspornego wydanego w państwie członkowskim wydania lub opatrzenia go zaświadczeniem europejskiego tytułu egzekucyjnego. Tak więc sądy lub organy państwa członkowskiego wykonania dysponują ograniczonym zakresem uznania w odniesieniu do oceny okoliczności, w świetle których można uwzględnić wniosek o zawieszenie wykonania. Rozpatrując taki wniosek, owe sądy lub organy powinny ograniczyć się, w celu ustalenia istnienia wyjątkowych okoliczności w rozumieniu art. 23 tego rozporządzenia, do wyważenia interesu wierzyciela, polegającego na natychmiastowym wykonaniu orzeczenia dotyczącego jego wiarygodności, oraz interesu dłużnika, polegającego na uniknięciu szczególnie poważnej i niemożliwej do naprawienia lub trudnej do naprawienia szkody.

W drugiej kolejności Trybunał wyjaśnił, że art. 23 rozporządzenia nr 805/2004 pozwala na jednoczesne zastosowanie środków ograniczających i ustanowienia zabezpieczenia przewidzianych w lit. a) i b)²³⁰ tego artykułu, lecz nie pozwala on na jednoczesne zastosowanie jednego z tych dwóch środków wraz z przewidzianym w jego lit. c) zawieszeniem postępowania egzekucyjnego.

W trzeciej i ostatniej kolejności Trybunał orzekł, że jeżeli wykonalność orzeczenia, któremu nadano zaświadczenie europejskiego tytułu egzekucyjnego, została zawieszona w państwie członkowskim wydania, a zaświadczenie przewidziane w art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 805/2004 zostało przedstawione sądowi państwa członkowskiego wykonania, ów sąd jest zobowiązany zawiesić, na podstawie tego orzeczenia, postępowanie egzekucyjne wszczęte w tymże państwie wykonania²³¹.

²³⁰ Środki te mają na celu, odpowiednio, ograniczyć postępowanie egzekucyjne do środków zabezpieczających (a) oraz uzależnić wykonanie od złożenia zabezpieczenia, jakie określi właściwy sąd lub organ w państwie członkowskim wykonania (b).

²³¹ W tej kwestii Trybunał orzekł na podstawie art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 805/2004 w związku z jego art. 11.

Artykuł 6 rozporządzenia nr 805/2004, zatytułowany „Wymagania dotyczące nadania zaświadczenia [e]uropejskiego [t]ytułu [e]gzekucyjnego”, stanowi w ust. 2: „W przypadku pozbawienia, zawieszenia lub ograniczenia wykonalności orzeczenia, któremu nadano zaświadczenie [e]uropejskiego [t]ytułu [e]gzekucyjnego, wydaje się, na wniosek złożony w dowolnym czasie w sądzie wydania, zaświadczenie wskazujące na brak lub ograniczenie wykonalności, przy użyciu standardowego formularza przedstawionego w załączniku IV”.

Artykuł 11 tego rozporządzenia, zatytułowany „Skutek zaświadczenia [e]uropejskiego [t]ytułu [e]gzekucyjnego”, przewiduje zaś: „Zaświadczenie [e]uropejskiego [t]ytułu [e]gzekucyjnego jest skuteczne jedynie w granicach wykonalności orzeczenia”.

VII. Transport

Wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r., Komisja/Dania (Maksymalny czas postoju) (C-167/22, [EU:C:2023:1020](#))

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Międzynarodowy przewóz drogowy rzeczy – Rozporządzenie (WE) nr 1072/2009 – Artykuły 8 i 9 – Rozporządzenie (WE) nr 561/2006 – Okres odpoczynku – Uregulowanie krajowe wprowadzające maksymalny 25-godzinny czas postoju w publicznych strefach odpoczynku rozmieszczonych wzdłuż sieci autostradowej państwa członkowskiego – Przeszkoda w swobodnym świadczeniu usług przewozu drogowego – Ciężar dowodu

Rozporządzenie nr 1072/2009 dotyczące wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych²³² zmierza do stworzenia wspólnej polityki transportowej prowadzącej do zniesienia wszelkich ograniczeń wobec podmiotów świadczących usługi transportowe na podstawie ich przynależności państwowej lub faktu, że mają siedzibę w innym państwie członkowskim niż to, w którym usługi mają być świadczone.

W dniu 1 lipca 2018 r. Królestwo Danii ustanowiło zasadę ograniczającą do 25 godzin maksymalny czas postoju w publicznych strefach odpoczynku rozmieszczonych wzdłuż sieci autostrad (zwaną dalej „zasadą 25 godzin”)²³³.

Po skierowaniu do Królestwa Danii żądania udzielenia informacji Komisja Europejska wszczęła, na podstawie art. 258 TFUE, postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z uchybieniem obowiązkowi zapewnienia swobody świadczenia usług transportowych zagwarantowanej w rozporządzeniu nr 1072/2009. Podniosła ona zasadniczo, że chociaż zasada 25 godzin nie wprowadza bezpośrednio dyskryminacji, to jednak stanowi ona ograniczenie swobody świadczenia usług transportowych, ponieważ nie dotyczy w ten sam sposób duńskich przewoźników drogowych i przewoźników drogowych niemających siedziby w tym państwie. Królestwo Danii zaprzeczyło wszelkim naruszeniom w tym względzie i udzieliło dodatkowych informacji, o które zwróciła się Komisja. Uznawszy, że odpowiedź ta nie jest przekonująca, Komisja skierowała do tego państwa członkowskiego uzasadnioną opinię, na którą państwo to odpowiedziało, podtrzymując swoje stanowisko dotyczące zgodności zasady 25 godzin z prawem Unii. Ponieważ argumenty przedstawione przez rząd duński nadal nie przekonały Komisji, wniosła ona do Trybunału skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w celu stwierdzenia, że ustanawiając zasadę 25 godzin, Królestwo Danii uchybiło ciążącym na nim zobowiązaniom dotyczącym swobody świadczenia usług transportowych, przewidzianym w art. 1, 8 i 9 rozporządzenia nr 1072/2009. Zdaniem Komisji zasada ta wpływa bowiem w większym stopniu na przewoźników niemających siedziby w tym państwie członkowskim, a wynikająca z niej przeszkoda w swobodnym świadczeniu usług nie jest uzasadniona żadnym z nadrzędnych względów interesu publicznego, na które powołuje się to państwo członkowskie.

W swoim wyroku Trybunał oddalił skargę Komisji. Przypomniawszy on, w świetle utrwalonego orzecznictwa, że w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego

²³² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1072/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczące wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych (Dz.U. 2009, L 300, s. 72).

²³³ Zasada ta została wdrożona przez organ administracji drogowej na podstawie § 92 ust. 1 færdselsloven (duńskiego kodeksu drogowego).

ciężar dowodu w zakresie wykazania istnienia takiego uchybienia spoczywa na Komisji, przy czym instytucja ta nie może opierać się na jakimkolwiek domniemaniu. Trybunał uznał, że w niniejszej sprawie Komisja nie przedstawiła wymaganych prawem dowodów na poparcie swoich twierdzeń.

Ocena Trybunału

Po oddaleniu podniesionego przez Królestwo Danii zarzutu niedopuszczalności Trybunał zbadał istotę sprawy i przypomniał przede wszystkim, że usługi, które kwalifikują się jako „usługi w dziedzinie transportu”, podlegają art. 58 ust. 1 TFUE, będącego postanowieniem szczególnym, co wyłącza je z zakresu stosowania art. 56 TFUE, dotyczącego swobody świadczenia usług w ogólności²³⁴. Nie stoi to na przeszkodzie temu, by akt Unii przyjęty na podstawie postanowień traktatów dotyczących transportu²³⁵ mógł sprawić, że zasada swobodnego świadczenia usług ustanowiona w art. 56 TFUE znajdzie zastosowanie do sektora transportu w określonym w tym akcie zakresie.

W niniejszej sprawie Trybunał zauważył, że rozporządzenie nr 1072/2009 ma zastosowanie do międzynarodowego zarobkowego przewozu drogowego rzeczy w ramach przejazdów na terytorium Unii oraz do przewozów kabotażowych, czyli krajowych zarobkowych przewozów drogowych rzeczy wykonywanych tymczasowo przez przewoźnika niemającego siedziby w tym państwie²³⁶. W tym względzie w art. 9 ust. 2 rozporządzenia nr 1072/2009 uściślono w szczególności, że przepisy krajowe, o których mowa w ust. 1 tego artykułu, stosuje się do przewoźników niemających siedziby w danym państwie członkowskim na takich samych warunkach, jakie obowiązują przewoźników mających siedzibę w przyjmującym państwie członkowskim, aby zapobiec wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową lub miejsce siedziby.

Następnie, co się tyczy argumentu Królestwa Danii dotyczącego faktu, że kompetencje do stanowienia przepisów regulujących czas postoju w publicznych strefach odpoczynku przysługują państwom członkowskim, Trybunał przypomniał, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem państwa członkowskie powinny wykonywać swe kompetencje z poszanowaniem prawa Unii, a zatem w niniejszym przypadku odpowiednich przepisów rozporządzenia nr 1072/2009. W tym kontekście powinny one ponadto uwzględnić przepisy dotyczące czasu prowadzenia pojazdu, przerw i okresów odpoczynku, które zgodnie z rozporządzeniem nr 561/2006²³⁷ muszą być przestrzegane przez kierowców wykonujących przewóz rzeczy pojazdami o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 3,5 tony²³⁸ (zwanych dalej „samochodami ciężarowymi”). Przestrzeganie tych okresów odpoczynku może zależeć między innymi od dostępności stref odpoczynku przy autostradach. W tym względzie Trybunał stwierdził, że zasada taka jak zasada 25 godzin ze względu na swój charakter skutkuje tym, że owe strefy odpoczynku stają się niedostępne do celów spędzania tam różnych okresów odpoczynku przewidzianych

²³⁴ Wyroki: z dnia 20 grudnia 2017 r., *Asociación Profesional Elite Taxi* (C-434/15, [EU:C:2017:981](#), pkt 44); z dnia 8 grudnia 2020 r., *Polska/Parlament i Rada* (C-626/18, [EU:C:2020:1000](#), pkt 145).

²³⁵ Mianowicie tytułu VI części trzeciej traktatu FUE, który obejmuje art. 90–100 TFUE.

²³⁶ Zgodnie z art. 1 ust. 1 i 4 rozporządzenia nr 1072/2009 w związku z art. 2 pkt 6 tego rozporządzenia.

²³⁷ Rozporządzenie (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniające rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98 jak również uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 (Dz.U. 2006, L 102, s. 1).

²³⁸ Przepisy te są wyraźnie wskazane w motywie 13 i w art. 9 ust. 1 lit. d) rozporządzenia nr 1072/2009.

w rozporządzeniu nr 561/2006²³⁹. Wynika z tego, że taka zasada może a priori mieć konkretny wpływ na korzystanie przez przewoźników niemających siedziby w Danii z praw dotyczących transportu, a w szczególności kabotażu, i dotknąć w większym stopniu tych ostatnich niż przewoźników, którzy mają siedzibę w Danii.

W tym względzie Trybunał przypomniał jednak, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału w ramach postępowania w sprawie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Komisja zobowiązana jest do wykazania istnienia zarzucanego uchybienia i dostarczenia Trybunałowi dowodów potrzebnych do sprawdzenia przezeń istnienia tego uchybienia, przy czym Komisja nie może opierać się na jakimkolwiek domniemaniu. W niniejszej sprawie Królestwo Danii przedstawiło – w ramach postępowania poprzedzającego wniesienie skargi i w odpowiedzi na skargę – dane dotyczące liczby miejsc postojowych dostępnych dla samochodów ciężarowych, w szczególności miejsc oferowanych przez sektor prywatny, i przedstawiło na rozprawie wyjaśnienia dotyczące tych danych. Tymczasem w skardze Komisja ograniczyła się do stwierdzenia, że nie istnieją wystarczające alternatywne zasoby miejsc postojowych rozmieszczonych wzdłuż duńskiej sieci autostrad, a w replice wskazała tylko, że dane przedstawione w odpowiedzi na skargę przez Królestwo Danii nie zmieniają jej wniosków w tym przedmiocie.

Komisja nie przedstawiła natomiast żadnych obiektywnych danych świadczących o braku wystarczających alternatywnych zasobów miejsc postojowych, które umożliwiłyby przestrzeganie okresów odpoczynku przekraczających 25 godzin. Tymczasem bez takich danych nie można wykazać – nie opierając się przy tym na domniemaniach – że zasada 25 godzin rzeczywiście może stanowić przeszkodę w wykonywaniu działalności przewozu kabotażowego przez usługodawców mających siedzibę w innych państwach członkowskich, która sprawia, że ich sytuacja jest mniej korzystna niż sytuacja usługodawców mających siedzibę w Danii. Tak więc samo istnienie problemów z dostępnością miejsc postojowych w publicznych strefach odpoczynku przy duńskiej sieci autostradowej i określenie przez dane państwo członkowskie wyzwań w zakresie zasobów miejsc postojowych, będące jednym z głównych powodów wprowadzenia zasady 25 godzin, nie pozwalają na wyciągnięcie wniosku, że zasada ta narusza rozporządzenie nr 1072/2009. To samo dotyczy faktu, że zasoby miejsc postojowych oferowane przez sektor prywatny są mniejsze niż zasoby takich miejsc w publicznych strefach odpoczynku, ponieważ w ramach tego 25-godzinnego limitu postój tych pojazdów w takich strefach jest dozwolony.

Ponadto, w niniejszej sprawie Komisja nie wykazała także w sposób obiektywny, że lokalizacja alternatywnych miejsc postojowych oferowanych przez sektor prywatny i ich rozmieszczenie na terytorium kraju czy też odpłatny charakter niektórych z tych miejsc mogą utrudniać działalność transportową ze szkodą dla usługodawców niemających siedziby w Danii, lecz ograniczyła się w tym względzie do oparcia się na domniemaniach.

W związku z tym Trybunał uznał, że Komisja nie przedstawiła w wymagany prawem sposób dowodu na poparcie swoich twierdzeń, zgodnie z którymi zasada 25 godzin stanowi przeszkodę w swobodnym świadczeniu usług transportowych objętych rozporządzeniem nr 1072/2009. W konsekwencji oddalił on wniesioną przez Komisję skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

²³⁹ Regularnych tygodniowych okresów odpoczynku (trwających co najmniej 45 godzin) i skróconych tygodniowych okresów odpoczynku (trwających mniej niż 45 godzin i mogących ulec skróceniu na warunkach przewidzianych w art. 8 ust. 6 rozporządzenia nr 561/2006 do nie mniej niż 24 kolejnych godzin), z jedynym wyjątkiem skróconych tygodniowych okresów odpoczynku trwających od 24 do 25 godzin.



VIII. Konkurencja

1. Porozumienia, decyzje i uzgodnione praktyki (art. 101 TFUE)²⁴⁰

Wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r. (wielka izba), International Skating Union/Komisja (C-124/21 P, [EU:C:2023:1012](#))

Odwołanie – Konkurencja – Przepisy ustanowione przez międzynarodową federację sportową – Łyżwiarstwo – Podmiot prawa prywatnego posiadający uprawnienia regulacyjne, kontrolne, decyzyjne i w zakresie nakładania sankcji – Zasady dotyczące uprzedniego zezwolenia na zawody, uczestnictwa sportowców w tych zawodach oraz rozstrzygania sporów w drodze arbitrażu – Równoległe wykonywanie działalności gospodarczej – Organizacja i komercyjne wykorzystanie zawodów – Artykuł 101 ust. 1 TFUE – Decyzja związku przedsiębiorstw naruszająca konkurencję – Pojęcia antykonkurencyjnego „celu” i „skutku” – Ewentualne uzasadnienie – Przestanki

International Skating Union (Międzynarodowa Unia Łyżwiarska, zwana dalej „ISU”), stowarzyszenie prawa prywatnego z siedzibą w Szwajcarii, przedstawia się jako jedyna międzynarodowa federacja sportowa uznana przez Międzynarodowy Komitet Olimpijski (MKOl) w dziedzinie łyżwiarstwa figurowego i łyżwiarstwa szybkiego. ISU, sprawując nadzór nad odpowiedzialnymi za te dwie dyscypliny związkami krajowymi, które są członkami ISU, wyznaczyło sobie za cel statutowy regulowanie rzeczonych dyscyplin, organizowanie ich, zarządzanie nimi oraz ich promowanie w skali ogólnosiwiatowej. Jednocześnie ISU wykonuje działalność gospodarczą polegającą w szczególności na organizowaniu różnych zawodów łyżwiarstwa szybkiego oraz łyżwiarstwa figurowego w ramach wydarzeń międzynarodowych, takich jak mistrzostwa Europy i świata oraz zimowe igrzyska olimpijskie.

Zgodnie z celem statutowym ISU wydało i opublikowało szereg aktów ustanawiających uregulowania obejmujące w szczególności zasady dotyczące uprzedniego zezwolenia oraz kwalifikowania zawodników. Zasady te określają, odpowiednio, warunki organizacji międzynarodowych zawodów łyżwiarskich oraz warunki uczestnictwa sportowców w takich zawodach. W celu zapewnienia przestrzegania tych zasad ustanowione przez ISU uregulowania zawierają ponadto system sankcji. Wreszcie ISU przyjęło również przepisy ustanawiające mechanizm rozstrzygania sporów w drodze arbitrażu (zwane dalej „przepisami w sprawie arbitrażu”), który przyznaje Sportowemu Sądowi Arbitrażowemu z siedzibą w Lozannie (Szwajcaria) wyłączną właściwość do rozpoznawania takich sporów.

W następstwie skargi złożonej przez dwóch łyżwiarzy zawodowych Komisja Europejska decyzją z dnia 8 grudnia 2017 r.²⁴¹ (zwaną dalej „sporną decyzją”) uznała, że zasady ISU dotyczące uprzedniego zezwolenia oraz kwalifikowania zawodników są niezgodne z art. 101 TFUE, ponieważ mają na celu ograniczenie konkurencji. Uniemożliwiając bowiem zawodowym łyżwiarzom szybkim swobodne uczestnictwo w zawodach międzynarodowych organizowanych przez podmioty trzecie, rzeczony zasady pozbawiają owe podmioty usług sportowców, które są niezbędne do organizowania tych

²⁴⁰ W niniejszej sekcji należy również przywołać następujący wyrok: wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r. (wielka izba), **European Superleague Company** (C-333/21, [EU:C:2023:1011](#)), omówiony w sekcji VIII.2 „Nadużycie pozycji dominującej (art. 102 TFUE)”

²⁴¹ Decyzja Komisji C(2017) 8230 final z dnia 8 grudnia 2017 r. dotycząca postępowania przewidzianego w art. 101 TFUE i art. 53 porozumienia EOG (sprawa AT/40208 – Zasady kwalifikowania zawodników Międzynarodowej Unii Łyżwiarskiej).

zawodów. W konsekwencji Komisja nakazała ISU, pod rygorem okresowej kary pieniężnej, zakończenie stwierdzonego naruszenia, przy czym nie nałożyła ona grzywny na tę organizację. Ponadto Komisja uznała, że przepisy w sprawie arbitrażu wzmacniają to naruszenie, ponieważ nie pozwalają one zainteresowanym osobom na uzyskanie skutecznej kontroli sądowej – w świetle reguł konkurencji Unii – decyzji wydanych przez ISU.

Orzekając w wyroku z dnia 16 grudnia 2020 r.²⁴² (zwanym dalej „zaskarżonym wyrokiem”) w przedmiocie skargi o stwierdzenie nieważności wniesionej przez ISU na sporną decyzję, Sąd orzekł w istocie, że sporna decyzja nie jest niezgodna z prawem w zakresie, w jakim dotyczy zasad ISU dotyczących uprzedniego zezwolenia oraz kwalifikowania zawodników, lecz że jest niezgodna z prawem w odniesieniu do przepisów w sprawie arbitrażu.

W związku z tym ISU wniosło odwołanie od zaskarżonego wyroku, żądając jego uchylenia w zakresie, w jakim Sąd orzekł w nim, że Komisja słusznie uznała rozpatrywane zasady dotyczące uprzedniego zezwolenia oraz kwalifikowania zawodników za zachowanie mające na „celu” ograniczenie konkurencji w rozumieniu art. 101 ust. 1 TFUE. Dwaj łyżwiarze zawodowi, którzy złożyli wspomnianą skargę do Komisji, oraz European Elite Athletes Association (Europejskie Elitarne Stowarzyszenie Sportowe) wnieśli odwołanie wzajemne od tego wyroku, wnosząc o jego częściowe uchylenie w zakresie, w jakim Sąd stwierdził w nim nieważność spornej decyzji w części dotyczącej przepisów w sprawie arbitrażu.

W wyroku wydanym tego samego dnia co dwa inne wyroki²⁴³ dotyczące stosowania prawa gospodarczego Unii do przepisów stanowiących przez międzynarodowe lub krajowe federacje sportowe Trybunał, orzekający w składzie wielkiej izby, oddalił odwołanie główne, lecz uwzględnił odwołanie wzajemne i w konsekwencji uchylił zaskarżony wyrok w zakresie dotyczącym przepisów w sprawie arbitrażu. Wreszcie, orzekając ostatecznie w przedmiocie odpowiedniej części skargi ISU do Sądu, Trybunał orzekł, że dokonana przez Komisję analiza tych przepisów nie daje podstaw dla któregośkolwiek z zarzutów podniesionych przez ISU, wobec czego należy oddalić skargę ISU również w tym względzie.

Niniejsza sprawa pozwoliła Trybunałowi na zaprezentowanie bezprecedensowych wyjaśnień w kwestii obowiązków spoczywających na federacjach sportowych w świetle art. 101 ust. 1 TFUE w sytuacji, gdy w ramach wykonywania uprawnień przysługujących im na mocy ich statutów ustanowiły one odnoszące się do organizacji zawodów sportowych zasady dotyczące zezwoleń i kontroli, połączone z sankcjami, wykonując równolegle działalność gospodarczą w tej dziedzinie. Przy tej okazji Trybunał wyjaśnił w szczególności, że podstawowy wymóg, zgodnie z którym takie zasady powinny podlegać skutecznej kontroli sądowej, oznacza – w przypadku przepisów przyznających organowi arbitrażowemu obligatoryjną i wyłączną kompetencję do rozstrzygania sporów dotyczących stosowania rozpatrywanych zasad – że należy zapewnić, aby sąd, do którego zwrócono się o kontrolę orzeczeń wydanych przez ów organ, był w stanie, po pierwsze, upewnić się co do przestrzegania bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa Unii, wśród których znajdują się reguły konkurencji, a po drugie, w razie potrzeby zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE.

Ocena Trybunału

- **W przedmiocie odwołania głównego**

²⁴² Wyrok z dnia 16 grudnia 2020 r., International Skating Union/Komisja (T-93/18, [EU:T:2020:610](#)).

²⁴³ Wyroki: z dnia 21 grudnia 2023 r., **European Superleague Company** (C-333/21, [EU:C:2023:1011](#)) i z dnia 21 grudnia 2023 r., **Royal Antwerp Football Club** (C-680/21, [EU:C:2023:1010](#)).

Przed przystąpieniem do badania zarzutów ISU kwestionujących wykładnię i zastosowanie pojęcia ograniczenia konkurencji ze względu na „cel”, o którym mowa w art. 101 ust. 1 TFUE, w świetle rozpatrywanych zasad dotyczących uprzedniego zezwolenia oraz kwalifikowania zawodników, Trybunał określił przedmiot wniesionego do niego odwołania. W tym względzie wskazał on, że bezsporne jest, iż ISU należy zakwalifikować w świetle art. 101 TFUE jako „związek przedsiębiorstw” prowadzący ponadto działalność gospodarczą polegającą na organizowaniu i komercyjnym wykorzystaniu międzynarodowych zawodów łyżwiarstwa szybkiego. Bezsporne jest również, że owe zasady dotyczące uprzedniego zezwolenia oraz kwalifikowania zawodników stanowią „decyzję związków przedsiębiorstw” mogącą „wpływać na handel między państwami członkowskimi” w rozumieniu tego artykułu. Wreszcie nie są też kwestionowane w postępowaniu odwoławczym stwierdzenia, że owa decyzja związku przedsiębiorstw – przy założeniu, że jest ona objęta zakazem przewidzianym w art. 101 ust. 1 TFUE – nie spełnia różnych przesłanek wymaganych do skorzystania z wyłączenia na podstawie art. 101 ust. 3 TFUE.

Wyjaśnwszy powyższe, Trybunał przypomniał przede wszystkim, że w zakresie, w jakim uprawianie sportu stanowi działalność gospodarczą, wchodzi ono w zakres przepisów prawa Unii, które mają zastosowanie w przypadku takiej działalności, z wyjątkiem pewnych przepisów szczególnych przyjętych wyłącznie ze względów o charakterze niegospodarczym i dotyczących kwestii związanych jedynie ze sportem jako takim. Z wyjątkiem tych szczególnych przepisów stanowione przez związki sportowe przepisy i, szerzej rzecz ujmując, zachowanie związków, które je przyjęły, podlegają zatem postanowieniom traktatu FUE dotyczącym prawa konkurencji, jeżeli spełnione są przesłanki stosowania owych postanowień. Dotyczy to w szczególności, po pierwsze, przepisów ustanawiających system uprzednich zezwoleń na zawody sportowe, a po drugie, przepisów regulujących uczestnictwo sportowców w takich zawodach, ponieważ organizacja i komercyjne wykorzystanie zawodów sportowych, a także zawodowe lub półzawodowe uprawianie sportu stanowią działalność gospodarczą.

Niemniej jednak w zakresie, w jakim działalność sportowa, wykonywana nawet jako działalność gospodarcza, wykazuje niezaprzeczalne cechy szczególne, Trybunał zauważył, że przy stosowaniu art. 101 TFUE ustalenie istnienia zachowania, którego „celem” lub „skutkiem” jest zapobieżenie, ograniczenie lub zakłócenie konkurencji, może wymagać uwzględnienia obok innych elementów takich szczególnych cech – w zakresie, w jakim okażą się one istotne – związanych na przykład z charakterem, organizacją lub funkcjonowaniem danego sportu w zależności od stopnia jego profesjonalizacji.

Następnie Trybunał przypomniał elementy pozwalające na ustalenie istnienia zachowania, którego „celem” jest zapobieżenie, ograniczenie lub zakłócenie konkurencji, i podkreślił na wstępie, że owo pojęcie należy interpretować w ścisły sposób, biorąc pod uwagę system prawny i zasady dowodowe właściwe temu pojęciu. Pojęcie to należy zatem rozumieć w ten sposób, że odsyła ono wyłącznie do niektórych rodzajów koordynacji między przedsiębiorstwami lub decyzji związków przedsiębiorstw, które ze względu na swój charakter są szkodliwe dla konkurencji w stopniu wystarczającym, by wykluczyć konieczność badania ich skutków. Aby określić, czy w danym przypadku rozpatrywane zachowanie wykazuje taki stopień szkodliwości, konieczne jest zbadanie, po pierwsze, treści porozumienia, decyzji lub praktyki, po drugie, kontekstu gospodarczego i prawnego, w jaki się one wpisują, a po trzecie, celów, do których osiągnięcia zmierzają, w ramach oceny opartej na uwzględnieniu wszystkich wyżej wymienionych elementów. Nie jest zaś wymagana jakakolwiek analiza ich skutków, nawet analiza ich ewentualnych pozytywnych skutków dla konkurencji.

Ponadto Trybunał przypomniał, że z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż niektóre szczególne zachowania, takie jak przyjęte przez związek zasady etyczne lub deontologiczne, mogą nie być objęte zakazem ustanowionym w art. 101 ust. 1 TFUE, nawet jeśli ich nieodłącznym skutkiem jest ograniczenie konkurencji, jeżeli są one usprawiedliwione realizacją uzasadnionych celów interesu ogólnego, które same w sobie są pozbawione antykonkurencyjnego charakteru, a konieczność i proporcjonalny charakter wprowadzonych w tym celu środków zostały należycie wykazane. Wyjaśnił on jednak, że orzecznictwo to nie może mieć zastosowania w przypadku zachowań wykazujących

stopień szkodliwości uzasadniający uznanie, że ich „celem” jest zapobieżenie, ograniczenie lub zakłócenie konkurencji.

To w świetle całości powyższych rozważań Trybunał zbadał argumenty ISU zmierzające do zakwestionowania kwalifikacji przyjętej w niniejszej sprawie.

W pierwszej kolejności Trybunał orzekł, że nie można krytykować Sądu za to, iż uznał, podobnie jak Komisja, że ze względu na rodzaj zachowania rozpatrywanego w niniejszej sprawie badanie jego celu należy przeprowadzić w świetle orzecznictwa wynikającego z wyroków wydanych w sprawach *MOTOE*²⁴⁴ i *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*²⁴⁵, dotyczących równoległego wykonywania przez ten sam podmiot działalności gospodarczej i uprawnienia, które można wykorzystać w celu uniemożliwienia aktualnym lub potencjalnym konkurentom wejścia na dany rynek.

W tym względzie wyjaśnił on, że biorąc pod uwagę nieodłącznie związany z taką sytuacją konflikt interesów, takie uprawnienie, niezależnie od jego źródła, można przyznać określonemu przedsiębiorstwu jedynie pod warunkiem, że jest ono obwarowane ograniczeniami i obowiązkami oraz podlega kontroli, gdyż w przeciwnym razie owo uprawnienie – w sytuacji gdy przyznaje się je przedsiębiorstwu zajmującemu pozycję dominującą na jakiegokolwiek podstawie – narusza poprzez samo swe istnienie art. 102 TFUE rozpatrywany ewentualnie w związku z art. 106 TFUE. Podobnie można uznać, że „celem” takiego uprawnienia jest zapobieżenie, ograniczenie lub zakłócenie konkurencji w rozumieniu art. 101 ust. 1 TFUE.

W tym przypadku stwierdziwszy, że zachowanie rozpatrywane w niniejszej sprawie polegało na wydaniu przez związek przedsiębiorstw decyzji przyznającej ISU uprawnienia regulacyjne, kontrolne i w zakresie nakładania sankcji pozwalające temu stowarzyszeniu na zezwalanie przedsiębiorstwom będącym potencjalnymi konkurentami na dostęp do rynku organizacji i komercyjnego wykorzystania międzynarodowych zawodów w łyżwiarstwie szybkim lub na utrudnianie owym przedsiębiorstwom dostępu do tego rynku, na którym ISU samo prowadzi działalność gospodarczą, Sąd słusznie z tego wywiódł, że badanie owego zachowania należy przeprowadzić w świetle zasad wynikających z wyroków *MOTOE* i *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*.

W drugiej kolejności, co się tyczy kwalifikacji zachowania rozpatrywanego w niniejszej sprawie, z przytoczonego powyżej orzecznictwa wynika, że należy sprawdzić, czy omawiane uprawnienia są obwarowane przejrzystymi, jasnymi i precyzyjnymi kryteriami materialnymi pozwalającymi uniknąć wszelkiego arbitralnego stosowania, które to kryteria powinny ponadto zostać ustanowione w dostępnej formie przed rozpoczęciem wykonywania owych uprawnień. W dziedzinie sportu mogą to być na przykład kryteria promujące w odpowiedni i skuteczny sposób organizowanie zawodów opartych na równości szans i zasługach. Niemniej nawet jeśli istnieją odpowiednie kryteria, muszą one być właściwe do zapewnienia niedyskryminacyjnego wykonywania takich uprawnień, a w przypadku sankcji, które można by nałożyć – do zapewnienia jednocześnie obiektywnego i proporcjonalnego charakteru tych sankcji. Wreszcie rzeczne kryteria powinny móc być przedmiotem skutecznej kontroli. Ponadto omawiane uprawnienia powinny być obwarowane przejrzystymi i niedyskryminacyjnymi regułami proceduralnymi, takimi jak te dotyczące terminów mających zastosowanie do złożenia wniosku o uprzednie zezwolenie i do wydania decyzji w przedmiocie tego wniosku, które nie mogą działać na niekorzyść przedsiębiorstw będących potencjalnymi konkurentami, uniemożliwiając im skuteczny dostęp do rynku.

²⁴⁴ Wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., *MOTOE* (C-49/07, [EU:C:2008:376](#)).

²⁴⁵ Wyrok z dnia 28 lutego 2013 r., *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas* (C-1/12, [EU:C:2013:127](#)).

Sąd nie naruszył zatem prawa przy badaniu celu zasad dotyczących uprzedniego zezwolenia oraz kwalifikowania zawodników, gdy odniósł się do kwestii, czy zasady te ukształtowano w sposób pozwalający uniknąć sytuacji, w której uprawnienia w zakresie uprzedniego zezwolenia, kontroli i nakładania sankcji, które owe zasady przyznają ISU, byłyby wykorzystywane w sposób arbitralny, dyskryminacyjny lub nieproporcjonalny.

W trzeciej kolejności, co się tyczy oceny dokonanej przez Sąd po zbadaniu rozpatrywanych zasad w świetle wyżej wymienionych kryteriów, Trybunał orzekł, że Sąd nie naruszył prawa, gdy uznał, iż owe zasady nie są uzasadnione w sposób możliwy do sprawdzenia jakimkolwiek szczególnym celem i że przyznają one ISU uprawnienia dyskrecjonalne w zakresie zajęcia stanowiska w przedmiocie projektów zawodów podlegających jego zezwoleniu, w braku przejrzystych, obiektywnych, niedyskryminacyjnych i w konsekwencji możliwych do skontrolowania kryteriów udzielenia zezwolenia. Sąd uznał też słusznie, że sankcje, które ISU może nakładać na sportowców biorących udział w zawodach, które nie uzyskały jego uprzedniego zezwolenia, nie są obwarowane kryteriami odpowiednimi do zapewnienia obiektywnego i proporcjonalnego charakteru tych sankcji.

W tych okolicznościach rzeczono zasady mogą pozwolić – jeśli nie na wykluczenie z rynku każdego konkurencyjnego przedsiębiorstwa, nawet równie skutecznego – przynajmniej na ograniczenie planowania i komercyjnego wykorzystania zawodów alternatywnych lub nowych ze względu na ich formę lub treść. W ten sposób mogą one ponadto pozbawić sportowców wszelkiej możliwości uczestniczenia w tych zawodach, mimo że owe zawody mogą mieć dla nich znaczenie, na przykład ze względu na innowacyjny format, przy jednoczesnym poszanowaniu wszystkich zasad, wartości i reguł gry, które leżą u podstaw danej dyscypliny sportowej. Wreszcie mogą one ostatecznie pozbawić widzów i widzów wszelkiej możliwości oglądania tych zawodów na żywo lub ich transmisji. Tak więc Sąd nie naruszył prawa ani nie dokonał błędnej kwalifikacji prawnej okoliczności faktycznych, gdy uznał, że Komisja słusznie uznała zasady dotyczące uprzedniego zezwolenia oraz kwalifikowania zawodników za zachowanie mające na „celu” ograniczenie konkurencji w rozumieniu art. 101 ust. 1 TFUE.

- **W przedmiocie odwołania wzajemnego**

W ramach odwołania wzajemnego Trybunał zbadał zarzuty dotyczące rozważań, na których Sąd oparł się, aby podważyć analizę Komisji w przedmiocie przepisów w sprawie arbitrażu, a mianowicie dopuszczenia ich uzasadnienia ze względu na istnienie uzasadnionych interesów związanych ze specyfiką sportu.

W tym względzie Trybunał podkreślił na wstępie, że rozpatrywane przepisy w sprawie arbitrażu mają zastosowanie do sporów mogących powstać w związku z uprawianiem sportu jako działalnością gospodarczą na terytorium Unii. Wynika z tego, że owe przepisy wchodzą w zakres prawa konkurencji Unii, wobec czego muszą one być z nim zgodne w zakresie, w jakim są stosowane na terytorium, do którego mają zastosowanie traktaty UE i FUE, niezależnie od miejsca, w którym podmioty, które je przyjęły, mają siedzibę.

Ponadto, ponieważ art. 101 i 102 TFUE są bezpośrednio skutecznymi postanowieniami należącymi do porządku publicznego Unii, które przyznają jednostkom prawa, których ochrona należy do sądów krajowych, Trybunał – przyznając, że jednostkom przysługuje możliwość przekazania ich sporów do rozstrzygnięcia organowi arbitrażowemu, którego orzeczenia mogą być przedmiotem ograniczonej kontroli sądowej – przypomniał, że owa kontrola powinna jednak w każdym razie móc dotyczyć kwestii, czy orzeczenia te są zgodne z tymi artykułami. Taki wymóg istnieje a fortiori w przypadku mechanizmu arbitrażu narzuconego przez jednostkę innej jednostce w celu przyznania obligatoryjnej i wyłącznej właściwości organowi arbitrażowemu.

Zważywszy bowiem, że przepisy przyjmowane przez związki sportowe nie mogą ograniczać wykonywania praw i wolności przyznanych jednostkom przez prawo Unii, zasady dotyczące uprzedniego zezwolenia oraz kwalifikowania zawodników powinny podlegać skutecznej kontroli

sądowej. Wymóg ten sam w sobie oznacza, że sąd właściwy w zakresie kontroli orzeczeń wydanych przez organ arbitrażowy może sprawdzić, czy orzeczenia te są zgodne z art. 101 i 102 TFUE. Ponadto ów sąd powinien spełnić wszystkie wymogi określone w art. 267 TFUE, aby móc wystąpić do Trybunału lub, stosownie do okoliczności, aby spełnić obowiązek wystąpienia do Trybunału, jeżeli uzna, że jego orzeczenie jest niezbędne w odniesieniu do kwestii prawa Unii, którą podniesiono w zawisłej przed tym sądem sprawie.

W niniejszej sprawie Trybunał zauważył, że Sąd ograniczył się do uznania, bez rozróżnienia i w sposób abstrakcyjny, że przepisy w sprawie arbitrażu „mogą być usprawiedliwione uzasadnionymi interesami związanymi ze specyfiką sportu” w zakresie, w jakim powierzają one kontrolę sporów związanych ze stosowaniem zasad dotyczących uprzedniego zezwolenia oraz kwalifikowania zawodników „wyspecjalizowanemu sądowi”. Sąd nie starał się zatem sprawdzić, czy przepisy w sprawie arbitrażu są zgodne ze wszystkimi wyżej wspomnianymi wymogami i czy tym samym umożliwiają skuteczną kontrolę przestrzegania art. 101 TFUE, podczas gdy Komisja słusznie oparła się na tych wymogach, aby uzasadnić swój wniosek, zgodnie z którym rzeczzone przepisy wzmacniają antykonkurencyjny charakter zasad ISU dotyczących uprzedniego zezwolenia oraz kwalifikowania zawodników. Postępując w ten sposób, Sąd naruszył prawo.

Ponadto Sąd naruszył prawo, gdy orzekł, że pomimo owego braku skutecznej kontroli sądowej pełna skuteczność prawa konkurencji Unii jest zapewniona ze względu na, po pierwsze, istnienie środków odwoławczych umożliwiających osobom będącym adresatami decyzji o odmowie udzielenia zezwolenia na zawody lub decyzji o odmowie zakwalifikowania zawodnika dochodzenie naprawienia szkody wyrządzonej im przez te decyzje przed właściwymi sądami krajowymi, a po drugie, możliwość złożenia skargi do Komisji lub krajowego organu ochrony konkurencji. Mechanizmy te mogą bowiem uzupełniać taką kontrolę, ale nie mogą zaradzić jej brakowi.

W konsekwencji Trybunał uchylił zaskarżony wyrok w zakresie, w jakim Sąd uwzględnił w nim częściowo przedstawione przez ISU żądanie stwierdzenia nieważności.

- **W przedmiocie skargi w sprawie T-93/18**

Uznawszy, że stan postępowania pozwala na wydanie orzeczenia w odniesieniu do części skargi o stwierdzenie nieważności, która pozostaje do zbadania po częściowym uchyleniu zaskarżonego wyroku, Trybunał postanowił sam wydać orzeczenie ostateczne w przedmiocie tej części skargi. W tym względzie przypomniał on w szczególności, że w przypadku gdy Komisja stwierdza istnienie naruszenia art. 101 lub 102 TFUE, ma ona prawo nakazać w drodze decyzji przedsiębiorstwom lub związkom przedsiębiorstw, których sprawa dotyczy, by położyły kres temu naruszeniu, i w tym celu zastosować wobec nich wszelkie środki zaradcze, które są proporcjonalne do tego naruszenia i niezbędne do jego skutecznego zakończenia. W niniejszej sprawie, zważywszy na zakres omówionego powyżej wymogu skutecznej kontroli sądowej, Trybunał orzekł, że Komisja słusznie uznała, iż przepisy w sprawie arbitrażu wzmacniają rozpatrywane naruszenie, gdyż utrudniają kontrolę sądową, w świetle prawa konkurencji Unii, orzeczeń Sportowego Sądu Arbitrażowego wydanych w następstwie decyzji przyjętych przez ISU na podstawie uprawnień dyskrecyjnych przyznanych temu stowarzyszeniu przez zasady dotyczące uprzedniego zezwolenia oraz kwalifikowania zawodników. Ponadto Komisja słusznie nakazała ISU położenie kresu tej sytuacji.

**Wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r. (wielka izba), Royal Antwerp Football Club
(C-680/21, [EU:C:2023:1010](#))**

Odesłanie prejudycjalne – Konkurencja – Rynek wewnętrzny – Przepisy ustanowione przez związki sportowe międzynarodowy i krajowy – Zawodowa piłka nożna – Podmioty prawa prywatnego posiadające uprawnienia regulacyjne, kontrolne i w zakresie nakładania sankcji – Zasady nakładające na zawodowe

kluby piłkarskie obowiązek korzystania z minimalnej liczby tak zwanych „wychowanków” – Artykuł 101 ust. 1 TFUE – Decyzja związku przedsiębiorstw naruszająca konkurencję – Pojęcia antykonkurencyjnego „celu” i „skutku” – Wyłączenie na podstawie art. 101 ust. 3 TFUE – Przesłanki – Artykuł 45 TFUE – Dyskryminacja pośrednia ze względu na przynależność państwową – Przeszkoda w swobodnym przepływie pracowników – Uzasadnienie – Przesłanki – Ciężar dowodu

Union des associations européennes de football (Unia Europejskich Związków Piłkarskich, Union of European Football Associations, zwana dalej „UEFA”) jest stowarzyszeniem prawa szwajcarskiego, którego główne zadania polegają na nadzorowaniu i kontrolowaniu rozwoju piłki nożnej we wszystkich jej formach na szczeblu europejskim. Sprawuje ona nadzór nad różnymi europejskimi związkami krajowymi piłki nożnej odpowiedzialnymi za organizację piłki nożnej w ich państwach, w tym nad Union royale belge des sociétés de football association ASBL (belgijskim królewskim związkiem klubów piłkarskich, zwanym dalej „URBSFA”) w Belgii. Owe związki, jako członkowie UEFA, są zobowiązane do przestrzegania statutów, regulaminów i decyzji UEFA oraz do zapewnienia ich przestrzegania w państwie, do którego należą, przez podległe im ligi zawodowe oraz przez kluby i zawodników.

W 2005 r. UEFA przyjęła zasady przewidujące, że zawodowe kluby piłkarskie uczestniczące w międzynarodowych rozgrywkach międzyklubowych piłki nożnej powinny zgłosić do protokołu meczowego maksymalnie 25 zawodników, z których co najmniej ośmiu musi być „wychowankami”, zdefiniowanymi jako zawodnicy, którzy niezależnie od swojej przynależności państwowej byli szkoleni przez co najmniej trzy lata przez swój klub lub inny klub należący do tego samego krajowego związku piłki nożnej (zwane dalej »zasadami dotyczącymi „wychowanków«). Co najmniej czterech z ośmiu wspomnianych piłkarzy musi być zawodnikami wyszkolonymi przez klub dokonujący ich zgłoszenia. W 2011 r. URBSFA wprowadziła do swego regulaminu zasady dotyczące „wychowanków”, zdefiniowanych jako zawodnicy, którzy niezależnie od swojej przynależności państwowej byli szkoleni przez co najmniej trzy lata przez klub belgijski.

UL jest piłkarzem, który posiada obywatelstwo państwa trzeciego oraz obywatelstwo belgijskie. Wykonuje on działalność zawodową w Belgii, gdzie grał dla Royal Antwerp, zawodowego klubu piłkarskiego z siedzibą w Belgii, a następnie dla innego zawodowego klubu piłkarskiego w tym kraju.

UL i Royal Antwerp, uznawszy, że zasady dotyczące „wychowanków” są sprzeczne z postanowieniami traktatu FUE, wystąpili do Cour Belge d'arbitrage pour le Sport (belgijskiego sportowego sądu arbitrażowego, CBAS) z żądaniem naprawienia szkody spowodowanej przez te zasady. Ponieważ ów sąd oddalił ich roszczenia odszkodowawcze, UL i Royal Antwerp wystąpili do tribunal de première instance francophone de Bruxelles (francuskojęzycznego sądu pierwszej instancji w Brukseli, Belgia), będącego sądem odsyłającym, z żądaniem uchylenia orzeczenia arbitrażowego.

W tym kontekście ów sąd postanowił zwrócić się do Trybunału z różnymi pytaniami prejudycjalnymi zmierzającymi w istocie do ustalenia, czy przyjęte przez UEFA i URBSFA zasady dotyczące „wychowanków” można zakwalifikować jako „porozumienie między przedsiębiorstwami”, „decyzję związku przedsiębiorstw” lub „praktykę uzgodnioną” o charakterze antykonkurencyjnym w rozumieniu art. 101 TFUE. Sąd ten zastanawia się również nad zgodnością zasad przyjętych przez URBSFA ze swobodą przepływu pracowników zagwarantowaną w art. 45 TFUE.

W wyroku wydanym tego samego dnia co dwa inne wyroki²⁴⁶ dotyczące stosowania prawa gospodarczego Unii do przepisów stanowiących przez międzynarodowe federacje sportowe Trybunał,

²⁴⁶ Wyroki: z dnia 21 grudnia 2023 r., *International Skating Union/Commission* (C-124/21 P, [EU:C:2023:1012](#)); z dnia 21 grudnia 2023 r., *European Superleague Company* (C-333/21, [EU:C:2023:1011](#)).

orzekający w składzie wielkiej izby, zaprezentował wyjaśnienia w przedmiocie stosowania art. 45 i 101 TFUE do przepisów przyjętych przez federacje sportowe w odniesieniu do składu drużyn, udziału w nich zawodników oraz ich tworzenia.

Ocena Trybunału

Na wstępie Trybunał zauważył w pierwszej kolejności, że zasady dotyczące „wychowanków” są objęte zakresem stosowania art. 45 i 101 TFUE. W tym względzie Trybunał przypomniał, że w zakresie, w jakim uprawianie sportu stanowi działalność gospodarczą, wchodzi ono w zakres przepisów prawa Unii, które mają zastosowanie w przypadku takiej działalności, z wyjątkiem pewnych przepisów szczególnych, które z jednej strony zostały przyjęte wyłącznie ze względów o charakterze niegospodarczym, a z drugiej strony dotyczą kwestii związanych jedynie ze sportem jako takim. Tymczasem zasady będące przedmiotem postępowania głównego – niezależnie od tego, czy zostały przyjęte przez UEFA czy URBSFA – nie są objęte takim wyjątkiem. Dotyczą one bowiem działalności gospodarczej. Ponadto, chociaż owe zasady formalnie nie regulują warunków pracy zawodników, należy uznać, że mają one bezpośredni wpływ na tę pracę w zakresie, w jakim uzależniają skład drużyn mogących uczestniczyć w międzyklubowych rozgrywkach piłki nożnej, a w konsekwencji udział samych zawodników w tych rozgrywkach od określonych warunków, których nieprzestrzeganie jest zagrożone sankcjami.

Odnosząc się w drugiej kolejności do konsekwencji, jakie mogą być związane z art. 165 TFUE, który określa zarówno cele przypisane działaniom Unii w dziedzinie sportu, jak i środki, z których można skorzystać, aby przyczynić się do realizacji tych celów, Trybunał zauważył, że owo postanowienie nie stanowi przepisu szczególnego wyłączającego sport spod stosowania wszystkich lub niektórych innych postanowień prawa pierwotnego Unii, które mogą być do niego stosowane, lub przepisu nakazującego zapewnienie mu szczególnego traktowania w ramach tego stosowania. Przypomniał on ponadto, że przy stosowaniu art. 45 i 101 TFUE niezaprzeczalne cechy szczególne działalności sportowej mogą zostać uwzględnione obok innych elementów, o ile cechy te okażą się istotne, przy czym należy zauważyć, że uwzględnienie to może nastąpić jedynie w ramach i z poszanowaniem przesłanek oraz kryteriów stosowania przewidzianych w każdym z tych postanowień.

W świetle tych uwag Trybunał zajął się, po pierwsze, kwestią, czy zasady UEFA i URBSFA dotyczące „wychowanków” są zgodne z art. 101 TFUE.

W tym względzie wyjaśnił on przede wszystkim, że zasady będące przedmiotem postępowania głównego należy zakwalifikować jako „decyzję związku przedsiębiorstw”, ponieważ z jednej strony zostały one przyjęte przez UEFA i URBSFA, które są związkami przedsiębiorstw, a z drugiej strony mają bezpośredni wpływ na warunki wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwa, które są bezpośrednio lub pośrednio członkami UEFA i URBSFA.

Następnie, co się tyczy kwestii, czy owe zasady mają antykonkurencyjny cel, Trybunał zauważył w pierwszej kolejności, że ze względu na swą treść wydają się one nakładać na zawodowe kluby piłkarskie uczestniczące w organizowanych przez te związki międzyklubowych rozgrywkach piłki nożnej obowiązek zgłoszenia do protokołu meczowego minimalnej liczby „wychowanków” pod rygorem sankcji. W ten sposób owe zasady zdają się ograniczać, ze względu na sam swój charakter, możliwość zgłoszenia przez wspomniane kluby do tego protokołu zawodników, którzy nie spełniają takich wymogów. W drugiej kolejności, co się tyczy kontekstu gospodarczego i prawnego, w jaki wpisują się te zasady, ze specyfiki zawodowej piłki nożnej, a w szczególności jej społecznego, kulturalnego i medialnego znaczenia, a także z faktu, iż sport ten opiera się na otwartości i zasługach sportowych, wynika, że związki takie jak UEFA i URBSFA mają prawo przyjmować przepisy dotyczące w szczególności organizacji rozgrywek w tej dyscyplinie, ich prawidłowego przebiegu oraz udziału sportowców w owych rozgrywkach, a w szczególności regulować warunki, na jakich zawodowe kluby piłkarskie mogą tworzyć drużyny uczestniczące w rozgrywkach międzyklubowych na obszarze ich właściwości terytorialnej. W trzeciej kolejności, jeśli chodzi o cel, do którego osiągnięcia zmagają się zasady będące przedmiotem postępowania głównego, owe zasady zdają się ograniczać lub

kontrolować jeden z podstawowych parametrów konkurencji, a mianowicie rekrutację utalentowanych zawodników – niezależnie od klubu i miejsca, w którym byli oni szkoleni – którzy mogliby umożliwić swojej drużynie wygranie meczu z drużyną przeciwną. Ograniczenie to może mieć wpływ na grę konkurencyjną, w jakiej mogą uczestniczyć kluby, nie tylko na „rynku wyższego szczebla lub dostaw”, który z ekonomicznego punktu widzenia obejmuje rekrutację zawodników, lecz również na „rynku niższego szczebla”, który z tego samego punktu widzenia obejmuje międzyklubowe rozgrywki piłki nożnej.

Niemniej jednak to do sądu odsyłającego będzie należało ustalenie – w świetle tych wyjaśnień i przy uwzględnieniu wszystkich argumentów i dowodów przedstawionych przez strony – czy zasady będące przedmiotem postępowania głównego wykazują, że względu na swój charakter, wystarczający stopień szkodliwości dla konkurencji, aby można było stwierdzić, że mają one na „celu” ograniczenie konkurencji. W przypadku odpowiedzi przeczącej sąd ten będzie musiał następnie ustalić, czy można uznać, że owe zasady wywołują rzeczywisty lub potencjalny skutek w postaci ograniczenia konkurencji na danym rynku.

Wreszcie, w kwestii tego, czy zasady te mogą być uzasadnione lub skorzystać z wyłączenia, Trybunał przypominał, że niektóre szczególne zachowania, takie jak przyjęte przez związek zasady etyczne lub deontologiczne, mogą nie być objęte zakazem ustanowionym w art. 101 ust. 1 TFUE, nawet jeśli ich nieodłącznym skutkiem jest ograniczenie konkurencji, jeżeli są one usprawiedliwione realizacją uzasadnionych celów interesu ogólnego, które same w sobie są pozbawione antykonkurencyjnego charakteru, a konieczność i proporcjonalny charakter wprowadzonych w tym celu środków zostały należycie wykazane.

Wyjaśnił on jednak, że orzecznictwo to nie może znaleźć zastosowania w przypadku zachowań, które wykazują stopień szkodliwości uzasadniający uznanie, iż ich „celem” jest zapobieżenie, ograniczenie lub zakłócenie konkurencji, bez uszczerbku dla ewentualnego objęcia wyłączeniem na podstawie art. 101 ust. 3 TFUE, o ile spełnione są wymagane w tym celu przesłanki, czego wykazanie należy do strony powołującej się na takie wyłączenie.

W odniesieniu do tego wyłączenia Trybunał przypominał, że aby można było kwalifikować się do niego, dane zachowanie musi pozwolić z wystarczającym stopniem prawdopodobieństwa na osiągnięcie wzrostu efektywności przy zastrzeżeniu dla użytkowników słusznej części zysku, który wynika z tego wzrostu, nie nakładając ograniczeń, które nie są niezbędne do osiągnięcia takiego wzrostu, i nie eliminując wszelkiej skutecznej konkurencji w stosunku do znacznej części danych produktów lub usług. Jeżeli sąd odsyłający uzna, że celem lub skutkiem zasad dotyczących „wychowanków” jest ograniczenie konkurencji, będzie on musiał ocenić, czy owe przesłanki są spełnione w niniejszej sprawie.

Po drugie, w odniesieniu do kwestii, czy zasady URBSFA dotyczące „wychowanków” są zgodne z art. 45 TFUE, Trybunał stwierdził, że owe zasady na pierwszy rzut oka naruszają swobodę przepływu pracowników. Opierają się one bowiem na związku o charakterze „krajowym”, ponieważ z jednej strony definiują „wychowanków” jako osoby, które zostały wyszkolone w klubie „belgijskim”, a z drugiej strony nakładają na zawodowe kluby piłkarskie, które pragną uczestniczyć w międzyklubowych rozgrywkach piłki nożnej organizowanych przez URBSFA, obowiązek wpisania na listę swych zawodników i zgłoszenia do protokołu meczowego minimalnej liczby zawodników spełniających warunki wymagane do zakwalifikowania się w ten sposób. Wynika z tego, że takie zasady mogą stawiać w mniej korzystnej sytuacji piłkarzy zawodowych, którzy chcą wykonywać działalność gospodarczą na terytorium państwa członkowskiego, a mianowicie Belgii, innego niż państwo członkowskie pochodzenia, i którzy nie spełniają warunków wymaganych przez te zasady. W tym zakresie zasady te mogą prowadzić do pośredniej dyskryminacji zawodników pochodzących z innego państwa członkowskiego, ponieważ mogą one działać głównie na ich niekorzyść.

Jeśli chodzi o istnienie ewentualnego uzasadnienia, Trybunał przypominał, że środki niepochodzące od państwa mogą zostać dopuszczone, nawet jeśli ograniczają one przewidzianą w traktacie FUE

swobodę przepływu, jeżeli są spełnione dwie kumulatywne przesłanki, czego wykazanie należy do autora tych środków. Otóż, po pierwsze, przyjęcie tych środków powinno realizować zgodny z traktatem uzasadniony cel interesu ogólnego, a zatem cel mający charakter inny niż czysto gospodarczy, a po drugie, środki te powinny być zgodne z zasadą proporcjonalności, co oznacza, że są one odpowiednie do zapewnienia realizacji tego celu i nie wykraczają poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia.

W niniejszym przypadku cel polegający na wspieraniu naboru i szkolenia młodych piłkarzy zawodowych stanowi taki uzasadniony cel interesu ogólnego. Co się tyczy zdolności tych zasad do zagwarantowania realizacji owego celu, należy ją oceniać w szczególności w świetle okoliczności, że stawiając na tej samej stopie wszystkich młodych zawodników, którzy zostali wyszkoleni przez jakiegokolwiek klub należący do danego krajowego związku piłki nożnej, rzucone zasady mogą nie stanowić dla niektórych z tych klubów, w szczególności dla tych dysponujących znacznymi zasobami finansowymi, rzeczywistych i istotnych zachęt do naboru młodych zawodników w celu samodzielnego ich szkolenia. Przeciwnie, taka polityka naboru i szkolenia jest traktowana na równi z naborem młodych zawodników wyszkolonych już przez jakiegokolwiek inny klub należący również do tego związku, niezależnie od położenia tego innego klubu na obszarze właściwości terytorialnej rzuconego związku. Tymczasem to właśnie inwestowanie na poziomie lokalnym w szkolenie młodych zawodników – w szczególności gdy jest dokonywane przez małe kluby, stosownie do okoliczności, we współpracy z innymi klubami w tym samym regionie, i ewentualnie ma wymiar transgraniczny – przyczynia się do spełnienia funkcji społecznej i edukacyjnej sportu.

Niemniej jednak Trybunał przypominał, że to wyłącznie do sądu odsyłającego należy dokonanie ostatecznej oceny, w świetle argumentów i dowodów przedstawionych przez strony, czy zasady URBSFA spełniają wyżej wymienione przesłanki.

2. Nadużycie pozycji dominującej (art. 102 TFUE)²⁴⁷

Wyrok z dnia 19 stycznia 2023 r., Unilever Italia Mkt. Operations (C-680/20, [EU:C:2023:33](#))

Odesłanie prejudycjalne – Konkurencja – Artykuł 102 TFUE – Pozycja dominująca – Przypisanie producentowi działań jego dystrybutorów – Istnienie więzi umownych między producentem a dystrybutorami – Pojęcie „jednostki gospodarczej” – Zakres stosowania – Nadużywanie – Klauzula wyłączności – Konieczność wykazania skutków rynkowych

Decyzją z dnia 31 października 2017 r. włoski organ ochrony konkurencji i rynku (zwany dalej „AGCM”)²⁴⁸ stwierdził, że Unilever Italia Mkt. Operations Srl (zwany dalej „Unileverem”) nadużył swej pozycji dominującej na włoskim rynku sprzedaży lodów paczkowanych z przeznaczeniem do konsumpcji „na zewnątrz”, czyli poza domem konsumenta, w rozmaitych punktach sprzedaży.

Nadużycie zarzucane Unileverowi wynikało z działań, których faktycznie dopuściła się nie ta spółka, lecz niezależni dystrybutorzy jej produktów, którzy narzucali klauzule wyłączności podmiotom

²⁴⁷ W niniejszej sekcji należy również przywołać wyrok z dnia 4 lipca 2023 r. (wielka izba), **Meta Platforms i in. (Ogólne warunki korzystania z sieci społecznościowej)**, (C-252/21, [EU:C:2023:537](#)), omówiony w sekcji I.4 „Ochrona danych osobowych”.

²⁴⁸ Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (organ ochrony konkurencji i rynku, Włochy).

prowadzącym wspomniane punkty sprzedaży. W tym względzie AGCM uznał w szczególności, że praktyki będące przedmiotem prowadzonego przez niego dochodzenia wykluczyły lub przynajmniej ograniczyły możliwość konkurowania konkurencyjnym podmiotom gospodarczym pozacenowo, w oparciu o zalety swoich produktów.

W tym zakresie organ ten uznał, że nie ma obowiązku badania analiz ekonomicznych przedstawionych przez Unilever w celu wykazania, że kwestionowane praktyki nie wywołały skutków w postaci wykluczenia co najmniej równie skutecznych konkurentów z tego względu, że analizy te były całkowicie pozbawione znaczenia w przypadku istnienia klauzul wyłączności, ponieważ stosowanie takich klauzul przez przedsiębiorstwo zajmujące pozycję dominującą jest wystarczające do stwierdzenia, że doszło do nadużycia tej pozycji.

W konsekwencji AGCM nałożył na Unilever grzywnę w wysokości 60 668 580 EUR za nadużycie pozycji dominującej z naruszeniem art. 102 TFUE.

Skarga wniesiona przez Unilever na tę decyzję została w całości oddalona przez sąd pierwszej instancji.

Rozpatrując apelację Consiglio di Stato (rada stanu, Włochy) zwróciła się do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi w przedmiocie wykładni i stosowania prawa konkurencji Unii w świetle decyzji AGCM.

W swoim wyroku Trybunał określił szczegółowe zasady stosowania zakazu nadużywania pozycji dominującej, o którym mowa w art. 102 TFUE, w stosunku do przedsiębiorstwa dominującego, którego sieć dystrybucyjna jest zorganizowana wyłącznie na podstawie umowy, i sprecyzował w tym kontekście ciężar dowodu spoczywający na krajowym organie ochrony konkurencji.

Ocena Trybunału

Przed wszystkim Trybunał orzekł, że nadużycia, których dopuścili się dystrybutorzy należący do sieci dystrybucyjnej producenta posiadającego pozycję dominującą takiego jak Unilever, można przypisać temu producentowi na podstawie art. 102 TFUE, jeżeli zostanie stwierdzone, że działania te nie zostały podjęte w sposób niezależny przez tych dystrybutorów, lecz stanowią część polityki ustalonej jednostronnie przez tego producenta i realizowanej za pośrednictwem wspomnianych dystrybutorów.

W takim bowiem wypadku dystrybutorów, a w konsekwencji sieć dystrybucyjną, którą tworzą wraz z przedsiębiorstwem dominującym, należy uznać po prostu za instrument terytorialnego oddziaływania polityki handlowej tego przedsiębiorstwa i z tego względu za instrument, za pomocą którego w danym przypadku doszło do wprowadzenia w życie rozpatrywanej praktyki wykluczającej.

Jest tak w szczególności wówczas, gdy – tak jak w niniejszej sprawie – dystrybutorzy producenta dominującego są zobowiązani do podpisywania z podmiotami prowadzącymi punkty sprzedaży standardowych umów dostarczonych przez tego producenta i zawierających klauzule wyłączności na rzecz jego produktów.

Następnie Trybunał udzielił odpowiedzi na pytanie, czy do celów stosowania art. 102 TFUE, w przypadku takim jak rozpatrywany w sprawie w postępowaniu głównym, właściwy organ ochrony konkurencji jest zobowiązany do ustalenia, że klauzule wyłączności zawarte w umowach dystrybucyjnych skutkują wykluczeniem z rynku konkurentów równie skutecznych jak przedsiębiorstwo zajmujące pozycję dominującą, oraz czy organ ten jest zobowiązany do zbadania w sposób szczegółowy analiz ekonomicznych przedstawionych przez to przedsiębiorstwo, w szczególności wówczas, gdy są one oparte na teście zwanym „testem równie skutecznego konkurenta”.

W tym względzie Trybunał przypomniał, że nadużycie pozycji dominującej może być w szczególności stwierdzone, gdy zarzucane zachowanie wywołało skutki w postaci wykluczenia wobec konkurentów

równie skutecznych jak podmiot, który dopuścił się tego zachowania, pod względem struktury kosztów, potencjału innowacyjnego lub jakości, lub też gdy wspomniane zachowanie opiera się na wykorzystaniu środków innych niż środki wchodzące w zakres „normalnej” konkurencji, czyli pozacenowej. Zasadniczo do organów ochrony konkurencji należy wykazanie, że dane zachowanie ma charakter nadużycia, w świetle wszystkich istotnych okoliczności faktycznych towarzyszących rozpatrywanemu zachowaniu, w tym okoliczności, które zostały wskazane w materiale dowodowym przedstawionym w ramach obrony przez przedsiębiorstwo zajmujące pozycję dominującą.

Prawdą jest, że aby ustalić, czy dane zachowanie ma charakter nadużycia, organ ochrony konkurencji niekoniecznie musi wykazać, że zachowanie to rzeczywiście wywołało skutki antykonkurencyjne. W związku z tym organ ochrony konkurencji może stwierdzić naruszenie art. 102 TFUE, ustalając, że w okresie, w którym rozpatrywane zachowanie miało miejsce, miało ono w okolicznościach danej sprawy zdolność do ograniczenia konkurencji pozacenowej pomimo braku skutków. Jednakże owo wykazanie powinno co do zasady opierać się na konkretnych dowodach, które wykazują, wykraczając poza zwykłą hipotezę, rzeczywistą zdolność danej praktyki do wywołania takich skutków, przy czym istniejące w tym względzie wątpliwości należy rozstrzygać na korzyść przedsiębiorstwa stosującego taką praktykę.

O ile w celu dokonania oceny zdolności zachowania przedsiębiorstwa do ograniczenia konkurencji organ ochrony konkurencji może oprzeć się na ustaleniach nauk ekonomicznych potwierdzonych badaniami empirycznymi lub behawioralnymi, o tyle w celu stwierdzenia, czy w świetle tych ustaleń dane zachowanie należy uznać za mające zdolność do wywołania skutków w postaci wykluczenia na danym rynku, trzeba uwzględnić inne czynniki właściwe dla okoliczności sprawy, takie jak skala tego zachowania na rynku, ograniczenia zdolności produkcyjnych ciążące na dostawcach surowców lub okoliczność, że przedsiębiorstwo zajmujące pozycję dominującą jest przynajmniej w odniesieniu do części popytu partnerem, którego nie można pominąć.

W tym kontekście, jeśli chodzi konkretnie o używanie klauzul wyłączności, z orzecznictwa Trybunału wynika, że klauzule, na mocy których kontrahenci zobowiązali się do zaopatrywania się celem pokrycia całości lub znacznej części swojego zapotrzebowania u przedsiębiorstwa zajmującego pozycję dominującą, nawet jeśli nie towarzyszą im rabaty, stanowią ze swej natury nadużywanie pozycji dominującej i że to samo dotyczy rabatów lojalnościowych przyznawanych przez takie przedsiębiorstwo.

W wyroku Intel²⁴⁹ Trybunał uściślił jednak to orzecznictwo, wskazując w pierwszej kolejności, że jeżeli przedsiębiorstwo zajmujące pozycję dominującą utrzymuje w toku postępowania administracyjnego, iż jego zachowanie nie miało zdolności do wywołania zarzucanych skutków wykluczenia i przedstawia dowody na poparcie swoich twierdzeń, organ ochrony konkurencji jest w szczególności zobowiązany do dokonania oceny ewentualnego istnienia strategii mającej na celu wykluczenie konkurentów co najmniej równie skutecznych jak przedsiębiorstwo zajmujące pozycję dominującą.

W drugiej kolejności Trybunał dodał, że analiza zdolności wykluczającej jest również istotna dla oceny kwestii, czy system rabatów wchodzący zasadniczo w zakres zakazu określonego w art. 102 TFUE może być obiektywnie uzasadniony. Ponadto wynikające z systemu rabatów skutki wykluczenia, niekorzystne dla konkurencji, mogą zrównoważyć, czy też przeważać korzyści pod względem efektywności, z których ma pożytek również konsument. Takie wyważenie skutków kwestionowanej praktyki – korzystnych i niekorzystnych dla konkurencji – może być dokonane dopiero po

²⁴⁹ Wyrok z dnia 6 września 2017 r., *Intel/Komisja* (C-413/14 P, [EU:C:2017:632](#), pkt 138, zwany dalej „wyrokiem Intel”).

przeprowadzeniu związanego z analizowaną praktyką badania zdolności w zakresie wykluczenia konkurentów przynajmniej równie skutecznych jak przedsiębiorstwo zajmujące pozycję dominującą.

Otóż to uściślenie wprowadzone w wyroku Intel w odniesieniu do systemów rabatów należy rozumieć jako mające zastosowanie również do klauzul wyłączności.

Wynika z tego, że, po pierwsze, gdy organ ochrony konkurencji podejrzewa, że dane przedsiębiorstwo naruszyło art. 102 TFUE poprzez stosowanie takich klauzul, a przedsiębiorstwo to kwestionuje w toku postępowania konkretną zdolność tych klauzul do wykluczenia z rynku równie skutecznych konkurentów przedstawiając na tę okoliczność dowody, organ ten musi upewnić się na etapie kwalifikacji naruszenia, że klauzule te miały w okolicznościach danej sprawy rzeczywistą zdolność do wykluczenia z rynku konkurentów równie skutecznych jak to przedsiębiorstwo.

Po drugie, organ ochrony konkurencji, który wszczął to postępowanie, jest również zobowiązany ocenić w konkretny sposób zdolność tych klauzul do ograniczenia konkurencji, jeżeli w toku postępowania administracyjnego podejrzewane przedsiębiorstwo utrzymuje, że jego zachowanie jest uzasadnione.

W każdym wypadku, przedstawienie w toku postępowania dowodów mogących wykazać brak zdolności wywołania skutków ograniczających konkurencję rodzi po stronie tego organu ochrony konkurencji obowiązek ich zbadania.

W konsekwencji, gdy przedsiębiorstwo zajmujące pozycję dominującą przedstawiło analizę ekonomiczną w celu wykazania, że zarzucana mu praktyka nie może powodować wykluczenia konkurentów, właściwy organ ochrony konkurencji nie może wykluczyć znaczenia tej analizy bez podania powodów, dla których uważa, że analiza ta nie może przyczynić się do wykazania niezdolności naruszenia przez kwestionowane praktyki skutecznej konkurencji na danym rynku, a w konsekwencji bez umożliwienia temu przedsiębiorstwu określenia, jakie wnioski dowodowe mogłyby ją zastąpić.

Ponieważ sąd odsyłający odniósł się wyraźnie w swoim odesłaniu prejudycjalnym do testu „równie skutecznego konkurenta”, Trybunał stwierdził na koniec, że taki test jest tylko jedną z wielu metod pozwalających na dokonanie oceny, czy dana praktyka może wywoływać skutki w postaci wykluczenia. W konsekwencji organy ochrony konkurencji nie mogą być prawnie zobowiązane do stosowania tego testu w celu stwierdzenia, że dana praktyka stanowi nadużycie. Jednakże jeżeli wyniki takiego testu zostaną przedstawione przez zainteresowane przedsiębiorstwo w toku postępowania administracyjnego, organ ochrony konkurencji jest zobowiązany zbadać jego moc dowodową.

Wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r. (wielka izba), European Superleague Company (C-333/21, [EU:C:2023:1011](#))

Odesłanie prejudycjalne – Konkurencja – Rynek wewnętrzny – Przepisy ustanowione przez międzynarodowe związki sportowe – Zawodowa piłka nożna – Podmioty prawa prywatnego posiadające uprawnienia regulacyjne, kontrolne, decyzyjne i w zakresie nakładania sankcji – Zasady dotyczące uprzedniego zezwolenia na zawody, uczestnictwa w nich klubów piłkarskich i zawodników oraz eksploatacji praw handlowych i medialnych związanych z rzeczonymi zawodami – Równoległe wykonywanie działalności gospodarczej – Równoległe wykonywanie działalności gospodarczej – Eksploatacja odpowiednich praw handlowych i medialnych – Artykuł 101 ust. 1 TFUE – Decyzja związku przedsiębiorstw naruszająca konkurencję – Pojęcia antykonkurencyjnego „celu” i „skutku” – Wyłączenie na podstawie art. 101 ust. 3 TFUE – Przesłanki – Artykuł 102 TFUE – Nadużycie pozycji dominującej – Względy uzasadniające – Przesłanki – Artykuł 56 TFUE – Przeszkody w swobodnym świadczeniu usług – Ewentualne uzasadnienie – Przesłanki – Ciężar dowodu

Fédération internationale de football association (Międzynarodowa Federacja Piłki Nożnej, zwana dalej „FIFA”) jest stowarzyszeniem prawa szwajcarskiego, którego celem jest w szczególności stanowienie zasad i przepisów regulujących piłkę nożną i związane z nią kwestie, jak również kontrolowanie piłki nożnej we wszystkich jej formach na szczeblu światowym, lecz także organizowanie własnych międzynarodowych rozgrywek. FIFA składa się z krajowych związków piłki nożnej będących członkami jednej z sześciu uznanych przez nią konfederacji kontynentalnych, wśród których znajduje się Union des associations européennes de football (Unia Europejskich Związków Piłkarskich, Union of European Football Associations, zwana dalej „UEFA”), stowarzyszenie prawa szwajcarskiego, którego główne zadania polegają na nadzorowaniu i kontrolowaniu rozwoju piłki nożnej we wszystkich jej formach na szczeblu europejskim. Owe związki krajowe, jako członkowie FIFA i UEFA, mają obowiązek w szczególności zapewnienia przestrzegania statutów, regulaminów, wytycznych i decyzji FIFA i UEFA przez swoich własnych członków lub podmioty zrzeszone, a także przez wszystkie podmioty piłki nożnej, w szczególności ligi zawodowe, kluby piłkarskie i zawodników.

FIFA i UEFA, zgodnie ze swoimi statutami, są uprawnione do wydawania zezwoleń na organizowanie międzynarodowych zawodowych rozgrywek piłki nożnej, a w szczególności rozgrywek między klubami piłkarskimi zrzeszonymi w związku krajowym (lub „międzyklubowych rozgrywek piłki nożnej”). Mogą one również organizować takie rozgrywki i eksploatować różne związane z nimi prawa.

European Superleague Company, SL (zwana dalej „ESLC”) jest spółką prawa hiszpańskiego utworzoną przez kilka zawodowych klubów piłkarskich w celu organizacji nowych corocznych europejskich rozgrywek międzyklubowych piłki nożnej, zwanych „Superleague”.

Umowa zawierająca porozumienie akcjonariuszy i inwestycyjne, która wiąże promotorów projektu, uzależnia utworzenie Superleague od uznania jej przez FIFA lub UEFA za nowe rozgrywki zgodne z ich statutami.

W następstwie ogłoszenia utworzenia Superleague FIFA i UEFA wydały w dniu 21 stycznia 2021 r. wspólne oświadczenie, w którym wyraziły odmowę uznania tych nowych rozgrywek, i ostrzegły, że każdy uczestniczący w nich zawodnik lub klub zostanie wykluczony z rozgrywek organizowanych przez FIFA i UEFA. W kolejnym komunikacie UEFA i liczne związki krajowe przypomniały o możliwości podjęcia środków dyscyplinarnych wobec uczestników Superleague, polegających w szczególności na ich wykluczeniu z niektórych głównych rozgrywek europejskich i światowych.

W tych okolicznościach ESLC wniosło do Juzgado de lo Mercantil n° 17 de Madrid (sądu gospodarczego nr 17 w Madrycie, Hiszpania) skargę zmierzającą w istocie do stwierdzenia bezprawnego i szkodliwego charakteru tych oświadczeń, jak również zachowań, za pomocą których FIFA, UEFA i będące ich członkami związki krajowe mogłyby skonkretyzować rzeczne oświadczenia.

Zdaniem tego sądu FIFA i UEFA posiadają monopol lub co najmniej zajmują pozycję dominującą na rynku organizacji i komercyjnego wykorzystania międzynarodowych rozgrywek międzyklubowych piłki nożnej, a także na rynku eksploatacji różnych związanych z nimi praw. W tym kontekście ów sąd zastanawia się nad zgodnością niektórych przepisów statutowych FIFA i UEFA z prawem Unii, w szczególności z art. 101 i 102 TFUE, a także z postanowieniami dotyczącymi różnych swobód podstawowych zagwarantowanych w traktacie FUE.

W wyroku wydanym tego samego dnia co dwa inne wyroki²⁵⁰ dotyczące stosowania prawa gospodarczego Unii do przepisów stanowionych przez międzynarodowe lub krajowe federacje

²⁵⁰ Wyroki: z dnia 21 grudnia 2023 r., *International Skating Union/Commission* (C-124/21 P, [EU:C:2023:1012](#)); z dnia 21 grudnia 2023 r., *Royal Antwerp Football Club* (C-680/21, [EU:C:2023:1010](#)).

sportowe Trybunał, orzekający w składzie wielkiej izby, sprecyzował warunki, na jakich można uznać, że przyjęte przez FIFA i UEFA zasady dotyczące, po pierwsze, uprzedniego zezwolenia na międzynarodowe rozgrywki międzyklubowe piłki nożnej, uczestnictwa w nich klubów piłkarskich i zawodników, jak również sankcji ustanowionych w powiązaniu z tymi zasadami, a po drugie, eksploatacji różnych związanych z tymi rozgrywkami praw, stanowią nadużycie pozycji dominującej w rozumieniu art. 102 TFUE, jak również antykonkurencyjny kartel w rozumieniu art. 101 TFUE. Trybunał wypowiedział się też w przedmiocie zgodności rzeczonych zasad dotyczących uprzedniego zezwolenia, uczestnictwa i sankcji ze swobodą świadczenia usług zagwarantowaną w art. 56 TFUE.

Ocena Trybunału

Na wstępie Trybunał przedstawił uwagi zebrane w trzy grupy.

Przede wszystkim wyjaśnił on, że pytania zadane przez sąd odsyłający odnoszą się wyłącznie do przyjętych przez FIFA i UEFA zasad dotyczących, po pierwsze, uprzedniego zezwolenia na międzynarodowe rozgrywki międzyklubowe piłki nożnej oraz uczestnictwa w nich zawodowych klubów piłkarskich oraz ich zawodników, a po drugie, eksploatacji różnych praw związanych z tymi rozgrywkami. Nie zwrócono się więc do Trybunału o zajęcie stanowiska w przedmiocie samego istnienia FIFA i UEFA ani w przedmiocie zasadności innych zasad przyjętych przez te dwie federacje, ani wreszcie w przedmiocie istnienia lub cech samego projektu Superleague, czy to w świetle reguł konkurencji czy też swobód gospodarczych ustanowionych w traktacie FUE.

Następnie Trybunał zauważył, że wszystkie zasady, w przedmiocie których zwrócono się do niego z pytaniami, wchodzą w zakres stosowania postanowień traktatu FUE dotyczących prawa konkurencji, a także postanowień dotyczących swobód przepływu. W tym względzie Trybunał przypomniał, że w zakresie, w jakim uprawianie sportu stanowi działalność gospodarczą, wchodzi ono w zakres przepisów prawa Unii, które mają zastosowanie w przypadku takiej działalności, z wyjątkiem pewnych przepisów szczególnych przyjętych wyłącznie ze względów o charakterze niegospodarczym i dotyczących jedynie kwestii związanych wyłącznie ze sportem jako takim. Tymczasem sporne zasady – niezależnie od tego, czy zostały przyjęte przez FIFA czy UEFA – nie są objęte takim wyjątkiem, ponieważ dotyczą uprawiania piłki nożnej jako działalności gospodarczej.

Wreszcie w odniesieniu do konsekwencji, jakie mogą być związane z art. 165 TFUE, który określa zarówno cele przypisane działaniom Unii w dziedzinie sportu, jak i środki, z których można skorzystać, aby przyczynić się do realizacji tych celów, Trybunał zauważył, że owo postanowienie nie stanowi przepisu szczególnego wyłączającego sport spod stosowania wszystkich lub niektórych innych postanowień prawa pierwotnego Unii, które mogą być do niego stosowane, lub przepisu nakazującego zapewnienie mu szczególnego traktowania w ramach tego stosowania. Przypomniał on ponadto, że przy stosowaniu postanowień traktatu FUE dotyczących prawa konkurencji i swobód przepływu niezaprzeczalne cechy szczególne działalności sportowej mogą zostać uwzględnione obok innych elementów, o ile cechy te okażą się istotne, przy czym należy zauważyć, że uwzględnienie to może nastąpić jedynie w ramach i z poszanowaniem przesłanek oraz kryteriów stosowania przewidzianych w każdym z tych postanowień.

W świetle tych uwag i po stwierdzeniu, że FIFA i UEFA należy uznać za „przedsiębiorstwa” w rozumieniu europejskiego prawa konkurencji, ponieważ wykonują one działalność gospodarczą taką jak organizowanie rozgrywek piłki nożnej i eksploatacja związanych z nimi praw, Trybunał zajął się w pierwszej kolejności kwestią, czy wprowadzenie przez FIFA i UEFA zasad dotyczących uprzedniego zezwolenia na międzyklubowe rozgrywki piłki nożnej oraz uczestnictwa w tych rozgrywkach, pod rygorem sankcji, można uznać z jednej strony za nadużycie pozycji dominującej w rozumieniu art. 102 TFUE, a z drugiej strony za antykonkurencyjny kartel w rozumieniu art. 101 TFUE.

W tym względzie Trybunał wyjaśnił, że specyfika zawodowej piłki nożnej, w szczególności jej społeczne, kulturalne i medialne znaczenie, a także fakt, iż sport ten opiera się na otwartości i zasługach

sportowych, pozwalają uznać, że uzasadnione jest objęcie organizacji i przebiegu międzynarodowych zawodowych rozgrywek piłki nożnej wspólnymi zasadami mającymi na celu zapewnienie jednolitości i koordynacji tych rozgrywek w ramach ogólnego kalendarza, a także promowanie organizacji zawodów sportowych opartych na pewnej równości szans oraz na zasługach. Ponadto uzasadnione jest zapewnienie przestrzegania tych wspólnych zasad za pomocą zasad takich jak te przyjęte przez FIFA i UEFA w kwestii uprzedniego zezwolenia na rzeczone rozgrywki, jak również uczestnictwa w nich klubów i zawodników. Wynika z tego, że w szczególnym kontekście zawodowej piłki nożnej i działalności gospodarczej, z którą wiąże się uprawianie tego sportu, ani przyjęcia tych zasad, ani ich stosowania nie można uznać, co do zasady i w sposób ogólny, za „nadużywanie pozycji dominującej” w rozumieniu art. 102 TFUE. To samo dotyczy sankcji ustanowionych w powiązaniu z tymi zasadami, ponieważ takie sankcje są co do zasady uzasadnione w celu zagwarantowania skuteczności rzeczonych zasad.

Natomiast żadna z tych cech szczególnych nie pozwala na uznanie za uzasadnione przyjęcia i stosowania zasad, a także sankcji ustanowionych w powiązaniu z tymi zasadami, które nie są obwarowane kryteriami materialnymi ani regułami proceduralnymi właściwymi dla zapewnienia ich przejrzystego, obiektywnego, niedyskryminacyjnego i proporcjonalnego charakteru. Dokładniej rzecz ujmując, konieczne jest, aby owe kryteria i warunki zostały ustanowione w dostępnej formie przed przystąpieniem do stosowania omawianych zasad. Ponadto, aby można było uznać wspomniane kryteria i warunki za niedyskryminacyjne, nie mogą one uzależniać organizacji i komercyjnego wykorzystania rozgrywek, których organizatorami są osoby trzecie, jak również uczestnictwa w nich klubów i zawodników od wymogów, które byłyby albo odmienne od wymogów mających zastosowanie do rozgrywek organizowanych i komercyjnie wykorzystywanych przez podmiot podejmujący decyzje, albo identyczne lub podobne, lecz niemożliwe lub nadmiernie utrudnione do spełnienia w praktyce przez przedsiębiorstwo, które nie ma takiego samego statusu związku lub takich samych uprawnień jak ów podmiot i które w związku z tym znajduje się w odmiennej od niego sytuacji. Wreszcie, aby sankcje ustanowione w powiązaniu z tymi zasadami nie miały charakteru uznaniowego, muszą być one uregulowane przez kryteria, które powinny być nie tylko przejrzyste, obiektywne, precyzyjne i niedyskryminacyjne, ale także gwarantować, że owe sankcje będą określane w każdym konkretnym przypadku – przy poszanowaniu zasady proporcjonalności – z uwzględnieniem w szczególności charakteru, czasu trwania i wagi stwierdzonego uchybienia.

Wynika z tego, że w przypadku gdy zasady dotyczące uprzedniego zezwolenia, uczestnictwa i wymierzania sankcji nie są obwarowane kryteriami materialnymi ani regułami proceduralnymi właściwymi dla zapewnienia przejrzystego, obiektywnego, precyzyjnego, niedyskryminacyjnego i proporcjonalnego charakteru tych zasad, ich przyjęcie i stosowanie stanowi nadużycie pozycji dominującej w rozumieniu art. 102 TFUE.

Co się tyczy stosowania art. 101 TFUE do tych zasad, Trybunał zauważył, że nawet jeśli przyjęcie zasad dotyczących uprzedniego zezwolenia na międzyklubowe rozgrywki piłki nożnej może być usprawiedliwione realizacją pewnych uzasadnionych celów, takich jak cel polegający na zapewnieniu przestrzegania zasad, wartości i reguł gry, które leżą u podstaw zawodowej piłki nożnej, to jednak przyznają one FIFA i UEFA uprawnienie do zezwolenia na dostęp każdego przedsiębiorstwa będącego potencjalnym konkurentem do danego rynku, do kontrolowania tego dostępu lub do uzależnienia go od spełnienia warunków, a zatem do określenia zarówno poziomu konkurencji, jaki może istnieć na tym rynku, jak i warunków, na jakich ta ewentualna konkurencja może być prowadzona.

Ponadto zasady dotyczące uczestnictwa klubów i zawodników w takich rozgrywkach mogą wzmacniać antykonkurencyjny cel, który jest nierozzerwalnie związany z każdym mechanizmem uprzedniego zezwolenia, który nie jest obwarowany ograniczeniami, obowiązkami i kontrolą właściwymi dla zapewnienia ich przejrzystego, obiektywnego, precyzyjnego i niedyskryminacyjnego charakteru, uniemożliwiając każdemu przedsiębiorstwu organizującemu potencjalnie konkurencyjne rozgrywki skuteczne skorzystanie z zasobów dostępnych na rynku, a mianowicie z klubów i zawodników, którzy w przypadku udziału w rozgrywkach, na które FIFA i UEFA nie wydały uprzedniego zezwolenia, narażają się na sankcje, które nie są obwarowane jakimkolwiek kryterium materialnym ani

jakimkolwiek regułami proceduralnymi właściwymi dla zapewnienia ich przejrzystego, obiektywnego, precyzyjnego, niedyskryminacyjnego i proporcjonalnego charakteru.

Wynika stąd, że w przypadku gdy nie są one obwarowane takimi kryteriami i takimi regułami proceduralnymi, rozpatrywane zasady ze swej natury wykazują wystarczający stopień szkodliwości dla konkurencji i w konsekwencji należy uznać, że mają one na celu zapobieżenie konkurencji. Są one zatem objęte zakazem przewidzianym w art. 101 ust. 1 TFUE i nie zachodzi konieczność badania ich rzeczywistych lub potencjalnych skutków.

W drugiej kolejności Trybunał zajął się kwestią, czy rozpatrywane zasady dotyczące uprzedniego zezwolenia, uczestnictwa i wymierzania sankcji mogą skorzystać z wyłączenia lub zostać uznane za uzasadnione. W tym względzie Trybunał przypomniał, po pierwsze, że niektóre szczególne zachowania, takie jak przyjęte przez związek zasady etyczne lub deontologiczne, mogą nie być objęte zakazem ustanowionym w art. 101 ust. 1 TFUE, nawet jeśli ich nieodłącznym skutkiem jest ograniczenie konkurencji, jeżeli są one usprawiedliwione realizacją uzasadnionych celów interesu ogólnego, które same w sobie są pozbawione antykonkurencyjnego charakteru, a konieczność i proporcjonalny charakter wprowadzonych w tym celu środków zostały należycie wykazane. Wyjaśnił on jednak, że orzecznictwo to nie ma zastosowania w przypadku zachowań, które ze względu na sam swój charakter naruszają art. 102 TFUE lub które wykazują stopień szkodliwości uzasadniający uznanie, że ich „celem” jest zapobieżenie, ograniczenie lub zakłócenie konkurencji w rozumieniu art. 101 TFUE.

Po drugie, co się tyczy wyłączenia przewidzianego w art. 101 ust. 3 TFUE, do strony, która powołuje się na to wyłączenie, należy wykazanie spełnienia czterech kumulatywnych przesłanek. Otóż dane zachowanie musi pozwolić z wystarczającym stopniem prawdopodobieństwa na osiągnięcie wzrostu efektywności przy zastrzeżeniu dla użytkowników słusznej części zysku, który wynika z tego wzrostu, nie nakładając ograniczeń, które nie są niezbędne do osiągnięcia takiego wzrostu, i nie eliminując wszelkiej skutecznej konkurencji w stosunku do znacznej części danych produktów lub usług.

Do sądu odsyłającego należy dokonanie oceny, na podstawie dowodów przedstawionych przez strony w postępowaniu głównym, czy przesłanki te są spełnione w niniejszej sprawie. Niemniej jednak, jeśli chodzi o ostatnią przesłankę dotyczącą utrzymania skutecznej konkurencji, Trybunał zauważył, że sąd odsyłający będzie musiał wziąć pod uwagę okoliczność, iż zasady dotyczące uprzedniego zezwolenia, uczestnictwa i wymierzania sankcji nie są obwarowane kryteriami materialnymi ani regułami proceduralnymi właściwymi dla zapewnienia ich przejrzystego, obiektywnego, precyzyjnego i niedyskryminacyjnego charakteru, wobec czego taka sytuacja może pozwolić podmiotom, które przyjęły te zasady, na zapobieżenie wszelkiej konkurencji na rynku organizacji i komercyjnego wykorzystania międzyklubowych rozgrywek piłki nożnej na terytorium Unii.

Zgodnie z tym z orzecznictwa Trybunału dotyczącego art. 102 TFUE wynika, że stanowiące nadużycie zachowanie przedsiębiorstwa zajmującego pozycję dominującą może nie podlegać zakazowi przewidzianemu w tym postanowieniu, jeżeli dane przedsiębiorstwo wykaże, iż jego zachowanie było albo obiektywnie uzasadnione okolicznościami niezwiązanymi z przedsiębiorstwem i proporcjonalne do tego uzasadnienia, albo zrównoważone przez korzyści pod względem efektywności – a nawet korzyści te mogły nad nim przeważać – z pożytkiem również dla konsumentów.

W niniejszej sprawie, jeśli chodzi z jednej strony o ewentualne obiektywne uzasadnienie, wprowadzone przez FIFA i UEFA zasady mają na celu zastrzeżenie dla tych podmiotów organizacji wszelkich rozgrywek tego rodzaju, co grozi wyeliminowaniem wszelkiej konkurencji ze strony przedsiębiorstwa trzeciego, wobec czego takie zachowanie stanowi zakazane przez art. 102 TFUE nadużycie pozycji dominującej, które nie jest uzasadnione wymogami technicznymi i handlowymi. Z drugiej strony, co się tyczy korzyści pod względem efektywności, do tych dwóch związków sportowych będzie należało wykazanie przed sądem odsyłającym, że ich zachowanie może prowadzić do wzrostu efektywności, że ów wzrost efektywności neutralizuje prawdopodobne szkodliwe skutki tego zachowania dla konkurencji na odnośnych rynkach, a także dla interesów konsumentów, że

wspomniane zachowanie jest niezbędne do osiągnięcia takiego wzrostu efektywności i że nie eliminuje ono skutecznej konkurencji poprzez usunięcie wszystkich lub większości istniejących źródeł rzeczywistej lub potencjalnej konkurencji.

W trzeciej kolejności, jeśli chodzi o zasady FIFA i UEFA dotyczące praw, jakie mogą powstać w związku z międzyklubowymi rozgrywkami zawodowej piłki nożnej organizowanymi przez te podmioty, Trybunał zauważył, że owe zasady – ze względu na ich treść, cele, które obiektywnie mają osiągnąć w odniesieniu do konkurencji, jak również kontekst gospodarczy i prawny, w jaki się wpisują – mogą nie tylko zapobiec wszelkiej konkurencji między zawodowymi klubami piłkarskimi zrzeszonymi w krajowych związkach piłki nożnej będących członkami FIFA i UEFA, w ramach sprzedaży różnych praw związanych z meczami, w których te kluby uczestniczą, ale także wpłynąć na funkcjonowanie konkurencji na niekorzyść przedsiębiorstw trzecich działających na wszystkich rynkach mediów lub usług znajdujących się na późniejszym etapie względem tej sprzedaży, ze szkodą dla konsumentów i telewidzów.

Wynika z tego, że takie zasady mają na celu zapobieżenie lub ograniczenie konkurencji na różnych odnośnych rynkach w rozumieniu art. 101 ust. 1 TFUE i stanowią „nadużywanie” pozycji dominującej w rozumieniu art. 102 TFUE, chyba że ich charakter jest uzasadniony w szczególności w świetle wzrostu efektywności oraz korzyści zastrzeżonych dla użytkowników. Sąd odsyłający będzie musiał zatem ustalić, po pierwsze, czy negocjowanie zakupu tych praw od dwóch posiadających wyłączność sprzedawców umożliwia obecnym lub potencjalnym nabywcom zmniejszenie kosztów transakcji oraz niepewności, z jaką musieliby się zmierzyć, gdyby musieli negocjować indywidualnie z uczestniczącymi klubami, a po drugie, czy zysk osiągnięty ze scentralizowanej sprzedaży tych praw umożliwia zapewnienie, w możliwy do udowodnienia sposób, pewnej formy solidarnej redystrybucji w ramach piłki nożnej z korzyścią dla wszystkich użytkowników.

W czwartej i ostatniej kolejności Trybunał stwierdził, że zasady dotyczące uprzedniego zezwolenia, uczestnictwa i wymierzania sankcji stanowią przeszkodę dla swobody świadczenia usług ustanowionej w art. 56 TFUE. Pozwalając bowiem FIFA i UEFA na kontrolowanie w uznaniowy sposób możliwości organizowania i komercyjnego wykorzystania przez każde przedsiębiorstwo trzecie rozgrywek międzyklubowych na terytorium Unii, możliwości uczestniczenia w tych rozgrywkach przez każdy zawodowy klub piłkarski, a także, pośrednio, możliwości świadczenia przez każde inne przedsiębiorstwo usług związanych z organizacją lub komercyjnym wykorzystaniem tych rozgrywek, owe zasady mogą nie tylko utrudniać wykonywanie różnych rodzajów działalności gospodarczej, o których mowa, lub czynić ich wykonywanie mniej atrakcyjnym, lecz wręcz uniemożliwiać je, ograniczając dostęp do nich wszystkim nowym podmiotom. Ponadto brak obiektywnego, niedyskryminacyjnego i znanego z góry kryterium regulującego te zasady nie pozwala uznać, że ich przyjęcie jest usprawiedliwione uzasadnionym celem interesu ogólnego.

3. Koncentracje

Wyrok z dnia 13 lipca 2023 r. (wielka izba), Komisja/CK Telecoms UK Investments (C-376/20 P, [EU:C:2023:561](#))

Odwołanie – Konkurencja – Rozporządzenie (WE) nr 139/2004 – Kontrola koncentracji przedsiębiorstw – Usługi telekomunikacji ruchomej – Decyzja uznająca koncentrację za niezgodną z rynkiem wewnętrznym – Rynek oligopolistyczny – Znaczące przeszkoda w skutecznej konkurencji – Nieskoordynowane skutki – Standard dowodowy – Zakres uznania, jakim dysponuje Komisja Europejska w kwestiach ekonomicznych – Granice kontroli sądowej – Wytyczne w sprawie koncentracji horyzontalnych – Czynniki istotne dla wykazania znaczącej przeszkody w skutecznej konkurencji – Pojęcia „ważnej siły konkurencyjnej” i „bliskich konkurentów” – Bliskość konkurencji między stronami koncentracji – Analiza ilościowa skutków planowanej

Zamiar koncentracji dwóch z czterech operatorów telefonii ruchomej działających na detalicznym rynku usług telekomunikacji ruchomej w Zjednoczonym Królestwie został zgłoszony Komisji Europejskiej w dniu 11 września 2015 r. Projekt ten miał umożliwić spółce CK Hutchison Holdings Ltd, za pośrednictwem jej pośredniej spółki zależnej Hutchison 3G UK Investments Ltd, późniejszej CK Telecoms UK Investments Ltd (zwanej dalej „CK Telecoms”), przejęcie wyłącznej kontroli nad spółką Telefónica Europe plc (zwaną dalej „O2”). W wyniku planowanej koncentracji Hutchison 3G UK Ltd (zwana dalej „Three”), pośrednia spółka zależna spółki CK Hutchison Holdings, i O2 zostałyby głównym uczestnikiem tego rynku, wyprzedzając obu pozostałych operatorów, czyli EE Ltd, będącą spółką zależną BT Group plc (zwane dalej „BT/EE”) i byłym operatorem zasiedziałym, oraz Vodafone.

Decyzją z dnia 11 maja 2016 r.²⁵¹ Komisja, na podstawie rozporządzenia w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw²⁵² i swoich wytycznych w sprawie oceny koncentracji horyzontalnych²⁵³, uznała koncentrację za niezgodną z rynkiem wewnętrznym. Instytucja ta przedstawiła trzy „teorie szkody”. Komisja uznała bowiem, że transakcja stworzyłaby znaczące przeszkody w skutecznej konkurencji z powodu nieskoordynowanych skutków związanych, po pierwsze, z eliminacją silnej presji konkurencyjnej na rynku detalicznym (pierwsza „teoria szkody”), co prawdopodobnie spowodowałoby wzrost cen usług telekomunikacji ruchomej i ograniczenie wyboru dla konsumentów. Po drugie, ponieważ rynek właściwy charakteryzował się tym, że firmy BT/EE i Three z jednej strony oraz Vodafone i O2 z drugiej strony zawarły umowy dotyczące wspólnego korzystania z sieci, transakcja ta miałaby negatywny wpływ na jakość usług świadczonych konsumentom, utrudniając rozwój infrastruktury sieci ruchomej w Zjednoczonym Królestwie (druga „teoria szkody”). Po trzecie, koncentracja mogła wywołać znaczące nieskoordynowane skutki na rynku hurtowym (trzecia „teoria szkody”).

Sąd, do którego CK Telecoms wniosło skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji, miał zatem wypowiedzieć się, po raz pierwszy, na temat warunków stosowania rozporządzenia w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw do koncentracji na rynku oligopolistycznym niepociągającej za sobą ani stworzenia, ani umocnienia indywidualnej lub zbiorowej pozycji dominującej, lecz mogącej wywołać nieskoordynowane skutki.

W wyroku z dnia 28 maja 2020 r.²⁵⁴ Sąd stwierdził nieważność spornej decyzji i orzekł, w istocie, że Komisja nie zdołała wykazać, iż zgłoszona koncentracja wywołałaby nieskoordynowane skutki mogące powodować znaczące przeszkody w skutecznej konkurencji, czy to na rynku detalicznym, zgodnie z pierwszą i drugą teorią szkody, czy też na rynku hurtowym, zgodnie z teorią trzecią.

²⁵¹ Decyzja Komisji z dnia 11 maja 2016 r., uznająca koncentrację za niezgodną z rynkiem wewnętrznym (sprawa M.7612 – Hutchison 3G UK/Telefónica UK), notyfikowana pod numerem C(2016)2796, dostępna w języku angielskim, w wersji jawnej, pod następującym adresem: <https://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m7612_6555_3.pdf>, opublikowana w formie streszczenia w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* (Dz.U. 2016, C 357, s. 15, zwana dalej „sporną decyzją”).

²⁵² Rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (Dz.U. 2004, L 24, s. 1).

²⁵³ Wytyczne w sprawie oceny horyzontalnego połączenia przedsiębiorstw na mocy rozporządzenia Rady w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (Dz.U. 2004, C 31, s. 5: wyd. spec. w jęz. polskim rozdz. 8, t. 3 s. 10, zwane dalej „wytycznymi”).

²⁵⁴ Wyrok z dnia 28 maja 2020 r., *CK Telecoms UK Investments/Komisja* (T-399/16, [EU:T:2020:217](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TJ/?uri=CELEX:2020:217), zwany dalej „zaskarżonym wyrokiem”).

Komisja wniosła odwołanie od zaskarżonego wyroku.

W swoim wyroku Trybunał, orzekający w składzie wielkiej izby, uznał za zasadne większość zarzutów szczegółowych sformułowanych przez Komisję w ramach sześciu zarzutów podniesionych na poparcie jej odwołania i w konsekwencji uchylił zaskarżony wyrok w całości. Przy tej okazji Trybunał przedstawił wyjaśnienia dotyczące w szczególności: (i) standardu dowodu wymaganego od Komisji, aby stwierdzić ewentualne istnienie „znaczącej przeszkody w skutecznej konkurencji”, (ii) wykładni art. 2 ust. 3 rozporządzenia w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw, (iii) zakresu kontroli sądowej, (iv) wykładni pojęć „ważnej siły konkurencyjnej” i „bliskich konkurentów”, (v) wzrostu efektywności, który Komisja może wziąć pod uwagę oraz (vi) całościowej oceny istotnych czynników mogących wywołać – lub nie – znaczące nieskoordynowane skutki na rynku oligopolistycznym.

Ocena Trybunału

Po pierwsze, Trybunał zbadał zarzut mający zakwestionować, co do zasady, ustalenie przez Sąd standardu dowodu wymaganego od Komisji w ramach prospektywnej analizy skutków rozpatrywanej koncentracji w celu wykazania istnienia ewentualnych znaczących przeszkód w skutecznej konkurencji mogących uzasadniać decyzję stwierdzającą niezgodność z rynkiem wewnętrznym.

Co się tyczy ustalenia wymaganego standardu dowodu, Trybunał zauważył na wstępie, że przepisy rozporządzenia w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw określające uprawnienia Komisji w dziedzinie kontroli koncentracji²⁵⁵ mają charakter symetryczny, jeśli chodzi o wymogi dowodowe nałożone na Komisję w celu wykazania, czy zgłoszona koncentracja znacząco przeszkadzałaby w skutecznej konkurencji, czy też by w niej znacząco nie przeszkadzała – i czy wobec tego należy ją uznać za niezgodną, czy też za zgodną z rynkiem wewnętrznym. W tym kontekście Trybunał przypomniał, że wymagana w ten sposób analiza nie może opierać się na żadnym ogólnym domniemaniu zgodności lub niezgodności z rynkiem wewnętrznym. Ponadto wymagany standard dowodu nie zależy ani od rodzaju koncentracji badanej przez Komisję, ani od wewnętrznej złożoności tezy o utrudnieniu konkurencji zakładanej w odniesieniu do zgłoszonej koncentracji. W tych warunkach, zważywszy na prospektywny charakter wymaganej analizy ekonomicznej, Trybunał stwierdził, że aby Komisja mogła wypowiedzieć się w przedmiocie koncentracji, wystarczy, że wykaże za pomocą wystarczająco istotnych i spójnych dowodów, iż jest bardziej prawdopodobne niż nieprawdopodobne, że owa koncentracja znacząco przeszkadzałaby – lub że by nie przeszkadzała – w skutecznej konkurencji na rynku wewnętrznym lub na jego znacznej części. Wobec tego stwierdzając w zaskarżonym wyroku, że Komisja jest zobowiązana wykazać z „dużym prawdopodobieństwem wystąpienie znaczących przeszkód” w skutecznej konkurencji w następstwie koncentracji i że „wymogi dowodowe mające zastosowanie w niniejszej sprawie są zatem bardziej rygorystyczne niż wymóg, zgodnie z którym znacząca przeszkoda w skutecznej konkurencji jest »bardziej prawdopodobna niż nieprawdopodobna«”, Sąd zastosował wymóg dowodowy niewynikający z rozporządzenia w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Trybunał i naruszył w ten sposób prawo.

Po drugie, Trybunał orzekł, że dokonana przez Sąd wykładnia art. 2 ust. 3 rozporządzenia w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw jest w świetle motywu 25 tego rozporządzenia błędna w odniesieniu do przesłanek wymaganych do stwierdzenia ewentualnego istnienia znaczącej przeszkody w skutecznej konkurencji wynikającej z koncentracji mającej nieskoordynowane skutki na rynku oligopolistycznym. Sąd uznał, że motyw ten przewiduje dwie przesłanki kumulatywne, aby takie skutki mogły w pewnych okolicznościach powodować znaczącą przeszkodę w skutecznej konkurencji,

²⁵⁵ Zobacz, w tym przypadku, art. 2 ust. 2 i 3 oraz art. 8 ust. 1 i 3 rozporządzenia w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw.

mianowicie, po pierwsze, eliminację znacznej presji konkurencyjnej, jaką wywierały na siebie łączące się przedsiębiorstwa, a po drugie, redukcję presji konkurencyjnej na pozostałych konkurentów. Sąd wymagał zatem od Komisji wykazania, że te dwie przesłanki zostały spełnione w niniejszym przypadku. Tymczasem, jako że taka wykładnia, zakładająca kumulatywny charakter wspomnianych przesłanek, oznacza, że eliminacja silnej presji konkurencyjnej, jaką wywierały na siebie łączące się przedsiębiorstwa, oraz jednostronna podwyżka cen, które mogłyby z tego wynikać, same w sobie nigdy nie są wystarczające, aby wykazać znaczącą przeszkodę w skutecznej konkurencji, wykładnia ta jest niezgodna z celem rozporządzenia w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw, które to rozporządzenie ma na celu ustanowienie kontroli wszystkich koncentracji mogących spowodować taką przeszkodę, w tym koncentracji wywołujących nieskoordynowane skutki.

Po trzecie, wyciągając konsekwencje z powyższych zasadniczych kwestii, Trybunał przystąpił do zbadania zarzutu, w którym Komisja w istocie podniosła najpierw, że Sąd przekroczył granice spoczywającej na nim kontroli sądowej poprzez dokonanie wykładni pojęć „ważnej siły konkurencyjnej” i „bliskich konkurentów”, następnie – że przeinaczył zarówno sporną decyzję, jak i odpowiedź Komisji na skargę, a wreszcie – że dokonał błędnej wykładni pojęć „ważnej siły konkurencyjnej” i „bliskich konkurentów” zawartych w wytycznych.

W tym względzie Trybunał podkreślił na wstępie, że nie można zarzucać Sądowi, iż dokonując wykładni tych pojęć, przekroczył granice spoczywającej na nim kontroli sądowej. Chociaż bowiem prawdą jest, że pojęcia te wymagają analizy ekonomicznej przy ich stosowaniu, niemniej sąd Unii pozostaje właściwy do dokonywania ich wykładni w ramach sprawowanej przez siebie kontroli decyzji Komisji wydanych w dziedzinie kontroli koncentracji.

Niemniej jednak badanie przez Trybunał kwestionowanych fragmentów uzasadnienia wskazuje, że niedostatki stwierdzone przez Sąd w związku z zastosowaniem tych pojęć wynikają zarówno z przeinaczenia spornej decyzji, jak i z błędnej wykładni pojęć „ważnej siły konkurencyjnej” i „bliskich konkurentów”.

Z jednej strony z decyzji tej nie wynika, że Komisja uznała, iż eliminacja „ważnej siły konkurencyjnej” lub bliskość konkurencji wystarczyłyby w niniejszym przypadku, same w sobie, do wykazania znaczącej przeszkody w skutecznej konkurencji. Stwierdzając coś przeciwnego, Sąd przeinaczył zatem sens spornej decyzji. Z drugiej strony Trybunał stwierdził, że Sąd naruszył prawo poprzez przyjęcie, iż aby móc uznać przedsiębiorstwo za „ważną siłę konkurencyjną”, Komisja powinna była wykazać w szczególności, że dane przedsiębiorstwo szczególnie agresywnie konkurowało pod względem cen i zmuszało innych uczestników rynku do dostosowania się do jego cen, podczas gdy wystarczy wykazać, że przedsiębiorstwo to odgrywało ważniejszą rolę w konkurencji, niż pozwalałyby zakładać jego udziały w rynku lub wszelkie inne podobne wskaźniki, co potwierdza pkt 37 wytycznych. Wobec tego Sąd niesłusznie stwierdził w niniejszym przypadku, że Komisja nie wykazała w sposób wymagany prawem, iż Three jest objęte tym pojęciem. Podobnie Trybunał uznał, że przy posługiwaniu się pojęciem „bliskich konkurentów” Sąd nie miał również podstaw, by wymagać od Komisji wykazania „szczegółnej” bliskości łączących się przedsiębiorstw, aby móc uznać je za „bliskich konkurentów”.

Po czwarte, jeśli chodzi o analizę ilościową skutków planowanej koncentracji dla cen, która również została uznana przez Sąd za niewystarczającą popartą, z analizy odnośnych punktów zaskarżonego wyroku wynika, że żadna z okoliczności uwzględnionych przez Sąd nie jest właściwa, aby poprzeć krytykowane stwierdzenie.

Z jednej strony bowiem Sąd, zauważając – po porównaniu oszacowania, przedstawionego jako niekwestionowane, przewidywanego w niniejszym przypadku wzrostu cen z wyższymi wartościami ustalonymi w innych sprawach – że wartości te nie zostały uznane przez Komisję za „znaczące”, przeinaczył pisma procesowe Komisji złożone w pierwszej instancji, które wskazują na brak zgody stron co do oszacowania, jakie należy przyjąć, i niesłusznie porównał niniejszą sprawę z tymi innymi sprawami dotyczącymi koncentracji badanymi przez Komisję.

Z drugiej strony Sąd również błędnie uznał, że Komisja powinna była uwzględnić w swojej analizie ilościowej tak zwany „typowy” wzrost efektywności, który jego zdaniem jest właściwy dla wszystkich koncentracji. Trybunał stwierdził bowiem, że wyłącznie do stron koncentracji należy wykazanie takich prokonkurencyjnych skutków, których – co więcej – nie można domniemywać.

Po piąte, Trybunał zbadał zarzut, w którym Komisja podnosi, że Sąd nie zbadał, czy wszystkie istotne czynniki pozwalają uznać, iż zdołała ona w niniejszym przypadku wykazać, że koncentracja doprowadziłaby do znaczącej przeszkody w skutecznej konkurencji, i że w związku z tym błędnie ograniczył swoje badanie do niektórych czynników na poparcie pierwszej teorii szkody oraz do kwestii, czy czynniki te, rozpatrywane odrębnie, były wystarczające do wykazania takiej przeszkody. Trybunał uwzględnił ten zarzut i stwierdził, że Sąd naruszył prawo, nie dokonując – po zbadaniu zasadności czynników i ustaleń zakwestionowanych w pierwszej instancji przez CK Telecoms i w świetle wynikających stąd wniosków – całościowej oceny czynników i ustaleń mających znaczenie dla zweryfikowania, czy Komisja wykazała istnienie znaczącej przeszkody w skutecznej konkurencji.

Po szóste, Trybunał zbadał wskazane w odwołaniu podstawy, na których Sąd oparł się w celu odrzucenia analizy dokonanej przez Komisję na podstawie drugiej teorii szkody. W tym względzie Trybunał uznał z jednej strony, że stwierdzenie Sądu, zgodnie z którym Komisja nie dokonała oceny możliwego pogorszenia jakości sieci podmiotu powstałego w wyniku koncentracji, wynikało z przeinaczenia spornej decyzji. Z drugiej strony Trybunał wskazał, że CK Telecoms nie zarzuciło Komisji przed Sądem, że nie sprecyzowała ona lub nie zbadała właściwych ram czasowych, w których zamierzała wykazać istnienie nieskoordynowanych skutków i znaczącej przeszkody w skutecznej konkurencji. Niemniej jednak Sąd z własnej inicjatywy przeprowadził analizę tej problematyki. Zatem Sąd niesłusznie podniósł z urzędu zarzut szczegółowy, mimo że zarzutu tego nie można uznać za bezzwzględną przeszkodę procesową.

Biorąc pod uwagę skalę, charakter i zakres błędów popełnionych przez Sąd, które mają wpływ na całe rozumowanie przeprowadzone przez niego w zaskarżonym wyroku, Trybunał orzekł, że wyrok ów należy uchylić. Zważywszy, że Sąd wydał wyrok bez zbadania wszystkich podniesionych zarzutów, a charakter i zakres błędów stwierdzonych przez Trybunał wymagają w istocie przeprowadzenia ponownej analizy, Trybunał uznał, że stan postępowania nie pozwala na wydanie ostatecznego orzeczenia w sprawie, i w konsekwencji zarządził przekazanie sprawy Sądowi do ponownego rozpoznania.

4. Pomoc państwa

Wyrok z dnia 12 stycznia 2023 r. (wielka izba), DOBELES HES (C-702/20 i C-17/21, [EU:C:2023:1](#))

Odesłanie prejudycjalne – Pomoc państwa – Artykuł 107 ust. 1 TFUE – Uregulowanie krajowe przewidujące spoczywający na operatorze publicznym obowiązek zaopatrywania się u producentów energii odnawialnej po cenie wyższej niż rynkowa – Brak wypłaty części danej pomocy – Wniosek o rekompensatę złożony przez tych producentów do organu publicznego, którego budżet jest przeznaczony wyłącznie na zapewnienie jego własnego funkcjonowania, innego niż organ, który jest co do zasady zobowiązany na podstawie tego uregulowania krajowego do wypłaty tej pomocy – Nowa pomoc – Obowiązek zgłoszenia – Pomoc de minimis – Rozporządzenie (UE) 1407/2013 – Artykuł 5 ust. 2 – Kumulacja – Uwzględnienie już otrzymanych kwot pomocy w okresie odniesienia na podstawie wspomnianego uregulowania krajowego

Spółki „DOBELES HES” SIA i „GM” SIA (zwane dalej „zainteresowanymi producentami”) prowadzą elektrownie wodne na Łotwie i wytwarzają energię elektryczną z odnawialnych źródeł energii.

Do dnia 7 czerwca 2005 r. przepis łotewskiej ustawy o energii przyznawał producentom energii elektrycznej – pod pewnymi warunkami – prawo do sprzedaży nadwyżki wytworzonej energii elektrycznej państwowemu dystrybutorowi energii elektrycznej po cenie preferencyjnej odpowiadającej dwukrotności średniej taryfy sprzedaży energii elektrycznej, ustalonej przez krajowy organ regulacyjny. Od dnia wejścia w życie, tj. dnia 8 czerwca 2005 r., nowych przepisów regulujących sprzedaż przez producentów energii elektrycznej nadwyżek produkcji według preferencyjnej taryfy jeden z przepisów umożliwił producentom energii elektrycznej wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii, którzy to producenci rozpoczęli działalność przed tą datą, dalsze korzystanie z uprzednich warunków.

Organ regulacyjny zinterpretował ten przepis jako skutkujący zablokowaniem dla tych producentów preferencyjnej taryfy obowiązującej w dniu 7 czerwca 2005 r., a tym samym przestał aktualizować tę taryfę. Od tego dnia obaj zainteresowani producenci sprzedawali zatem nadwyżkę swojej produkcji po cenie odpowiadającej dwukrotnej wartości obowiązującej wówczas średniej taryfy sprzedaży energii elektrycznej. Niemniej w orzeczeniu z dnia 20 stycznia 2010 r. *Latvijas Republikas Satversmes tiesa* (trybunał konstytucyjny, Łotwa) orzekł, że wykładnia odnośnego przepisu dokonana przez organ regulacyjny była błędna w zakresie, w jakim organ ten uznał, że termin „cena” należy rozumieć jako stałą cenę, a nie jako mechanizm ustalania cen, w związku z czym organ ten również błędnie uznał, że od dnia 8 czerwca 2005 r. nie jest już właściwy do ustalania średniej taryfy sprzedaży energii elektrycznej.

W tych okolicznościach zainteresowani producenci wystąpili do organu regulacyjnego w interesującym ich zakresie z żądaniem naprawienia strat poniesionych z powodu braku aktualizacji wspomnianej średniej taryfy począwszy od dnia 8 czerwca 2005 r. Ze względu na odmowę uwzględnienia przez organ regulacyjny ich żądań zainteresowani producenci wnieśli w 2011 r. sprawę do sądu administracyjnego, który wyrokami z dnia 31 maja 2019 r. i z dnia 10 lipca 2019 r. uwzględnił częściowo ich roszczenia, uzależniając zapłatę kwot, którymi został obciążony organ regulacyjny, jako stanowiącą wypłatę pomocy państwa, od wydania przez Komisję Europejską decyzji zezwalającej na taką pomoc.

Organ regulacyjny wniósł skargę kasacyjną od tych wyroków do *Augstākā tiesa* (sądu najwyższego, Łotwa). Zastanawiając się w szczególności nad kwalifikacją, jaką należy przyjąć w odniesieniu do spornych odszkodowań w świetle pojęcia „pomocy państwa”, jak również nad wymogami, które należy spełnić w stosownym wypadku, by móc zezwolić na ich wypłatę, mając na uwadze uprawnienia Komisji w dziedzinie pomocy państwa, sąd najwyższy postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z szeregiem pytań prejudycjalnych w tym zakresie, które brzmią identycznie w obu sprawach.

W wyroku wydanym w składzie wielkiej izby Trybunał doprecyzował warunki, w jakich środek krajowy umożliwiający producentom energii elektrycznej wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii korzystanie z podwyższonej taryfy można uznać za „pomoc państwa” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Ponadto na wypadek gdyby taka kwalifikacja została przyjęta w odniesieniu do rozpatrywanego środka, chociaż nie został on należycie zgłoszony Komisji, Trybunał uznał mimo to, że sąd krajowy może uwzględnić żądanie wypłaty kwoty tytułem takiego środka wsparcia, uzależniając jednak zapłatę od wymogu uprzedniego zgłoszenia pomocy Komisji oraz od uzyskania zgody tej instytucji w tym względzie.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał dostarczył elementy wykładni, o które zwrócił się sąd odsyłający, aby umożliwić mu ustalenie, czy środek krajowy leżący u podstaw zawisłych przed nim spraw można uznać za „pomoc państwa” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

W tym względzie Trybunał zbadał najpierw kwestię, czy uregulowanie krajowe, które zobowiązuje państwowego dystrybutora energii elektrycznej do zakupu energii elektrycznej wytwarzanej

z odnawialnych źródeł energii po cenie wyższej od ceny rynkowej i które przewiduje, że wynikające stąd dodatkowe koszty są finansowane w drodze obowiązkowej opłaty ponoszonej przez odbiorców końcowych, stanowi interwencję „przy użyciu zasobów państwowych” w rozumieniu tego postanowienia. W niniejszym przypadku Trybunał przypomniał, że środki pochodzące z opłaty, której ciężar finansowy spoczywa de facto na określonej kategorii osób, można uznać za mające charakter „zasobów państwowych” jedynie wtedy, gdy dana opłata jest obowiązkowa na podstawie prawa krajowego. Wobec tego fundusze zasilane przez podatek lub inne obowiązkowe opłaty na podstawie ustawodawstwa krajowego oraz zarządzane i rozdzielane zgodnie z tym ustawodawstwem stanowią „zasoby państwowe” w rozumieniu rzeczzonego postanowienia. Niemniej fakt, że kwoty pozostają stale pod kontrolą publiczną, a zatem – do dyspozycji właściwych organów krajowych, wystarcza, by zakwalifikować je jako „zasoby państwowe”. W konsekwencji, z zastrzeżeniem weryfikacji, jakiej powinien dokonać sąd odsyłający, środki, za pomocą których na podstawie odnośnych przepisów prawa łotewskiego producentom energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych jest przyznawana korzyść taryfowa, stanowią „zasoby państwowe” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE w świetle dwóch alternatywnych kryteriów tego pojęcia.

Ponadto Trybunał wyjaśnił, że data pełnej liberalizacji rynku energii elektrycznej na Łotwie jest nieistotna dla oceny, czy pomoc udzieloną przez operatora publicznego w tym państwie członkowskim poprzez nabywanie energii elektrycznej wytwarzanej z odnawialnych źródeł energii za cenę wyższą od ceny rynkowej należy uznać za pomoc państwa.

Co więcej, w przypadku gdy uregulowanie krajowe ustanowiło „pomoc państwa” w rozumieniu tego postanowienia, zapłata kwoty żądanej na drodze sądowej na podstawie tego uregulowania stanowi również taką pomoc. Zdaniem Trybunału, dla ustalenia, czy kwoty odpowiadają „pomocy państwa”, bez znaczenia jest okoliczność, że skargi mające na celu uzyskanie wypłaty tych kwot zostaną uznane za „żądania naprawienia szkody” lub za „żądania odszkodowania” na podstawie prawa krajowego.

Wreszcie Trybunał zauważył, że jeśli sąd krajowy może w stosownym wypadku wydać orzeczenie, z którego wynika, że jedna ze stron powinna otrzymać na podstawie prawa krajowego kwotę odpowiadającą pomocy państwa, nie oznacza to wcale, że w tym wypadku on sam przyznaje tę pomoc. Samo ustanowienie pomocy państwa nie może bowiem nastąpić w drodze orzeczenia sądowego, gdyż wchodzi ono w zakres oceny celowości, która nie jest związana z wykonywaniem obowiązków sędziego. Trybunał wywiódł z tego, że w przypadku gdy uregulowanie krajowe ustanawiające ustawowe prawo do podwyższonej zapłaty za energię elektryczną wytwarzaną z odnawialnych źródeł energii stanowi „pomoc państwa” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, dochodzone na drodze sądowej roszczenia mające na celu skorzystanie w pełni z tego prawa należy traktować jako wnioski o wypłatę nieotrzymanej części tej pomocy państwa, a nie jako wnioski mające na celu przyznanie odrębnej pomocy państwa przez sąd, do którego wniesiono sprawę.

W drugiej kolejności Trybunał udzielił wyjaśnień w przedmiocie stosowania kryteriów przewidzianych – w zakresie pomocy de minimis – w rozporządzeniu nr 1407/2013²⁵⁶, która to pomoc nie podlega obowiązkowi zgłoszenia przewidzianemu w art. 108 ust. 3 TFUE. W tym względzie Trybunał uznał, że przestrzeganie progu pomocy de minimis ustalonego w art. 3 ust. 2 tego rozporządzenia należy oceniać w świetle kwoty pomocy żądanej na podstawie właściwego uregulowania krajowego skumulowanej z kwotą wypłat otrzymanych już w okresie odniesienia na podstawie tego uregulowania.

²⁵⁶ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2006 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 [TFUE] do pomocy de minimis (Dz.U. 2013, L 352, s. 1).

W trzeciej kolejności Trybunał wypowiedział się w kwestii związku uprawnień przysługujących odpowiednio sądowi krajowemu i Komisji, na wypadek gdyby kwoty dochodzone przez zainteresowanych producentów w postępowaniach głównych odpowiadały pomocy państwa.

W niniejszym przypadku jako że rozpatrywana pomoc nie odpowiada żadnej z kategorii pomocy istniejącej przewidzianych w prawie Unii²⁵⁷, z zastrzeżeniem weryfikacji, jakiej powinien dokonać sąd odsyłający, Trybunał wywnioskował z tego, że dane wsparcie, w tym część tego wsparcia, której wypłaty żąda się w późniejszym czasie, należy uznać za „nową pomoc”²⁵⁸.

Mając zatem na uwadze powyższe stwierdzenie, w przypadku gdy do sądu krajowego wniesiono żądanie mające na celu otrzymanie wypłaty pomocy niezgodnej z prawem – z tego względu, że nie została ona zgłoszona Komisji – Trybunał podkreślił, że zadanie kontrolowania pomocy państwa, jakie prawo Unii powierza temu sądowi, powinno prowadzić co do zasady do oddalenia tego żądania przez ów sąd. Niemniej Trybunał uznał, że orzeczenie sądu krajowego zasądzające od pozwanego wypłatę spornej pomocy, ale z zastrzeżeniem że pomoc ta zostanie uprzednio zgłoszona Komisji przez właściwe organy krajowe oraz że instytucja ta wyrazi na nią zgodę lub można uznać, iż instytucja ta wyraziła taką zgodę, ma także służyć uniknięciu sytuacji, w której nowa pomoc zostanie wypłacona z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE, art. 2 ust. 1 i art. 3 rozporządzenia 2015/1589.

Wyrok z dnia 31 stycznia 2023 r. (wielka izba), Komisja/Braesch i in.
(C-284/21 P, [EU:C:2023:58](#))

Odwołanie – Pomoc państwa – Artykuły 107 i 108 TFUE – Pomoc na restrukturyzację – Sektor bankowy – Wstępny etap postępowania wyjaśniającego – Decyzja uznająca pomoc za zgodną z rynkiem wewnętrznym – Plan restrukturyzacji – Zobowiązania podjęte przez dane państwo członkowskie – Środki podziału obciążenia – Przekształcenie wierzytelności podporządkowanych w kapitał własny – Właściciele obligacji – Skarga o stwierdzenie nieważności – Dopuszczalność – Artykuł 263 akapit czwarty TFUE – Legitymacja procesowa czynna – Osoba fizyczna lub prawna, której dana decyzja dotyczy bezpośrednio i indywidualnie – Naruszenie uprawnień procesowych zainteresowanych stron – Brak wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego – Artykuł 108 ust. 2 TFUE – Pojęcie „zainteresowanych stron” – Rozporządzenie (UE) 2015/1589 – Artykuł 1 lit. h) – Pojęcie „zainteresowanej strony” – Środki krajowe uwzględnione przez Komisję Europejską – Niedopuszczalność skargi

W 2008 r. włoski bank Banca Monte dei Paschi di Siena (zwany dalej „BMPS”) dokonał podwyższenia kapitału o 950 mln EUR całkowicie subskrybowanego przez J.P. Morgan Securities Ltd (zwanej dalej „spółką JPM”) na podstawie zawartych między nimi umów (zwanymi dalej „umowami FRESH”). Spółka JPM otrzymała fundusze niezbędne do finansowania tej transakcji od Mitsubishi UFJ Investor Services & Banking (Luxemburg) SA (zwanej dalej „spółką MUFJ”), która wyemitowała w tym celu obligacje zwane FRESH na kwotę 1 mld EUR. Właściciele tych obligacji pobierają z kolei opłaty w postaci kuponów, które są im przekazywane przez spółkę MUFJ.

Na koniec 2016 r. BMPS złożył wniosek o nadzwyczajne publiczne wsparcie finansowe w formie dokapitalizowania zapobiegawczego na podstawie włoskiego ustawodawstwa. W następstwie złożenia

²⁵⁷ Artykuł 1 lit. b) rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 [TFUE] (Dz.U. 2015, L 248, s. 9).

²⁵⁸ W rozumieniu art. 1 lit. c) rozporządzenia 2015/1589.

tego wniosku władze włoskie zgłosiły Komisji Europejskiej pomoc w zakresie dokapitalizowania BMPS w kwocie 5,4 mld EUR. Pomoc tę należało dodać do indywidualnej pomocy na utrzymanie płynności finansowej w wysokości 15 mld EUR na rzecz BMPS, którą Komisja tymczasowo zatwierdziła decyzją z dnia 29 grudnia 2016 r.

Decyzją z dnia 4 lipca 2017 r.²⁵⁹ (zwaną dalej „sporną decyzją”), po przeprowadzeniu wstępnego etapu badania Komisja zatwierdziła zarówno pomoc na utrzymanie płynności finansowej w wysokości 15 mld EUR na rzecz BMPS, jak i pomoc w ramach dokapitalizowania zapobiegawczego tego banku w wysokości 5,4 mld EUR. Te środki pomocy, wraz z planem restrukturyzacji BMPS i zobowiązaniami zaproponowanymi przez władze włoskie, zostały uznane za stanowiące pomoc państwa zgodną z rynkiem wewnętrznym ze względu na stabilność finansową²⁶⁰.

Plan restrukturyzacji BMPS przewidywał w szczególności możliwość anulowania umów FRESH zawartych między tym bankiem a spółką JPM. W następstwie anulowania wspomnianych umów wielu właścicieli obligacji FRESH wniosło do Sądu skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji. Na poparcie swoich skarg skarżący ci podnieśli w szczególności, że ponieśli istotną stratę gospodarczą z powodu anulowania umów FRESH i że owo anulowanie wynikało z planu restrukturyzacji towarzyszącego środkom pomocy zgłoszonym przez Republikę Włoską.

Komisja podniosła przed Sądem zarzut niedopuszczalności, na poparcie którego wskazała, że skarżący nie mają interesu prawnego ani legitymacji procesowej w rozumieniu art. 263 TFUE. Ponieważ Sąd oddalił ten zarzut niedopuszczalności²⁶¹, Komisja wniosła do Trybunału odwołanie ograniczone wyłącznie do kwestii legitymacji procesowej. Uwzględniając to odwołanie, wielka izba Trybunału wytyczyła granice pojęcia „zainteresowanej strony” w rozumieniu art. 108 ust. 2 TFUE i uznała, że legitymację procesową czynną należy przyznać osobie, której decyzja dotyczy bezpośrednio i indywidualnie w rozumieniu art. 263 TFUE.

Ocena Trybunału

W ramach swego jedyne go zarzutu Komisja podnosi w istocie, że Sąd naruszył prawo, orzekając, że jako „zainteresowane strony” w rozumieniu art. 108 ust. 2 TFUE oraz w rozumieniu art. 1 lit. h) rozporządzenia 2015/1589²⁶² skarżący mają legitymację procesową do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności spornej decyzji na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE²⁶³ w celu zapewnienia ochrony uprawnień procesowych, które wywodzą oni z art. 108 ust. 2 TFUE.

W tym względzie Trybunał przypomniał, że z jego orzecznictwa wynika, iż „zainteresowana strona” w rozumieniu art. 108 ust. 2 TFUE jest uprawniona do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności

²⁵⁹ Decyzja Komisji C(2017) 4690 final z dnia 4 lipca 2017 r. w sprawie pomocy państwa SA. 47677 (2017/N) – Włochy, nowa pomoc i zmieniony plan restrukturyzacji Banca Monte dei Paschi di Siena.

²⁶⁰ Zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE dotyczącym pomocy mającej na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego.

²⁶¹ Wyrok z dnia 24 lutego 2021 r., *Braesch i in./Komisja* (T-161/18, [EU:T:2021:102](#)).

²⁶² Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. 2015, L 248, s. 9).

²⁶³ Artykuł 263 akapit czwarty TFUE przewiduje dwie sytuacje, w których osobie fizycznej lub prawnej przysługuje legitymacja procesowa do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności aktu Unii, którego nie jest ona adresatem. Po pierwsze, skargę taką można wnieść pod warunkiem, że akt ten dotyczy tej osoby bezpośrednio i indywidualnie. Po drugie, taka osoba może wnieść skargę na akt regulacyjny niewymagający przyjęcia środków wykonawczych, jeżeli akt ten dotyczy jej bezpośrednio.

decyzji Komisji o niewnoszeniu zastrzeżeń wobec zgłoszonej pomocy państwa, wydanej po zakończeniu wstępnego etapu badania, pod warunkiem że zmierza ona do ochrony uprawnień procesowych, które wywodzi z tego postanowienia. Ponieważ sporna decyzja została wydana po zakończeniu wstępnego etapu badania, bez wszczynania formalnego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE, a wnoszący odwołanie dążą do ochrony uprawnień procesowych, które wywodzą z tego postanowienia, Sąd słusznie zbadał ich status „zainteresowanych stron” w celu ustalenia, czy ich skarga jest dopuszczalna na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE.

Natomiast Sąd naruszył prawo, stwierdzając, że skarżący mają status „zainteresowanych stron” w ramach postępowania w sprawie kontroli zgłoszonej pomocy prowadzonego przez Komisję na podstawie art. 108 TFUE.

W rozporządzeniu 2015/1589 zdefiniowano pojęcie „zainteresowanej strony”, analogiczne do pojęcia „zainteresowanej strony” w rozumieniu art. 108 ust. 2 TFUE, jako obejmujące jakiekolwiek osoby, przedsiębiorstwa lub związki przedsiębiorstw, na których interesy może mieć wpływ przyznanie pomocy. Ponieważ w orzecznictwie pojęcie to jest interpretowane szeroko, może ono obejmować każdą osobę, która jest w stanie wykazać, że przyznanie pomocy państwa może mieć konkretny wpływ na jej sytuację.

W tym względzie Sąd uznał, że zobowiązania władz włoskich dotyczące planu restrukturyzacji BMPS, które towarzyszyły zgłoszonym środkom pomocy i które spowodowały zdaniem skarżących istotną stratę gospodarczą po stronie właścicieli obligacji FRESH, stanowią integralną część zgłoszonych środków pomocy, ponieważ w spornej decyzji Komisja uznała te środki za wiążące, wobec czego decyzja ta dotyczy zarówno zgłoszonych środków pomocy, jak i zobowiązań władz włoskich. Sąd wyciągnął z tego wniosek, że przyznanie zgłoszonej pomocy, a więc i wydanie spornej decyzji, miały konkretny wpływ na sytuację skarżących, wobec czego należy ich uznać za „zainteresowane strony” w rozumieniu art. 1 lit. h) rozporządzenia 2015/1589.

Orzekając w ten sposób, Sąd naruszył jednak przepisy prawa Unii regulujące zakres spornej decyzji.

W odniesieniu do tej kwestii Trybunał wyjaśnił, że okoliczność, iż zgłoszony środek pomocy obejmuje, na wniosek danego państwa członkowskiego, zobowiązania podjęte przez to państwo, nie oznacza jednak, że same te zobowiązania należy uznać za nałożone przez Komisję, ani że ewentualne negatywne skutki dla osób trzecich można w związku z tym przypisać decyzji wydanej przez tę instytucję.

W drodze decyzji wydanej po zakończeniu wstępnego etapu badania Komisja nie może bowiem niczego narzucić czy zakazać zainteresowanemu państwu członkowskiemu, lecz ma jedynie prawo do zatwierdzenia w drodze decyzji o niewnoszeniu zastrzeżeń planu pomocy, który został zgłoszony przez to państwo członkowskie, poprzez uznanie tej pomocy za zgodną z rynkiem wewnętrznym.

Wynika z tego, że w spornej decyzji Komisja ograniczyła się do upoważnienia Republiki Włoskiej do wprowadzenia w życie zgłoszonej pomocy państwa, przyjmując do wiadomości ramy faktyczne uprzednio określone przez to państwo członkowskie w planie restrukturyzacji BMPS i zobowiązania, które państwo to zgłosiło, w celu rozwiania wszelkich wątpliwości co do zgodności tej pomocy z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE. Nie można zatem uznać, że zobowiązania zaproponowane przez Republikę Włoską w ramach wstępnego postępowania wyjaśniającego zostały nałożone przez samą Komisję w spornej decyzji, ponieważ zobowiązania te wynikają wyłącznie z aktów przyjętych przez to państwo członkowskie.

W związku z tym anulowania umów FRESH na etapie wdrażania planu restrukturyzacji towarzyszącego zgłoszonej pomocy nie można uznać za wiążący skutek spornej decyzji, ponieważ nie wynika ono z wprowadzenia w życie przedmiotowej pomocy jako takiej. Wynika ono natomiast ze środków – powiązanych wprowadzić pod względem faktycznym, lecz odrębnych pod względem prawnym – przyjętych przez państwo członkowskie, które zgłosiło tę pomoc Komisji. Okoliczność, że środki te

zostały przyjęte przez to państwo członkowskie w szczególności w celu uzyskania od Komisji decyzji zezwalającej na tę pomoc i że są one przedmiotem zobowiązań uwzględnionych w takiej decyzji tej instytucji, jest w tym względzie bez znaczenia.

Tak więc wbrew temu, co orzekł Sąd, zobowiązania, o których mowa w spornej decyzji, nie zostały nałożone lub uczynione wiążącymi przez Komisję w tej decyzji, lecz stanowią środki czysto krajowe, które zostały zgłoszone przez Republikę Włoską na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE na jej własną odpowiedzialność i które zostały uwzględnione przez Komisję jako okoliczność faktyczna w celu dokonania oceny, czy rozpatrywaną pomoc państwa można, w braku jakichkolwiek wątpliwości w tym względzie, uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym po zakończeniu wstępnego etapu badania.

W odpowiedzi na argumentację wnoszących odwołanie dotyczącą ciążącego na Komisji obowiązku zbadania zgodności z całym prawem Unii środków pomocy zgłoszonych przez Republikę Włoską Trybunał przypomniał ponadto, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem postępowanie przewidziane w art. 108 TFUE nie powinno nigdy prowadzić do takiego rezultatu, który byłby sprzeczny z konkretnymi postanowieniami traktatu. Pomocy, która jako taka bądź ze względu na niektóre z jej aspektów narusza ogólne zasady prawa Unii, nie można zatem uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym. I tak zgodnie z tym orzecznictwem w spornej decyzji Komisja sprawdziła, czy zgłoszona pomoc jest zgodna z dyrektywą 2014/59²⁶⁴. W tym kontekście Komisja w szczególności zbadała, czy przewidziane w zaproponowanym przez Republikę Włoską planie restrukturyzacji środki podziału obciążenia, które doprowadziły do anulowania umów FRESH, były odpowiednie do tego, aby ograniczyć kwotę przyznanej pomocy do ścisłego minimum niezbędnego do osiągnięcia celu polegającego na dokapitalizowaniu BMPS.

Komisja nie musiała natomiast badać, czy same te środki podziału obciążenia naruszają prawa, które wnoszący odwołanie wywodzi – jak twierdzą – z prawa Unii lub prawa krajowego. Takie naruszenie, nawet gdyby zostało wykazane, nie wynikałoby bowiem z pomocy jako takiej, z jej przedmiotu czy z nierozdzielnie z nią związanych jej aspektów, lecz ze środków przyjętych przez Republikę Włoską w celu uzyskania od Komisji decyzji zezwalającej na tę pomoc po zakończeniu wstępnego etapu badania.

W tym stanie rzeczy okoliczność, że środki podziału obciążenia wpisują się w ramy planu restrukturyzacji wymagającego wypłaty pomocy państwa zgłoszonej Komisji przez Republikę Włoską w celu uzyskania jej zatwierdzenia po zakończeniu wstępnego etapu badania, nie skutkuje przyznaniem wnoszącym odwołanie, którzy uważają się za dotkniętych tymi środkami, statusu „zainteresowanej strony” w rozumieniu art. 1 lit. h) rozporządzenia 2015/1589 w ramach postępowania prowadzonego przez tę instytucję na podstawie art. 108 TFUE. Jeżeli wnoszący odwołanie uważają, że ze względu na przyjęcie środków podziału obciążenia przewidzianych w planie restrukturyzacji BMPS Republika Włoska naruszyła prawo Unii, to powinna ona zakwestionować zgodność z prawem tych środków przed sądem krajowym, który jako jedyny jest właściwy w tym zakresie, przy czym sąd ten ma prawo, a nawet obowiązek, jeśli orzeka w ostatniej instancji, zwrócić się w razie potrzeby do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE, aby przedstawić mu pytanie dotyczące wykładni lub ważności właściwych przepisów prawa Unii. Właśnie taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie, ponieważ wnoszący odwołanie nie twierdzą, że przedmiotowa pomoc niekorzystnie wpłynęła na ich sytuację, lecz

²⁶⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/UE oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012 (Dz.U. 2014, L 173, s. 190).

utrzymują jedynie, że zostali dotknięci środkami podziału obciążenia przewidzianymi w planie restrukturyzacji, o którym mowa w spornej decyzji.

W świetle tych wyjaśnień Trybunał uwzględnił jedyny zarzut podniesiony przez Komisję w odwołaniu i uchylił wyrok Sądu. Ponieważ stan postępowania pozwala na wydanie orzeczenia, Trybunał uwzględnił ponadto zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Komisję w pierwszej instancji i w związku z tym odrzucił skargę wnoszących odwołanie jako niedopuszczalną.

**Wyrok z dnia 5 grudnia 2023 r. (wielka izba), Luksemburg i in./Komisja
(C-451/21 P i C-454/21 P, [EU:C:2023:948](#))**

Odwołanie – Pomoc państwa – Artykuł 107 ust. 1 TFUE – Interpretacje indywidualne prawa podatkowego wydawane przez państwo członkowskie – Pomoc uznana za niezgodną z rynkiem wewnętrznym – Obowiązek odzyskania tej pomocy – Pojęcie „korzyści” – Określenie ram odniesienia – Opodatkowanie „normalne” z punktu widzenia prawa krajowego – Kontrola przez Trybunał dokonanej przez Sąd Unii Europejskiej wykładni i zastosowania przezeń prawa krajowego – Podatki bezpośrednie – Ścisła wykładnia – Uprawnienia Komisji Europejskiej – Obowiązek uzasadnienia – Kwalifikacja prawna okoliczności faktycznych – Pojęcie „nadużycia prawa” – Ocena ex ante dokonywana przez organ podatkowy danego państwa członkowskiego – Zasada pewności prawa

W latach 2008 i 2014 luksemburski organ podatkowy wydał dwie serie interpretacji indywidualnych prawa podatkowego („tax rulings”, zwanych dalej „interpretacjami indywidualnymi”) dotyczących dwóch transakcji restrukturyzacyjnych dokonanych przez szereg luksemburskich spółek z grupy Engie.

Obie przedmiotowe transakcje restrukturyzacyjne, mające podobną strukturę gospodarczą i prawną, obracają się wokół zbycia – w ramach grupy Engie – aktywów spółki dominującej na rzecz spółki zależnej. W celu sfinansowania tego nabycia spółka zależna zaciąga u spółki pośredniczącej nieoprocentowaną pożyczkę obowiązkowo zamienną na akcje w terminie zapadalności, zwaną nieoprocentowanymi obligacjami zamiennymi na akcje (ZORA, z franc. zéro-intérêts obligation remboursable en action). Po zakończeniu pożyczki spółka zależna musi zwrócić w drodze emisji akcji nominalną kwotę pożyczki powiększoną o „premię” składającą się z całości zysków, jakie spółka ta osiągnęła w okresie kredytowania, uznawanych za „przyrost wartości księgowej z tytułu ZORA”.

W celu sfinansowania subskrypcji pożyczki spółka pośrednicząca korzysta z kolei z terminowego kontraktu sprzedaży na zasadzie przedpłaty zawartego z należącą do grupy Engie spółką holdingową, która jest jedynym akcjonariuszem zarówno spółki zależnej, jak i spółki pośredniczącej. Przy zawarciu tego kontraktu spółka holdingowa wypłaca spółce pośredniczącej kwotę odpowiadającą kwocie nominalnej pożyczki ZORA, w zamian za co spółka pośrednicząca przenosi na spółkę holdingową prawa do akcji, które zostaną wyemitowane po zakończeniu pożyczki ZORA, w tym prawa odpowiadające, w stosownych przypadkach, skumulowanej wartości przyrostu wartości księgowej z tytułu ZORA.

Po wezwaniu władz luksemburskich do udzielenia informacji w przedmiocie interpretacji indywidualnych wydanych w odniesieniu do grupy Engie Komisja wszczęła formalne postępowanie wyjaśniające. Po przeprowadzeniu tego postępowania Komisja stwierdziła, decyzją z dnia 20 czerwca 2018 r.²⁶⁵, że Wielkie Księstwo Luksemburga za pośrednictwem swojej administracji podatkowej

²⁶⁵ Decyzja Komisji (UE) 2019/421 z dnia 20 czerwca 2018 r. w sprawie pomocy państwa SA.44888 (2016/C) (ex 2016/NN) wdrożonej przez Luksemburg na rzecz grupy Engie (Dz.U. 2019, L 78, s. 1, zwana dalej „sporną decyzją”).

przyznało, z naruszeniem art. 107 ust. 1 i art. 108 ust. 3 TFUE, selektywną korzyść grupie Engie. Nakazała odzyskanie tej korzyści od beneficjentów. W swojej decyzji Komisja w istocie uznała, że ze względu na przedmiotowe interpretacje indywidualne niemal żadne zyski osiągnięte przez spółki zależne spółki Engie w Luksemburgu nie podlegały opodatkowaniu.

Wielkie Księstwo Luksemburga i spółki z grupy Engie wniosły skargi o stwierdzenie nieważności tej decyzji, które zostały przez Sąd oddalone²⁶⁶.

Orzekający w składzie wielkiej izby Trybunał, do którego odwołania wniosły Wielkie Księstwo Luksemburga i spółki z grupy Engie, uchylił wyrok Sądu, a następnie, wydając ostateczne orzeczenie w sprawie, stwierdził również nieważność spornej decyzji. W tym kontekście doprecyzował swoje orzecznictwo dotyczące definicji i analizy ram odniesienia, w stosunku do których należy oceniać selektywność środków podatkowych, aby stwierdzić, czy stanowi ona pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

Ocena Trybunału

Przed wszystkim Trybunał uznał za dopuszczalne wszystkie zarzuty odwołania podważające ocenę Sądu w przedmiocie wynikających z prawa luksemburskiego ram odniesienia, które Komisja określiła w celu zbadania, czy przedmiotowe interpretacje indywidualne przyznają selektywną korzyść grupie Engie.

W tym względzie Trybunał wskazał, że kwestia, czy Sąd wyznaczył w odpowiedni sposób właściwy system odniesienia w prawie luksemburskim i, co za tym idzie, prawidłowo zinterpretował przepisy krajowe tworzące ten system, jest kwestią prawną, która może być przedmiotem kontroli Trybunału na etapie odwołania. Tak więc argumenty zmierzające do podważenia wyboru ram odniesienia lub jego znaczenia na pierwszym etapie analizy istnienia selektywnej korzyści dopuszczalne, ponieważ analiza ta wiąże się z dokonaniem kwalifikacji prawnej prawa krajowego na podstawie przepisu prawa Unii.

Uznawszy te zarzuty za dopuszczalne, Trybunał przypomniał, co do istoty, że w celu uznania krajowego środka podatkowego za „selektywny”, dla potrzeb stosowania art. 107 ust. 1 TFUE, Komisja musi najpierw wskazać system odniesienia, czyli „normalny” system podatkowy obowiązujący w danym państwie członkowskim, a następnie wykazać, że przedmiotowy środek stanowi odstępstwo od tego systemu odniesienia, jako że wprowadza on zróżnicowanie wśród podmiotów gospodarczych znajdujących się, w świetle celu przyświecającego temu powszechnemu systemowi, w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej.

W tej kwestii Trybunał zauważył ponadto, że poza dziedzinami, w których prawo podatkowe Unii jest przedmiotem harmonizacji, to dane państwo członkowskie, wykonując swoje własne kompetencje w zakresie podatków bezpośrednich, określa cechy konstytutywne podatku, które definiują co do zasady system odniesienia lub „normalny” system podatkowy. Dotyczy to w szczególności określenia podstawy opodatkowania, zdarzenia powodującego powstanie obowiązku podatkowego i ewentualnych odnoszących się do niego zwolnień z opodatkowania. Wynika z tego, że w celu wskazania systemu odniesienia należy brać pod uwagę jedynie prawo krajowe mające zastosowanie w danym państwie członkowskim. Wniosek ten pozostaje jednak bez uszczerbku dla możliwości stwierdzenia, że same ramy odniesienia wynikające z prawa krajowego są niezgodne z prawem Unii w dziedzinie pomocy państwa, ponieważ przedmiotowy system podatkowy został ukształtowany

²⁶⁶ Wyrok z dnia 12 maja 2021 r., *Luksemburg i in./Komisja* (T-516/18 i T-525/18, [EU:T:2021:251](#)).

zgodnie z ewidentnie dyskryminującymi parametrami, mającymi na celu obejście wspomnianego prawa.

W świetle tych zasad Trybunał stwierdził, że w celu stwierdzenia selektywności przedmiotowych interpretacji indywidualnych Komisja oparła się na czterech sposobach rozumowania, z których drugi został zatwierdzony przez Sąd w zaskarżonym wyroku. W ramach tego drugiego sposobu rozumowania Komisja wskazała, że zwolnienie z podatku dochodów odpowiadających przyrostowi wartości księgowej z tytułu ZORA, przyznane na mocy interpretacji indywidualnych na poziomie spółek holdingowych, stanowi odstępstwo od „normalnego” stosowania art. 164 i 166 luksemburskiej ustawy o podatku dochodowym²⁶⁷, które dotyczą, odpowiednio, opodatkowania podziału zysków i zwolnienia z podatku dochodów z udziałów kapitałowych.

Ponieważ Wielkie Księstwo Luksemburga zakwestionowało przyjętą przez Komisję wykładnię art. 164 i 166 ustawy o podatku dochodowym, Trybunał wskazał, że jeżeli wykładnia „normalnego” systemu podatkowego dokonana przez dane państwo członkowskie jest zgodna z brzmieniem przedmiotowych przepisów, Komisja może odstąpić od tej wykładni tylko wtedy, gdy jest w stanie wykazać, że inna wykładnia przeważa w orzecznictwie lub praktyce administracyjnej tego państwa członkowskiego, opierając się w tym względzie na wiarygodnych i spójnych dowodach poddanych tej kontryktoryjnej debacie.

Jednak elementy, na których oparł się Sąd, nie pozwalały mu prawidłowo stwierdzić, że Komisja mogła wykazać w sposób wymagany prawem, iż w odniesieniu do wykładni art. 164 i 166 ustawy o podatku dochodowym w prawie luksemburskim przeważa inna wykładnia niż ta przedstawiona przez Wielkie Księstwo Luksemburga, ponieważ ta ostatnia wykładnia jest zgodna z brzmieniem tych przepisów. Tak więc Trybunał stwierdził, że to na podstawie analizy przeprowadzonej z naruszeniem prawa i w wyniku przeinaczenia okoliczności faktycznych Sąd potwierdził zasadność drugiego sposobu rozumowania przedstawionego przez Komisję w celu stwierdzenia selektywności interpretacji indywidualnych.

Trybunał zbadał ponadto argumentację wnoszących odwołanie dotyczącą czwartego sposobu rozumowania, przedstawionego przez Komisję tytułem uzupełnienia w celu wykazania selektywności przedmiotowych interpretacji indywidualnych, zgodnie z którym selektywna korzyść wynikała z niezastosowania przez luksemburskie organy podatkowe art. 6 ustawy o dostosowaniu podatkowym²⁶⁸, dotyczącego nadużycia prawa. W tej kwestii wnoszące odwołanie kwestionują dokonaną przez Sąd analizę, w myśl której Komisja mogła wykazać selektywny charakter interpretacji indywidualnych w świetle wspomnianego artykułu bez uwzględnienia krajowej praktyki administracyjnej dotyczącej tego przepisu, ponieważ przepis ten nie stwarzał trudności interpretacyjnych.

W tym względzie Trybunał przypomniał, że uznanie środka podatkowego za „selektywny” zakłada nie tylko znajomość treści właściwych przepisów prawa, lecz wymaga również zbadania ich zakresu opartego między innymi na praktyce administracyjnej i sądowej danego państwa członkowskiego. Podkreślił ponadto, że art. 6 ustawy o dostosowaniu podatkowym dotyczący nadużycia prawa ma ze swej natury szczególnie wysoki stopień ogólności. Wybór ustanowienia takiego przepisu i określenia sposobów jego wdrożenia należy do kompetencji własnych państw członkowskich w zakresie

²⁶⁷ Loi du 4 décembre 1967, concernant l'impôt sur le revenu (ustawa z dnia 4 grudnia 1967 r. o podatku dochodowym, Mémorial A 1967, s. 1228), ze zmianami.

²⁶⁸ Steueranpassungsgesetz (ustawa o dostosowaniu podatkowym) z dnia 16 października 1934 r. (Mémorial A 1934, s. 9001).

podatków bezpośrednich w dziedzinach, które nie były przedmiotem harmonizacji w prawie Unii, a tym samym do ich autonomii podatkowej.

W tych warunkach do wniosku, że zaniechanie przez organy podatkowe zastosowania art. 6 ustawy o dostosowaniu podatkowym w celu odmowy potraktowania pod względem podatkowym, o które zwrócił się podatnik we wniosku o wydanie interpretacji indywidualnej, doprowadziło do przyznania selektywnej korzyści, Komisja może dojść jedynie w przypadku, gdy to zaniechanie odbiega od krajowego orzecznictwa lub krajowej praktyki administracyjnej, które dotyczą tego przepisu. W przeciwnym przypadku Komisja mogłaby sama określić, co stanowi prawidłowe stosowanie takiego przepisu bądź co nie stanowi takiego stosowania, a to wykraczałoby poza granice uprawnień przyznanych jej przez traktaty w dziedzinie kontroli pomocy państwa.

Trybunał stwierdził zatem, że Sąd naruszył również prawo, uznając, iż uwzględnienie przez Komisję praktyki administracyjnej luksemburskich organów podatkowych dotyczącej art. 6 ustawy o dostosowaniu podatkowym nie było konieczne, ponieważ przepis ten nie stwarzał żadnych trudności interpretacyjnych.

Z uwagi na powyższe Trybunał uchylił zaskarżony wyrok. Uznawszy ponadto, że stan postępowania pozwala na wydanie orzeczenia, Trybunał sam zbadał następnie skargi o stwierdzenie nieważności spornej decyzji wniesione przez Wielkie Księstwo Luksemburga i spółki z grupy Engie.

Na poparcie swoich skarg o stwierdzenie nieważności strony kwestionują w istocie cztery sposoby rozumowania, na których oparła się Komisja w celu stwierdzenia selektywności przedmiotowych interpretacji indywidualnych.

Jeśli chodzi o przedstawiony przez Komisję drugi sposób rozumowania, zgodnie z którym zwolnienie z podatku dochodów odpowiadających przyrostowi wartości księgowej z tytułu ZORA, przyznane na mocy tych interpretacji indywidualnych na poziome spółek holdingowych, stanowi odstępstwo od „normalnego” stosowania art. 164 i 166 ustawy o podatku dochodowym, Trybunał podkreślił, po pierwsze, że z jego analizy zarzutów podniesionych w odwołaniu wynika, iż dokonana przez Sąd ocena jest obciążona przeinaczeniem okoliczności faktycznych. Po drugie, Trybunał potwierdził, że w spornej decyzji Komisja odeszła od wykładni art. 164 i 166 ustawy o podatku dochodowym dokonanej przez Wielkie Księstwo Luksemburga, bez wykazania, że wykładnia ta jest niezgodna z brzmieniem wspomnianych przepisów lub że inna wykładnia przeważa w orzecznictwie lub luksemburskiej praktyce administracyjnej, co stanowi naruszenie prawa.

Stwierdziwszy, że z przeprowadzonej przezeń analizy zarzutów podniesionych w odwołaniu wynika, iż czwarty sposób rozumowania był również wadliwy pod względem prawnym, Trybunał zbadał zarzuty nieważności dotyczące pierwszego i trzeciego sposobu rozumowania, w których w celu wykazania selektywności interpretacji indywidualnych Komisja oparła się na ramach odniesienia obejmujących luksemburski system opodatkowania osób prawnych.

W tym ostatnim względzie Trybunał zauważył w szczególności, że system odniesienia lub „normalny” system podatkowy powinien obejmować przepisy przewidujące zwolnienia uznane przez krajowe organy podatkowe za mające zastosowanie w danym przypadku, jeżeli, jak ma to miejsce w niniejszym przypadku, przepisy te same w sobie nie przysparzają selektywnej korzyści w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. W takiej sytuacji, z uwagi na kompetencje własne państw członkowskich w dziedzinie podatków bezpośrednich i na należne poszanowanie ich autonomii podatkowej Komisja nie może wykazać odstępstwa od ram odniesienia, ograniczając się do stwierdzenia, że dany środek odbiega od ogólnego celu opodatkowania wszystkich spółek będących rezydentami w danym państwie członkowskim, bez uwzględnienia przepisów prawa krajowego konkretyzujących sposoby realizacji wspomnianego celu. W niniejszym zaś przypadku Komisja nie uwzględniła art. 166 ustawy o podatku dochodowym w ramach odniesienia obejmujących luksemburski system opodatkowania osób prawnych, chociaż przepis ten stanowi podstawę prawną przedmiotowych interpretacji indywidualnych. Trybunał stwierdził zatem, że błąd ten również powoduje w sposób nieunikniony

wadliwość całej analizy selektywności przeprowadzonej przez Komisję na podstawie ram odniesienia obejmujących luksemburski system opodatkowania osób prawnych.

W świetle powyższego Trybunał uwzględnił zarzuty nieważności spornej decyzji oparte na błędach w ocenie i naruszeniach prawa przy określeniu selektywnej korzyści i w konsekwencji stwierdził nieważność owej decyzji.

**Wyrok z dnia 14 grudnia 2023 r., Komisja/Amazon.com i in. (C-457/21 P,
[EU:C:2023:985](#))**

Odwołanie – Pomoc państwa – Artykuł 107 ust. 1 TFUE – Interpretacja indywidualna prawa podatkowego (tax ruling) wydana przez państwo członkowskie – Pomoc uznana za niezgodną z rynkiem wewnętrznym – Pojęcie „korzyści” – Określenie ram odniesienia – Opodatkowanie „normalne” z punktu widzenia prawa krajowego – Zasada ceny rynkowej – Kontrola przez Trybunał dokonanej przez Sąd wykładni i zastosowania przezeń prawa krajowego

Od 2006 r. grupa Amazon prowadziła działalność handlową w Europie za pośrednictwem dwóch spółek z siedzibą w Luksemburgu, mianowicie, po pierwsze, Amazon Europe Holding Technologies SCS (zwanego dalej „LuxSCS”), a po drugie, Amazon EU Sàrl (zwanego dalej „LuxOpCo”), spółki w pełni zależnej od LuxSCS.

W tym kontekście LuxSCS uzyskał – w drodze różnych umów zawartych z amerykańskimi podmiotami grupy Amazon – prawo do korzystania z niektórych praw własności intelektualnej dotyczących w istotnym zakresie technologii, danych klientów i znaków towarowych tej grupy, jak również prawo do udzielania sublicencji na wartości niematerialne i prawne. Na tej podstawie LuxSCS zawarł w szczególności umowę licencyjną z LuxOpCo będącym głównym podmiotem gospodarczym wykonującym działalność handlową grupy Amazon w Europie. W umowie tej LuxOpCo zobowiązało się do uiszczania opłaty na rzecz LuxSCS w zamian za korzystanie z wartości niematerialnych i prawnych.

W 2014 r. w grupie Amazon przeprowadzono nową restrukturyzację, a porozumienie umowne istniejące pomiędzy LuxSCS a LuxOpCo przestało już obowiązywać.

W ramach przygotowywań do restrukturyzacji z 2006 r. luksemburskie organy podatkowe udzieliły grupie Amazon, na jej wniosek, interpretacji indywidualnej prawa podatkowego („tax ruling”, zwanej dalej „indywidualną interpretacją podatkową”) w przedmiocie sposobu traktowania LuxOpCo i LuxSCS do celów luksemburskiego podatku dochodowego od osób prawnych. W tej indywidualnej interpretacji podatkowej, po pierwsze, potwierdzono, że LuxSCS nie podlegał luksemburskiemu podatkowi dochodowemu od osób prawnych z powodu swej formy prawnej, a po drugie, zatwierdzono metodę obliczania kwoty opłaty rocznej należnej LuxSCS od LuxOpCo na podstawie wspomnianej umowy licencyjnej.

Decyzją z dnia 4 października 2017 r.²⁶⁹ (zwaną dalej „sporną decyzją”) Komisja Europejska uznała, że ta indywidualna interpretacja podatkowa oraz jej coroczne wykonywanie w latach 2006–2014 stanowiła pomoc operacyjną niezgodną z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 TFUE. W tym

²⁶⁹ Decyzja Komisji (UE) 2018/859 z dnia 4 października 2017 r. w sprawie pomocy państwa SA.38944 (2014/C) (ex 2014/NN) wdrożonej przez Luksemburg na rzecz Amazona (Dz.U. 2018, L 153, s. 1).

względnie Komisja uznała w szczególności, że metoda obliczania kwoty rocznej opłaty należnej LuxSCS od LuxOpCo, która została zatwierdzona w indywidualnej interpretacji podatkowej, nie pozwalała na osiągnięcie wyniku zgodnego z ceną rynkową. Zdaniem Komisji roczna opłata obliczana na podstawie tej metody była zbyt wysoka, co obniżało sztucznie podstawę opodatkowania LuxOpCo.

Sąd, do którego wpłynęły dwie skargi o stwierdzenie nieważności spornej decyzji wniesione przez Wielkie Księstwo Luksemburga i grupę Amazon, stwierdził nieważność tej decyzji wyrokiem z dnia 12 maja 2021 r.²⁷⁰, uzasadniając to zasadniczo tym, że Komisji nie udało się wykazać istnienia korzyści w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

Odwołanie wniesione przez Komisję zostało oddalone przez Trybunał, który w drodze zastąpienia uzasadnienia zaskarżonego wyroku oraz w nawiązaniu do wyroku *Fiat Chrysler Finance Europe/Komisja*²⁷¹ orzekł, że Komisja, stosując w spornej decyzji zasadę ceny rynkowej, mimo że zasada ta nie była włączona do luksemburskiego prawa podatkowego w chwili wydania indywidualnej interpretacji podatkowej, popełniła błąd przy określaniu ram odniesienia, w świetle których należało oceniać tę indywidualną interpretację podatkową, co powoduje wadliwość całości jej rozumowania dotyczącego istnienia selektywnej korzyści.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał uznał za dopuszczalne zarzuty odwołania, w których zakwestionowano wykładnię i zastosowanie zasady ceny rynkowej dokonane przez Sąd na poparcie jego wniosku, zgodnie z którym Komisja nie zdołała wykazać istnienia korzyści w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

Ponieważ Komisja włączyła zasadę ceny rynkowej do ram odniesienia wykorzystanych do celów zbadania istnienia selektywnej korzyści, Trybunał zauważył, że kwestia, czy w zaskarżonym wyroku Sąd wyznaczył w odpowiedni sposób właściwy system odniesienia i, co za tym idzie, prawidłowo zinterpretował tworzące go przepisy oraz prawidłowo je zastosował, jest kwestią prawną, która może być przedmiotem kontroli Trybunału na etapie odwołania.

Wynika z tego, że dopuszczalne są argumenty Komisji zmierzające do podważenia dokonanej przez Sąd wykładni i zastosowania przezeń zasady ceny rynkowej w celu orzeczenia, że system odniesienia przyjęty w spornej decyzji był błędny, a zatem nie wykazano istnienia korzyści na rzecz grupy Amazon.

Co do istoty sprawy Trybunał przypomniał w drugiej kolejności, że w obecnym stanie prawa Unii zasada ceny rynkowej może być stosowana do celów badania środków o charakterze podatkowym w ramach art. 107 ust. 1 TFUE tylko wtedy, gdy jest uznana przez dane prawo krajowe i na zasadach w nim określonych. W związku z tym Sąd naruszył prawo, uznając, że Komisja mogła, ogólnie rzecz biorąc, zastosować zasadę ceny rynkowej w ramach wdrażania art. 107 ust. 1 TFUE, bez sprecyzowania, że instytucja ta była uprzednio zobowiązana do upewnienia się, że zasada ta została włączona do luksemburskiego prawa podatkowego i że została ona wyraźnie wymieniona w tym prawie jako taka.

Co więcej, odnosząc się do „pewnego praktycznego znaczenia”, jakie miały wytyczne Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) przy ocenie przestrzegania zasady ceny rynkowej, mimo

²⁷⁰ Wyrok z dnia 12 maja 2021 r., *Luksemburg i Amazon/Komisja* (T-816/17 i T-318/18, [EU:T:2021:252](#)).

²⁷¹ Wyrok z dnia 8 listopada 2022 r., *Fiat Chrysler Finance Europe/Komisja* (C-885/19 P i C-898/19 P, [EU:C:2022:859](#), zwany dalej „wyrokiem Fiat”).

że wytyczne te nie są wiążące dla państw będących członkami OECD, Sąd dopuścił się innego naruszenia prawa w zakresie, w jakim uznał, że wytyczne te mają zastosowanie bez skontrolowania, czy Komisja upewniła się, że luksemburskie prawo podatkowe wyraźnie się do nich odnosi.

Trybunał doszedł zatem do wniosku, że analiza przeprowadzona przez Sąd w odniesieniu do przesłanki dotyczącej istnienia selektywnej korzyści w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE jest błędna pod względem prawnym, ponieważ opiera się na błędnym określeniu właściwego systemu odniesienia.

W trzeciej kolejności Trybunał postanowił jednak oddalić odwołanie w całości poprzez zastąpienie uzasadnienia zaskarżonego wyroku.

W tym względzie Trybunał stwierdził, po pierwsze, że w celu ustalenia istnienia korzyści na rzecz grupy Amazon Komisja zastosowała zasadę ceny rynkowej tak, jakby została ona uznana jako taka w prawie Unii, podczas gdy z wyroku Fiat wynika, że w obecnym stanie prawa Unii nie istnieje autonomiczna zasada ceny rynkowej mająca zastosowanie niezależnie od jej włączenia do prawa krajowego.

Po drugie, Komisja uznała, że organy podatkowe interpretują luksemburską ustawę o podatku dochodowym w ten sposób, że ustanawia ona zasadę ceny rynkowej w luksemburskim prawie podatkowym. Jednakże, jak wynika z wyroku Fiat, jedynie włączenie tej zasady jako takiej do prawa krajowego, co wiąże się co najmniej ze spełnieniem wymogu, aby prawo to odnosiło się wyraźnie do tej zasady, pozwoliłoby Komisji na zastosowanie tej zasady w ramach oceny istnienia selektywnej korzyści w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Tymczasem, jak przyznała sama Komisja w spornej decyzji, wymóg ten nie był spełniony w chwili wydania indywidualnej interpretacji podatkowej, wobec czego instytucja ta nie mogła zastosować tej zasady z mocą wsteczną we wspomnianej decyzji.

Po trzecie, Trybunał zauważył, że stosując w spornej decyzji wytyczne OECD w sprawie cen transferowych i nie wykazując przy tym, że wytyczne te zostały w całości lub w części wyraźnie przejęte do prawa luksemburskiego, Komisja naruszyła zakaz – przypomniany w wyroku Fiat – uwzględniania w ramach badania istnienia selektywnej korzyści podatkowej w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE i w celu ustalenia obciążenia podatkowego, jakie normalnie powinno ciążyć na przedsiębiorstwie, parametrów i zasad zewnętrznych wobec danego krajowego systemu podatkowego, takich jak te wytyczne, chyba że system ten wyraźnie się do nich odnosi.

W świetle całości powyższych rozważań Trybunał doszedł do wniosku, że Sąd słusznie stwierdził, iż Komisja nie wykazała istnienia korzyści na rzecz grupy Amazon w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, i w konsekwencji stwierdził nieważność spornej decyzji. W związku z tym oddalił on w całości odwołanie wniesione przez Komisję.

IX. Przepisy podatkowe²⁷²

Wyrok z dnia 28 lutego 2023 r. (wielka izba), Fenix International (C-695/20, [EU:C:2023:127](#))

Odesłanie prejudycjalne – Uprawnienia wykonawcze Rady Unii Europejskiej – Artykuł 291 ust. 2 TFUE – Wspólny system podatku od wartości dodanej (VAT) – Dyrektywa 2006/112/WE – Artykuły 28 i 397 – Podatnik działający we własnym imieniu, ale na rzecz osoby trzeciej – Dostawca usług świadczonych drogą elektroniczną – Rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 282/2011 – Artykuł 9a – Domniemanie – Ważność

Spółka Fenix International Ltd (zwana dalej „spółką Fenix”), zarejestrowana do celów podatku od wartości dodanej (VAT) w Zjednoczonym Królestwie, prowadzi w Internecie platformę sieci społecznościowej znaną pod nazwą Only Fans. Platforma ta jest skierowana do „użytkowników” z całego świata, którzy dzielą się na „twórców” i „fanów”. Każdy twórca posiada „profil”, na który przesyła i na którym publikuje treści takie jak zdjęcia, filmy i wiadomości, do których fani mogą uzyskać dostęp, dokonując jednorazowych płatności lub płacąc abonament miesięczny. Spółka Fenix ustala minimalną wymaganą wysokość abonamentów oraz „napiwków”, a także ogólne warunki korzystania z platformy. Dostarcza ona nie tylko ową platformę, ale również system umożliwiający dokonywanie transakcji finansowych. Spółka Fenix odpowiada za pobieranie i wypłacanie kwot uiszczanych przez fanów, korzystając ze wsparcia podmiotu świadczącego usługi płatnicze. Pobiera ona 20 % od każdej sumy wpłaconej na rzecz twórcy, a do pobranej w ten sposób sumy stosuje VAT według stawki 20 %. Podatek ten jest wskazywany na wystawianych przez nią fakturach. Wszystkie płatności pojawiają się na wyciągu bankowym danego fana jako płatności dokonane na rachunek spółki Fenix.

W drodze decyzji określających wysokość zobowiązania podatkowego dotyczących VAT do zapłaty za okres od lipca 2017 r. do stycznia 2020 r. oraz za kwiecień 2020 r. brytyjski organ podatkowy, stwierdzając, że spółkę Fenix należy uznać za działającą w imieniu własnym²⁷³, zażądał od niej zapłaty VAT od całej kwoty otrzymywanej od fana, a nie tylko od pobieranych przez nią tytułem wynagrodzenia 20 % tej kwoty.

Spółka Fenix wniosła skargę do sądu odsyłającego²⁷⁴, kwestionując ważność podstawy prawnej decyzji określających wysokość zobowiązania podatkowego²⁷⁵, a także wskazane w tych decyzjach kwoty.

²⁷² W niniejszej sekcji należy również przywołać wyrok z dnia 24 lipca 2023 r. (wielka izba), *Lin* (C-107/23 PPU, [EU:C:2023:606](#)). Został on omówiony w sekcji I.2 „Zasady ustawowej określoności i proporcjonalności czynów zabronionych i kar”.

²⁷³ Zgodnie z art. 9a ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) nr 282/2011 z dnia 15 marca 2011 r. ustanawiającego środki wykonawcze do dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. 2011, L 77, s. 1), zmienionego rozporządzeniem wykonawczym Rady (UE) nr 1042/2013 z dnia 7 października 2013 r. (Dz.U. 2013, L 284, s. 1), „przyjmuje się”, że podatnik uczestniczący w świadczeniu usług drogą elektroniczną za pośrednictwem sieci telekomunikacyjnej, interfejsu lub portalu, np. sklepu z aplikacjami, „działa w imieniu własnym, lecz na rzecz dostawcy tych usług, chyba że podatnik ten wyraźnie wskaże tego dostawcę jako podmiot świadczący usługę i jest to odzwierciedlone w uzgodnieniach umownych zawartych między stronami”. Akapit drugi tego przepisu ustanawia dwa warunki, które muszą zostać spełnione, „[a]by uznać dostawcę usług świadczonych drogą elektroniczną za wyraźnie wskazanego przez podatnika jako podmiot świadczący usługę”. Wreszcie stosownie do akapitu trzeciego wspomnianego przepisu „podatnik, który w odniesieniu do usług świadczonych drogą elektroniczną zatwierdzi obciążenie usługobiorcy płatnością, zatwierdzi świadczenie usług lub ustali ogólne warunki świadczenia usług, nie może mieć możliwości wyraźnego wskazania innej osoby jako podmiotu świadczącego te usługi”.

²⁷⁴ First-tier Tribunal (Tax Chamber) [sąd pierwszej instancji (izba podatkowa), Zjednoczone Królestwo].

W uzasadnieniu skargi podniosła ona, że Rada Unii Europejskiej, przyjmując sporny przepis, przekroczyła granice uprawnień wykonawczych powierzonych tej instytucji przez dyrektywę VAT²⁷⁶. W ocenie spółki Fenix sporny przepis w istocie wykracza poza zakres art. 28 dyrektywy²⁷⁷ – względem którego powinien on stanowić środek wykonawczy – przewidując, że przyjmuje się, iż przyjmujący zlecenie, który bierze udział w świadczeniu usług drogą elektroniczną, otrzymał i wyświadczył rzeczony usługi, nawet jeżeli tożsamość dostawcy jest znana. Spółka ta twierdzi, że ów przepis w sposób zasadniczy modyfikuje odpowiedzialność przyjmującego zlecenie w zakresie VAT, przenosząc obciążenie podatkowe na platformy prowadzone w Internecie, ponieważ obalenie ustanowionego domniemania jest w praktyce niemożliwe.

Trybunał, w składzie wielkiej izby, do którego sąd odsyłający zwrócił się z pytaniem o ważność spornego przepisu²⁷⁸ z uwagi na to, że Rada potencjalnie przekroczyła uprawnienia wykonawcze przysługujące jej na podstawie traktatu FUE i dyrektywy VAT, stwierdził w wydanym wyroku, że analiza tego przepisu nie wykazała istnienia żadnych okoliczności, które mogłyby mieć wpływ na jego ważność.

Ocena Trybunału

W ramach uwag wstępnych Trybunał zauważył w pierwszej kolejności, że chociaż wprowadzanie w życie prawnie wiążących aktów Unii należy do państw członkowskich²⁷⁹, to w należycie uzasadnionych przypadkach oraz w przypadkach wprost określonych w traktacie UE uprawnienia wykonawcze mogą zostać powierzone Radzie na podstawie art. 291 ust. 2 TFUE. W odniesieniu do dyrektywy VAT Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji, jest upoważniona do przyjmowania środków niezbędnych do jej wykonania. To upoważnienie Rady znajduje wyjaśnienie i uzasadnienie, po pierwsze, w konieczności zapewnienia jednolitości środków wykonawczych do tej dyrektywy, a po drugie, w woli zastrzeżenia na rzecz Rady uprawnienia do przyjmowania takich środków

²⁷⁵ Mianowicie art. 9a ust. 1 rozporządzenia wykonawczego (UE) nr 282/2011 (zwanego dalej „spornym przepisem”).

²⁷⁶ Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. 2006, L 347, s. 1) (zwana dalej „dyrektywą VAT”). Jej art. 397 przewiduje, że „[s]tanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji, Rada przyjmuje środki niezbędne do wykonania niniejszej dyrektywy”.

²⁷⁷ Artykuł 28 dyrektywy VAT przewiduje, że w przypadku gdy podatnik, działając we własnym imieniu, ale na rzecz osoby trzeciej, bierze udział w świadczeniu usług, przyjmuje się, że podatnik ten sam otrzymał i wyświadczył te usługi.

²⁷⁸ Trybunał jest właściwy do wydawania orzeczeń w trybie prejudycjalnym w przedmiocie wniosków sądów Zjednoczonego Królestwa złożonych przed zakończeniem okresu przejściowego, które w Umowie o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Dz.U. 2020, L 29, s. 7) wyznaczono na dzień 31 grudnia 2020 r.

²⁷⁹ Artykuł 291 ust. 1 TFUE.

wykonawczych ze względu na znaczący w niektórych przypadkach wpływ, jaki środki te mogą mieć na budżety państw członkowskich. Jednym ze środków przyjętych przez Radę na podstawie tego upoważnienia jest sporny przepis, którego celem jest zapewnienie jednolitego stosowania art. 28 wspomnianej dyrektywy.

W drugiej kolejności, co się tyczy granic uprawnień wykonawczych, o których mowa w art. 291 ust. 2 TFUE, Trybunał przypomniawszy, że przepisy ustanawiające istotne elementy uregulowania podstawowego nie mogą być przyjmowane ani w aktach wykonawczych, ani w aktach delegowanych, lecz muszą być przyjmowane zgodnie z mającą zastosowanie procedurą ustawodawczą, którą w przypadku dyrektywy VAT jest procedura specjalna określona w art. 113 TFUE²⁸⁰.

Ponadto Trybunał wyjaśnił, że wynikające z jego orzecznictwa uwagi dotyczące granic uprawnień wykonawczych Komisji są aktualne również wtedy, gdy na podstawie art. 291 ust. 2 TFUE takie uprawnienia przyznane są Radzie. Po pierwsze bowiem, wspomniane postanowienie, odnosząc się zarówno do Komisji, jak i do Rady, nie dokonuje żadnego rozróżnienia co do charakteru i zakresu uprawnień wykonawczych w zależności od instytucji, która jest w nie wyposażona. Po drugie, z systematyki art. 290 i 291 TFUE wynika, że korzystanie z uprawnień wykonawczych przez Radę nie może podlegać warunkom innym niż te, które mają zastosowanie do Komisji przy korzystaniu przez nią ze swoich uprawnień wykonawczych.

Uprawnienia wykonawcze powierzone Radzie obejmują zatem uprawnienie do przyjmowania środków, które są niezbędne lub przydatne do jednolitego wprowadzenia w życie przepisów aktu ustawodawczego, na podstawie którego są one przyjmowane, i które ograniczają się do uściślenia jego treści przy zachowaniu zgodności z zasadniczymi celami ogólnymi realizowanymi przez ten akt, nie zmieniając ani nie uzupełniając go w odniesieniu do jego elementów istotnych lub elementów innych niż istotne. W szczególności należy uznać, że środek wykonawczy ogranicza się do uściślenia przepisów danego aktu ustawodawczego, jeżeli zmierza wyłącznie – w sposób ogólny lub w odniesieniu do pewnych szczególnych przypadków – do wyjaśnienia zakresu tych przepisów lub do określenia zasad ich stosowania, pod tym wszakże warunkiem, że środek ten nie pozostaje przy tym w jakiegokolwiek sprzeczności z celami tych przepisów i nie zmienia w jakikolwiek sposób normatywnej treści tego aktu ani jego zakresu stosowania.

W związku z tym w celu ustalenia, czy Rada, przyjmując sporny przepis, przestrzegała granic powierzonych jej uprawnień wykonawczych, Trybunał zweryfikował, czy ów przepis ogranicza się do uściślenia treści art. 28 dyrektywy VAT, który wprowadza w życie, co wymagało zbadania, czy jest on zgodny z zasadniczymi celami ogólnymi owej dyrektywy, czy jest niezbędny lub przydatny do ułatwienia jednolitego wprowadzenia w życie owego art. 28 oraz czy w żaden sposób nie uzupełnia ani nie zmienia tego ostatniego przepisu.

W tym względzie Trybunał stwierdził przede wszystkim, że sporny przepis jest zgodny z zasadniczymi celami ogólnymi dyrektywy VAT i jej art. 28. Celem spornego przepisu jest bowiem zapewnienie jednolitego stosowania obecnego systemu VAT – w szczególności w odniesieniu do opodatkowania

²⁸⁰ Artykuł 113 TFUE przewiduje, że „Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, uchwała przepisy dotyczące harmonizacji ustawodawstw odnoszących się do podatków obrotowych, akcyzy i innych podatków pośrednich w zakresie, w jakim harmonizacja ta jest niezbędna do zapewnienia ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz uniknięcia zakłóceń konkurencji”.

usług świadczonych drogą elektroniczną na rzecz osoby niebędącej podatnikiem²⁸¹ – oraz ustanowionego w art. 28 dyrektywy VAT domniemania, zgodnie z którym przyjmuje się, że podatnik, który w ramach świadczenia usług działa w charakterze pośrednika we własnym imieniu, ale na rzecz osoby trzeciej, jest usługodawcą.

Trybunał uznał następnie, że sporny przepis jest przydatny, a wręcz niezbędny do jednolitego wprowadzenia dyrektywy VAT w życie w kontekście celu polegającego na zagwarantowaniu usługodawcom pewności prawa oraz na uniknięciu podwójnego opodatkowania lub braku opodatkowania, które mogłyby wynikać z rozbieżnych sposobów jej wprowadzenia w życie przez państwa członkowskie.

Trybunał zbadał wreszcie, czy sporny przepis przestrzega zakazu uzupełniania i zmieniania treści art. 28 dyrektywy VAT. W tym względzie stwierdził on, że z dyrektywy VAT w żaden sposób nie wynika, że prawodawca Unii zrezygnował z zapewnienia, w stosownym przypadku poprzez przyznanie uprawnień wykonawczych na mocy tej dyrektywy Radzie, jednolitego stosowania przesłanek określonych we wspomnianym art. 28, w szczególności przesłanki, która wymaga, by podatnik, aby móc uznać go za usługodawcę, brał udział w świadczeniu usług we własnym imieniu, ale na rzecz osoby trzeciej. Trybunał, ściślej rzecz ujmując, orzekł, że nie można uznać, iż sporny przepis uzupełnia lub zmienia treść art. 28 dyrektywy VAT, a w szczególności ustanowione w tym artykule domniemanie – sporny przepis jedynie uściśla treść tego artykułu w szczególnym kontekście usług świadczonych drogą elektroniczną za pośrednictwem sieci telekomunikacyjnej, interfejsu lub portalu, np. sklepu z aplikacjami. W szczególności przepis ten w pełni uwzględnia realia gospodarcze i handlowe transakcji jako podstawowe kryterium stosowania wspólnego systemu VAT. Trybunał doszedł na tej podstawie do wniosku, że Rada, przyjmując sporny przepis w celu zapewnienia wprowadzenia art. 28 dyrektywy VAT w życie w Unii na jednolitych warunkach, nie przekroczyła uprawnień wykonawczych powierzonych jej przez dyrektywę VAT na podstawie art. 291 ust. 2 TFUE.

²⁸¹ Które od dnia 1 stycznia 2015 r. podlegają opodatkowaniu w państwie członkowskim, w którym usługobiorca ma siedzibę, stałe miejsce zamieszkania lub zwykłe miejsce pobytu, bez względu na miejsce, w którym znajduje się siedziba podatnika świadczącego te usługi.

X. Zbliżanie ustawodawstw

1. Własność intelektualna i przemysłowa

Wyrok z dnia 16 lutego 2023 r., Monz Handelsgesellschaft International (C-472/21, [EU:C:2023:105](#))

Odesłanie prejudycjalne – Własność intelektualna – Wzór – Dyrektywa 98/71/WE – Artykuł 3 ust. 3 i 4 – Warunki uzyskania ochrony dla części składowej produktu złożonego – Pojęcia „widoczności” i „zwykłego używania” – Widoczność części składowej produktu złożonego podczas zwykłego używania tego produktu przez użytkownika końcowego

Monz, spółka prawa niemieckiego, jest właścicielem wzoru przedstawiającego spód siodełka rowerowego lub motocyklowego, zarejestrowanego od 2011 r. w Deutsches Patent- und Markenamt (niemieckim urzędzie ds. patentów i znaków towarowych, Niemcy, zwanym dalej „DPMA”).

Büchel, spółka prawa niemieckiego, wystąpiła w dniu 27 lipca 2016 r. do DPMA o unieważnienie prawa do rzeczowego wzoru, podnosząc, że nie spełnia on przesłanek wymaganych do uzyskania ochrony prawnej wzorów²⁸². Wzór ten, zastosowany do siodełka rowerowego, które jest częścią składową produktu złożonego takiego jak „rower” lub „motocykl”, nie jest bowiem widoczny podczas zwykłego używania tego produktu.

DPMA oddalił wniosek o unieważnienie prawa do wzoru, uznając, że w odniesieniu do spornego wzoru brak jest podstaw do wyłączenia ochrony prawnej z zakresu wzorów. Urząd ten uznał, że część składowa, do której zastosowano wzór, pozostaje widoczna w przypadku zwykłego używania produktu złożonego, co obejmuje również demontaż i ponowny montaż siodełka w innym celu niż konserwacja, obsługa i naprawa.

Bundespategericht (federalny sąd patentowy, Niemcy), do którego wniesiono skargę na tę decyzję, orzekł nieważność prawa do spornego wzoru na tej podstawie, że nie spełnia on wymogów co do nowości i indywidualnego charakteru. Jego zdaniem część składowa, która jest widoczna wyłącznie przy okazji oddzielenia jej od produktu złożonego, nie spełnia warunku widoczności, w związku z czym nie może ona korzystać z tej ochrony prawnej. Sąd ten uważa ponadto, że sam fakt jazdy na rowerze, wchodzenia na rower lub schodzenia z niego można uznać za zwykłe używanie, ponieważ spód siodełka nie jest widoczny w ramach takiego używania.

To właśnie w tym kontekście Bundesgerichtshof (federalny trybunał sprawiedliwości, Niemcy), rozpatrujący odwołanie wniesione przez Monz, zwrócił się do Trybunału z pytaniem, w istocie, po pierwsze, czy wymóg widoczności wzorów zastosowanych do produktu lub zawartych w produkcie, który stanowi część składową produktu złożonego, należy oceniać w zależności od pewnych warunków używania produktu złożonego, czy też przeciwnie, od samej obiektywnej możliwości rozpoznania wzoru zastosowanego do części składowej wmontowanej do produktu złożonego. Po drugie, sąd ten zastanawiał się w istocie, jakie są istotne kryteria charakteryzujące zwykłe używanie produktu złożonego przez użytkownika końcowego.

²⁸² W rozumieniu § 4 Gesetz über den rechtlichen Schutz von Design (ustawy o ochronie wzorów) z dnia 24 lutego 2014 r. (BGBl. 2014 I, s. 122), transponującej dyrektywę 98/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 1998 r. w sprawie prawnej ochrony wzorów (Dz.U. 1998, L 289, s. 28).

W wyroku wydanym w trybie prejudycjalnym Trybunał doprecyzował, po pierwsze, wymóg widoczności, stanowiący przesłankę aby wzór zastosowany do produktu lub zawarty w produkcie, który stanowi część składową produktu złożonego, mógł korzystać z ochrony prawnej wzorów, a po drugie, kryteria charakteryzujące pojęcie „[zwykłego używania]” tego produktu w rozumieniu art. 3 ust. 3 i 4 dyrektywy 98/71.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał skoncentrował się na kwestii widoczności części składowej, która została wmontowana do produktu złożonego. Na wstępie przypomniał on, że w art. 3 ust. 3 dyrektywy 98/71 ustanowiono szczególną zasadę dotyczącą konkretnie wzorów zastosowanych do produktu lub zawartych w produkcie, który stanowi część składową produktu złożonego. Podkreślił on w tym względzie, że to postać produktu lub części produktu jest przedmiotem prawnej ochrony wzorów.

Co się tyczy wymogów, które muszą zostać spełnione, aby postać części składowej produktu złożonego mogła być chroniona jako wzór, Trybunał odesłał do swojego wcześniejszego orzecznictwa, zgodnie z którym taka część składowa musi być widoczna i wyodrębniona dzięki cechom, które składają się na jej szczególną postać, co zakłada, że część ta nie może być całkowicie wtopiona w całościowy produkt. Trybunał podkreślił, że orzecznictwo to, które wpisuje się w kontekst przewidzianej w rozporządzeniu nr 6/2002²⁸³ ochrony wzorów, znajduje również zastosowanie do systemu ochrony wzorów przewidzianego w dyrektywie 98/71.

Jednakże aby korzystać z ochrony prawnej wzorów, część składowa, gdy jest ona już wmontowana do produktu złożonego, musi pozostać widoczna podczas zwykłego używania tego produktu. Tym samym, ocena in abstracto widoczności części składowej wmontowanej do produktu złożonego, pozostająca bez związku z jakąkolwiek konkretną sytuacją używania tego produktu, nie wystarcza, aby taka część składowa mogła korzystać z ochrony prawnej. Jednakże art. 3 ust. 3 dyrektywy 98/71 nie wymaga aby część składowa, wmontowana do produktu złożonego, pozostawała widoczna w całości w każdej chwili używania rzeczzonego produktu.

W związku z tym widoczność części składowej wmontowanej do produktu złożonego nie może być oceniana wyłącznie z punktu widzenia użytkownika końcowego tego produktu, ale również z punktu widzenia zewnętrznego obserwatora.

W drugiej kolejności Trybunał zbadał pojęcie „zwykłego użytkownika” takiego produktu przez użytkownika końcowego w rozumieniu art. 3 ust. 4 dyrektywy 98/71. Co się tyczy kwestii, po pierwsze, czy zwykłe używanie produktu złożonego odpowiada używaniu zamierzonemu przez producenta części składowej, używaniu zamierzonemu przez producenta produktu złożonego lub zwyczajowemu używaniu tego produktu przez użytkownika końcowego, Trybunał stwierdził, że przepis ten dotyczy zwykłego używania produktu złożonego przez użytkownika końcowego.

Trybunał uściślił w tym względzie, że zwykłe lub zwyczajowe używanie produktu złożonego przez użytkownika końcowego odpowiada co do zasady używaniu zgodnie z przeznaczeniem produktu złożonego zamierzonym przez producenta lub jego projektanta. Niemniej jednak prawodawca Unii zamierzał odnieść się do zwyczajowego używania produktu złożonego przez użytkownika końcowego w celu wykluczenia używania tego produktu na innych etapach wymiany handlowej i uniknięcia w ten sposób obejścia warunku widoczności. W związku z tym ocena zwykłego używania produktu

²⁸³ Rozporządzenie Rady (WE) nr 6/2002 z dnia 12 grudnia 2001 r. w sprawie wzorów wspólnotowych (Dz.U. 2002, L 3, s. 1).

złożonego nie może opierać się wyłącznie na zamiarze producenta części składowej lub produktu złożonego.

Po drugie, w odniesieniu do kwestii, jakiego rodzaju używanie produktu złożonego przez użytkownika końcowego stanowi „zwykłe używanie” w rozumieniu art. 3 ust. 4 dyrektywy 98/71, Trybunał stwierdził, iż okoliczność, że przepis ten nie precyzuje, jaki rodzaj używania takiego produktu jest objęty tym pojęciem, i że odnosi się on ogólnie do używania takiego produktu przez użytkownika końcowego, przemawia za szeroką wykładnią tego pojęcia. W tym względzie, biorąc pod uwagę fakt, że w praktyce używanie produktu zgodnie z jego funkcją główną wymaga często różnych działań, które mogą zostać podjęte przed lub po spełnieniu przez produkt tej podstawowej funkcji, Trybunał stwierdził, że zwykłe używanie produktu złożonego obejmuje wszystkie te działania, z wyjątkiem tych, które są wyraźnie wyłączone, a mianowicie czynności odnoszące się do konserwacji, obsługi i naprawy.

W konsekwencji pojęcie „zwykłego używania” powinno obejmować czynności, które odnoszą się do zwyczajowego używania produktu oraz inne czynności, które mogą być racjonalnie wykonane podczas takiego używania i które są zwyczajowe z punktu widzenia użytkownika końcowego, w tym czynności takie jak jego przechowywanie lub przewożenie, które mogą zostać wykonane przed spełnieniem lub po spełnieniu przez produkt głównej funkcji.

Mając na względzie te rozważania Trybunał orzekł, że wymóg widoczności wzorów zastosowanych do produktu lub zawartych w produkcie, który stanowi część składową produktu złożonego, należy oceniać w świetle sytuacji zwykłego używania produktu złożonego, tak aby dana część składowa, po zawarciu jej w tym produkcie, pozostawała widoczna podczas takiego używania. W tym celu widoczność części składowej produktu złożonego podczas jej zwykłego używania przez użytkownika końcowego powinna być oceniana z punktu widzenia tego użytkownika, a także zewnętrznego obserwatora. To zwykłe używanie musi obejmować czynności dokonywane podczas głównego sposobu używania produktu złożonego, a także czynności, które muszą być zwyczajowo wykonywane przez użytkownika końcowego w ramach takiego używania, z wyjątkiem czynności polegających na konserwacji, obsłudze i naprawie.

2. Ubezpieczenie komunikacyjne

Wyrok z dnia 12 października 2023 r., KBC Verzekeringen (C-286/22, [EU:C:2023:767](#))

Odesłanie prejudycjalne – Ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych – Dyrektywa 2009/103/WE – Artykuł 1 pkt 1 – Pojęcie „pojazdu” – Przepisy krajowe przewidujące automatyczne odszkodowanie dla niektórych użytkowników dróg będących ofiarami wypadków drogowych – Osoba, która nie prowadzi „pojazdu mechanicznego” w rozumieniu tych przepisów – Pojęcie równoważne pojęciu „pojazdu” w rozumieniu dyrektywy 2009/103 – Rower z silnikiem elektrycznym zapewniającym wspomaganie pedałowania, posiadającym funkcję przyspieszania, która może być aktywowana wyłącznie po użyciu siły mięśni

W dniu 14 października 2017 r. BV (zwana dalej „ofiara wypadku”), która poruszała się na rowerze ze wspomaganiem elektrycznym na drodze publicznej, została uderzona przez pojazd ubezpieczony przez KBC Verzekeringen NV (zwaną dalej „KBC”), w następstwie czego zmarła. Ponieważ wypadek ten stanowił w przypadku tej ofiary „wypadek w drodze do pracy”, P&V Verzekeringen CVBA (zwana dalej „P&V”), będąca ubezpieczycielem pracodawcy ofiary w zakresie wypadków przy pracy, wypłaciła odszkodowania i wstąpiła w jej prawa i w prawa jej następców prawnych.

P&V pozwała KBC w celu uzyskania zwrotu kosztów na podstawie przepisów krajowych. W niniejszej sprawie przepisy te przewidują w szczególności obowiązek wypłaty przez ubezpieczycieli odpowiedzialności cywilnej kierowców pojazdów mechanicznych uczestniczących w wypadku drogowym odszkodowań we wszystkich przypadkach szkód poniesionych przez poszkodowanych w tym wypadku, jeżeli zostaną oni uznani za „słabszych użytkowników drogi”, przy czym kwalifikacja ta zależy od tego, czy osoba poszkodowana w wypadku była kierującym „pojazdem mechanicznym” w chwili tego wypadku. Spółka KBC wniosła powództwo wzajemne w celu uzyskania od P&V zwrotu kwoty pieniężnej, która miała zostać zapłacona nienależnie. Na swoją obronę P&V podniosła, że ofiary wypadku nie można uznać za kierującego pojazdem mechanicznym.

Hof van Cassatie (sąd kasacyjny, Belgia), do którego KBC wniosła skargę kasacyjną, zwrócił się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie wykładni pojęcia „pojazdu” w rozumieniu art. 1 pkt 1 dyrektywy 2009/103²⁸⁴.

W swoim wyroku Trybunał orzekł, że pojęcie to nie obejmuje roweru wyposażonego w silnik elektryczny zapewniający wyłącznie wspomaganie pedałowania i posiadający funkcję umożliwiającą przyspieszenie bez użycia pedałów do prędkości 20 km/h, przy czym funkcja ta może jednak zostać uruchomiona jedynie po użyciu siły mięśni.

Ocena Trybunału

Trybunał zauważył przede wszystkim, że z brzmienia art. 1 pkt 1 dyrektywy 2009/103 wynika, iż pojęcie „pojazdu” w rozumieniu tego przepisu obejmuje wyłącznie pojazdy przeznaczone do poruszania się po lądzie, które mogą być napędzane siłą mechaniczną, z wyjątkiem tych, które poruszają się po szynach. Jednakże brzmienie to nie pozwala samo w sobie na ustalenie, czy taka siła mechaniczna powinna odgrywać wyłączną rolę w napędzie danego pojazdu.

Następnie Trybunał przypominał, po pierwsze, że zgodnie z motywem 2 dyrektywy 2009/103 obowiązek „ubezpieczenia w zakresie odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych” odnosi się do „ubezpieczenia komunikacyjnego”, które to wyrażenie oznacza tradycyjnie ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych, takich jak motocykle, samochody i samochody ciężarowe, które poza przypadkami, w których są wycofane z eksploatacji, są poruszane wyłącznie za pomocą siły mechanicznej.

Po drugie, art. 13 dyrektywy 2009/103²⁸⁵ uściśla, że każde państwo członkowskie winno podjąć wszelkie odpowiednie środki w celu zapewnienia uznania za bezskuteczny każdego przepisu lub postanowienia umownego zawartego w polisie ubezpieczeniowej w stosunku do roszczeń osób trzecich poszkodowanych w wypadku, gdy ten przepis lub to postanowienie umowne wyłącza z zakresu ubezpieczenia użytkowanie lub prowadzenie pojazdu przez osoby nieposiadające prawa jazdy pozwalającego im na prowadzenie danego pojazdu. Tymczasem z dyrektywy 2006/126²⁸⁶ wynika, że co do zasady jedynie prowadzenie pojazdów, które mogą poruszać się samobieżnie, z wyjątkiem pojazdów szynowych, podlega obowiązkowi posiadania krajowego prawa jazdy.

²⁸⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/103/WE z dnia 16 września 2009 r. w sprawie ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za szkody powstałe w związku z ruchem pojazdów mechanicznych i egzekwowania obowiązku ubezpieczania od takiej odpowiedzialności (Dz.U. 2009, L 263, s. 11).

²⁸⁵ Dyrektywa 2009/103, art. 13 ust. 1 lit. b).

²⁸⁶ Dyrektywa 2006/126/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie praw jazdy (Dz.U. 2006, L 403, s. 18), art. 4 ust. 1.

Wreszcie, co się tyczy celów realizowanych przez dyrektywę 2009/103, Trybunał podkreślił, że zmierza ona do zagwarantowania poszkodowanym w wypadkach spowodowanych przez pojazdy mechaniczne porównywalnego traktowania, niezależnie od miejsca na terytorium Unii, w którym nastąpił wypadek, a także do zapewnienia w ten sposób ich ochrony.

Tymczasem urządzenia, które nie są napędzane wyłącznie siłą mechaniczną, i które w związku z tym nie mogą przemieszczać się po lądzie bez użycia siły mięśni, takie jak rower ze wspomaganiem energii elektrycznej, który może przyspieszyć bez użycia pedałów do prędkości 20 km/h, nie odznaczają się charakterem, z którym wiązałoby się powodowanie u osób trzecich uszkodzeń ciała lub szkód majątkowych porównywalnych w kontekście ich wagi lub ilości do szkód, które mogą powodować motocykle, samochody, samochody ciężarowe lub inne pojazdy poruszające się po lądzie, napędzane wyłącznie siłą mechaniczną. Te ostatnie z wymienionych pojazdów mogą bowiem osiągać pewną prędkość, znacznie wyższą niż owe urządzenia, i są obecnie jeszcze w przeważającej części wykorzystywane w ruchu drogowym. Realizowany przez dyrektywę 2009/103 cel ochrony poszkodowanych w wypadkach drogowych spowodowanych przez pojazdy mechaniczne nie wymaga zatem, aby takie urządzenia wchodziły w zakres pojęcia „pojazdu” w rozumieniu art. 1 pkt 1 tej dyrektywy.

3. Pojazdy silnikowe

Wyrok z dnia 21 marca 2023 r. (wielka izba), Mercedes-Benz Group (Odpowiedzialność producentów pojazdów wyposażonych w urządzenia ograniczające skuteczność działania) (C-100/21, [EU:C:2023:229](#))

Odesłanie prejudycjalne – Zbliżanie ustawodawstw – Homologacja pojazdów silnikowych – Dyrektywa 2007/46/WE – Artykuł 18 ust. 1 – Artykuł 26 ust. 1 – Artykuł 46 – Rozporządzenie (WE) nr 715/2007 – Artykuł 5 ust. 2 – Pojazdy silnikowe – Silnik wysokoprężny – Emisje zanieczyszczeń – Zawór recyrkulacji spalin (zawór EGR) – Redukcja emisji tlenków azotu (NOx) ograniczona przez „okno termiczne” – Urządzenie ograniczające skuteczność działania – Ochrona interesów indywidualnego nabywcy pojazdu wyposażonego w niezgodne z prawem urządzenie ograniczające skuteczność działania – Prawo do odszkodowania z tytułu odpowiedzialności deliktowej producenta tego pojazdu – Sposób obliczania odszkodowania – Zasada skuteczności – Artykuł 267 TFUE – Dopuszczalność – Wystąpienie do Trybunału przez sąd w składzie jednoosobowym

W 2014 r. QB zakupił od sprzedawcy używany samochód marki Mercedes-Benz, model C 220 CDI, wyposażony w silnik wysokoprężny generacji Euro 5. Pojazd ten, wprowadzony do obrotu przez producenta samochodów Mercedes-Benz Group AG (dawniej Daimler AG), został zarejestrowany po raz pierwszy w 2013 r. Wspomniany pojazd był wyposażony w oprogramowanie sterujące pracą silnika zmniejszające poziom recyrkulacji spalin, gdy temperatury zewnętrzne sytuują się poniżej pewnego progu, w wyniku czego następuje wzrost emisji tlenków azotu (NOx). Recyrkulacja ta była zatem w pełni skuteczna tylko w sytuacji, gdy temperatura zewnętrzna nie spadała poniżej tego progu.

QB wniósł powództwo do Landgericht Ravensburg (sądu krajowego w Ravensburgu, Niemcy), będącego sądem odsyłającym, domagając się naprawienia szkody, jaką wyrządził mu Mercedes-Benz

Group, wyposażając przedmiotowy pojazd w urządzenia ograniczające skuteczność działania zakazane na mocy rozporządzenia w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych²⁸⁷.

Należy przypomnieć, że rozporządzenie to ma na celu zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska, a dokładniej znaczące zmniejszenie emisji NOx pojazdów z silnikami wysokoprężnymi w celu poprawy jakości powietrza i przestrzegania dopuszczalnych wartości emisji zanieczyszczeń²⁸⁸. Definiuje ono „urządzenie ograniczające skuteczność działania” jako „dowolny element konstrukcyjny mierzący temperaturę, prędkość pojazdu, prędkość obrotową silnika, przełożenie skrzyni biegów, podciśnienie w kolektorze lub wszelkie inne parametry w celu włączenia, przetwarzania, opóźnienia lub wyłączenia działania dowolnej części układu kontroli emisji zanieczyszczeń, który zmniejsza skuteczność działania urządzenia kontrolującego emisję zanieczyszczeń w warunkach, jakich można w sposób racjonalny spodziewać się podczas normalnego działania i użytkowania pojazdu”²⁸⁹. Ponadto dyrektywa ustanawiająca ramy dla homologacji pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz układów, części i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów, w brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym²⁹⁰, zawierała przepisy administracyjne i ogólne wymagania techniczne homologacji wszystkich nowych pojazdów objętych jej zakresem zastosowania oraz układów, części i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów, mając na uwadze uproszczenie ich rejestracji, sprzedaży i dopuszczenia do ruchu na obszarze Unii²⁹¹.

Zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem w prawie niemieckim skorzystanie przez indywidualnego nabywcę niezgodnego z prawem Unii pojazdu samochodowego z prawa do odszkodowania zakłada naruszenie prawa mającego na celu ochronę drugiej osoby²⁹². Sąd odsyłający postanowił zatem zwrócić się do Trybunału z pytaniem, czy właściwe w niniejszym przypadku przepisy dyrektywy ramowej²⁹³ z jednej strony i rozporządzenia w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych²⁹⁴ z drugiej strony chronią, poza interesami ogólnymi, szczególne interesy indywidualnego nabywcy pojazdu silnikowego w stosunku do producenta tego pojazdu, jeżeli pojazd ten jest wyposażony w urządzenie ograniczające skuteczność działania zakazane przez to rozporządzenie. Ponadto sąd odsyłający zastanawia się, czy w ramach naprawienia szkody wyrządzonej nabywcy pojazdu wyposażonego w zabronione urządzenie ograniczające skuteczność działania prawo Unii stoi na przeszkodzie temu, by korzyść uzyskana z rzeczywistego użytkowania tego pojazdu została zaliczona

²⁸⁷ Rozporządzenie (WE) nr 715/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych w odniesieniu do emisji zanieczyszczeń pochodzących z lekkich pojazdów pasażerskich i użytkowych (Euro 5 i Euro 6) oraz w sprawie dostępu do informacji dotyczących naprawy i utrzymania pojazdów (Dz.U. 2007, L 171, s. 1), a w szczególności art. 5 ust. 2 tego rozporządzenia.

²⁸⁸ Motywy 1 i 6 rozporządzenia w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych.

²⁸⁹ Artykuł 3 pkt 10 rozporządzenia w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych.

²⁹⁰ Dyrektywa 2007/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 września 2007 r. ustanawiająca ramy dla homologacji pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz układów, części i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów (Dz.U. 2007, L 263, s. 1), zmieniona rozporządzeniem Komisji (WE) nr 385/2009 z dnia 7 maja 2009 r. (Dz.U. 2009, L 118, s. 1) (zwana dalej „dyrektywą ramową”).

²⁹¹ Artykuł 1 dyrektywy ramowej.

²⁹² Paragraf 823 ust. 2 Bürgerliches Gesetzbuch (kodeksu cywilnego).

²⁹³ Mianowicie art. 18 ust. 1, art. 26 ust. 1 i art. 46 dyrektywy ramowej.

²⁹⁴ Mianowicie art. 5 ust. 2 lit. a) rozporządzenia w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych.

na poczet zwrotu ceny zakupu tego pojazdu, a jeśli nie – aby korzyść ta została obliczona na podstawie całkowitej ceny zakupu tego pojazdu.

W składzie wielkiej izby Trybunał przedstawił istotne wyjaśnienia w kwestii prawa do odszkodowania przysługującego nabywcom pojazdów, których silniki były wyposażone w niezgodne z prawem urządzenie ograniczające skuteczność działania układu kontroli emisji zanieczyszczeń cząstkami NOx.

Ocena Trybunału

Na wstępie Trybunał wskazał, że do sądu odsyłającego należy, po pierwsze, rozstrzygnięcie w świetle jego orzecznictwa, w stosownym przypadku, czy oprogramowanie, w które wyposażony jest pojazd zakupiony przez QB, stanowi „urządzenie ograniczające skuteczność działania” w rozumieniu rozporządzenia w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych.

Po drugie, przypomniał on, że od zakazu używania urządzeń ograniczających skuteczność działania układów kontroli emisji zanieczyszczeń istnieją trzy wyjątki, z których w niniejszym przypadku istotny jest jeden, dotyczący sytuacji, gdy „urządzenie jest niezbędne dla zabezpieczenia silnika przed uszkodzeniem lub awarią, lub ze względu na bezpieczeństwo użytkownika pojazdu”²⁹⁵. Aby było uzasadnione, urządzenie ograniczające skuteczność działania musi odpowiadać ściśle potrzebie uniknięcia bezpośredniego ryzyka uszkodzenia silnika, na tyle poważnego, że stwarza ono konkretne niebezpieczeństwo podczas prowadzenia pojazdu wyposażonego we wspomniane urządzenie. Ponadto urządzenie ograniczające skuteczność działania, które w normalnych warunkach ruchu drogowego powinno przez większą część roku funkcjonować w celu ochrony silnika przed uszkodzeniem lub awarią oraz w celu zapewnienia bezpiecznej eksploatacji pojazdu, byłoby w sposób oczywisty sprzeczne z polegającym na ochronie środowiska celem tego rozporządzenia, a zatem nie mogłoby być uzasadnione. Również w tym przypadku do sądu odsyłającego należy dokonanie ustaleń faktycznych niezbędnych w celu zastosowania tych warunków.

Przede wszystkim, w pierwszej kolejności, Trybunału orzekł, że właściwe przepisy dyrektywy ramowej i rozporządzenia w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych, rozpatrywane łącznie, chronią, poza interesami ogólnymi, szczególne interesy indywidualnego nabywcy pojazdu silnikowego w stosunku do producenta tego pojazdu, jeżeli pojazd ten jest wyposażony w urządzenie ograniczające skuteczność działania zakazane na mocy przepisów tego rozporządzenia.

Trybunał przypomniał bowiem, że zakaz używania urządzeń ograniczających skuteczność działania układów kontroli emisji zanieczyszczeń realizuje ogólny cel polegający na zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony środowiska i że to właśnie w realizację tego ogólnego celu wpisuje się spoczywający na producentach obowiązek dostarczenia konsumentom i użytkownikom, w chwili podejmowania przez nich decyzji o zakupie, obiektywnych i precyzyjnych informacji na temat mniej lub bardziej zanieczyszczających właściwości pojazdów. Ponadto pojazdy objęte zakresem stosowania dyrektywy ramowej powinny być przedmiotem homologacji typu, a homologacja ta może zostać przyznana tylko wtedy, gdy dany typ pojazdu spełnia wymogi rozporządzenia w sprawie homologacji typu pojazdów, w szczególności te dotyczące emisji zanieczyszczeń.

Trybunał dodał jednak, że zgodnie z dyrektywą ramową, oprócz tych wymogów dotyczących homologacji typu WE, spoczywających na producentach, ci ostatni są również zobowiązani do wydania świadectwa zgodności indywidualnemu nabywcy pojazdu. Na podstawie dyrektywy ramowej świadectwo to jest obowiązkowe do celów rejestracji i sprzedaży lub dopuszczenia pojazdu do ruchu.

²⁹⁵ Wyjątek jest zawarty w art. 5 ust. 2 lit. a) rozporządzenia w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych.

Ponadto sankcje przewidziane w dyrektywie ramowej powinny gwarantować, że nabywca pojazdu posiada świadectwo zgodności umożliwiające mu zarejestrowanie go w dowolnym państwie członkowskim bez konieczności dostarczenia dodatkowych dokumentów technicznych. Nabywca ten może zatem racjonalnie oczekiwać, że rozporządzenie w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych będzie przestrzegane. Na tej podstawie Trybunał wywiódł, że dyrektywa ramowa, w związku z rozporządzeniem w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych, ustanawia bezpośredni związek między producentem samochodów a indywidualnym nabywcą pojazdu silnikowego, mający na celu zagwarantowanie temu ostatniemu, że pojazd ten jest zgodny z odpowiednimi przepisami Unii.

W tym względzie Trybunał stwierdził, że nie jest wykluczone, iż typ pojazdu objęty homologacją typu WE, pozwalającą na użytkowanie tego pojazdu na drodze, może być pierwotnie homologowany przez organ udzielający homologacji bez ujawnienia mu obecności oprogramowania takiego jak to, którego dotyczy niniejszy przypadek. Dyrektywa ramowa przewiduje sytuację, w której niezgodność z prawem elementu projektowego pojazdu, na przykład w świetle wymogów rozporządzenia w sprawie homologacji typu pojazdów, zostaje wykryta dopiero po tej homologacji. Zatem niezgodność z prawem urządzenia ograniczającego skuteczność działania, w które jest wyposażony pojazd silnikowy, odkryta po uzyskaniu homologacji typu WE dla tego pojazdu, może podważyć ważność tej homologacji, a także – w szerszym znaczeniu – ważność świadectwa zgodności mającego potwierdzać, że pojazd ten, należący do serii homologowanego typu, w chwili jego wyprodukowania był zgodny ze wszystkimi aktami prawnymi. Owa niezgodność z prawem może zatem, w szczególności, stwarzać niepewność co do możliwości zarejestrowania, sprzedaży lub dopuszczenia do ruchu rzeczonoego pojazdu, a ostatecznie działać na szkodę nabywcy pojazdu wyposażonego w zabronione urządzenie ograniczające skuteczność działania.

W drugiej kolejności w odpowiedzi na pytanie, czy prawo Unii należy w istocie interpretować w ten sposób, że w ramach naprawienia szkody wyrządzonej nabywcy pojazdu wyposażonego w zabronione urządzenie ograniczające skuteczność działania prawo to stoi na przeszkodzie temu, by korzyść uzyskana z rzeczywistego użytkowania tego pojazdu została zaliczona na poczet zwrotu ceny zakupu tego pojazdu, a jeśli nie – aby korzyść ta została obliczona na podstawie całkowitej ceny zakupu tego pojazdu, Trybunał orzekł, iż w braku przepisów tego prawa w tej dziedzinie prawo danego państwa członkowskiego określa reguły dotyczące naprawienia szkody rzeczywiście wyrządzonej nabywcy pojazdu wyposażonego w takie urządzenie, o ile to odszkodowanie jest adekwatne do poniesionej szkody.

Po pierwsze, Trybunał przypomniat bowiem wypracowaną przez siebie wykładnię, zgodnie z którą dyrektywa ramowa chroni szczególne interesy indywidualnego nabywcy pojazdu silnikowego w stosunku do producenta tego pojazdu, w przypadku gdy ów pojazd jest wyposażony w zabronione urządzenie ograniczające skuteczność działania, w związku z czym przysługuje mu prawo do tego, by rzeczony pojazd nie był w nie wyposażony. Po drugie, podkreślił on, że dyrektywa ramowa i rozporządzenie w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych przewidują, iż do państw członkowskich należy ustanowienie nakładanych w przypadku naruszenia ich przepisów sankcji, które muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające. W konsekwencji państwa członkowskie są zobowiązane przewidzieć, że nabywcy pojazdu wyposażonego w zabronione urządzenie ograniczające skuteczność działania przysługuje prawo do odszkodowania ze strony producenta tego pojazdu. Prawdą jest, że do każdego państwa członkowskiego należy określenie sposobów uzyskania takiego odszkodowania. Niemniej jednak Trybunał wyjaśnił, że niezgodne z zasadą skuteczności byłoby ustawodawstwo krajowe, które czyni praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym uzyskanie przez nabywcę pojazdu silnikowego odpowiedniego naprawienia szkód wyrządzonych mu w wyniku naruszenia przez producenta tego pojazdu zakazu używania urządzeń ograniczających skuteczność działania. Z tym zastrzeżeniem Trybunał przypomniat, że sądy są uprawnione do czuwania nad tym, aby ochrona praw zagwarantowanych w porządku prawnym Unii nie powodowała bezpodstawnego wzbogacenia się. Do sądu odsyłającego należy zatem zbadanie, czy zaliczenie korzyści wynikających z rzeczywistego użytkowania danego pojazdu zapewnia nabywcy odpowiednie

odszkodowanie, o ile zostanie wykazane, że ten ostatni poniósł szkodę związaną z zainstalowaniem w jego pojeździe zabronionego urządzenia ograniczającego skuteczność działania.

4. Uwolnienie upraw organizmów genetycznie zmodyfikowanych (GMO)

Wyrok z dnia 7 lutego 2023 r. (wielka izba), *Confédération paysanne* i in. (Mutageneza losowa in vitro) (C-688/21, [EU:C:2023:75](#))

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Zamierzone uwolnienie organizmów genetycznie zmodyfikowanych – Dyrektywa 2001/18/WE – Artykuł 3 ust. 1 – Punkt 1 załącznika I B – Zakres stosowania – Odstępstwa – Techniki i metody modyfikacji genetycznej tradycyjnie stosowane, których bezpieczeństwo zostało już dawno potwierdzone – Mutageneza losowa in vitro

W 2015 r. *Confédération paysanne*, francuski związek zawodowy rolników, oraz osiem stowarzyszeń, których celem jest ochrona środowiska i rozpowszechnianie informacji na temat zagrożeń, jakie powodują organizmy genetycznie zmodyfikowane (GMO), wystąpiły do Conseil d'État (rady stanu, Francja) ze skargą dotyczącą wyłączenia niektórych technik i metod mutagenezy²⁹⁶ z zakresu stosowania uregulowania francuskiego mającego na celu transpozycję dyrektywy 2001/18²⁹⁷ dotyczącej zamierzonego uwolnienia GMO do środowiska naturalnego. W tym kontekście Conseil d'État skierowała do Trybunału wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, który doprowadził do wydania wyroku *Confédération paysanne* i in. (C-528/16), ogłoszonego w 2018 r.²⁹⁸.

Niniejsza sprawa stanowi kontynuację tego wyroku, w którym Trybunał orzekł, że z zakresu stosowania dyrektywy 2001/18 wyłączone są jedynie organizmy uzyskane za pomocą technik i metod mutagenezy, które były tradycyjnie wykorzystywane do różnych zastosowań i których bezpieczeństwo zostało już dawno potwierdzone. Conseil d'État stwierdziła, że ze wspomnianego wyroku wynika, iż zakresem stosowania dyrektywy 2001/18 powinny być objęte organizmy uzyskane za pomocą technik i metod, które pojawiły się lub rozwinęły się głównie po przyjęciu tej dyrektywy, w szczególności za pomocą technik „mutagenezy losowej in vitro”²⁹⁹. W związku z tym Conseil d'État wydała nakaz i w celu zapewnienia jego wykonania rząd francuski opracował między innymi projekt dekretu w sprawie zmiany wykazu technik uzyskiwania GMO, które były tradycyjnie wykorzystywane bez potwierdzonej szkodliwości dla zdrowia publicznego lub środowiska naturalnego. Ten projekt dekretu przewidywał, że mutagenezę losową, z wyjątkiem mutagenezy losowej in vitro, należy uznać za podlegającą takiemu wykorzystaniu.

²⁹⁶ Technika pozwalająca za pomocą czynników chemicznych lub fizycznych sztucznie powodować mutacje zachodzące w znacznie szybszym tempie (od 1000 do 10 000 razy) niż mutacje spontaniczne.

²⁹⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylająca dyrektywę Rady 90/220/EWG (Dz.U. 2001, L 106, s. 1).

²⁹⁸ Wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., *Confédération paysanne* i in. (C-528/16, [EU:C:2018:583](#)).

²⁹⁹ Mutageneza losowa oznacza proces, w trakcie którego, po sztucznym wywołaniu za pomocą czynników chemicznych lub fizycznych mutacji zachodzących w znacznie szybszym tempie niż w przypadku mutacji spontanicznych, mutacje są wywołane w organizmach losowo. Mutageneza losowa in vitro jest techniką polegającą na poddaniu komórek roślinnych hodowanych in vitro działaniu chemicznych lub fizycznych czynników mutagennych w przeciwieństwie do mutagenezy losowej in vivo, która jest praktykowana na całych roślinach lub częściach roślin.

W następstwie zgłoszenia wspomnianego projektu dekretu³⁰⁰ Komisja Europejska wydała szczegółową opinię, w której wskazała, że jest nieuzasadnione w świetle prawa Unii i w świetle postępu naukowego dokonanie rozróżnienia między mutagenezą losową *in vivo* a mutagenezą losową *in vitro*. Ponieważ projekt dekretu nie został przyjęty przez władze francuskie, Confédération paysanne i stowarzyszenia ochrony środowiska ponownie zwróciły się do Conseil d'État z żądaniem wykonania wydanego nakazu.

Conseil d'État uznała, że potrzebuje wyjaśnień co do zakresu wyroku Confédération paysanne i in. w celu ustalenia, czy w świetle cech i zastosowań mutagenezy losowej *in vitro* należy stwierdzić, że ta technika i metoda jest objęta zakresem stosowania dyrektywy 2001/18. W związku z tym sąd ten zwrócił się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

W wyroku wydanym w składzie wielkiej izby Trybunał wyjaśnił warunki, w których organizmy uzyskane w wyniku zastosowania techniki i metody mutagenezy opartej na tych samych zasadach modyfikacji przez czynnik mutageny materiału genetycznego co technika lub metoda mutagenezy tradycyjnie wykorzystywana do różnych zastosowań, której bezpieczeństwo zostało już dawno potwierdzone, gdy różni się ona jednak od tej drugiej techniki lub metody mutagenezy innymi cechami, są co do zasady wykluczone z wyłączenia przewidzianego w dyrektywie 2001/18³⁰¹.

Ocena Trybunału

Przed wszystkim Trybunał podkreślił, że ograniczenie zakresu wyłączenia przewidzianego w dyrektywie 2001/18 w odniesieniu do możliwości stosowania tej dyrektywy do technik i metod mutagenezy poprzez odniesienie, po pierwsze, do podwójnego kryterium tradycyjnego stosowania do różnych zastosowań, a po drugie, do stwierdzonego od dawna bezpieczeństwa³⁰², jest ściśle związane z samym celem tej dyrektywy³⁰³, czyli zgodnie z zasadą ostrożności z ochroną zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego. Zastosowanie tego podwójnego kryterium pozwala zatem upewnić się, że ze względu na wiek oraz różnorodność zastosowań technik lub metod mutagenezy i dostępnych informacji dotyczących ich bezpieczeństwa organizmy uzyskane za pomocą tej techniki lub metody mogą być uwalniane do środowiska lub wprowadzone do obrotu na terenie Unii Europejskiej, bez konieczności, w celu uniknięcia wystąpienia szkodliwych skutków dla zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego, poddania tych organizmów procedurom oceny ryzyka³⁰⁴.

W tym kontekście Trybunał stwierdził, że ogólne rozszerzenie możliwości skorzystania z wyłączenia przewidzianego w art. 3 ust. 1 dyrektywy 2001/18 na organizmy uzyskane w wyniku zastosowania techniki lub metody mutagenezy, która jest oparta na tych samych zasadach modyfikacji materiału

³⁰⁰ Na podstawie dyrektywy (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz.U. 2015, L 241, s. 1).

³⁰¹ Wyłączenie przewidziane w art. 3 ust. 1 dyrektywy 2001/18 w związku z pkt 1 załącznika I B do niej. Zgodnie z tym przepisem dyrektywa ta nie ma zastosowania do organizmów uzyskanych za pomocą technik modyfikacji genetycznej wymienionych w załączniku I B do tej dyrektywy, wśród których znajduje się mutageneza.

³⁰² To podwójne kryterium zostało wypracowane przez Trybunał w wyroku Confédération paysanne i in. (C-528/16).

³⁰³ Zgodnie z art. 1 dyrektywy 2001/18 jej celem jest zgodnie z zasadą ostrożności ochrona zdrowia ludzkiego i środowiska, po pierwsze, gdy ma miejsce zamierzone uwalnianie GMO do środowiska w jakimkolwiek innym celu niż wprowadzenie ich do obrotu na terenie Unii, oraz po drugie, gdy GMO są wprowadzane do obrotu w Unii w charakterze produktów lub w składzie produktów.

³⁰⁴ Wskazany odpowiednio w części B i w części C dyrektywy 2001/18.

genetycznego danego organizmu przez czynnik mutageny co technika lub metoda mutageny tradycyjnie wykorzystywana do różnych zastosowań i której bezpieczeństwo zostało już dawno potwierdzone, gdy łączy ona jednak te zasady z innymi cechami, odmiennymi od cech tej drugiej techniki lub metody mutageny, nie spełnia intencji prawodawcy Unii.

Uwalnianie do środowiska lub wprowadzanie do obrotu, bez przeprowadzenia procedury oceny ryzyka, organizmów uzyskanych za pomocą takiej techniki lub metody mutageny może bowiem w niektórych przypadkach pociągać za sobą negatywne skutki dla zdrowia ludzkiego oraz środowiska naturalnego, w pewnych przypadkach nieodwracalne i oddziałujące na wiele państw członkowskich, nawet jeśli te cechy nie dotyczą sposobów modyfikacji materiału genetycznego danego organizmu przez czynnik mutageny.

Niemniej jednak uznanie, że organizmy uzyskane w wyniku zastosowania technik lub metod mutageny, które były tradycyjnie wykorzystywane do różnych zastosowań i których bezpieczeństwo zostało potwierdzone, wchodzi w nieunikniony sposób w zakres stosowania dyrektywy 2001/18, w przypadku gdy te techniki lub metody zostały poddane jakiegokolwiek zmianie, mogłoby w znacznym stopniu pozbawić skuteczności (effet utile) wyłączenie przewidziane w tej dyrektywie. Taka wykładnia mogłaby bowiem nadmiernie utrudnić realizację wszelkiej formy dostosowania technik lub metod mutageny, podczas gdy ta wykładnia nie jest konieczna dla osiągnięcia zamierzonego przez rzeszoną dyrektywę celu ochrony środowiska i zdrowia ludzkiego zgodnie z zasadą ostrożności.

W związku z tym Trybunał uznał, że okoliczność, iż techniki lub metody mutageny posiadają jedną lub więcej cech różniących się od cech technik lub metod mutageny, które były tradycyjnie wykorzystywane do różnych zastosowań i których bezpieczeństwo zostało już dawno potwierdzone, uzasadnia pominięcie wyłączenia przewidzianego w dyrektywie tylko w zakresie, w jakim zostanie wykazane, że cechy te mogą powodować modyfikacje materiału genetycznego danego organizmu, które ze względu na swój charakter lub prędkość, z jaką się dokonują, różnią się od tych, które wynikają z zastosowania tych drugich technik lub metod mutageny.

Niemniej jednak Trybunał w ostatniej części swojej analizy zajął się rozróżnieniem między technikami mutageny in vivo i in vitro, które stanowi sedno sporu w postępowaniu głównym. W tym względzie, w następstwie analizy systemu przewidzianego w dyrektywie 2001/18 dotyczącego technik lub metod wiążących się z hodowlami in vitro, zauważył on, iż uznanie, że ze względu na skutki nierozdzielnie związane z hodowlą in vitro organizm uzyskany w wyniku zastosowania in vitro techniki lub metody mutageny stosowanej początkowo in vivo jest wykluczony z wyłączenia przewidzianego w dyrektywie 2001/18, pomija fakt, że prawodawca Unii nie uznał, iż te nierozłączne skutki są istotne dla określenia zakresu stosowania tej dyrektywy. W szczególności Trybunał zauważył, że dyrektywa 2001/18 przewiduje wyłączenie szeregu technik modyfikacji genetycznej wiążących się z wykorzystaniem hodowli in vitro z przewidzianego w tej dyrektywie systemu kontroli GMO.

5. Zorganizowane podróże, wakacje i wycieczki

Wyrok z dnia 8 czerwca 2023 r., UFC – Que choisir i CLCV (C-407/21, [EU:C:2023:449](#))

Odesłanie prejudycjalne – Imprezy turystyczne i powiązane usługi turystyczne – Dyrektywa (UE) 2015/2302 – Artykuł 12 ust. 2–4 – Rozwiązanie umowy o udział w imprezie turystycznej – Nieuniknione i nadzwyczajne okoliczności – Pandemia COVID-19 – Zwrot wpłat dokonanych przez danego podróżnego z tytułu imprezy turystycznej – Zwrot w formie kwoty pieniężnej lub zwrot w postaci ekwiwalentu w formie bonu – Obowiązek zwrotu dokonanych wpłat temu podróżnemu nie później niż 14 dni po rozwiązaniu danej umowy – Czasowe odstępowanie od tego obowiązku – Dostosowanie w czasie skutków orzeczenia wydanego zgodnie z prawem krajowym i stwierdzającego nieważność przepisów krajowych niezgodnych z tym obowiązkiem

W kontekście pandemii COVID-19 rząd francuski przyjął przepisy mające na celu tymczasowe zwolnienie organizatorów imprez turystycznych z ciążącego na nich obowiązku zwrotu wpłat dokonanych przez podróżnych w wypadku rozwiązania umowy o udział w imprezie turystycznej³⁰⁵. Dwa stowarzyszenia ochrony interesów konsumentów wniosły do Conseil d'État (rady stanu, Francja) o stwierdzenie nieważności tych przepisów, podnosząc naruszenie prawa podróżnych, którzy zawarli tego rodzaju umowę, do rozwiązania tej umowy w następstwie wystąpienia „nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności” oraz do zwrotu wszystkich wpłat dokonanych z tytułu tej imprezy turystycznej nie później niż 14 dni po tym rozwiązaniu umowy, zgodnie z dyrektywą w sprawie imprez turystycznych³⁰⁶.

Sąd ten wyraził w szczególności wątpliwości co do wykładni pojęcia „zwrotu” przewidzianego w tej dyrektywie, a także co do zgodności z tą dyrektywą przepisów krajowych dotyczących tymczasowego zwolnienia organizatorów imprez turystycznych z obowiązku zwrotu.

W wydanym wyroku Trybunał doprecyzował pojęcie „zwrotu” w kontekście dyrektywy w sprawie imprez turystycznych. Ponadto wypowiedział się on w przedmiocie niezgodności przepisów krajowych z tą dyrektywą³⁰⁷ oraz w przedmiocie dostosowania w czasie skutków orzeczenia krajowego stwierdzającego nieważność tych przepisów, uznanych za niezgodne z prawem Unii.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał stwierdził, że zgodnie z wykładnią literalną pojęcie „zwrotu” w rozumieniu dyrektywy w sprawie imprez turystycznych³⁰⁸ oznacza zwrócenie wpłat dokonanych z tytułu imprezy turystycznej wyłącznie w formie kwoty pieniężnej. Możliwość zastąpienia tego obowiązku zapłaty kwoty pieniężnej świadczeniem w innej formie, takim jak w szczególności oferta bonów, nie została wyraźnie przewidziana w tej dyrektywie. To prawo do zwrotu w formie kwocie pieniężnej, którą konsumenci mogą swobodnie dysponować, przyczynia się do realizacji celu związanego z ochroną ich interesów.

³⁰⁵ Zgodnie z art. 1 rozporządzenia nr 2020-315 z dnia 25 marca 2020 r. w sprawie warunków finansowych rozwiązywania niektórych umów dotyczących podróży turystycznych i pobytów w przypadku wystąpienia nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności lub siły wyższej zezwolono organizatorom imprez turystycznych – co się tyczy „rozwiązań” umów, o których powiadomiono w okresie od dnia 1 marca do dnia 15 września 2020 r. – na spełnienie ich obowiązku zwrotu poprzez zaoferowanie zainteresowanemu podróżnemu, nie później niż 3 miesiące po powiadomieniu o „rozwiązaniu” danej umowy o udział w imprezie turystycznej, bonu o wartości równej wpłatom dokonanych z tytułu tej imprezy turystycznej, przy czym taka oferta obowiązuje przez okres 18 miesięcy.

³⁰⁶ Zobacz art. 12 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2302 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie imprez turystycznych i powiązanych usług turystycznych, zmieniającej rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE oraz uchylającej dyrektywę Rady 90/314/EWG (Dz.U. 2015, L 326, s. 1, zwanej dalej „dyrektywą w sprawie imprez turystycznych”). Zgodnie z art. 12 ust. 2 zdanie pierwsze podróżny ma prawo do rozwiązania umowy o udział w imprezie turystycznej przed rozpoczęciem imprezy turystycznej bez ponoszenia jakiegokolwiek opłaty za rozwiązanie w przypadku „nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności” występujących w miejscu docelowym lub jego najbliższym sąsiedztwie, które to okoliczności w znaczącym stopniu wpływają na realizację tej imprezy turystycznej lub na przewóz pasażerów do tego miejsca docelowego.

³⁰⁷ Zobacz w szczególności art. 4 i art. 12 ust. 2–4 dyrektywy w sprawie imprez turystycznych.

³⁰⁸ Zobacz w szczególności art. 12 ust. 2 i 3 dyrektywy w sprawie imprez turystycznych. W art. 12 ust. 2 zdanie drugie przewidziano, że w przypadku rozwiązania umowy o udział w imprezie turystycznej podróżny ten ma prawo do pełnego zwrotu wpłat dokonanych z tytułu wspomnianej imprezy turystycznej. Ponadto zgodnie z art. 4 i art. 12 ust. 3 lit. b) tej dyrektywy, jeżeli zainteresowany organizator imprez turystycznych nie może wykonać umowy o udział w imprezie turystycznej ze względu na „nieuniknione i nadzwyczajne okoliczności”, może on rozwiązać wspomnianą umowę i zwrócić w całości temu podróżnemu wpłaty dokonane w związku z tą imprezą turystyczną, bez zbędnej zwłoki, a w każdym razie nie później niż 14 dni po rozwiązaniu tej umowy o udział w imprezie turystycznej.

W drugiej kolejności Trybunał orzekł, że dyrektywa w sprawie imprez turystycznych³⁰⁹ stoi na przeszkodzie tymczasowemu zwolnieniu organizatorów imprez turystycznych, w kontekście pandemii COVID-19, z ciężącego na nich obowiązku zwrotu zainteresowanym podróżnym, nie później niż 14 dni po rozwiązaniu umowy, wszystkich wpłat dokonanych z tytułu rozwiązywanej umowy. Wniosek ten pozostaje taki sam również wówczas, gdy taki środek krajowy ma na celu zapobieżenie sytuacji, w której – ze względu na znaczną liczbę spodziewanych żądań zwrotu wpłat – wypłacalność tych organizatorów imprez turystycznych byłaby naruszona w stopniu zagrażającym ich istnieniu, a także zachowanie w ten sposób rentowności w rozpatrywanym sektorze.

Trybunał dokonał przede wszystkim analizy pojęcia „nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności”³¹⁰. Zgodnie bowiem z zasadą pewności prawa i w świetle ochrony konsumentów pojęcie to może obejmować pandemię COVID-19, ponieważ wskazuje na istnienie „znaczącego zagrożenia dla zdrowia ludzkiego”³¹¹, i może być stosowane do rozwiązań umów o udział w imprezie turystycznej, jeżeli rozwiązania te są oparte na konsekwencjach wywołanych takim zdarzeniem.

Następnie Trybunał podkreślił, że pojęcie „nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności” jest zbliżone do pojęcia „siły wyższej” i stanowi, w szczególności w świetle prac przygotowawczych do dyrektywy w sprawie imprez turystycznych, wyczerpujące zastosowanie tego ostatniego pojęcia do celów tej dyrektywy. W związku z tym państwa członkowskie nie mogą zwolnić organizatorów imprez turystycznych ze względu na siłę wyższą, chociażby tymczasowo, z obowiązku zwrotu wpłat przewidzianego w tej dyrektywie, ponieważ w dyrektywie tej nie przewidziano żadnego wyjątku od wiążącego charakteru tego obowiązku.

Wreszcie, nawet przy założeniu, że państwa członkowskie mogą podnosić przed sądami krajowymi, iż niezgodność przepisów krajowych z przepisami dyrektywy jest uzasadniona siłą wyższą, Trybunał wyjaśnił, że przepisy krajowe pozwalające na tymczasowe zwolnienie organizatorów imprez turystycznych, w okolicznościach światowego kryzysu zdrowotnego takiego jak pandemia COVID-19, z obowiązku zwrotu zainteresowanym podróżnym wpłat dokonanych z tytułu imprezy turystycznej, nie spełniają przesłanek regulujących powołanie się na siłę wyższą przez państwa członkowskie.

I tak, po pierwsze, chociaż pandemia COVID-19 jest związana z okolicznościami zewnętrznymi w stosunku do danego państwa członkowskiego, a okoliczności te są nietypowe i nieprzewidywalne, to jednak przepisy krajowe zwalniające w sposób ogólny wszystkich organizatorów imprez turystycznych z obowiązku zwrotu wpłat nie mogą, ze względu na sam swój charakter, być uzasadnione siłą wyższą. Ogólne tymczasowe zawieszenie tego obowiązku zwrotu nie uwzględnia bowiem konkretnej i indywidualnej sytuacji finansowej zainteresowanych organizatorów imprez turystycznych. Po drugie, nie wykazano, że konsekwencji finansowych, którym mają zaradzić te przepisy krajowe, nie można było uniknąć w inny sposób niż poprzez naruszenie przepisów dyrektywy w sprawie imprez turystycznych, a w szczególności poprzez przyjęcie określonych środków pomocy państwa. Po trzecie, wspomniane przepisy krajowe – w zakresie, w jakim przewidziano w nich zwolnienie organizatorów imprez turystycznych z obowiązku zwrotu wpłat przez okres do 21 miesięcy od dnia powiadomienia o „rozwiązaniu” danej umowy o udział w imprezie turystycznej – w sposób oczywisty nie są

³⁰⁹ Zobacz art. 4 i art. 12 ust. 2–4 dyrektywy w sprawie imprez turystycznych.

³¹⁰ Przewidzianego w art. 12 ust. 2 i art. 12 ust. 3 lit. b) dyrektywy w sprawie imprez turystycznych. Pojęcie „nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności” zdefiniowano w art. 3 pkt 12 tej dyrektywy jako „sytuację poza kontrolą strony powołującą się na taką sytuację i której skutków nie można było uniknąć, nawet gdyby podjęto wszelkie rozsądne działania”.

³¹¹ Zgodnie z motywem 31 dyrektywy w sprawie imprez turystycznych, w którym sprecyzowano zakres pojęcia „nieuniknionych i nadzwyczajnych okoliczności”, pojęcie to obejmuje znaczące zagrożenie dla zdrowia ludzkiego.

skonstruowane w ten sposób, by ograniczyć ich skutki do okresu niezbędnego do zaradzenia trudnościom spowodowanym zdarzeniem mogącym stanowić siłę wyższą.

W trzeciej i ostatniej kolejności Trybunał przypominał, że w przypadku gdy do sądu krajowego wniesiono, zgodnie z jego prawem wewnętrznym, skargę o stwierdzenie nieważności przepisów krajowych, które uważa on za niezgodne z prawem Unii, jest on zobowiązany do stwierdzenia nieważności tych przepisów. W niniejszej sprawie Trybunał wyjaśnił, po pierwsze, że zagrożenie interesów gospodarczych podmiotów działających w sektorze imprez turystycznych, wynikające z pandemii COVID-19, nie jest porównywalne z nadrzędnymi względami związanymi z ochroną środowiska lub z zaopatrzeniem w energię elektryczną w danym państwie członkowskim, które są wyjątkowymi okolicznościami, w odniesieniu do których Trybunał przyznał ponadto sądom krajowym możliwość dostosowania w czasie i dostosowania skutków wydanych przez nie orzeczeń o stwierdzeniu nieważności przepisów krajowych uznanych za niezgodne z prawem Unii. Po drugie, Trybunał zauważył, że nie wydaje się, aby stwierdzenie nieważności przepisów krajowych pozwalających państwom członkowskim na zwolnienie organizatorów imprez turystycznych, w kontekście pandemii COVID-19, z obowiązku zwrotu wpłat mogło wywołać szkodliwe konsekwencje dla sektora imprez turystycznych – o zakresie takim, że utrzymanie w mocy ich skutków byłoby konieczne w celu ochrony interesów finansowych podmiotów działających w tym sektorze. W konsekwencji zasada lojalnej współpracy³¹² nie zezwala sądowi krajowemu, rozpatrującemu skargę o stwierdzenie nieważności przepisów krajowych niezgodnych z dyrektywą w sprawie imprez turystycznych, na dostosowanie w czasie skutków jego orzeczenia stwierdzającego nieważność tych przepisów krajowych.

³¹² Przewidziana w art. 4 ust. 3 TUE.

XI. Internet i handel elektroniczny

Wyrok z dnia 9 listopada 2023 r., Google Ireland i in. (C-376/22, [EU:C:2023:835](#))

Odesłanie prejudycjalne – Dyrektywa 2000/31/WE – Usługi społeczeństwa informacyjnego – Artykuł 3 ust. 1 – Zasada nadzoru w państwie członkowskim pochodzenia – Artykuł 3 ust. 4 – Odstępstwo od zasady swobodnego przepływu usług społeczeństwa informacyjnego – Pojęcie „środków podejmowanych przeciw określonej usłudze społeczeństwa informacyjnego” – Artykuł 3 ust. 5 – Możliwość zgłoszenia a posteriori przepisów ograniczających swobodny przepływ usług społeczeństwa informacyjnego w nagłym przypadku – Brak zgłoszenia – Możliwość powołania się na te przepisy – Przepis państwa członkowskiego nakładający na dostawców platform komunikacyjnych, bez względu na to, czy mają oni siedzibę na jego terytorium, szereg obowiązków w zakresie kontroli i zgłaszania przypuszczalnie nielegalnych treści – Dyrektywa 2010/13/UE – Audiowizualne usługi medialne – Usługa platformy udostępniania wideo

Google Ireland Limited, Meta Platforms Ireland Limited i Tik Tok Technology Limited są spółkami mającymi siedziby w Irlandii, świadczącymi między innymi w Austrii usługi platform komunikacyjnych.

W decyzjach wydanych w 2021 r. Kommunikationsbehörde Austria (KommAustria) (austriacki organ regulacyjny ds. komunikacji) stwierdził, że wszystkie trzy wyżej wymienione spółki podlegają prawu austriackiemu³¹³.

Uznawszy, że ta austriacka ustawa, która nakłada na dostawców usług platform komunikacyjnych – niezależnie od tego, czy mają oni siedzibę w Austrii, czy w innym państwie – szereg obowiązków w zakresie kontroli i zgłaszania przypuszczalnie nielegalnych treści, nie powinna być do nich stosowana, spółki te wniosły skargi na decyzje KommAustria. W pierwszej instancji skargi te zostały oddalone.

W związku z powyższym wspomniane spółki wniosły skargi rewizyjne do Verwaltungsgerichtshof (trybunału administracyjnego, Austria). Na poparcie tych skarg rewizyjnych podniosły one z jednej strony, że obowiązki ustanowione w austriackiej ustawie są nieproporcjonalne oraz niezgodne ze swobodnym przepływem usług społeczeństwa informacyjnego i z zasadą kontroli tych usług przez państwo członkowskie pochodzenia, to znaczy przez państwo, na którego terytorium usługodawca ma siedzibę, którą to zasadę przewidziano w dyrektywie o handlu elektronicznym³¹⁴.

Żywiąc wątpliwości co do zgodności austriackiej ustawy i obowiązków, jakie nakłada ona na usługodawców, z dyrektywą o handlu elektronicznym, która przewiduje możliwość odstąpienia pod pewnymi warunkami przez państwo członkowskie inne niż państwo członkowskie pochodzenia od zasady swobodnego przepływu usług społeczeństwa informacyjnego, trybunał administracyjny zwrócił się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie wykładni tej dyrektywy.

³¹³ A mianowicie Bundesgesetz über Maßnahmen zum Schutz der Nutzer auf Kommunikationsplattformen (Kommunikationsplattformen-Gesetz) (ustawie federalnej o środkach ochrony użytkowników platform komunikacyjnych) (BGBl. I, 151/2020).

³¹⁴ Dyrektywa 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (Dz.U. 2000, L 178, s. 1) (zwana dalej „dyrektywą o handlu elektronicznym”).

W swoim wyroku Trybunał wypowiedział się w kwestii, czy państwo członkowskie przeznaczenia usług społeczeństwa informacyjnego może odstąpić od swobodnego przepływu tych usług, przyjmując nie tylko indywidualne i konkretne środki, lecz również generalne i abstrakcyjne środki odnoszące się do danej kategorii usług, a konkretnie, czy środki te mogą wchodzić w zakres pojęcia „środków podejmowanych przeciw określonej usłudze społeczeństwa informacyjnego” w rozumieniu dyrektywy o handlu elektronicznym³¹⁵.

Ocena Trybunału

Przed wszystkim Trybunał zauważył, że możliwość odstąpienia od zasady swobodnego przepływu usług społeczeństwa informacyjnego dotyczy, zgodnie z brzmieniem dyrektywy o handlu elektronicznym, „określonej usługi społeczeństwa informacyjnego”. W tym kontekście użycie słowa „określona” wskazuje na to, że usługa, o której mowa w dyrektywie, powinna być rozumiana jako usługa zindywidualizowana. W konsekwencji państwa członkowskie nie mogą przyjmować generalnych i abstrakcyjnych środków dotyczących określonej, opisananej w sposób ogólny kategorii usług społeczeństwa informacyjnego, mających zastosowanie bez rozróżnienia do każdego podmiotu świadczącego usługi tej kategorii.

Oceny tej nie podważa fakt, że dyrektywa o handlu elektronicznym posługuje się pojęciem „środków”. Stosując tak szerokie i ogólne pojęcie, prawodawca Unii Europejskiej pozostawił bowiem uznaniu państw członkowskich charakter i formę środków, które mogą one przyjmować w celu wprowadzenia odstępstw od zasady swobodnego przepływu usług społeczeństwa informacyjnego. Użycie tego terminu w żaden sposób nie przesądza natomiast o istocie i treści tych środków.

Następnie Trybunał zwrócił uwagę, że ta literalna wykładnia znajduje potwierdzenie w analizie kontekstualnej dyrektywy o handlu elektronicznym.

Możliwość odstąpienia od zasady swobodnego przepływu usług społeczeństwa informacyjnego jest bowiem uzależniona od spełnienia warunku, zgodnie z którym państwo członkowskie przeznaczenia tych usług powinno uprzednio zwrócić się do państwa członkowskiego ich pochodzenia o przyjęcie środków³¹⁶, co oznacza, że założono, iż możliwe będzie zidentyfikowanie usługodawców, a w konsekwencji właściwych państw członkowskich. Tymczasem gdyby państwa członkowskie były uprawnione do ograniczenia swobodnego przepływu takich usług za pomocą środków o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, mających zastosowanie bez rozróżnienia do wszystkich podmiotów świadczących usługi danej kategorii, taka identyfikacja byłaby, jeśli nie niemożliwa, to przynajmniej nadmiernie utrudniona, w związku z czym państwa członkowskie nie byłyby w stanie spełnić takiego warunku.

Wreszcie, Trybunał podkreślił, że dyrektywa o handlu elektronicznym opiera się na stosowaniu zasad nadzoru w państwie członkowskim pochodzenia i wzajemnego uznawania, w związku z czym w ramach dziedziny podlegającej koordynacji³¹⁷ usługi społeczeństwa informacyjnego są regulowane wyłącznie w państwie członkowskim, na którego terytorium mają siedzibę podmioty świadczące te usługi. Gdyby państwa członkowskie przeznaczenia były uprawnione do przyjmowania środków o charakterze generalnym i abstrakcyjnym, mających zastosowanie bez rozróżnienia do wszystkich podmiotów świadczących usługi danej kategorii, niezależnie od tego, czy podmioty te mają siedzibę

³¹⁵ Artykuł 3 ust. 4 dyrektywy o handlu elektronicznym.

³¹⁶ Artykuł 3 ust. 4 lit. b) dyrektywy o handlu elektronicznym.

³¹⁷ W rozumieniu art. 2 lit. h) dyrektywy o handlu elektronicznym.

w tym ostatnim państwie członkowskim, zasada kontroli w państwie członkowskim pochodzenia zostałaby podważona. Zasada ta powoduje bowiem podział kompetencji regulacyjnych pomiędzy państwo członkowskie pochodzenia i państwo członkowskie przeznaczenia. Zezwolenie temu drugiemu państwu na przyjmowanie takich środków stanowiłoby zaś ingerencję w kompetencje regulacyjne państwa członkowskiego pochodzenia i skutkowałoby poddaniem takich usługodawców zarówno ustawodawstwu tego państwa, jak i ustawodawstwu państwa członkowskiego lub państw członkowskich przeznaczenia. Podważenie tej zasady naruszałoby systematykę i cele dyrektywy o handlu elektronicznym. Ponadto umożliwienie państwu członkowskiemu przeznaczenia przyjęcia takich środków podważyłoby wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi i byłoby sprzeczne z zasadą wzajemnego uznawania.

Ponadto Trybunał wskazał, że dyrektywa o handlu elektronicznym zmierza do usunięcia przeszkód prawnych mających wpływ na sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego, a mianowicie przeszkód wynikających z rozbieżności w ustawodawstwach oraz z braku pewności prawnej co do tego, które przepisy krajowe mają zastosowanie do tych usług. Stworzenie możliwości przyjmowania wskazanych wyżej środków sprowadzałoby się zaś ostatecznie do poddania podmiotów świadczących te usługi różnym regulacjom prawnym, a tym samym – do przywrócenia przeszkód prawnych w swobodnym świadczeniu usług, które dyrektywa ta ma na celu usunąć.

Trybunał doszedł zatem do wniosku, że generalne i abstrakcyjne środki dotyczące określonej, opisanej w sposób ogólny kategorii usług społeczeństwa informacyjnego, mające zastosowanie bez rozróżnienia do każdego podmiotu świadczącego usługi tej kategorii, nie wchodzą w zakres pojęcia „środków podejmowanych przeciw określonej usłudze społeczeństwa informacyjnego” w rozumieniu dyrektywy o handlu elektronicznym.

XII. Polityka gospodarcza i pieniężna

Wyrok z dnia 4 maja 2023 r., EBC/Crédit lyonnais (C-389/21 P, [EU:C:2023:368](#))

Odwołanie – Polityka gospodarcza i pieniężna – Nadzór ostrożnościowy nad instytucjami kredytowymi – Rozporządzenie (UE) nr 575/2013 – Obliczanie wskaźnika dźwigni – Miara ekspozycji – Artykuł 429 ust. 14 – Wyłączenie ekspozycji spełniających określone warunki – Częściowa odmowa udzielenia zezwolenia – Uprawnienia dyskrecjonalne Europejskiego Banku Centralnego (EBC) – Skarga o stwierdzenie nieważności – Oczywisty błąd w ocenie – Kontrola sądowa

Crédit Lyonnais jest spółką akcyjną prawa francuskiego posiadającą zezwolenie na prowadzenie działalności w charakterze instytucji kredytowej. Owa instytucja kredytowa jest spółką zależną Crédit agricole SA i podlega w związku z tym bezpośredniemu nadzorowi ostrożnościowemu Europejskiego Banku Centralnego (EBC).

W dniu 5 maja 2015 r. Crédit agricole, działając w imieniu własnym i w imieniu podmiotów należących do grupy Crédit agricole, w tym Crédit lyonnais, zwrócił się do EBC o zezwolenie³¹⁸ na wyłączenie z obliczania wskaźnika dźwigni ekspozycji wobec Caisse des dépôts et consignations (kasy depozytowo-konsygnacyjnej, Francja, zwanej dalej „CDC”), będącej instytucją francuskiego sektora publicznego, wynikających z depozytów złożonych na różnego rodzaju książeczkach oszczędnościowych, które zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami francuskimi muszą zostać obowiązkowo przeniesione na CDC (zwane dalej łącznie „oszczędnościami regulowanymi”).

Na mocy wyroku Sądu stwierdzono nieważność decyzji z dnia 24 sierpnia 2016 r., w której EBC odmówił udzielenia Crédit agricole żądanego zezwolenia³¹⁹. W następstwie tego wyroku Crédit agricole ponownie złożył do EBC wnioski o zezwolenie na wyłączenie ekspozycji względem CDC. Decyzją z dnia 3 maja 2019 r.³²⁰ EBC zezwolił Crédit agricole i podmiotom należącym do grupy Crédit agricole, z wyjątkiem Crédit lyonnais, na wyłączenie z obliczania wskaźnika dźwigni wszystkich ich ekspozycji wobec CDC. Tymczasem Crédit lyonnais uzyskał zezwolenie jedynie na wyłączenie 66 %. W spornej decyzji EBC, uznając, że dysponuje w tej sprawie uprawnieniami dyskrecjonalnymi, zastosował metodologię uwzględniającą trzy elementy, a mianowicie zdolność kredytową francuskiej administracji centralnej, ryzyko pospiesznej wyprzedaży oraz poziom koncentracji ekspozycji wobec CDC.

Skarga Crédit lyonnais o stwierdzenie nieważności spornej decyzji w zakresie, w jakim w decyzji tej odmówiono mu zezwolenia na wyłączenie z obliczenia wskaźnika dźwigni całości jego ekspozycji wobec CDC została uwzględniona przez Sąd³²¹. W szczególności Sąd stwierdził, że uzasadnienie spornej decyzji dotyczące poziomu ryzyka pospiesznej wyprzedaży jest „niezgodne z prawem”. W konsekwencji uznał, że dwa pozostałe elementy metodologii zastosowane przez EBC nie mogły

³¹⁸ Przewidziane w art. 429 ust. 14 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.U. 2013, L 176, s. 1) zmienione rozporządzeniem delegowanym Komisji (UE) 2015/62 z dnia 10 października 2014 r. (Dz.U. 2015, L 11, s. 37).

³¹⁹ Wyrok z dnia 13 lipca 2018 r., *Crédit agricole/EBC* (T-758/16, [EU:T:2018:472](#)).

³²⁰ Decyzja ECB SSM-2019-FRCAG-39 (zwana dalej „sporną decyzją”).

³²¹ Wyrok z dnia 14 kwietnia 2021 r., *Crédit lyonnais/EBC* (T-504/19, [EU:T:2021:185](#), zwany dalej „zaskarżonym wyrokiem”).

doprowadzić do odmówienia przez EBC w spornej decyzji przyznania Crédit lyonnais możliwości skorzystania z wyłączenia w odniesieniu do wszystkich ekspozycji tej instytucji kredytowej wobec CDC.

Rozpatrując odwołanie wniesione przez EBC, Trybunał uchylił zaskarżony wyrok i orzekając ostatecznie w sprawie oddalił skargę Crédit lyonnais. W swoim wyroku Trybunał przedstawił wyjaśnienia dotyczące standardu kontroli przy dokonywaniu przez sądy Unii oceny zgodności z prawem decyzji administracyjnych wydanych przez BCE, w sytuacji gdy przysługuje mu szeroki margines swobody.

Ocena Trybunału

Trybunał przypomniał, że w zakresie, w jakim EBC dysponuje szerokim zakresem uznania co do możliwości udzielenia zezwolenia na wyłączenie z obliczania wskaźnika dźwigni ekspozycji spełniających pewne warunki, kontrola sądowa, jaką sąd Unii powinien sprawować nad prawidłowością uzasadnienia decyzji EBC, nie może prowadzić do zastąpienia oceny EBC własną oceną. Kontrola ta ma na celu zbadanie, tego rodzaju decyzja nie opiera się na niedokładnych ustaleniach faktycznych lub czy nie jest dotknięta oczywistym błędem w ocenie, względnie nadużyciem władzy. W tym względzie sąd Unii powinien bowiem w szczególności nie tylko zbadać materialną prawdziwość przytoczonych dowodów, ich wiarygodność i spójność, ale także sprawdzić, czy te dowody stanowią zbiór istotnych danych, które należy wziąć pod uwagę w celu oceny złożonej sytuacji, i czy mogą one stanowić poparcie dla wniosków wyciągniętych na ich podstawie. Jeżeli bowiem instytucji przysługuje szeroki zakres uznania, zasadnicze znaczenie ma poszanowanie gwarancji proceduralnych, wśród których znajduje się ciążący na tej instytucji obowiązek zbadania w sposób staranny i bezstronny wszystkich istotnych okoliczności danej sytuacji.

Trybunał zauważył, że dokonując własnej oceny cech oszczędności regulowanych i ich skumulowanego skutku, Sąd uznał, że poziom ryzyka pospiesznej wyprzedaży nie był wystarczająco wysoki, aby uzasadnić odmowę przez EBC wyłączenia z obliczenia wskaźnika dźwigni wszystkich ekspozycji Crédit lyonnais wobec CDC.

W ten sposób, po pierwsze, Sąd nie podważył ustaleń dokonanych przez EBC w odniesieniu do cech oszczędności regulowanych, z których wywiódł, że cechy te nie pozwalają całkowicie wykluczyć wszelkiego ryzyka, że Crédit lyonnais będzie zmuszony do dokonania pospiesznej wyprzedaży. Ma to szczególnie znaczenie w odniesieniu do ustaleń EBC dotyczących dużej płynności oszczędności regulowanych w braku przepisów prawnych ograniczających ich wycofywanie, a także obowiązku spłacenia deponentów przez Crédit lyonnais w dziesięciodniowym terminie dostosowania między pozycjami tej instytucji kredytowej a pozycjami CDC. W konsekwencji rozumowanie Sądu nie podważa materialnej prawidłowości, wiarygodności lub spójności elementów uwzględnionych w spornej decyzji i nie wykazuje ono, iż elementy te nie stanowią zbioru istotnych danych, które EBC powinien wziąć pod uwagę

Po drugie, wniosek Sądu, zgodnie z którym uwzględnione przez EBC dane nie mogły stanowić podstawy dla wniosków wyciągniętych w spornej decyzji, wynika z jego własnej oceny poziomu ryzyka pospiesznej wyprzedaży. Ocena ta, opierająca się na tych samych elementach co uwzględnione przez EBC, różni się od oceny przyjętej przez tę instytucję bez wykazania ewidentnie błędnego charakteru tej oceny.

Rozumując w ten sposób, Sąd zamiast przeprowadzić ciążącą na nim kontrolę oczywistego błędu w ocenie zastąpił swoją oceną ocenę EBC, w przypadku, w którym instytucja ta korzysta z szerokiego zakresu uznania.

Ponadto, co się tyczy dokonanej przez Sąd oceny uzasadnienia EBC opartego na doświadczeniu niedawnych kryzysów bankowych, Sąd nie wykazał w tym wyroku, w jaki sposób rozważania – zgodnie z którymi depozyty oszczędności regulowanych nie mogą być inwestowane, w odróżnieniu od depozytów bieżących w aktywa obciążone ryzykiem lub niepłynne – mogą wykazać ewidentnie błędny

charakter dokonanej przez EBC oceny scenariusza ryzyka masowego wycofywania środków, który należało przyjąć w celu przeanalizowania ryzyka pospiesznej wyprzedaży, na które był narażony Crédit lyonnais. To samo dotyczy rozważań opartych na różnicy między podwójną gwarancją Republiki Francuskiej obejmującą książeczki oszczędności regulowanych a mechanizmem gwarancji wynikającym z dyrektywy 2014/49³²².

Trybunał wywiódł z powyższego, że Sąd stwierdził nieważność spornej decyzji zastępując ocenę EBC swoją własną oceną ryzyka pospiesznej wyprzedaży, na które był narażony Crédit lyonnais, nie wykazując, w jaki sposób ocena EBC zawarta w tej decyzji była obarczona oczywistym błędem w ocenie. W ten sposób przekroczył on granice przysługującej mu kontroli sądowej. Ponadto, Sąd również niesłusznie uznał, że EBC uchybił ciążącemu na nim obowiązкови starannego i bezstronnego zbadania wszystkich istotnych okoliczności rozpatrywanej sytuacji.

W następstwie częściowego uchylenia zaskarżonego wyroku Trybunał wydał ostateczne orzeczenie w przedmiocie skargi wniesionej w pierwszej instancji. Analizując argumenty podniesione przez Crédit lyonnais w pierwszej instancji, uważa on, że z uwagi na ograniczoną kontrolę sądową, której powinien dokonać w świetle szerokiego zakresu uznania, jakim dysponuje EBC w niniejszej sprawie, Crédit lyonnais nie zdołał wykazać, że zawarte w spornej decyzji oceny tej instytucji dotyczące ryzyka pospiesznej wyprzedaży i zdolności kredytowej francuskiej administracji są oczywiście błędne. W związku z tym Trybunał utrzymał w mocy odmowę EBC wyłączenia z obliczania wskaźnika dźwigni Crédit lyonnais 34 % jego ekspozycji względem CDC.

³²² Dyrektywa 2014/49/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz.U. 2014 L 173, s. 149).

XIII. Zamówienia publiczne

Wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r. (wielka izba), Infraestruturas de Portugal i Futrifer Indústrias Ferroviárias (C-66/22, [EU:C:2023:1016](#))

Odesłanie prejudycjalne – Procedury udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi – Dyrektywa 2014/24/UE – Artykuł 57 ust. 4 akapit pierwszy lit. d) – Udzielanie zamówień publicznych w sektorze transportu – Dyrektywa 2014/25/UE – Artykuł 80 ust. 1 – Fakultatywne podstawy wykluczenia – Obowiązek transpozycji – Zawarcie przez wykonawcę porozumień mających na celu zakłócenie konkurencji – Uprawnienia instytucji zamawiającej – Wpływ wcześniejszej decyzji organu ochrony konkurencji – Zasada proporcjonalności – Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Prawo do skutecznego środka prawnego – Zasada dobrej administracji – Obowiązek uzasadnienia

Spółka Toscca jest wykonawcą, który złożył ofertę w ramach zorganizowanego przez Infraestruturas de Portugal postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na zakup impregnowanych krezotem sosnowych kołków i podkładów kolejowych, przeznaczonych dla sektora infrastruktury kolejowej. Zamówienie to zostało udzielone spółce Futrifer. Ponieważ wniesiona przez spółkę Toscca skarga o stwierdzenie nieważności tej decyzji o udzieleniu zamówienia została oddalona, spółka ta wniosła odwołanie do Tribunal Central Administrativo Norte (centralnego sądu administracyjnego dla regionu północnego, Portugalia). Sąd ten wydał wyrok, w którym uwzględnił odwołanie i nakazał Infraestruturas de Portugal, by udzieliła zamówienia spółce Toscca. Supremo Tribunal Administrativo (najwyższy sąd administracyjny, Portugalia) uchylił ten wyrok ze względu na brak uzasadnienia i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania przez centralny sąd administracyjny dla regionu północnego. Ten sąd wydał ponownie wyrok, w którym utrzymał rozstrzygnięcie przyjęte w pierwszym wyroku.

Do najwyższego sądu administracyjnego, który jest sądem odsyłającym, wpłynęły odwołania wniesione przez Infraestruturas de Portugal i Futrifer od tego drugiego wyroku. Sąd ten wskazuje, że w 2019 r. Autoridade da Concorrência (organ ochrony konkurencji, Portugalia) nałożył na spółkę Futrifer grzywnę za naruszenie prawa konkurencji w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego organizowanych w latach 2014–2015 przez tę samą instytucję zamawiającą.

W wyroku wydanym w składzie wielkiej izby Trybunał wypowiedział się przede wszystkim w przedmiocie istnienia obowiązku transpozycji przez państwa członkowskie fakultatywnych podstaw wykluczenia przewidzianych w dyrektywach 2014/24³²³ i 2014/25³²⁴. Wyjaśnił on następnie warunki wykonywania przez instytucje zamawiające uprawnień do wykluczenia wykonawcy z udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego ze względu na brak rzetelności z racji popełnienia naruszenia prawa konkurencji poza danym postępowaniem o udzielenie zamówienia

³²³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.U. 2014, L 94, s. 65). Artykuł 57 ust. 4 akapit pierwszy omawianej dyrektywy określa przypadki, w których instytucje zamawiające mogą wykluczyć wykonawcę lub zostać zobowiązane przez państwa członkowskie do wykluczenia wykonawcy z udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia.

³²⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz.U. 2014, L 94, s. 243). Artykuł 80 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2014/25 stanowi, że jeżeli wymagają tego państwa członkowskie, obiektywne zasady i kryteria wykluczenia obejmują między innymi podstawy wykluczenia wymienione w art. 57 ust. 4 dyrektywy 2014/24, na warunkach określonych w tym artykule.

publicznego. Uściślił on wreszcie przewidziany w dyrektywie 2014/24 obowiązek uzasadnienia przez instytucje zamawiające decyzji dotyczącej rzetelności wykonawcy w świetle fakultatywnej podstawy wykluczenia związanej z udziałem takiego wykonawcy w porozumieniach mających na celu zakłócenie konkurencji.

Ocena Trybunału

Na wstępie Trybunał wypowiedział się w kwestii tego, czy państwa członkowskie mają obowiązek transponowania do swojego prawa krajowego fakultatywnych podstaw wykluczenia, o których mowa w dyrektywie 2014/24³²⁵, a także w przepisie dyrektywy 2014/25, który zawiera odesłanie do tych podstaw.

Co się tyczy, po pierwsze, fakultatywnych podstaw wykluczenia przewidzianych w dyrektywie 2014/24, Trybunał wskazał, że wbrew temu, co wynika z niektórych jego wyroków³²⁶, państwa członkowskie mają obowiązek transponowania tych podstaw do swojego prawa krajowego. Obowiązek ten oznacza, że powinny one przewidzieć możliwość albo obowiązek stosowania tych podstaw przez instytucje zamawiające. Jak bowiem wynika, po pierwsze, z brzmienia przepisu dyrektywy 2014/24 dotyczącego fakultatywnych podstaw wykluczenia, decyzja o wykluczeniu lub niewykluczeniu wykonawcy z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z jednej z owych przyczyn należy do instytucji zamawiającej, chyba że państwa członkowskie postanowią przekształcić to uprawnienie w obowiązek. Aby więc nie pozbawiać tych instytucji zamawiających przynajmniej możliwości zastosowania tych podstaw wykluczenia, państwo członkowskie nie może zaniechać włączenia tych podstaw do swojego ustawodawstwa krajowego transponującego dyrektywę 2014/24. Po drugie, wykładnię tę potwierdza również kontekst przepisu dotyczącego fakultatywnych podstaw wykluczenia, który odróżnia się od innych przepisów tej dyrektywy, pozostawiających państwu członkowskiemu wybór co do transpozycji tych przepisów. W tym względzie Trybunał podkreślił, że pozostawiony państwu członkowskiemu wybór warunków stosowania fakultatywnych podstaw wykluczenia³²⁷ nie może obejmować transpozycji lub też braku transpozycji tych podstaw do prawa krajowego. Odnosząc się, po trzecie, do celu realizowanego przez dyrektywę 2014/24 w związku z fakultatywnymi podstawami wykluczenia, Trybunał podkreślił, że prawodawca Unii zamierzał powierzyć instytucjom zamawiającym, i tylko im, dokonanie oceny uczciwości i rzetelności wykonawców uczestniczących w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego i, w stosownych przypadkach, wykluczenie wykonawców, których uznają za nierzetelnych.

Natomiast w odniesieniu do dyrektywy 2014/25³²⁸ Trybunał podkreślił, że państwa członkowskie powinny, w ramach ciążącego na nich obowiązku transpozycji art. 80 ust. 1 akapit pierwszy tej dyrektywy, przewidzieć przynajmniej możliwość włączenia przez podmioty zamawiające do zasad i kryteriów wykluczenia mających zastosowanie w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego objętych zakresem stosowania tej dyrektywy fakultatywnych podstaw wykluczenia określonych w dyrektywie 2014/24, bez uszczerbku dla ewentualnego podjęcia przez te państwa decyzji o zobowiązaniu tych instytucji do włączenia tych podstaw do tych kryteriów.

³²⁵ Konkretnie w art. 57 ust. 4 akapit pierwszy tej dyrektywy.

³²⁶ Wyroki: z dnia 19 czerwca 2019 r., *Meca* (C-41/18, [EU:C:2019:507](#), pkt 33); z dnia 30 stycznia 2020 r., *Tim* (C-395/18, [EU:C:2020:58](#), pkt 34, 40); a także z dnia 3 czerwca 2021 r., *Rad Service i in.* (C-210/20, [EU:C:2021:445](#), pkt 28). Zgodnie z tymi wyrokami państwa członkowskie mogą zdecydować, czy dokonać transpozycji podstaw wykluczenia, o których mowa w tym przepisie.

³²⁷ Na podstawie art. 57 ust. 7 dyrektywy 2014/24.

³²⁸ Konkretnie na podstawie art. 80 ust. 1 akapit trzeci tej dyrektywy.

Wyjaśniewszy powyższe, Trybunał wypowiedział się w pierwszej kolejności w przedmiocie fakultatywnej podstawy wykluczenia związanej z zawarciem przez wykonawcę porozumień mających na celu zakłócenie konkurencji, przewidzianej w dyrektywie 2014/24³²⁹. Trybunał orzekł, że podstawa ta stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które ogranicza możliwość wykluczenia oferenta ze względu na istnienie poważnych poszlak wskazujących na jego zachowania mogące zakłócać reguły konkurencji do postępowania w sprawie udzielenia zamówienia publicznego, w ramach którego doszło do tego rodzaju zachowań. Takie ograniczenie nie wynika bowiem z brzmienia przepisu przewidującego tę podstawę wykluczenia. Ponadto z kontekstu, w jaki wpisuje się ten przepis³³⁰ wynika, że dyrektywa 2014/24 zezwala, w dowolnym momencie postępowania, na to, by instytucje zamawiające wykluczyły lub były zobowiązane przez państwa członkowskie do wykluczenia wykonawcy, gdy okaże się, że – z racji czynów popełnionych lub czynności zaniechanych przed postępowaniem lub w jego trakcie – dany wykonawca znajduje się w jednej z sytuacji, o których mowa w określonych w tej dyrektywie podstawach wykluczenia. Taka wykładnia tego przepisu pozwala instytucji zamawiającej upewnić się o uczciwości i rzetelności każdego z wykonawców, które można podać w wątpliwość nie tylko w przypadku udziału takiego wykonawcy w zachowaniach antykonkurencyjnych w ramach danego postępowania, ale również w przypadku jego udziału w wcześniejszych takich zachowaniach.

W drugiej kolejności Trybunał podkreślił, że fakultatywna podstawa wykluczenia związana z zawarciem przez wykonawcę porozumień mających na celu zakłócenie konkurencji, przewidziana w dyrektywie 2014/24, stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które przyznaje wyłącznie krajowemu organowi ochrony konkurencji uprawnienie do decydowania o wykluczeniu wykonawców z postępowań o udzielenie zamówienia publicznego ze względu na naruszenie reguł konkurencji. Prawdą jest, że gdy istnieje szczególna procedura ścigania naruszeń prawa konkurencji uregulowana w prawie Unii lub w prawie krajowym, w której to organ ochrony konkurencji jest odpowiedzialny za prowadzenie dochodzeń w tym zakresie, instytucja zamawiająca powinna, w ramach oceny dostarczonych dowodów, zasadniczo opierać się na wyniku takiego postępowania. W tym kontekście szczególne znaczenie może mieć decyzja takiego organu, który stwierdził tego rodzaju naruszenie i nałożył z tego powodu na oferenta karę pieniężną, tym bardziej gdy sankcji tej towarzyszył tymczasowy zakaz udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Jednak o ile taka decyzja może sprawić, że instytucja zamawiająca wykluczy tego wykonawcę z postępowania o udzielenie danego zamówienia publicznego, o tyle brak takiej decyzji nie może uniemożliwić instytucji zamawiającej dokonania takiej oceny, ani zwolnić jej z niego. Oceny tej należy dokonać w świetle zasady proporcjonalności i z uwzględnieniem wszystkich istotnych elementów, w celu zbadania, czy zastosowanie podstawy wykluczenia związanej z zawarciem przez wykonawcę porozumień mających na celu zakłócenie konkurencji jest uzasadnione. Zatem uregulowanie krajowe, które wiąże ocenę uczciwości i rzetelności oferentów z wnioskami zawartymi w decyzji krajowego organu ochrony konkurencji dotyczącej w szczególności przyszłego udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, narusza uprawnienia dyskrecjonalne przysługujące instytucji zamawiającej w ramach stosowania fakultatywnych podstaw wykluczenia, o których mowa w dyrektywie 2014/24.

³²⁹ Zgodnie z art. 57 ust. 4 akapit pierwszy lit. d) dyrektywy 2014/24 instytucje zamawiające mogą wykluczyć wykonawcę lub zostać zobowiązane przez państwa członkowskie do wykluczenia wykonawcy z udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia, jeżeli instytucja zamawiająca może stwierdzić, na podstawie wystarczająco wiarygodnych przesłanek, że wykonawca ten zawarł z innymi wykonawcami porozumienia mające na celu zakłócenie konkurencji.

³³⁰ W szczególności art. 57 ust. 5 akapit drugi dyrektywy 2014/24.

Na podstawie swojej analizy Trybunał wyjaśnił ponadto, że państwa członkowskie nie mogą ograniczać w swoim ustawodawstwie zakresu podstawy wykluczenia związanej z udziałem danego wykonawcy w zachowaniach antykonkurencyjnych.

W trzeciej kolejności Trybunał wskazał, że zgodnie z zasadą dobrej administracji decyzja instytucji zamawiającej dotycząca rzetelności wykonawcy wydana na fakultatywnej podstawie wykluczenia przewidzianej w dyrektywie 2014/24 związanej z zawarciem przez wykonawcę porozumień musi zawierać uzasadnienie. Obowiązek ten dotyczy, po pierwsze, decyzji, na mocy których instytucja zamawiająca wyklucza oferenta w szczególności na podstawie takiej fakultatywnej podstawy wykluczenia. Po drugie, instytucja zamawiająca podlega temu obowiązkowi uzasadnienia, jeżeli stwierdzi, że oferent jest objęty jedną z fakultatywnych podstaw wykluczenia, lecz podejmie decyzję o zaniechaniu wykluczenia, na przykład ze względu na to, że wykluczenie stanowiłoby środek nieproporcjonalny. Taka decyzja wpływa bowiem na sytuację prawną pozostałych wykonawców uczestniczących w postępowaniu o udzielenie danego zamówienia publicznego, którzy powinni mieć możliwość obrony swoich praw, w razie potrzeby poprzez wniesienie odwołania od tej decyzji.

1. Równość traktowania w zakresie zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego

Wyrok z dnia 12 stycznia 2023 r., TP (Montażysta obrazu i dźwięku pracujący dla telewizji publicznej)(C-356/21, [EU:C:2023:9](#))

Odesłanie prejudycjalne – Równość traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy – Dyrektywa 2000/78/WE – Artykuł 3 ust. 1 lit. a i c) – Warunki dostępu do prowadzenia działalności na własny rachunek – Warunki zatrudnienia i pracy – Zakaz dyskryminacji ze względu na orientację seksualną – Samozatrudniony pracujący na podstawie umowy o dzieło – Zerwanie i nieprzedłużenie umowy – Swoboda wyboru strony umowy

W latach 2010–2017 J.K. osobiście przygotowywał – na podstawie krótkoterminowych, następujących bezpośrednio po sobie umów o dzieło, zawieranych w ramach prowadzonej przez siebie jednoosobowej działalności gospodarczej – audycje montażowe, audycje do zwiastunów czy felietonów dla Redakcji Oprawy i Promocji Programu 1 TP – spółki, która prowadzi ogólnopolską publiczną stację telewizyjną.

W dniu 20 listopada 2017 r. J.K. i TP zawarli nową umowę o dzieło na okres jednego miesiąca, przewidującą dwa tygodniowe dyżury J.K. w grudniu. Jednak w następstwie opublikowania w serwisie YouTube w dniu 4 grudnia 2017 r. przez J.K. i jego partnera klipu promującego tolerancję wobec par jedнопłciowych TP poinformowała J.K. o odwołaniu obu tych tygodniowych dyżurów.

W konsekwencji J.K. nie odbył żadnego dyżuru w grudniu 2017 r. i TP nie zawarła z nim nowej umowy o dzieło.

W związku z tym J.K. wytoczył powództwo przed sądem odsyłającym, Sądem Rejonowym dla m. st. Warszawy w Warszawie (Polska) między innymi o zadośćuczynienie za krzywdę wynikającą z odmowy, motywowanej zdaniem J.K. jego orientacją seksualną, przedłużenia z nim przez TP umowy o dzieło, co położyło kres istniejącym między nimi stosunkom zawodowym.

W ramach tego sporu omawiany sąd powziął wątpliwości w odniesieniu do zgodności przepisu prawa polskiego³³² z prawem Unii, ponieważ wyklucza on z przyznanej przez dyrektywę 2000/78³³³ ochrony przed dyskryminacją swobodę wyboru strony umowy, o ile tylko nie jest oparty na płci, rasie, pochodzeniu etnicznym lub narodowości.

³³¹ W niniejszej sekcji należy również przywołać wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r. (wielka izba), **Chief Appeals Officer i in.** (C-488/21, [EU:C:2023:1013](#)). Został on omówiony w sekcji II.1 „Środki ograniczające swobodę przemieszczania się i pobytu obywateli Unii”.

³³² Chodzi tu o art. 5 pkt 3 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. nr 254, poz. 1700). Przepis ten w brzmieniu w tekście jednolitym ustawy (Dz.U. z 2016 r., poz. 1219) stanowi, że ustawy nie stosuje się do swobody wyboru strony umowy, o ile tylko nie jest oparty na płci, rasie, pochodzeniu etnicznym lub narodowości.

³³³ Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne ramy równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U. 2000, L 303, s. 16).

W tym względzie Trybunał orzekł, że art. 3 ust. 1 lit. a) i c) dyrektywy 2000/78 stoi na przeszkodzie takiemu przepisowi krajowemu, który skutkuje wyłączeniem, na podstawie swobodnego wyboru strony umowy, z zakresu ochrony przed dyskryminacją odmowy, ze względu na orientację seksualną danej osoby, zawarcia lub przedłużenia z nią umowy mającej na celu wykonanie przez tę osobę określonych świadczeń w ramach prowadzonej przez nią działalności na własny rachunek.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał przypominał, że zawarte w art. 3 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2000/78³³⁴ pojęcia „zatrudnienia”, „[działalności] na własny rachunek” i „[pracy]” należy rozumieć szeroko. Dyrektywa 2000/78 ma w ten sposób na celu objęcie szerokiego wachlarza działalności zawodowej, w tym działalności prowadzonej przez osoby samozatrudnione w celu zapewnienia sobie utrzymania. Należy jednak odróżnić działalność objętą zakresem stosowania tej dyrektywy od działalności polegającej na zwykłym dostarczaniu towarów lub usług jednemu lub kilku odbiorcom, która nie jest objęta tym zakresem stosowania.

Dlatego, aby działalność zawodowa wchodziła w zakres stosowania dyrektywy 2000/78, działalność ta musi mieć rzeczywisty charakter i być wykonywana w ramach stosunku prawnego charakteryzującego się pewną stabilnością, czego ocena należy do sądu odsyłającego względem działalności wykonywanej przez J.K.

Tymczasem, ponieważ działalność wykonywana przez J.K. stanowi rzeczywistą i efektywną działalność zawodową, wykonywaną osobiście w sposób regularny na rzecz tego samego zamawiającego, pozwalającą J.K. na dostęp, w całości lub w części, do środków utrzymania, kwestia, czy warunki dostępu do takiej działalności są objęte art. 3 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2000/78, nie zależy od kwalifikacji tej działalności jako „najemnej” lub „na własny rachunek”.

Trybunał orzekł, że aby dana osoba mogła skutecznie wykonywać swoją działalność zawodową, zawarcie umowy o dzieło stanowi okoliczność, której istnienie może być niezbędne. W związku z tym pojęcie „warunków dostępu” do działalności na własny rachunek³³⁵ może obejmować zawarcie takiej umowy, a odmowa zawarcia tej umowy ze względów związanych z orientacją seksualną kontrahenta jest objęta zakresem stosowania dyrektywy 2000/78.

W drugiej kolejności, odnośnie do wykładni art. 3 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2000/78³³⁶ Trybunał zauważył, że zawarte w nim pojęcie „warunków zatrudnienia i pracy” obejmuje, biorąc pod uwagę cel tej dyrektywy, w szerokim znaczeniu warunki mające zastosowanie do każdej formy pracy najemnej i działalności na własny rachunek, niezależnie od formy prawnej, w jakiej są one wykonywane.

W związku z tym okoliczność, że J.K. nie mógł odbyć żadnego z dyżurów przewidzianych w umowie o dzieło wydaje się stanowić niezamierzone zaprzestanie działalności przez osobę pracującą na własny rachunek, które można zrównać ze zwolnieniem pracownika, czego zbadanie należy do sądu

³³⁴ Zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2000/78: „[w] granicach kompetencji [Unii], [...] dyrektywę stosuje się do wszystkich osób, zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego, włącznie z instytucjami publicznymi, w odniesieniu do warunków dostępu do zatrudnienia lub pracy na własny rachunek [warunków dostępu do zatrudnienia, do działalności na własny rachunek lub do wykonywania pracy], w tym również kryteriów selekcji i warunków rekrutacji, niezależnie od dziedziny działalności i na wszystkich szczeblach hierarchii zawodowej, również w odniesieniu do awansu zawodowego”.

³³⁵ W rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2000/78.

³³⁶ Na podstawie art. 3 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2000/78 dyrektywa ta znajduje zastosowanie w odniesieniu do warunków zatrudnienia i pracy, łącznie z warunkami zwalniania i wynagradzania.

odsyłającego. W tych okolicznościach decyzja TP o nieprzedłużeniu z J.K. umowy o dzieło z uwagi, zdaniem J.K., na jego orientację seksualną, i o zakończeniu tym samym istniejącego między nimi stosunku zawodowego, jest objęta zakresem stosowania art. 3 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2000/78.

W trzeciej i ostatniej kolejności Trybunał podkreślił, że przyznanie, że swoboda zawierania umów pozwala na odmowę zawarcia umowy z daną osobą ze względu na orientację seksualną tej osoby, oznaczałoby pozbawienie skuteczności (effet utile) art. 3 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2000/78 w zakresie, w jakim przepis ten zakazuje właśnie wszelkiej dyskryminacji ze względu na taki powód w odniesieniu do dostępu do działalności na własny rachunek.

Tym samym, ponieważ wolność prowadzenia działalności gospodarczej nie jest uprawnieniem bezwzględny, rozpatrywany przepis prawa polskiego, który nie wymienia orientacji seksualnej wśród wyjątków od zasady swobodnego wyboru strony umowy, nie może uzasadniać, w tym wypadku, wykluczenia z przyznanej przez dyrektywę 2000/78 ochrony przed dyskryminacją, jeżeli wykluczenie to nie jest konieczne, zgodnie z art. 2 ust. 5 tej dyrektywy, do ochrony praw i wolności innych osób w społeczeństwie demokratycznym.

2. Równość traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy

Wyrok z dnia 28 listopada 2023 r. (wielka izba), Commune d'Ans (C-148/22, [EU:C:2023:924](#))

Odesłanie prejudycjalne – Polityka społeczna – Dyrektywa 2000/78/WE – Ustanowienie ogólnych warunków ramowych równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy – Zakaz dyskryminacji ze względu na religię lub przekonania – Sektor publiczny – Regulamin pracy w administracji publicznej zakazujący noszenia w miejscu pracy wszelkich widocznych symboli światopoglądowych lub religijnych – Chusta islamska – Wymóg neutralności w kontaktach z obywatelami, przełożonymi i współpracownikami

Od dnia 11 października 2016 r. OP zajmuje stanowisko „kierownika biura” w gminie Ans (Belgia), którą to funkcję sprawuje co do zasady bez kontaktu z użytkownikami usług publicznych.

W dniu 8 lutego 2021 r. złożyła ona wniosek o zezwolenie na noszenie chusty islamskiej w miejscu pracy. Wniosek ten został tymczasowo oddalony przez jej pracodawcę.

Następnie rada gminy zmieniła regulamin pracy obowiązujący w gminie Ans, wprowadzając do niego obowiązek „neutralności wykluczającej” w miejscu pracy, rozumiany jako zakazujący wszystkim jej pracownikom noszenia w tym miejscu pracy jakiegokolwiek widocznego symbolu, który mógłby ujawniać ich przekonania, w szczególności religijne lub światopoglądowe – niezależnie od tego, czy pracownicy ci pozostają w kontakcie z obywatelami.

Uznawszy, że stała się ofiarą dyskryminacji ze względu na religię, OP wniosła do tribunal du travail de Liège (sądu pracy w Liège, Belgia) powództwo o nakazanie zaprzestania szkodliwych praktyk.

Zdaniem tego sądu zakaz noszenia chusty islamskiej nałożony na OP przez jej pracodawcę na podstawie regulaminu pracy powoduje odmienne traktowanie stanowiące dyskryminację w rozumieniu dyrektywy 2000/78³³⁷. Biorąc pod uwagę wątpliwości, jakie powziął on co do zgodności

³³⁷ Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne ramy równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U. 2000, L 303, s. 16).

omawianego przepisu regulaminu pracy z tą dyrektywą, wspomniany sąd postanowił zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

Trybunał w składzie wielkiej izby orzekł, że regulacja wewnętrzna administracji gminnej zakazująca, w sposób ogólny i nieodróżnicowany, pracownikom tej administracji noszenia w miejscu pracy wszelkich widocznych symboli ujawniających w szczególności przekonania światopoglądowe lub religijne może być uzasadniona wolą ustanowienia przez wspomnianą administrację całkowicie neutralnego środowiska administracyjnego, o ile regulacja ta jest właściwa, niezbędna i proporcjonalna w świetle tego kontekstu i przy uwzględnieniu różnych wchodzących w grę praw i interesów.

Ocena Trybunału

Po wykluczeniu, w oparciu o okoliczności faktyczne wskazane przez sąd odsyłający, istnienia sytuacji związanej z dyskryminacją bezpośrednią, Trybunał przypomniał, że regulacja wewnętrzna ustanowiona przez pracodawcę, taka jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, może stanowić odmienne traktowanie pośrednio oparte na religii lub przekonaniach w rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2000/78, w przypadku ustalenia, że na pierwszy rzut oka neutralny obowiązek określony w tej regulacji faktycznie stawia osoby wyznające określoną religię lub mające określone przekonania w niekorzystnej sytuacji.

Takie odmienne traktowanie nie stanowi jednak dyskryminacji pośredniej, zgodnie z art. 2 ust. 2 lit. b) ppkt (i) dyrektywy 2000/78, jeżeli jest ono obiektywnie uzasadnione zgodnym z prawem celem, a środki mające służyć osiągnięciu tego celu są właściwe i niezbędne.

W pierwszej kolejności zdaniem Trybunału można uznać, że postanowienie regulaminu pracy administracji publicznej, takie jak rozpatrywane w niniejszej sprawie, realizuje zgodny z prawem cel w rozumieniu tego przepisu dyrektywy.

W braku konsensusu na poziomie Unii Europejskiej każdemu państwu członkowskiemu, w tym w stosownym przypadku jego jednostkom niższego rzędu niż państwo, z poszanowaniem przyznanych im kompetencji, powinien bowiem przysługiwać pewien zakres uznania przy określaniu koncepcji neutralności służby publicznej, jaką zamierza wspierać w miejscu pracy. Ten zakres uznania pozwala państwom członkowskim i ich jednostkom niższego rzędu niż państwo na uwzględnienie właściwego im kontekstu, zważywszy na różnorodność ich podejść co do miejsca, jakie zamierzają one przyznać, w swoim sektorze publicznym, religii lub przekonaniom światopoglądowym. Do sądów krajowych i unijnych należy jednak dokonanie kontroli, czy środki podjęte na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym są co do zasady uzasadnione i czy są proporcjonalne.

W drugiej kolejności Trybunał uściślił, że postanowienie regulaminu pracy powinno być właściwe do zapewnienia prawidłowego stosowania w odniesieniu do celu zamierzonego przez pracodawcę. W tym względzie przede wszystkim do sądu odsyłającego należy zbadanie, czy gmina Ans realizuje cel związany z „neutralnością wykluczającą” w sposób rzeczywiście spójny i systematyczny w odniesieniu do wszystkich pracowników.

Następnie Trybunał podkreślił, że zgodny z prawem cel polegający na zapewnieniu – za pomocą takiej polityki „neutralności wykluczającej” – całkowicie neutralnego środowiska administracyjnego może być skutecznie realizowany tylko wtedy, gdy nie jest dopuszczalne żadne widoczne uzewnętrznianie przekonań, w szczególności światopoglądowych lub religijnych, w sytuacji gdy pracownicy pozostają w kontakcie z użytkownikami usług publicznych lub ze sobą. Noszenie wszelkich symboli, nawet o niewielkich rozmiarach, zagraża bowiem zdolności środka do osiągnięcia zamierzonego celu i podważa w ten sposób samą spójność tej polityki.

Wreszcie do sądu odsyłającego należeć będzie jeszcze dokonanie, w świetle wszystkich charakterystycznych elementów kontekstu, w jakim regulacja ta została przyjęta, wyważenia

wchodzących w grę interesów z uwzględnieniem, po pierwsze, rozpatrywanych praw i zasad podstawowych, oraz, po drugie, zasady neutralności mającej na celu zagwarantowanie użytkownikom usług publicznych i pracownikom w administracji publicznej środowiska administracyjnego bez widocznych przejawów przekonań, w szczególności światopoglądowych lub religijnych.

Wyrok z dnia 7 grudnia 2023 r., AP Assistenzprofis (C-518/22, [EU:C:2023:956](#))

Odesłanie prejudycjalne – Polityka społeczna – Równość traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy – Dyrektywa 2000/78/WE – Artykuł 2 ust. 5 – Zakaz dyskryminacji ze względu na wiek – Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych – Artykuł 19 – Niezależne życie i włączenie w społeczeństwo – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 26 – Integracja społeczna i zawodowa osób z niepełnosprawnością – Usługi asystencji osobistej dla osób z niepełnosprawnością – Oferta pracy zawierająca wskazanie dolnej i górnej granicy wieku poszukiwanego kandydata – Uwzględnienie życzeń i interesów osoby z niepełnosprawnością – Względy uzasadniające

W lipcu 2018 r. AP Assistenzprofis GmbH, spółka świadcząca osobom z niepełnosprawnością usługi asystencji i doradztwa, opublikowała ofertę pracy, w której wskazano, że 28-letnia studentka A. poszukuje osobistych asystentów płci żeńskiej do pomocy we wszystkich dziedzinach życia codziennego, „najlepiej w wieku pomiędzy 18. a 30. rokiem życia”.

J.M.P., urodzona w 1968 r., odpowiedziała na to ogłoszenie o pracę i otrzymała od AP Assistenzprofis odpowiedź odmowną.

Uznawszy, że padła ofiarą dyskryminacji ze względu na wiek, J.M.P. wniosła do Arbeitsgericht Köln (sądu pracy w Kolonii, Niemcy) powództwo przeciwko AP Assistenzprofis w celu uzyskania odszkodowania za poniesioną z tego tytułu szkodę. Sąd ten uwzględnił wspomniane powództwo.

Po wyroku Landesarbeitsgericht Köln (sądu pracy wyższej instancji w Kolonii, Niemcy), uwzględniającego apelację wniesioną przez AP Assistenzprofis, J.M.P. wniosła skargę rewizyjną od tego wyroku do sądu odsyłającego – Bundesarbeitsgericht (federalnego sądu pracy, Niemcy).

Sąd ten, mając wątpliwości co do uzasadnienia na podstawie dyrektywy 2000/78³³⁸ bezpośredniej dyskryminacji ze względu na wiek, której w swojej opinii doświadczyła J.M.P., i pragnąc uzyskać wyjaśnienia w kwestii pogodzenia, w świetle tej samej dyrektywy, prawa do skutecznej ochrony przed dyskryminacją ze względu na wiek z prawem osoby z niepełnosprawnością do skutecznej ochrony przed dyskryminacją ze względu na niepełnosprawność, zdecydował się zwrócić do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

W wydanym wyroku Trybunał odpowiedział, że dyrektywa 2000/78 rozpatrywana w świetle art. 26 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, dotyczącego integracji osób z niepełnosprawnością, a także art. 19 Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych³³⁹, zatytułowanego „Niezależne życie i włączenie w społeczeństwo”, nie stoi na przeszkodzie temu, aby na podstawie stosownego ustawodawstwa krajowego zatrudnienie osoby świadczącej usługę asystencji

³³⁸ Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne ramy równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U. 2000, L 303, s. 16).

³³⁹ Zatwierdzonej w imieniu Unii Europejskiej decyzją Rady 2010/48/WE z dnia 26 listopada 2009 r. (Dz.U. 2010, L 23, s. 35; zwanej dalej „konwencją ONZ”).

osobistej było uzależnione od jej wieku, jeżeli środek taki jest niezbędny do ochrony praw i wolności innych osób.

Ocena Trybunału

Trybunał przeanalizował odmienne traktowanie ze względu na wiek będące przedmiotem postępowania głównego w celu stwierdzenia, czy jest ono uzasadnione w świetle art. 2 ust. 5 dyrektywy 2000/78³⁴⁰.

Przed wszystkim stwierdził on, że owo odmienne traktowanie wynika ze środka przewidzianego w ustawodawstwie krajowym³⁴¹ zgodnie ze wspomnianym art. 2 ust. 5.

Trybunał zbadał następnie, czy środek ten dąży do realizacji celu „ochrony praw i wolności innych osób”, ustanowionego w tym przepisie.

W tym względzie, zdaniem Trybunału, rozpatrywane ustawodawstwo krajowe dąży do realizacji celu, jakim jest ochrona samostanowienia osób z niepełnosprawnością, poprzez zapewnienie tym osobom prawa do wyrażania życzeń i wolnego wyboru przy podejmowaniu decyzji dotyczących świadczenia usług asystencji osobistej oraz przy ich wykonywaniu, jako że usługi te dotyczą wszystkich aspektów życia, a także ingerują głęboko w sferę prywatną i intymną osób, na rzecz których są świadczone, który to cel jest objęty zakresem art. 2 ust. 5 dyrektywy 2000/78.

Prawo do wyrażania życzeń i do wolnego wyboru konkretyzuje bowiem prawo do integracji osób z niepełnosprawnością zapisane w art. 26 Karty. Ponadto poszanowanie samostanowienia osób z niepełnosprawnością stanowi cel zapisany w art. 19 konwencji ONZ, na której przepisy można powołać się przy wykładni przepisów dyrektywy 2000/78.

Wreszcie Trybunał sprawdził, czy odmienne traktowanie będące przedmiotem postępowania głównego wynika z zastosowania środka niezbędnego do ochrony wyżej wspomnianego prawa do samostanowienia.

Trybunał wskazał w tym względzie, że w sytuacji takiej jak ta będąca przedmiotem postępowania głównego, uwzględnienie preferencji co do określonego przedziału wiekowego wyrażonych przez osobę z niepełnosprawnością może wspierać poszanowanie prawa do samostanowienia tej osoby podczas świadczenia jej usług asystencji osobistej w tym sensie, że racjonalne wydaje się oczekiwanie, że osoba należąca do tej samej grupy wiekowej co dana osoba z niepełnosprawnością łatwiej zintegruje się z jej środowiskiem osobistym, społecznym i uniwersyteckim.

Trybunał stwierdził zatem, że z zastrzeżeniem dokonania przez sąd odsyłający weryfikacji w świetle wszystkich okoliczności sprawy, której dotyczy postępowanie główne, w niniejszej sprawie odmienne traktowanie ze względu na wiek wynika z zastosowania środka niezbędnego do ochrony praw

³⁴⁰ Zgodnie z tym przepisem dyrektywa ta nie narusza środków przewidzianych w ustawodawstwie krajowym, które w społeczeństwie demokratycznym są niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, utrzymania porządku i zapobiegania działaniom podlegającym sankcjom karnym, ochrony zdrowia i ochrony praw i wolności innych osób.

³⁴¹ Chodzi o § 8 ust. 1 Sozialgesetzbuch, Neuntes Buch (IX) (kodeksu socjalnego, księga IX) z dnia 23 grudnia 2016 r. (BGBl. 2016 I, s. 3234; zwanego dalej „SGB IX”) w związku z § 33 Sozialgesetzbuch, Erstes Buch (I) (kodeksu socjalnego, księga I) z dnia 11 grudnia 1975 r. (BGBl. 1975 I, s. 3015; zwanego dalej „SGB I”), w których przewidziano, że przy podejmowaniu decyzji dotyczącej świadczenia usług asystencji osobistej mających na celu zachęcenie osoby z niepełnosprawnością do uczestnictwa w życiu społecznym oraz przy ich wykonywaniu należy spełnić uzasadnione życzenia osób korzystających z tych świadczeń, w zakresie, w jakim są one racjonalne, biorąc przy tym pod uwagę sytuację osobistą, wiek, płeć, sytuację rodzinną oraz potrzeby religijne i światopoglądowe wspomnianych osób.

i wolności innych osób w rozumieniu art. 2 ust. 5 dyrektywy 2000/78 i tym samym może być uzasadnione w świetle tego przepisu.

3. Organizacja czasu pracy

Wyrok z dnia 14 grudnia 2023 r., Sparkasse Südpfalz (C-206/22, [EU:C:2023:984](#))

Odesłanie prejudycjalne – Ochrona bezpieczeństwa i zdrowia pracowników – Organizacja czasu pracy – Artykuł 31 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Dyrektywa 2003/88/WE – Artykuł 7 – Prawo do corocznego płatnego urlopu – Wirus SARS-Cov-2 – Środek w postaci kwarantanny – Niemożność przeniesienia corocznego płatnego urlopu udzielonego na okres pokrywający się z okresem kwarantanny

TF, zatrudnionemu od 2003 r. w Sparkasse Südpfalz, udzielono corocznego płatnego urlopu na okres od 3 do 11 grudnia 2020 r.

Jeden dzień przed rozpoczęciem tego urlopu właściwy organ niemiecki zarządził wobec TF, zgodnie z krajowymi środkami sanitarnymi mającymi na celu zwalczanie rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2, kwarantannę na okres od 2 do 11 grudnia 2020 r. na tej podstawie, że miał on kontakt z osobą zakażoną tym wirusem.

Wobec tego w dniu 4 marca 2021 r. TF wystąpił do swojego pracodawcy o przeniesienie dni corocznego płatnego urlopu udzielonych mu na okres pokrywający się z okresem kwarantanny, której został poddany.

Ponieważ tego przeniesienia mu odmówiono, TF wytoczył powództwo przed Arbeitsgericht Ludwigshafen am Rhein (sąd pracy w Ludwigshafen nad Renem, Niemcy), będący sądem odsyłającym.

W ramach przedłożonego mu sporu sąd ten ma wątpliwości co do zgodności orzecznictwa sądów niemieckich, zgodnie z którym samo poddanie kwarantannie nie jest równoznaczne z niezdolnością do pracy zobowiązującą pracodawcę do przeniesienia udzielonych dni urlopu, z prawem do corocznego płatnego urlopu zagwarantowanym w prawie Unii.

Trybunał, do którego sąd odsyłający zwrócił się w trybie prejudycjalnym, uznał, że taka praktyka krajowa, która nie zezwala na przeniesienie dni corocznego płatnego urlopu udzielonych pracownikowi, który nie jest chory, na okres pokrywający się z okresem kwarantanny, jest zgodna z prawem do corocznego płatnego urlopu ustanowionego w art. 31 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i skonkretyzowanego w art. 7 ust. 1 dyrektywy 2003/88³⁴².

Ocena Trybunału

Po pierwsze, przypominawszy podwójny cel corocznego płatnego urlopu, a mianowicie, z jednej strony umożliwienie pracownikowi odpoczynku od zadań wyznaczonych mu w umowie o pracę, a z drugiej strony zapewnienie mu okresu wytchnienia i wolnego czasu, Trybunał zauważył, że cel przewidzianego w prawie niemieckim środka w postaci kwarantanny jest inny. Środek ten ma bowiem

³⁴² Dyrektywa 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. dotycząca niektórych aspektów organizacji czasu pracy (Dz.U. 2003, L 299, s. 9).

na celu zapobieganie rozprzestrzenianiu się choroby zakaźnej poprzez izolację osób, u których mogą wystąpić jej objawy.

Po drugie, Trybunał potwierdził, że taki środek jest, podobnie jak wystąpienie niezdolności do pracy z powodu choroby, zdarzeniem nieprzewidywalnym i niezależnym od woli osoby, której dotyczy.

Niemniej pracownik poddany kwarantannie ze względu na to, że miał kontakt z osobą zakażoną wirusem SARS-CoV-2, u którego nie występuje jednak niezdolność do pracy potwierdzona zaświadczeniem lekarskim, znajduje się w sytuacji odmiennej od sytuacji pracownika przebywającego na zwolnieniu chorobowym, odczuwającego dolegliwości fizyczne lub psychiczne spowodowane chorobą. W związku z tym cel poddania kwarantannie nie jest co do zasady porównywalny z celem zwolnienia chorobowego. W konsekwencji okres kwarantanny nie może sam w sobie stanowić przeszkody dla realizacji celów corocznego płatnego urlopu.

Po trzecie, zdaniem Trybunału, o ile kwarantanna może mieć wpływ na warunki, na jakich pracownik dysponuje swoim czasem wolnym, o tyle sama w sobie nie narusza ona prawa tego pracownika do rzeczywistego skorzystania z corocznego płatnego urlopu. W okresie corocznego urlopu pracownik nie może bowiem podlegać w stosunku do swojego pracodawcy żadnym obowiązkom, które mogłyby przeszkodzić mu w swobodnym i nieprzerwanym zajmowaniu się własnymi sprawami w celu zniwelowania skutków, jakie praca ma dla jego bezpieczeństwa oraz zdrowia.

W rezultacie pracodawca nie może być zobowiązany do kompensowania niekorzystnych skutków wynikających z nieprzewidywalnego zdarzenia – takiego jak zarządzone przez organ publiczny kwarantanna – które uniemożliwia jego pracownikowi skorzystanie w pełni z przysługującego mu prawa do corocznego płatnego urlopu. Dyrektywa 2003/88 nie ma bowiem na celu tego, by każde zdarzenie mogące uniemożliwić pracownikowi pełne skorzystanie z okresu odpoczynku lub wytchnienia i w sposób, jaki sobie tego życzy, uzasadniało przyznanie mu dodatkowego urlopu, tak aby cel corocznego urlopu wypoczynkowego został zagwarantowany.

XV. Ochrona konsumentów³⁴³

1. Nieuczciwe warunki umowne

Wyrok z dnia 12 stycznia 2023 r., D.V. (Wynagrodzenie adwokata – Zasada stawki godzinowej) (C-395/21, [EU:C:2023:14](#))

Odesłanie prejudycjalne – Nieuczciwe warunki w umowach konsumenckich – Dyrektywa 93/13/EWG – Umowa o świadczenie usług prawnych zawarta pomiędzy adwokatem a konsumentem – Artykuł 4 ust. 2 – Ocena nieuczciwego charakteru warunków umownych – Wyłączenie warunków dotyczących głównego przedmiotu umowy – Warunek przewidujący zapłatę wynagrodzenia adwokata zgodnie z zasadą stawki godzinowej – Artykuł 6 ust. 1 – Uprawnienia sądu krajowego w przypadku warunku uznanego za „nieuczciwy”

M.A., działając jako konsument, zawarł pięć umów o świadczenie usług prawnych z D.V., adwokatem. Każda z tych umów przewidywała, że wynagrodzenie adwokata powinno być obliczane na podstawie stawki godzinowej ustalonej na 100 EUR za konsultacje lub usługi prawne świadczone na rzecz M.A.

Nie otrzymawszy całości żądanego wynagrodzenia, D.V. wniósł do sądu pierwszej instancji powództwo o zasądzenie od M.A. zapłaty honorarium należnego z tytułu wykonanych usług prawnych. Sąd pierwszej instancji częściowo uwzględnił żądanie D.V, stwierdzając jednak nieuczciwy charakter warunku umownego dotyczącego ceny świadczonych usług, i obniżył o połowę wysokość żądanego wynagrodzenia. Ponieważ wyrok ten został utrzymany w mocy przez sąd apelacyjny, D.V. wniósł skargę kasacyjną do Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (sądu najwyższego Litwy).

Trybunał, do którego ten sąd zwrócił się z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, wypowiedział się w przedmiocie wykładni dyrektywy 93/13³⁴⁴. W swoim wyroku Trybunał pochylił się w szczególności nad wymogiem przejrzystości warunków dotyczących głównego przedmiotu umów o świadczenie usług prawnych oraz skutków stwierdzenia nieuczciwego charakteru warunku ustalającego cenę tych usług.

Ocena Trybunału

Przed wszystkim Trybunał stwierdził, że warunek umowy o świadczenie usług prawnych zawartej pomiędzy adwokatem a konsumentem ustalający cenę za świadczone usługi zgodnie z zasadą stawki godzinowej wchodzi w zakres pojęcia „głównego przedmiotu umowy” na podstawie dyrektywy 93/13³⁴⁵.

³⁴³ W niniejszej sekcji należy również przywołać następujące wyroki: wyrok z dnia 8 czerwca 2023 r., *UFC – Que choisir et CLCV* (C-407/21, [EU:C:2023:449](#)), omówiony w sekcji X.5 „Zorganizowane podróże, wakacje i wycieczki”; wyrok z dnia 30 marca 2023 r., *Green Network (Nakaz zwrotu kosztów)* (C-5/22, [EU:C:2023:273](#)), omówiony w sekcji XVI „Energia”.

³⁴⁴ Artykuł 3 ust. 1, art. 4 ust. 2, art. 6 ust. 1 i art. 7 ust. 1 dyrektywy Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich (Dz.U. 1993, L 95, s. 29).

³⁴⁵ W rozumieniu art. 4 ust. 2 tej dyrektywy.

Następnie, badając, czy ów warunek, który nie zawiera żadnych informacji innych niż stosowana stawka godzinowa, spełnia wymóg wyrażenia prostym i zrozumiałym językiem³⁴⁶, Trybunał zauważył, że z uwagi na charakter usług będących przedmiotem umowy o świadczenie usług prawnych często trudne – a wręcz niemożliwe – jest przewidzenie przez przedsiębiorcę, w chwili zawarcia umowy, dokładnej liczby godzin potrzebnych do wykonania tej umowy, a w konsekwencji rzeczywistego całkowitego kosztu świadczonych przez niego usług. Jednakże, nawet jeśli nie można wymagać od przedsiębiorcy, aby poinformował konsumenta o ostatecznych skutkach finansowych swojego zobowiązania, które zależą od zdarzeń przyszłych, nieprzewidywalnych i niezależnych od woli tego przedsiębiorcy, ten ostatni jest zobowiązany do przekazania konsumentowi, przed zawarciem umowy, informacji umożliwiających mu podjęcie rozważnej decyzji z pełną świadomością możliwości wystąpienia takich zdarzeń i konsekwencji, jakie mogą one pociągać za sobą w odniesieniu do okresu świadczenia usług prawnych.

Informacje te, które mogą się różnić w zależności, po pierwsze, od przedmiotu i charakteru przewidzianych świadczeń, a po drugie, od mających zastosowanie zasad wykonywania zawodu i deontologii, powinny zawierać wskazówki pozwalające konsumentowi ocenić przybliżony całkowity koszt tych usług. Oszacowanie przewidywanej lub minimalnej liczby niezbędnych godzin pracy lub zobowiązanie do wysyłania w rozsądnych odstępach czasu faktur lub okresowych sprawozdań wskazujących liczbę przepracowanych godzin pracy mogłyby stanowić takie wskazówki. Trybunał uściślił, że do sądu krajowego należy dokonanie oceny, z uwzględnieniem tych rozważań i wszystkich istotnych okoliczności towarzyszących zawarciu danej umowy, czy przedsiębiorca przekazał konsumentowi odpowiednie informacje przed zawarciem umowy.

Trybunał doszedł zatem do wniosku, że warunek umowy, który ustala cenę zgodnie z zasadą stawki godzinowej, bez przekazania konsumentowi, przed zawarciem umowy, informacji, które pozwalają mu na podjęcie rozważnej i w pełni świadomej decyzji przy pełnej wiedzy odnośnie do konsekwencji ekonomicznych, jakie pociąga za sobą zawarcie tej umowy, nie spełnia wymogu wyrażenia prostym i zrozumiałym językiem.

Następnie Trybunał przypominał, że ocena nieuczciwego charakteru warunku umowy zawartej z konsumentem opiera się zasadniczo na całościowej ocenie, która nie uwzględnia wyłącznie ewentualnego braku przejrzystości tego warunku. Jednakże państwa członkowskie mogą zapewnić wyższy poziom ochrony konsumentów³⁴⁷.

W konsekwencji Trybunał orzekł, że warunku umowy o świadczenie usług prawnych ustalającego zgodnie z zasadą stawki godzinowej cenę za te usługi i wchodzącego w związku z tym w zakres głównego przedmiotu tej umowy nie można uznać za nieuczciwy³⁴⁸ z tego tylko powodu, że nie spełnia wymogu przejrzystości, chyba że państwo członkowskie, którego prawo krajowe ma zastosowanie do danej umowy, wyraźnie przewidziało, tak jak w niniejszej sprawie, że zakwalifikowanie danego warunku jako „nieuczciwego warunku” wynika z samego tego faktu.

Wreszcie, jeśli chodzi o konsekwencje stwierdzenia nieuczciwego charakteru warunku dotyczącego ceny, Trybunał zauważył, że sąd krajowy jest zobowiązany odstąpić od stosowania tego warunku, chyba że konsument się temu sprzeciwi.

³⁴⁶ Wymóg, o którym mowa w art. 4 ust. 2 dyrektywy 93/13.

³⁴⁷ Zgodnie z art. 8 dyrektywy 93/13.

³⁴⁸ Zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywy 93/13.

Wyjaśnił on, że w sytuacji gdy na podstawie właściwych przepisów prawa krajowego umowa o świadczenie usług prawnych nie może dalej obowiązywać po usunięciu nieuczciwego warunku dotyczącego ceny, a usługi te zostały wykonane, dyrektywa 93/13³⁴⁹ nie stoi na przeszkodzie unieważnieniu tej umowy ani temu, by sąd krajowy przywrócił sytuację, w jakiej znajdowałby się konsument w braku tego warunku, nawet jeśli prowadzi to do tego, że przedsiębiorca nie otrzymuje żadnego wynagrodzenia za swoje usługi.

Co się tyczy konsekwencji, jakie mogłoby spowodować dla konsumenta stwierdzenie nieważności umów będących przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, Trybunał przypomniał swoje orzecznictwo, zgodnie z którym w przypadku umowy kredytu unieważnienie umowy w całości spowodowałoby co do zasady natychmiastową wymagalność pozostałej kwoty kredytu w proporcjach mogących przekraczać możliwości finansowe konsumenta i mogłoby spowodować dla konsumenta szczególnie niekorzystne konsekwencje³⁵⁰. Jednakże szczególnie szkodliwy charakter unieważnienia umowy nie może zostać ograniczony jedynie do skutków o charakterze czysto finansowym.

Nie jest bowiem wykluczone, że unieważnienie umowy dotyczącej świadczenia usług prawnych, które zostały już wykonane, może postawić konsumenta w sytuacji niepewności prawnej, w szczególności w sytuacji, gdyby prawo krajowe pozwalało przedsiębiorcy domagać się wynagrodzenia za te usługi na innej podstawie niż podstawa unieważnionej umowy. Ponadto nieważność umowy mogłaby ewentualnie mieć wpływ na ważność i skuteczność czynności dokonanych na jej podstawie.

W tych okolicznościach Trybunał stwierdził, że w przypadku gdyby unieważnienie umowy w całości naraziło konsumenta na szczególnie niekorzystne konsekwencje, czego zbadanie należy do sądu odsyłającego, dyrektywa 93/13³⁵¹ nie stoi na przeszkodzie temu, by sąd krajowy zarządził skutkom nieważności nieuczciwego warunku poprzez zastąpienie go przepisem prawa krajowego o charakterze dyspozytywnym lub mającym zastosowanie w przypadku porozumienia stron tej umowy. Dyrektywa ta sprzeciwia się natomiast temu, aby sąd krajowy zastąpił niedozwolony warunek, którego nieważność stwierdzono, sądowym oszacowaniem poziomu wynagrodzenia należnego za wspomniane usługi.

Wyrok z dnia 9 listopada 2023 r., Všeobecná úverová banka (C-598/21, [EU:C:2023:845](#))

Odesłanie prejudycjalne – Nieuczciwe warunki w umowach konsumenckich – Umowa kredytu konsumenckiego – Dyrektywa 93/13/EWG – Artykuł 1 ust. 2 – Warunek umowy odzwierciedlający bezwzględnie obowiązujący przepis ustawowy – Artykuł 3 ust. 1, art. 4 ust. 1, art. 6 ust. 1 i art. 7 ust. 1 – Warunek umowy dotyczący wcześniejszej wymagalności – Kontrola sądowa – Proporcjonalny charakter względem niewykonania obowiązków umownych przez konsumenta – Artykuły 7 i 38 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Umowa zabezpieczona prawem zastawu na nieruchomości – Pozasądowa sprzedaż lokalu mieszkalnego konsumenta

³⁴⁹ Artykuł 6 ust. 1 i art. 7 ust. 1 dyrektywy 93/13.

³⁵⁰ Zobacz podobnie wyrok z dnia 3 marca 2020 r., **Gómez del Moral Guasch** (C-125/18, [EU:C:2020:138](#), pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo).

³⁵¹ Artykuł 6 ust. 1 i art. 7 ust. 1 dyrektywy 93/13.

SP i CI, skarżący w postępowaniu głównym, zawarli umowę kredytu konsumenckiego podlegającego spłacie w okresie 20 lat, zabezpieczonego prawem zastawu na nieruchomości, ustanowionego na domu rodzinnym, w którym zamieszkiwali.

W okresie krótszym niż rok po zawarciu umowy, z uwagi na to, że skarżący w postępowaniu głównym zalegali z płatnością, kredytodawca zażądał zwrotu wszystkich należnych kwot z tytułu umowy kredytu na podstawie warunku dotyczącego wcześniejszej wymagalności zawartego w tej umowie. Następnie dochodził on wykonania prawa zastawu w drodze pozasądowej licytacji nieruchomości będącej przedmiotem zabezpieczenia.

Okresný súd Prešov (sąd rejonowy w Preszowie, Słowacja), do którego skarżący wnieśli powództwo o wstrzymanie tej licytacji, oddalił je w pierwszym wyroku, który został następnie potwierdzony, po ponownym rozpoznaniu sprawy, mimo uchylecia go przez Krajský súd v Prešove (sąd okręgowy w Preszowie, Słowacja). Skarżący wnieśli apelację od tego drugiego wyroku do sądu okręgowego w Preszowie, będącego sądem odsyłającym. Zdaniem tego sądu uregulowania krajowe zezwalające na pozasądowe wykonanie prawa zastawu na nieruchomości w drodze licytacji rzeczy, jaką stanowi lokal mieszkalny konsumentów, mogły być sprzeczne z dyrektywą 93/13 oraz zasadą proporcjonalności.

W swym wyroku Trybunał zajął się kwestią wykładni dyrektywy 93/13³⁵², a w szczególności zakresem kontroli sądowej nieuczciwego charakteru warunku umowy dotyczącego wcześniejszej wymagalności zawartego w umowie kredytu konsumenckiego, w sytuacji gdy warunek ten umożliwia pozasądową sprzedaż domu rodzinnego konsumenta.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał stwierdził, że warunek umowy dotyczący wcześniejszej wymagalności, który umożliwia wierzycielowi domaganie się wcześniejszego zwrotu całej pozostałej do spłacenia kwoty w razie naruszenia przez dłużnika jego zobowiązań umownych, jest objęty zakresem stosowania dyrektywy 93/13. Podkreślił on zatem, że z zastrzeżeniem ustaleń, jakich powinien dokonać sąd odsyłający, warunek ten nie powinien być uznany za „warunek umowy odzwierciedlający obowiązujące przepisy ustawowe lub wykonawcze” w rozumieniu art. 1 ust. 2 dyrektywy 93/13. Jakkolwiek warunek ten powtarza określone przepisy prawa krajowego³⁵³, to przepisy te nie są bezwzględnie obowiązujące i nie spełniają drugiej przesłanki wymaganej w tym art. 1 ust. 2, aby zastosować przewidziane w nim wyłączenie.

W drugiej kolejności, przypominawszy ogólne zasady dotyczące kontroli sądowej nieuczciwego charakteru warunków umowy objętych zakresem stosowania dyrektywy 93/13, Trybunał wskazał kryteria, w świetle których sąd krajowy będzie mógł wykryć ewentualnie nieuczciwy charakter warunku umowy długoterminowego kredytu hipotecznego określającego przesłanki, zgodnie z którymi wierzyciel może domagać się wcześniejszej jego spłaty, takiego jak warunek dotyczący wcześniejszej wymagalności.

W ramach tej oceny istotne jest ustalenie, po pierwsze, czy przysługujące przedsiębiorcy uprawnienie do uznania całego kredytu za wymagalny jest uzależnione od niewywiązania się przez konsumenta ze zobowiązania o zasadniczym dla danego stosunku umownego znaczeniu, po drugie, czy uprawnienie takie przysługuje w przypadkach, w których takie niewywiązanie się ma charakter wystarczająco

³⁵² Zobacz w szczególności art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 2, art. 6 ust. 1 i art. 7 ust. 1 dyrektywy Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich (Dz.U. 1993, L 95, s. 29).

³⁵³ W niniejszej sprawie art. 53 ust. 9 i art. 565 słowackiego kodeksu celnego.

poważny w stosunku do kwoty kredytu i okresu, na który go udzielono. Po trzecie, istotne jest również ustalenie, czy uprawnienie przedsiębiorcy stanowi odstępstwo od mających zastosowanie w tym zakresie przepisów prawa powszechnie obowiązującego na wypadek braku szczególnych uregulowań w umowie oraz po czwarte, czy prawo krajowe przewiduje odpowiednie i skuteczne środki umożliwiające konsumentowi, w odniesieniu do którego stosowany jest taki warunek umowy, usunięcie skutków tej wymagalności kredytu.

W rezultacie przy dokonywaniu oceny nieuczciwego charakteru warunku umowy dotyczącego wcześniejszej wymagalności sąd krajowy powinien zbadać w szczególności proporcjonalny charakter przyznanego wierzycielowi uprawnienia do wymagania na mocy tego warunku całej należnej kwoty w świetle umowy. Sąd ten powinien zatem uwzględnić w szczególności wagę naruszenia przez konsumenta jego zobowiązań umownych, w tym kwotę niezapłaconych rat w stosunku do całkowitej kwoty kredytu i okresu obowiązywania umowy.

Jednakże wymienione powyżej kryteria nie są ani kumulatywne czy alternatywne, ani wyczerpujące. W związku z tym, po pierwsze, w ramach kontroli sądowej proporcjonalnego charakteru warunku dotyczącego wcześniejszej wymagalności mogą być również istotne dodatkowe kryteria, takie jak ewentualna nierównowaga umowna wywołana warunkiem dotyczącym wcześniejszej wymagalności oraz okoliczność, że jego stosowanie może w danym przypadku prowadzić do odzyskania przez wierzyciela kwot należnych na jego podstawie w drodze sprzedaży domu rodzinnego konsumenta z pominięciem wszelkich postępowań sądowych. Po drugie, w ramach oceny środków umożliwiających konsumentowi zapobieżenie skutkom wymagalności kredytu sąd krajowy powinien uwzględnić, w szczególności w świetle prawa podstawowego do poszanowania domu ³⁵⁴, konsekwencje, jakie wywołuje pozbawienie konsumenta i jego rodziny lokalu stanowiącego ich główne miejsce zamieszkania. W rezultacie, stosując te kryteria i uwzględniając wszystkie okoliczności zawarcia umowy sąd krajowy mógłby stwierdzić nieuczciwy charakter warunku umowy dotyczącego wcześniejszej wymagalności, w sytuacji gdy uzna, iż przedsiębiorca może na mocy tego warunku skorzystać z prawa żądania wcześniejszej spłaty pozostałej należnej kwoty z tytułu umowy kredytu z pominięciem wagi uchybienia ze strony konsumentów w stosunku do przyznanej kwoty i okresu obowiązywania umowy kredytu.

W tych okolicznościach Trybunał orzekł, że dyrektywa 93/13, interpretowana w świetle postanowień Karty ³⁵⁵, stoi na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, na mocy których kontrola sądowa nieuczciwego charakteru warunku dotyczącego wcześniejszej wymagalności zawartego w umowie kredytu konsumenckiego nie uwzględnia proporcjonalnego charakteru przyznanego przedsiębiorcy uprawnienia do skorzystania z prawa wynikającego z tego warunku w świetle określonych kryteriów. Do kryteriów tych należą kryteria związane w szczególności z wagą naruszenia przez konsumenta jego zobowiązań umownych, takie jak kwota niezapłaconych rat w stosunku do całkowitej kwoty kredytu i okresu obowiązywania umowy, a także kryteria związane z możliwością, że stosowanie tego warunku prowadzi do tego, iż przedsiębiorca może przystąpić do odzyskania należnych kwot na podstawie tego warunku w drodze sprzedaży domu rodzinnego konsumenta z pominięciem wszelkich postępowań sądowych.

³⁵⁴ Zobacz art. 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”).

³⁵⁵ Artykuły 7 i 38 Karty.

2. Prawo odstąpienia od umów zawieranych na odległość

Wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r. (wielka izba), BMW Bank i in. (C-38/21, C-47/21 i C-232/21, [EU:C:2023:1014](#))

Odesłanie prejudycjalne – Ochrona konsumentów – Umowa leasingu pojazdu samochodowego bez obowiązku wykupu – Dyrektywa 2008/48/WE – Artykuł 2 ust. 2 lit. d) – Pojęcie „umowy leasingu bez obowiązku wykupu przedmiotu umowy” – Dyrektywa 2002/65/WE – Artykuł 1 ust. 1 i art. 2 lit. b) – Pojęcie „umowy o świadczenie usług finansowych” – Dyrektywa 2011/83/UE – Artykuł 2 pkt 6 i art. 3 ust. 1 – Pojęcie „umowy o świadczenie usług” – Artykuł 2 pkt 7 – Pojęcie „umowy zawieranej na odległość” – Artykuł 2 pkt 8 – Pojęcie „umowy zawieranej poza lokalem przedsiębiorstwa” – Artykuł 16 lit. l) – Wyjątek od prawa do odstąpienia od umowy w odniesieniu do świadczenia usług w zakresie najmu samochodów – Umowa o kredyt przeznaczony na zakup pojazdu samochodowego – Dyrektywa 2008/48 – Artykuł 10 ust. 2 – Wymogi dotyczące informacji, które należy wskazać w umowie – Domniemanie dopełnienia obowiązku udzielenia informacji w przypadku skorzystania z określonego prawem wzorca informacji – Brak bezpośredniego skutku horyzontalnego dyrektywy – Artykuł 14 ust. 1 – Prawo odstąpienia od umowy – Rozpoczęcie biegu terminu na odstąpienie od umowy w przypadku niepełnych lub nieprawidłowych informacji – Wykonanie prawa do odstąpienia od umowy stanowiące nadużycie – Prekluzja w odniesieniu do prawa do odstąpienia od umowy – Obowiązek uprzedniego zwrotu pojazdu w razie skorzystania z prawa do odstąpienia od umowy o kredyt wiązany

Trzy przedmiotowe sprawy połączone wpisują się ramy szeregu sporów między konsumentami a instytucjami finansowymi związanymi z dealerami samochodów w przedmiocie ważności skorzystania przez konsumentów z prawa do odstąpienia od, odpowiednio, umowy leasingu pojazdu samochodowego bez obowiązku wykupu (sprawa C-38/21), i kilku umów o kredyt przeznaczony na finansowanie zakupu używanych pojazdów samochodowych (sprawy C-47/21 i C-232/21).

W sprawie C-38/21 VK udał się do lokalu przedsiębiorstwa dealera producenta samochodów marki BMW, gdzie pracownik tego dealera, działając jako pośrednik kredytowy na rzecz BMW Bank GmbH, zaproponował mu leasing pojazdu samochodowego i przedstawił mu poszczególne elementy tego typu umowy, takie jak okres jej obowiązywania, a także kwoty rat miesięcznych. W listopadzie 2018 r. VK, za pośrednictwem technicznego środka porozumiewania się na odległość, zawarł z BMW Bank umowę leasingu dotyczącą pojazdu samochodowego przeznaczonego do użytku prywatnego. Na mocy tej umowy, zawartej na okres 24 miesięcy i opartej na przyznaniu przez BMW Bank kredytu, VK nie miał obowiązku wykupienia pojazdu po upływie okresu jej obowiązywania. W dniu 25 czerwca 2020 r. VK wyraził wolę odstąpienia od umowy leasingu. Uznał on bowiem, że 14-dniowy termin na odstąpienie od umowy przewidziany w prawie krajowym nie rozpoczął jeszcze biegu ze względu na niewystarczający i nieczytelny charakter informacji, które powinny być zostać mu przekazane na mocy tego prawa.

W sprawach C-47/21 i C-232/21 kilku konsumentów zawarło umowy o kredyt w celu sfinansowania zakupu używanych pojazdów samochodowych przeznaczonych do celów prywatnych. Podczas przygotowywania i zawierania tych umów dealerzy samochodowi, u których pojazdy te zostały nabyte, działali jako pośrednicy C. Bank AG (sprawa C-47/21) oraz Volkswagen Bank GmbH i Audi Bank (sprawa C-232/21). Następnie konsumenci ci odstąpili od zawartych umów kredytu, domagając się głównie zwrotu rat uiszczonych do dnia dokonania tego odstąpienia. Zdaniem tych konsumentów 14-dniowy termin na odstąpienie od umowy przewidziany w prawie krajowym nie rozpoczął jeszcze biegu ze względu na to, że informacje dotyczące prawa do odstąpienia oraz inne obowiązkowe informacje nie zostały im należycie przekazane.

W wyroku wydanym w składzie wielkiej izby Trybunał uściślił, w kontekście umowy leasingu pojazdu samochodowego bez obowiązku wykupu przedmiotu umowy przez konsumenta, zakres stosowania dyrektyw 2002/65³⁵⁶, 2008/48³⁵⁷ i 2011/83³⁵⁸ w dziedzinie ochrony konsumentów oraz zakres pojęć „umowy o świadczenie usług”, „umowy zawieranej na odległość” i „umowy zawieranej poza lokalem przedsiębiorstwa” w rozumieniu tej ostatniej dyrektywy. Trybunał wypowiedział się ponadto, w kontekście umów o kredyt, w przedmiocie szeregu aspektów spoczywającego na kredytodawcach na mocy dyrektywy 2008/48 obowiązku udzielenia konsumentom informacji dotyczących w szczególności prawa do odstąpienia od umowy i konsekwencji przekazania błędnych lub niepełnych informacji na temat korzystania z tego prawa. Trybunał zajął się także, nadal w kontekście i na mocy tej samej dyrektywy, kwestią wykonania przez konsumenta prawa do odstąpienia od umowy w sposób stanowiący nadużycie oraz kwestią prekluzji w odniesieniu do wspomnianego prawa.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał zbadał charakter umowy leasingu pojazdu samochodowego bez obowiązku wykupu przedmiotu umowy przez konsumenta w świetle dyrektyw 2002/65, 2008/48 i 2011/83.

Co się tyczy, po pierwsze, dyrektywy 2011/83, Trybunał orzekł, że umowa leasingu pojazdu samochodowego charakteryzująca się tym, że ani ta umowa, ani umowa odrębna nie nakładają na konsumenta obowiązku wykupu pojazdu na koniec okresu obowiązywania umowy, wchodzi w zakres stosowania owej dyrektywy jako „umowa o świadczenie usług” w rozumieniu jej art. 2 pkt 6³⁵⁹. Pojęcie to jest bowiem zdefiniowane w sposób szeroki i należy je rozumieć jako obejmujące wszystkie umowy, które nie wchodzi w zakres pojęcia „umowy sprzedaży”, przewidzianego w tej samej dyrektywie³⁶⁰. W omawianym przypadku umowa leasingu, na mocy której przedsiębiorca zobowiązuje się do udostępnienia konsumentowi pojazdu w zamian za rozłożone na raty płatności bez obowiązku wykupu owego pojazdu na koniec obowiązywania okresu leasingu, nie mieści się w ramach tego ostatniego pojęcia, jako że nie przewiduje przeniesienia własności pojazdu na konsumenta. Wspomniana umowa leasingu nie mieści się również w wykazie umów wyłączonych z zakresu stosowania dyrektywy 2011/83³⁶¹.

Po drugie, Trybunał stwierdził, że taka umowa nie wchodzi w zakres stosowania dyrektywy 2008/48. O ile bowiem owa umowa jest objęta zakresem stosowania pojęcia „leasingu” w rozumieniu tej

³⁵⁶ Dyrektywa 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 września 2002 r. dotycząca sprzedaży konsumentom usług finansowych na odległość oraz zmieniająca dyrektywę Rady 90/619/EWG oraz dyrektywy 97/7/WE i 98/27/WE (Dz.U. 2002, L 271, s. 16).

³⁵⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylająca dyrektywę Rady 87/102/EWG (Dz.U. 2008, L 133, s. 66).

³⁵⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów, zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 85/577/EWG i dyrektywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. 2011, L 304, s. 64).

³⁵⁹ Zgodnie z art. 2 pkt 6 dyrektywy 2011/83 pojęcie „umowy o świadczenie usług” oznacza „każdą umowę inną niż umowa sprzedaży, na mocy której przedsiębiorca świadczy lub zobowiązuje się do świadczenia usługi na rzecz konsumenta, a konsument płaci lub zobowiązuje się do zapłacenia jej ceny”.

³⁶⁰ Zgodnie z art. 2 pkt 5 dyrektywy 2011/83 pojęcie „umowy sprzedaży” oznacza „każdą umowę, na mocy której przedsiębiorca przenosi lub zobowiązuje się do przeniesienia własności towarów na konsumenta, a konsument płaci lub zobowiązuje się do zapłacenia ich ceny, w tym również każdą umowę, której przedmiotem są zarówno towary, jak i usługi”.

³⁶¹ Przewidzianym w art. 3 ust. 3 dyrektywy 2011/83.

dyrektywy³⁶², o tyle jest ona jednak wyłączona z zakresu stosowania tej dyrektywy, jako że nie przewiduje po stronie konsumenta jakiegokolwiek obowiązku wykupienia przedmiotu umowy na koniec jej obowiązywania.

Po trzecie, jeśli chodzi o dyrektywę 2002/65, Trybunał uznał również, że umowa leasingu pojazdu samochodowego, charakteryzująca się między innymi tym, że ani ta umowa, ani umowa odrębna nie nakładają na konsumenta obowiązku wykupu pojazdu na koniec okresu obowiązywania umowy, nie jest objęta zakresem stosowania tej dyrektywy. Trybunał przypomniał bowiem, że aby podlegać zakresowi stosowania tej dyrektywy, umowa powinna mieć w szczególności za przedmiot świadczenie „usługi finansowej”³⁶³, takiej jak usługa o charakterze kredytowym. Tymczasem Trybunał zauważył, że choć prawdą jest, że umowa leasingu pojazdu samochodowego bez obowiązku wykupu zawiera zarówno element kredytowy, jak i element najmu, to taka umowa nie różni się zasadniczo od umowy długoterminowego najmu pojazdu. Zważywszy że głównym przedmiotem tego typu umowy jest najem tego pojazdu, taka umowa nie może zatem zostać zakwalifikowana jako umowa o świadczenie usług finansowych o charakterze kredytowym.

W drugiej kolejności, w kontekście wykładni dyrektywy 2011/83 w związku z umową leasingu pojazdu samochodowego bez obowiązku wykupu jej przedmiotu przez konsumenta, Trybunał dokonał, po pierwsze, wykładni pojęć „umowy zawieranej na odległość”³⁶⁴ i „umowy zawieranej poza lokalem przedsiębiorstwa”³⁶⁵.

Trybunał uściślił zatem, z jednej strony, że umowa o świadczenie usług zawarta między konsumentem a przedsiębiorcą przy użyciu środków porozumiewania się na odległość, nie może zostać uznana za „umowę zawieraną na odległość”, jeżeli zawarcie umowy zostało poprzedzone etapem negocjacji, który odbył się przy jednoczesnej fizycznej obecności konsumenta i pośrednika działającego w imieniu lub na rzecz przedsiębiorcy, w toku których ów konsument otrzymał ze strony pośrednika ogół informacji wskazanych w dyrektywie 2011/83³⁶⁶ i mógł zadać temu pośrednikowi pytania dotyczące zamierzonej umowy lub przedstawionej mu oferty celem rozwiania wszelkich wątpliwości co do zakresu jego ewentualnego związania się umową z przedsiębiorcą.

Z drugiej strony Trybunał przyjął, że umowa o świadczenie usług zawarta między konsumentem a przedsiębiorcą nie może zostać uznana za „umowę zawieraną poza lokalem przedsiębiorstwa”, jeżeli na etapie przygotowywania zawarcia umowy za pomocą środków porozumiewania się na odległość konsument udał się do lokalu przedsiębiorstwa pośrednika działającego w imieniu lub na rzecz przedsiębiorcy do celów negocjowania tej umowy, lecz aktywnego w innej dziedzinie niż ten przedsiębiorca, o ile spełnione zostały dwie przesłanki. Pierwsza przesłanka wymaga, aby konsument ten mógł, z perspektywy przeciętnego konsumenta, który jest właściwie poinformowany oraz

³⁶² W rozumieniu art. 2 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2008/48.

³⁶³ Zgodnie z art. 2 lit. b) dyrektywy 2002/65 „usługa finansowa” oznacza wszelkie usługi o charakterze bankowym, kredytowym, ubezpieczeniowym, emerytalnym, inwestycyjnym lub płatniczym.

³⁶⁴ Zgodnie z art. 2 pkt 7 dyrektywy 2011/83 pojęcie to obejmuje „każdą umowę zawartą między przedsiębiorcą i konsumentem w ramach zorganizowanego systemu sprzedaży lub świadczenia usług na odległość, bez jednoczesnej fizycznej obecności przedsiębiorcy i konsumenta, z wyłącznym wykorzystaniem jednego lub większej liczby środków porozumiewania się na odległość do chwili zawarcia umowy włącznie”.

³⁶⁵ Zgodnie z art. 2 pkt 8 dyrektywy 2011/83 pojęcie to obejmuje „każdą umowę między przedsiębiorcą i konsumentem zawartą przy jednoczesnej fizycznej obecności przedsiębiorcy i konsumenta, w miejscu, które nie jest lokalem przedsiębiorstwa danego przedsiębiorcy”.

³⁶⁶ W szczególności w art. 6 dyrektywy 2011/83.

dostatecznie uważny i rozsądny, oczekiwając, udając się do lokalu przedsiębiorstwa tego pośrednika, że ów pośrednik nawiąże z nim kontakt celem negocjowania i zawarcia umowy o świadczenie usług z przedsiębiorcą. Druga przesłanka wymaga, by konsument ten mógł z łatwością zrozumieć, że ów pośrednik działa w imieniu lub na rzecz owego przedsiębiorcy.

Po drugie, analizując wyjątki przewidziane w art. 16 dyrektywy 2011/83, zgodnie z którymi konsumentowi w określonych przypadkach nie przysługuje prawo do odstąpienia od umowy, Trybunał orzekł, że wyjątek od prawa do odstąpienia od umowy przewidziany w tym przepisie w odniesieniu do umów zawieranych na odległość lub poza lokalem przedsiębiorstwa objętych zakresem stosowania tej dyrektywy i dotyczący usług najmu samochodów, w odniesieniu do których umowa przewiduje konkretny dzień lub okres świadczenia usługi³⁶⁷, jest skuteczny wobec umowy leasingu pojazdu samochodowego zawartej między przedsiębiorcą a konsumentem, o ile główny przedmiot tej umowy polega na umożliwieniu konsumentowi wykorzystania pojazdu przez konkretny okres przewidziany w tej umowie w zamian za regularne wpłaty kwot pieniężnych. W tym względzie Trybunał uściślił, z jednej strony, że termin „konkretny”, do którego odnosi się ten wyjątek, może również obejmować umowy najmu na czas dłuższy, taki jak okres 24 miesięcy w omawianym przypadku, o ile okres ten zostanie sprecyzowany w umowie w sposób dostatecznie jasny. Z drugiej strony Trybunał podkreślił, że w ramach umowy leasingu pojazdu nabytego specjalnie na życzenie konsumenta i zgodnie z podaną przez niego specyfikacją, gdyby uznano prawo konsumenta do odstąpienia od umowy, przedsiębiorca mógłby napotkać trudności w przydzieleniu pojazdu do ponownego wykorzystania. Stosownie bowiem między innymi do takiej specyfikacji, przedsiębiorcy mogłoby nie udać się, w rozsądnym terminie po wykonaniu przez konsumenta prawa do odstąpienia od umowy, przydzielić pojazdu do innego równoważnego wykorzystania na okres odpowiadający pierwotnie przewidzianemu okresowi leasingu bez poniesienia w tym względzie istotnej szkody ekonomicznej.

W trzeciej kolejności, w kontekście wykładni dyrektywy 2008/48, Trybunał stwierdził najpierw, że umowy o kredyt przeznaczony na finansowanie zakupu używanych pojazdów samochodowych do użytku prywatnego, których dotyczą sprawy C-47/21 i C-232/21, są objęte zakresem stosowania dyrektywy 2008/48 jako umowy o kredyt³⁶⁸.

Następnie Trybunał uściślił zakres spoczywającego na przedsiębiorcy obowiązku dotyczącego informacji, jakich należy udzielić w umowach o kredyt objętych zakresem stosowania tej dyrektywy³⁶⁹, a w szczególności obowiązku informacyjnego w odniesieniu do prawa do odstąpienia od umowy³⁷⁰. Trybunał orzekł w tym zakresie, że ten obowiązek stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu ustanawiającemu domniemanie ustawowe, zgodnie z którym przedsiębiorca dochowuje spoczywającego na nim obowiązku poinformowania konsumenta o przysługującym mu prawie do odstąpienia od umowy, jeżeli w umowie dokona odesłania do przepisów krajowych, które z kolei odsyłają do wzorca ustawowego w tym zakresie, wykorzystując przy tym zawarte w tym wzorcu

³⁶⁷ Artykuł 16 lit. l) dyrektywy 2011/83 dotyczy wyjątku odnoszącego się do „świadczenia usług w zakresie zakwaterowania, innych niż do celów mieszkalnych, przewozu towarów, najmu samochodów, gastronomii lub usług związanych z wypoczynkiem, jeżeli umowa przewiduje konkretny dzień lub okres świadczenia usługi”.

³⁶⁸ Zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy 2008/48.

³⁶⁹ Przewidzianych w art. 10 ust. 2 dyrektywy 2008/48.

³⁷⁰ Artykuł 10 ust. 2 lit. p) dyrektywy 2008/48 przewiduje obowiązek wskazania w umowach o kredyt istnienia prawa do odstąpienia lub braku takiego prawa, okresu, w którym można z niego skorzystać, oraz innych warunków korzystania z niego.

postanowienia, które nie są zgodne z wymogami dyrektywy 2008/48³⁷¹. W braku możliwości dokonania wykładni rozpatrywanego uregulowania krajowego w sposób zgodny z tą dyrektywą sąd krajowy rozpoznający spór, którego stronami są wyłącznie jednostki, nie ma obowiązku, na podstawie samego prawa Unii, odstąpić od stosowania takiego uregulowania, z zastrzeżeniem jednak możliwości odstąpienia przez ten sąd od stosowania wspomnianych przepisów na mocy prawa krajowego, a w braku takiej możliwości – w oparciu o prawo poszkodowanego w wyniku niezgodności prawa krajowego z prawem Unii do uzyskania naprawienia poniesionej przez niego szkody.

Wreszcie Trybunał rozstrzygnął w przedmiocie różnych aspektów prawa do odstąpienia od umowy, przewidzianego w dyrektywie 2008/48³⁷².

Po pierwsze, wyjaśnił moment rozpoczęcia biegu terminu na odstąpienie od umowy. W tym względzie, jeżeli informacja udzielona przez kredytodawcę konsumentowi zgodnie z tą dyrektywą³⁷³ okaże się niepełna lub błędna, 14-dniowy termin na odstąpienie od umowy przewidziany przez dyrektywę 2008/48 rozpoczyna bieg tylko wtedy, gdy ów niepełny lub błędny charakter tej informacji nie może wpłynąć na zdolność konsumenta do oceny zakresu jego praw i obowiązków wynikających z tej dyrektywy ani na jego decyzję o zawarciu umowy, i pozbawić go, w stosownym przypadku, możliwości wykonywania jego praw zasadniczo na tych samych warunkach co te, które by przeważały, gdyby ta informacja została podana w sposób pełny i dokładny. Udzielenie bowiem informacji niepełnej lub błędnej może zostać zrównane z brakiem jakiegokolwiek informacji wyłącznie w przypadku, gdy skutkiem tego konsument został wprowadzony w błąd co do swoich praw i obowiązków, co doprowadziło go do zawarcia umowy, której być może by nie zawarł, gdyby dysponował ogółem informacji pełnych i poprawnych pod względem materialnym.

Po drugie, Trybunał zbadał wpływ wykonania umowy o kredyt w całości na istnienie prawa do odstąpienia od umowy. Uznał on, że wykonanie umowy o kredyt w całości powoduje wygaśnięcie tego prawa. Jako że wykonanie umowy stanowi naturalny mechanizm wygaśnięcia zobowiązań umownych, należy uznać, że konsument nie może już powoływać się na prawo do odstąpienia od umowy po tym, jak umowa o kredyt została w całości wykonana przez strony, a wzajemne obowiązki z niej wynikające ustały w wyniku tego wykonania.

Po trzecie, co się tyczy kwestii wykonywania przez konsumenta przysługującego mu prawa do odstąpienia od umowy, Trybunał orzekł, że kredytodawca nie może skutecznie utrzymywać, że skorzystanie przez konsumenta – ze względu na jego zachowanie między zawarciem umowy a wykonaniem prawa do odstąpienia od niej – z prawa do odstąpienia od umowy ma charakter nadużycia, jeżeli z powodu niepełnego lub błędnego charakteru informacji w umowie o kredyt, z naruszeniem dyrektywy 2008/48, termin na odstąpienie od umowy nie rozpoczął biegu z tego powodu, iż ów niepełny lub błędny charakter owej informacji wpłynął na zdolność konsumenta do oceny zakresu jego praw i obowiązków wynikających ze wspomnianej dyrektywy oraz na jego decyzję o zawarciu umowy.

Po czwarte, w przedmiocie prekluzji w odniesieniu do prawa do odstąpienia od umowy, Trybunał zauważył, że dyrektywa 2008/48 stoi na przeszkodzie temu, aby kredytodawca mógł, w sytuacji gdy konsument wykonuje prawo do odstąpienia od umowy zgodnie z warunkami określonymi w tej

³⁷¹ Artykuł 10 ust. 2 lit. p) dyrektywy 2008/48.

³⁷² Na mocy art. 14 ust. 1 dyrektywy 2008/48 konsumentowi przysługuje prawo do odstąpienia od umowy o kredyt bez podania przyczyny w terminie czternastu dni kalendarzowych.

³⁷³ Na mocy art. 10 ust. 2 dyrektywy 2008/48.

dyrektywie³⁷⁴, powoływać się na prekluzję w odniesieniu do tego prawa na podstawie przepisów krajowych, gdy co najmniej jedna z informacji obowiązkowych, o których mowa we wspomnianej dyrektywie³⁷⁵, nie została zawarta w umowie o kredyt albo została w niej zawarta w sposób niepełny lub błędny i nie została należycie przekazana później i gdy, z tego powodu, termin na odstąpienie od umowy nie rozpoczął biegu. Dyrektywa 2008/48 nie przewiduje bowiem żadnego ograniczenia w czasie, które odnosiłoby się do korzystania przez konsumenta z przysługującego mu prawa odstąpienia od umowy w takiej sytuacji. Co za tym idzie uregulowanie krajowe nie może nakładać takiego ograniczenia.

Po piąte, Trybunał przeanalizował skutki prawa do odstąpienia od umowy. Stwierdził, że prawo to, w związku z zasadą skuteczności, stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które przewiduje, że w sytuacji gdy konsument odstępuje od umowy o kredyt wiązany³⁷⁶, musi on zwrócić kredytodawcy przedmiot finansowania z kredytu lub wezwać kredytobiorcę do odebrania tego przedmiotu, podczas gdy kredytodawca nie ma obowiązku dokonania w tym samym momencie zwrotu rat kredytu już uiszczonych przez kredytobiorcę. Z zastrzeżeniem bowiem dokonania weryfikacji, których przeprowadzenie należy do sądu odsyłającego, przepisy proceduralne wymagające od kredytobiorcy zwrotu kredytodawcy przedmiotu finansowania z kredytu lub wezwania kredytobiorcy do odebrania tego przedmiotu w sytuacji, gdy kredytodawca nie ma obowiązku dokonania w tym samym momencie zwrotu rat kredytu już uiszczonych przez kredytobiorcę, mogą czynić wykonywanie tego prawa nadmiernie utrudnionym lub praktycznie niemożliwym.

³⁷⁴ Przewidzianymi w art. 14 ust. 1 dyrektywy 2008/48.

³⁷⁵ Przewidzianych w art. 10 ust. 2 dyrektywy 2008/48.

³⁷⁶ W rozumieniu art. 3 lit. n) dyrektywy 2008/48.

Wyrok z dnia 30 marca 2023 r., Green Network (Nakaz zwrotu kosztów) (C-5/22, [EU:C:2023:273](#))

Odesłanie prejudycjalne – Rynek wewnętrzny energii elektrycznej – Dyrektywa 2009/72/WE – Artykuł 37 – Załącznik I – Obowiązki i uprawnienia krajowego organu regulacyjnego – Ochrona konsumentów – Koszty administracyjne związane z zarządzaniem – Uprawnienie krajowego organu regulacyjnego do nakazania zwrotu kwot zapłaconych przez odbiorców końcowych na podstawie warunków umowy, w odniesieniu do których organ ten nałożył karę

W 2019 r. Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (urząd regulacji energii, sieci i środowiska, Włochy) nałożył na Green Network, włoską spółkę zajmującą się dystrybucją energii elektrycznej i gazu ziemnego, administracyjną karę pieniężną w wysokości 655 000 EUR za naruszenie wymogów w zakresie przejrzystości cen. Organ ten nakazał również tej spółce zwrot na rzecz jej odbiorców końcowych kwoty 13 987 495,22 EUR, naliczonej im z tytułu kosztów administracyjnych na podstawie warunku umownego uznanego przez ten organ za niezgodny z prawem.

Po bezskutecznym zaskarżeniu tej decyzji do sądu administracyjnego Green Network wniosła odwołanie do Consiglio di Stato (rady stanu, Włochy), przed którą podniosła, że przewidziane w prawie włoskim uprawnienie krajowego organu regulacyjnego do nakazania zwrotu kwot naliczonych odbiorcom jest sprzeczne z dyrektywą 2009/72³⁷⁷.

W tym kontekście Consiglio di Stato zwróciła się do Trybunału z dwoma pytaniami prejudycjalnymi dotyczącymi art. 37 ust. 1 i 4 dyrektywy 2009/72, w odniesieniu do uprawnień organów regulacyjnych, oraz załącznika I do tej dyrektywy, który określa środki podejmowane przez państwa członkowskie w celu ochrony konsumentów.

W swoim wyroku Trybunał wyjaśnił, że art. 37 ust. 1 lit. i) i n)³⁷⁸ oraz art. 37 ust. 4 lit. d)³⁷⁹ dyrektywy 2009/72, a także załącznik I do tej dyrektywy nie stoją na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie przyznało krajowemu organowi regulacyjnemu uprawnienie do nakazania przedsiębiorstwom energetycznym zwrotu na rzecz ich odbiorców końcowych kwoty odpowiadającej wynagrodzeniu zapłaconemu przez nich jako „koszty administracyjne” na podstawie warunku umowy uznanego przez ten organ za niezgodny z prawem. Podobnie jest w przypadku, gdy ów nakaz zwrotu nie jest oparty na względach związanych z jakością danej usługi świadczonej przez te przedsiębiorstwa, lecz na naruszeniu wymogów w zakresie przejrzystości cenowej.

³⁷⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE (Dz.U. 2009, L 211, s. 55).

³⁷⁸ Przepisy te odnoszą się odpowiednio do obowiązków organów regulacyjnych dotyczących przestrzegania wymogów w zakresie przejrzystości i ochrony konsumentów.

³⁷⁹ Przepis ten przewiduje, że organy regulacyjne mają uprawnienia do nakładania skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji na przedsiębiorstwa energetyczne które nie spełniają swoich obowiązków zgodnie z dyrektywą 2009/72 lub ze wszelkimi właściwymi prawnie wiążącymi decyzjami organów regulacyjnych, lub do zaproponowania właściwemu sądowi nałożenia takich sankcji.

Ocena Trybunału

Trybunał podkreślił przede wszystkim, że dla realizacji celów dyrektywy 2009/72 zobowiązuje ona państwa członkowskie do przyznania krajowym organom regulacyjnym szerokich uprawnień w dziedzinie regulacji i nadzoru rynku energii elektrycznej, w szczególności w celu zapewnienia ochrony konsumentów.

Trybunał zauważył następnie, że art. 37 dyrektywy 2009/72, dotyczący obowiązków i uprawnień organu regulacyjnego, nie wspomina o uprawnieniu do wymagania od przedsiębiorstw energetycznych zwrotu wszelkich kwot otrzymanych z tytułu warunku umowny uznanego za niezgodny z prawem. Użycie w art. 37 ust. 4 dyrektywy 2009/72 wyrażenia „organ regulacyjny ma przynajmniej następujące uprawnienia” wskazuje jednak, że organowi temu można przyznać uprawnienia inne niż wyraźnie wymienione w tym art. 37 ust. 4, aby umożliwić mu wykonywanie obowiązków, o których mowa w art. 37 ust. 1, 3 i 6 tej dyrektywy.

Ponadto zapewnienie przestrzegania wymogów w zakresie przejrzystości ciążących na przedsiębiorstwach energetycznych oraz ochrona konsumentów wchodzi w zakres obowiązków krajowych organów regulacyjnych, o których mowa w art. 37 ust. 1, 3 i 6 wskazanej dyrektywy.

Trybunał stwierdził zatem, że państwo członkowskie może przyznać takiemu organowi uprawnienie do nakazania tym podmiotom zwrotu kwot pobranych przez nie z naruszeniem wymogów dotyczących ochrony konsumentów, w szczególności wymogów w zakresie przejrzystości i dokładności rozliczeń.

Wykładni tej nie podważa okoliczność, że art. 36 dyrektywy 2009/72 przewiduje zasadniczo, iż krajowy organ regulacyjny podejmuje niezbędne środki „w ścisłym porozumieniu z innymi właściwymi organami krajowymi, w tym również z organami ochrony konkurencji, w stosownych przypadkach i bez uszczerbku dla ich kompetencji”, lub że art. 37 ust. 1 lit. n) tej dyrektywy zawiera wyrażenie „przy udziale innych właściwych organów”.

Z przepisów tych nie wynika bowiem, że w przypadku takim jak rozpatrywany w postępowaniu głównym tylko jeden z tych innych organów krajowych może nakazać zwrot kwot nienależnie pobranych przez przedsiębiorstwa energetyczne od odbiorców końcowych. Przeciwnie, użycie wyrażenia „w stosownych przypadkach” oznacza, że takie porozumienie jest konieczne jedynie wtedy, gdy środek, który ma zostać przyjęty, może mieć wpływ na inne właściwe organy.

Wreszcie Trybunał wyjaśnił, że w zakresie, w jakim ochrona konsumentów i przestrzeganie wymogów w zakresie przejrzystości wchodzi w zakres obowiązków, o których mowa w art. 37 dyrektywy 2009/72, dokładny powód, dla którego w celu wypełnienia jednego z tych obowiązków nakazano przedsiębiorstwu energetycznemu dokonanie zwrotu na rzecz jego odbiorców, nie jest istotny.

XVII. Umowy międzynarodowe³⁸⁰

1. Kompetencje zewnętrzne Unii

Wyrok z dnia 17 stycznia 2023 r. (wielka izba), Hiszpania/Komisja (C-632/20 P, [EU:C:2023:28](#))

Odwołanie – Stosunki zewnętrzne – Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej z jednej strony a Kosowem z drugiej strony – Łączność elektroniczna – Rozporządzenie (UE) 2018/1971 – Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) – Artykuł 35 ust. 2 – Udział w tym organie organu regulacyjnego Kosowa – Pojęcie „państwa trzeciego” w różnych znaczeniach – Kompetencja Komisji Europejskiej

W latach 2001–2015 Unia Europejska podpisała układy o stabilizacji i stowarzyszeniu (USS) z sześcioma krajami Bałkanów Zachodnich, w tym z Kosowem. W tym kontekście Komisja Europejska zaleciła działania mające na celu w szczególności dostosowanie ustawodawstwa tych krajów do prawodawstwa Unii i włączenie Bałkanów Zachodnich do istniejących organów regulacyjnych, takich jak Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) ustanowiony rozporządzeniem 2018/1971³⁸¹. W celu ustanowienia ściślejszego związku pomiędzy krajowymi organami regulacyjnymi (KOR-ami) Unii i Bałkanów Zachodnich Komisja wydała w dniu 18 marca 2019 r. sześć decyzji dotyczących udziału KOR-ów krajów Bałkanów Zachodnich w BEREC. Wśród nich znajduje się decyzja, którą Komisja dopuściła KOR Kosowa do udziału w Radzie Organów Regulacyjnych i grupach roboczych BEREC, a także w Zarządzie Urzędu BEREC (zwana dalej „sporną decyzją”)³⁸².

³⁸⁰ Wyrok z dnia 12 października 2023 r., **BA (Dziedziczenie – Polityka społeczna dotycząca mieszkalnictwa w Unii)** (C-670/21, [EU:C:2023:763](#)). Został on omówiony w sekcji III.3 „Swobodny przepływ kapitału”.

³⁸¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1971 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiające Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) oraz Agencję Wsparcia BEREC (Urząd BEREC), zmieniające rozporządzenie (UE) 2015/2120 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1211/2009 (Dz.U. 2018, L 321, s. 1).

³⁸² Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 18 marca 2019 r. w sprawie udziału krajowego organu regulacyjnego Kosowa w Organie Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (Dz.U. 2019, C 115, s. 26).

Królestwo Hiszpanii wniosło skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji ze względu na naruszenie przez Komisję art. 35 rozporządzenia 2018/1971³⁸³. Podniosło ono zasadniczo, że decyzja ta narusza pojęcie „państwa trzeciego” użyte w tym przepisie, ponieważ nie może on dotyczyć Kosowa, jako że nie jest ono suwerennym państwem. Skarga ta została oddalona w całości przez Sąd w wyroku z dnia 23 września 2020 r., *Hiszpania/Komisja*³⁸⁴ (zwanym dalej „zaskarżonym wyrokiem”).

Rozpatrząwszy odwołanie wniesione przez Królestwo Hiszpanii, Trybunał w składzie wielkiej izby uchylił wyrok Sądu oraz stwierdził nieważność spornej decyzji Komisji ze względu na to, że Sąd naruszył prawo, uznając³⁸⁵, iż uprawnienie do zawierania porozumień roboczych mających zastosowanie do udziału KOR-ów państw trzecich w BEREC w rozumieniu art. 35 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia 2018/1971 przysługuje Komisji w sposób jednostronny na podstawie art. 17 TUE.

Ocena Trybunału

Co się tyczy w pierwszej kolejności pojęcia „państwa trzeciego” użytego w art. 35 rozporządzenia 2018/1971, Trybunał zajął przede wszystkim stanowisko, że wykładnia literalna traktatów nie pozwala na ustalenie jego znaczenia. Ponadto nie wszystkie wersje językowe traktatów UE i FUE używają równocześnie pojęcia „państwo trzecie” w różnych znaczeniach (hiszp. „tercer Estado” i „tercer país”). Tymczasem przepisy prawa Unii należy interpretować i stosować w sposób jednolity w świetle wersji sporządzonych we wszystkich językach Unii, a w przypadku rozbieżności między tymi różnymi wersjami dany przepis należy interpretować z uwzględnieniem ogólnej systematyki i celu uregulowania, którego część on stanowi. Sformułowanie użyte w jednej z wersji językowych przepisu prawa Unii nie może bowiem stanowić wyłącznej podstawy wykładni tego przepisu. W niniejszej sprawie, opierając się na założeniu, że postanowienia traktatu FUE dotyczące „państw trzecich” pozwalają na zawieranie umów międzynarodowych z podmiotami „innymi niż państwa”, Sąd uznał, że zakres pojęcia „państwa trzeciego” w rozumieniu art. 35 ust. 2 wykracza poza jedynie suwerenne państwa. Niemniej Sąd przyjął to założenie bez uwzględnienia różnic między wersjami językowymi traktatów UE i FUE, których brzmienie nie pozwala na stwierdzenie istnienia różnicy w znaczeniu między terminami „państwo trzecie” („tercer país”) i „państwo trzecie” („tercer Estado”). Ze względu na to, że termin „państwo trzecie” („tercer país”) nie występuje we wszystkich wersjach językowych rozporządzenia 2018/1971, ponieważ w niektórych z nich używa się jedynie odpowiednika terminu „państwo trzecie” („tercer Estado”), Trybunał stwierdził, że Sąd naruszył prawo w swoim uzasadnieniu.

³⁸³ Zgodnie z tym przepisem, zatytułowanym „Współpraca z organami Unii, państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi”: „1. W zakresie, w jakim jest to konieczne do osiągnięcia celów określonych w niniejszym rozporządzeniu i do wykonywania swoich zadań, oraz bez uszczerbku dla kompetencji państw członkowskich i instytucji Unii BEREC i Urząd BEREC mogą współpracować z właściwymi organami i jednostkami organizacyjnymi Unii, z unijnymi grupami doradczymi, z właściwymi organami państw trzecich i z organizacjami międzynarodowymi. Za uprzednią zgodą Komisji BEREC i Urząd BEREC mogą w tym celu przyjmować porozumienia robocze. Porozumienia te nie nakładają żadnych zobowiązań prawnych. 2. Rada Organów Regulacyjnych, grupy robocze i Zarząd są otwarte na udział organów regulacyjnych państw trzecich, które ponoszą główną odpowiedzialność za kwestie łączności elektronicznej, o ile te państwa trzecie zawarły w tym celu odpowiednie umowy z Unią. Na podstawie odpowiednich postanowień tych umów opracowuje się porozumienia robocze dotyczące w szczególności charakteru, zakresu i sposobu, w jaki te organy regulacyjne państw trzecich będą uczestniczyć – bez prawa głosu – w pracach BEREC i Urzędu BEREC, zawierające postanowienia dotyczące udziału w inicjatywach BEREC oraz wkładów finansowych i personelu Urzędu BEREC. W odniesieniu do spraw pracowniczych porozumienia te muszą być w każdym przypadku zgodne z regulaminem pracowniczym. [...]”.

³⁸⁴ Wyrok z dnia 23 września 2020 r., *Hiszpania/Komisja* (T-370/19, [EU:T:2020:440](#)).

³⁸⁵ Zobacz pkt 77 i 82 wyroku Sądu z dnia 23 września 2020 r., *Hiszpania/Komisja* (T-370/19, [EU:T:2020:440](#)).

Ponieważ jednak sentencja zaskarżonego wyroku może być zasadna z innych względów prawnych, Trybunał zbadał następnie, czy Sąd mógł słusznie stwierdzić, że Komisja nie naruszyła art. 35 rozporządzenia 2018/1971, utożsamiając Kosowo z „państwem trzecim” w rozumieniu tego przepisu. W tym względzie w celu zapewnienia skuteczności (effet utile) art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971 jednostka terytorialna położona poza Unią, której Unia nie uznała za niepodległe państwo, powinna być traktowana jak „państwo trzecie” w rozumieniu tego przepisu, bez naruszania przy tym prawa międzynarodowego. W wypadku Kosowa Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że przyjęcie deklaracji niepodległości Kosowa w dniu 17 lutego 2008 r. nie naruszyło ani powszechnego prawa międzynarodowego, ani rezolucji 1244 (1999) Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych, ani mających zastosowanie ram konstytucyjnych³⁸⁶. Ponadto, jak wskazano w pierwszym przypisie spornej decyzji, wspomniane stwierdzenie nie może mieć wpływu na indywidualne stanowiska państw członkowskich co do tego, czy Kosowo ma charakter niepodległego państwa podnoszony przez jego organy. Trybunał uznał w konsekwencji, że Kosowo można uznać za „państwo trzecie” w rozumieniu art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971, nie naruszając przy tym prawa międzynarodowego.

Co się tyczy poza tym włączenia „państw trzecich” do systemu udziału przewidzianego w art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971, Trybunał przypominał, że zgodnie z tym przepisem udział KOR-ów takich państw podlega dwóm kumulatywnym warunkom, polegającym z jednej strony na istnieniu „umowy” zawartej z Unią, a z drugiej strony na okoliczności, by umowa ta została zawarta „w tym celu”. Unia zawarła szereg umów z Kosowem, uznając tym samym jego zdolność do zawierania takich umów. Wśród tych ostatnich znajduje się USS Kosowo³⁸⁷, który przewiduje w art. 111, że współpraca w zakresie sieci i usług łączności elektronicznej koncentruje się przede wszystkim na obszarach priorytetowych związanych z dorobkiem prawnym Unii w tej dziedzinie i że strony wzmacniają tę współpracę. W konsekwencji należy również uznać, że USS Kosowo został zawarty w celu umożliwienia udziału KOR-u Kosowa w organach BEREC, ponieważ art. 111 tego układu jest poświęcony przyjęciu dorobku prawnego Unii i wzmocnieniu współpracy między stronami w dziedzinie sieci i usług łączności elektronicznej. Trybunał zaznaczył wreszcie, że zgodnie z realizowanym celem współpracy art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971 otwiera określone organy BEREC na udział KOR-ów państw trzecich, które ponoszą główną odpowiedzialność za kwestie łączności elektronicznej. W świetle tych okoliczności Sąd nie naruszył prawa, stwierdzając, że Komisja nie naruszyła w spornej decyzji art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971, przyjmując, iż Kosowo można uznać za „państwo trzecie” w rozumieniu tego przepisu.

Co się tyczy, w drugiej kolejności, dokonanej przez Sąd wykładni skutków braku stanowiska Unii w przedmiocie statusu Kosowa w świetle prawa międzynarodowego, Trybunał uznał, że sporna decyzja nie narusza USS Kosowo i rozporządzenia 2018/1971 z tego tylko powodu, że ustanawia współpracę z KOR-em Kosowa poprzez wdrożenie tych aktów i że nie implikuje ona uznania Kosowa za państwo trzecie. W konsekwencji przyjęcie spornej decyzji przez Komisję nie może być interpretowane w ten sposób, że implikuje dorożumiane uznanie przez Unię statusu Kosowa jako niepodległego państwa.

Co się tyczy, w trzeciej kolejności, zarzutu dotyczącego okoliczności, że Sąd błędnie uznał, iż współpraca, o której mowa w art. 111 USS Kosowo, odpowiada udziałowi przewidzianemu w art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971, Trybunał orzekł, że jest bezzasadny, uznając w szczególności, że to postanowienie USS Kosowo rzeczywiście stanowi umowę „w tym celu” w rozumieniu rozporządzenia

³⁸⁶ Opinia doradcza Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 lipca 2010 r., Zgodność z prawem międzynarodowym jednostronnej deklaracji niepodległości dotyczącej Kosowa (CIJ Recueil 2010, s. 403).

³⁸⁷ Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej z jednej strony a Kosowem z drugiej strony (Dz.U. 2016, L 71, s. 3; zwany dalej „USS Kosowo”).

2018/1971. Artykuł 35 ust. 1 tego rozporządzenia przewiduje bowiem różne stopnie i formy współpracy mniej lub bardziej ścisłej, w szczególności w drodze porozumień roboczych z KOR-ami państw trzecich. Natomiast udziału KOR-u Kosowa w organach BEREC nie można utożsamiać z włączeniem tego KOR-u do tego organu Unii. Poza tym udział KOR-u Kosowa w BEREC nie pozwala Kosowu uczestniczyć w opracowywaniu przepisów sektorowych Unii w dziedzinie łączności elektronicznej.

Trybunał uwzględnił jednak w czwartej kolejności odwołanie Królestwa Hiszpanii w zakresie, w jakim dotyczy ono zasadniczo braku kompetencji Komisji. Trybunał stwierdził przede wszystkim, że sporna decyzja nie mogła zostać wydana na podstawie art. 17 TUE w ramach funkcji wykonawczych i reprezentacji zewnętrznej Komisji, ponieważ w ramach zawierania wspomnianych porozumień roboczych Komisja jest powołana jedynie do wykonywania uprawnień kontrolnych. W szczególności z art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971 wynika, że przedmiotem takich porozumień roboczych nie jest reprezentacja zewnętrzna Unii jako taka, lecz sprecyzowanie między innymi charakteru, zakresu i warunków udziału w pracach organów Unii KOR-ów państw trzecich, które zawarły w tym celu umowy z Unią. Następnie okoliczność, że w art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971 nie wspomniano, jak ma to miejsce w jego ust. 1, że BEREC i Urząd BEREC przyjmują porozumienia robocze „za uprzednią zgodą Komisji”, nie oznacza, że kompetencja do przyjmowania tych porozumień z KOR-ami państw trzecich należy do Komisji. Stwierdzenia tego nie podważa okoliczność, że udział BEREC i Urzędu BEREC przewidziany w tym przepisie stanowi bliższą formę współpracy z KOR-ami państw trzecich niż współpraca ustanowiona na podstawie art. 35 ust. 1 tego rozporządzenia. Wreszcie, okoliczność, by Komisja mogła jednostronnie decydować o niektórych porozumieniach roboczych w sprawie udziału w pracach BEREC i Urzędu BEREC bez ich zgody, nie daje się pogodzić z niezależnością BEREC i wykraczałaby poza funkcję kontrolną powierzoną Komisji w tym rozporządzeniu. Tym samym orzekając, że kompetencja do zawierania porozumień roboczych mających zastosowanie do udziału KOR-ów państw trzecich, w szczególności KOR-u Kosowa, należy do Komisji, Sąd naruszył zarówno podział kompetencji między z jednej strony Komisją a z drugiej strony BEREC i Urzędem BEREC, jak i reguły gwarantujące niezależność BEREC przewidziane w rozporządzeniu. Porozumienia takie powinny bowiem zostać uzgodnione pomiędzy BEREC i Urzędem BEREC z jednej strony a właściwymi organami tych państw trzecich z drugiej strony i zatwierdzone wspólnie, jak wynika z rozporządzenia 2018/1971³⁸⁸, przez Radę Organów Regulacyjnych i dyrektora Urzędu BEREC. Precyzując, że kompetencja ta nie należy do Rady, Trybunał stwierdził, że Sąd naruszył prawo, orzekając³⁸⁹, iż Komisji przysługuje jednostronna kompetencja do zawierania wspomnianych porozumień.

Chociaż Trybunał uchylił w konsekwencji zaskarżony wyrok i stwierdził nieważność spornej decyzji, to jednak ze względu na konieczność rozpatrywanych porozumień utrzymał on w mocy skutki decyzji, której nieważność stwierdzono, do czasu zastąpienia jej nowym aktem.

2. Wykładnia umowy międzynarodowej

**Wyrok z dnia 9 lutego 2023 r., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid i in.
(Cofnięcie prawa pobytu pracownika tureckiego) (C-402/21, [EU:C:2023:77](#))**

³⁸⁸ Artykuł 9 lit. i), art. 20 ust. 6 lit. m) rozporządzenia 2018/1971.

³⁸⁹ Wyrok z dnia 23 września 2020 r., *Hiszpania/Komisja* (T-370/19, [EU:T:2020:440](#)), pkt 77, 82.

Odesłanie prejudycjalne – Układ stowarzyszeniowy EWG–Turcja – Decyzja nr 1/80 – Artykuły 6 i 7 – Obywatele tureccy już zintegrowani z rynkiem pracy przyjmującego państwa członkowskiego i korzystający z odpowiadającego temu prawa pobytu – Decyzje organów krajowych cofające prawo pobytu obywateli tureckich przebywających legalnie w danym państwie członkowskim od ponad 20 lat ze względu na to, że stanowią oni aktualne, faktyczne i wystarczająco poważne zagrożenie dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa – Artykuł 13 – Klauzula standstill – Artykuł 14 – Względy uzasadniające – Względy porządku publicznego

W Niderlandach zezwolenie na pobyt cudzoziemca na czas nieokreślony może być cofnięte między innymi, gdy został on skazany za przestępstwa podlegające karze pozbawienia wolności w wysokości trzech lat lub wyższej, a całkowity okres wymierzonych kar przekracza określony próg. Do 2012 r. cofnięcie zezwolenia było jednak zakazane, gdy taki obywatel państwa trzeciego przebywał legalnie w tym państwie członkowskim co najmniej od 20 lat. W następstwie zmiany ustawodawstwa dokonanej w lipcu 2012 r., uzasadnionej zmianą sposobu postrzegania ochrony porządku publicznego w społeczeństwie niderlandzkim, zakaz ten został uchylony³⁹⁰.

Zgodnie z tym nowym ustawodawstwem, S, E i C, trzem obywatelom tureckim przebywającym legalnie w Niderlandach od ponad 20 lat, cofnięto ich zezwolenie na pobyt na czas nieokreślony na mocy decyzji Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (sekretarza stanu ds. sprawiedliwości i bezpieczeństwa, Niderlandy). Cofnięcie to uzasadniono tym, że w okresie ich pobytu zostali oni wielokrotnie skazani, wagą popełnionych przez nich przestępstw i całkowitym okresem wymierzonych kar bezwarunkowego pozbawienia wolności osiągającym określony próg, a także okolicznością, że ich zachowanie stanowi faktyczne, aktualne i wystarczająco poważne zagrożenie dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa.

Skargi złożone, odpowiednio, przez S, E i C na te decyzje przed rechtbank Den Haag (sądem pierwszej instancji w Hadze, Niderlandy) skutkowały wydaniem orzeczeń różniących się w zakresie możliwości stosowania, w niniejszym wypadku, art. 13 decyzji Rady Stowarzyszenia nr 1/80³⁹¹, mającej zastosowanie od dnia 1 grudnia 1980 r. W przepisie tym ustanowiono klauzulę standstill zakazującą państwom członkowskim ustanawiania nowych ograniczeń dotyczących warunków dostępu do zatrudnienia pracowników tureckich i członków ich rodzin, którzy przebywają i są zatrudnieni na ich terytoriach zgodnie z prawem. Jednakże, zgodnie z art. 14 decyzji nr 1/80, stosowanie przepisów tej decyzji dotyczących zatrudnienia i swobodnego przepływu pracowników może stanowić przedmiot ograniczeń uzasadnionych, w szczególności, względami porządku publicznego.

Rozpatrując apelacje wniesione od wyroków wydanych w przedmiocie tych skarg, Raad van State (rada stanu, Niderlandy) postanowiła zwrócić się do Trybunału z pytaniem dotyczącym zakresu stosowania i wzajemnego związku między art. 13 i 14 decyzji nr 1/80.

W wydanym wyroku Trybunał potwierdził, że art. 13 decyzji nr 1/80 ma zastosowanie do obywateli tureckich, którzy posiadają już prawa w dziedzinie zatrudnienia i swobodnego przepływu na mocy tej decyzji. Ponadto uściślił on, na jakich warunkach nowe ograniczenie tych praw, przeciwko któremu obywatele tureccy mogą powołać się na wspomniany art. 13, może być uzasadnione względami porządku publicznego w rozumieniu art. 14 decyzji nr 1/80.

³⁹⁰ Besluit houdende wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met aanscherping van de glijdende schaal (dekret zmieniający dekret dotyczący cudzoziemców w celu wzmocnienia skali ruchomej) z dnia 26 marca 2012 r. (Stb. 2012, nr 158).

³⁹¹ Decyzja Rady Stowarzyszenia nr 1/80 z dnia 19 września 1980 r. w sprawie rozwoju stowarzyszenia między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją.

W pierwszej kolejności Trybunał rozpatrzył zakres stosowania klauzuli standstill wskazanej w art. 13 decyzji nr 1/80. Przypominał on swoje orzecznictwo, zgodnie z którym klauzula ta ma skutek bezpośredni i powinna, w świetle celu decyzji nr 1/80 polegającego na ustanowieniu swobodnego przepływu pracowników, być interpretowana rozszerzająco. Zarówno nowe ograniczenie zaostrażające warunki dostępu do pierwszej działalności zawodowej pracownika tureckiego lub członków jego rodziny, jak i ograniczenie, które – gdy ten pracownik lub członkowie jego rodziny korzystają z praw w dziedzinie zatrudnienia na mocy art. 6 lub 7 decyzji nr 1/80³⁹² – ogranicza jego dostęp do zatrudnienia gwarantowanego przez te prawa, są sprzeczne z celem wspomnianej decyzji.

Ponadto z orzecznictwa wynika, że środki danego państwa członkowskiego mające na celu zdefiniowanie kryteriów zgodności z prawem sytuacji obywateli tureckich poprzez przyjęcie lub zmianę w szczególności warunków pobytu tych obywateli na terytorium danego państwa członkowskiego mogą stanowić nowe ograniczenia w rozumieniu art. 13 decyzji nr 1/80.

W konsekwencji ustawodawstwo krajowe umożliwiające cofnięcie prawa pobytu zainteresowanych, jakie przysługują im na mocy art. 6 i 7 decyzji nr 1/80, ogranicza ich prawo do swobodnego przepływu w porównaniu z prawem do swobodnego przepływu, z jakiego korzystali w chwili wejścia w życie tej decyzji, i stanowi zatem nowe ograniczenie w rozumieniu art. 13 wspomnianej decyzji. Zainteresowani obywatele tureccy mogą zatem powołać się na ten przepis.

W drugiej kolejności Trybunał rozważa wzajemny związek między art. 13 i art. 14 decyzji nr 1/80. Podkreśla on, że przewidziany w art. 14 wyjątek od zakazu przyjmowania „nowych ograniczeń” ze względów porządku publicznego stanowi odstępstwo od swobodnego przepływu pracowników i powinien zatem być interpretowany ściśle. Co więcej, środki krajowe objęte tymi względami muszą być właściwe do zagwarantowania osiągnięcia zamierzonego celu związanego z ochroną porządku publicznego i nie powinny wykroczać poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia.

Ponadto, co się tyczy obywateli tureckich zamieszkujących, podobnie jak S, E i C, od ponad 10 lat w przyjmującym państwie członkowskim, Trybunał odniósł się, dla celów stosowania wspomnianego art. 14, do art. 12 dyrektywy 2003/109³⁹³, związanego z ochroną rezydentów długoterminowych. Środki uzasadnione względami porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, które dotyczą takich rezydentów, zakładają bowiem dokonanie w każdym konkretnym przypadku przez organy krajowe oceny – zapewniającej poszanowanie zarówno zasady proporcjonalności, jak i praw podstawowych zainteresowanego – czy indywidualne zachowanie danej osoby stanowi aktualne, faktyczne i wystarczająco poważne zagrożenie dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa.

W świetle powyższych rozważań Trybunał stwierdził, że rozpatrywany środek ustawodawczy jest objęty zakresem uznania organów niderlandzkich, wskazanym w art. 14 decyzji nr 1/80. Jednakże odniesienie do zmiany poglądów społecznych i uzasadnienie oparte na porządku publicznym nie wystarczają same w sobie do uzasadnienia tego środka. Sąd odsyłający powinien ponadto ocenić, biorąc pod uwagę prawa przyznane w decyzji nr 1/80, czy środek krajowy może zagwarantować realizację zamierzonego celu, czy nie wykrocza on poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu,

³⁹² W art. 6 i 7 decyzji nr 1/80 określono prawa w dziedzinie zatrudnienia obywateli tureckich i, odpowiednio, członków ich rodzin, którym zezwolono na dołączenie do nich.

³⁹³ Dyrektywa Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz.U. 2004, L 16, s. 44).

i czy przewidziano w nim wstępną i indywidualną ocenę aktualnej sytuacji danego pracownika tureckiego.

I. Postanowienia regulujące postępowanie przed sądem Unii

1. Legitymacja procesowa

Postanowienie z dnia 6 września 2023 r., EIOD/Parlament i Rada (T-578/22, [EU:T:2023:522](#))

Skarga o stwierdzenie nieważności – *Prawo instytucjonalne – Przetwarzanie danych osobowych przez Europol – Rozporządzenie (UE) 2016/794 – Prerogatywy instytucjonalne EIOD – Legitymacja procesowa czynna* – Skarga w części oczywiście niedopuszczalna, a w części oczywiście bezzasadna

W dniu 3 stycznia 2022 r., w następstwie dochodzenia z własnej inicjatywy Europejski inspektor ochrony danych (EIOD) wydał decyzję wobec Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol)³⁹⁴. W tej decyzji EIOD nakazał Europolowi w istocie, by w odniesieniu do każdego wkładu otrzymanego od dnia 4 stycznia 2022 r. dokonał kategoryzacji osób, których dane dotyczą, w terminie sześciu miesięcy od daty otrzymania wkładu, a w odniesieniu do zbiorów danych istniejących w dniu wydania tej decyzji w terminie dwunastu miesięcy, po upływie których to terminów Europol był zobowiązany usunąć te dane.

W dniu 8 czerwca 2022 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły zmienione rozporządzenie w sprawie Europolu³⁹⁵. Określało ono w istocie w dwóch przepisach przejściowych³⁹⁶ warunki, zgodnie z którymi Europol powinien dokonać w określonym terminie kategoryzacji zbiorów danych znajdujących się w jego posiadaniu w chwili wejścia w życie zmienionego rozporządzenia w sprawie Europolu oraz określa warunki i procedury, zgodnie z którymi w celu wsparcia toczącego się konkretnego postępowania przygotowawczego dozwolone jest przetwarzanie danych osobowych nieodnoszących się do kategorii osób, których dane dotyczą, wymienionych w załączniku II do zmienionego rozporządzenia w sprawie Europolu i przekazanych Europolowi przed dniem 28 czerwca 2022 r.

EIOD uznał, że zaskarżone przepisy naruszają jego niezależność i jego uprawnienia jako organu nadzorczego, gdyż jego zdaniem legalizują z mocą wsteczną praktyki Europolu w zakresie przechowywania spornych danych i de facto uchylają jego decyzję z dnia 3 stycznia 2022 r. Zwrócił się więc do Sądu w trybie art. 263 TFUE o stwierdzenie ich nieważności. Podniósł on, że jego legitymacja procesowa jest uzasadniona koniecznością posiadania przez niego środka prawnego, aby mógł bronić swoich prerogatyw instytucjonalnych, w szczególności swojej niezależności jako organu nadzorczego

³⁹⁴ Na podstawie art. 43 ust. 3 lit. e) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/794 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), zastępującego i uchylającego decyzje Rady 2009/371/WSiSW, 2009/934/WSiSW, 2009/935/WSiSW, 2009/936/WSiSW i 2009/968/WSiSW (Dz.U. 2016, L 135, s. 53, zwanego dalej „pierwotnym rozporządzeniem w sprawie Europolu”).

³⁹⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/991 z dnia 8 czerwca 2022 r. w odniesieniu do współpracy Europolu z podmiotami prywatnymi, przetwarzania danych osobowych przez Europol w celu wspierania postępowań przygotowawczych oraz roli Europolu w zakresie badań naukowych i innowacji (Dz.U. 2022, L 169, s. 1, zwane dalej „zmienionym rozporządzeniem w sprawie Europolu”), zmieniające pierwotne rozporządzenie w sprawie Europolu.

³⁹⁶ Artykuły 74a i 74b zmienionego rozporządzenia w sprawie Europolu (zwane dalej „zaskarżonymi przepisami”).

Jest to pierwszy przypadek, gdy przed Sądem zawisła skarga o stwierdzenie nieważności wniesiona przez EIOD na akt prawodawczy Rady i Parlamentu, co w szczególności rodzi pytania o właściwość Sądu do rozpoznania tej skargi, o zastosowanie przez analogię wyroku Parlament/Rada (C-70/88)³⁹⁷ do niniejszej sytuacji oraz o bezpośrednie oddziaływanie względem EIOD, zrównanego z osobą prawną, stosownie do art. 263 akapit czwarty TFUE.

Ocena Sądu

W pierwszej kolejności Sąd zbadał swoją właściwość do rozpoznania skargi wniesionej przez EIOD i zauważył, przede wszystkim, że nie figuruje on wśród skarżących wymienionych w art. 263 akapity drugi i trzeci TFUE³⁹⁸ ani w wykazie instytucji zawartym w art. 13 ust. 1 TUE³⁹⁹. Wskazał też, że o ile art. 263 akapit pierwszy TFUE odnosi się wyraźnie do organów i jednostek organizacyjnych Unii w wykazie organów wydających akty, których zgodność z prawem może zostać zakwestionowana w ramach skargi o stwierdzenie nieważności, o tyle nie jest tak w przypadku art. 263 akapity drugi i trzeci TFUE. Sprecyzował przy tym, że choć o statusie EIOD jako niezależnego organu nadzorczego stanowi zarówno traktat FUE, jak i Karta⁴⁰⁰, to został on ustanowiony w charakterze organu Unii nie aktem prawa pierwotnego, lecz aktem prawa wtórnego⁴⁰¹. W związku z tym EIOD, mimo że jest organem Unii posiadającym szczególny status, nie jest instytucją Unii, a w każdym razie nie można uznać, że należy do skarżących, o których mowa w art. 263 akapity drugi i trzeci TFUE. Sąd doszedł ostatecznie do wniosku, że jest właściwy do rozpoznania skargi, ponieważ dla Trybunału zastrzeżono właściwość do rozpoznania skarg, o których mowa w art. 263 TFUE, wniesionych w szczególności przez jedną z instytucji Unii na akt ustawodawczy⁴⁰², a EIOD nie jest ani instytucją, ani stroną skarżącą, o której mowa w art. 263 akapity drugi i trzeci TFUE.

W drugiej kolejności Sąd ocenił, czy EIOD ma legitymację procesową na podstawie orzecznictwa wynikającego z wyroku Parlament/Rada (C-70/88). Sąd wskazał, że w tym wyroku, na który EIOD powołał się na poparcie swojej szczególnej legitymacji procesowej mającej na celu ochronę jego prerogatyw instytucjonalnych, Trybunał stwierdził, iż Parlamentowi nie przysługuje żadna możliwość zakwestionowania przed sądami Unii aktów przyjętych przez inne instytucje, które mogą naruszać jego własne prerogatywy, i postanowił wypełnić tę lukę, odwołując się do ogólnej zasady równowagi instytucjonalnej. Natomiast EIOD może wnieść skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE, gdyż jest organem utworzonym na mocy aktu prawa wtórnego Unii, który może zostać zrównany z osobą prawną. Ponadto Sąd wyjaśnił, że chociaż EIOD ma szczególny status uznany zarówno w traktacie FUE, jak i w Karcie, a utworzenie niezależnych organów nadzorczych jest zasadniczym elementem ochrony osób fizycznych w zakresie ochrony danych

³⁹⁷ Wyrok z dnia 22 maja 1990 r., **Parlament/Rada** (C-70/88, [EU:C:1990:217](#)).

³⁹⁸ Na mocy tego postanowienia do Trybunału skargę mogą wnieść, po pierwsze, państwo członkowskie, Parlament, Radę lub Komisję, a po drugie, Trybunał Obrachunkowy, Europejski Bank Centralny (EBC) i Komitet Regionów.

³⁹⁹ Siedem instytucji, o których mowa w tym postanowieniu, to Parlament, Rada Europejska, Rada, Komisja, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Bank Centralny i Trybunał Obrachunkowy.

⁴⁰⁰ Artykuł 16 ust. 2 TFUE i art. 8 ust. 3 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”) stanowią, że przestrzeganie zasad dotyczących ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii podlega kontroli niezależnych organów.

⁴⁰¹ Artykuł 41 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 45/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2000 r. o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje i organy wspólnotowe i o swobodnym przepływie takich danych (Dz.U. 2001, L 8, s. 1).

⁴⁰² Na podstawie art. 51 lit. b) statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

osobowych, niezależność, z jaką EIOD powinien wykonywać swoje zadania w praktyce nie ma na celu ograniczenia uprawnień prawodawcy Unii⁴⁰³. W związku z tym EIOD jest zobowiązany do wykonywania swoich zadań i uprawnień w sposób całkowicie niezależny, lecz przestrzeganie zasad dotyczących ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii nadzoruje w granicach aktów prawodawczych przyjmowanych wspólnie przez Parlament i Radę oraz zgodnie z nimi. Sąd doszedł do wniosku, że wyrok Parlament/Rada (C-70/88) nie znajduje zastosowania w drodze analogii do sytuacji EIOD, któremu nie przysługuje legitymacja procesowa na podstawie tego wyroku i którego należy uznać za stronę skarżącą, która powinna spełniać przesłanki przewidziane w art. 263 akapit czwarty TFUE.

W trzeciej kolejności, przy badaniu legitymacji procesowej czynnej EIOD na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE, Sąd zbadał na wstępie, czy jako organ Unii może on zostać zrównany z osobą prawną w rozumieniu tego artykułu. Sąd wskazał, że na podstawie wykładni tego postanowienia dokonywanej w świetle zasad skutecznej kontroli sądowej oraz państwa prawnego organ Unii taki jak EIOD ma, jako „osoba prawna”, legitymację do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności zaskarżonych przepisów, pod warunkiem że dotyczą go one bezpośrednio i indywidualnie w rozumieniu tego artykułu. Akt Unii może bowiem negatywnie wpływać na prawa i interesy takiej osoby prawnej tak samo jak na prawa i interesy każdej innej osoby lub podmiotu i w związku z tym osoba ta musi mieć możliwość, przy poszanowaniu owych przesłanek, dochodzenia stwierdzenia nieważności takiego aktu.

W odniesieniu do przesłanki, zgodnie z którą akt musi dotyczyć osoby prawnej bezpośrednio, Sąd przypomniał, że wymaga ona, aby spełnione były łącznie dwa kryteria. Odnosząc się, po pierwsze, do kryterium wpływu zakażonych przepisów na sytuację prawną EIOD, Sąd podkreślił, że EIOD jest odpowiedzialny za monitorowanie stosowania przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii odpowiednich przepisów dotyczących ochrony danych osobowych⁴⁰⁴. W niniejszej sprawie zaskarżone przepisy zmieniają pierwotne rozporządzenie w sprawie Europolu i nie mają wpływu na charakter lub zakres zadań powierzonych EIOD na mocy prawa Unii. O ile prawdą jest, że system prawny, za którego monitorowanie odpowiada EIOD, został zmieniony, o tyle jego własne uprawnienia nie zostały zmienione, ponieważ sposób, w jaki może on zgodnie z prawem wykonywać te kompetencje, sam w sobie nie uległ zmianie. Tym samym zaskarżone przepisy nie dotyczą bezpośrednio EIOD, ponieważ jego prawa, obowiązki lub uprawnienia nie zostały przez nie naruszone. Ponadto, odnosząc się do wpływu zaskarżonych przepisów na decyzję z dnia 3 stycznia 2022 r., Sąd zauważył, że mamy do czynienia z decyzją administracyjną, która nie może wywierać wpływu na akty prawodawcze, takie jak zmienione rozporządzenie w sprawie Europolu.

Po drugie, jeśli chodzi o przesłankę dotyczącą zakresu uznania adresatów zobowiązanych do wykonania zaskarżonych przepisów, Sąd wskazał, że przepisy te pozostawiają Europolowi pewien zakres uznania. Nie mają one zatem wobec EIOD charakteru czysto automatycznego, wynikającego z samych uregulowań Unii, bez stosowania innych przepisów pośrednich.

W związku z tym, zważywszy że zaskarżone przepisy nie wpływają bezpośrednio na sytuację prawną EIOD, a przesłanki wymagające, by zaskarżony akt dotyczył skarżącego bezpośrednio i indywidualnie, są przesłankami łącznymi, Sąd uznał, że skarga jest niedopuszczalna.

⁴⁰³ Określone w art. 14 ust. 1 i art. 16 ust. 1 TUE.

⁴⁰⁴ Na podstawie art. 1 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1725 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii i swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia rozporządzenia (WE) nr 45/2001 i decyzji nr 1247/2002/WE (Dz.U. 2018, L 295, s. 39) oraz art. 43 ust. 1 pierwotnego rozporządzenia w sprawie Europolu.

**Postanowienie z dnia 20 września 2023 r., Nicoventures Trading i in./Komisja
(T-706/22, [EU:T:2023:579](#))**

Skarga o stwierdzenie nieważności – Zdrowie publiczne – Zniesienie niektórych zwolnień w przypadku podgrzewanych wyrobów tytoniowych – Bezpośrednie oddziaływanie – Brak indywidualnego oddziaływania – Niedopuszczalność

Utworzona w 2011 r. w ramach grupy British American Tobacco, Nicoventures Trading, jedna ze skarżących, opracowuje i wprowadza na rynek innowacyjne produkty niepalne, takie jak podgrzewane wyroby tytoniowe. Sprzedaje je innym spółkom należącym do grupy, w tym pozostałym skarżącym, które prowadzą lub zamierzają zapewnić ich dystrybucję na rynku czternastu państw członkowskich.

W dniu 29 czerwca 2022 r. Komisja przyjęła dyrektywę delegowaną 2022/2100⁴⁰⁵ (zwaną dalej „zaskarżonym aktem”) zmieniającą dyrektywę 2014/40⁴⁰⁶ w odniesieniu do zniesienia niektórych zwolnień w przypadku podgrzewanych wyrobów tytoniowych. Skutkiem tego aktu jest zakazanie wprowadzania do obrotu podgrzewanych wyrobów tytoniowych o charakterystycznym aromacie oraz poddanie podgrzewanych wyrobów tytoniowych, które nie mają charakterystycznego aromatu, takim samym wymogom etykietowania jak niektórych innych wyrobów tytoniowych do palenia, a mianowicie papierosów, tytoniu do samodzielnego skręcania papierosów i tytoniu do fajki wodnej. Państwa członkowskie są zobowiązane do przyjęcia środków transpozycji niezbędnych do stosowania tych nowych zakazów i obowiązków do dnia 23 października 2023 r.

Podnosząc, że zaskarżony akt ma negatywny wpływ na ich sytuację prawną, skarżące wniosły do Sądu skargę o stwierdzenie nieważności tego aktu.

W swoim postanowieniu Sąd odrzucił skargę jako niedopuszczalną ze względu na to, że zaskarżony akt nie dotyczy skarżących indywidualnie.

Ocena Sądu

Na wstępie Sąd przypomniał, że zgodnie z art. 263 akapit czwarty TFUE każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść skargę na akty, których jest adresatem lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie, oraz na akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych.

W zakresie, w jakim zaskarżony akt, który jest aktem regulacyjnym, wymaga środków wykonawczych i z tego względu nie jest objęty ostatnią hipotezą przewidzianą w art. 263 akapit czwarty TFUE, Sąd zbadał, czy akt ten dotyczy skarżących bezpośrednio i indywidualnie w rozumieniu drugiej hipotezy tego postanowienia.

⁴⁰⁵ Dyrektywa delegowana Komisji (UE) 2022/2100 z dnia 29 czerwca 2022 r. zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE w odniesieniu do zniesienia niektórych zwolnień w przypadku podgrzewanych wyrobów tytoniowych (Dz.U. 2022, L 283, s. 4).

⁴⁰⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów oraz uchylająca dyrektywę 2001/37/WE (Dz.U. 2014, L 127, s. 1).

Co się tyczy bezpośredniego oddziaływania, Sąd, przypominawszy dwie przesłanki, które muszą być spełnione łącznie w tym względzie, stwierdził, że skarżące podlegają zakazowi i obowiązkom wynikającym bezpośrednio z zaskarżonego aktu, niezależnie od tego, że akt ten wymaga środków wykonawczych, czyli środków transpozycji. Środki transpozycji przewidziane w tym akcie są bowiem niezbędne jedynie do pełnego stosowania wspomnianych zakazu i obowiązków w prawie państw członkowskich, przy czym państwa te nie dysponują autonomicznymi uprawnieniami dyskrecyjnymi, ponieważ zaskarżony akt nie pozostawia państwom członkowskim żadnego zakresu uznania w tych względach. Należy zatem uznać, że zaskarżony akt dotyczy skarżących bezpośrednio.

W odniesieniu do indywidualnego oddziaływania Sąd przypomniał, że akt o charakterze generalnym może dotyczyć niektórych osób fizycznych lub prawnych indywidualnie, a zatem ma względem nich charakter decyzyjny, jeżeli akt ten dotyczy osoby fizycznej lub prawnej ze względu na szczególne dla niej cechy charakterystyczne lub na sytuację faktyczną, która odróżnia ją od wszelkich innych osób i w związku z tym indywidualizuje ją w sposób podobny jak adresata.

W pierwszej kolejności Sąd stwierdził, że zezwolenia, oświadczenia i zgłoszenia dotyczące wprowadzenia do obrotu wymagane przez dyrektywę 2014/40 przed wprowadzeniem na rynek wyrobów tytoniowych, na które powołują się skarżące, nie pozwalają wykazać, że zaskarżony akt dotyczy ich indywidualnie.

W tym względzie Sąd uznał, po pierwsze, że okoliczność, że podmioty, które złożyły oświadczenie lub zgłoszenie lub które posiadały zezwolenie, można było zidentyfikować w chwili wydania zaskarżonego aktu, nie może wystarczyć do wykazania, że akt dotyczy ich indywidualnie.

Po drugie, liczba osób fizycznych lub prawnych, których dotyczy zaskarżony akt, również nie jest rozstrzygająca.

Po trzecie, nawet jeśli całkowity zakaz sprzedaży podgrzewanych wyrobów tytoniowych zawierających charakterystyczne środki aromatyzujące wynikający z zaskarżonego aktu nieuchronnie spowoduje podważenie zezwoleń posiadanych przez niektóre ze skarżących, zezwoleń tych nie można uznać za charakteryzujące i indywidualizujące pozycję ich posiadaczy wobec zaskarżonego aktu, tak jakby byli oni jego adresatami. Przede wszystkim bowiem skutki zaskarżonego aktu powstają w ten sam sposób zarówno w odniesieniu do podmiotów, które uzyskały zezwolenie, jak i podmiotów, które złożyły oświadczenia lub zgłoszenia przewidziane w dyrektywie 2014/40, czy też w odniesieniu do podmiotów, które nie uzyskały jeszcze zezwolenia bądź nie złożyły oświadczenia lub zgłoszenia, lecz które zamierzają wprowadzić na rynek takie wyroby. Następnie zezwolenia, oświadczenia lub zgłoszenia odpowiadają obiektywnym wymogom, określonym w sposób ogólny i abstrakcyjny dla wszystkich podmiotów gospodarczych, bez elementu wyłączości dla danych podmiotów. Wreszcie w zakresie, w jakim dyrektywa 2014/40 przewiduje, że różne akty delegowane mogą określać lub zmieniać warunki wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych objętych jej zakresem stosowania, zezwoleń i praw do wprowadzania do obrotu nie można uznać za nabyte bezterminowo.

Po czwarte, okoliczność, że skarżące nie znajdują się w takiej samej sytuacji jak podmioty znajdujące się na wcześniejszym i późniejszym etapie łańcucha produkcji i dystrybucji spornych wyrobów, nie ma znaczenia. Skarżące muszą bowiem wykazać, że akt dotyczy ich ze względu na cechę lub sytuację faktyczną, która jest dla nich specyficzna i wyróżnia je w taki sam sposób jak adresata decyzji.

W drugiej kolejności Sąd oddalił argument skarżących dotyczący istotnego naruszenia ich pozycji konkurencyjnej. Nie wystarczy bowiem, że dany akt o charakterze generalnym pod względem ekonomicznym dotyczy niektórych podmiotów gospodarczych bardziej niż innych, aby indywidualizować je względem tych innych podmiotów, w sytuacji gdy zastosowanie tego aktu opiera się na obiektywnie określonej sytuacji. Ponadto sama okoliczność, że osoba fizyczna lub prawna może stracić istotne źródło dochodów z powodu nowych przepisów, nie dowodzi, że znajduje się ona w szczególnej sytuacji. Nie wystarcza ona również do wykazania, że uregulowanie to dotyczy jej indywidualnie, ponieważ osoba ta musi przedstawić dowód na istnienie okoliczności pozwalających

uznać, że szkoda, której poniesienie się podnosi, może ją indywidualizować w stosunku do każdego innego podmiotu gospodarczego, którego to uregulowanie dotyczy w taki sam sposób.

2. Skarga o stwierdzenie odpowiedzialności pozaumownej

Wyrok z dnia 28 czerwca 2023 r., IMG/Komisja (T-752/20, [EU:T:2023:366](#))

Odpowiedzialność pozaumowna – Dochodzenia OLAF-u – Przecieki do prasy – Szkoda i krzywda – Związek przyczynowy – Możliwość przypisania przecieków – Wystarczająco istotne naruszenie normy prawnej przyznającej uprawnienia jednostkom – Ochrona opinii prawnych

Zgodnie z jej statutem International Management Group (IMG) została utworzona jako organizacja międzynarodowa, aby umożliwić państwom uczestniczącym w odbudowie Bośni i Hercegowiny dysponowanie w tym celu specjalnym podmiotem. W ramach swojej działalności, która w międzyczasie uległa rozszerzeniu, zawarła ona szereg umów z Komisją Europejską, w szczególności w trybie wykonania budżetu Unii Europejskiej zwanym „zarządzaniem pośrednim lub wspólnym”.

Po zakończeniu dochodzenia w przedmiocie statusu prawnej skarżącej w dniu 9 grudnia 2014 r. Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) sporządził sprawozdanie końcowe, w którym uznał, że skarżąca nie jest „organizacją międzynarodową” w rozumieniu uregulowań finansowych Unii oraz że może nawet nie posiadać odrębnej osobowości prawnej.

Krótko po jego sporządzeniu sprawozdanie OLAF-u zostało przekazane upoważnionym adresatom, to jest właściwym organom krajowym i Komisji. Następnie jego treść stała się przedmiotem przecieku do prasy. W dniu 13 lutego 2015 r. informacje na temat treści tego sprawozdania zostały opublikowane w czasopiśmie Der Spiegel i w dniu 11 grudnia 2015 r. sprawozdanie zostało opublikowane na stronie internetowej dziennika New Europe. Prowadzone przez Komisję dochodzenia nie pozwoliły ustalić źródła tego przecieku.

Skarżąca wniosła skargę o naprawienie szkody majątkowej i krzywdy, jaką miała ponieść w związku z przeciekiem sprawozdania OLAF-u do prasy z powodu bezprawności zachowań Komisji i OLAF-u.

Sąd, oddalając tę skargę, doprecyzował przesłanki, które muszą być spełnione, aby ustalić istnienie wystarczająco istotnego naruszenia normy prawnej mającej na celu przyznanie uprawnień jednostkom z powodu zaniechania jednej z instytucji Unii, oraz zakres obowiązku staranności w tym kontekście, w szczególności w odniesieniu do działań, jakie w związku z ujawnieniem w prasie dokumentu powinna podjąć instytucja Unii odpowiedzialna za zapewnienie jego poufności.

Ocena Sądu

W swoim wyroku Sąd stwierdził, że należy oddalić istnienie bezprawności zarzucanej przez skarżącą, opartej na naruszeniu spoczywającego na Komisji obowiązku dbałości i staranności i polegającego na zaniechaniu przez Komisję działania, charakteryzującego się tym, że instytucja ta nie potępiła publicznie przecieku sprawozdania OLAF-u, nie położyła kresu rozpowszechnianiu fałszywych informacji spowodowanemu przez ten przeciek oraz nie sprostowała owych informacji.

W odniesieniu do obowiązku dbałości Sąd stwierdził, że dotyczy on konkretnie obowiązków instytucji Unii wobec ich urzędników i pracowników, a w szczególności wiąże się on z uwzględnieniem indywidualnych interesów urzędników i pracowników. Tymczasem niniejsza sprawa nie dotyczy stosunków między administracją Unii a jednym z jej urzędników lub pracowników. W związku z tym obowiązek dbałości nie znajduje tu zastosowania.

W odniesieniu do naruszenia obowiązku staranności Sąd zaczął od przypomnienia, po pierwsze, że Unię można pociągnąć do odpowiedzialności pozaumownej tylko wtedy, gdy osoba, która uważa, że poniosła szkodę, udowodni istnienie wystarczająco istotnego naruszenia normy prawnej mającej na celu przyznanie uprawnień jednostkom. W szczególności wymóg istnienia wystarczająco istotnego naruszenia zależy od uznania, jakim dysponuje instytucja, organ lub jednostka organizacyjna Unii, które miały naruszyć tę normę, oraz od kwestii, czy przekroczyły one w sposób oczywisty i poważny granice tego uznania, przy czym pod uwagę należy wziąć w szczególności stopień jasności i precyzji wspomnianej normy, trudności w wykładni lub stosowaniu, które mogą stąd wynikać, jak również złożoność sytuacji podlegającej uregulowaniu. Po drugie, zaniechania instytucji Unii mogą powodować powstanie odpowiedzialności Unii tylko wtedy, gdy naruszyły one prawny obowiązek działania wynikający z przepisu prawa Unii.

Sąd wywiódł stąd zatem, że badanie kwestii, czy instytucja dopuściła się wystarczająco istotnego naruszenia normy prawnej mającej na celu przyznanie uprawnień jednostkom z powodu zaniechania, wiąże się z ustaleniem, czy spełnione są trzy przesłanki, czyli, po pierwsze, istnienie prawnego obowiązku działania, po drugie, istnienie uznania przysługującego danej instytucji, danemu organowi lub danej jednostce organizacyjnej Unii, i po trzecie, naruszenie przez nie w sposób oczywisty i istotny granic tego uznania.

Sąd zauważył, że w niniejszym przypadku skarżąca nie wykazała, iż na Komisji ciążył prawny obowiązek działania. W związku z tym wskazał on, że naruszenie obowiązku staranności, na które powołała się skarżąca, jest nierozzerwalnie związane z rozporządzeniem nr 883/2013⁴⁰⁷ oraz że na podstawie tego rozporządzenia Komisja jest zobowiązana do zapewnienia poszanowania poufności dochodzeń OLAF-u. Jednak mimo tego obowiązku obowiązek staranności, któremu podlega Komisja, nie może nakładać na nią – jako że nie naruszyła ona tego obowiązku zachowania poufności, w związku z czym nie można jej przypisać odpowiedzialności za przeciek do prasy sprawozdania OLAF-u – obowiązku działania polegającego na potępieniu przecieku do prasy informacji dotyczących takiego dochodzenia i zdystansowaniu się od opublikowanych informacji. Obowiązek staranności nie ma bowiem takiego zakresu, jaki przypisuje mu skarżąca. To przeciek tego sprawozdania do prasy, a nie zaniechanie zarzucane Komisji przez skarżącą stanowi naruszenie obowiązku zachowania poufności, przy czym nie wykazano jednak, że można je przypisać Komisji.

Sąd dodał, że nawet przy założeniu, że na Komisji ciążył prawny obowiązek działania na podstawie obowiązku staranności, nie można by uznać, że naruszenie tego obowiązku zarzucane przez skarżącą stanowi wystarczająco istotne naruszenie normy prawnej mającej na celu przyznanie uprawnień jednostkom.

W tym względzie Sąd wyjaśnił, że przy założeniu istnienia takiego obowiązku działania obowiązek staranności musiałby być interpretowany w taki sposób, że w wypadku przecieku poufnego dokumentu, w odniesieniu do którego nie wykazano, że odpowiada za niego zainteresowana instytucja, zadaniem tej instytucji jest niepogarszanie szkody, jaka mogłaby wynikać z tego naruszenia poufności.

Tymczasem taki obowiązek działania w celu niepogarszania szkody powstałej wskutek naruszenia poufności, którego nie można jej przypisać, nie wynika z rozporządzenia nr 883/2013. Przewidując, że zainteresowane instytucje zapewniają poszanowanie poufności dochodzeń prowadzonych przez

⁴⁰⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999 (Dz.U. 2013, L 248, s. 1).

OLAF, rozporządzenie to ustanawia bowiem ciężący na tych instytucjach obowiązek zagwarantowania, że treść dochodzeń OLAF-u pozostanie poufna. Natomiast rozporządzenie to nie nakłada na nie – w sytuacji gdy poufność ta nie została zachowana i źródłem ujawnienia nie była zainteresowana instytucja – obowiązku potępienia przecieku, położenia kresu rozpowszechnianiu spornych informacji bądź sprostowania tych spośród nich, które są błędne. Nie można uznać, że takie obowiązki wchodzą w zakres obowiązku zapewnienia poszanowania poufności dochodzeń prowadzonych przez OLAF. Z jednej strony bowiem, jako że poufność ta została naruszona, ciężący na Komisji obowiązek zapewnienia jej poszanowania stał się bezprzedmiotowy. Z drugiej strony, po pierwsze, ewentualna konieczność potępienia przecieku wykracza poza sam obowiązek zapewnienia poszanowania poufności, po drugie, w takim przypadku Komisja nie ma możliwości położenia kresu rozpowszechnianiu sprawozdania OLAF-u wynikającego z owego przecieku za pomocą prasy i, po trzecie, zakładając, że niektóre z rozpowszechnionych informacji są błędne, ich sprostowanie nie może przywrócić ich poufnego charakteru, który zniknął definitywnie.

3. Właściwość sądu Unii⁴⁰⁸

Wyrok z dnia 26 lipca 2023 r., Stockdale/Rada i in. (T-776/20, [EU:T:2023:422](#))

Skarga o stwierdzenie nieważności oraz o odszkodowanie i zadośćuczynienie – Międzynarodowy pracownik kontraktowy zatrudniony przy Specjalnym Przedstawicielu Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie – Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa – Rozwiązanie umowy o pracę w następstwie wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii – Właściwość sądu Unii – Umowny charakter sporu – Brak klauzuli arbitrażowej i klauzuli prorogacyjnej – Artykuły 263, 268, 272 i 274 TFUE – Rozporządzenie (UE) nr 1215/2012 – Dopuszczalność – Określenie pozwanych – Pojęcie „organu lub jednostki organizacyjnej Unii” – Częściowa niewłaściwość i częściowa niedopuszczalność

Skarżący, obywatel Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, pełnił funkcję szefa finansów i administracji przy Specjalnym Przedstawicielu Unii Europejskiej (zwanym dalej „SPUE”) w Bośni i Hercegowinie w okresie od 2006 r. do 31 grudnia 2020 r. i na tej podstawie zawarł 17 umów o pracę na czas określony z tym SPUE. W następstwie umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej i Euratomu⁴⁰⁹, która weszła w życie w dniu 1 lutego 2020 r. i przewidywała okres przejściowy, kończący się w dniu 31 grudnia 2020 r., SPUE w Bośni i Hercegowinie wydał decyzję o rozwiązaniu z tym dniem ostatniej umowy o pracę skarżącego.

W ramach skargi o stwierdzenie nieważności i o odszkodowanie wniesionej przeciwko Radzie Unii Europejskiej, Komisji Europejskiej, Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych (ESDZ) i SPUE w Bośni i Hercegowinie skarżący wniósł, tytułem żądania głównego, o stwierdzenie nieważności decyzji o rozwiązaniu umowy oraz o naprawienie szkody i zadośćuczynienie za krzywdę, jaką miał ponieść w wyniku tej decyzji. Wniósł on również o przekształcenie jego stosunku umownego w umowę o pracę na czas nieokreślony oraz o naprawienie szkody, jaką miał ponieść w wyniku nieprzyjęcia jasnego regulaminu pracowniczego, który miałby do niego zastosowanie. Skarżący wniósł ponadto, tytułem

⁴⁰⁸ W niniejszej sekcji należy również przywołać postanowienie z dnia 6 września 2023 r., *EIOD/Parlament i Rada* (T-578/22, [EU:T:2023:522](#)). Zostało ono omówione w sekcji I.1 „Legitymacja procesowa”.

⁴⁰⁹ Umowa o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Dz.U. 2020, L 29, s. 7).

ewentualnym, o pociągnięcie Unii do odpowiedzialności pozaumownej w przypadku oddalenia jego żądań przedstawionych tytułem głównym.

Rozpatrując podniesione przez pozwanych zarzuty braku właściwości Sądu i niedopuszczalności skargi, Sąd rozstrzygnął w przedmiocie tych wniosków przed rozpatrzeniem sprawy co do istoty i uwzględnił je w części. W związku z tym Sąd wypowiedział się w przedmiocie kilku nowych kwestii. Przede wszystkim ustalił on, że w przypadku gdy spór o charakterze umownym z udziałem Unii zostaje wniesiony do Sądu, podczas gdy rozpatrywana umowa nie zawiera klauzuli arbitrażowej na jego rzecz, Sąd ten pozostaje właściwy do przeprowadzenia kontroli legalności aktów przyjętych przez podmioty działające w ramach Unii⁴¹⁰ oraz do orzekania w przedmiocie odpowiedzialności Unii⁴¹¹, jeżeli na podstawie umowy lub rozporządzenia Bruksela I bis⁴¹² nie można wskazać żadnego właściwego sądu krajowego. Następnie Sąd wskazał SPUE w Bośni i Hercegowinie jako organ Unii, który wydał decyzję o rozwiązaniu umowy. Wreszcie, co się tyczy żądania naprawienia szkód, jakie miał ponieść w wyniku nieprzyjęcia braku ogólnego uregulowania mającego zastosowanie do pracowników objętych WPZiB, Sąd uznał, że to Rada jest uprawniona do przyjęcia, w razie potrzeby, takiego uregulowania.

Ocena Sądu

W pierwszej kolejności Sąd zbadał swoją właściwość do orzekania w przedmiocie żądań związanych, odpowiednio, z decyzją o rozwiązaniu umowy i z kolejnymi umowami o pracę na czas określony.

Na wstępie stwierdził on, że roszczenia skarżącego sformułowane w ramach tych żądań mają charakter umowny. Po pierwsze bowiem, decyzja o rozwiązaniu umowy pozostaje w bezpośrednim związku z rozpatrywaną umową, a po drugie, roszczenia o przekształcenie stosunku pracy w umowę o pracę na czas nieokreślony wynikają z wszystkich kolejnych umów o pracę na czas określony zawartych między skarżącym a SPUE w Bośni i Hercegowinie. Tymczasem w braku klauzuli arbitrażowej zawartej w umowach o pracę na czas określony Sąd uznał się za niewłaściwy do orzekania na podstawie art. 272 TFUE, w związku z czym zgodnie z art. 274 TFUE żądania te należą co do zasady do właściwości sądów krajowych.

Sąd przypomniał jednak, że w sytuacji gdy w ramach sporu o charakterze umownym sąd Unii nie uznaje swojej właściwości, którą przyznają mu art. 263 TFUE i 268 TFUE, czyni to w celu zapewnienia spójnej wykładni tych postanowień z art. 272 i 274 TFUE, a tym samym zachowania spójności systemu sądowego Unii, który składa się z kompletnego systemu środków odwoławczych i procedur mających na celu zapewnienie, odpowiednio, kontroli zgodności z prawem aktów wydawanych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii oraz naprawienia szkód wyrządzonych przez Unię. W związku z tym w kontekście sporu o charakterze umownym sąd Unii nie może nie uznać właściwości przyznanej mu przez traktat FUE, jeżeli skutkiem tego jest wyłączenie spod wszelkiej kontroli sądowej przez sądy Unii lub sądy państw członkowskich aktów Unii lub żądania naprawienia szkód wyrządzonych przez Unię.

W tych okolicznościach, pomimo umownego charakteru żądań sformułowanych w niniejszej sprawie, w celu zapewnienia istnienia skutecznej kontroli sądowej Sąd zbadał, czy skarżący może przedstawić

⁴¹⁰ Na podstawie art. 263 TFUE.

⁴¹¹ Na podstawie art. 268 TFUE.

⁴¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz.U. 2012, L 351, s. 1, zwane dalej „rozporządzeniem Bruksela I bis”).

takie roszczenia sądowi państwa członkowskiego. Z tego powodu na wstępie odrzucił on argument pozwanych, zgodnie z którym żądania te mogą wchodzić w zakres właściwości sądów bośniackich. Na tej samej podstawie Sąd oddalił argument, zgodnie z którym skarżący miał możliwość zwrócenia się do organu arbitrażowego przewidzianego w rozpatrywanej umowie, ponieważ właściwość takiego organu nie może być brana pod uwagę z wyłączeniem właściwości sądu Unii lub sądów państw członkowskich.

Ponadto, ponieważ treść spornej umowy nie pozwala na ustalenie sądu państwa członkowskiego właściwego do orzekania w przedmiocie rozpatrywanych żądań, Sąd przypomniał, że prawodawca Unii przyjął rozporządzenie Bruksela I bis, które ma zastosowanie w niniejszej sprawie. Decyzja o rozwiązaniu umowy nie stanowi bowiem działania władzy publicznej⁴¹³, lecz opiera się na rozpatrywanej umowie. W związku z tym rozpatrywane żądania należą do spraw cywilnych i handlowych, a ponieważ dotyczą sporu o charakterze umownym, który uważa się za objęty co do zasady jurysdykcją sądów krajowych, Sąd zbadał, czy przepisy rozporządzenia Bruksela I bis pozwalają na ustalenie sądu państwa członkowskiego właściwego do orzekania w przedmiocie tych żądań.

W tym względzie Sąd zauważył, że pracodawcą skarżącego był SPUE w Bośni i Hercegowinie oraz że ponieważ żaden sąd państwa członkowskiego nie ma jurysdykcji do orzekania w przedmiocie rozpatrywanych żądań związanych z umową, przepis ogólny rozporządzenia Bruksela I bis, zgodnie z którym „[j]eżeli pozwany nie ma miejsca zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego, jurysdykcja sądów każdego państwa członkowskiego jest określana [...] przez prawo tego państwa [...]”⁴¹⁴, powinien mieć co do zasady zastosowanie.

Jednakże Sąd podkreślił, że zastosowanie tego przepisu oznaczałoby, że ewentualna jurysdykcja sądu krajowego ma charakter przypadkowy, ponieważ to prawo każdego państwa członkowskiego określa, czy powództwo może zostać wytoczone przed sądy tego państwa, z możliwym skutkiem, że ostatecznie żaden sąd państwa członkowskiego nie miałby jurysdykcji. Uznał on, że taki skutek jest szczególnie prawdopodobny w niniejszej sprawie, ponieważ – podobnie jak SPUE w Bośni i Hercegowinie – skarżący ma miejsce zamieszkania w państwie trzecim, i nie wydaje się oczywiste, że niniejszy spór wykazuje związek z państwem członkowskim.

Tymczasem, ponieważ Sąd nie może, w ramach sporu o charakterze umownym, którego stroną jest Unia, nie uznać swojej właściwości, jaką przyznają mu art. 263 i 268 TFUE, jeżeli skutkiem tego jest wyłączenie spod wszelkiej kontroli sądowej aktów Unii lub żądania naprawienia szkód wyrządzonych przez Unię, Sąd zbadał, czy roszczenia przedstawione w rozpatrywanych żądaniach wchodzą w zakres właściwości, którą wywodzi on z tych postanowień.

W tym względzie, po pierwsze, w ramach żądania pierwszego Sąd jest właściwy do orzekania zarówno na podstawie art. 263 TFUE w przedmiocie wniosku o przeprowadzenie kontroli legalności decyzji o rozwiązaniu umowy, która jest decyzją wydaną przez podmiot działający w ramach Unii i utworzony na podstawie traktatów, a mianowicie SPUE w Bośni i Hercegowinie, jak i na podstawie art. 268 TFUE w przedmiocie wniosku o zadośćuczynienie za krzywdę, a także o naprawienie szkody majątkowej, jaką skarżący miał ponieść w wyniku tej decyzji.

Natomiast w odniesieniu do wniosku skarżącego, aby Sąd nakazał przywrócenie skarżącego do pracy w ramach personelu SPUE w Bośni i Hercegowinie, Sąd stwierdził swoją niewłaściwość, ponieważ sąd Unii nie może co do zasady, również w ramach skargi o odszkodowanie, kierować nakazów do

⁴¹³ W rozumieniu art. 1 ust. 1 rozporządzenia Bruksela I bis.

⁴¹⁴ Artykuł 6 ust. 1 rozporządzenia Bruksela I bis.

instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej Unii bez wkroczenia w prerogatywy władzy administracyjnej. O ile postanowienia traktatu FUE dotyczące odpowiedzialności pozaumownej Unii pozwalają, pod pewnymi warunkami, na przyznanie odszkodowania w naturze, które może przyjąć formę nakazu działania lub zaniechania, mogącego skłonić pozwaną instytucję do określonego zachowania, o tyle taka sytuacja może być brana pod uwagę jedynie w szczególnych przypadkach, gdy strona skarżąca powołuje się na szkodę, która nie może zostać w pełni naprawiona w drodze odszkodowania, a której szczególne cechy wymagają wydania nakazu działania lub zaniechania, w szczególności gdy taki nakaz ma na celu doprowadzenie do zaprzestania działania leżącego u podstaw szkody, której skutki są ciągłe, co nie ma miejsca w niniejszym przypadku.

Po drugie, jeśli chodzi o żądanie drugie, Sąd oddalił je w całości ze względu na swoją niewłaściwość. Po pierwsze, nie jest on bowiem właściwy do orzekania w przedmiocie wniosku o wydanie nakazu skierowanego do SPUE w Bośni i Hercegowinie, jako pracodawcy skarżącego, mającego na celu przekształcenie jego umowy o pracę w umowę o pracę na czas nieokreślony. Po drugie, ponieważ wniosek mający na celu stwierdzenie przez Sąd, że pozwani naruszyli swoje zobowiązania umowne, nie został przedstawiony na poparcie żądania stwierdzenia nieważności ani żądania naprawienia szkody, należy uznać, że wniosek taki zmierza wyłącznie do tego, aby Sąd zajął stanowisko w drodze ogólnej deklaracji bądź oświadczenia mającego charakter zasady, co nie wchodzi w zakres kompetencji przyznanych mu w traktatach.

W drugiej kolejności, w przedmiocie bezwzględnych przeszkód procesowych dotyczących ustalenia strony pozwanej lub pozwanych, w odniesieniu, po pierwsze, do żądania pierwszego, w zakresie, w jakim Sąd jest właściwy do jego zbadania w zakresie, w jakim zmierza ono do stwierdzenia nieważności decyzji o rozwiązaniu umowy oraz do zadośćuczynienia za krzywdę i naprawienia szkody majątkowej, które miały zostać wyrządzone przez tę decyzję, przypominał on, po pierwsze, że skarga o stwierdzenie nieważności powinna być skierowana przeciwko instytucji, organowi lub jednostce organizacyjnej Unii, która wydała sporny akt, oraz po drugie, w dziedzinie odpowiedzialności pozaumownej Unii jest on właściwy do rozpoznawania sporów dotyczących naprawienia szkód wyrządzonych przez Unię, reprezentowanej przed Sądem przez instytucję, organ lub jednostkę organizacyjną, którym zarzuca się zdarzenie powodujące powstanie odpowiedzialności.

W niniejszej sprawie, ponieważ żądanie pierwsze dotyczy decyzji o rozwiązaniu umowy, którą można przypisać SPUE w Bośni i Hercegowinie, Sąd zbadał, czy SPUE może zostać uznany za organ lub jednostkę organizacyjną Unii, które mogą być stroną pozwaną w ramach skarg o stwierdzenie nieważności i o stwierdzenie odpowiedzialności pozaumownej rozpatrywanych w niniejszej sprawie.

W tym względzie przypominał on, że podmiot lub struktura objęta schematem organizacyjnym Unii lub działająca w ramach tego schematu może zostać uznana za organ lub jednostkę organizacyjną Unii, jeśli w świetle przepisów regulujących jej status posiada ona zdolność prawną wystarczającą do tego, aby można było ją uznać za niezależny organ Unii i przyznać jej status strony pozwanej. W szczególności powinny one zostać uznane za organ lub jednostkę organizacyjną Unii, jeżeli z jednej strony posiadają mandat nierozdzielnie związany z funkcjonowaniem Unii, a z drugiej strony są prawnie odrębne od istniejących instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii.

Otóż SPUE w Bośni i Hercegowinie posiada taki mandat, ponieważ przede wszystkim został mianowany przez Radę do wykonywania „mandatu w odniesieniu do poszczególnych spraw politycznych”⁴¹⁵. Następnie, o ile SPUE jest odpowiedzialny za wykonywanie swojego mandatu i działa z upoważnienia wysokiego przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa,

⁴¹⁵ Zgodnie z art. 33 TUE.

o tyle w gestii tego organu nie leży zarządzanie administracyjne w ramach takiego mandatu, w szczególności w dziedzinie personelu. Ponadto SPUE jest prawnie odrębny od innych instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii, ponieważ posiada zdolność prawną do udzielania zamówień i zakupu towarów, do zawierania z Komisją umowy dotyczącej zarządzania jego wydatkami i przyjmowania personelu oddelegowanego przez instytucje Unii lub ESDZ. Wreszcie w dziedzinie zarządzania personelem kontraktowym posiada on zdolność prawną umożliwiającą mu samodzielne działanie i w związku z tym jest odpowiedzialny za powołanie zespołu i może zawierać umowy w celu zatrudniania personelu międzynarodowego, który wybiera bez konieczności uzyskania zgody innych instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii, przy czym personel ten podlega jego bezpośredniemu zwierzchnictwu.

Sąd stwierdził, że na potrzeby niniejszej sprawy dotyczącej kwestii związanych z zarządzaniem personelem SPUE w Bośni i Hercegowinie tego ostatniego należy traktować na równi z organami i jednostkami organizacyjnymi Unii, które mogą być stroną pozwaną w ramach skarg o stwierdzenie nieważności i o stwierdzenie odpowiedzialności pozaumownej oraz że żądanie pierwsze jest dopuszczalne w odniesieniu do tego SPUE.

Po drugie, co się tyczy żądania zmierzającego do naprawienia szkody, jaką skarżący miał ponieść w związku z nieprzyjęciem jasnego regulaminu pracowniczego, który miałby do niego zastosowanie, Sąd orzekł, że wszelka ewentualna zawiniona beczynność przy przyjmowaniu ogólnego uregulowania mającego zastosowanie do personelu kontraktowego objętego co do zasady WPZiB, a w szczególności SPUE w Bośni i Hercegowinie, należy przypisać Radzie, w związku z czym żądanie to jest dopuszczalne w odniesieniu do tej ostatniej.

To do Rady należy bowiem opracowywanie WPZiB i podejmowanie decyzji niezbędnych do określenia i realizacji tej polityki na podstawie ogólnych kierunków i kierunków strategicznych określonych przez Radę Europejską. Przyjęcie w razie potrzeby uregulowania prawnego mającego zastosowanie do personelu kontraktowego zatrudnianego w ramach WPZiB wchodzi jednak w zakres wdrażania WPZiB, a zatem w zakres kompetencji Rady. Ponadto Sąd zauważył, że w 2012 r. Komisja zasugerowała Radzie zastosowanie warunków zatrudnienia innych pracowników Unii do pracowników kontraktowych misji w ramach WPZiB i SPUE. Stwierdził on, że przyjęcie uregulowania prawnego mającego zastosowanie do personelu kontraktowego zatrudnionego w ramach WPZiB, mającego zastosowanie do międzynarodowego personelu kontraktowego SPUE w Bośni i Hercegowinie, wchodzi w zakres kompetencji i wyboru Rady, oraz że jeżeli sugestia ta nie została przyjęta, jest tak dlatego, że delegacje państw członkowskich nie osiągnęły porozumienia w Radzie.

II. Prawo instytucjonalne⁴¹⁶

Wyrok z dnia 7 czerwca 2023 r., TC/Parlament (T-309/21, [EU:T:2023:315](#))

Prawo instytucjonalne – Przepisy dotyczące zwrotu kosztów i diet posłów do Parlamentu – Dodatek na zatrudnienie asystentów parlamentarnych – Odzyskanie nienależnie wypłaconych kwot – Rozsądny termin – Ciężar dowodu – Prawo do bycia wysłuchanym – Ochrona danych osobowych – Artykuł 9 rozporządzenia 2018/1725 – Artykuł 26 regulaminu pracowniczego

Wyrokiem z dnia 7 marca 2019 r., *L/Parlament*⁴¹⁷, Sąd stwierdził nieważność decyzji Parlamentu Europejskiego o rozwiązaniu umowy L o zatrudnienie w charakterze akredytowanego asystenta parlamentarnego (zwanego dalej „AAP”), akredytowanego do celów świadczenia pomocy parlamentarnej TC, skarżącemu, będącemu posłem do Parlamentu Europejskiego, z powodu utraty zaufania ze względu na to, że nie przestrzegał on zasad dotyczących zezwoleń na wykonywanie działalności dodatkowej. Sąd stwierdził bowiem, że z informacji zawartych w aktach sprawy wynika, iż skarżący nie tylko wiedział o działalności dodatkowej AAP, ale ponadto działalność ta była jego bezpośrednią inicjatywą.

W następstwie tego wyroku sekretarz generalny Parlamentu poinformował skarżącego o wszczęciu postępowania w sprawie odzyskania nienależnie wypłaconych kwot⁴¹⁸ w związku z pomocą parlamentarną świadczoną skarżącemu przez AAP. Przy tej samej okazji wezwał on skarżącego do przedstawienia w terminie dwóch miesięcy uwag i dowodów mających na celu obalenie wstępnych wniosków Parlamentu dotyczących działalności dodatkowej, jaką wykonywał AAP, oraz udowodnienie, że rzeczywiście wykonywał on obowiązki akredytowanego asystenta parlamentarnego. W odpowiedzi skarżący przekazał Parlamentowi uwagi i dodatkowe dowody, zwracając się jednocześnie o szereg dokumentów i informacji dotyczących akt osobowych AAP w Parlamencie, o kopie korespondencji wymienionej z przedstawicielami Parlamentu w sprawie pracy AAP oraz o kompletne akta sprawy, w której zapadł wyrok z dnia 7 marca 2019 r. Parlament częściowo uwzględnił wnioski skarżącego o przekazanie dokumentów i informacji.

Decyzją z dnia 16 marca 2021 r. (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”) sekretarz generalny Parlamentu uznał, że kwota pieniędzy została nienależnie pokryta przez tę instytucję w ramach zatrudnienia AAP i że powinna ona zostać odzyskana od skarżącego⁴¹⁹. Następnie dyrektor generalny ds. finansów Parlamentu wystawił w dniu 31 marca 2021 r. notę debetową nakazującą odzyskanie wspomnianej kwoty.

Sąd, rozpatrując skargę o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji, którą to skargę uwzględnił, wypowiedział się w przedmiocie prawa dłużnika do powołania się na naruszenie zasady rozsądnego terminu, w sytuacji gdy instytucja wysłała temu dłużnikowi notę debetową w terminie pięciu lat, określonym w rozporządzeniu finansowym, potwierdził znaczenie poszanowania zasady prawa do

⁴¹⁶ W niniejszej sekcji należy również przywołać wyrok z dnia 26 lipca 2023 r., *Stockdale/Rada i in.* (T-776/20, [EU:T:2023:422](#)). Został on omówiony w sekcji I.3 „Właściwość sądu Unii”.

⁴¹⁷ Wyrok z dnia 7 marca 2019 r., *L/Parlament* (T-59/17, [EU:T:2019:140](#)).

⁴¹⁸ Na podstawie art. 68 decyzji Prezydium Parlamentu z dnia 19 maja i 9 lipca 2008 r. ustanawiającej przepisy wykonawcze do Statutu posła do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. 2009, C 159, s. 1, zwane dalej „przepisami wykonawczymi do Statutu”).

⁴¹⁹ Na podstawie art. 68 ust. 1 przepisów wykonawczych do Statutu.

bycia wysłuchanym w postępowaniach w sprawie odzyskania kosztów zatrudnienia asystentów parlamentarnych wszczętych przez Parlament przeciwko jego członkom i wreszcie rozstrzygnął bezprecedensową kwestię prawa do powoływania się, w ramach gwarancji prawa do bycia wysłuchanym, na względy interesu publicznego w celu uzyskania przekazania danych osobowych.

Ocena Sądu

W pierwszej kolejności Sąd oddalił zarzut dotyczący naruszenia zasady dochowania rozsądnego terminu ze względu na to, że Parlament oparł zaskarżoną decyzję na danych dotyczących sprawy L/Parlament, w odniesieniu do której skarga została wniesiona w kwietniu 2017 r.

W tym względzie Sąd przypomniał, że art. 41 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej ustanawia zasadę dochowania rozsądnego terminu, która stanowi integralną część prawa do dobrej administracji, oraz że dochowanie rozsądnego terminu jest wymagane w każdym wypadku, gdy przy braku regulacji prawnych zasady pewności prawa lub ochrony uzasadnionych oczekiwań stoją na przeszkodzie temu, by instytucje Unii i osoby fizyczne lub prawne działały bez żadnych ograniczeń czasowych. Natomiast gdy administracja działa w terminie wyraźnie określonym w tekście przepisu, nie można skutecznie twierdzić, że wymogi wynikające z prawa danej osoby do rozpatrzenia jej sprawy w rozsądnym terminie zostały naruszone.

Tymczasem w przeciwieństwie do wcześniejszego uregulowania⁴²⁰ przepisy mające zastosowanie w niniejszej sprawie⁴²¹ przewidują obecnie, że urzędnik zatwierdzający przesyła notę debetową natychmiast po ustaleniu należności i nie później niż w terminie pięciu lat od momentu, w którym instytucja Unii mogła dochodzić swojej wierzytelności.

W niniejszej sprawie nie ma zatem potrzeby powoływania się na zasadę dochowania rozsądnego terminu w celu dokonania oceny terminu, w którym nota debetowa została przesłana. Ponadto Sąd zauważył, po pierwsze, że nota debetowa została skierowana do skarżącego natychmiast po ustaleniu należności w zaskarżonej decyzji, a po drugie, że moment, w którym Parlament mógł dochodzić swojej wierzytelności pokrywa się z wniesieniem skargi w sprawie L/Parlament lub z ogłoszeniem wyroku w tej ostatniej sprawie, w związku z czym pięcioletni termin przewidziany w obowiązującym rozporządzeniu finansowym został przez Parlament dochowany.

W drugiej kolejności Sąd uwzględnił zarzut dotyczący naruszenia prawa do bycia wysłuchanym. Na wstępie przypomniał on, że prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację, jest zagwarantowane w szczególności w przepisach wykonawczych do Statutu⁴²², na mocy których zainteresowany poseł zostaje wysłuchany przed podjęciem jakiejkolwiek decyzji w tej sprawie. Ponadto prawo to gwarantuje każdej osobie możliwość użytecznego i skutecznego przedstawienia swego stanowiska w trakcie

⁴²⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.U. 2012, L 298, s. 1) oraz rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1268/2012 z dnia 29 października 2012 r. w sprawie zasad stosowania rozporządzenia nr 966/2012 (Dz.U. 2012, L 362, s. 1).

⁴²¹ Artykuł 98 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.U. 2018, L 193, s. 1).

⁴²² Artykuł 68 ust. 2 przepisów wykonawczych do Statutu.

postępowania administracyjnego przed wydaniem jakiegokolwiek decyzji, która mogłaby negatywnie wpłynąć na jej interesy.

W niniejszej sprawie Sąd stwierdził, że szereg wniosków skarżącego do Parlamentu o przekazanie dokumentów i informacji zostało oddalonych, z zastrzeżeniem dokumentów dotyczących zakończenia umowy z AAP.

Przypomniął on, że w razie wątpliwości co do prawidłowości wykorzystania kosztów zatrudnienia asystentów parlamentarnych wypłaconych AAP to do parlamentarzysty należy wykazanie, że tenże AAP pracował dla niego w związku z jego mandatem parlamentarnym przez cały okres, w którym koszty te były wypłacane. Ponadto, gdy parlamentarzysta zostanie wezwany do przedstawienia tego dowodu, powinien on przekazać Parlamentowi w wyznaczonym terminie informacje znajdujące się w jego posiadaniu. Jeżeli inne informacje wydają się istotne, może on zażądać ich przekazania od instytucji, organów i agencji Unii, które dysponują nimi, na podstawie prawa do bycia wysłuchanym, w zakresie, w jakim dotyczą one danych niezbędnych do umożliwienia mu sformułowania w sposób użyteczny i skuteczny uwag na temat proponowanego środka odzyskiwania należności. Parlament, który otrzymuje taki wniosek, nie może odmówić udzielenia żądanych danych bez naruszenia prawa do bycia wysłuchanym, chyba że na poparcie tej odmowy powoła się na podstawy, które można uznać za uzasadnione w świetle, po pierwsze, okoliczności sprawy, a po drugie, obowiązujących przepisów.

Sąd zbadał zatem, czy podstawy, na które powołał się Parlament, aby nie przekazać żądanych przez skarżącego danych, są uzasadnione.

Po pierwsze, Sąd odrzucił podstawy, na które powołał się Parlament w celu oddalenia wniosku skarżącego dotyczącego przekazania „wszystkich wiadomości elektronicznych z lat 2015, 2016 i 2019” oraz korespondencji wymienionej przez skarżącego z właściwymi służbami Parlamentu dotyczącej pracy AAP. Przypomniął on, że każda instytucja organizuje swoje prace z poszanowaniem norm, które mają do niej zastosowanie i które może wydawać, i uznał, że w niniejszej sprawie Parlament mógł ograniczyć okres przechowywania wiadomości elektronicznych postów, pozwalając im na ich zachowanie w osobistych folderach. Sąd podjął się jednak ustalenia, czy w niniejszej sprawie polityka ta została wdrożona w sposób zapewniający poszanowanie prawa do bycia wysłuchanym.

Stwierdził on zaś, że od początku 2016 r. Parlament wiedział o sytuacji konfliktowej między skarżącym a AAP w odniesieniu do tego, czy wykonywał on swoją działalność na rzecz skarżącego z poszanowaniem przepisów regulujących zatrudnienie asystentów parlamentarnych, czy też jej nie wykonywał. W konsekwencji od tej chwili Parlament powinien był zapewnić przechowywanie wiadomości elektronicznych mogących wykazać dokładny charakter działalności AAP w trakcie postępowania w sprawie rozwiązania stosunku pracy, a gdyby postępowanie to prowadziło do innych postępowań sądowych lub administracyjnych, takich jak postępowanie w sprawie odzyskania należności – tak długo, jak te inne postępowania pozostawałyby w toku.

Ponadto możliwość prowadzenia osobistej archiwizacji nie może skutkować zwolnieniem Parlamentu z obowiązku zapewnienia przechowywania wszelkich wiadomości elektronicznych istotnych dla wykazania, że zgodnie z zasadami, które instytucja sama względem siebie ustanowiła, AAP faktycznie i wyłącznie wykonywał swoją działalność na rzecz parlamentarzysty, u którego był zatrudniony, w bezpośrednim związku z mandatem tego ostatniego. Sąd dodał, że możliwość ta nie może zwalniać Parlamentu z obowiązku przekazania zachowanych w ten sposób wiadomości elektronicznych, jeżeli na podstawie prawa do bycia wysłuchanym, które ma podstawowy charakter w porządku prawnym Unii, wnosi o to dany parlamentarzysta, który, tak jak w niniejszej sprawie, podlega procedurze odzyskiwania z tytułu nieprawidłowego wykorzystania kosztów zatrudnienia asystentów parlamentarnych.

Po drugie, Sąd odrzucił podstawy, na które powołał się Parlament w celu oddalenia wniosku dotyczącego „akt osobowych” AAP (wszystkich dokumentów związanych z jego zatrudnieniem i pracą), w tym informacji dotyczących liczby przypadków, w których zwrócono się do Parlamentu o ochronę

dla tego AAP, oraz danych dotyczących jego obecności, które można było uzyskać z jego karty dostępu do Parlamentu.

Co się tyczy podstawy, że przekazanie tych danych było sprzeczne z rozporządzeniem w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii oraz swobodnego przepływu tych danych⁴²³, prawdą jest, że Sąd przyznał, iż skoro dane żądane przez skarżącego miały służyć obronie w ramach procedury odzyskiwania należności, nie można było uznać ich za „niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej odbiorcy”⁴²⁴. Z tego samego powodu nie można uznać, że przekazanie skarżącemu wspomnianych danych odpowiadało „określ[emu] cel[owi] w interesie publicznym”⁴²⁵.

Jednakże Sąd zauważył, że wniosek o przedstawienie uwag skierowany przez Parlament do skarżącego w celu umożliwienia mu skorzystania z prawa do bycia wysłuchanym opiera się w niniejszej sprawie na informacjach będących w posiadaniu tej instytucji, które nie były w danym wypadku znane skarżącemu, lub na informacjach, o których skarżący wiedział, gdy był przełożonym AAP, lecz którymi już nie dysponuje.

W związku z tym w świetle znaczenia przyznanego prawu do bycia wysłuchanym okoliczność, że takie informacje mogą znajdować się w „aktach osobowych” AAP, nie może jako taka stać na przeszkodzie temu, by informacje te zostały podane do wiadomości skarżącego w celu umożliwienia mu sformułowania uwag w sposób użyteczny i skuteczny w ramach wykonywania tego prawa.

Prawo do ochrony danych osobowych nie jest bowiem prawem bezwzględny, lecz powinno być rozpatrywane w świetle jego funkcji społecznej i wyważane z tego tytułu z innymi prawami podstawowymi w ramach podejścia przyznającego każdemu z wchodzących w grę praw miejsce, jakie przysługuje mu w świetle okoliczności danej sprawy w porządku prawnym Unii, zgodnie z zasadą proporcjonalności. Konieczność zapewnienia takiego wyważenia między prawem do ochrony danych osobowych a innymi prawami podstawowymi uznanymi w tym porządku prawnym została podkreślona przez prawodawcę Unii w rozporządzeniu w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych⁴²⁶, którego odpowiednikiem jest rozporządzenie w sprawie ochrony danych osobowych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii.

Sąd wywiódł z powyższego, iż nie można przyjąć, że Parlament może wezwać skarżącego do użytecznego i skutecznego ustosunkowania się do informacji zawartych, w stosownym wypadku, w aktach AAP, bez udzielenia mu, jak w niniejszej sprawie, dostępu do tych informacji, po wyważeniu z jednej strony interesu tego AAP w tym, by dotyczące go dane nie zostały przekazane osobom

⁴²³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1725 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii i swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia rozporządzenia (WE) nr 45/2001 i decyzji nr 1247/2002/WE (Dz.U. 2018, L 295, s. 39).

⁴²⁴ W rozumieniu art. 9 ust. 1 lit. a) rozporządzenia 2018/1725.

⁴²⁵ W rozumieniu art. 9 ust. 1 lit. b) rozporządzenia 2018/1725.

⁴²⁶ Motyw 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólnego rozporządzenia o ochronie danych) (Dz.U. 2016, L 119, s. 1).

trzecim, a z drugiej strony interesu skarżącego w przedstawieniu uwag w użyteczny i skuteczny sposób w ramach wszczętej przeciwko niemu procedury odzyskiwania należności.

Co się tyczy podstawy, że przekazanie tych danych było sprzeczne z przepisami regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej w przedmiocie akt osobowych urzędników i pracowników⁴²⁷, mającego zastosowanie do asystentów parlamentarnych, Sąd stwierdził, że nie można powoływać się na poufność omawianych dokumentów wobec skarżącego, który jest zresztą autorem niektórych odnośnych dokumentów jako przełożony AAP, w zakresie niezbędnym do skorzystania przez skarżącego z prawa do bycia wysłuchanym.

Wreszcie, po trzeciej, Sąd odrzucił podstawy, na które powołał się Parlament w celu oddalenia wniosku skarżącego dotyczącego akt sprawy, w której zapadł wyrok z dnia 7 marca 2019 r. W odniesieniu bowiem do okoliczności, że Sąd przyznał AAP anonimowość w postępowaniu zakończonym tym wyrokiem, Sąd przypomniał, że anonimowość ma na celu pominięcie nazwiska lub nazwy strony sporu bądź nazwiska lub nazwy innych osób wymienionych w ramach danego postępowania lub innych danych w publicznie dostępnych dokumentach związanych ze sprawą. Natomiast anonimowość przyznana przez Sąd nie dotyczy poufności informacji znajdujących się w aktach wspomnianego postępowania poza nim, w ramach stosunków między stronami a osobami trzecimi. W konsekwencji orzeczenie Sądu w sprawie anonimowości nie zakazywało Parlamentowi przekazania skarżącemu dokumentów wymienionych w wyroku z dnia 7 marca 2019 r., które mogły mieć znaczenie dla skorzystania przez skarżącego z prawa do bycia wysłuchanym.

⁴²⁷ Artykuł 26 rozporządzenia nr 31 (EWG), 11 (EWEA) ustanawiającego regulamin pracownicz urzędników i warunki zatrudnienia innych pracowników Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, ze zmianami.

III. Konkurencja

1. Postępowanie – żądanie informacji

Wyrok z dnia 24 maja 2023 r., Meta Platforms Ireland/Komisja (T-451/20, [EU:T:2023:276](#))

Konkurencja – Rynek danych – Postępowanie administracyjne – Artykuł 18 ust. 3 i art. 24 ust. 1 lit. d) rozporządzenia (WE) nr 1/2003 – Żądanie informacji – Wirtualny pokój danych – Obowiązek uzasadnienia – Pewność prawa – Prawo do obrony – Konieczność żądanych informacji – Nadużycie władzy – Prawo do poszanowania życia prywatnego – Proporcjonalność – Zasada dobrej administracji – Tajemnica zawodowa

Podejrzewając grupę Facebook o zachowanie antykonkurencyjne w ramach wykorzystywania danych i zarządzania jej portalem społecznościowym, w drodze decyzji z dnia 4 maja 2020 r.⁴²⁸ Komisja Europejska skierowała do Meta Platforms Ireland Ltd, dawniej Facebook Ireland Ltd., żądanie informacji. Decyzja ta, wydana na podstawie art. 18 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003⁴²⁹, zobowiązywała Meta Platforms Ireland do dostarczenia Komisji wszystkich dokumentów przygotowanych lub otrzymanych przez trzech z jej przechowawców w badanym okresie, które to dokumenty zawierały co najmniej jedno z haseł wyszukiwania określonych w załącznikach. W przypadku nieprzekazania żądanych informacji wspomniana decyzja przewidywała potencjalną okresową karę pieniężną w wysokości 8 mln EUR dziennie⁴³⁰.

Decyzja z dnia 4 maja 2020 r. zastępowała wcześniejszą podobną decyzję, która przewidywała szersze kryteria wyszukiwania. W tej nowej decyzji, podjętej po wymianie korespondencji między Komisją a Meta Platforms Ireland, zmniejszono liczbę żądanych dokumentów poprzez doprecyzowanie haseł wyszukiwania i poprzez ograniczenie liczby przechowawców, których dotyczyła owa decyzja.

W dniu 15 lipca 2020 r. Meta Platforms Ireland wniosła, z jednej strony, skargę o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 4 maja 2020 r., a z drugiej strony, wniosek w przedmiocie środków tymczasowych.

Postanowieniem z dnia 29 października 2020 r.⁴³¹ w przedmiocie środków tymczasowego prezes Sądu zarządził zawieszenie wykonania decyzji z dnia 4 maja 2020 r. do chwili ustanowienia szczególnej procedury do celów przedstawienia żądanych dokumentów, które nie mają związku z działalnością handlową Meta Platforms Ireland i które zawierają ponadto wrażliwe dane osobowe. W związku z tym

⁴²⁸ Decyzja Komisji C(2020) 3011 final z dnia 4 maja 2020 r. dotycząca postępowania na podstawie art. 18 ust. 3 i art. 24 ust. 1 lit. d) rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 [sprawa AT.40628 – Praktyki Facebooka dotyczące danych].

⁴²⁹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. [101] i [102 TFUE] (Dz.U. 2003, L 1, s. 1).

⁴³⁰ W tym samym dniu Komisja wystosowała wobec Meta Platforms Ireland Ltd żądanie informacji na podstawie art. 18 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003 w ramach równoległego dochodzenia prowadzonego przez nią w przedmiocie określonych praktyk dotyczących produktu Marketplace. Skarga o stwierdzenie nieważności wniesiona przez Meta Platforms Ireland Ltd na tę decyzję została oddalona przez Sąd w jego wyroku wydanym w tym samym dniu w sprawie Meta Platforms Ireland/Komisja (T-452/20).

⁴³¹ Postanowienie z dnia 29 października 2020 r., **Facebook Ireland/Komisja** (T-451/20 R, niepublikowane, [EU:T:2020:515](#)).

postanowieniem Komisja wydała decyzję zmieniającą⁴³² przewidującą, że wspomniane dokumenty będą mogły zostać włączone do akt dochodzenia dopiero po ich zbadaniu w wirtualnym pokoju danych zgodnie z zasadami określonymi dokładnie w postanowieniu w przedmiocie środków tymczasowych.

Jako że Meta Platforms Ireland dostosowała swoją skargę o stwierdzenie nieważności w celu uwzględnienia tej decyzji zmieniającej, piąta izba Sądu w składzie powiększonym oddaliła jej skargę w całości. W tych ramach Sąd zbadał po raz pierwszy zgodność z prawem żądania informacji za pomocą haseł wyszukiwania na podstawie rozporządzenia nr 1/2003 oraz zgodność z prawem procedury wirtualnego pokoju danych do celów przetwarzania dokumentów zawierających wrażliwe dane osobowe.

Ocena Sądu

Na poparcie skargi o stwierdzenie nieważności Meta Platforms Ireland podniosła między innymi, że zastosowanie haseł wyszukiwania określonych w żądaniu informacji doprowadzi nieuchronnie do ustalenia dużej liczby dokumentów pozbawionych znaczenia dla dochodzenia prowadzonego przez Komisję, co jest sprzeczne z zasadą konieczności wyrażoną w art. 18 rozporządzenia nr 1/2003.

W tym względzie Sąd przypominał, że zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 1/2003 w celu sprawowania kontroli przestrzegania reguł konkurencji Unii Komisja może, występując ze zwykłym żądaniem lub w drodze decyzji, zwrócić się do przedsiębiorstw o dostarczenie „wszelkich koniecznych informacji”. Wynika z tego, że Komisja może wymagać jedynie przekazania informacji mogących pozwolić jej zweryfikować swoje podejrzenia dotyczące popełnienia naruszenia, które uzasadniają prowadzenie dochodzenia. Ze względu na szerokie uprawnienia dochodzeniowe przyznane Komisji w rozporządzeniu nr 1/2003 wymóg konieczności jest spełniony, jeżeli w dniu wystąpienia z żądaniem Komisja może racjonalnie zakładać, że informacje są tego rodzaju, iż mogą pomóc jej w ustaleniu istnienia naruszenia reguł konkurencji.

Na poparcie zarzutów szczegółowych podważających poszanowanie zasady konieczności Meta Platforms Ireland zakwestionowała niektóre hasła wyszukiwania figurujące w żądaniu informacji, twierdząc przy tym, że jej konkretne uwagi krytyczne należy rozumieć jako niewyczerpujące przykłady, mające ilustrować jej bardziej ogólną argumentację. Jej zdaniem nierozsądne, a wręcz niemożliwe byłoby odrębne odniesienie się do każdego hasła wyszukiwania.

Podejście to zostało jednak odrzucone przez Sąd, który uznał, że całościowa ocena poszanowania zasady konieczności wyrażonej w art. 18 rozporządzenia nr 1/2003 nie jest odpowiednia w niniejszym przypadku, zakładając, że taka ocena jest możliwa. Okoliczność, że niektóre hasła wyszukiwania mogą być – jak twierdzi Meta Platforms Ireland – zbyt niejasne, nie ma bowiem wpływu na fakt, że inne hasła wyszukiwania mogą być wystarczająco dokładne lub celne, aby pozwolić stwierdzić, że są one tego rodzaju, iż mogą pomóc jej w ustaleniu istnienia naruszenia reguł konkurencji.

Zważywszy na domniemanie zgodności z prawem, z którego korzystają akty instytucji Unii, Sąd doszedł zatem do wniosku, że jedynie hasła wyszukiwania konkretnie zakwestionowane przez Meta Platforms Ireland mogą być przedmiotem kontroli poszanowania zasady konieczności. Inne hasła wyszukiwania należy natomiast uznać za określone zgodnie z tą zasadą.

Ponadto, stwierdziwszy, że argumenty odnoszące się do haseł wyszukiwania wspomnianych po raz pierwszy na etapie repliki są niedopuszczalne, Sąd dokonał kontroli jedynie w odniesieniu do haseł

⁴³² Decyzja Komisji C(2020) 9231 final z dnia 11 grudnia 2020 r.

wyszukiwania wskazanych w skardze. Uznając, że Meta Platforms Ireland nie udało się udowodnić, że te hasła wyszukiwania są sprzeczne z zasadą konieczności, Sąd oddalił jako bezzasadne poszczególne argumenty wysunięte w tym względzie.

W ramach skargi o stwierdzenie nieważności Meta Platforms Ireland twierdziła również, że Komisja, wymagając przedstawienia licznych dokumentów prywatnych niemających znaczenia dla sprawy, naruszyła w decyzji z dnia 4 maja 2020 r., w zmienionym brzmieniu (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”), prawo podstawowe do poszanowania życia prywatnego ustanowione w art. 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”) oraz w art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwanej dalej „EKPC”).

W tym względzie Sąd przypomniał, że zgodnie z art. 7 Karty, który określa prawa odpowiadające tym gwarantowanym przez art. 8 ust. 1 EKPC, każdy ma prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu i komunikowania się.

Jeśli chodzi o przeszkody w korzystaniu z tego prawa, art. 52 ust. 1 Karty przewiduje, że wszystkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w Karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować ich istotę. Ponadto z zastrzeżeniem poszanowania zasady proporcjonalności ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.

W świetle tych uściśleń Sąd zbadał, czy przeszkoda w stosowaniu art. 7 Karty spowodowana zaskarżoną decyzją spełnia warunki określone w art. 52 ust. 1 Karty.

Stwierdziwszy, że rozporządzenie nr 1/2003 przyznaje Komisji uprawnienie do wydania zaskarżonej decyzji, pod warunkiem że ingerencja w życie prywatne spowodowana tą decyzją jest przewidziana ustawą, że decyzja ta odpowiada celom interesu ogólnego Unii oraz że Meta Platforms Ireland nie podniosła, iż narusza ona istotę prawa do poszanowania życia prywatnego, Sąd zbadał, czy zaskarżona decyzja powoduje nadmierną przeszkodę w korzystaniu z tego prawa.

W tym względzie Sąd potwierdził w pierwszej kolejności, że żądanie informacji na podstawie art. 18 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003 stanowi odpowiedni środek, aby osiągnąć cele interesu ogólnego realizowane przez Komisję, to jest zachowanie reguł konkurencji ustanowionych w traktatach.

W drugiej kolejności w odniesieniu do kwestii, czy zaskarżona decyzja wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia wspomnianych celów interesu ogólnego, Sąd zauważył, że w następstwie ogłoszenia postanowienia z dnia 29 października 2020 r. w przedmiocie środków tymczasowych Komisja przyjęła szczególną procedurę do celów przetwarzania dokumentów, które miały zostać przedstawione przez Meta Platforms Ireland, ale które *prima facie* nie miały związku z działalnością handlową tej spółki i zawierały wrażliwe dane osobowe (zwane dalej „dokumentami chronionymi”).

Zgodnie z tą procedurą dokumenty chronione miały zostać przekazane Komisji na oddzielnym nośniku elektronicznym i umieszczone w wirtualnym pokoju danych, który będzie dostępny tylko dla jak najmniejszej liczby członków zespołu dochodzeniowego w obecności pełnomocników prawnych Meta Platforms Ireland w celu selekcji dokumentów, które mają zostać włączone do akt sprawy. W przypadku braku zgody co do kwalifikacji dokumentu decyzja zmieniająca przewiduje ponadto system arbitrażu. Zgodnie z tą decyzją dokumenty chronione mogą, co więcej, zostać przekazane Komisji w postaci, w której zostały usunięte nazwiska zainteresowanych osób oraz wszelkie informacje umożliwiające ich identyfikację. Na wniosek Komisji, uzasadniony potrzebami dochodzenia, dokumenty te muszą jej jednak zostać przekazane w ich integralnej wersji.

Sąd zauważył ponadto, że bezsporne jest, iż niektóre dokumenty żądane przez Komisję zawierały wrażliwe dane osobowe mogące wchodzić w zakres danych, o których mowa w art. 9 rozporządzenia 2016/679⁴³³ i art. 10 rozporządzenia 2018/1725⁴³⁴, w przypadku których możliwość ich przetwarzania jest uzależniona od trzech następujących warunków:

- przetwarzanie wiąże się z ważnym interesem publicznym i znajduje podstawę w prawie Unii;
- przetwarzanie musi być niezbędne do realizacji tego interesu publicznego;
- prawo Unii musi być proporcjonalne do wyznaczonego celu, szanować istotę prawa do ochrony danych oraz przewidywać odpowiednie i konkretne środki ochrony praw podstawowych i interesów osoby, której dane dotyczą.

Jako że warunki te są również istotne dla dokonania oceny, czy zgodnie z art. 52 ust. 1 Karty zaskarżona decyzja nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia przyświecających jej celów interesu ogólnego, Sąd przypominał, po pierwsze, że żądanie informacji, takie jak zaskarżona decyzja, stanowi odpowiedni środek, aby osiągnąć cele interesu ogólnego realizowane przez Komisję (warunek pierwszy), a po drugie, że przetwarzanie danych osobowych, z jakim wiąże się zaskarżona decyzja, jest niezbędne do realizacji wyznaczonego ważnego interesu publicznego (warunek drugi).

Odwołując się do zasad dotyczących przekazywania dokumentów chronionych, wglądu do nich, ich oceny i ich anonimizacji, Sąd uznał, że w niniejszym przypadku wyżej wymieniony warunek jest także spełniony.

Ustaliwszy, że zaskarżona decyzja, przewidując procedurę wirtualnego pokoju danych, nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia przyświecających jej celów interesu ogólnego, Sąd stwierdził w trzeciej kolejności, że niedogodności związane z tą procedurą nie były również nadmierne w stosunku do zamierzonych celów.

W świetle całości powyższych rozważań Sąd doszedł do wniosku, że przeszkoda w korzystaniu z prawa do poszanowania życia prywatnego spowodowana zaskarżoną decyzją spełnia warunki określone w art. 52 ust. 1 Karty i w związku z tym oddalił zarzuty szczegółowe dotyczące naruszenia art. 7 Karty.

Jako że pozostałe zarzuty podniesione przez Meta Platforms Ireland również okazały się bezzasadne, Sąd oddalił skargę w całości.

⁴³³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. 2016, L 119, s. 1; sprostowania: Dz.U. 2018, L 127, s. 2; Dz.U. 2021, L 74, s. 35).

⁴³⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1725 z dnia 23 października 2018 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii i swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia rozporządzenia (WE) nr 45/2001 i decyzji nr 1247/2002/WE (Dz.U. 2018, L 295, s. 39).

2. Porozumienia, decyzje i uzgodnione praktyki – ustalanie wysokości grzywny

Wyrok z dnia 18 października 2023 r., Clariant i Clariant International/Komisja (T-590/20, [EU:T:2023:650](#))

Konkurencja – Porozumienia, decyzje i uzgodnione praktyki – Rynek etylenu – Decyzja stwierdzająca naruszenie art. 101 TFUE – Koordynacja w zakresie elementu ceny zakupu – Postępowanie ugodowe – Grzywna – Dostosowanie kwoty podstawowej grzywny – Punkt 37 wytycznych w sprawie metody ustalania grzywien – Powrót do naruszenia – Punkt 28 wytycznych w sprawie metody ustalania grzywien – Nieograniczone prawo orzekania – Żądanie wzajemne podwyższenia kwoty grzywny

W decyzji z dnia 14 lipca 2020 r.⁴³⁵ (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”) Komisja Europejska stwierdziła, że cztery przedsiębiorstwa naruszyły art. 101 TFUE poprzez uczestnictwo w jednolitym i ciągłym naruszeniu polegającym na wymianie szczególnie chronionych informacji cenowych i handlowych oraz na ustalaniu elementu cenowego w odniesieniu do zakupu etylenu na terytoriach Belgii, Niemiec, Francji i Niderlandów w okresie od dnia 26 grudnia 2011 r. do dnia 29 marca 2017 r.

Wśród czterech ukaranych z tego tytułu przedsiębiorstw znajdują się Clariant International AG, które uznało bez zastrzeżeń swą odpowiedzialność za bezpośrednie uczestnictwo w badanym naruszeniu we wskazanym okresie, oraz Clariant AG, które uznało bez zastrzeżeń swą odpowiedzialność solidarną, jako spółka dominująca względem Clariant International AG.

W celu obliczenia grzywny nałożonej solidarnie na te dwa przedsiębiorstwa Komisja ustaliła najpierw kwotę podstawową, odwołując się do wartości zakupów etylenu osiągniętej w okresie obejmującym ostatni pełny rok uczestnictwa w naruszeniu, czyli rok 2016.

W drugiej kolejności Komisja dokonała dostosowań kwoty podstawowej. Po pierwsze, instytucja ta podwyższyła o 50 % kwotę podstawową grzywny z tytułu okoliczności obciążającej w postaci powrotu do naruszenia, na podstawie pkt 28 wytycznych w sprawie metody ustalania grzywien⁴³⁶. Po drugie, zastosowała ona podwyżkę kwoty podstawowej o 10 % w celu uwzględnienia szczególnych okoliczności sprawy i konieczności osiągnięcia wystarczająco odstraszej kwoty grzywny, zgodnie z pkt 37 tych wytycznych.

W trzeciej i ostatniej kolejności, po upewnieniu się, że grzywna nie przekroczy 10 % sumy całkowitego obrotu obu przedsiębiorstw w 2019 r., Komisja przyznała im obniżkę kwoty grzywny o 30 % ze względu na ich współpracę na podstawie komunikatu w sprawie współpracy z 2006 r.⁴³⁷, a także obniżkę o 10 % ze względu na ich współpracę w ramach postępowania ugodowego.

Spółki Clariant AG i Clariant International AG wniosły skargę, w której zażądały stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji w części dotyczącej kwoty nałożonej grzywny, a tytułem żądania ewentualnego – obniżenia tej kwoty. Ponadto wnoszą one o oddalenie przedstawionego przez

⁴³⁵ Decyzja Komisji C(2020) 4817 final z dnia 14 lipca 2020 r. dotycząca postępowania na podstawie art. 101 TFUE (AT.40410 – Etylen).

⁴³⁶ Wytyczne w sprawie metody ustalania grzywien nakładanych na mocy art. 23 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 1/2003 (Dz.U. 2006, C 210, s. 2).

⁴³⁷ Obwieszczenie Komisji w sprawie zwalniania z grzywien i zmniejszania grzywien w sprawach kartelowych (Dz.U. 2006, C 298, s. 11).

Komisję żądania wzajemnego dotyczącego podwyższenia kwoty grzywny poprzez zniesienie korzyści w wysokości 10 %, przyznanej ze względu na ich współpracę w ramach postępowania ugodowego.

Sąd oddalił skargę w całości, a także żądanie wzajemne Komisji. W swym wyroku Sąd zbadał w szczególności kwestię zasadności i uzasadnienia zastosowania podwyżki kwoty podstawowej grzywny na podstawie pkt 37 wytycznych w sprawie metody ustalania grzywien ze względu na to, że przedmiotowy kartel był kartelem nabywców. Ponadto w ramach przysługującego Sądowi nieograniczonego prawa orzekania wypowiedział się on w przedmiocie żądania wzajemnego Komisji dotyczącego cofnięcia korzyści w wysokości 10 % przyznanej skarżącym z tytułu ich współpracy w postępowaniu ugodowym, ze względu na to, że we wniesionej w niniejszej sprawie skardze zakwestionowały one okoliczności, które wcześniej uznały i zaakceptowały w celu zawarcia ugody.

Ocena Sądu

W pierwszej kolejności Sąd oddalił zarzut oparty na twierdzeniu, że Komisja błędnie podwyższyła kwotę podstawową grzywny na podstawie pkt 37 wytycznych w sprawie metody ustalania grzywien, opierając się na konieczności uwzględnienia zarówno szczególnych okoliczności sprawy, jak i wymogu osiągnięcia odstraszającego poziomu grzywny.

W niniejszej sprawie Sąd wskazał przede wszystkim, że ponieważ naruszenie dotyczyło kartelu nabywców, a nie wszyscy uczestnicy byli obecni na tych samych rynkach niższego szczebla, Komisja obliczyła kwotę podstawową grzywny na podstawie wartości zakupów, a nie na podstawie wartości sprzedaży produktów sprzedawanych na rynkach niższego szczebla.

Następnie Sąd stwierdził, że stosując podwyżkę tej kwoty podstawowej o 10 % na podstawie pkt 37 wytycznych w sprawie metody ustalania grzywien, Komisja prawidłowo skorzystała ze swych uprawnień dyskrecjonalnych i nie popełniła oczywistych błędów w ocenie. Komisja uwzględniła bowiem szczególne okoliczności sprawy, a mianowicie fakt, że badany kartel był kartelem nabywców i że wartość zakupów uwzględniona w miejsce wartości sprzedaży nie mogła sama w sobie stanowić odpowiedniej wartości zastępczej odzwierciedlającej gospodarcze znaczenie naruszenia. Uwzględniła ona również konieczność osiągnięcia odstraszającej kwoty grzywny, stwierdzając, że gdyby ogólną metodę przewidzianą w wytycznych w sprawie metody ustalania grzywien zastosowano bez najmniejszej korekty, to skutek odstraszający nie zostałby zapewniony. Komisja nie była natomiast zobowiązana do uwzględnienia skutków zarzucanego zachowania na rynku, ponieważ podwyższenie grzywny na podstawie pkt 37 wytycznych w sprawie metody ustalania grzywien nie jest uzależnione od wcześniejszego wykazania takich skutków.

Wreszcie, Sąd uznał, że Komisja uzasadniła powody, które skłoniły ją do uznania, że szczególne okoliczności sprawy i konieczność osiągnięcia odstraszającej kwoty grzywny uzasadniały odstępianie od ogólnej metody i podwyższenie tej kwoty podstawowej, oraz że należycie wyjaśniła elementy, które wzięła pod uwagę w celu ustalenia, że podwyższenie o 10 % kwoty podstawowej grzywny było właściwe. W tym względzie, zważywszy, że Komisja nie jest zobowiązana do wskazania danych liczbowych dotyczących każdego z etapów metody obliczania, nie była ona zobowiązana do przedstawienia dodatkowego wyjaśnienia dotyczącego wybranej konkretnej stopy podwyżki.

W drugiej kolejności Sąd oddalił żądanie wzajemne Komisji. Sąd stwierdził, że w ramach postępowania ugodowego w zamian za obniżenie o 10 % kwoty grzywny, jaka zostałaby nałożona na strony tego postępowania po zakończeniu zwyczajnego postępowania, powinny one uznać w szczególności swą odpowiedzialność za naruszenie oraz wskazanie maksymalnej kwoty grzywien, które według ich przewidywań zostaną nałożone przez Komisję i które są gotowe zaakceptować. Sąd zauważył jednak,

że w świetle komunikatu w sprawie postępowań ugodowych⁴³⁸ nie jest wymagane, aby strony postępowania ugodowego – by móc zawrzeć ugodę – zaakceptowały ostateczną kwotę grzywny i wszystkie jej parametry.

Tak więc okoliczność, że Clariant AG i Clariant International AG zaakceptowały maksymalną kwotę grzywny w swej propozycji ugodowej, nie może być utożsamiana z zaakceptowaniem dokładnej ostatecznej kwoty grzywny i sposobu jej obliczenia, w tym dostosowań dokonanych na podstawie pkt 28 i 37 wytycznych w sprawie metody ustalania grzywien. Ponadto podwyżki grzywny zastosowane na podstawie pkt 28 i 37 wytycznych nie zostały wyraźnie uznane przez te przedsiębiorstwa w ich propozycji ugodowej i nie były przedmiotem porozumienia z Komisją w toku postępowania. Wynika z tego, że Komisja nie mogła wyjść z założenia, iż skarżące nie będą już kwestionować w ramach skargi podwyżek grzywny dokonanych na podstawie pkt 28 i 37 wytycznych w sprawie metody ustalania grzywien.

Tak więc zważywszy, że przedsiębiorstwa te kwestionują w swej skardze kwotę nałożonej na nie grzywny, podnosząc, iż zastosowanie tych punktów było błędne, Komisji nie udało się wykazać, że uzasadnione jest zniesienie korzyści w wysokości 10 % przyznanej ze względu na ich współpracę w postępowaniu ugodowym.

W świetle tych okoliczności Sąd oddalił skargę w całości, a także żądanie wzajemne Komisji.

3. Pomoc państwa

Wyrok z dnia 10 maja 2023 r., Ryanair i Condor Flugdienst/Komisja (Lufthansa; COVID-19) (T-34/21 i T-87/21, [EU:T:2023:248](#))

Pomoc państwa – Niemiecki rynek transportu lotniczego – Pomoc przyznana przez Niemcy na rzecz przewoźnika lotniczego w ramach pandemii COVID-19 – Dokapitalizowanie Deutsche Lufthansa – Decyzja o niewnoszeniu zastrzeżeń – Tymczasowe ramy środków pomocy państwa – Skarga o stwierdzenie nieważności – Legitymacja procesowa czynna – Istotny wpływ na pozycję konkurencyjną – Dopuszczalność – Znacząca pozycja rynkowa – Dodatkowe środki mające na celu utrzymanie skutecznej konkurencji na tym rynku – Obowiązek uzasadnienia

W dniu 12 czerwca 2020 r. Republika Federalna Niemiec zgłosiła Komisji Europejskiej pomoc indywidualną w postaci dokapitalizowania na kwotę 6 mld EUR (zwaną dalej „rozpatrywanym środkiem”) przyznaną na rzecz Deutsche Lufthansa AG (zwanej dalej „DLH”). Dokapitalizowanie to, które wpisywało się w szersze ramy szeregu środków wsparcia na rzecz grupy Lufthansa⁴³⁹, miało na celu przywrócenie równowagi bilansowej i płynności finansowej przedsiębiorstw należących do tej grupy w wyjątkowej sytuacji wynikającej z pandemii COVID-19.

Rozpatrywany środek obejmował trzy odrębne składowe, a mianowicie udział w kapitale na kwotę około 300 mln EUR, niezamienny na akcje cichy udział w wysokości około 4,7 mld EUR (zwany dalej

⁴³⁸ Obwieszczenie Komisji w sprawie prowadzenia postępowań ugodowych w związku z przyjęciem decyzji na mocy art. 7 i 23 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 w sprawach kartelowych (Dz.U. 2008, C 167, s. 1).

⁴³⁹ DLH jest spółką dominującą stojącą na czele grupy Lufthansa, do której należą między innymi przedsiębiorstwa lotnicze Lufthansa Passenger Airlines, Brussels Airlines SA/NV, Austrian Airlines AG, Swiss International Air Lines Ltd i Edelweiss Air AG.

„cichym udziałem I”) oraz mający cechy zamiennego instrumentu dłużnego cichy udział w wysokości 1 mld EUR (zwany dalej „cichym udziałem II”).

Nie wszczynając przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE formalnego postępowania wyjaśniającego, Komisja uznała sporny środek za pomoc państwa zgodną z rynkiem wewnętrznym⁴⁴⁰ na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE⁴⁴¹ i komunikatu Komisji w sprawie tymczasowych ram środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19⁴⁴².

Przewoźnicy lotniczy Ryanair DAC i Condor Flugdienst GmbH (zwana dalej „Condorem”) wnieśli dwie skargi o stwierdzenie nieważności tej decyzji, które zostały uwzględnione przez dziesiątą izbę Sądu w składzie powiększonym ze względu na to, że wydając zaskarżoną decyzję, Komisja uchybiła szeregowi warunków i wymogów przewidzianych w tymczasowych ramach środków pomocy.

Ocena Sądu

- **W przedmiocie dopuszczalności skarg o stwierdzenie nieważności**

W odniesieniu do przysługującej skarżącym legitymacji do kwestionowania zasadności zaskarżonej decyzji Sąd przypominał, że zgodnie z art. 263 akapit czwarty TFUE każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść skargę na akt, którego nie jest adresatem, w dwóch alternatywnych względem siebie przypadkach, a mianowicie, po pierwsze, wówczas gdy dany akt dotyczy jej bezpośrednio i indywidualnie, i, po drugie, gdy chodzi o akt regulacyjny, który dotyczy jej bezpośrednio i nie wymaga przyjęcia środków wykonawczych.

Ponieważ zaskarżona decyzja, której adresatem jest Republika Federalna Niemiec, nie stanowi aktu regulacyjnego, Sąd sprawdził, czy dotyczy ona skarżących bezpośrednio i indywidualnie.

W odniesieniu do, po pierwsze, indywidualnego oddziaływania, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że warunek ten może zostać spełniony, jeżeli skarżące przedstawią dowody pozwalające wykazać, że dany środek może w istotny sposób naruszyć ich pozycję na danym rynku. Ryanair i Condor podkreśliły zaś, że są bezpośrednimi konkurentami grupy Lufthansa na wielu połączeniach lotniczych, które stanowią również rynki właściwe. Ryanair podkreśliła też, że jest bezpośrednim konkurentem grupy Lufthansa na rynkach niemieckim, belgijskim i austriackim.

Po wskazaniu, że na etapie badania dopuszczalności skargi wystarczy stwierdzić, iż przedstawiona przez skarżące definicja rynku właściwego jest wiarygodna, bez uszczerbku dla analizy istoty tej kwestii, Sąd potwierdził, że rozpatrywany środek mógł wywrzeć istotny wpływ na pozycję konkurencyjną skarżących na rynkach pasażerskiego przewozu lotniczego.

⁴⁴⁰ Decyzja Komisji C(2020) 4372 final z dnia 25 czerwca 2020 r. w sprawie pomocy państwa SA 57153 (2020/N) – Niemcy COVID-19 – Pomoc dla Lufthansy (zwana dalej „zaskarżoną decyzją”). W dniu 14 grudnia 2021 r. Komisja przyjęła decyzję C(2021) 9606 final, korygującą zaskarżoną decyzję. W dniu 14 grudnia 2021 r. Komisja przyjęła decyzję C(2021) 9606 final, korygującą zaskarżoną decyzję.

⁴⁴¹ Zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE pomoc mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego może, pod pewnymi warunkami, zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym.

⁴⁴² Komunikat Komisji z dnia 19 marca 2020 r. zatytułowany „Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19” (Dz.U. 2020, C 91 I, s. 1, zwany dalej „tymczasowymi ramami środków pomocy”), który został zmieniony po raz pierwszy w dniu 3 kwietnia 2020 r. (Dz.U. 2020, C 112 I, s. 1), a po raz drugi w dniu 8 maja 2020 r. (Dz.U. 2020, C 164, s. 3).

Z przeprowadzonej w związku z zaskarżoną decyzją analizy dostarczonych przez skarżące istotnych i wiarygodnych danych wynika bowiem, że rozpatrywany środek mógł nie tylko umożliwić grupie Lufthansa stawienie czoła ryzyku opuszczenia rynków, na których konkurowała ona bezpośrednio ze skarżącymi, ale również wzmocnić jej pozycję konkurencyjną. Przyznanie rozpatrywanego środka mogło zatem *prima facie* spowodować utratę zysku lub zmiany mniej korzystne niż te, którym podlegałyby skarżące w braku takiego środka.

Po drugie, w odniesieniu do bezpośredniego oddziaływania na skarżące, Sąd przypomniał, że decyzja Komisji zezwalająca państwu członkowskiemu na wypłatę pomocy dotyczy konkurenta beneficjenta tej pomocy bezpośrednio, jeżeli nie ma wątpliwości co do woli dokonania tego przez to państwo, co właśnie miało miejsce w niniejszej sprawie.

W świetle całokształtu tych okoliczności Sąd potwierdził, że kwestionowanie przez skarżące zasadności zaskarżonej decyzji w drodze skarg o stwierdzenie nieważności jest dopuszczalne.

- **W przedmiocie zasadności skarg o stwierdzenie nieważności**

Przed zbadaniem zasadności poszczególnych podniesionych przez skarżące zarzutów zmierzających do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji Sąd przypomniał, że Komisja jest związana wytycznymi i komunikatami, które przyjmuje w szczególnej dziedzinie pomocy państwa, o ile nie odbiegają one od regulacji traktatowych. To do sądu Unii należy zatem zbadanie, czy Komisja przestrzegała ustanowionych przez siebie w tej dziedzinie zasad.

Sąd podkreślił ponadto, że w ramach kontroli, jaką sprawuje nad dokonywanymi przez Komisję złożonymi ocenami ekonomicznymi w dziedzinie pomocy państwa, nie może on niewątpliwie zastąpić oceny ekonomicznej dokonanej przez Komisję swoją własną oceną. Niemniej jednak powinien on zbadać nie tylko materialną prawdziwość przytoczonych dowodów, ich wiarygodność i spójność, ale także sprawdzić, czy te dowody stanowią zbiór istotnych danych, które należy wziąć pod uwagę w celu oceny złożonej sytuacji, i czy mogą one stanowić poparcie dla wniosków wyciągniętych na ich podstawie. Ponadto sprawowana przez sąd Unii kontrola jest pełna w odniesieniu do tych z dokonanych przez Komisję ocen, które nie wiążą się ze złożonymi ocenami ekonomicznymi, czy też w odniesieniu do kwestii mających ściśle prawny charakter.

A. W przedmiocie tego, czy DLH kwalifikuje się do objęcia zgłoszoną pomocą

Po przypomnieniu tych okoliczności Sąd zbadał przede wszystkim poszczególne zarzuty szczegółowe, za pomocą których skarżące kwestionowały to, czy DLH kwalifikuje się do objęcia zgłoszoną pomocą. W tym względzie powoływały się one w szczególności na uchybienie pkt 49 lit. c) tymczasowych ram środków pomocy, zgodnie z którym beneficjent, aby móc zostać objętym środkiem służącym dokapitalizowaniu, musi w szczególności nie być w stanie znaleźć finansowania na rynkach na przystępnych warunkach.

Zgodnie z zaskarżoną decyzją warunek ten został spełniony ze względu na to, że DLH nie dysponowała gwarancjami wystarczającymi do tego, aby znaleźć finansowanie na rynkach w odniesieniu do całkowitej kwoty pomocy.

W tym względzie Sąd stwierdził jednak, że w zaskarżonej decyzji nie ma niczego, co wskazywałoby na to, że Komisja zbadała ewentualną dostępność gwarancji, takich jak nieobciążone prawami osób trzecich samoloty DLH, ich wartość i warunki udzielenia pożyczek, które mogłyby ewentualnie zostać udzielone na rynkach finansowych w zamian za przyznanie takich gwarancji. Ponadto twierdzenie, że te „gwarancje”, które nie zostały zidentyfikowane w zaskarżonej decyzji, nie są wystarczające do pokrycia całkowitej kwoty niezbędnych środków, zostało oparte na błędnym założeniu, zgodnie z którym finansowanie, które można uzyskać na rynkach, musi koniecznie zaspokajać całość potrzeb beneficjenta. Ani bowiem treść pkt 49 lit. c) tymczasowych ram środków pomocy, ani cel tej regulacji, ani też kontekst, w który się ona wpisuje, nie przemawiają bowiem za przyjęciem twierdzenia, że

beneficjent ma nie być w stanie znaleźć finansowania na rynkach na przystępnych warunkach w odniesieniu do całości swoich potrzeb.

Ponieważ Komisja nie zbadała tego, czy DLH mogłaby pozyskać znaczną część koniecznego finansowania na rynkach, Sąd doszedł do wniosku, że nie uwzględniła ona wszystkich istotnych okoliczności, które należy wziąć pod uwagę przy ocenie zgodności rozpatrywanego środka z pkt 49 lit. c) tymczasowych ram środków pomocy. Sąd uwzględnił więc zarzut szczegółowy oparty przez Ryanair na uchybieniu temu punktowi ram, oraz, a fortiori, zarzut szczegółowy oparty przez Condor na istnieniu poważnych wątpliwości w tym względzie.

B. W przedmiocie wynagrodzenia państwa i wyjścia przez nie z tej struktury

Sąd zajął się następnie zarzutami szczegółowymi opartymi na naruszeniu przewidzianych w tymczasowych ramach środków pomocy warunków dotyczących wynagrodzenia państwa i wyjścia przez nie ze struktury kapitałowej.

W tym względzie Ryanair zarzuciła Komisji w szczególności to, że instytucja ta nie przewidziała mechanizmu podwyższenia wynagrodzenia państwa niemieckiego w odniesieniu, po pierwsze, do udziału w kapitale DLH, i, po drugie, do cichego udziału II po jego ewentualnym przekształceniu w kapitał własny.

W pierwszej kolejności, w odniesieniu do wynagrodzenia za instrumenty kapitałowe, takiego jak udział w kapitale, w pkt 61 tymczasowych ram środków pomocy przewidziano, że wszelkie środki służące dokapitalizowaniu obejmują mechanizm progresywny, stopniowo zwiększający wynagrodzenie państwa, aby zachęcić beneficjenta do odkupienia zastrzyków kapitałowych dokonywanych przez państwo. W pkt 62 tych ram przewidziano, że Komisja może zatwierdzić inne mechanizmy pod warunkiem, iż w swym całokształcie wywierają one podobny skutek w kategoriach skutków zachęcających do wyjścia przez państwo ze struktury kapitałowej i mają w swym całokształcie podobny wpływ na wynagrodzenie tego państwa.

Ponieważ udział państwa niemieckiego w kapitale DLH nie został powiązany z żadnym mechanizmem podwyższania wynagrodzenia w rozumieniu pkt 61 ram tymczasowych, Komisja uznała, że ogólna struktura zgłoszonej pomocy stanowi mechanizm alternatywny dla podwyższania wynagrodzenia w rozumieniu pkt 62 tych ram ze względu na to, że przewiduje on wystarczająco silne skutki zachęcające do wyjścia przez państwo ze struktury kapitałowej DLH. Na poparcie tego wniosku Komisja powołała się w szczególności na dużą obniżkę ceny, za jaką Niemcy nabyły akcje DLH, która zaoferowała temu państwu wynagrodzenie wyższe niż to, które wynikałoby z zastosowania mechanizmu podwyższania wynagrodzenia.

Argumentacja ta została jednak oddalona przez Sąd, który stwierdził, że cena akcji subskrybowanych przez państwo w chwili jego wejścia do struktury kapitałowej beneficjenta została uregulowana w pkt 60 tymczasowych ram środków pomocy, zgodnie z którym zastrzyk kapitałowy ze strony państwa jest dokonywany po cenie, która nie przekracza średniej ceny akcji danego beneficjenta w ciągu piętnastu dni poprzedzających złożenie wniosku o ten zastrzyk kapitałowy. Przedmiot i cel tego uregulowania różnią się zaś od przedmiotu i celu mechanizmu podwyższania wynagrodzenia. Podczas gdy mechanizm podwyższania wynagrodzenia ma na celu zachęcenie danego beneficjenta do jak najszybszego odkupienia udziału państwa, uregulowanie dotyczące ceny zakupu akcji ma w istocie na celu zagwarantowanie, że cena, po której państwo nabywa akcje, nie przekroczy ich ceny rynkowej. Ponieważ cena akcji może ulegać wahaniom zarówno w górę, jak i w dół, cena ich zakupu niekoniecznie ma na celu zwiększanie, wraz z upływem czasu, kierowanych do tego beneficjenta zachęt do wykupienia tego udziału państwa.

Wynika z tego, że, wbrew twierdzeniom Komisji, poziom ceny akcji z chwili wejścia państwa niemieckiego do struktury kapitału DLH nie stanowi mechanizmu alternatywnego dla podwyższania wynagrodzenia tego państwa.

W drugiej kolejności, co się tyczy stanowiącego instrument hybrydowy cichego udziału II, w pkt 68 tymczasowych ram środków pomocy ustanowiony został wymóg, aby po przekształceniu go w kapitał własny przewidzieć mechanizm podwyższania wynagrodzenia w celu zwiększenia wynagrodzenia państwa, tak aby zachęcić danych beneficjentów do odkupienia udziału subskrybowanego przez państwo. Zdaniem Sądu bezsporne zaś jest, że cichemu udziałowi II przy przekształcaniu go w kapitał nie towarzyszy żaden mechanizm podwyższania wynagrodzenia lub mechanizm doń podobny.

Komisja uchybiła więc tymczasowym ramom środków pomocy, ponieważ nie zażądała włączenia mechanizmu podwyższania wynagrodzenia państwa lub mechanizmu doń podobnego jako składowej wynagrodzenia za udział w kapitale i wynagrodzenia za cichy udział II przy przekształcaniu go w kapitał własny.

C. W przedmiocie zajmowania przez grupę Lufthansa znaczącej pozycji na rynkach właściwych oraz istnienia zobowiązań strukturalnych

Sąd zbadał wreszcie zarzuty szczegółowe oparte na naruszeniu pkt 72 tymczasowych ram środków pomocy, zgodnie z którym, jeżeli beneficjentem środka służącego dokapitalizowaniu w związku z pandemią COVID-19, którego wartość przekracza 250 mln EUR, jest przedsiębiorstwo o znaczącej pozycji rynkowej na co najmniej jednym z rynków właściwych, na których prowadzi ono działalność, państwa członkowskie są zobowiązane zaproponować dodatkowe środki mające na celu utrzymanie skutecznej konkurencji na tych rynkach.

Skarżące podniosły w tym względzie w istocie trzy grupy zarzutów szczegółowych dotyczących a) definicji rynków właściwych; b) zajmowania przez beneficjenta znaczącej pozycji na tych rynkach i c) skutecznego i wystarczającego charakteru zaakceptowanych przez Komisję zobowiązań strukturalnych.

a. W przedmiocie definicji rynków właściwych

W pierwszej kolejności, w odniesieniu do definicji rynków właściwych, w zaskarżonej decyzji Komisja uznała, że rynkami, na których grupa Lufthansa prowadzi swoją działalność, są rynki usług pasażerskiego przewozu lotniczego z i do portów lotniczych obsługiwanych przez tę grupę. W ten sposób określiła ona rynki właściwe zgodnie z podejściem „każdy port lotniczy z osobna”. Podejście to zostało zakwestionowane przez skarżące, których zdaniem Komisja powinna była zdefiniować rynki usług pasażerskiego przewozu lotniczego określone jako pary miast będące punktem początkowym i punktem docelowym (zwane dalej „rynkami P&D”).

Ponieważ w pkt 72 ram tymczasowych nie wyjaśniono metody, zgodnie z którą należy definiować rynki właściwe, Sąd przypomniał, że objęte tymczasowymi ramami środków pomocy środki służące dokapitalizowaniu mają na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego poprzez wspieranie, w szczególności, rentowności przedsiębiorstw dotkniętych pandemią COVID-19 w celu przywrócenia ich struktury kapitałowej na poziomie sprzed tej pandemii. Środki te dotyczą zatem ogólnej sytuacji finansowej beneficjenta i, jeszcze ogólniej rzecz ujmując, sytuacji w danym sektorze gospodarczym.

W tych ramach, rozpatrywany środek miał w istocie zagwarantować, że spółki należące do grupy Lufthansa będą dysponowały wystarczającą płynnością finansową i że zakłócenia spowodowane przez pandemię COVID-19 nie zagrażą ich rentowności, nie zaś – wspierać obecność tej grupy na tym czy innym połączeniu lotniczym. Tak więc Komisja słusznie wskazała, że rozpatrywany środek ma na celu utrzymanie globalnej zdolności grupy Lufthansa do świadczenia usług transportu lotniczego, a więc badanie wpływu rozpatrywanego środka na każdy z rynków P&D z osobna nie było odpowiednim ku temu narzędziem.

Argumenty skarżących oparte na podejściu przyjętym w dziedzinie kontroli koncentracji, w ramach którego rynki właściwe są definiowane zgodnie z podejściem P&D, również nie są przekonujące,

ponieważ ta analogia nie uwzględnia w wystarczającym stopniu specyfiki tymczasowych ram środków pomocy i rozpatrywanego środka, który jest pozbawiony bezpośredniego związku z konkretnymi rynkami P&D.

W związku z tym do celów stosowania pkt 72 tymczasowych ram środków pomocy Komisja mogła, nie dopuszczając się oczywistego błędu w ocenie, określić rynki właściwe, stosując podejście „każdy port lotniczy z osobna”.

Sąd oddalił ponadto podniesione przez Ryanair tytułem ewentualnym zarzuty szczegółowe, zgodnie z którymi Komisja błędnie zastosowała podejście „każdy port lotniczy z osobna”, ograniczając przeprowadzaną analizę jedynie do tych znajdujących się w Unii portów lotniczych, w których grupa Lufthansa miała bazę. W tym względzie Sąd zauważył, że ze względu na to, iż Ryanair nie wykazała w sposób wymagany prawem tego, iż grupa Lufthansa mogła zajmować znaczącą pozycję w portach lotniczych, na których nie miała bazy, Komisja mogła słusznie wykluczyć te porty lotnicze ze swojej analizy. Ponadto, w dziedzinie pomocy państwa Komisja nie jest uprawniona do badania tego, czy grupa Lufthansa posiada znaczącą pozycję w porcie lotniczym znajdującym się poza Unią.

b. W przedmiocie znaczącej pozycji grupy Lufthansa w istotnych portach lotniczych

Ponieważ wszystkie argumenty skarżących dotyczące definicji rynków właściwych zostały oddalone jako bezzasadne, Sąd przeanalizował w drugiej kolejności zarzuty szczegółowe dotyczące zajmowania przez grupę Lufthansa znaczącej pozycji rynkowej w przeanalizowanych przez Komisję portach lotniczych.

Ponieważ pojęcie znaczącej pozycji rynkowej nie zostało zdefiniowane w tymczasowych ramach środków pomocy, ani, bardziej ogólnie rzecz ujmując, w dziedzinie pomocy państwa, Sąd zaczął od stwierdzenia, że pojęcie to należy uznać za w istocie równoważne pojęciu pozycji dominującej w prawie konkurencji. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem pozycja dominująca została zdefiniowana jako sytuacja, w której posiadana przez dane przedsiębiorstwo siła ekonomiczna umożliwia stwarzanie przeszkód w utrzymaniu na rynku właściwym skutecznej konkurencji, poprzez stworzenie mu sposobności do działania w znacznym stopniu niezależnie od jego konkurentów, jego klientów oraz, wreszcie, od konsumentów.

W zaskarżonej decyzji, w wersji po sprostowaniu, Komisja oparła swoją analizę zajmowania przez grupę Lufthansa znaczącej pozycji w dziesięciu badanych portach lotniczych⁴⁴³ w odniesieniu do udziału w przydziałach czasu na start lub lądowanie posiadanego przez tę grupę w tych portach lotniczych, w odniesieniu do poziomu przeciążenia w tych portach lotniczych oraz w odniesieniu do udziału w przydziałach czasu na start lub lądowanie posiadanego przez konkurentów, przy uwzględnieniu również liczby samolotów tej grupy i jej konkurentów mających bazę w niektórych portach lotniczych.

W tym względzie Sąd stwierdził, że kryteria te, które odnoszą się w istocie do przepustowości portu lotniczego i dotyczą dostępu przedsiębiorstw lotniczych do infrastruktury lotniskowej, nie dostarczają bezpośrednich informacji o udziałach posiadanych przez grupę Lufthansa w rynku usług pasażerskiego przewozu lotniczego w badanych portach lotniczych. Ponieważ jednak stosunek między udziałami rynkowymi posiadanymi przez grupę Lufthansa i jej konkurentów stanowi ważną poszlakę istnienia znaczącej pozycji rynkowej, Komisja nie mogła zignorować czynników dostarczających informacji na ten temat, takich jak liczba lotów i miejsc oferowanych z i do danych portów lotniczych.

⁴⁴³ Są to porty lotnicze Berlin Tegel, w Brukseli, Düsseldorfie, Frankfurtach, Hamburgu, Monachium, Palma de Mallorca, Stuttgarcie, Wiedniu i Hanowerze.

Wynika stąd, że, nie uwzględniając wszystkich czynników istotnych dla oceny pozycji rynkowej grupy Lufthansa w rozpatrywanych portach lotniczych, Komisja popełniła oczywisty błąd w ocenie.

Ponadto i w każdym razie Komisja popełniła również oczywisty błąd w ocenie, stwierdzając, na podstawie tylko samych zbadanych przez nią kryteriów, że grupa Lufthansa korzystała ze znaczącej pozycji w portach lotniczych we Frankfurcie i Monachium w sezonach letnich 2019 i zimowym 2019/2020, lecz nie miało to miejsca w odniesieniu do innych istotnych portów lotniczych. W tym względzie Sąd zauważa, że całościowa ocena kryteriów przeanalizowanych przez Komisję w odniesieniu do portów lotniczych w Düsseldorfie i Wiedniu w sezonie letnim 2019 świadczy o posiadaniu przez grupę Lufthansa bardzo dużego udziału w przydziałach czasu na start lub lądowanie w porcie lotniczym w Düsseldorfie oraz dużego udziału w tych przydziałach w porcie lotniczym w Wiedniu, w tym również w godzinach szczytu, bardzo wysokiego poziomu przeciążenia obu tych portów lotniczych, charakteryzującego się niemal pełnym przeciążeniem w godzinach szczytu i słabą pozycją konkurentów tej grupy. Zatem przyjmując za podstawę jedynie te kryteria, Komisja nie mogła słusznie uznać, że grupa Lufthansa nie posiadała znaczącej pozycji w portach lotniczych w Düsseldorfie i Wiedniu, przynajmniej w sezonie letnim 2019. Ponadto i w każdym razie dane, na podstawie których Komisja doszła do wniosku, że grupa Lufthansa posiadała znaczącą pozycję w portach lotniczych we Frankfurcie i Monachium, nie różnią się istotnie od kryteriów dotyczących portów lotniczych w Düsseldorfie i Wiedniu, przynajmniej w odniesieniu do sezonu letniego 2019. Na tej podstawie Sąd uwzględnił podnoszone przez skarżące zarzuty szczegółowe.

c. W przedmiocie zobowiązań strukturalnych

W trzeciej i ostatniej kolejności Sąd zbadał zastrzeżenia szczegółowe, w których skarżące kwestionowały szereg aspektów zobowiązań strukturalnych zaakceptowanych przez Komisję na podstawie pkt 72 tymczasowych ram środków pomocy w celu utrzymania skutecznej konkurencji w portach lotniczych we Frankfurcie i Monachium.

Zgodnie z brzmieniem tego pkt 72 przy proponowaniu takich środków państwa członkowskie mogą zaproponować przyjęcie zobowiązań do określonych zachowań na rynkach, jak i zobowiązań strukturalnych, takich jak te przewidziane w komunikacie w sprawie środków zaradczych⁴⁴⁴. Zgodnie z tym komunikatem zaproponowane zobowiązania muszą całkowicie rozwiązywać problemy w zakresie konkurencji, być skuteczne pod wszystkimi względami, a ponadto powinny być możliwe do skutecznego wykonania w krótkim czasie. W tych ramach Komisja powinna ponadto zbadać wszystkie istotne czynniki dotyczące zgłoszonego środka w ścisłym znaczeniu tego słowa, takie jak rodzaj, skalę i zakres proponowanego środka, oceniane w świetle struktury i szczególnych cech charakterystycznych rynku, którego dotyczą problemy w zakresie konkurencji, w tym pozycji, jaką na tym rynku zajmują strony i inni jego uczestnicy.

Niemniej jednak należy również wziąć pod uwagę cechy charakteryzujące prawo pomocy państwa, a w szczególności tymczasowe ramy środków pomocy, w które wpisuje się wymóg dotyczący środków dodatkowych. Zważywszy, że celem pomocy przyznawanej zgodnie z tymi ramami jest zapewnienie ciągłości operacyjnej rentownych przedsiębiorstw w trakcie pandemii COVID-19, zobowiązania nakładane na podstawie pkt 72 powinny być skonstruowane tak, aby gwarantowały, że dzięki przyznanej pomocy beneficjent nie będzie zajmował pozycji rynkowej silniejszej niż ta, którą dysponował przed wybuchem pandemii COVID-19, i że zostanie utrzymana skuteczna konkurencja na rynkach, których ta pomoc dotyczy.

⁴⁴⁴ Komunikat Komisji w sprawie środków zaradczych dopuszczalnych na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 139/2004 i rozporządzenia Komisji (WE) nr 802/2004 (Dz.U. 2008, C 267, s. 1).

W niniejszej sprawie Komisja w zaskarżonej decyzji przewidziała, jako środki zaproponowane przez Niemcy na podstawie pkt 72 tymczasowych ram środków pomocy, w szczególności odstąpienie przez DLH 24 przydziałów czasu na start lub lądowanie dziennie w każdym z portów lotniczych we Frankfurcie i Monachium, a także aktywów dodatkowych, wymagane przez regulatora przydziałów czasu na start lub lądowanie w celu umożliwienia ich przeniesienia.

W tym względzie skarżące zakwestionowały między innymi zatwierdzoną w zaskarżonej decyzji procedurę odstępowania przydziałów czasu na start lub lądowanie, która miała przebiegać dwuetapowo. Na pierwszym etapie przydziały czasu na start lub lądowanie miały być oferowane wyłącznie „nowym podmiotom”. Jeśli, po upływie określonego okresu przekraczającego kilka sezonów, te przydziały czasu na start lub lądowanie nie zostałyby odstąpione na rzecz nowego podmiotu, na drugim etapie zostałyby one udostępnione przewoźnikom posiadającym już bazę w tych dwóch portach lotniczych.

Przypominając o spoczywającym na Komisji obowiązku zbadania wszystkich istotnych okoliczności dotyczących zaproponowanych zobowiązań, ocenianych w świetle struktury i szczególnych cech charakterystycznych danego rynku, w tym pozycji, jaką na tym rynku zajmują strony i inni jego uczestnicy, Sąd stwierdził, że Komisja nie zbadała odpowiedniego charakteru wykluczenia z pierwszego etapu postępowania konkurentów mających już bazy w portach lotniczych we Frankfurcie i Monachium. W zaskarżonej decyzji Komisja nie przedstawiła bowiem żadnego powodu, za pomocą którego można by było wykazać, że wykluczenie to może służyć utrzymaniu skutecznej konkurencji na rynkach właściwych i jest konieczne do realizacji tego celu.

W niniejszej sprawie zaś zbadanie tej kwestii było konieczne tym bardziej, że struktura rynku w portach lotniczych we Frankfurcie i Monachium, zgodnie z samą zaskarżoną decyzją, charakteryzuje się wagą grupy Lufthansa wielokrotnie przekraczającą wagę jej najbliższych konkurentów, którzy dysponowali już bazą w tych portach lotniczych, efektem czego wykluczenie tych konkurentów z pierwszego etapu postępowania mogłoby skutkować dalszym rozdrobnieniem struktury konkurencji w tych portach lotniczych. Ponadto okoliczność polegająca na tym, że najbliżsi konkurenci grupy Lufthansa, którzy ze względu na swoją obecność w portach lotniczych we Frankfurcie i Monachium byłiby najbardziej właściwi, jeśli chodzi o nabycie portfela rozpatrywanych przydziałów czasu na start lub lądowanie oraz zwiększenie wywieranej już przez nich presji konkurencyjnej, mogą kwalifikować się do drugiego etapu postępowania, nie podważa tego wniosku, ponieważ ich kwalifikowalność zależy od tego, jak zakończy się ten pierwszy etap.

W świetle powyższego Sąd doszedł do wniosku, że, wykluczając konkurentów posiadających już bazę w portach lotniczych we Frankfurcie i Monachium z pierwszego etapu procedury odstępowania przydziałów czasu na start lub lądowanie, Komisja nie zbadała wszystkich istotnych okoliczności dotyczących zaproponowanego zobowiązania i, co za tym idzie, popełniła oczywisty błąd w ocenie.

Co się tyczy odstępowania przydziałów czasu na start lub lądowanie posiadanych przez DLH na lotniskach we Frankfurcie i Monachium, Condor podniosła ponadto naruszenie przez Komisję obowiązku uzasadnienia ze względu na to, że nie uzasadniła ona, w jaki sposób przewidziany w zaskarżonej decyzji wymóg wynagrodzenia za odstąpienie rozpatrywanych przydziałów czasu na start lub lądowanie zamiast wymogu ich nieodpłatnego przeniesienia miałby, po pierwsze, być zgodny z mającymi zastosowanie zasadami i, po drugie, sprawiać, że zobowiązania te są wystarczająco atrakcyjne dla potencjalnego nabywcy.

W tej kwestii Sąd zauważył, że wymóg, by odstąpienie przydziałów czasu na start lub lądowanie miało miejsce za wynagrodzeniem, ma zasadnicze znaczenie dla systematyki zaskarżonej decyzji, wobec czego Komisja była zobowiązana do przedstawienia powodów, dla których uznała, że wymóg ten jest zgodny z przepisami mającymi zastosowanie w tej dziedzinie. W braku zaś wskazania jakichkolwiek powodów, które skłoniły Komisję do uznania, że odstąpienie przydziałów czasu na start lub lądowanie powinno być wynagradzane, a nie – nieodpłatne, i że wymóg ten nie skutkowałby zmniejszeniem

atrakcyjności tych przydziałów, i, co za tym idzie, skuteczności związanych z nimi zobowiązań, Sąd stwierdził, że Komisja uchybiła ciążącemu na niej obowiązкови uzasadnienia zaskarżonej decyzji.

W świetle całości powyższych rozważań Sąd doszedł do wniosku, że zaskarżona decyzja po sprostowaniu jest dotknięta szeregiem błędów i nieprawidłowości, i, co za tym idzie, stwierdził jej nieważność.

Wyrok z dnia 13 września 2023 r., ITD i Danske Fragtmænd/Komisja (T-525/20, [EU:T:2023:542](#))

Pomoc państwa – Sektor pocztowy i przewóz drogowy towarów – Skarga konkurenta – Wkład kapitałowy przekazany przez przedsiębiorstwo publiczne jego spółce zależnej – Decyzja stwierdzająca brak pomocy państwa po zakończeniu wstępnego etapu badania – Kontrolowana łącznie przez dwa państwa członkowskie spółka dominująca grupy – Zatwierdzenie wkładu kapitałowego przez spółkę dominującą grupy – Możliwość przypisania pomocy państwu

PostNord Logistics A/S jest przedsiębiorstwem trudniącym się drogowym przewozem towarów w Danii i należy w całości do PostNord Group AB. Ta ostatnia jest z kolei spółką zależną w 100 % od PostNord AB, której kapitał zakładowy należy w 40 % do Królestwa Danii, a w 60 % do Królestwa Szwecji.

W końcu 2018 r. PostNord Group zdecydował się na przeprowadzenie podwyższenia kapitału w PostNord Logistics w wysokości 115 mln DKK (około 15,4 mln EUR), którego pierwszą transzę wypłacono w dniu 20 grudnia 2018 r. (zwanego dalej „podwyższeniem kapitału”). Ze względu na wchodzącą w grę kwotę PostNord Group przedłożył to podwyższenie kapitału do uprzedniego zatwierdzenia przez zarząd PostNordu.

To w tych okolicznościach ITD⁴⁴⁵, będące stowarzyszeniem zawodowym, do którego należą duńskie spółki transportowe i logistyczne, złożyło skargę do Komisji Europejskiej, twierdząc w szczególności, że podwyższenie kapitału stanowiło bezprawnie przyznaną i niezgodną z rynkiem wewnętrznym pomoc państwa.

Uznawszy w szczególności, że w braku możliwości przypisania państwu duńskiemu i państwu szwedzkiemu podwyższenie kapitału nie stanowiło pomocy państwa, Komisja oddaliła powyższą skargę bez wszczynania formalnego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE⁴⁴⁶.

Rozpatrując skargę o stwierdzenie nieważności wniesioną przez ITD i przez spółkę konkurencyjną względem PostNord Logistics, Sąd stwierdził częściową nieważność tej decyzji Komisji, uzasadniwszy to tym, że Komisja naruszyła prawo poprzez zaniechanie wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego mimo poważnych trudności, na które wskazywała ocena podwyższenia kapitału w świetle art. 107 TFUE.

Ocena Sądu

⁴⁴⁵ ITD, Brancheorganisation for den danske vejgodstransport A/S (zwane dalej „ITD”).

⁴⁴⁶ Decyzja Komisji C(2020) 3006 final z dnia 12 maja 2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.52489 (2018/FC) – Dania i SA.52658 – Szwecja (zwana dalej „zaskarżoną decyzją”).

Złożenie skargi informującej Komisję o pomocy, która miała zostać przyznana bezprawnie, skutkuje wszczęciem wstępnego etapu badania przewidzianego w art. 108 ust. 3 TFUE. Jeżeli po przeprowadzeniu owego badania wstępnego Komisja stwierdza, że odnośny środek, który podlega zakresowi stosowania art. 107 ust. 1 TFUE, nie budzi wątpliwości co do jego zgodności z rynkiem wewnętrznym, wydaje ona decyzję o niewnoszeniu zastrzeżeń. Natomiast w razie zaistnienia poważnych trudności napotkanych podczas badania, czy dany środek ma charakter pomocy lub czy jest zgodny z rynkiem wewnętrznym, konieczne jest wszczęcie formalnego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE. W związku z tym ostatnim aspektem z orzecznictwa wynika, że niewystarczający lub niekompletny charakter badania przeprowadzonego przez Komisję podczas wstępnego postępowania wyjaśniającego stanowi wskazówkę co do istnienia takich trudności.

W świetle powyższych zasad skarżące podniosły w istocie, że wnioskowi, do jakiego doszła Komisja w zaskarżonej decyzji, zgodnie z którym podwyższenia kapitału nie można przypisać państwu duńskiemu i państwu szwedzkiemu, przeczą okoliczności sprawy, co świadczy o istnieniu poważnych trudności wymagających wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego.

W powyższym względzie Sąd wskazał, że o ile możliwości przypisania podwyższenia kapitału państwu duńskiemu i państwu szwedzkiemu z pewnością nie można wywodzić wyłącznie z okoliczności, iż PostNord Group, który był zobowiązany do zatwierdzenia wspomnianego podwyższenia kapitału, jest przedsiębiorstwem publicznym, konieczne jest ponadto zbadanie przez Komisję, czy można uznać, że władze publiczne były w taki czy inny sposób zaangażowane w przyjęcie tego środka.

Stwierdziwszy, że Komisja zbadała udział władz duńskich i władz szwedzkich w podwyższeniu kapitału w świetle dwunastu różnych czynników, Sąd uznał jednak, iż owo badanie i dotyczący braku udziału władz wniosek, do jakiego doszła Komisja, świadczą o istnieniu poważnych trudności, które wymagały od niej wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE.

W powyższej kwestii Sąd uznał w pierwszej kolejności, że podniesione przez skarżące argumenty, zgodnie z którymi w skład zarządu PostNordu wchodziło ośmiu z jedenastu członków, których powołanie należało do ministrów państwa duńskiego i państwa szwedzkiego, spośród których to członków dwaj byli ponadto wysokimi urzędnikami, zmierzają do wykazania, że w chwili podwyższenia kapitału PostNord korzystał ze swobody działania ograniczonej przez te państwa członkowskie. Okoliczność, że te elementy organiczne, mogące stanowić istotną wskazówkę co do możliwości przypisania podwyższenia kapitału państwu duńskiemu i państwu szwedzkiemu, nie zostały należycie uwzględnione przez Komisję, wykazuje niekompletny i niewystarczający charakter przeprowadzonego przez nią badania, a zatem stanowi pierwszą wskazówkę co do istnienia poważnych trudności.

Biorąc pod uwagę, że powiązania organiczne przedsiębiorstwa publicznego z państwem, które jest jego właścicielem, nie są co do zasady wystarczające do wykazania możliwości przypisania państwu środka przyjętego przez to przedsiębiorstwo, Sąd skupił się w drugiej kolejności na innych oznakach udziału duńskich i szwedzkich władz publicznych, którymi Komisja mogła dysponować, potwierdzających niekompletny i niewystarczający charakter przeprowadzonego przez nią badania.

W tym względzie Sąd wskazał na wstępie, że Komisja nie zbadała, czy istnienie dialogu na temat restrukturyzacji działalności PostNordu w Danii, jaki miał miejsce między tą ostatnią spółką a państwem duńskim i państwem szwedzkim, mogło dotyczyć działalności PostNord Logistics, mimo że ta informacja została przedstawiona przez ITD w jego skardze jako wskazówka roli nadzorczej i kontrolnej wspomnianych państw w odniesieniu do zatwierdzonego przez PostNord podwyższenia kapitału.

Następnie Sąd zaznaczył, że PostNord, którego głównym przedmiotem działalności jest świadczenie usług pocztowych na szczeblu krajowym w Danii i Szwecji i którego spółkom zależnym powierzono ponadto świadczenie powszechnych usług pocztowych w tych państwach członkowskich, realizuje cele interesu ogólnego wchodzące w zakres kompetencji wspomnianych państw. Tymczasem, chociaż

okoliczność ta wskazuje zgodnie z orzecznictwem, że duńskie i szwedzkie władze publiczne zwracają szczególną uwagę na decyzje podejmowane przez PostNord, to Komisja nie uwzględniła owej informacji, gdy dokonywała analizy możliwości przypisania wspomnianym państwom członkowskim zatwierdzonego przez PostNord podwyższenia kapitału.

Wreszcie Sąd stwierdził, że dokonana przez Komisję ocena, zgodnie z którą kwota podwyższenia kapitału w wartościach bezwzględnych nie mogła budzić podejrzeń co do zaangażowania państwa duńskiego i państwa szwedzkiego w przyjęcie tego środka, również wskazuje na niekompletny i niewystarczający charakter jej badania, tym bardziej, iż owa kwota wynosząca około 15,4 mln EUR przekraczała próg, powyżej którego na wewnętrzne zastrzyki kapitałowe w ramach grupy należało uzyskać zgodę PostNord, którego zarząd był ściśle powiązany z tymi państwami.

Ze względu na to, że skarżące przedstawiły dowód na istnienie poważnych trudności, których Komisja nie przezwyciężyła przy badaniu podwyższenia kapitału w świetle art. 107 TFUE, Sąd uwzględnił ich skargę w zakresie, w jakim jest ona skierowana przeciwko tej części zaskarżonej decyzji, w której Komisja, bez wszczynania formalnego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE, stwierdziła, że owego podwyższenia kapitału nie można przypisać państwu duńskiemu i państwu szwedzkiemu, w związku z czym nie stanowi ono pomocy państwa.

**Wyrok z dnia 20 września 2023 r., Belgia/Komisja (T-131/16 RENV,
[EU:T:2023:561](#))⁴⁴⁷**

Pomoc państwa – System pomocy wprowadzony w życie przez Belgię – Decyzja uznająca system pomocy za bezprawny i niezgodny z rynkiem wewnętrznym oraz nakazująca odzyskanie pomocy – Interpretacja indywidualna prawa podatkowego (tax ruling) – Zysk podlegający opodatkowaniu – Zwolnienie z opodatkowania nadmiernych zysków – Korzyść – Selektywny charakter – Naruszenie konkurencji – Odzyskanie pomocy

**Wyrok z dnia 20 września 2023 r. Magnetrol International i in./Komisja
(T-263/16 RENV, T-265/16, T-311/16, T-319/16, T-321/16, T-343/16, T-350/16,
T-444/16, T-800/16 i T-832/16, [EU:T:2023:565](#))**

Pomoc państwa – System pomocy wprowadzony w życie przez Belgię – Decyzja uznająca system pomocy za bezprawny i niezgodny z rynkiem wewnętrznym oraz nakazująca odzyskanie pomocy – Interpretacja indywidualna prawa podatkowego (tax ruling) – Zysk podlegający opodatkowaniu – Zwolnienie z opodatkowania nadmiernych zysków – Korzyść – Selektywny charakter – Odzyskanie pomocy

W latach 2004–2014 belgijskie organy podatkowe wydały interpretacje indywidualne prawa podatkowego (tax rulings) na rzecz podmiotów belgijskich należących do wielonarodowych grup przedsiębiorstw. Dzięki tym interpretacjom indywidualnym podmioty te mogły obniżyć swoją podstawę opodatkowania w Belgii, odliczając zyski uznane za „nadmierne” od zarejestrowanych przez nie zysków. Według belgijskich organów podatkowych te nadmierne zyski wynikały z synergii, korzyści skali lub innych korzyści będących konsekwencją faktu przynależności do grupy wielonarodowej, a zatem nie mogły być przypisane tym podmiotom belgijskim.

⁴⁴⁷ Streszczenie wspólne dla spraw: Belgia/Komisja (T-131/16 RENV) i Magnetrol International i in./Komisja (T-263/16 RENV, T-265/16, T-311/16, T-319/16, T-321/16, T-343/16, T-350/16, T-444/16, T-800/16 i T-832/16).

Decyzją z dnia 11 stycznia 2016 r.⁴⁴⁸ Komisja stwierdziła, że system zwolnienia z opodatkowania nadmiernych zysków, zgodnie z którym Królestwo Belgii wydało interpretacje indywidualne stanowił niezgodny z rynkiem wewnętrznym system pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Stwierdziwszy, że rozpatrywany system został wprowadzony w życie z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE, Komisja nakazała odzyskanie przyznanej w ten sposób pomocy od jej beneficjentów, których ostateczny wykaz powinien następnie zostać sporządzony przez Królestwo Belgii.

Rozpatrując skargi o stwierdzenie nieważności wniesione przez Królestwo Belgii i kilka przedsiębiorstw wskazanych w decyzji Komisji lub korzystających z interpretacji indywidualnej prawa podatkowego, Sąd stwierdził nieważność decyzji Komisji wyrokiem z dnia 14 lutego 2019 r.⁴⁴⁹ ze względu na to, że Komisja błędnie stwierdziła istnienie systemu pomocy.

W wyniku odwołania wniesionego przez Komisję Trybunał, po pierwsze, uchylił wyrok Sądu, a po drugie, ostatecznie oddalił zarzuty kwestionujące istnienie systemu pomocy i kompetencje Komisji⁴⁵⁰. Ponieważ stan postępowania nie pozwalał na wydanie orzeczenia w przedmiocie zarzutów nieważności, które nie zostały jeszcze zbadane przez Sąd, Trybunał przekazał sprawę Sądowi do ponownego rozpoznania w przedmiocie tych zarzutów.

W postępowaniu po przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania Sąd oddalił wszystkie zarzuty nieważności podlegające jego kontroli i w konsekwencji oddalił w całości skargi Królestwa Belgii i skarżących przedsiębiorstw.

Ocena Sądu

Na poparcie swoich skarg o stwierdzenie nieważności Królestwo Belgii i skarżące przedsiębiorstwa zakwestionowały w szczególności istnienie korzyści wynikającej z systemu dotyczącego nadmiernych zysków i jego selektywność.

Jeśli chodzi o system odniesienia, czyli ogólny lub „normalny” system podatkowy, w stosunku do którego należy analizować dwa poprzednie elementy, Królestwo Belgii i skarżące zarzucają Komisji, że błędnie uznała, iż system podatku dochodowego od osób prawnych w Belgii przewidywał opodatkowanie wszystkich zarejestrowanych zysków spółek, pomijając możliwość dokonania korekt. Ponadto ich zdaniem Komisja błędnie wykluczyła system nadmiernych zysków z tego systemu odniesienia.

W tym względzie z mających zastosowanie przepisów kodeksu podatków dochodowych wynikało jednak, że podstawą opodatkowania były wszystkie zyski zarejestrowane przez przedsiębiorstwa podlegające opodatkowaniu w Belgii. Zarejestrowane zyski stanowiły bowiem punkt wyjścia do obliczenia rzeczonoego podatku, w odniesieniu do którego można było dokonać przewidzianych prawem korekt dodatnich i ujemnych. Tymczasem podczas gdy mające zastosowanie przepisy uzależniały ujemną korektę zysków od spełnienia podwójnej przesłanki, a mianowicie, aby zyski podmiotu belgijskiego podlegające dostosowaniu zostały uwzględnione w zyskach innej spółki powiązanej oraz aby spółka ta osiągnęła te zyski, w wypadku gdy miały zastosowanie warunki podobne do warunków uzgodnionych między spółkami niepowiązanymi, zwolnienie z opodatkowania

⁴⁴⁸ Decyzja Komisji (UE) 2016/1699 z dnia 11 stycznia 2016 r. w sprawie programu pomocy państwa dotyczącego zwolnienia z opodatkowania nadmiernych zysków SA.37667 (2015/C) (ex 2015/NN) wdrożonego przez Belgię (Dz.U. 2016, L 260, s. 61; zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”).

⁴⁴⁹ Wyrok z dnia 14 lutego 2019 r., *Belgia i Magnetrol International/Komisja* (T-131/16 i T-263/16, [EU:T:2019:91](#)).

⁴⁵⁰ Wyrok z dnia 16 września 2021 r., *Komisja/Belgia i Magnetrol International* (C-337/19 P, [EU:C:2021:741](#)).

nadmiernych zysków zastosowane przez belgijskie organy podatkowe w ich interpretacjach indywidualnych prawa podatkowego nie podlegało tej podwójnej przesłance. W świetle tego stwierdzenia Sąd doszedł do wniosku, że Komisja słusznie uznała, iż system zwolnienia z opodatkowania nadmiernych zysków stosowany przez belgijskie organy podatkowe nie stanowił części systemu odniesienia mającego zastosowanie w niniejszej sprawie.

Sąd oddalił również krytykę przedstawioną przez Królestwo Belgii i skarżące przedsiębiorstwa odnoszącą się do stwierdzenia w zaskarżonej decyzji istnienia dotyczącego istnienia korzyści odniesionej przez beneficjentów z interpretacji indywidualnych prawa podatkowego.

Z jednej strony Sąd potwierdził, że Komisja rzeczywiście zbadała kryterium korzyści i przedstawiła elementy uwzględnione w celu stwierdzenia istnienia korzyści. Fakt, że analiza korzyści została włączona do sekcji, która obejmuje również analizę selektywności, nie ma w tym względzie wpływu. Z drugiej strony Sąd wskazał, że wprowadzenie w życie systemu dotyczącego nadmiernych zysków, charakteryzującego się przyznaniem zwolnień z naruszeniem obowiązujących warunków prawnych, mogło doprowadzić do zmniejszenia podatku, który w przeciwnym razie musiałyby zapłacić podmioty będące beneficjentami. W tych okolicznościach nie można zarzucać Komisji, że stwierdziła, iż system ten mógł sprzyjać jego beneficjentom.

Sąd oddalił ponadto różne zarzuty podniesione przeciwko stwierdzeniu przez Komisję, w wyniku jej rozumowania głównego, że system opodatkowania nadmiernych zysków stanowił odstępstwo od ogólnego systemu podatku w Belgii, ponieważ praktyka belgijskich organów podatkowych polegająca na dokonaniu jednostronnej korekty ujemnej bez konieczności wykazania, że zyski podlegające korekcie zostały włączone do zysków innej spółki i że są to zyski, które zostałyby osiągnięte przez tę inną spółkę, gdyby dane transakcje zostały zrealizowane między spółkami niezależnymi, nie jest przewidziana w tym systemie. Sąd oddalił również zarzuty podniesione przeciwko wnioskowi Komisji, zgodnie z którym korzyść wynikająca z takiej praktyki belgijskich organów podatkowych, na zasadzie odstępstwa od systemu odniesienia, nie była dostępna dla wszystkich podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji prawnej i faktycznej.

W pierwszej kolejności Sąd orzekł, że w świetle praktyki administracyjnej organów podatkowych Komisja nie popełniła błędu, stwierdzając, że podmioty należące do grupy wielonarodowej, które skorzystały ze zwolnienia z opodatkowania nadmiernych zysków zostały potraktowane inaczej niż inne podmioty w Belgii, które z niego nie skorzystały, mimo że podmioty te znajdowały się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej w świetle celu norm podatkowych ogólnego systemu, a mianowicie opodatkowania całości podlegających opodatkowaniu zysków wszystkich spółek będących rezydentami lub prowadzących działalność za pośrednictwem stałego zakładu w Belgii.

W drugiej kolejności Sąd stwierdził, że Komisja nie popełniła również błędu w ocenie, utrzymując, że rozpatrywany system był selektywny, ponieważ wykluczał spółki, które postanowiły nie dokonywać inwestycji w Belgii, nie centralizować tam działalności i nie tworzyć tam miejsc pracy. Z próbkii interpretacji indywidualnych przeanalizowanych w zaskarżonej decyzji wynikało bowiem, że wszystkie te decyzje zostały wydane w następstwie propozycji wnioskodawców dotyczących dokonania inwestycji w Belgii, relokacji niektórych funkcji lub stworzenia w tym państwie pewnej liczby miejsc pracy.

W trzeciej kolejności, biorąc pod uwagę, że żadna interpretacja indywidualna prawa podatkowego zawarta we wspomnianej próbie nie dotyczyła podmiotów należących do małych grup przedsiębiorstw, nie można również zarzucać Komisji, że twierdziła, iż rozpatrywany system jest selektywny, ponieważ nie był otwarty dla przedsiębiorstw należących do grupy o małych rozmiarach.

W tych okolicznościach Sąd nie uważał za konieczne zbadania zarzutów podniesionych wobec rozumowania dotyczącego selektywności przeprowadzonego przez Komisję tytułem ewentualnym, ze względu na to, że owo zwolnienie z opodatkowania nadmiernych zysków stanowiło odstępstwo od zasady ceny rynkowej.

Sąd oddalił ponadto argumentację Królestwa Belgii, zgodnie z którą system dotyczący nadmiernych zysków nie był finansowany przy użyciu zasobów państwowych, ponieważ nadmierne zyski nie wchodziły w zakres jego kompetencji podatkowych.

W tej kwestii Sąd wyjaśnił, że na mocy wspólnego systemu opodatkowania zysków spółek w Belgii całkowita kwota zysków odnotowanych przez spółki będące rezydentami podlega zasadniczo opodatkowaniu w Belgii. Tak więc to właśnie uwzględniając ten wybór dokonany przez ustawodawcę belgijskiego w ramach wykonywania przysługujących jemu kompetencji podatkowych, Komisja mogła dojść do wniosku, że nieopodatkowanie nadmiernych zysków podmiotów belgijskich należących do grup wielonarodowych, podczas gdy pierwotnie stanowiły one dochody podlegające opodatkowaniu, stanowiło utratę dochodów, które należały do tego państwa.

Nie przekonuje również argumentacja Królestwa Belgii, zgodnie z którą zwolnienie z opodatkowania nadmiernych zysków stosowane przez organy podatkowe było uzasadnione charakterem i ogólną strukturą systemu podatkowego, a w szczególności celem unikania podwójnego opodatkowania. W praktyce bowiem takie zwolnienie nie było uzależnione od spełnienia warunku wykazania, że nadmierne zyski zostały włączone do zysków innej spółki powiązanej ani że zostały one rzeczywiście opodatkowane w innym państwie. Komisja zatem słusznie stwierdziła, że system zwolnień będący przedmiotem niniejszego postępowania nie rozwiązuje w sposób konieczny i proporcjonalny problemu podwójnego opodatkowania.

Komisja nie popełniła również błędu, stwierdzając, że system zwolnienia z opodatkowania nadmiernych zysków zakłócał konkurencję lub groził jej zakłóceniem i mógł wpływać na wymianę handlową wewnątrz Unii.

W tym względzie Sąd zauważył, że rozpatrywany system zwolnienia mógł zmienić działalność w ramach grup przedsiębiorstw obejmujących podmiot belgijski, ponieważ decyzje dotyczące inwestycji, lokalizacji działalności i tworzenia miejsc pracy mogły być podejmowane w taki sposób, aby ów podmiot belgijski osiągał zyski, które następnie byłyby zwolnione w Belgii. W tych okolicznościach nie można czynić Komisji zarzutu z tego, że uznała, iż pomoc przyznana w ramach interpretacji indywidualnych mogła wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi i zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem.

Sąd oddalił ponadto zarzuty Królestwa Belgii i skarżących przedsiębiorstw oparte na błędach, jakich dopuściła się Komisja, gdy wskazała ona podmioty belgijskie, które otrzymały interpretację indywidualną, oraz grupy wielonarodowe, do których należały jako beneficjenci rozpatrywanego systemu.

W tym względzie Sąd wskazał, że w zaskarżonej decyzji Komisja zwróciła uwagę na okoliczności pozwalające jej na stwierdzenie istnienia co do zasady powiązań kontrolnych w ramach wielonarodowych grup przedsiębiorstw, do których należały podmioty belgijskie, które uzyskały interpretacje indywidualne. Biorąc pod uwagę te okoliczności Komisja nie przekroczyła przysługującego jej szerokiego zakresu uznania, gdy stwierdziła, iż wspomniane grupy stanowiły wraz z tymi podmiotami jednostkę gospodarczą korzystającą w ramach tego systemu z pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. W świetle tych rozważań Komisja nie naruszyła również zasad pewności prawa i legalności, nakazując odzyskanie od wspomnianych grup bezprawnie przyznanej pomocy.

Ponadto z zaskarżonej decyzji wynika również, że zgodnie z orzecznictwem Komisja przedstawiła wyjaśnienia umożliwiające Królestwu Belgii sprawdzenie indywidualnej sytuacji każdego zainteresowanego przedsiębiorstwa zarówno w odniesieniu do beneficjentów, od których pomoc należy odzyskać, jak i co do kwoty podlegającej odzyskaniu.

W tym samym kontekście Sąd odrzucił argumenty skarżących przedsiębiorstw oparte na naruszeniu zasady proporcjonalności ze względu na to, że odzyskanie pomocy zostało nakazane od wszystkich

beneficjentów, niezależnie od ich wielkości, zasobów i stopnia wyrafinowania. Ponieważ odzyskanie pomocy państwa jest jedyną konsekwencją jej niezgodności z prawem i niezgodności z regułami w dziedzinie pomocy państwa, nie może ono zależeć od sytuacji jej beneficjentów.

Wreszcie Sąd oddalił zarzut szczegółowy skarżących przedsiębiorstw oparty na okoliczności, że nakazując odzyskanie kwoty równej podatkowi, który obciążałby dochody beneficjentów w braku interpretacji indywidualnej prawa podatkowego, bez uwzględnienia ewentualnych dodatnich korekt, które mogłyby zostać dokonane przez inny organ podatkowy z tytułu nadmiernych zysków, zaskarżona decyzja nakazuje odzyskanie kwoty, która może być wyższa niż korzyść uzyskana przez beneficjentów.

W tym względzie Sąd przypomniał z jednej strony, że Komisja nie jest zobowiązana do przeprowadzenia analizy pomocy przyznanej w każdym indywidualnym przypadku na podstawie systemu pomocy. Zbadanie indywidualnej sytuacji każdego z przedsiębiorstw, których dana pomoc dotyczy, będzie konieczne dopiero na etapie odzyskiwania pomocy. Z drugiej strony zaskarżona decyzja w żadnym wypadku nie ma wpływu na prawa, na które mógłby powoływać się każdy podatnik na podstawie mających zastosowanie umów o unikaniu podwójnego opodatkowania, w szczególności w celu uzyskania odpowiedniej korekty jego dochodów podlegających opodatkowaniu w następstwie dodatniej korekty dokonanej przez organy podatkowe innych jurysdykcji.

**Wyrok z dnia 27 września 2023 r., Banco Santander i in./Komisja (T-12/15,
T-158/15 i T-258/15, [EU:T:2023:583](#))**

Pomoc państwa – System pomocy wprowadzony w życie przez Hiszpanię – Odliczenie od podatku dochodowego od osób prawnych umożliwiające przedsiębiorstwom mającym rezydencję podatkową w Hiszpanii amortyzację wartości firmy wynikającej z nabycia udziałów pośrednich w przedsiębiorstwach zagranicznych poprzez nabycie udziałów bezpośrednich w zagranicznych spółkach holdingowych – Decyzja uznająca system pomocy za bezprawny i niezgodny z rynkiem wewnętrznym i nakazująca odzyskanie wypłaconej pomocy – Decyzja 2011/5/WE – Decyzja 2011/282/UE – Zakres stosowania – Cofnięcie aktu – Pewność prawa – Uzasadnione oczekiwania

W celu zachęcenia przedsiębiorstw hiszpańskich do inwestowania poza granicami kraju w art. 12 ust. 5 hiszpańskiej ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (zwanej dalej „TRLIS”)⁴⁵¹ przewidziano, pod pewnymi warunkami, amortyzację podatkową finansowej wartości firmy w związku z nabyciem co najmniej 5 % udziałów w przedsiębiorstwie zagranicznym. Na potrzeby tego przepisu finansową wartość firmy zdefiniowano jako tę część różnicy między ceną zakupu udziałów a ich wartością księgową w dniu nabycia, która nie została wykazana jako składnik aktywów przedsiębiorstwa z siedzibą poza Hiszpanią.

W latach 2005 i 2006 ten system amortyzacji podatkowej (zwany dalej „rozpatrywanym systemem”) był przedmiotem szeregu pytań ze strony członków Parlamentu Europejskiego⁴⁵². W odpowiedziach

⁴⁵¹ Ley 43/1995 del Impuesto sobre Sociedades (ustawa 43/1995 o podatku dochodowym od osób prawnych) z dnia 27 grudnia 1995 r. (BOE nr 310 z dnia 28 grudnia 1995 r., s. 37072).

⁴⁵² W przedmiocie tego systemu wydano już m.in. wyroki: z dnia 21 grudnia 2016 r., *Komisja/World Duty Free Group i in.* (C-20/15 P i C-21/15 P, [EU:C:2016:981](#)); z dnia 6 października 2021 r., *Sigma Alimentos Exterior/Komisja* (C-50/19 P, [EU:C:2021:792](#)); z dnia 6 października 2021 r., *World Duty Free Group i Hiszpania/Komisja* (C-51/19 P i C-64/19 P, [EU:C:2021:792](#)); z dnia 6 października 2021 r., *Banco Santander/Komisja* (C-52/19 P, [EU:C:2021:794](#)); z dnia 6 października 2021 r., *Banco Santander i in./Komisja* (C-53/19 P i C-65/19 P, [EU:C:2021:795](#)); z dnia 6 października 2021 r., *Axa Mediterranean/Komisja* (C-54/19 P, [EU:C:2021:796](#)); z dnia 6 października 2021 r., *Prosegur Compañía de Seguridad/Komisja* (C-55/19 P, [EU:C:2021:797](#)), a także z dnia 15 listopada 2018 r., *Deutsche Telekom/Komisja* (T-207/10, [EU:T:2018:786](#)).

z dni 19 stycznia i 17 lutego 2006 r. Komisja Europejska potwierdziła, że system ten nie jest objęty zakresem stosowania przepisów dotyczących pomocy państwa.

Pismem z dnia 26 marca 2007 r. Komisja niemniej jednak zwróciła się do władz hiszpańskich o dostarczenie informacji umożliwiających ocenę zakresu obowiązywania rozpatrywanego systemu i wywartych przez niego skutków, w szczególności w odniesieniu do objętych nim transakcji. W odpowiedzi władze hiszpańskie wyjaśniły, że odliczeniu w ramach rozpatrywanego systemu podlega jedynie finansowa wartość firmy wynikająca z bezpośredniego nabycia udziałów.

Po wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego w drodze decyzji opublikowanej jako streszczenie w grudniu 2007 r. Komisja wydała decyzje 2011/5⁴⁵³ i 2011/282⁴⁵⁴ (zwane dalej „pierwotnymi decyzjami”), w których uznała rozpatrywany system za niezgodny z rynkiem wewnętrznym. Jednakże w świetle uzasadnionych oczekiwań, które powstały po stronie niektórych przedsiębiorstw będących beneficjentami wskutek odpowiedzi udzielonych przez Komisję w dniach 19 stycznia i 17 lutego 2006 r., instytucja ta przyznała, że system ten może być nadal stosowany przez cały przewidziany w nim okres amortyzacji w odniesieniu do transakcji nabycia udziałów dokonanych przed publikacją decyzji o wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego, a nawet, pod pewnymi warunkami, przed publikacją decyzji 2011/282.

W kwietniu 2012 r. władze hiszpańskie poinformowały Komisję o wydaniu przez hiszpańską dyрекcję generalną ds. podatkowych nowej wiążącej opinii (zwanej dalej „nową interpretacją administracyjną”), zgodnie z którą rozpatrywany system ma zastosowanie do finansowej wartości firmy wynikającej nie tylko z bezpośredniego nabycia udziałów w przedsiębiorstwach zagranicznych, ale również z nabycia pośredniego, w tym również w drodze przeprowadzonych już transakcji.

Po wszczęciu drugiego formalnego postępowania wyjaśniającego Komisja stwierdziła w decyzji z dnia 15 października 2014 r.⁴⁵⁵, że nowa interpretacja administracyjna nie jest objęta decyzjami pierwotnymi i że stanowi ona nową pomoc niezgodną z rynkiem wewnętrznym. Komisja odmówiła ponadto uznania istnienia uzasadnionych oczekiwań, jakie powstały po stronie niektórych przedsiębiorstw będących beneficjentami pomocy na warunkach określonych w tym względzie w decyzjach pierwotnych. W konsekwencji Komisja zażądała, aby Królestwo Hiszpanii zaprzestało stosowania systemu pomocy w postaci wynikającej z nowej interpretacji administracyjnej i by odzyskało wszelką pomoc przyznaną na jego podstawie.

Sąd, do którego wpłynął szereg skarg o stwierdzenie nieważności wniesionych przez przedsiębiorstwa hiszpańskie, które skorzystały z amortyzacji podatkowej finansowej wartości firmy wynikającej z pośredniego nabycia udziałów w zagranicznych przedsiębiorstwach, stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji ze względu na naruszenie zasad pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań.

Ocena Sądu

⁴⁵³ Decyzja Komisji 2011/5/WE z dnia 28 października 2009 r. w sprawie amortyzacji podatkowej finansowej wartości firmy w związku z nabyciem udziałów w zagranicznych przedsiębiorstwach C 45/07 (ex NN 51/07, ex CP 9/07) wdrożonej przez Hiszpanię (Dz.U. 2011, L 7, s. 48).

⁴⁵⁵ Decyzja Komisji (UE) 2015/314/UE z dnia 15 października 2014 r. w sprawie pomocy państwa SA.35550 (2013/C) (ex 13/NN) (ex 12/CP) wdrożonej przez Hiszpanię – Program dotyczący amortyzacji podatkowej finansowej wartości firmy w związku z nabyciem udziałów w zagranicznych przedsiębiorstwach (Dz.U. 2015, L 56, s. 38, zwana dalej „zaskarżoną decyzją”).

Na poparcie swoich skarg skarżące zakwestionowały, w pierwszej kolejności, uznanie przez Komisję nowej interpretacji administracyjnej za nową pomoc. W tym kontekście podniosły one w istocie, że pośrednie nabycie udziałów było już objęte decyzjami pierwotnymi, efektem czego Komisja nie była już uprawniona do wydania zaskarżonej decyzji w odniesieniu do konkretnie tego rodzaju transakcji.

W tym względzie Sąd zauważył przede wszystkim, że z brzmienia decyzji pierwotnych wynika, iż, pomimo udzielonych przez władze hiszpańskie w trakcie postępowania administracyjnego zapewnień, zgodnie z którymi rozpatrywany system dotyczy wyłącznie bezpośredniego nabycia udziałów, Komisja zbadała ten system jako obejmujący zarówno bezpośrednie, jak i pośrednie nabycie udziałów. Ponadto z dowodów przedstawionych przez Komisję w zaskarżonej decyzji nie można w uzasadniony sposób wywnioskować, że nowa interpretacja administracyjna rozszerzyła zakres stosowania art. 12 ust. 5 TRLIS.

W świetle tych rozważań Sąd stwierdził, że, wbrew temu, co stwierdziła Komisja w zaskarżonej decyzji, już decyzje pierwotne obejmowały, do celu zastosowania rozpatrywanego systemu, pośrednie nabycie udziałów.

W tych okolicznościach Sąd zbadał następnie, czy biorąc pod uwagę zakres zastosowania decyzji pierwotnych, Komisja miała prawo wydać zaskarżoną decyzję.

W tym względzie Sąd podkreślił, że w zaskarżonej decyzji ustanowiony został wymóg, aby Królestwo Hiszpanii odzyskało całość pomocy przyznanej w wykonaniu rozpatrywanego systemu zastosowanego do pośredniego nabycia udziałów, podczas gdy część tej pomocy nie podlega obowiązkowi odzyskania pomocy w oparciu o decyzje pierwotne ze względu na uzasadnione oczekiwania, których istnienie przyznała w nich Komisja. Jest to zaś równoznaczne z cofnięciem pierwotnych decyzji w zakresie, w jakim dotyczyły one pośredniego nabycia udziałów.

Zgodnie z art. 9 rozporządzenia nr 659/1999⁴⁵⁶ w związku z jego art. 13 ust. 3 uchylenie decyzji jest niewątpliwie możliwe w przypadku, gdy decyzja została podjęta na podstawie udzielonych w toku procedury nieprawidłowych informacji, które były czynnikiem dla niej decydującym. Niemniej jednak w aktach sprawy nie ma niczego, co świadczyłoby o tym, że Komisja miała się oprzeć na nieprawidłowych informacjach przekazanych w toku postępowania administracyjnego, które doprowadziło do wydania zaskarżonej decyzji, a instytucja ta zresztą nie powołuje się na żadne tego rodzaju informacje.

Podobnie, chociaż ww. przepisy rozporządzenia nr 659/1999 stanowią jedynie szczególny wyraz ogólnej zasady prawa, zgodnie z którą cofnięcie z mocą wsteczną niezgodnego z prawem aktu administracyjnego, który stworzył prawa podmiotowe, jest dopuszczalne, Komisja nigdy nie twierdziła, że pierwotne decyzje były niezgodne z prawem w zakresie, w jakim dotyczyły pośredniego nabycia udziałów. W niniejszej sprawie w żaden sposób nie chodzi bowiem o cofnięcie aktu niezgodnego z prawem, lecz o cofnięcie dwóch decyzji, które były zgodne z prawem, a mianowicie decyzji pierwotnych w zakresie, w jakim dotyczyły one pośredniego nabycia udziałów.

Zgodnie zaś z utrwalonym orzecznictwem cofnięcie ze skutkiem wstecznym zgodnego z prawem aktu administracyjnego, który przyznaje prawa podmiotowe lub podobne korzyści, jest sprzeczne z ogólnymi zasadami prawa.

⁴⁵⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. [108 TFUE] (Dz.U. 1999, L 83, s. 1).

W tym względzie Sąd stwierdził, po pierwsze, że pierwotne decyzje przyznały Królestwu Hiszpanii prawo podmiotowe do wprowadzenia w życie rozpatrywanego systemu w odniesieniu do niektórych transakcji nabycia udziałów, i, dodatkowo, przedsiębiorstwom będącym beneficjentami pomocy prawo podmiotowe do tego, by nie musiały zwracać części bezprawnie przyznanej pomocy, i, po drugie, że w zaskarżonej decyzji następnie prawo to zostało cofnięte w odniesieniu do pośredniego nabycia udziałów. Tak więc poza tym, że zaskarżona decyzja narusza zasadę pewności prawa, podważono w niej również uzasadnione oczekiwania, które władze hiszpańskie i zainteresowane przedsiębiorstwa mogły opierać na pierwotnych decyzjach w odniesieniu do stosowania tych decyzji do pośredniego nabycia udziałów.

W świetle tego naruszenia prawa, którego dopuściła się Komisja, Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji w całości.

Tytułem uzupełnienia Sąd uwzględnił w drugiej kolejności zarzuty skarżących dotyczące naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań w świetle odpowiedzi udzielonych przez Komisję na pytania członków Parlamentu Europejskiego w 2006 r.

Zdaniem Sądu bowiem w drodze tych skierowanych do Parlamentu oświadczeń Komisja udzieliła dokładnych, bezwarunkowych i spójnych zapewnień o takim charakterze, że beneficjenci rozpatrywanego systemu, czy to z tytułu bezpośredniego, czy też pośredniego nabycia udziałów, żywili uzasadnione nadzieje, iż rozpatrywany system pomocy jest zgodny z prawem w tym znaczeniu, że nie wchodzi w zakres stosowania przepisów dotyczących pomocy państwa, oraz iż w konsekwencji żadna z wynikających z tego systemu korzyści nie może zostać następnie przedmiotem postępowania w sprawie odzyskania pomocy.

Ponadto fakt, że skarżące wiedziały o pierwotnej interpretacji administracyjnej, która wykluczała pośrednie nabycie udziałów z zakresu art. 12 ust. 5 TRLIS, nie pozbawia oczekiwań, jakie mogły one wywieść z oświadczeń Komisji, ich uzasadnionego charakteru. Zgodnie bowiem z orzecznictwem przy ocenie uzasadnionych oczekiwań beneficjentów rozpatrywanego systemu należy brać pod uwagę jedynie te oświadczenia i zachowania, które pochodzą od Komisji.

W związku z tym, przy założeniu, że Komisja miała prawo wydać zaskarżoną decyzję, nie mogła ona, nie dopuszczając się przy tym naruszenia prawa, odmówić uznania w tej decyzji uzasadnionych oczekiwań, jakie powstały po stronie beneficjentów rozpatrywanego systemu z tytułu pośredniego nabycia przez nich udziałów dokonanego przed publikacją decyzji o wszczęciu pierwszego formalnego postępowania wyjaśniającego, a nawet, pod pewnymi warunkami, przed publikacją decyzji 2011/282, w taki sam sposób jak w pierwotnych decyzjach.

Wyrok z dnia 20 grudnia 2023 r., Ryanair i Malta Air/Komisja (Air France-KLM i Air France; COVID-19) (T-494/21, [EU:T:2023:831](#))

Pomoc państwa – Pomoc przyznana przez Francję na rzecz Air France i Air France-KLM w kontekście pandemii COVID-19 – Dokapitalizowanie – Decyzja uznająca pomoc za zgodną z rynkiem wewnętrznym – Skarga o stwierdzenie nieważności – Legitymacja procesowa czynna – Istotne naruszenie pozycji skarżącego na rynku – Dopuszczalność – Określenie beneficjenta pomocy w kontekście grupy spółek

W kwietniu 2020 r. Republika Francuska zgłosiła Komisji Europejskiej plan pomocy na rzecz przedsiębiorstwa lotniczego Air France, będącego spółką zależną holdingu Air France-KLM. Zgłoszona pomoc polegała, po pierwsze, na gwarancji państwowej w wysokości 90 % udzielonej przez konsorcjum banków pożyczki w wysokości 4 mld EUR, i, po drugie, na pożyczce akcjonariusza w maksymalnej wysokości 3 mld EUR.

Następnie w marcu 2021 r. Republika Francuska zgłosiła Komisji plan pomocy na rzecz Air France i holdingu Air France-KLM, mającej na celu dokapitalizowanie tych dwóch spółek na kwotę 4 mld EUR poprzez podwyższenie kapitału i przekształcenie pożyczki akcjonariusza w instrument hybrydowy, zrównany z inwestycją w kapitał własny holdingu.

Środki te, które wpisują się w kontekst szeregu innych środków pomocy mających na celu wsparcie spółek należących do grupy Air France-KLM, miały na celu sfinansowanie natychmiastowych potrzeb związanych z płynnością Air France i holdingu Air France-KLM, pomagając im w ten sposób przezwyciężyć negatywne skutki pandemii COVID-19.

Decyzją z dnia 4 maja 2020 r. (zwaną dalej „decyzją Air France”)⁴⁵⁷, skorygowaną dwukrotnie w grudniu 2020 r. i w lipcu 2021 r. oraz decyzją z dnia 5 kwietnia 2021 r. (zwaną dalej „decyzją Air France-KLM i Air France”)⁴⁵⁸, Komisja stwierdziła, że zgłoszone jej środki stanowią pomoc państwa zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE⁴⁵⁹ i komunikatu Komisji z dnia 19 marca 2020 r. zatytułowanego „Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19”⁴⁶⁰.

W decyzji Air France Komisja uznała, że beneficjentami zgłoszonej pomocy są Air France i jej spółki zależne. Za beneficjentów tego środka nie zostały zaś uznane ani holding Air France-KLM, ani inne jego spółki zależne, w tym KLM i kontrolowane przez nią spółki. W decyzji Air France-KLM i Air France Komisja wskazała jako beneficjentów zgłoszonej pomocy zarówno Air France i jej spółki zależne, jak i holding Air France-KLM i jego spółki zależne, z wyjątkiem KLM i jej spółek zależnych.

Przedsiębiorstwa lotnicze Ryanair i Malta Air wniosły skargi o stwierdzenie nieważności ww. decyzji Komisji. Ósma izba Sądu w składzie powiększonym uwzględniła te skargi, stwierdzając, że Komisja popełniła oczywisty błąd w ocenie przy określaniu beneficjentów zgłoszonej pomocy, i, co za tym idzie, naruszyła art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE. W tych ramach Sąd przedstawił wyjaśnienia dotyczące kwestii określenia beneficjenta środka pomocy w kontekście grupy spółek.

Ocena Sądu

Na poparcie skarg wnoszące je zakwestionowały w szczególności wyłączenie, z jednej strony, holdingu Air France-KLM i KLM (decyzja Air France) i, z drugiej strony, KLM (decyzja Air France i KLM) z kręgu beneficjentów zgłoszonych środków.

⁴⁵⁷ Decyzja Komisji C(2020) 2983 final z dnia 4 maja 2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.57082 (2020/N) – Francja – COVID 19 – Tymczasowe ramy prawne z art. 107 ust. 3 lit. b) – Gwarancja i pożyczka akcjonariusza na rzecz Air France, skorygowana decyzjami Komisji C(2020) 9384 final z dnia 17 grudnia 2020 r. i C(2021) 5701 final z dnia 26 lipca 2021 r.

⁴⁵⁸ Decyzja Komisji C(2021) 2488 final z dnia 5 kwietnia 2021 r. w sprawie pomocy państwa SA. 59913 – Francja – COVID-19 – Dokapitalizowanie Air France i Air France-KLM oraz decyzja Komisji C(2020) 2983 final z dnia 4 maja 2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.57082 (2020/N) – Francja – COVID-19 – Tymczasowe ramy prawne z art. 107 ust. 3 lit. b) – Gwarancja i pożyczka akcjonariusza na rzecz Air France, skorygowana decyzjami Komisji C(2020) 9384 final z dnia 17 grudnia 2020 r. i C(2021) 5701 final z dnia 26 lipca 2021 r. (zwane dalej „zaskarżonymi decyzjami”).

⁴⁵⁹ Zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE pomoc mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego może, pod pewnymi warunkami, zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym.

⁴⁶⁰ Komunikat Komisji z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie tymczasowych ram środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 (Dz.U. 2020, C 91 I, s. 1), zmieniony w dniach 4 kwietnia 2020 r. (Dz.U. 2020, C 112 I, s. 1), 13 maja 2020 r. (Dz.U. 2020, C 164, s. 3) i 29 czerwca 2020 r. (Dz.U. 2020, C 218, s. 3) (zwany dalej „ramami tymczasowymi”).

W tym względzie Sąd przypomniał, że choć Komisja dysponuje przy określaniu beneficjentów zgłoszonego środka pomocowego szerokimi uprawnieniami dyskrecyjnymi, niemniej jednak sąd Unii powinien nie tylko zbadać materialną prawdziwość przytoczonych dowodów, ich wiarygodność i spójność, ale także sprawdzić, czy te dowody stanowią zbiór istotnych danych, które należy wziąć pod uwagę w celu oceny złożonej sytuacji, i czy mogą one stanowić poparcie dla wniosków wyciągniętych na ich podstawie.

Ponadto z orzecznictwa oraz z komunikatu Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa⁴⁶¹ wynika, że do celów stosowania przepisów dotyczących pomocy państwa szereg odrębnych podmiotów prawnych można uznać za tworzące jedną jednostkę gospodarczą. Do czynników branych pod uwagę przy ustalaniu tego, czy mamy do czynienia z taką jednostką gospodarczą, należą w szczególności łączące te podmioty powiązania kapitałowe, organizacyjne, funkcjonalne i gospodarcze, umowy przewidujące przyznanie zgłoszonej pomocy, a także kontekst, w jaki się ta pomoc wpisuje.

Biorąc pod uwagę te wyjaśnienia, Sąd zauważył przede wszystkim, że opisane w zaskarżonych decyzjach powiązania kapitałowe i organizacyjne w ramach grupy Air France-KLM świadczą o tym, iż wchodzące w skład tej grupy odrębne podmioty prawne stanowią, do celów stosowania przepisów dotyczących pomocy państwa, jedną jednostkę gospodarczą. W tym względzie Sąd podkreślił, że z ustaleń Komisji wynika, iż holding Air France-KLM rzeczywiście sprawuje kontrolę nad Air France i KLM, wywierając bezpośrednio lub pośrednio wpływ na zarządzanie nimi, i tym samym bierze udział w prowadzonej przez nie działalności gospodarczej. Ponadto, w myśl tych stwierdzeń, na poziomie tej grupy istnieje scentralizowana procedura podejmowania decyzji i pewien stopień koordynacji, zapewniane za pośrednictwem organów mieszanych skupiających wysokich rangą przedstawicieli holdingu Air France-KLM, Air France i KLM, przynajmniej w odniesieniu do podejmowania niektórych ważnych decyzji.

Wyciągnięty przez Komisję wniosek, zgodnie z którym holding Air France-KLM, Air France i KLM nie stanowią – do celów określenia tego, kto jest beneficjentem zgłoszonych środków pomocy – jednej jednostki gospodarczej, podważa ponadto fakt istnienia łączących te podmioty powiązań funkcjonalnych i gospodarczych. Przedstawiony w zaskarżonych decyzjach opis tych powiązań oraz różnego rodzaju przykłady przywołane w tym względzie przez spółki Ryanair i Malta Air świadczą bowiem o pewnej integracji i współpracy funkcjonalnej, komercyjnej i finansowej między tymi podmiotami.

Następnie Sąd wskazał, że wbrew temu, co twierdzi Komisja, ramy umowne, na podstawie których przyznawane są zgłoszone środki, oraz zobowiązania podjęte przez Republikę Francuską w kontekście decyzji Air France-KLM i Air France, nie stoją na przeszkodzie uznaniu holdingu Air France-KLM, Air France i KLM za jedną jednostkę gospodarczą. W tym względzie Sąd wyjaśnił, że ani przytoczone przez Komisję postanowienia umowne, ani zobowiązania podjęte przez Republikę Francuską nie pozwalają na ograniczenie kręgu beneficjentów zgłoszonych środków, odpowiednio, do holdingu Air France-KLM i Air France. W odniesieniu do decyzji Air France-KLM i Air France Sąd podkreślił ponadto, że poprawa sytuacji finansowej holdingu Air France-KLM w następstwie zgłoszonego środka skutkowałaby w każdym razie wykluczeniem ryzyka jej upadłości i, co za tym idzie, upadłości jej spółki zależnej KLM i kontrolowanych przez nią spółek.

Sąd, biorąc pod uwagę chronologiczny i strukturalny związek między środkami będącymi przedmiotem zaskarżonych decyzji oraz podkreślając, że decyzja Air France-KLM i Air France została

⁴⁶¹ Zawiadomienie Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. 2016, C 262, s. 1).

wydana przed wydaniem w odniesieniu do decyzji Air France drugiej decyzji korygującej, stwierdził ponadto, że Komisja przy badaniu zgłoszonych jej środków powinna była wziąć pod uwagę istnienie tych poszczególnych decyzji. Komisja nie wyjaśniła zaś powodów, dla których w zaskarżonych decyzjach określiła ona beneficjentów zgłoszonych środków pomocy w inny sposób. Wreszcie, Sąd oddalił argumentację Komisji,

zgodnie z którą zgłoszone środki pomocy wywołują w stosunku do holdingu Air France-KLM i jego innych spółek zależnych (decyzja Air France) oraz wobec KLM i jej spółek zależnych (decyzja Air France-KLM i Air France) co najwyżej zwykłe uboczne skutki gospodarcze. W tym względzie Sąd przypomniał, że przewidywalne z perspektywy *ex ante* skutki tych środków sugerują, iż przewidywane rozwiązanie w zakresie finansowania mogło przysparzać korzyści całej grupie Air France-KLM poprzez poprawę jej ogólnej sytuacji finansowej. Zgodnie zaś z komunikatem Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa takie rozwiązanie w zakresie finansowania świadczy o istnieniu co najmniej pośredniej korzyści przysporzonej na rzecz grupy Air France-KLM, w tym KLM i jej spółek zależnych.

Uwzględniając wszystkie te okoliczności, Sąd doszedł do wniosku, że Komisja popełniła oczywisty błąd w ocenie wykluczając, z jednej strony, holding Air France-KLM i jego inne spółki zależne, w tym KLM i jej spółki zależne (decyzja Air France), z drugiej strony, oraz KLM i jej spółki zależne (decyzja Air France-KLM i Air France) z kręgu beneficjentów zgłoszonych środków pomocy. Ze względu na to, że to błędne określenie beneficjentów może mieć wpływ na całokształt przeprowadzanej na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE i ram tymczasowych analizy zgodności zgłoszonych środków z rynkiem wewnętrznym, Sąd stwierdził nieważność zaskarżonych decyzji.

IV. Wzory

Wyrok z dnia 22 marca 2023 r., B&Bartoni/EUIPO – Hypertherm (Elektroda do umieszczenia w palniku) (T-617/21, [EU:T:2023:152](#))

Wzór wspólnotowy – Postępowanie w sprawie unieważnienia prawa do wzoru – Zarejestrowany wzór wspólnotowy przedstawiający elektrodę do umieszczenia w palniku – Podstawa unieważnienia – Artykuł 4 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 6/2002 – Część składowa produktu złożonego

Hypertherm, Inc. jest właścicielem wzoru wspólnotowego przedstawiającego elektrodę do umieszczenia w palniku, który stanowi część systemu cięcia plazmowego. B&Bartoni spol. s.r.o. złożyła w Urzędzie Unii Europejskiej ds. Własności Intelektualnej (EUIPO) wniosek o unieważnienie prawa do wzoru ze względu na to, że nie spełnia on przesłanek ochrony wzorów wspólnotowych, gdyż elektroda nie jest widoczna podczas normalnego użytkowania palnika⁴⁶². Wniosek ten został początkowo uwzględniony przez Wydział Unieważnień, ale następnie oddalony przez Izbę Odwoławczą, która uznała, że przedstawionego w spornym wzorze wspólnotowym produktu nie można uznać za część składową produktu złożonego.

Sąd, orzekając w składzie powiększonym, dokonał wykładni pojęcia „część składowa produktu złożonego” w rozumieniu art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 6/2002. Sąd wypowiedział się po raz pierwszy w kwestii, czy element zużywalny, taki jak w tym wypadku elektroda, może stanowić część składową produktu złożonego.

Ocena Sądu

Tytułem wstępu Sąd wskazał, że kwestię, czy dany produkt odpowiada pojęciu „części składowej produktu złożonego”, należy oceniać indywidualnie dla każdego przypadku, na podstawie szeregu istotnych wskaźników. W związku z tym, aby ocenić, czy rozpatrywana elektroda stanowi część składową produktu złożonego, zbadał on istotność czterech wskaźników uwzględnionych przez Izbę Odwoławczą w zaskarżonej decyzji.

W pierwszej kolejności Sąd uznał, że zużywalny charakter elektrody jest istotnym wskaźnikiem dla oceny tego, czy stanowi ona część składową produktu złożonego. W szczególności, wobec braku definicji pojęcia „części składowej produktu złożonego” w rozporządzeniu nr 6/2002, typowe cechy elementu zużywalnego, takie jak brak silnego i trwałego związku z produktem złożonym oraz regularny zakup i wymiana elektrody ze względu na krótki okres jej użytkowania, stanowią istotne wskaźniki dla określenia tego, co stanowi część składową produktu złożonego. W tym względzie Sąd przypomniał, że części składowe produktu złożonego są komponentami zaprojektowanymi w celu złożenia w jeden złożony przedmiot przemysłowy lub rzemieślniczy, które mogą być wymieniane w taki sposób, aby umożliwić demontaż i ponowny montaż takiego przedmiotu. Tymczasem rozpatrywana elektroda, jako element zużywalny palnika, jest zaprojektowana tak, aby mogła być łatwo dodana do tego palnika, szybko zużytkowana lub zastosowana i łatwo wymieniona przez użytkownika końcowego, bez konieczności przeprowadzenia przy tym demontażu i ponownego montażu takiego przedmiotu. Ponadto użytkownik końcowy, który regularnie kupuje i wymienia

⁴⁶² Zgodnie z brzmieniem art. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 6/2002 z dnia 12 grudnia 2001 r. w sprawie wzorów wspólnotowych (Dz.U. 2002, L 3, s. 1) wzór stosowany lub zawarty w produkcie, który stanowi część składową produktu złożonego, jest uważany za nowy i posiada indywidualny charakter tylko wtedy, gdy część składowa włączona do produktu złożonego pozostaje widoczna podczas zwykłego używania tego produktu.

elektrodę, jest w stanie dostrzec i ocenić jej właściwości, niezależnie od jej widoczności po zainstalowaniu w palniku.

W drugiej kolejności Sąd stwierdził, że kwestia, czy wymiana produktu wymaga demontażu i ponownego montażu produktu złożonego, jest również istotnym czynnikiem, jaki należy uwzględnić przy ustalaniu, czy taki produkt stanowi część składową produktu złożonego. Uwzględnienie bowiem „demontażu” i „ponownego montażu” opiera się na rozporządzeniu 6/2002⁴⁶³ i orzecznictwie Trybunału⁴⁶⁴. W związku z tym jest mniej prawdopodobne, by produkt, który przy jego wymianie nie wymaga demontażu i ponownego montażu produktu, z którym jest zintegrowany, i który został specjalnie zaprojektowany do regularnej i prostej wymiany przez użytkowników końcowych, stanowił część składową produktu złożonego, niż produkt, który jest zwykle wymieniany przez specjalistów posiadających specjalistyczną wiedzę do przeprowadzenia takiej wymiany. W niniejszym wypadku wymiana elektrody jest czynnością prostą dla użytkownika końcowego, której nie można uznać za „demontaż” i „ponowny montaż” palnika w rozumieniu rozporządzenia 6/2002.

W trzeciej kolejności Sąd stwierdził, po pierwsze, że kompletność produktu złożonego, bez rozpatrywanej elektrody, stanowi istotny wskaźnik przy ocenie pojęcia „części składowej produktu złożonego”. W tym względzie Sąd podkreślił, że w sytuacji gdy palnik zostanie zakupiony bez elektrody lub gdy elektroda zostanie usunięta z palnika, użytkownik końcowy nie będzie postrzegał palnika jako uszkodzonego lub niekompletnego. Z kolei bez swoich części składowych produkt złożony nie będzie zasadniczo postrzegany przez użytkownika końcowego jako produkt kompletny, który może być przedmiotem zwykłego używania lub jako produkt będący w dobrym stanie. Ponadto, o ile palnik i system cięcia plazmowego nie mogą spełniać swych funkcji, a mianowicie, służyć do cięcia i łobienia metalu, bez zamontowania elektrody w palniku, o tyle nie oznacza to, że elektrodę należy uznać za część składową produktu złożonego. Stwierdzenie bowiem, że w sytuacji gdy dany produkt nie może spełniać funkcji do jakiej został przeznaczony bez innego produktu, ten ostatni należy uznać za część składową pierwszego produktu, oznaczałoby, że dużą liczbę odrębnych produktów, zwłaszcza mających zużywalny charakter, bez których produkty złożone nie mogłyby spełniać funkcji, do jakiej zostały przeznaczone, uznawano by błędnie za części składowe rzeczonych produktów złożonych.

Po drugie, fakt, że palnik może być oferowany na rynku bez elektrody oraz że ta ostatnia jest powszechnie reklamowana i sprzedawana oddzielnie od palnika jest również istotnym wskaźnikiem w celu ustalenia, czy rozpatrywana elektroda stanowi część składową produktu złożonego. Prawdą jest, że każdy producent ma swobodę wprowadzania do obrotu produktu złożonego wraz z jego częściami składowymi lub sprzedawania ich oddzielnie i że taka decyzja handlowa nie jest czynnikiem decydującym przy ocenie, czy dany produkt stanowi część składową określonego produktu. Niemniej jednak jest rzeczą niezwykłą, by zakup produktu złożonego nie obejmował jego rzeczywistych części składowych. W niniejszym wypadku, przedmiotowy produkt złożony, a mianowicie palnik, jest sprzedawany z rozpatrywanymi elektrodami bądź bez nich.

W czwartej kolejności Sąd uznał, że wymienny charakter elektrody jest wskaźnikiem, który należy uwzględnić przy tej analizie. Jest bowiem bardziej prawdopodobne, że produkt, którego nie można zastąpić innym nieidentycznym produktem lub używać w różnych produktach złożonych, będzie, co do zasady, w trwały sposób powiązany z rzeczonym produktem złożonym i do niego dostosowany, a zatem będzie stanowił jego część składową. W konsekwencji okoliczność, że rozpatrywaną elektrodę można zastąpić inną elektrodą oraz że palniki różnych typów mogą wykorzystywać rozpatrywaną

⁴⁶³ Artykuł 3 lit. c) rozporządzenia nr 6/2002.

⁴⁶⁴ Wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Acacia i D'Amato (C-397/16 i C-435/16, [EU:C:2017:992](#), pkt 65).

elektrodę, jest czynnikiem, który należy uwzględnić w celu ustalenia, że elektroda ta nie stanowi części składowej produktu złożonego.

W świetle tych rozważań Sąd stwierdził, że wskaźniki, na których oparła się Izba Odwoławcza są istotne i orzekł, że Izba ta nie popełniła błędu uznając, że rozpatrywana elektroda stanowi odrębny produkt, a nie część składową produktu złożonego.

V. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa – środki ograniczające

1. Wenezuela

Wyrok z dnia 13 września 2023 r., Wenezuela/Rada (T-65/18 RENV, [EU:T:2023:529](#))

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa – Środki ograniczające podjęte w związku z sytuacją w Wenezueli – Zakaz sprzedaży, dostawy, przekazywania lub wywozu określonych towarów i usług – Prawo do bycia wysłuchanym – Obowiązek uzasadnienia – Nieprawidłowość ustaleń faktycznych – Oczywisty błąd w ocenie – Prawo międzynarodowe publiczne

Mając na względzie pogarszający się stan praw człowieka, praworządności i demokracji w Boliwariańskiej Republice Wenezueli (zwanej dalej „Wenezuelą”), w 2017 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła środki ograniczające w związku z sytuacją w tym państwie. W art. 2, 3, 6 i 7 rozporządzenia 2017/2063⁴⁶⁵ przewidziano w istocie zakaz sprzedaży, dostaw, przekazywania lub wywozu sprzętu, który mógłby zostać wykorzystany do wewnętrznych represji, oraz usług związanych ze wspomnianym sprzętem i sprzętem wojskowym na rzecz jakiegokolwiek osoby fizycznej lub prawnej, podmiotu lub organu w Wenezueli lub do wykorzystania w tym kraju.

W 2018 r. Wenezuela wniosła skargę o stwierdzenie nieważności rozporządzenia 2017/2063 w zakresie, w jakim dotyczą jej przepisy tych aktów. Wenezuela dostosowała następnie swoją skargę, aby objąć nią również decyzję 2018/1656⁴⁶⁶ i rozporządzenie wykonawcze 2018/1653⁴⁶⁷, czyli akty, na mocy których Rada, odpowiednio, przedłużyła moc obowiązującą przyjętych środków ograniczających i zmieniła je. Wyrokiem z dnia 20 września 2019 r. Sąd odrzucił tę skargę jako niedopuszczalną ze względu na to, że zaskarżone przepisy nie wpływały bezpośrednio na sytuację prawną Wenezueli⁴⁶⁸. Wenezuela wniosła odwołanie od tego wyroku do Trybunału, w następstwie którego Trybunał, wyrokiem z dnia 22 czerwca 2021 r.⁴⁶⁹, uchylił wyrok Sądu, stwierdzając, że Wenezuela miała legitymację procesową do zaskarżenia art. 2, 3, 6 i 7 rozporządzenia 2017/2063⁴⁷⁰. Jednocześnie Trybunał zwrócił sprawę Sądowi do ponownego jej rozpoznania co do istoty.

W oddalającym skargę wyroku, wydanym w składzie wielkiej izby, Sąd – w bezprecedensowej sytuacji dotyczącej skargi wniesionej przez państwo trzecie w dziedzinie środków ograniczających –

⁴⁶⁵ Rozporządzenie Rady (UE) 2017/2063 z dnia 13 listopada 2017 r. w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Wenezueli (Dz.U. 2017, L 295, s. 21, zwane dalej „zaskarżonym rozporządzeniem”).

⁴⁶⁶ Decyzja Rady (WPZiB) 2018/1656 z dnia 6 listopada 2018 r. zmieniająca decyzję (WPZiB) 2017/2074 w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Wenezueli (Dz.U. 2018, L 276, s. 10).

⁴⁶⁷ Rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2018/1653 z dnia 6 listopada 2018 r. wykonujące rozporządzenie (UE) 2017/2063 w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Wenezueli (Dz.U. 2018, L 276, s. 1).

⁴⁶⁸ Wyrok z dnia 20 września 2019 r., *Wenezuela/Rada* (T-65/18, [EU:T:2019:649](#)).

⁴⁶⁹ Wyrok z dnia 22 czerwca 2021 r., *Wenezuela/Rada (Wpływ na sytuację państwa trzeciego)* (C-872/19 P, [EU:C:2021:507](#)).

⁴⁷⁰ W wyroku tym Trybunał wskazał, że pierwotny wyrok stał się ostateczny w części dotyczącej niedopuszczalności skargi na rozporządzenie wykonawcze 2018/1653 i na decyzję 2018/1656.

wypowiedział się w przedmiocie prawa Wenezueli do bycia wysłuchaną oraz w przedmiocie naruszeń prawa międzynarodowego, do których zdaniem tego państwa miało dojść.

Ocena Sądu

Na wstępie Sąd stwierdził, że środki ograniczające przewidziane w art. 2, 3, 6 i 7 zaskarżonego rozporządzenia są środkami ograniczającymi o charakterze generalnym, które zgodnie z art. 215 ust. 1 TFUE stanowią środki zrywające lub ograniczające stosunki gospodarcze z państwem trzecim w odniesieniu do niektórych towarów i usług. Środki te nie są wymierzone w konkretne osoby fizyczne czy prawne, lecz mają zastosowanie do obiektywnie określonych sytuacji oraz do kategorii osób określonych w sposób generalny i abstrakcyjny.

Co się tyczy, w pierwszej kolejności, zarzutu dotyczącego naruszenia prawa do bycia wysłuchanym, Sąd przypomniał przede wszystkim, że prawo do bycia wysłuchanym nie znajduje przełożenia na kontekst, jak w niniejszym wypadku, przyjmowania środków o charakterze generalnym, oraz że żaden przepis nie zobowiązuje Rady do informowania każdej osoby potencjalnie objętej nowym kryterium o charakterze generalnym o jego przyjęciu. Ponadto art. 41 ust. 2 lit. a) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej ma zastosowanie do „środków indywidualnych” przyjmowanych wobec konkretnej osoby, w związku z czym nie można się na niego powoływać w kontekście przyjmowania środków o charakterze generalnym. Sąd zauważył też, że zaskarżone rozporządzenie jest wyrazem woli Unii w dziedzinie polityki międzynarodowej. Zerwanie lub ograniczenie stosunków gospodarczych z państwem trzecim na podstawie art. 215 ust. 1 TFUE wpisuje się bowiem w samą definicję wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB)⁴⁷¹, ponieważ takie ograniczenie lub zerwanie powoduje przyjęcie środków w odpowiedzi na konkretną sytuację międzynarodową, według uznania organów Unii, w celu wywarcia na tę sytuację wpływu. Tymczasem wstępne wysłuchanie zainteresowanego państwa trzeciego oznaczałoby – zdaniem Sądu – zobowiązanie Rady do prowadzenia z tym państwem rozmów na wzór negocjacji międzynarodowych, co prowadziłoby do zniweczenia skutku, jaki ma wywrzeć zastosowanie wobec tego państwa środków gospodarczych, a którym jest wywarcie na nie nacisku w celu spowodowania zmiany jego zachowania. Wreszcie, okoliczność, że art. 2, 3, 6 i 7 zaskarżonego rozporządzenia dotyczą Wenezueli bezpośrednio, sama w sobie nie przyznaje jej prawa do bycia wysłuchanym. Na podstawie tych okoliczności Sąd stwierdził, że Wenezuela nie może powoływać się na prawo do bycia wysłuchanym w odniesieniu do środków ograniczających przyjętych przez Radę w zaskarżonym rozporządzeniu.

Co się tyczy, w drugiej kolejności, zarzutu dotyczącego nieprawidłowości ustaleń faktycznych i oczywistego błędu w ocenie sytuacji politycznej w Wenezueli, Sąd przypomniał, że Rada dysponuje szerokim zakresem uznania w odniesieniu do okoliczności podlegających uwzględnieniu w celu przyjęcia środków ograniczających na podstawie art. 29 TUE i art. 215 TFUE, oraz że sprawowana przez sąd Unii kontrola ogranicza się do badania poszanowania wymogów proceduralnych i obowiązku uzasadnienia, prawidłowości ustaleń faktycznych oraz tego, czy nie doszło do oczywistego błędu w ocenie okoliczności faktycznych lub nadużycia władzy. Sprawowania przez niego kontrola jest kontrolą ograniczoną, która odnosi się w szczególności do oceny względów celowościowych leżących u podstaw przyjęcia tych środków. Sąd zauważył, że na gruncie niniejszej sprawy art. 2, 3, 6 i 7 zaskarżonego rozporządzenia powtarzają w istocie stanowisko polityczne Unii wyrażone w decyzji 2017/2074 w celu jego wykonania na szczeblu Unii. Stwierdził w tym kontekście, że jak wynika z motywów 1 i 8 tej decyzji, przewidziane w tych artykułach środki ograniczające opierają się na ciągłym pogarszaniu się stanu demokracji, praworządności i praw człowieka w Wenezueli oraz na

⁴⁷¹ W rozumieniu art. 24 ust. 1 akapit drugi TUE.

popęlnianiu aktów przemocy, których powtarzaniu się wspomniane środki ograniczające mają zapobiec.

Odnosząc się najpierw do dowodów przedstawionych przez Radę w celu wykazania prawdziwości okoliczności faktycznych, na których oparła się, przyjmując owe środki, Sąd stwierdził, że pochodzą one z wiarygodnych źródeł i szczegółowo opisują w szczególności brutalne represje rządu wobec dysydentów i jego przeciwników oraz nacisków wywieranych na prokurator generalną Wenezueli, która prowadziła śledztwo w sprawie działań służb bezpieczeństwa.

Wypowiadając się następnie w przedmiocie dowodów przedstawionych w odpowiedzi przez Wenezuelę, Sąd stwierdził, że nie wykazała ona, iż okoliczności, na których oparła się Rada w celu przyjęcia rozpatrywanych środków ograniczających są wadliwe ze względu na istotne nieścisłości, gdyż prawie wszystkie te dowody nie dotyczą Wenezueli i opierają się na dwóch sprawozdaniach rządowych, przy czym informacje zawarte w tych sprawozdaniach nie zostały poparte dowodami pochodzącymi spoza rządu.

Wreszcie w odniesieniu do dokonanej przez Radę oceny sytuacji politycznej w Wenezueli Sąd zauważył, że dowody przedstawione w tym względzie przez skarżącą są w rzeczywistości równoznaczne z zakwestionowaniem celowości przyjęcia rozpatrywanych środków ograniczających. Tymczasem Sąd nie może zastępować oceny Rady własną oceną tej kwestii, gdyż zgodnie z art. 29 TUE Rada dysponuje szerokim zakresem uznania o charakterze politycznym w odniesieniu do określania stanowiska Unii w kwestii dotyczącej WPZiB.

Co się tyczy, w trzeciej i ostatniej kolejności, zarzutu dotyczącego zastosowania bezprawnych środków i naruszenia prawa międzynarodowego, Sąd rozpoczął od przypomnienia treści art. 49 projektu artykułów Komisji Prawa Międzynarodowego o odpowiedzialności państw za działania niezgodne z prawem międzynarodowym, przyjętego przez Komisję Prawa Międzynarodowego Organizacji Narodów Zjednoczonych⁴⁷², który reguluje cele i granice środków. Podkreślił w tym względzie, że zaskarżone rozporządzenie zostało przyjęte w kontekście reakcji na ciągłe pogarszanie się sytuacji w Wenezueli, w celu zapobieżenia ryzyku dalszej eskalacji przemocy i naruszeń praw człowieka w tym państwie. Sąd stwierdził ponadto, że środki ograniczające przewidziane w art. 2, 3, 6 i 7 zaskarżonego rozporządzenia nie zostały przyjęte w celu czasowego wstrzymania wykonywania przez Unię jej zobowiązań międzynarodowych w odpowiedzi na działanie niezgodne z prawem międzynarodowym, które można przypisać Wenezueli. Sąd wywiódł z tego, że nie stanowią one środków w rozumieniu art. 49 projektu artykułów KPM i w konsekwencji oddalił zarzuty Wenezueli dotyczące zarzucanego Radzie naruszenia zasady nieingerencji w wewnętrzne sprawy tego państwa.

Sąd oddalił też argument dotyczący przyjęcia rozpatrywanych środków ograniczających bez uzyskania uprzedniej zgody Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych. Jak przypominał – traktaty przyznają Radzie kompetencję do wydawania aktów, przewidujących zastosowanie niezależnych środków ograniczających⁴⁷³, odrębnych od środków zalecanych konkretnie przez Radę

⁴⁷² Projekt przyjęty w 2001 r. przez Komisję Prawa Międzynarodowego Organizacji Narodów Zjednoczonych (zwany dalej „projektem artykułów KPM”). Artykuł 49 głosi: „1. Państwo pokrzywdzone może podjąć środki wobec państwa odpowiedzialnego za działanie niezgodne z prawem międzynarodowym wyłącznie w celu skłonienia tego państwa do poszanowania swoich zobowiązań na podstawie części drugiej. 2. Środki są ograniczone do tymczasowego niewykonywania zobowiązań międzynarodowych państwa podejmującego środki wobec państwa odpowiedzialnego. 3. Środki należy w miarę możliwości podejmować w taki sposób, aby umożliwić podjęcie wykonywania naruszonych zobowiązań”.

⁴⁷³ Artykuł 29 TUE i art. 215 TFUE.

Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych. W ocenie Sądu Wenezuela nie wykazała w tym względzie istnienia „powszechniej praktyki, przyjętej jako prawo” w rozumieniu art. 38 ust. 1 lit. b) statutu Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, która wymagałaby uzyskania uprzedniej zgody Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych przed przyjęciem przez Radę środków ograniczających.

Ponadto, odnosząc się do zarzucanego naruszenia zasady proporcjonalności, Sąd stwierdził, że istnieje racjonalny związek pomiędzy rozpatrywanymi środkami ograniczającymi a zamierzonym celem polegającym na zapobieżeniu ryzyku eskalacji przemocy, nadmiernego użycia siły i naruszeń praw człowieka. W ocenie Sądu, z uwagi na ograniczony charakter środków przewidzianych w art. 2, 3, 6 i 7 zaskarżonego rozporządzenia, a także przewidziane w tych rozporządzeniu odstępstwa, środki te nie są ewidentnie nieodpowiednie ani nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia realizowanego przez nie celu, i że w związku z tym nie doszło do naruszenia zasady proporcjonalności.

Sąd oddalił zatem argumenty Wenezueli dotyczące naruszenia międzynarodowego prawa zwyczajowego w odniesieniu do zarzucanego zastosowania bezprawnych przeciwśrodków.

Wreszcie, odnosząc się do argumentu Wenezueli, zgodnie z którym środki przyjęte przez Radę stanowią przejaw wykonywania przez Unię kompetencji eksterytorialnej, co jest niezgodne z prawem międzynarodowym, Sąd ponownie przypomniał, że traktaty⁴⁷⁴ przyznają Radzie kompetencję do przyjmowania środków ograniczających przewidujących w szczególności „zerwanie lub ograniczenie w całości lub w części stosunków gospodarczych i finansowych z jednym lub z większą liczbą państw trzecich”. Jak podkreślił – rozpatrywane środki ograniczające dotyczą osób i sytuacji podlegających jurysdykcji państw członkowskich *ratione loci* lub *ratione personae*. Uprawnienie Rady do przyjmowania środków ograniczających wpisuje się w ramy autonomicznych środków Unii przyjmowanych w ramach WPZiB, zgodnie z celami i wartościami Unii⁴⁷⁵, czyli w szczególności z celem wspierania na świecie demokracji, zasad państwa prawnego, powszechności i niepodzielności praw człowieka i podstawowych wolności, co stanowi przejaw wspólnego „interesu prawnego” w tym, aby owe prawa były chronione zgodnie z orzecznictwem Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości⁴⁷⁶.

W świetle powyższego Sąd oddalił skargę.

⁴⁷⁴ Artykuł 29 TUE i art. 215 TFUE.

⁴⁷⁵ Artykuł 3 ust. 5 i art. 21 TUE.

⁴⁷⁶ Wyroki Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości: z dnia 5 lutego 1970 r. w sprawie *Barcelona Traction, Light, and Power Company, Limited (Belgia przeciwko Hiszpanii)* (I.C.J. Reports 1970, s. 3, pkt 33, 35); z dnia 20 lipca 2012 r. w sprawie *Pytania dotyczące obowiązków ścigania lub ekstradycji (Belgia przeciwko Senegalowi)* (I.C.J. Reports 2012, s. 422, pkt 68–70).

2. Ukraina

Wyrok z dnia 15 listopada 2023 r., OT/Rada (T-193/22, [EU:T:2023:716](#))

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa – Środki ograniczające przyjęte ze względu na działania podważające integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażające – Zamrożenie środków finansowych – Wykaz osób, podmiotów i organów, do których ma zastosowanie zamrożenie środków finansowych i zasobów gospodarczych – Umieszczenie i pozostawienie nazwiska skarżącego w wykazach – Pojęcie „wiodącego przedsiębiorcy” – Artykuł 2 ust. 1 lit. g) decyzji 2014/145/WPZiB – Zarzut niezgodności z prawem – Obowiązek uzasadnienia – Błąd w ocenie – Prawo do bycia wysłuchanym – Prawo własności – Wolność prowadzenia działalności gospodarczej – Proporcjonalność – Nadużycie władzy

W związku z agresją militarną Federacji Rosyjskiej (zwanej dalej „Rosją”) na Ukrainę w dniu 24 lutego 2022 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła w dniu 15 marca 2022 r. decyzję (WPZiB) 2022/429⁴⁷⁷ i rozporządzenie 2022/427⁴⁷⁸, na mocy których nazwisko skarżącego – w związku ze wspieraniem przez niego działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających – zostało dodane do wykazu osób, podmiotów i organów tworzonego przez Radę od 2014 r.⁴⁷⁹.

W stosunku do skarżącego, będącego przedsiębiorcą narodowości rosyjskiej, Rada zastosowała, na podstawie art. 2 ust. 1 lit. d) i g) decyzji 2014/145, zamrożenie środków finansowych i aktywów bankowych, uzasadniając to faktem, że jako główny udziałowiec dużego rosyjskiego konglomeratu, znajdującego się pośród największych rosyjskich podatników, jest on uważany za jedną z najbardziej wpływowych osób w Rosji, powiązaną z rosyjskim prezydentem, który miał wynagradzać wspomniany konglomerat za jego lojalność wobec rosyjskich władz. Obowiązki zastosowanych wobec skarżącego środków zostało przedłużone z tych samych powodów na mocy decyzji (WPZiB) 2022/1530⁴⁸⁰ i rozporządzenia 2022/1529⁴⁸¹ z dnia 14 września 2022 r.

Skarżący wniósł do Sądu Unii Europejskiej skargę o stwierdzenie nieważności aktów Rady.

Sąd, który oddalił w całości wniesioną przez skarżącego skargę o stwierdzenie nieważności, w ramach badania zarzutu niezgodności z prawem wypowiedział się w szczególności w przedmiocie legalności

⁴⁷⁷ Decyzja Rady (WPZiB) 2022/429 z dnia 15 marca 2022 r. zmieniająca decyzję 2014/145/WPZiB w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi (Dz.U. 2022, L 871, s. 44).

⁴⁷⁸ Rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2022/427 z dnia 15 marca 2022 r. wykonujące rozporządzenie (UE) nr 269/2014 w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających (Dz.U. 2022, L 871, s. 1).

⁴⁷⁹ Decyzja Rady 2014/145/WPZiB z dnia 17 marca 2014 r. w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi (Dz.U. 2022, L 78, s. 16).

⁴⁸⁰ Decyzja Rady (WPZiB) 2022/1530 z dnia 14 września 2022 r. zmieniająca decyzję 2014/145/WPZiB w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi (Dz.U. 2022, L 239, s. 149–296).

⁴⁸¹ Rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2022/1529 z dnia 14 września 2022 r. wykonujące rozporządzenie (UE) nr 269/2014 w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających (Dz.U. 2022, L 239, s. 1).

przyjętych przez Radę kryteriów umieszczenia nazwiska skarżącego w wykazie, sprowadzających się przede wszystkim do wsparcia materialnego i finansowego udzielanego przez skarżącego rządowi Rosji. Sąd ustosunkował się również do korzyści, jakie w zamian czerpał skarżący, a także do jego statusu wiodącego przedsiębiorcy prowadzącego działalność w sektorach gospodarczych zapewniających istotne źródło dochodów rządowi Rosji.

Ocena Sądu

Co się tyczy przede wszystkim zarzutu niezgodności z prawem podniesionego przez skarżącego w odniesieniu do art. 1 lit. d) i g) rozporządzenia 2022/330⁴⁸² [zwanych dalej „kryterium d)” i „kryterium g)”], która zdaniem skarżącego w szczególności skutkuje naruszeniem zasady pewności prawa i zastosowaniem kryteriów niewłaściwych z punktu widzenia celowości wspomnianych środków, Sąd wskazał, że z samego brzmienia rozporządzenia nr 269/2014 ze zmianami jednoznacznie wynika, że kryterium to odnosi się w sposób ukierunkowany i selektywny do osób fizycznych i prawnych, które nawet jeśli jako takie nie mają żadnego związku z destabilizacją Ukrainy, udzielają wsparcia materialnego lub finansowego odpowiedzialnym za to rosyjskim decydom lub uzyskują od nich korzyści. Ponadto w myśl tego kryterium nie jest konieczne, by dane osoby lub podmioty czerpały osobiste korzyści z aneksji Krymu lub destabilizacji Ukrainy.

W odniesieniu do kryterium g) Sąd stwierdził, że brzmienie tego przepisu dotyczy w sposób wystarczająco jasny i precyzyjny w szczególności wiodących przedsiębiorców działających w sektorach zapewniających istotne źródło dochodów rządowi rosyjskiemu. Wynika stąd, że osoby, których dotyczy ten przepis, należy uznać za wiodące ze względu na ich znaczenie w sektorze, w którym prowadzą działalność, oraz ze względu na znaczenie, jakie ma ten sektor dla gospodarki rosyjskiej. Ponadto istnieje logiczny związek między ukierunkowaniem na wiodących przedsiębiorców a realizowanym w niniejszej sprawie celem środków ograniczających, którym jest zwiększenie presji na Federację Rosyjską, a także kosztów działań Rosji podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy. Sąd podkreślił również, że wspomniane kryteria interpretowane w świetle kontekstu prawnego i historycznego, w którym zostały przyjęte, nie wydają się oczywiście niewłaściwe względem celu środków ograniczających i nadrzędnego znaczenia utrzymania pokoju. W konsekwencji Sąd oddalił zarzut dotyczący naruszenia zasady pewności prawa oraz zarzut kwestionujący niezbędność i stosowność wspomnianych kryteriów, a tym samym zarzut niezgodności z prawem.

Następnie, odnosząc się do podniesionego przez skarżącego zarzutu oczywistego błędu w ocenie, dotyczącego, po pierwsze, podnoszonego braku wartości dowodowej dowodów przedstawionych na poparcie kryterium g), Sąd przypomniał, że w swej działalności orzeczniczej sąd Unii kieruje się zasadą swobodnej oceny dowodów. Dowody należy oceniać pod względem ich wiarygodności, sprawdzając prawdopodobieństwo informacji zwłaszcza w kontekście pochodzenia dokumentu, okoliczności jego sporządzenia i jego adresata, i należy zastanowić się, czy ów dokument w świetle jego treści wydaje się rozsądny i rzetelny. Wobec braku uprawnień do prowadzenia dochodzeń w państwach trzecich ocena

⁴⁸² Rozporządzenie Rady (UE) 2022/330 z dnia 25 lutego 2022 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 269/2014 w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających (Dz.U. 2022, L 51, s. 1). Zgodnie z jego art. 1:

„[...] 1. Załącznik I obejmuje: [...]

d) osoby fizyczne lub prawne, podmioty lub organy, które wspierają, materialnie lub finansowo, rosyjskich decydentów odpowiedzialnych za aneksję Krymu lub destabilizację Ukrainy lub też uzyskują korzyści od tych decydentów;

[...]

g) wiodących przedsiębiorców lub osoby prawne, podmioty lub organy zaangażowane w sektorach gospodarczych zapewniających istotne źródło dochodów rządowi Federacji Rosyjskiej odpowiedzialnemu za aneksję Krymu i destabilizację Ukrainy, oraz osoby fizyczne i prawne, podmioty lub organy powiązane z nim”.

organów Unii powinna poza tym opierać się na publicznie dostępnych źródłach informacji. W tym względzie Sąd wskazał, że sytuacja konfliktu, w który zaangażowane są Rosja i Ukraina, czyni szczególnie utrudnionym dostęp do pierwotnego źródła niektórych informacji, a także ewentualne zebranie zeznań od osób, które zgadzają się na ich identyfikację, i przypomniał, że wynikające stąd trudności w prowadzeniu dochodzenia stanowią przeszkodę dla dostarczenia dokładnych dowodów i obiektywnych informacji. W świetle tych rozważań Sąd doszedł w niniejszej sprawie do wniosku, że nie sposób odmówić wartości dowodowej dokumentom zgromadzonym w aktach sprawy.

Po drugie, co się tyczy części drugiej zarzutu, Sąd wyjaśnił z jednej strony, że zarzut ten należy uznać za oparty na błędzie w ocenie okoliczności faktycznych w świetle kryterium g), a nie na ich „oczywiście” błędnej ocenie, ponieważ sądy Unii powinny zapewnić co do zasady pełną kontrolę zgodności z prawem wszystkich aktów Unii. Z drugiej strony Sąd wskazał, że kontrola sądowa⁴⁸³ musi być skuteczna i opierać się w szczególności na sprawdzeniu okoliczności faktycznych podnoszonych w uzasadnieniu spornej decyzji. Ponadto oceny zasadności powodów wysuniętych przeciwko zainteresowanej osobie należy dokonywać poprzez zbadanie dowodów i informacji w kontekście, w jaki się one wpisują. Rada wywiązuje się zatem ze spoczywającego na niej ciężaru dowodu, jeżeli przedstawia przed sądem Unii łańcuch wystarczająco konkretnych, precyzyjnych i spójnych poszlak pozwalający na ustalenie istnienia wystarczającego związku między daną osobą a zwalczanym reżimem lub zwalczanymi sytuacjami.

Co się tyczy, w pierwszej kolejności, pierwotnego umieszczenia nazwiska skarżącego w wykazach na podstawie kryterium g), Sąd zauważył, że kryterium g) odwołuje się do pojęcia „wiodących przedsiębiorców” „zaangażowan[ych] w sektorach gospodarczych zapewniających istotne źródło dochodów rządowi [rosyjskiemu]”, bez dodatkowych warunków dotyczących bezpośredniego lub pośredniego związku z tym rządem. W tym względzie istnieje logiczny związek między ukierunkowaniem na tę kategorię osób a celem przedmiotowych środków ograniczających, którym jest zwiększenie presji wywieranej na Rosję, a także kosztów jej działań przeciwko Ukrainie. Sąd podkreślił, że przeciwna wykładnia byłaby sprzeczna zarówno z brzmieniem kryterium g), jak i z zamierzonym celem. W świetle brzmienia tego kryterium należy bowiem uznać, że osoby, których to kryterium dotyczy, należy uznać za wiodące ze względu na ich znaczenie w sektorze, w którym prowadzą działalność, oraz ze względu na znaczenie, jakie ma ten sektor dla gospodarki rosyjskiej. Celem rozpatrywanych środków ograniczających, jak przypomniał Sąd, nie jest nałożenie sankcji na niektóre osoby lub podmioty ze względu na ich powiązania z sytuacją w Ukrainie lub z rządem rosyjskim, ale zastosowanie sankcji gospodarczych wobec Rosji w celu zwiększenia wywieranej na nią presji i zwiększenia kosztów jej działań przeciwko Ukrainie. Wywodził on z tego, że kryterium g) nie wymaga od Rady wykazania istnienia ścisłych więzi lub stosunku współzależności z rządem Rosji ani też nie zależy od możliwości przypisania skarżącemu decyzji dotyczących kontynuowania konfliktu na Ukrainie lub od bezpośredniego lub pośredniego związku z destabilizacją tego państwa.

W tym względzie Sąd stwierdził, że Rada nie dopuściła się błędu w ocenie, uznając skarżącego za wiodącego przedsiębiorcę, kwalifikując go w szczególności jako „jednego z głównych akcjonariuszy konglomeratu Alfa Group”, mimo że skarżący zbył swoje udziały w tej spółce. W świetle kryterium g) pojęcie „wiodącego przedsiębiorcy” odnosi się bowiem do okoliczności faktycznych, które są zarówno przeszłe, jak i długoterminowe z takim skutkiem, że powody umieszczenia nazwiska skarżącego w wykazie mogą odnosić się do okoliczności faktycznych, które miały miejsce przed przyjęciem aktów pierwotnych, a które uległy zmianie, co nie musi oznaczać, iż środki ograniczające zastosowane do niego na tej podstawie były nieaktualne.

⁴⁸³ Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej

W drugiej kolejności, w odniesieniu do pozostawienia nazwiska skarżącego w wykazach na podstawie tego samego kryterium, Sąd wyjaśnił, że w ramach okresowego przeglądu środków ograniczających do Rady należy dokonanie zaktualizowanej oceny sytuacji i podsumowanie wpływu uprzednio przyjętych środków w świetle ich celu względem osoby objętej działaniem środka. W celu uzasadnienia pozostawienia nazwiska danej osoby w wykazie Rada może oprzeć się na tych samych dowodach uzasadniających pierwotne umieszczenie jej nazwiska w wykazie, o ile powody umieszczenia w wykazie pozostają takie same, a kontekst nie zmienił się w taki sposób, by dowody stały się nieaktualne. W niniejszej sprawie Sąd zwrócił uwagę, że zbycie przez skarżącego udziałów w ABH Holdings nie zostało wykazane za pomocą wystarczająco przekonujących dowodów. W konsekwencji Rada mogła słusznie uznać, że indywidualna sytuacja skarżącego w rzeczywistości nie zmieniła się od czasu pierwotnego umieszczenia jego nazwiska w spornych wykazach. Rada nie popełniła zatem błędu w ocenie, utrzymując w mocy rozpatrywane środki ograniczające.

Wreszcie, co się tyczy podnoszonego przez skarżącego naruszenia zasady proporcjonalności, prawa własności, wolności prowadzenia działalności gospodarczej i prawa do wykonywania zawodu, Sąd stwierdził, że niedogodności, jakich w tym względzie doznał skarżący, nie są nadmierne w stosunku do wagi celu realizowanego przez zaskarżone akty.

W konsekwencji Sąd oddalił skargę w całości.

VI. Rolnictwo i rybołówstwo

Wyrok z dnia 8 marca 2023 r., Bułgaria/Komisja (T-235/21, [EU:T:2023:105](#))

EFRG i EFRROW – Wydatki wyłączone z finansowania – Wydatki poniesione przez Bułgarię – Działania promocyjne – Sprawozdanie z dochodzenia OLAF-u – Rozliczanie zgodności – Obowiązek uzasadnienia

W 2017 r. Komisja Europejska wszczęła procedurę rozliczenia zgodności w odniesieniu do niektórych wydatków poniesionych przez Republikę Bułgarii w ramach Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). W powiadomieniu o ustaleniach dochodzenia przekazany temu państwu członkowskiemu wskazano, że zgodnie z art. 52 rozporządzenia nr 1306/2013⁴⁸⁴ i w świetle informacji pochodzących z dochodzenia Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) Komisja zbadała możliwość wyłączenia części tych wydatków z finansowania Unii.

Pierwsze dwustronne spotkanie między Komisją a organami bułgarskimi odbyło się w lipcu 2017 r. Następnie Komisja przekazała Republice Bułgarii pierwsze sprawozdanie końcowe OLAF-u, a następnie w maju 2018 r. wezwała ją na drugie spotkanie dwustronne. Wezwanie to odnosiło się do art. 54⁴⁸⁵ rozporządzenia nr 1306/2013 i zalecało odzyskanie płatności, które zgodnie ze wspomnianym sprawozdaniem zostały nieprawidłowo wypłacone. W uwagach dotyczących wezwania Republika Bułgarii wyraźnie poinformowała Komisję, że nie zamierza niezwłocznie przystąpić do odzyskania należności, ponieważ nie wydano jeszcze decyzji w ramach wszczętego w tym przedmiocie karnego postępowania przygotowawczego. We wrześniu 2018 r. Komisja przekazała drugie sprawozdanie końcowe OLAF-u dotyczące nieprawidłowości dotyczących rozpatrywanych wydatków.

W sierpniu 2020 r. w ostatecznej opinii Komisja wskazała, że podtrzymuje stanowisko polegające na zastosowaniu wobec Republiki Bułgarii korekty finansowej na podstawie art. 54 ust. 5 lit. a) i c) rozporządzenia nr 1306/2013 z powodu zaniedbań agencji płatniczej w zakresie odzyskania spornych wydatków od ich beneficjentów w terminach przewidzianych przez te przepisy.

W lutym 2021 r. decyzją wykonawczą (UE) 2021/261⁴⁸⁶ (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”) Komisja wyłączyła kwotę 7 656 848,97 EUR z finansowania przez Unię Europejską.

Republika Bułgarii wniosła skargę do Sądu o stwierdzenie nieważności tej decyzji. Podniesione przez nią zarzuty dotyczyły między innymi naruszenia jej praw proceduralnych, błędnego ustalenia początku biegu terminu przewidzianego na odzyskanie nienależnych płatności, a także błędu w ocenie obowiązku staranności agencji płatniczej w odniesieniu do tego odzyskania.

⁴⁸⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 352/78, (WE) nr 165/94, (WE) nr 2799/98, (WE) nr 814/2000, (WE) nr 1200/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz.U. 2013, L 347, s. 549). Artykuł 52 przewiduje procedurę stosowania korekt w ramach rozliczeń w przypadku uchybień w systemach zarządzania i kontroli państw członkowskich.

⁴⁸⁵ Przepis ten dotyczy procedury odzyskiwania nienależnych płatności.

⁴⁸⁶ Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2021/261 z dnia 17 lutego 2021 r. wyłączająca z finansowania Unii Europejskiej niektóre wydatki poniesione przez państwa członkowskie z tytułu Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (Dz.U. 2021, L 59, s. 10).

Sąd oddalił skargę i przy tej okazji wypowiedział się w przedmiocie nierozstrzygniętej dotąd kwestii wykładni art. 52 i art. 54 ust. 5 lit. a) i c) rozporządzenia nr 1306/2013.

Ocena Sądu

Przed wszystkim Sąd oddalił zarzut podniesiony przez Republikę Bułgarii, zgodnie z którym nie korzystała ona w trakcie procedury rozliczania z gwarancji proceduralnych ustanowionych w art. 52 rozporządzenia nr 1306/2013 i w art. 34 rozporządzenia nr 908/2014⁴⁸⁷.

Prawdą jest, że przyczyny korekty finansowej przedstawione w zaskarżonej decyzji pokrywają się jedynie częściowo z argumentami podniesionymi w celu uzasadnienia wszczęcia procedury rozliczania, wyrażonymi przez Komisję w powiadomieniu o ustaleniach dochodzenia. Jednakże w świetle treści zaproszenia na drugie spotkanie dwustronne, a w szczególności wskazania nieprawidłowości, które mogły uzasadniać zastosowanie rozważanej korekty finansowej i środków naprawczych – takich jak odzyskanie wydatków – można uznać, że zaproszenie to w głównych zarysach dostosowało treść powiadomienia o ustaleniach dochodzenia.

Republika Bułgarii nie miała zatem podstaw, by utrzymywać, że nie była w stanie zrozumieć, iż Komisja mogła zastosować wobec niej korektę finansową, gdyby nie uruchomiła procedury odzyskania spornych wydatków zgodnie z art. 54 rozporządzenia nr 1306/2013. Ponadto wszystkie kwestie dotyczące stosowania tego przepisu zostały omówione w dalszej części procedury rozliczania.

Następnie Sąd oddalił argument podniesiony przez Republikę Bułgarii, zgodnie z którym jedynie doręczenie zaskarżonej decyzji, a nie sprawozdań końcowych OLAF-u, może stanowić moment otrzymania „sprawozdania z kontroli lub podobnego dokumentu”, a w konsekwencji początek biegu terminu 18 miesięcy na odzyskanie odnośnych płatności⁴⁸⁸.

Sąd stwierdził w tym w tym zakresie, że gdyby prawodawca zamierzał ustalić początek biegu tego terminu w momencie formalnego zakończenia procedury rozliczania, ustanowionej w art. 52 rozporządzenia nr 1306/2013, to wyrażnie odniósłby się do aktów wykonawczych, takich jak zaskarżona decyzja. Ponadto nie odniósłby się do sprawozdania z kontroli lub podobnego dokumentu, jako że użycie tych dwóch pojęć sugeruje, że może chodzić o różnego rodzaju dokumenty, podczas gdy jedynie decyzje mogą zakończyć procedurę rozliczania zgodności.

Ponadto przedmiotem sprawozdania z kontroli lub podobnego dokumentu jest wskazanie istnienia nieprawidłowości, a nie określenie kwoty wydatków, którą należy wyłączyć z finansowania Unii. W konsekwencji, wbrew temu, co twierdzi Republika Bułgarii, okoliczność, że sprawozdania końcowe OLAF-u nie pozwalały na ostateczne ustalenie kwoty wydatków podlegających wyłączeniu z finansowania Unii i nie mogły automatycznie prowadzić do wszczęcia postępowania

⁴⁸⁷ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 908/2014 z dnia 6 sierpnia 2014 r. ustanawiające zasady dotyczące stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1306/2013 w odniesieniu do agencji płatniczych i innych organów, zarządzania finansami, rozliczania rachunków, przepisów dotyczących kontroli, zabezpieczeń i przejrzystości (Dz.U. 2014, L 255, s. 59). Artykuł 34 określa precyzyjnie poszczególne etapy procedury rozliczenia zgodności.

⁴⁸⁸ Zgodnie z art. 54 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013 „[w] przypadku jakichkolwiek nienależnych płatności wynikających z nieprawidłowości lub zaniedbań państwa członkowskie występują do beneficjenta o zwrot odnośnej kwoty w ciągu 18 miesięcy po zatwierdzeniu, a w stosownych przypadkach po otrzymaniu przez agencję płatniczą lub podmiot odpowiedzialny za odzyskiwanie takich płatności sprawozdania z kontroli lub podobnego dokumentu stwierdzającego, że miała miejsce nieprawidłowość”.

administracyjnego lub sądowego na szczeblu krajowym, nie przesądza o ich kwalifikacji jako sprawozdań z kontroli lub podobnych dokumentów.

Wreszcie, Sąd oddalił zarzut, zgodnie z którym Komisja dopuściła się błędu w ocenie w zakresie, w jakim uznała, że agencja płatnicza Republiki Bułgarii nie działała z należytą starannością i że dopuściła się zaniedbania, nie wszczynając postępowania administracyjnego w sprawie odzyskania spornych wydatków od ich beneficjentów w terminach przewidzianych w art. 54 rozporządzenia nr 1306/2013.

Zgodnie z orzecznictwem, z jednej strony, do państw członkowskich należy wybór odpowiednich środków zapewniających skuteczność kontroli i szybkie odzyskanie nienależnie wypłaconej pomocy. Wszczęcie postępowania karnego nie musi jednak oznaczać, że właściwe organy mogą dodatkowo powstrzymać się od podjęcia wszelkich środków mających na celu, jeśli nie odzyskanie, to przynajmniej zabezpieczenie wierzytelności wynikającej z nienależnej wypłaty. Z drugiej strony czas trwania postępowania administracyjnego lub sądowego wszczętego przez agencję płatniczą nie może uzasadniać uchybienia obowiązkowi staranności, który zobowiązuje państwa członkowskie do podjęcia wszelkich niezbędnych środków w celu zapewnienia skutecznej ochrony interesów finansowych Unii oraz odzyskania nienależnie wypłaconych kwot.

Tymczasem do dnia wydania zaskarżonej decyzji Republika Bułgarii nie wszczęła żadnego postępowania cywilnego lub administracyjnego w celu odzyskania spornych wydatków. Jedyne wszczęte wówczas postępowanie miało charakter karny i znajdowało się na etapie postępowania przygotowawczego. Termin jego zakończenia nie został wskazany.

Ponadto nakazy agencji płatniczej – co do których Republika Bułgarii podnosi, że zostały uchylone przez jej własne sądy – miały na celu zawieszenie płatności związanych z programami, których dotyczą nadużycia wskazane w sprawozdaniach końcowych OLAF-u, a nie odzyskanie spornych wydatków. W związku z tym Republika Bułgarii nie może uzasadniać braku podjęcia środków służących odzyskaniu pomocy, twierdząc, że środki podjęte przez agencję płatniczą mogłyby zostać uchylone, a zatem okazałyby się nieskuteczne i kosztowne. Ponadto nic nie pozwala stwierdzić, że gdyby środki mające na celu odzyskanie spornych wydatków zostały przyjęte, wszystkie te środki stałyby się przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności przed tymi sądami lub mogłyby zostać uchylone przez te sądy.

W tym kontekście Sąd podkreślił, że zgodnie z art. 54 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 1306/2013, gdyby Republika Bułgarii przyjęła środki administracyjne w celu odzyskania przedmiotowych kwot, a bułgarskie sądy krajowe stwierdziły równolegle brak nieprawidłowości, Republika Bułgarii mogłaby wówczas zadeklarować poniesione przez nią w tym zakresie obciążenia finansowe jako wydatek danego funduszu.

Wyrok z dnia 12 lipca 2023 r., Cunsorziu di i Salamaghji Corsi – Consortium des Charcutiers Corses i in./Komisja (T-34/22, [EU:T:2023:386](#))

Chronione oznaczenie geograficzne – Chroniona nazwa pochodzenia – Wnioski o rejestrację chronionych oznaczeń geograficznych „Jambon sec de l’Île de Beauté”, „Lonzo de l’Île de Beauté” i „Coppa de l’Île de Beauté” – Wcześniejsze chronione nazwy pochodzenia „Jambon sec de Corse – Prisuttu”, „Lonzo de Corse – Lonzu” i „Coppa de Corse – Coppa di Corsica” – Kwalifikowalność nazw – Przywołanie – Artykuł 7 ust. 1 lit. a) i art. 13 ust. 1 lit. b) rozporządzenia (UE) nr 1151/2012 – Zakres dokonywanej przez Komisję kontroli wniosków o rejestrację – Artykuł 50 ust. 1 i art. 52 ust. 1 rozporządzenia nr 1151/2012 – Błąd w ocenie

Nazwy „Jambon sec de Corse”/„Jambon sec de Corse – Prisuttu”, „Lonzo de Corse”/„Lonzo de Corse – Lonzu” i „Coppa de Corse”/„Coppa de Corse – Coppa di Corsica” zostały zarejestrowane w 2014 r. jako chronione nazwy pochodzenia (ChNP)⁴⁸⁹.

W 2015 r., Cunsorziu di i Salamaghji Corsi – Consortium des Charcutiers Corses (zwane dalej „Consortium”) zwróciło się do francuskich organów krajowych, na podstawie rozporządzenia nr 1151/2012⁴⁹⁰, o rejestrację nazw „Jambon sec de l’Île de Beauté”, „Lonzo de l’Île de Beauté” i „Coppa de l’Île de Beauté” jako chronionych oznaczeń geograficznych (ChOG).

W 2018 r. organy te przyjęły rozporządzenia dokonujące homologacji odpowiednich specyfikacji w celu przekazania ich Komisji Europejskiej do zatwierdzenia.

Związek zawodowy będący posiadaczem specyfikacji ChNP „Jambon sec de Corse – Prisuttu”, „Lonzo de Corse – Lonzu” i „Coppa de Corse – Coppa di Corsica” wniósł do Conseil d’État (rady stanu, Francja) o stwierdzenie nieważności tych rozporządzeń. Podniósł on, że termin „Île de Beauté” naśladuje termin „Corse” lub się z nim kojarzy, a zatem wprowadza w błąd względem nazw już zarejestrowanych jako ChNP. Conseil d’État (rada stanu) oddaliła ten wniosek w szczególności ze względu na to, że użycie odmiennych terminów i różnica w ochronie przyznanej z jednej strony przez ChNP, a z drugiej strony przez ChOG wykluczają to prawdopodobieństwo wprowadzenia w błąd.

Decyzją wykonawczą 2021/1879⁴⁹¹ Komisja odmówiła jednak rejestracji nazw „Jambon sec de l’Île de Beauté”, „Lonzo de l’Île de Beauté” i „Coppa de l’Île de Beauté” jako ChOG. Komisja stwierdziła między innymi, że powszechnie wiadomo, iż nazwa „Île de Beauté” (fr. wyspa piękna) stanowi zwyczajową peryfrazę określającą jednoznacznie Korsykę w oczach francuskiego konsumenta. W związku z tym proponowane nazwy stanowią naruszenie ochrony przyznanej rozpatrywanym ChNP zgodnie z art. 13 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1151/2012⁴⁹². Z tego względu nie spełniają one kryteriów

⁴⁸⁹ Na mocy, odpowiednio, rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 581/2014 z dnia 28 maja 2014 r. rejestrującego w rejestrze chronionych nazw pochodzenia i chronionych oznaczeń geograficznych nazwę [Jambon sec de Corse/Jambon sec de Corse – Prisuttu (ChNP)] (Dz.U. 2014, L 160, s. 23), rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 580/2014 z dnia 28 maja 2014 r. rejestrującego w rejestrze chronionych nazw pochodzenia i chronionych oznaczeń geograficznych nazwę [Lonzo de Corse/Lonzo de Corse – Lonzu (ChNP)] (Dz.U. 2014, L 160, s. 21) oraz rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 582/2014 z dnia 28 maja 2014 r. rejestrującego w rejestrze chronionych nazw pochodzenia i chronionych oznaczeń geograficznych nazwę [Coppa de Corse/Coppa de Corse – Coppa di Corsica (ChNP)] (Dz.U. 2014, L 160, s. 25).

⁴⁹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie systemów jakości produktów rolnych i środków spożywczych (Dz.U. 2012, L 343, s. 1).

⁴⁹¹ Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2021/1879 z dnia 26 października 2021 r. w sprawie odrzucenia trzech wniosków o objęcie ochroną nazwy jako oznaczenia geograficznego zgodnie z art. 52 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1151/2012 [„Jambon sec de l’Île de Beauté” (ChOG), „Lonzo de l’Île de Beauté” (ChOG), „Coppa de l’Île de Beauté” (ChOG)] (Dz.U. 2021, L 383, s. 1).

⁴⁹² Artykuł 13 rozporządzenia nr 1151/2012, dotyczący „[o]chrony”, stanowi w ust. 1 lit. b), że „[z]arejestrowane nazwy są chronione przed: [...] b) wszelkiego rodzaju niewłaściwym stosowaniem, imitacją lub przywołaniem, nawet jeśli podano

kwalifikowalności dotyczących rejestracji, a mianowicie kryteriów określonych w art. 7 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1151/2012⁴⁹³.

Skarga wniesiona na tę decyzję przez Consortium i niektórych jego członków została oddalona przez Sąd.

Mimo że zarówno Trybunał, jak i Sąd miały już okazję orzekać w przedmiocie zakresu dokonywanej przez Komisję kontroli wniosków o rejestrację, sprawa ta pozwoliła Sądowi na wypowiedzenie się po raz pierwszy w kwestii tego, czy dana nazwa kwalifikuje się do rejestracji, zwłaszcza po tym, jak krajowe organy i sądy uznały, że w pojęciu właściwie poinformowanego oraz dostatecznie uważnego i rozsądnego konsumenta, skonfrontowanego z objętymi wnioskiem ChOG, nie powstanie wyobrażenie towarów posiadających już zarejestrowane ChNP. Ponadto Sąd po raz pierwszy wypowiedział się również w przedmiocie możliwości odmowy przez Komisję zarejestrowania danej nazwy na podstawie art. 7 ust. 1 lit. a) w związku z art. 13 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1151/2012.

Ocena Sądu

Sąd oddalił zarzut, zgodnie z którym Komisja przekroczyła swoje kompetencje i naruszyła powagę rzeczy osądzonej.

W odniesieniu do kompetencji Komisji Sąd stwierdził, po pierwsze, że art. 7 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1151/2012 w związku z art. 13 ust. 1 lit. b) tego rozporządzenia może stanowić ważną podstawę prawną odmowy rejestracji danej nazwy. Prawdą jest, że art. 7 ust. 1 lit. a) dotyczy konkretnie „specyfikacji produktu” związanego z nazwą będącą przedmiotem wniosku o objęcie ochroną. Jednakże kwestia przywołania, o którym mowa w art. 13, leży u podstaw kwalifikowalności do rejestracji na podstawie tego przepisu. Komisja powinna bowiem ocenić, zgodnie z art. 50 ust. 1 rozporządzenia nr 1151/2012 w związku z motywem 58 tego rozporządzenia, po zakończeniu szczegółowego badania, czy specyfikacja towarzysząca wnioskowi o rejestrację zawiera elementy wymagane przez to rozporządzenie i czy elementy te nie wydają się obarczone oczywistymi błędami.

Specyfikacja ta, której sporządzenie stanowi niezbędny etap procedury rejestracji, powinna zawierać między innymi nazwę, o której ochronę się wnosi, w formie „stosowanej w handlu lub w języku

prawdziwe pochodzenie produktów lub usług lub jeśli chroniona nazwa została przetłumaczona lub towarzyszą jej określenia takie jak: »styl«, »typ«, »metoda«, »zgodnie z recepturą stosowaną«, »imitacja« i tym podobne, w tym jeśli produkty te są wykorzystywane jako składnik [...]”.

⁴⁹³ Zgodnie z art. 7 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1151/2012, zatytułowanym „Specyfikacja produktu”: „1. Chroniona nazwa pochodzenia lub chronione oznaczenie geograficzne zawiera co najmniej następujące informacje: a) nazwę, która ma zostać objęta ochroną jako nazwa pochodzenia lub oznaczenie geograficzne, w formie stosowanej w handlu lub w języku potocznym [...]”.

potocznym”. Wynika z tego, że Komisja powinna sprawdzić, czy stosowanie to nie narusza ochrony przed przywołaniem przewidzianej w art. 13 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1151/2012. Zezwolenie na rejestrację ChOG, które przywoływałoby już zarejestrowaną ChNP, pozbawiłoby bowiem skuteczności ochronę przewidzianą w art. 13 ust. 1 lit. b), ponieważ po zarejestrowaniu tej nazwy jako ChOG nazwa wcześniej zarejestrowana jako ChNP nie mogłaby już korzystać z ochrony przewidzianej względem niej w tym przepisie.

Dlatego też Komisja nie może być zobowiązana do zarejestrowania danej nazwy, jeżeli uzna stosowanie tej nazwy w handlu za niezgodne z prawem.

Po drugie, Sąd wyjaśnił zakres przeprowadzanego przez Komisję badania zgodności nazw z warunkami określonymi w rozporządzeniu nr 1151/2012.

W tym względzie Komisja powinna przeprowadzić⁴⁹⁴, przy wykorzystaniu właściwych środków, szczegółowe badanie wniosków w celu zapewnienia, by nie zawierały one oczywistych błędów oraz by uwzględniono w nich prawo Unii i interesy zainteresowanych stron spoza państwa członkowskiego, w którym je złożono.

Po trzecie, Komisja dysponuje odmiennym zakresem uznania w zależności od tego, czy chodzi o pierwszy etap procedury rejestracji danej nazwy, a mianowicie o etap, na którym gromadzone są dokumenty składające się na wniosek o rejestrację, który organy krajowe ewentualnie przekazują Komisji, czy też o drugi etap tej procedury, czyli własne badanie przez Komisję wniosków o rejestrację.

O ile z orzecznictwa⁴⁹⁵ wynika, że w odniesieniu do pierwszego z tych dwóch etapów Komisja dysponuje jedynie „ograniczonym zakresem uznania, a nawet nie dysponuje nim wcale”, o tyle dysponuje ona autonomicznym zakresem uznania w odniesieniu do decyzji o zarejestrowaniu danej nazwy jako ChNP lub ChOG w świetle kryteriów kwalifikowalności dotyczących rejestracji, o których mowa w art. 7 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 1151/2012 w związku z art. 13 ust. 1 lit. b) wspomnianego rozporządzenia.

Co się tyczy podnoszonego naruszenia powagi rzeczy osądzonej, Sąd dodał, że nie można powoływać się – w celu podważenia niezależnej oceny Komisji w zakresie wspomnianych kryteriów kwalifikowalności – na prawomocne orzeczenie sądu krajowego stwierdzające, że w przypadku właściwie poinformowanego oraz dostatecznie uważnego i rozsądnego konsumenta nie istnieje ryzyko skojarzenia zarejestrowanych ChNP z ChOG objętymi wnioskiem.

⁴⁹⁴ Zgodnie z motywem 58 i art. 50 ust. 1 rozporządzenia nr 1151/2012.

⁴⁹⁵ Wyroki: z dnia 29 stycznia 2020 r., *GAEC Jeanningros* (C-785/18, [EU:C:2020:46](#)); z dnia 23 kwietnia 2018 r., *CRM/Komisja* (T-43/15, niepublikowany, [EU:T:2018:208](#)).

VII. Zdrowie publiczne

Wyrok z dnia 4 października 2023 r., Ascenza Agro i Industrias Afrasa/Komisja (T-77/20, [EU:T:2023:602](#))

Środki ochrony roślin – Rozporządzenie (CE) nr 1107/2009 – Rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 2020/17 – Nieodnowienie zatwierdzenia substancji czynnej chloropiryfos metylu – Skarga o stwierdzenie nieważności – Legitymacja procesowa – Dopuszczalność – Obowiązek zbadania wszystkich warunków i kryteriów przewidzianych w rozporządzeniu nr 1107/2009 – Brak wniosków EFSA – Obowiązek przejrzystości – Prawo do bycia wysłuchanym – Obowiązek uzasadnienia – Rozbieżne oceny ryzyka dokonane przez państwo członkowskie pełniące rolę sprawozdawcy i EFSA – Obowiązek uwzględnienia wszystkich istotnych okoliczności sprawy – Sprawozdanie okresowe z trwającego badania – Zasada ostrożności – Ciężar i przedmiot dowodu – Oczywisty błąd w ocenie – Zastosowanie podejścia przekrojowego i podejścia opartego na mocy dowodowej – Możliwość powołania się na wytyczne ECHA i EFSA

Chloropiryfos metylu (zwany dalej „CHP metylu”) jest substancją czynną wykorzystywaną w środkach ochrony roślin do zwalczania organizmów szkodliwych i do stosowania na składowanych zbożach oraz w pustych magazynach. CHP metylu należy do grupy substancji fosfororganicznych, do której należy również inna substancja czynna o nazwie chloropiryfos.

Dyrektywa 91/414 dotycząca wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin⁴⁹⁶ ustanowiła system prawny obowiązujący w zakresie zezwoleń na dopuszczenie środków ochrony roślin do obrotu w Unii Europejskiej. CHP metylu został włączony do załącznika I do tej dyrektywy dyrektywą 2005/72⁴⁹⁷. Zatwierdzenie CHP metylu przez Komisję było przedłużane trzykrotnie, zanim wygasło w dniu 31 stycznia 2020 r.

Ascenza Agro, SA⁴⁹⁸ i Dow AgroSciences Ltd, dwa przedsiębiorstwa produkujące CHP metylu (zwane dalej „wnioskodawcami”), złożyły każde z osobna wniosek o odnowienie⁴⁹⁹ zatwierdzenia CHP metylu. W projekcie sprawozdania z oceny dotyczącego wspomnianego odnowienia Królestwo Hiszpanii, jako

⁴⁹⁶ Dyrektywa Rady 91/414/EWG z dnia 15 lipca 1991 r. dotycząca wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin (Dz.U. 1991, L 230, s. 1).

⁴⁹⁷ Dyrektywa Komisji 2005/72/WE z dnia 21 października 2005 r. zmieniająca dyrektywę Rady 91/414/EWG w celu włączenia chloropiryfosu, chloropiryfosu metylowego, mankozebu, manebu i metiramu jako substancji czynnych (Dz.U. 2005, L 279, s. 63). Dyrektywa 91/414 została zastąpiona rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczącym wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin i uchylającym dyrektywy Rady 79/117/EWG i 91/414/EWG (Dz.U. 2009, L 309, s. 1), na mocy którego substancje czynne włączone do załącznika I do dyrektywy 91/414 zostały uznane za zatwierdzone. Substancje te są obecnie wymienione w części A załącznika do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 540/2011 z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 w odniesieniu do wykazu zatwierdzonych substancji czynnych (Dz.U. 2011, L 153, s. 1).

⁴⁹⁸ Wówczas zwana Sapec Agro SA.

⁴⁹⁹ Zatwierdzenie substancji czynnej jest odnawiane na wniosek, jeżeli zostanie wykazane, że spełnione są kryteria zatwierdzenia przewidziane w art. 4 rozporządzenia nr 1107/2009 i w załączniku II do tego rozporządzenia, które dotyczą w szczególności przewidywalnego wpływu wspomnianych substancji czynnych na zdrowie ludzi. Wdrożenie procedury odnowienia dotyczącej substancji czynnych uregulowane jest rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) nr 844/2012 z dnia 18 września 2012 r. ustanawiającym przepisy niezbędne do wprowadzenia w życie procedury odnowienia dotyczącej substancji czynnych, jak przewidziano w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1107/2009 dotyczącym wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin (Dz.U. 2012, L 252, s. 26).

państwo członkowskie pełniące rolę sprawozdawcy, nie stwierdziło istnienia szkodliwego wpływu CHP metylu na zdrowie ludzi i zaproponowało zatem odnowienie zatwierdzenia tej substancji czynnej.

Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) zorganizował pierwsze konsultacje z ekspertami w celu oceny ryzyka CHP metylu dla zdrowia ludzi. Przedstawił on te oceny w oświadczeniu z dnia 31 lipca 2019 r., w którym wyjaśnił, że podejście przyjęte przez ekspertów jest w dużej mierze oparte na podobieństwach strukturalnych między CHP metylo a chloropiryfosem.

Ponadto eksperci stwierdzili, że nie ma publicznie dostępnej literatury dotyczącej potencjału genotoksycznego CHP metylu, podczas gdy dostępne są liczne publikacje dla chloropiryfosu, co do którego wyrażono obawy. Zgodzili się oni wówczas co do tego, że wątpliwości te należy uwzględnić przy ocenie ryzyka CHP metylu i że nie można zatem wykluczyć, iż istnieje potencjalne ryzyko uszkodzeń DNA. Nie można było więc ustalić wartości referencyjnej zarówno dla genotoksyczności, jak i neurotoksyczności rozwojowej, co uniemożliwiało ocenę ryzyka dla konsumentów, podmiotów gospodarczych, pracowników, osób obecnych i mieszkańców.

W następstwie drugiej konsultacji z ekspertami EFSA przyjęła w dniu 8 listopada 2019 r. zaktualizowaną wersję swojego oświadczenia z dnia 31 lipca 2019 r., w którym stwierdziła, że kryteria dotyczące zdrowia ludzi przewidziane w art. 4 rozporządzenia nr 1107/2009 nie zostały spełnione w odniesieniu do odnowienia zatwierdzenia CHP metylu. Na tej podstawie Komisja przyjęła w dniu 10 stycznia 2020 r. rozporządzenie wykonawcze 2020/17 w sprawie nieodnowienia zatwierdzenia substancji czynnej CHP metylu, zgodnie z rozporządzeniem nr 1107/2009⁵⁰⁰ (zwane dalej „zaskarżonym rozporządzeniem”).

W zaskarżonym rozporządzeniu Komisja oparła odmowę odnowienia zatwierdzenia CHP metylu na trzech powodach. Po pierwsze, na fakcie, że „nie można wykluczyć potencjału genotoksycznego [CHP] metylu”, po drugie, na istnieniu „obaw dotyczących neurotoksyczności rozwojowej”, a po trzecie, na fakcie, że „stosowne [było] sklasyfikowanie [CHP] metylu jako substancji działającej [toksycznie] na rozrodczość kategorii 1B”.

W swoich skargach skarżące Ascenza Agro i Industrias Afrasa, SA wnoszą o stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia.

Sąd, orzekając w izbie w składzie powiększonym, oddalił tę skargę i wypowiedział się przy tej okazji w przedmiocie szeregu nowych kwestii dotyczących rozporządzenia nr 1107/2009 i rozporządzenia wykonawczego nr 844/2012. I tak na płaszczyźnie proceduralnej wyjaśnił on pojęcie „wniosków” w rozumieniu art. 13 rozporządzenia wykonawczego nr 844/2012 i wpływ, jaki ma na zgodność z prawem zaskarżonego rozporządzenia uzasadnienie głosowania jednego z państw członkowskich w ramach opinii wydanej przez Stały Komitet ds. Roślin, Zwierząt, Żywności i Pasz (zwany dalej „stałym komitetem”) przed podjęciem przez Komisję decyzji w sprawie odnowienia zatwierdzenia substancji czynnej. Ponadto co do istoty Sąd przedstawił wyjaśnienia dotyczące stosowania obowiązku przejrzystości i zasady ostrożności w dziedzinie środków ochrony roślin. Wypowiedział się on ponadto

⁵⁰⁰ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2020/17 z dnia 10 stycznia 2020 r. w sprawie nieodnowienia zatwierdzenia substancji czynnej chloropiryfos metylu, 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. 2020, L 7, s. 11). Komisja przyjęła również w dniu 10 stycznia 2020 r. rozporządzenie wykonawcze (UE) 2020/18 w sprawie nieodnowienia zatwierdzenia substancji czynnej chloropiryfos, zgodnie z rozporządzeniem nr 1107/2009, oraz w sprawie zmiany załącznika do rozporządzenia wykonawczego nr 540/2011 (Dz.U. 2020, L 7, s. 14).

w przedmiocie zakresu metod oceny „podejście przekrojowego” i podejścia opartego na „mocy dowodowej” w ramach stosowania rozporządzenia nr 1107/2009.

Ocena Sądu

- **Istnienie „wniosków”**

Co się tyczy zastrzeżenia skarżących dotyczącego braku stanowiska przyjętego przez EFSA, Sąd stwierdził, że w rozporządzeniu wykonawczym nr 844/2012⁵⁰¹ i rozporządzeniu nr 1107/2009⁵⁰² nie ma definicji pojęcia „wniosków”. Niemniej z aktów tych wynika z jednej strony, że z formalnego punktu widzenia wnioski powinny zostać przyjęte przez EFSA i przekazane wnioskodawcy, państwom członkowskim i Komisji.

Z drugiej strony, co się tyczy treści wniosków, EFSA jest w szczególności zobowiązana wyjaśnić, „czy można oczekiwać, że dana substancja czynna spełnia kryteria zatwierdzenia przewidziane w art. 4” rozporządzenia nr 1107/2009. Decydującym elementem, który pozwala zdefiniować istnienie wniosków, jest zatem wyrażenie opinii EFSA co do zdolności substancji czynnej do spełnienia warunków i kryteriów określonych w tym rozporządzeniu.

W niniejszym przypadku, ponieważ EFSA uznała w dwóch oświadczeniach z dni 31 lipca i 8 listopada 2019 r., że CHP metylu nie spełnia wspomnianych warunków w odniesieniu do zdrowia ludzi, przyjęła jak najbardziej wnioski w rozumieniu art. 13 rozporządzenia wykonawczego nr 844/2012. Stwierdzenia tego nie może podważyć samo oznaczenie rozpatrywanych dokumentów, zatytułowanych „oświadczenia”, ponieważ zdefiniowanie istnienia wniosków zależy w pierwszej kolejności od treści tych dokumentów.

- **Obowiązek przejrzystości**

Sąd przypomniał, że strona zainteresowana, która powołuje się na naruszenie obowiązku przejrzystości na poparcie żądań stwierdzenia nieważności skierowanych przeciwko aktowi Unii o charakterze generalnym, powinna powołać się na wyraźny przepis przyznający jej uprawnienie procesowe, objęte ramami prawnymi regulującymi przyjęcie tego aktu.

Sąd uważa, po pierwsze, że zaskarżone rozporządzenie stanowi akt o charakterze generalnym, a indywidualne oddziaływanie tego aktu na Ascenza Agro nie może podważyć takiej kwalifikacji. Należy bowiem odróżnić z jednej strony kwestię ogólnego lub indywidualnego charakteru aktu, która zależy od przyjętego aktu jako takiego, a z drugiej strony kwestię indywidualnego oddziaływania na zwykłą stronę skarżącą, która zależy od jej sytuacji w stosunku do tego aktu. I tak, o ile w świetle kryteriów określonych w art. 263 akapit czwarty TFUE niektóre akty mają ze względu na swój charakter i zakres charakter normatywny, ponieważ mają zastosowanie do ogółu zainteresowanych podmiotów gospodarczych, o tyle mogą one, nie tracąc charakteru normatywnego, dotyczyć w pewnych okolicznościach indywidualnie niektórych podmiotów gospodarczych, które – o ile akty te dotyczą ich również bezpośrednio – są uprawnione do wniesienia skargi o stwierdzenie ich nieważności.

Po drugie, poszanowanie obowiązku przejrzystości w dziedzinie środków ochrony roślin jest zapewnione przez szczególne przepisy przewidziane w ramach prawnych regulujących przyjęcie zaskarżonego rozporządzenia, a mianowicie w rozporządzeniu nr 1107/2009 zawierającym przepisy

⁵⁰¹ Zobacz art. 13 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 844/2012.

⁵⁰² Zobacz art. 12 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia nr 1107/2009.

ogólne dotyczące w szczególności procedury odnowienia zatwierdzenia substancji czynnej i w rozporządzeniu wykonawczym nr 844/2012 przewidującym przepisy szczególne dotyczące wprowadzenia w życie procedury odnowienia zatwierdzenia takiej substancji.

Sąd zauważył jednak, że skarżące nie powołały się w niniejszej sprawie na żaden konkretny przepis przyznający Ascenza Agro uprawnienie procesowe, objęty ramami prawnymi regulującymi przyjęcie zaskarżonego rozporządzenia.

- **Zasady przyjmowania opinii stałego komitetu**

Sąd przypomniał, że w niniejszej sprawie bezsporne jest, iż przychylna opinia stałego komitetu na temat projektu zaskarżonego rozporządzenia mogła zostać uzyskana dzięki oddaniu pozytywnego głosu również przez Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Niezależnie od powyższego Sąd stwierdza, że skarżące kwestionują w rzeczywistości uzasadnienie zaskarżonego rozporządzenia, a nie procedurę jego przyjęcia.

Tymczasem z uzasadnienia zaskarżonego rozporządzenia wynika, że jego przyjęcie nie zostało oparte na okolicznościach uwzględnionych przez Zjednoczone Królestwo przy wyborze jego głosu, w związku z czym zastrzeżenie podniesione przez skarżące jest bezskuteczne.

- **Zasada ostrożności**

Sąd przypomniał, że jeżeli występuje niepewność dotycząca występowania lub zakresu zagrożenia zdrowia ludzi, zasada ostrożności pozwala na podjęcie działań ochronnych bez oczekiwania, aż realność i waga tych zagrożeń zostaną w pełni udowodnione. Prawidłowe zastosowanie zasady ostrożności zakłada w szczególności pełną ocenę ryzyka dla zdrowia, opartą na najbardziej wiarygodnych dostępnych danych naukowych i najnowszych wynikach badań międzynarodowych. Jeżeli istnienie lub zakres domniemanego zagrożenia okażą się niemożliwe do ustalenia z całkowitą pewnością z racji niewystarczającego, nieostatecznego lub niedokładnego charakteru wyników przeprowadzonych badań, lecz pozostaje prawdopodobieństwo powstania rzeczywistej szkody dla zdrowia ludzi, gdyby to zagrożenie miało wystąpić, zasada ostrożności uzasadnia przyjęcie środków ograniczających.

W niniejszej sprawie eksperci i EFSA przeprowadzili ocenę ryzyka dla zdrowia związanego z proponowanym zastosowaniem CHP metylu, która ukazała występującą niepewność. Podejście takie jest zgodne z zasadą ostrożności, która oznacza, że organy odpowiedzialne za ocenę ryzyka, takie jak EFSA, informują Komisję nie tylko o ostatecznych wnioskach, do których doszły, ale także o utrzymującej się niepewności, aby przyjąć w razie potrzeby środki ograniczające.

- **Metody oceny ryzyka przyjęte przez EFSA i Komisję**

Sąd stwierdził w pierwszej kolejności, że EFSA była w pełni uprawniona do wykorzystania podejścia przekrojowego i podejścia opartego na mocy dowodowej w celu dokonania oceny substancji czynnej.

Jeśli chodzi bowiem przede wszystkim o treść tych dwóch metod, podejście przekrojowe⁵⁰³ pozwala przewidzieć właściwości niektórych substancji na podstawie istniejących danych dotyczących innych

⁵⁰³ Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH), utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniające dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE (Dz.U. 2006, L 396, s. 1), pkt 1.5 załącznika XI.

substancji referencyjnych wykazujących podobieństwo strukturalne do tych pierwszych. Jeśli chodzi o podejście oparte na mocy dowodowej, pozwala ono przewidzieć właściwości niektórych substancji na podstawie danych pochodzących z kilku niezależnych źródeł informacji⁵⁰⁴.

Następnie, co się tyczy celu tych metod, rozporządzenie REACH przewiduje⁵⁰⁵, że w odniesieniu do toksyczności dla ludzi informacje o inherentnych właściwościach substancji mogą być generowane w inny sposób niż przez badania na zwierzętach kręgowych. Wykorzystania badań i testów można zatem uniknąć poprzez użycie różnych metod⁵⁰⁶, wśród których znajdują się w szczególności podejście przekrojowe i podejście oparte na mocy dowodowej. I tak podejście przekrojowe pozwala uniknąć badania każdej substancji pod kątem każdego rodzaju działania i może być wykorzystywane w sytuacji braku danych dotyczących substancji poddanych ocenie ryzyka. Co się tyczy podejścia opartego na mocy dowodowej, umożliwiając zgromadzenie wystarczających dowodów na istnienie lub brak istnienia konkretnej właściwości niebezpiecznej, prowadzi ono do rezygnacji z dalszych badań na zwierzętach. Sąd doszedł na tej podstawie do wniosku, że obie metody mają na celu w szczególności ograniczenie stosowania badań na zwierzętach kręgowych i że obie pozwalają zatem uniknąć badania każdej substancji pod kątem każdego rodzaju działania.

Poza tym, co się tyczy zgodności z prawem zastosowania obu metod przez EFSA, Sąd zauważył, że przepisy rozporządzenia nr 1107/2009⁵⁰⁷ i rozporządzenia wykonawczego nr 844/2012 pozostawiają EFSA szeroki zakres uznania przy wyborze stosowanych przez nią sposobów oceny, z zastrzeżeniem naukowego charakteru jej oceny. Ponadto Sąd przypomniał, że Komisji przysługuje również szeroki zakres uznania ze względu na złożone oceny naukowe, które należy przeprowadzać w tej dziedzinie. W związku z tym, ponieważ Komisja ma oprzeć się na ocenie ryzyka dokonanej przez EFSA, kontrola tej oceny przeprowadzana przez sąd Unii powinna również ograniczać się do oczywistego błędu w ocenie.

W tym względzie Sąd uznał, że ponieważ stosowanie obu metod jest przewidziane zarówno w rozporządzeniu nr 1272/2008, jak i w rozporządzeniu REACH, prawodawca Unii uznał, że metody te są wystarczająco wiarygodne z naukowego punktu widzenia, aby można je było stosować do oceny substancji chemicznych w dziedzinach innych niż dziedzina środków ochrony roślin.

Wreszcie obie metody, które pozwalają uniknąć badania każdej substancji pod kątem każdego rodzaju działania, przyczyniają się każda z osobna do ograniczenia testów na zwierzętach, a zatem do realizacji jednego z celów rozporządzenia nr 1107/2009, a w konsekwencji jego rozporządzenia wykonawczego nr 844/2012.

W drugiej kolejności, jeśli chodzi o konkretne zasady stosowania obu metod, Sąd zauważył w odniesieniu do podejścia przekrojowego, że bezsporne jest, iż CHP metylu i chloropiryfos należą do tej samej grupy substancji chemicznych i że ogólnie substancje te mają podobną strukturę chemiczną.

Co się tyczy podejścia opartego na mocy dowodowej, Sąd zauważył, że EFSA ograniczyła się do stwierdzenia, iż testy i badania przedstawione przez wnioskodawców nie pozwalają na stwierdzenie

⁵⁰⁴ Zobacz pkt 1.1.1.3 załącznika I do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1272/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin, zmieniającego i uchylającego dyrektywę 67/548/EWG i 1999/45/WE oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 (Dz.U. 2008, L 353, s. 1).

⁵⁰⁵ Rozporządzenie REACH, art. 13 ust. 1.

⁵⁰⁶ Wymienione w sekcji 1 załącznika XI do rozporządzenia REACH.

⁵⁰⁷ Zobacz art. 4.

istnienia zagrożenia dla zdrowia ludzkiego, nie odnosząc się do recenzowanych, ogólnie dostępnych publikacji naukowych w rozumieniu art. 7 ust. 1 lit. m) rozporządzenia wykonawczego nr 844/2012. Nie uznała zatem, że dane przedstawione przez wnioskodawców były wystarczające do sformułowania odpowiednich i ostatecznych wniosków, a w szczególności, stwierdzenia braku ryzyka genotoksycznego stwarzanego przez CHP metylu.

Przeciwnie, EFSA wskazała w oświadczeniach z dni 31 lipca i 8 listopada 2019 r., że eksperci stwierdzili, iż brak jest publicznie dostępnej literatury dotyczącej potencjału genotoksycznego CHP metylu, podczas gdy dostępne są liczne publikacje dla chloropiryfosu. Dodała ona, że ze względu na obawy dotyczące chloropiryfosu odnoszące się do aberracji chromosomowych i uszkodzeń DNA eksperci doszli do wniosku, że istnieją luki w zakresie danych w odniesieniu do CHP metylu. Wskazała ona w tym wypadku, iż eksperci zgodzili się co do tego, że wynikającą z tego niepewność należy uwzględnić przy ocenie ryzyka stwarzanego przez CHP metylu i że nie można zatem wykluczyć, iż istnieje potencjalne ryzyko uszkodzeń DNA. Poza tym eksperci i EFSA nie uznali, że artykuły naukowe dotyczące genotoksyczności CHP metylu powinny mieć większy wpływ na ich wnioski niż wszystkie inne informacje dotyczące genotoksyczności CHP metylu. Nie opierając oceny ryzyka związanego z CHP metylu wyłącznie na testach i badaniach, których przedstawienia przepisy prawa wymagały od wnioskodawcy, uwzględnili oni również całą dostępną literaturę naukową.

Wyrok z dnia 15 lutego 2023 r., Austrian Power Grid i in./ACER (T-606/20, [EU:T:2023:64](#))

Energia – Rynek wewnętrzny energii elektrycznej – Ramy wdrażania dla europejskiej platformy wymiany energii bilansującej z rezerw odbudowy częstotliwości z aktywacją automatyczną – Procedura przyjmowania warunków i metod – Odrzucenie wspólnej propozycji operatorów systemów – Właściwość ACER – Naruszenie prawa – Prawo do obrony – Obowiązek uzasadnienia

Wyrok z dnia 15 lutego 2023 r., Austrian Power Grid i in./ACER (T-607/20, [EU:T:2023:65](#))

Energia – Rynek wewnętrzny energii elektrycznej – Ramy wdrażania dla europejskiej platformy wymiany energii bilansującej z rezerw odbudowy częstotliwości z aktywacją nieautomatyczną – Procedura przyjmowania warunków i metod – Odrzucenie wspólnej propozycji operatorów systemów – Właściwość ACER – Naruszenie prawa – Prawo do obrony – Obowiązek uzasadnienia

Rozporządzenie Komisji Europejskiej 2017/2195 w sprawie bilansowania systemu elektroenergetycznego⁵⁰⁹ przewiduje wdrożenie szeregu europejskich platform wymiany energii bilansującej. Platformy te obejmują, po pierwsze, europejską platformę wymiany energii bilansującej z rezerw odbudowy częstotliwości z aktywacją automatyczną (zwaną dalej „platformą aFRR”), a po drugie, europejską platformę wymiany energii bilansującej z rezerw odbudowy częstotliwości z aktywacją nieautomatyczną (zwaną dalej „platformą mFRR”)⁵¹⁰.

Zgodnie z procedurą przewidzianą w rozporządzeniu 2017/2195⁵¹¹ wszyscy operatorzy systemów przesyłowych (zwani dalej „OSP”) przedłożyli do zatwierdzenia krajowym organom regulacyjnym (zwanym dalej „KOR”)⁵¹² wspólne propozycje metod wdrażania platformy aFRR i platformy mFRR.

Na wspólny wniosek KOR Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (zwana dalej „ACER”) podjęła na podstawie tego rozporządzenia⁵¹³ decyzję w sprawie tych propozycji, w ich brzmieniu zmienionym w następstwie wymiany informacji i konsultacji, które miały miejsce między ACER, KOR i OSP. ACER wydał zatem dwie decyzje, jedną dotyczącą metody aFRR, a drugą dotyczącą metody mFRR (zwane dalej „decyzjami ACER”), do których załączono wspomniane metody, zmienione i zatwierdzone przez tę agencję.

⁵⁰⁸ Streszczenie wspólne dla spraw: Austrian Power Grid i in./ACER (T-606/20) i Austrian Power Grid i in./ACER (T-607/20).

⁵⁰⁹ Rozporządzenie Komisji (UE) 2017/2195 z dnia 23 listopada 2017 r. ustanawiające wytyczne dotyczące bilansowania (Dz.U. 2017, L 312, s. 6).

⁵¹⁰ Artykuły 20 i 21 rozporządzenia 2017/2195, odpowiednio.

⁵¹¹ Artykuł 20 ust. 1 i art. 21 ust. 1 rozporządzenia 2017/2195.

⁵¹² Artykuł 5 ust. 1 i art. 5 ust. 2 lit. a) rozporządzenia 2017/2195.

⁵¹³ Artykuł 5 ust. 7 rozporządzenia 2017/2195.

Austrian Power Grid, ČEPS, a.s., Polskie sieci elektroenergetyczne S.A., Red Eléctrica de España SA, RTE Svenska Kraftnät, TenneT TSO BV i TenneT TSO GmbH wniosły odwołania⁵¹⁴ od tych decyzji do Komisji Odwoławczej ACER (zwanej dalej „Komisją Odwoławczą”). Ponieważ ich odwołania zostały oddalone, wniosły one do Sądu dwie skargi o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji Odwoławczej w zakresie, w jakim ich one dotyczą, niektórych postanowień decyzji ACER, a także załączonych do nich metod.

Skargi te zostały oddalone przez drugą izbę Sądu w składzie powiększonym, która przy tej okazji wypowiedziała się, po pierwsze, w przedmiocie podziału kompetencji między ACER i KOR w zakresie przyjmowania metod aFRR i mFRR, a po drugie, w przedmiocie funkcji wymaganych do zarządzania platformami aFRR i mFRR na podstawie rozporządzenia 2017/2195.

Ocena Sądu

Na wstępie Sąd stwierdził niedopuszczalność skarg o stwierdzenie nieważności w zakresie, w jakim są one skierowane przeciwko decyzjom ACER i załącznikom do nich. W tym względzie Sąd zauważył, że zgodnie z art. 263 akapit piąty TFUE i aktem ustanawiającym ACER, a mianowicie rozporządzeniem 2019/942⁵¹⁵, skarżące, jako strony nieuprzywilejowane⁵¹⁶, mogą jedynie dochodzić przed Sądem stwierdzenia nieważności decyzji wydanych przez Komisję Odwoławczą, ale nie decyzji ACER i załączników do nich. W konsekwencji Sąd ograniczył się w niniejszym przypadku do kontroli zgodności z prawem decyzji Komisji Odwoławczej, w szczególności w zakresie, w jakim w pełni potwierdzają one decyzje ACER oraz załączone do nich metody aFRR i mFRR.

Zgodnie z powyższym stwierdzeniem Sąd kontynuował analizę co do istoty. W pierwszej kolejności Sąd oddalił argumentację skarżących, zgodnie z którą Komisja Odwoławcza naruszyła prawo poprzez niestwierdzenie, że ACER, wydając przedmiotowe decyzje, przekroczył granice swoich kompetencji.

W tej kwestii Sąd wskazał, że zgodnie z art. 6 ust. 10 rozporządzenia 2019/942 i art. 5 ust. 7 rozporządzenia 2017/2195, w brzmieniu obowiązującym w chwili wydania decyzji przez Komisję Odwoławczą, ACER jest właściwy do przyjmowania decyzji lub do wydawania decyzji indywidualnych dotyczących spraw lub kwestii regulacyjnych mających wpływ na handel transgraniczny lub na transgraniczne bezpieczeństwo systemu, takich jak metody aFRR i mFRR, jeżeli, tak jak w niniejszym przypadku, KOR skierowały do ACER w tej sprawie wspólny wniosek. Zdaniem Sądu z przepisów tych nie wynika, że kompetencje ACER są ograniczone wyłącznie do kwestii spornych między zainteresowanymi organami.

Owa literalna wykładnia jest potwierdzona kontekstem i celami uregulowania, którego część przepisy te stanowią. W tym względzie z uzasadnienia wniosków dotyczących rozporządzenia 2019/942 i rozporządzenia nr 713/2009⁵¹⁷, mającego wcześniej zastosowanie, jasno wynika wola prawodawcy Unii, aby uczynić podejmowanie decyzji w sprawach transgranicznych szybszym i skuteczniejszym poprzez wzmocnienie indywidualnych uprawnień decyzyjnych ACER, które można byłoby pogodzić

⁵¹⁴ Na podstawie art. 28 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/942 z dnia 5 czerwca 2019 r. ustanawiającego Agencję Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (Dz.U. 2019, L 158, s. 22).

⁵¹⁵ Motyw 34, art. 28 ust. 1 i art. 29 rozporządzenia 2019/942.

⁵¹⁶ Stronami uprzywilejowanymi są strony wskazane w art. 19 akapity pierwszy i drugi statutu Trybunału, mianowicie państwa członkowskie, instytucje Unii, państwa będące stronami Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym niebędące państwami członkowskimi oraz Urząd Nadzoru EFTA, określony w tym porozumieniu.

⁵¹⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 713/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (Dz.U. L 211, s. 1).

z utrzymaniem kluczowej roli KOR w dziedzinie regulacji energii, przy zachowaniu zasad pomocniczości i proporcjonalności. Z preambuły rozporządzenia 2019/942⁵¹⁸ wynika również, że ACER został ustanowiony, aby wypełnić lukę regulacyjną na poziomie unijnym oraz przyczynić się do sprawnego funkcjonowania rynków wewnętrznych energii elektrycznej i gazu ziemnego.

W związku z tym cel i kontekst, w jaki wpisują się właściwe przepisy rozporządzeń 2019/942 i 2017/2195, a także szczególne okoliczności niniejszego przypadku potwierdzają, że ACER jest uprawniony do podejmowania decyzji w sprawie opracowania metod aFRR i mFRR w przypadku wspólnego wniosku KOR w tym zakresie. Podobnie, ponieważ własne uprawnienia decyzyjne zostały przyznane ACER, aby umożliwić mu wypełnianie jego funkcji regulacyjnych w sposób niezależny i skuteczny, agencja ta jest uprawniona do zmiany propozycji OSP w celu zapewnienia ich zgodności z prawem Unii dotyczącym energetyki, nie będąc związaną ewentualnymi punktami porozumienia między właściwymi KOR.

Jak z tego wynika, Komisja Odwoławcza ACER nie naruszyła prawa, potwierdzając kompetencje ACER do decydowania w kwestiach związanych z metodami aFRR i mFRR, w przedmiocie których KOR osiągnęły porozumienie.

W drugiej kolejności Sąd oddalił zarzuty szczegółowe skarżących dotyczące naruszenia prawa popełnionego przez Komisję Odwoławczą poprzez błędne stwierdzenie, że zaliczenie funkcji zarządzania zdolnościami przesyłowymi do funkcji wymaganych do zarządzania platformami aFRR i mFRR nie zostało narzucone OSP przez ACER, lecz wynika bezpośrednio z zastosowania rozporządzenia 2017/2195.

Sąd wyjaśnił na wstępie, że zaliczenie to ma decydujące znaczenie dla oceny, czy propozycje opracowane przez OSP powinny spełniać dodatkowe wymogi przewidziane w rozporządzeniu 2017/2195⁵¹⁹, jeżeli – tak jak w niniejszym przypadku – OSP zamierzają wyznaczyć kilka podmiotów do sprawowania różnych wymaganych funkcji. W tym względzie Sąd zauważył, że zgodnie ze wspomnianym rozporządzeniem propozycje metod przedłożone przez OSP powinny obejmować definicję funkcji wymaganych do zarządzania platformami aFRR i mFRR⁵²⁰. Jeżeli z rozporządzenia 2017/2195 wynika, że platformy powinny realizować przynajmniej funkcję optymalizacji aktywacji i funkcję rozliczania OSP-OSP⁵²¹, to nie jest wykluczone, że inna funkcja, taka jak zarządzanie zdolnościami przesyłowymi, także zostanie uznana za funkcję wymaganą do zarządzania tymi platformami, w szczególności jeśli dodanie takiej funkcji okaże się konieczne do zapewnienia, że ogólny projekt tej platformy będzie zgodny ze wspólnymi zasadami zarządzania i procesami biznesowymi.

Wykładnia pojęcia funkcji wymaganej do zarządzania platformą aFRR, w świetle kontekstu i celów rozporządzenia 2017/2195, skłania do uznania, że chodzi o funkcję, która – zarówno pod względem technicznym, jak i prawnym – okazuje się konieczna dla skutecznego i bezpiecznego wdrożenia i funkcjonowania tych platform.

Zdaniem Sądu funkcja zarządzania zdolnościami przesyłowymi spełnia zaś taki warunek dotyczący konieczności. Z prawnego punktu widzenia rozporządzenie 2017/2195 nakłada bowiem na OSP

⁵¹⁸ Motyw 10 rozporządzenia 2019/942, wcześniej art. 5 rozporządzenia nr 713/2009.

⁵¹⁹ Artykuł 20 ust. 3 lit. e) ppkt (i)–(iii) oraz art. 21 ust. 3 lit. e) ppkt (i)–(iii) rozporządzenia 2017/2195.

⁵²⁰ Artykuł 20 ust. 3 lit. c) i art. 21 ust. 3 lit. c) rozporządzenia 2017/2195.

⁵²¹ Artykuł 20 ust. 2 i art. 21 ust. 2 rozporządzenia 2017/2195.

obowiązek stałej aktualizacji dostępności międzyobszarowych zdolności przesyłowych na potrzeby wymiany energii bilansującej lub kompensowania niezbilansowań. Z technicznego punktu widzenia, jak wynika z opracowanych w niniejszym przypadku propozycji metod aFRR i mFRR, stała aktualizacja tych zdolności przesyłowych, leżąca u podstaw funkcji zarządzania zdolnościami przesyłowymi, jest istotnym elementem składowym funkcji optymalizacji aktywacji. Funkcja zarządzania zdolnościami przesyłowymi została zresztą dodana do platform przez samych OSP, tak aby platformy te spełniały wynikające z rozporządzenia 2017/2195 wymogi ogólnego projektu dotyczące skuteczności i bezpieczeństwa.

Z uwagi w szczególności na powyższe rozważania decyzje Komisji Odwoławczej zostały utrzymane w mocy.

IX. Wspólna polityka handlowa

1. Antydumping

Wyrok z dnia 21 czerwca 2023 r., Guangdong Haomei New Materials i Guangdong King Metal Light Alloy Technology/Komisja (T-326/21, [EU:T:2023:347](#))

Dumping – Przywóz elementów wyciskanych z aluminium pochodzących z Chin – Rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 2021/546 – Nałożenie ostatecznego cła antydumpingowego – Artykuł 1 ust. 4 rozporządzenia (UE) 2016/1036 – Definicja produktu objętego postępowaniem – Ustalenie wartości normalnej – Artykuł 2 ust. 6a rozporządzenia 2016/1036 – Sprawozdanie stwierdzające istnienie w kraju wywozu znaczących zakłóceń – Ciężar dowodu – Wykorzystanie reprezentatywnego kraju – Artykuł 3 ust. 1, 2, 3, 5 i 6 rozporządzenia 2016/1036 – Szkoda – Istotne czynniki ekonomiczne i wskaźniki oddziałujące na stan przemysłu Unii – Prawo do obrony – Zasada dobrej administracji

W następstwie skierowanego do niej wniosku przez stowarzyszenie European Aluminium, Komisja Europejska przyjęła rozporządzenie wykonawcze 2021/546 nakładające ostateczne cło antydumpingowe na przywóz elementów wyciskanych z aluminium pochodzących z Chin⁵²².

Spółki prawa chińskiego Guangdong Haomei New Materials Co. Ltd i Guangdong King Metal Light Alloy Technology Co. Ltd, produkujące i wywożące do Unii Europejskiej elementy wyciskane z aluminium wniosły skargę mającą w szczególności doprowadzić do stwierdzenia nieważności wskazanego rozporządzenia wykonawczego. Włoska spółka Airoidi Metalli SpA (zwana dalej „Airoidi”) przystąpiła do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania skarżących.

Oddalając skargę o stwierdzenie nieważności Sąd uściślił nową metodę obliczania wartości normalnej produktu objętego dochodzeniem antydumpingowym w sytuacji występowania znaczących zakłóceń na rynku w kraju wywozu, wprowadzoną przez art. 2 ust. 6a lit. a) podstawowego rozporządzenia antydumpingowego⁵²³.

Ocena Sądu

Na poparcie skargi skarżące podnoszą między innymi, że Komisja naruszyła prawo przy definiowaniu „produktu objętego” dochodzeniem antydumpingowym, to znaczy elementów wyciskanych z aluminium pochodzących z Chin. W tym względzie twierdzą one, że produkują tysiące rodzajów elementów wyciskanych z aluminium i z tego powodu Komisja powinna była dokonać rozróżnień.

Sąd podkreśliwszy, że przy definiowaniu produktu objętego postępowaniem instytucjom Unii przysługuje szeroki zakres uznania w dziedzinie środków ochrony handlowej stwierdził, że zgodnie

⁵²² Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2021/546 z dnia 29 marca 2021 r. nakładające ostateczne cło antydumpingowe i stanowiące o ostatecznym pobraniu cła tymczasowego nałożonego na przywóz elementów wyciskanych z aluminium pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej (Dz.U. 2021, L 109, s. 1).

⁵²³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1036 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie ochrony przed przywozem produktów po cenach dumpingowych z krajów niebędących członkami Unii Europejskiej (Dz.U. 2016, L 176, s. 21), zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2321 z dnia 12 grudnia 2017 r. (Dz.U. 2017, L 338, s. 1).

z utrwalonym orzecznictwem w tej dziedzinie Komisja do celów tej definicji uwzględniła szereg istotnych czynników takich jak cechy fizyczne, techniczne i chemiczne odnośnych produktów, ich wykorzystanie, zamienność, zapotrzebowanie ze strony konsumentów i proces wytwarzania.

Ponadto skarżące, mimo iż to na nich spoczywał ciężar dowodu nie wykazały, że Komisja niewłaściwie oceniła rzeczony czynnik ani też, że inne, bardziej istotne czynniki powinny być zostać wzięte pod uwagę.

W rezultacie zarzut szczegółowy dotyczący oczywistego błędu w ocenie popełnionego przy definiowaniu produktu objętego postępowaniem został oddalony.

Następnie Sąd zbadał zarzuty podniesione przez skarżące w odniesieniu do twierdzenia Komisji dotyczącego występowania znaczących zakłóceń na chińskim rynku oraz argumenty Airoldi kwestionujące zgodność z prawem „sprawozdania dotyczącego znaczących zakłóceń na chińskim rynku”⁵²⁴, sporządzonego przez Komisję w 2017 r., które instytucja ta uwzględniła do celów przyjęcia rozporządzenia wykonawczego 2021/546.

Co się tyczy zarzutu podniesionego przez Airoldi, Sąd przypominał, że dopuszczalne są jedynie te argumenty interwenienta, które wpisują się w ramy wyznaczone przez żądania i zarzuty podniesione przez strony główne. Tymczasem zważywszy, że skarżące nie zakwestionowały zgodności z prawem sprawozdania dotyczącego znaczących zakłóceń na chińskim rynku, zarzut Airoldi kwestionujący to sprawozdanie został odrzucony jako niedopuszczalny.

W odniesieniu do zarzutów szczegółowych skarżących kwestionujących analizę Komisji dotyczącą znaczących zakłóceń na chińskim rynku Sąd podkreślił iż, pojęcie „znaczących zakłóceń” w kraju wywozu oraz metoda obliczenia wartości normalnej produktu objętego postępowaniem w sytuacji gdy takie zakłócenia występują, zostały wprowadzone do podstawowego rozporządzenia antydumpingowego rozporządzeniem zmieniającym 2017/2321⁵²⁵.

W związku z tym nowy art. 2 ust. 6a lit. a) podstawowego rozporządzenia antydumpingowego przewiduje, że w przypadku występowania znaczących zakłóceń w kraju wywozu możliwe jest odejście od zasady, zgodnie z którą wartość normalną ustala się w pierwszej kolejności na podstawie ceny, która jest lub ma być rzeczywiście zapłacona w trakcie zwykłego obrotu handlowego w tym kraju. Zgodnie z lit. c) tego przepisu Komisja może sporządzić sprawozdanie opisujące okoliczności rynkowe w jakimś kraju lub w jakimś sektorze, jeśli ma uzasadnione przesłanki świadczące o możliwości istnienia znaczących zakłóceń w tym kraju lub sektorze. Sprawozdania i dowody, na których się one opierają, są włączane do akt dowolnego dochodzenia dotyczącego tego kraju lub sektora.

Po przypomnieniu powyższego Sąd stwierdził, że w niniejszym przypadku Komisja stwierdziła występowanie znaczących zakłóceń w sektorze produkcji elementów wyciskanych z aluminium w Chinach na podstawie analizy różnych czynników, które należy w szczególności uwzględnić na mocy art. 2 ust. 6a lit. b) podstawowego rozporządzenia antydumpingowego. Ponadto, Komisja nie ograniczyła się, jak twierdzą skarżące, do ogólnej i hipotetycznej analizy i uwzględniła nie tylko sprawozdanie dotyczące znaczących zakłóceń na chińskim rynku, sporządzone zgodnie z lit. c) tego

⁵²⁴ Dokument roboczy Komisji dotyczący znaczących zakłóceń w gospodarce Chińskiej Republiki Ludowej do celów dochodzeń w sprawie ochrony handlu z dnia 20 grudnia 2017 r. [SWD(2017) 483 final/2].

⁵²⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2321 z dnia 12 grudnia 2017 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2016/1036 w sprawie ochrony przed przywozem produktów po cenach dumpingowych z krajów niebędących członkami Unii Europejskiej (Dz.U. 2017, L 338, s. 1).

przepisu, ale również szereg sprawozdań, dokumentów i danych pochodzących z różnych istotnych źródeł, w tym również chińskich. Ponadto Komisja nie uchybiła również ciężącemu na niej obowiązкови polegającemu na umożliwieniu skarżącemu skutecznego przedstawienia swego stanowiska dotyczącego prawidłowości i znaczenia przywołanych faktów i okoliczności oraz dowodów, na których Komisja oparła swoje twierdzenia w przedmiocie znaczących zakłóceń na chińskim rynku.

Sąd oddalił zatem poszczególne zarzuty szczegółowe podważające analizę występowania znaczących zakłóceń na chińskim rynku.

Zdaniem Sądu Komisja nie popełniła również oczywistego błędu w ocenie wybierając Turcję jako reprezentatywny kraj do celów skonstruowania wartości normalnej produktu objętego postępowaniem.

Jeżeli w przypadku stwierdzenia, że ze względu na istnienie w kraju wywozu znaczących zakłóceń nie jest właściwe stosowanie cen i kosztów krajowych w tym kraju, art. 2 ust. 6a lit. a) stanowi, że wartość normalną produktu objętego postępowaniem konstruuje się wyłącznie na podstawie kosztów produkcji i sprzedaży odzwierciedlających nieznieskształcone ceny lub wartości odniesienia. W tym celu Komisja może wykorzystać jako źródło informacji w szczególności odpowiednie koszty produkcji i sprzedaży w odpowiednim reprezentatywnym kraju, o poziomie rozwoju gospodarczego podobnym do poziomu kraju wywozu.

Kryterium, które należy obecnie stosować przy wyborze reprezentatywnego kraju, jest w rezultacie poziom rozwoju gospodarczego podobny do poziomowi kraju wywozu. To z zachowaniem tego nowego kryterium istota orzecznictwa dotyczącego zastąpionych przepisów podstawowego rozporządzenia antydumpingowego znajduje nadal zastosowanie, a to znaczy, że Komisja powinna oprzeć się w swej analizie na państwie trzecim, w którym cena produktu podobnego kształtuje się w warunkach możliwie jak najbardziej porównywalnych do warunków istniejących w kraju wywozu.

W świetle tych ustaleń Sąd, po pierwsze, odrzucił odniesienia skarżących do wcześniejszego utrwalonego orzecznictwa niemającego zastosowania, a po wtóre stwierdził, że skarżące nie kwestionują, iż Turcja posiada podobny poziom rozwoju gospodarczego jak Chiny. Odrzucając ponadto argumenty dotyczące tego, że liczba mieszkańców Chin przewyższa liczbę mieszkańców Turcji oraz że popyt krajowy różni się, Sąd uznał, że skarżące nie wykazały, iż Komisja popełniła oczywisty błąd w ocenie przy wyborze Turcji jako reprezentatywnego kraju.

Zdaniem Sądu Komisja nie popełniła również oczywistego błędu w ocenie stwierdzając występowanie szkody dla przemysłu Unii i związek przyczynowy między tą szkodą a przywozem elementów wyciskanych z aluminium pochodzących z Chin.

W tym względzie Sąd oddalił argument skarżących, że istotna część rynku będąca w posiadaniu producentów Unii wyklucza, iż przemysł Unii poniósł istotną szkodę. Sąd oddalił ponadto zarzuty szczegółowe dotyczące faktu, że Komisja pominęła kontekst znacznego wzrostu konsumpcji i rentowności tego przemysłu. W tej kwestii Sąd przypomniał, po pierwsze, że do celów stwierdzenia, iż przemysł Unii poniósł szkodę mogącą uzasadniać przyjęcie ceł antydumpingowych, nie jest wymagane, aby wszystkie istotne czynniki ekonomiczne i wskaźniki miały tendencję zniżkową. Po drugie, Komisja podkreśliła, że przemysł Unii, mimo wzrostu popytu, stracił udziały w rynku, a jego rentowność obniżyła się w badanym okresie.

Ponadto Komisja nie popełniła również błędów uwzględniając udział w rynku przywozu z Chin, który zdaniem skarżących wynosił mniej niż 15 % w wartości bezwzględnej. O ile bowiem art. 5 ust. 7 podstawowego rozporządzenia antydumpingowego stanowi, że nie wszczyna się postępowania przeciwko krajom, których przywóz stanowi mniej niż 1 % rynku, o tyle udział w rynku przywozu z Chin elementów wyciskanych z aluminium jest wyraźnie wyższy od tego progu procentowego. Ponieważ podstawowe rozporządzenie antydumpingowe nie przewiduje innego progu udziału w rynku pozwalającego uznać, że przywóz z państwa trzeciego nie może powodować szkody, Sąd stwierdził, że

skarżące nie przedstawiły argumentów powalających uznać, że Komisja popełniła oczywisty błąd w ocenie.

Wobec tego, że pozostałe podniesione zarzuty również okazały się niedopuszczalne lub bezzasadne, Sąd oddalił skargę w całości.

2. Eksterytorialne stosowanie ustawodawstwa państwa trzeciego

Wyrok z dnia 12 lipca 2023 r., IFIC Holding/Komisja (T-8/21, [EU:T:2023:387](#))

Polityka handlowa – Ochrona przed skutkami eksterytorialnego stosowania ustawodawstwa przyjętego przez państwo trzecie – Środki ograniczające podjęte przez Stany Zjednoczone wobec Iranu – Sankcje wtórne uniemożliwiające osobom fizycznym lub prawnym z Unii utrzymywanie stosunków handlowych z przedsiębiorstwami objętymi tymi środkami – Zakaz zastosowania się do takiego ustawodawstwa – Artykuł 5 akapit drugi rozporządzenia (WE) nr 2271/96 – Decyzja Komisji upoważniająca osobę prawną z Unii do zastosowania się do tego ustawodawstwa – Obowiązek uzasadnienia – Moc wsteczna upoważnienia – Uwzględnienie interesów przedsiębiorstw objętych środkami ograniczającymi państwa trzeciego – Prawo do bycia wysłuchanym

W 2018 r. Stany Zjednoczone Ameryki wycofały się z porozumienia nuklearnego z Iranem, podpisanego w 2015 r., mającego za przedmiot sprawowanie kontroli nad irańskim programem nuklearnym i zniesienie sankcji gospodarczych względem Iranu. W konsekwencji owego wycofania się z wskazanego porozumienia, opierając się na „Iran Freedom and Counter-Proliferation Act of 2012” (ustawie z 2012 r. o wolności i zwalczaniu rozprzestrzeniania broni w Iranie) Stany Zjednoczone ponownie nałożyły sankcje na Iran oraz na osoby określone w wykazie⁵²⁶. Od tej chwili ponownie zakazane jest komukolwiek utrzymywanie stosunków handlowych poza terytorium Stanów Zjednoczonych z osobami objętymi tym wykazem SDN.

W następstwie tej decyzji w celu ochrony swoich interesów Unia przyjęła rozporządzenie delegowane 2018/1100⁵²⁷ zmieniające załącznik do rozporządzenia nr 2271/96⁵²⁸ w celu wymienienia w nim wspomnianej amerykańskiej ustawy z 2012 r. o wolności i zwalczaniu rozprzestrzeniania broni w Iranie. To ostatnie z wskazanych rozporządzeń, które ma na celu zapewnienie ochrony przed eksterytorialnym stosowaniem załączonych do niego przepisów prawnych, zakazuje w szczególności

⁵²⁶ Specially Designated Nationals and Blocked Persons List (wykaz wyraźnie wskazanych obywateli krajowych oraz osób, których aktywa zostały zablokowane, zwany dalej „wykazem SDN”).

⁵²⁷ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2018/1100 z dnia 6 czerwca 2018 r. zmieniające załącznik do rozporządzenia Rady (WE) nr 2271/96 zabezpieczającego przed skutkami eksterytorialnego stosowania ustawodawstwa przyjętego przez państwo trzecie oraz działaniami opartymi na nim lub z niego wynikającymi (Dz.U. 2018, L 199 I, s. 1).

⁵²⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2271/96 z dnia 22 listopada 1996 r. zabezpieczające przed skutkami eksterytorialnego stosowania ustawodawstwa przyjętego przez państwo trzecie oraz działaniami opartymi na nim lub z niego wynikającymi (Dz.U. 1996, L 309, s. 1), zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 37/2014 z dnia 15 stycznia 2014 r. zmieniającym niektóre rozporządzenia dotyczące wspólnej polityki handlowej w odniesieniu do procedur przyjmowania niektórych środków (Dz.U. 2014, L 18, s. 1) oraz rozporządzeniem delegowanym 2018/1100 (zwane dalej „rozporządzeniem”).

zainteresowanym osobom⁵²⁹ stosowania się do omawianych przepisów prawnych lub wynikających z nich działań (art. 5 akapit pierwszy), chyba że Komisja Europejska udzieli w tym celu upoważnienia, jeżeli brak stosowania się do owego ustawodawstwa poważnie naruszyłby interesy osób objętych rozporządzeniem lub interesy Unii (art. 5 akapit drugi). Przyjęła ona również rozporządzenie wykonawcze 2018/1101 ustanawiające kryteria stosowania wspomnianego art. 5 akapit drugi rozporządzenia nr 2271/96⁵³⁰.

IFIC Holding AG (zwana dalej „IFIC”) jest spółką niemiecką, której akcje są pośrednio w posiadaniu państwa irańskiego, i która sama posiada udziały w różnych przedsiębiorstwach niemieckich, z tytułu których ma prawo do dywidend. Clearstream Banking AG jest jedynym bankiem depozytariuszem papierów wartościowych posiadającym zezwolenie w Niemczech. Po wpisaniu IFIC przez Stany Zjednoczone do wykazu SDN w listopadzie 2018 r. Komisja przerwała wypłatę dywidend na rzecz IFIC i zablokowała je na odrębnym koncie. W dniu 28 kwietnia 2020 r., w następstwie wniosku Clearstream Banking o udzielenie upoważnienia w rozumieniu art. 5 akapit drugi rozporządzenia nr 2271/96, Komisja przyjęła decyzję wykonawczą C(2020) 2813 final, w której zezwoliła temu bankowi na zastosowanie się do niektórych przepisów prawa Stanów Zjednoczonych w odniesieniu do papierów wartościowych lub funduszy skarżącej na okres dwunastu miesięcy (zwanego dalej „spornym upoważnieniem”). Upoważnienie to zostało następnie przedłużone w latach 2021 i 2022 decyzjami wykonawczymi C(2021) 3021 final i C(2022) 2775 final (zwanymi dalej „zaskarżonymi decyzjami”)⁵³¹. W tym kontekście, na podstawie art. 263 TFUE, IFIC wniosła do Sądu o stwierdzenie nieważności decyzji wydanych przez Komisję na wniosek Clearstream Banking, który uczestniczył w postępowaniu w charakterze interwenienta.

Sąd oddalił skargę IFIC i orzekł przy tej okazji w przedmiocie nowych kwestii prawnych dotyczących rozporządzenia nr 2271/96. Sąd stwierdził w szczególności, że zaskarżone decyzje nie mają mocy wstecznej, i że Komisja nie popełniła błędu w ocenie, nie uwzględniając interesów skarżącej lub nie badając, czy istniały mniej uciążliwe środki alternatywne. Sąd orzekł również, że ograniczenie prawa skarżącej do bycia wysłuchaną przez Komisję w ramach wydawania tych decyzji było konieczne i proporcjonalne w świetle celów realizowanych przez rozporządzenie nr 2271/96.

Ocena Sądu

Sąd uważa, po pierwsze, że zaskarżone decyzje nie mają mocy wstecznej, ponieważ wyraźnie wskazują, że są one ważne od dnia ich doręczenia i przez okres dwunastu miesięcy⁵³². Wynika z tego, że sporne upoważnienie nie ma mocy wstecznej i nie obejmuje zachowań, które miały miejsce przed datą wejścia w życie zaskarżonych decyzji, lecz jedynie zachowania mające miejsce po tej dacie.

Po drugie, co się tyczy zarzutu skarżącej opartego na błędzie w ocenie, zgodnie z którym Komisja w pierwszej kolejności nie uwzględniła interesów skarżącej, lecz jedynie interesy Clearstream Banking,

⁵²⁹ Osobami, o których mowa w art. 11 rozporządzenia nr 2271/96, są w szczególności z jednej strony osoby fizyczne, które zamieszkują w Unii i są obywatelami państwa członkowskiego, a z drugiej strony osoby prawne utworzone w formie spółki w Unii (art. 11 pkt 1, 2).

⁵³⁰ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2018/1101 z dnia 3 sierpnia 2018 r. ustanawiające kryteria stosowania art. 5 akapit drugi rozporządzenia Rady (WE) nr 2271/96 zabezpieczającego przed skutkami eksterytorialnego stosowania ustawodawstwa przyjętego przez państwo trzecie oraz działaniami opartymi na nim lub z niego wynikającymi (Dz.U. 2018, L 199 I, s. 7).

⁵³¹ Decyzja wykonawcza Komisji C(2021) 3021 final z dnia 27 kwietnia 2021 r. i decyzja wykonawcza Komisji C(2022) 2775 final z dnia 26 kwietnia 2022 r.

⁵³² Zobacz art. 3 każdej z zaskarżonych decyzji.

Sąd orzekł, że Komisja nie musiała tego czynić. Zauważył on bowiem, że rozporządzenie nr 2271/96⁵³³ przewiduje, iż udzielenie upoważnienia do zastosowania się do załączonych przepisów prawnych jest uzależnione od spełnienia przesłanki, w świetle której nieprzestrzeganie tych przepisów poważnie naruszyłoby interesy osoby ubiegającej się o upoważnienie lub interesy Unii, natomiast przepis ten nie wymienia interesów osób trzecich objętych środkami ograniczającymi państwa trzeciego. Sąd dokonał tego samego stwierdzenia w odniesieniu do kryteriów niekumulatywnych określonych w rozporządzeniu wykonawczym 2018/1101⁵³⁴, które Komisja powinna uwzględnić przy ocenie wniosku o udzielenie zezwolenia. Ponadto żadne z rozpatrywanych kryteriów nie wskazuje na wyważenie interesów osoby trzeciej i interesów wnioskodawcy lub Unii. Jednocześnie, o ile może się wprawdzie zdarzyć, że osoba trzecia objęta środkami ograniczającymi będzie osobą objętą rozporządzeniem nr 2271/96⁵³⁵, a tym samym będzie objęta zakresem stosowania niektórych przepisów tego rozporządzenia, o tyle okoliczność taka nie może prowadzić w kontekście stosowania wyjątku przewidzianego w art. 5 akapit drugi tego rozporządzenia do uwzględnienia interesów innych niż te przewidziane w tym przepisie. Co się tyczy w drugiej kolejności argumentu skarżącej, zgodnie z którym Komisja nie wzięła pod uwagę możliwości skorzystania mniej uciążliwych środków alternatywnych, ani możliwości powołania się przez nią na prawo do odszkodowania, Sąd zauważył, że rozporządzenie wykonawcze 2018/1101⁵³⁶ nie nakłada takich obowiązków na Komisję. Badanie Komisji polega bowiem na sprawdzeniu, czy dowody przekazane przez wnioskodawcę pozwalają stwierdzić w świetle kryteriów określonych w rozporządzeniu 2018/1101⁵³⁷, że w przypadku nieprzestrzegania załączonych przepisów prawnych interesy wnioskodawcy lub Unii zostałyby poważnie naruszone w rozumieniu art. 5 akapit drugi rozporządzenia nr 2271/96. Gdy Komisja dojdzie do wniosku, że wystąpienie poważnej szkody w odniesieniu do wspomnianych interesów zostało wystarczająco udowodnione, nie jest wówczas zobowiązana do badania istnienia środków alternatywnych dla upoważnienia.

Po trzecie, co się tyczy zarzutu dotyczącego naruszenia prawa do bycia wysłuchanym, Sąd uznał, że prawodawca Unii postanowił ustanowić system, w ramach którego nie należy brać pod uwagę interesów osób trzecich objętych środkami ograniczającymi, a te osoby trzecie nie powinny być zaangażowane w postępowanie przewidziane w art. 5 akapit drugi rozporządzenia nr 2271/96. Przyjęcie decyzji na podstawie wspomnianego przepisu odpowiada bowiem celom interesu ogólnego polegającym na ochronie interesów Unii lub osób korzystających z praw w ramach systemu traktatu FUE przed poważną szkodą, jaka mogłaby wyniknąć z nieprzestrzegania załączonych przepisów prawnych.

W tym kontekście nie tylko skorzystanie z prawa do bycia wysłuchanym przez osoby trzecie objęte środkami ograniczającymi w danym postępowaniu nie byłoby zgodne z celami interesu ogólnego realizowanymi przez wspomniane ustawodawstwo, ale mogłoby ponadto zagrozić realizacji tych celów poprzez niekontrolowane rozpowszechnianie informacji, które mogłyby zostać podane do wiadomości organów państwa trzeciego będącego autorem załączonych przepisów. W szczególności mogłoby to umożliwić tym organom powzięcie wiadomości o tym, że dana osoba złożyła wniosek o upoważnienie, i że w konsekwencji może ona stosować się albo nie stosować się do ustawodawstwa

⁵³³ Zobacz art. 5 akapit drugi rozporządzenia nr 2271/96.

⁵³⁴ Zobacz art. 4 rozporządzenia wykonawczego 2018/1101.

⁵³⁵ Zobacz art. 11 rozporządzenia nr 2271/96.

⁵³⁶ Zobacz art. 3 rozporządzenia wykonawczego 2018/1101.

⁵³⁷ Zobacz art. 4 rozporządzenia wykonawczego 2018/1101.

eksterytorialnego tego państwa trzeciego, co wiązałoby się z ryzykiem w zakresie dochodzeń i sankcji wobec tej osoby, a tym samym ze szkodą dla jej interesów oraz w stosownych przypadkach dla interesów Unii.

Ponadto, żaden element nierozzerwalnie związany z sytuacją osobistą wspomnianych osób trzecich nie figuruje bezpośrednio wśród elementów, które powinien zawierać wniosek o udzielenie upoważnienia⁵³⁸ lub wśród kryteriów uwzględnianych przez Komisję przy ocenie takiego wniosku⁵³⁹. W związku z tym nie wydaje się, by w systemie ustanowionym przez rozporządzenie nr 2271/96 osoby trzecie objęte środkami ograniczającymi mogły powołać się przed Komisją na błędy lub okoliczności dotyczące ich sytuacji osobistej. W konsekwencji ograniczenie prawa osób trzecich objętych środkami ograniczającymi do bycia wysłuchanymi w ramach takiego postępowania nie wydaje się w świetle właściwych ram prawnych i realizowanych przez nie celów nieproporcjonalne i niezgodne z istotą tego prawa. Wynika z tego, że w szczególnych okolicznościach niniejszej sprawy wspomniane ograniczenie prawa do bycia wysłuchanym jest uzasadnione w rozumieniu orzecznictwa oraz konieczne i proporcjonalne w świetle celów realizowanych przez rozporządzenie nr 2271/96, a w szczególności jego art. 5 akapit drugi. Komisja nie była zatem zobowiązana do wysłuchania skarżącej w ramach postępowania, które doprowadziło do wydania wspomnianych decyzji.

Ponadto skarżąca wskazała, że w celu poszanowania jej prawa do bycia wysłuchaną Komisja powinna była opublikować co najmniej rozstrzygnięcie zaskarżonych decyzji. Jednakże nic nie pozwala uznać, że tego rodzaju obowiązek publikacji spoczywał na Komisji. Po pierwsze, ten podniesiony obowiązek nie ma podstawy prawnej w żadnym właściwym przepisie; po drugie, publikacja zaskarżonych decyzji po ich wydaniu nie może mieć wpływu na wykonywanie przez skarżącą ewentualnego prawa do bycia wysłuchaną w toku postępowania administracyjnego. Wreszcie, z tych samych powodów Sąd oddalił argument skarżącej, zgodnie z którym alternatywnie Komisja powinna była powiadomić ją o zaskarżonych decyzjach po ich wydaniu. W świetle powyższego nie można zatem uznać, że nie publikując lub nie informując skarżącą o zaskarżonych decyzjach, Komisja naruszyła jej prawo do bycia wysłuchaną.

⁵³⁸ W rozumieniu art. 3 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego nr 2018/1101: „wniosek powinien zawierać imię i nazwisko oraz dane kontaktowe wnioskodawcy, należy wskazać w nim dokładny przedmiotowy przepis wymienionego prawodawstwa eksterytorialnego lub przedmiotowe dalsze działanie oraz opisać zakres upoważnienia, o które się występuje, i szkodę, jaką mógłby spowodować brak zastosowania się”.

⁵³⁹ W rozumieniu kryteriów przewidzianych w art. 4 rozporządzenia wykonawczego nr 2018/1101, które mają na celu dokonanie oceny, czy wystąpiłaby poważna szkoda dla chronionych interesów, o których mowa w art. 5 akapit drugi rozporządzenia nr 2271/96.

X. Polityka gospodarcza i pieniężna⁵⁴⁰

Wyrok z dnia 22 listopada 2023 r., Del Valle Ruíz i in./SRB (T-302/20, T-303/20 i T-307/20, [EU:T:2023:735](#))

Unia gospodarcza i walutowa – Unia bankowa – Jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych (SRM) – Restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja Banco Popular Español – Decyzja SRB odmawiająca przyznania rekompensaty akcjonariuszom i wierzycielom dotkniętym działaniami w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji – Prawo własności – Prawo do bycia wysłuchanym – Prawo do skutecznego środka prawnego – Wycena różnicy w traktowaniu – Niezależność podmiotu dokonującego wyceny

Wyrok z dnia 22 listopada 2023 r., Molina Fernández/SRB (T-304/20, [EU:T:2023:734](#))

Unia gospodarcza i walutowa – Unia bankowa – Jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych (SRM) – Restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja Banco Popular Español – Decyzja SRB odmawiająca przyznania rekompensaty akcjonariuszom i wierzycielom dotkniętym działaniami w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji – Wycena różnicy w traktowaniu – Niezależność podmiotu dokonującego wyceny

Wyrok z dnia 22 listopada 2023 r., ACO i in./SRB (T-330/20, [EU:T:2023:733](#))

Unia gospodarcza i walutowa – Unia bankowa – Jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych (SRM) – Restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja Banco Popular Español – Decyzja SRB odmawiająca przyznania rekompensaty akcjonariuszom i wierzycielom dotkniętym działaniami w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji – Wycena różnicy w traktowaniu – Niezależność podmiotu dokonującego wyceny

Skarżące w sprawach połączonych T-302/20, T-303/20 i T-307/20 oraz w sprawie T-304/20 są osobami fizycznymi i prawnymi, które były akcjonariuszami Banco Popular Español, SA (zwanego dalej „Banco Popular”), zanim przyjęto w odniesieniu do niego program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. W sprawie T-330/20 chodzi natomiast o fundusze inwestycyjne, które przed przyjęciem tego programu posiadały własne instrumenty kapitałowe, za wyjątkiem jednego z nich, który wstąpił w prawa podmiotu posiadającego obligacje Banco Popular.

W dniu 7 czerwca 2017 r., podczas sesji wykonawczej Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRB), w odniesieniu do Banco Popular przyjęto, na podstawie rozporządzenia nr 806/2014⁵⁴¹, program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji⁵⁴², zatwierdzony tego samego dnia przez Komisję Europejską⁵⁴³.

⁵⁴⁰ Streszczenie wspólne dla spraw: Del Valle Ruíz i in./SRB (T-302/20, T-303/20 i T-307/20), Molina Fernández/SRB (T-304/20) i ACO i in./SRB (T-330/20).

⁵⁴¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. ustanawiające jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 (Dz.U. 2014, L 225, s. 1).

Przed przyjęciem tego programu SRB zatrudniła w charakterze rzeczoznawcy firmę Deloitte Réviseurs d'Entreprises (zwaną dalej „wyceniającym”), aby ta przeprowadziła wycenę Banco Popular przed dokonaniem ewentualnej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a także wycenę różnicy w sposobie traktowania go już po dokonaniu tej ewentualnej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. W dniu 6 czerwca 2017 r. wyceniający przekazał SRB wycenę (zwaną dalej „wyceną nr 2”), której celem było oszacowanie wartości aktywów i zobowiązań Banco Popular oraz przedstawienie szacunkowego sposobu potraktowania akcjonariuszy i wierzycieli w przypadku, gdyby Banco Popular został objęty standardowym postępowaniem upadłościowym, a także dostarczenie informacji pozwalających na podjęcie decyzji w sprawie akcji i instrumentów właścicielskich, które mają zostać przeniesione, i umożliwiających SRB określenie warunków handlowych do celu zastosowania instrumentu zbycia działalności. Uznawszy, że wymagane warunki⁵⁴⁴ zostały spełnione, SRB w programie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji postanowiła poddać Banco Popular tej procedurze. Po przeprowadzeniu przez hiszpański organ ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków, FROB) przejrzystego i otwartego procesu sprzedaży nowe akcje Banco Popular zostały przeniesione na Banco Santander SA.

Po przyjęciu programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wyceniający przekazał SRB wycenę różnicy w traktowaniu⁵⁴⁵ (zwaną dalej „waloryzacją nr 3”) mającą na celu ustalenie, czy akcjonariusze i wierzyciele, których dotyczą działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji podjęte w odniesieniu do Banco Popular, zostaliby – w przypadku objęcia tego banku standardowym postępowaniem upadłościowym – potraktowani w sposób lepszy niż ten, w jaki potraktowano ich wskutek restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Wycena ta została przeprowadzona w ramach scenariusza likwidacji, w zastosowaniu prawa hiszpańskiego, na moment przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Wyceniający uznał, że wszczęcie standardowego postępowania upadłościowego doprowadziłoby do nieplanowanej likwidacji. Doszedł on do wniosku, że w ramach takiej procedury nie oczekiwano jakiegokolwiek odzyskiwania środków i że w związku z tym nie zachodziła tu różnica w porównaniu ze sposobem potraktowania wynikającym z działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

⁵⁴² Decyzja SRB/EES/2017/08 dotycząca przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do Banco Popular (zwanego dalej „programem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji”).

⁵⁴³ Decyzja Komisji Europejskiej (UE) 2017/1246 zatwierdzająca program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do Banco Popular (Dz.U. 2017, L 178, s. 15).

⁵⁴⁴ Na podstawie art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014.

⁵⁴⁵ Na podstawie art. 20 ust. 16–18 rozporządzenia nr 806/2014.

Następnie, aby móc podjąć ostateczną decyzję w przedmiocie konieczności przyznania im rekompensaty dzięki skorzystaniu z jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji⁵⁴⁶, SRB zwróciła się do akcjonariuszy i wierzycieli, których dotyczą działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji podjęte w odniesieniu do Banco Popular, o poinformowanie jej o tym, czy są oni zainteresowani skorzystaniem z prawa do bycia wysłuchanym w odniesieniu do decyzji wstępnej w tej kwestii⁵⁴⁷, w której SRB w świetle wyceny nr 3 stwierdziła, że nie jest zobowiązana do wypłacenia im rekompensaty. Procedura dotycząca prawa do bycia wysłuchanym została przeprowadzona w dwóch następujących po sobie etapach; na pierwszym z nim, etapie rejestracji, akcjonariusze i wierzyciele, których dotyczą działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji podjęte w odniesieniu do Banco Popular, zostali wezwani do wyrażenia chęci skorzystania z prawa do bycia wysłuchanym; następnie zaś, na etapie konsultacji, podmioty, których to dotyczyło, mogły przedstawić swoje uwagi na temat decyzji wstępnej, do której została załączona jawna wersja wyceny nr 3.

Po zakończeniu tego etapu konsultacji SRB przeanalizowała mające znaczenie dla sprawy uwagi i otrzymała od wyceniającego dokument wyjaśniający, w którym wyceniający potwierdził to, że wyszczególnione w wycenie nr 3 strategia i różne hipotetyczne scenariusze likwidacji, a także zastosowane w niej metody i przeprowadzone w niej analizy pozostają aktualne.

W dniu 17 marca 2020 r. SRB przyjęła decyzję SRB/EES/2020/52 mającą na celu ustalenie, czy akcjonariuszom i wierzycielom, których dotyczą działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji podjęte w odniesieniu do Banco Popular, należy przyznać rekompensatę (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”), w której uznała, że wyceniający był niezależny, a wycena nr 3 była zgodna z mającymi zastosowanie ramami prawnymi oraz wystarczająco uzasadniona i wyczerpująca. SRB przedstawiła też uwagi przekazane przez tych akcjonariuszy i wierzycieli oraz ich ocenę sytuacji i doszła do wniosku, że nie ma różnicy między sposobem, w jaki rzeczywiście potraktowano akcjonariuszy i wierzycieli, których dotyczą działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji podjęte w odniesieniu do Banco Popular, a sposobem, w jaki potraktowano by ich, gdyby w dniu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular został objęty standardowym postępowaniem upadłościowym.

W swoich wyrokach, w których Sąd zadecydował o oddaleniu trzech opartych na art. 263 TFUE skarg, miał on po raz pierwszy sposobność wypowiedzieć się w przedmiocie żądania stwierdzenia nieważności decyzji SRB dotyczącej ewentualnej rekompensaty dla akcjonariuszy i wierzycieli, których dotyczą działania podjęte w odniesieniu do banku w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. W tym względzie Sąd zbadał szereg podniesionych w tych trzech skargach nowych kwestii, w szczególności odnoszących się do oceny sytuacji, w jakiej znajdowaliby się ci akcjonariusze i wierzyciele w przypadku, gdyby Banco Popular został objęty standardowym postępowaniem upadłościowym, niezależności wyceniającego, prawa do bycia wysłuchanym w toku postępowania, prawa do skutecznego środka prawnego i prawa własności.

Ocena Sądu

⁵⁴⁶ Na podstawie art. 76 ust. 1 lit. e) rozporządzenia nr 806/2014.

⁵⁴⁷ Wstępna decyzja SRB w sprawie konieczności przyznania rekompensaty akcjonariuszom i wierzycielom, w stosunku do których zastosowano działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do Banco Popular i w sprawie rozpoczęcia procedury w związku z prawem do bycia wysłuchanym (SRB/EES/2018/132) (zwana dalej „decyzją wstępną”).

W pierwszej kolejności Sąd oddalił zarzuty szczegółowe dotyczące tego, że zaskarżona decyzja jest niezgodna z prawem w zakresie dotyczącym zbadania kwestii tego, czy dawni akcjonariusze Banco Popular zostaliby potraktowani lepiej w ramach standardowego postępowania upadłościowego.

Po pierwsze, Sąd zauważył, z jednej strony, że z przepisów rozporządzenia nr 806/2014 jasno wynika, iż odniesienie się⁵⁴⁸ do sposobu, w jaki zostaliby potraktowani akcjonariusze i wierzyciele danego podmiotu, gdyby został on objęty standardowym postępowaniem upadłościowym, odsyła do sposobu ich hipotetycznego potraktowania w przypadku likwidacji tego podmiotu. Z drugiej strony określona w rozporządzeniu delegowanym 2018/344⁵⁴⁹ metoda wyceny tego sposobu potraktowania odpowiada wartości upłynnionych aktywów tej instytucji, a zatem – likwidacji, tak jak została ona zdefiniowana w art. 3 ust. 1 pkt 42 rozporządzenia nr 806/2014.

Po drugie, dokonywane w celu ustalenia, czy doszło do różnicy w traktowaniu, porównanie dotyczy sposobu, w jaki rzeczywiście potraktowano akcjonariuszy i wierzycieli, których dotyczą działania podjęte w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, oraz wyceny sytuacji, w której znajdowaliby się oni w przypadku, gdyby działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie zostało podjęte, czyli gdyby dany podmiot został zlikwidowany.

Po trzecie, Sąd stwierdził, iż ramach oceny różnicy w traktowaniu będącej efektem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, o której zadecydował FROB, prawo hiszpańskie przewiduje, że scenariuszem kontrfaktycznym jest scenariusz likwidacji podmiotu z uwzględnieniem przepisów hiszpańskiego prawa dotyczących likwidacji. Doszedł on na tej podstawie do wniosku, że określenie różnicy w traktowaniu powinno opierać się na scenariuszu likwidacji, co wyklucza możliwość scenariusza opartego na dalszym prowadzeniu działalności przez dany podmiot i na zawartym z wierzycielami układzie.

Po czwarte, Sąd wyjaśnił, że przewidziany w wycenie nr 3 kontrfaktyczny scenariusz likwidacji należało określić w świetle sytuacji, w której znajdował się Banco Popular w dniu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. W tym dniu Banco Popular nie był w stanie dalej prowadzić swojej działalności ze względu na swoją sytuację płynnościową, gdyż znajdował się na progu upadłości lub był nią zagrożony, oraz na to, że możliwe było cofnięcie jego licencji bankowej i z tego względu niewykonalne były zarówno układ, jak i scenariusz niewypłacalności zakładający, że przedsiębiorstwo dalej prowadzi swą działalność.

Podobnie Sąd oddalił argument, zgodnie z którym wyceniający powinien był przeprowadzić wycenę Banco Popular, rozważając w jej ramach sprzedaż tej instytucji w całości lub jej poszczególnych jednostek operacyjnych, co wiązałoby się z dalszym prowadzeniem działalności przez to przedsiębiorstwo. Wyceniający nie popełnił zatem błędu, stosując metodologię opartą na scenariuszu likwidacji i sprzedaży aktywów indywidualnie lub portfelami.

Po piąte, zaskarżona decyzja nie jest dotknięta żadnym oczywistym błędem w ocenie zarówno w odniesieniu do uwzględnienia maksymalnego czasu trwania postępowania likwidacyjnego wynoszącego siedem lat, biorąc pod uwagę w szczególności cel polegający na przeprowadzeniu likwidacji w rozsądnym terminie, a także niepewność, którą wywołałoby przedłużanie okresu

⁵⁴⁸ Na podstawie art. 20 ust. 16–18 rozporządzenia nr 806/20104.

⁵⁴⁹ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2018/344 z dnia 14 listopada 2017 r. uzupełniające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE w odniesieniu do regulacyjnych standardów technicznych określających kryteria dotyczące metod wyceny różnicy w traktowaniu w ramach procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (Dz.U. 2018, L 67, s. 3).

likwidacji, jak i w odniesieniu do wyceny portfeli kredytów niezagrożonych i kredytów zagrożonych, spółek zależnych Banco Popular prowadzących działalność na rynku nieruchomości oraz ryzyka prawnego.

W drugiej kolejności Sąd oddalił zarzut dotyczący braku niezależności wyceniającego.

Po pierwsze, zauważył on, że okoliczności niniejszej sprawy z jednej strony nie świadczą o tym, iż na dokonaną przez wyceniającego wycenę nr 3 miało wpływ to, że przeprowadził on wycenę nr 2, i z drugiej strony przeczą argumentowi, zgodnie z którym, racjonalnie rzecz biorąc, można go było uznać za nieobiektywnego lub też stronniczego.

Przeprowadzona w wycenie nr 3 analiza różnicy w traktowaniu opiera się bowiem na sposobie, w jaki rzeczywiście potraktowano akcjonariuszy i wierzycieli, których dotyczą działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji podjęte w odniesieniu do Banco Popular. Wycena aktywów i zobowiązań Banco Popular, o której mowa w pierwszej części wyceny nr 2, nie została uwzględniona w wycenie nr 3, a zatem nie mogła mieć wpływu na wyceniającego przy jej przeprowadzaniu.

Ponadto w wycenie nr 2 zawarty został szereg zastrzeżeń co do wiarygodności symulacji scenariusza likwidacji. W związku z tym Sąd oddalił zarzut szczegółowy oparty na tym, że wyceniający, by zachować swoją reputację zawodową, uznał się przy przeprowadzaniu wyceny nr 3 za związanego wnioskami zawartymi w wycenie nr 2.

Sąd oddalił też argument, zgodnie z którym wyceniający skłaniał się do unikania wszelkich korekt lub zmian wniosków wyciągniętych w wycenie nr 2, a to ze względu na to, że przeczą temu okoliczności, w jakich dokonano wycen nr 2 i nr 3. Wycena nr 3 opierała się bowiem na informacjach bardziej szczegółowych niż te, którymi dysponował wyceniający na etapie wyceny nr 2. Ponadto po otrzymaniu wyceny nr 2 SRB została poinformowana o tym, iż wyceniający powinien oprzeć się w wycenie nr 3 na nowych danych, a zatem – zmienić ocenę dokonaną w symulacji scenariusza likwidacji. Sporządzając wycenę nr 3, wyceniający nie ograniczył się do potwierdzenia wyniku symulacji zawartej w wycenie nr 2. Poza tym sam fakt, że wyceniający doszedł do tego samego wniosku, nie może wystarczyć do tego, by wykazać, że przy przeprowadzaniu wyceny nr 3 uznał się on za związanego oceną dokonaną w wycenie nr 2.

Wreszcie Sąd oddalił zarzut szczegółowy dotyczący tego, że SRB powinna była zwrócić się do innego rzeczoznawcy w celu przeprowadzenia wyceny według innej metody, ponieważ ocena sposobu, w jaki zostali potraktowani akcjonariusze i wierzyciele, których dotyczą działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji podjęte w odniesieniu do Banco Popular, powinna była zostać przeprowadzona zgodnie ze scenariuszem likwidacji. Podobnie żaden z przepisów rozporządzenia nr 806/2014 czy też rozporządzenia delegowanego 2016/1075 nie stoi wyraźnie na przeszkodzie temu, aby wyceny nr 2 i 3 były przeprowadzane przez jednego i tego samego rzeczoznawcę.

Po drugie, Sąd oddalił zarzuty szczegółowe dotyczące braku niezależności wyceniającego ze względu na powiązania, jakie miały łączyć go z Banco Popular i Banco Santander.

W tym względzie zauważył on, że w dniu wyznaczenia wyceniającego jako niezależnego rzeczoznawcy, po pierwsze, tożsamość nabywcy nie była znana, w związku z czym nie było możliwości uwzględnienia powiązań mogących łączyć wyceniającego z Banco Santander, i, po drugie, wyceniający nie świadczył już usług audytorskich na rzecz Banco Santander.

Sąd podkreślił, że podczas całej procedury dotyczącej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular SRB, tak jak powinna, czuwała, aby wyceniający przestrzegał przewidzianych w rozporządzeniu delegowanym 2016/1075⁵⁵⁰ wymogów niezależności, w szczególności zaś tych z nich, które dotyczą braku konfliktu interesów.

Tak więc SRB nie popełniła błędu, uznając, że usługi świadczone przez wyceniającego zarówno na rzecz Banco Popular, jak i na rzecz Banco Santander, nie mogły wpływać na jego osąd przy przeprowadzaniu wyceny nr 3, a zatem nie można było na ich podstawie ustalić, czy istnieje rzeczywisty lub potencjalny istotny wspólny dla nich interes lub konflikt interesów.

Podobnie żaden z podnoszonych argumentów nie może podważyć dokonanych przez SRB ocen dotyczących braku związku między, z jednej strony, świadczonymi przez wyceniającego na rzecz Banco Santander usługami audytorskimi i usługami dotyczącymi integracji Banco Popular, i, z drugiej strony, informacjami istotnymi dla wyceny nr 3, która dotyczyła wyłącznie oceny Banco Popular, nie zaś oceny Banco Santander.

Ponadto skarżące nie wyjaśniły, w jaki sposób te świadczone przez wyceniającego usługi mogły mieć wpływ lub być zasadnie uważane za mające wpływ na jego osąd przy przeprowadzaniu wyceny nr 3.

Poza tym Sąd uznał, iż stwierdzenie, że SRB powinna była uwzględnić wątpliwości co do braku obiektywności czy też bezstronności wyceniającego ze względu na powiązania łączące go z Banco Santander, wiąże się z wykazaniem, iż w sytuacji, gdy wyceniający uznał w wycenie nr 3, że sposób, w jaki zostaliby w ramach standardowego postępowania upadłościowego potraktowani akcjonariusze i wierzyciele, których dotyczą działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji podjęte w odniesieniu do Banco Popular, nie byłby lepszy niż ten, w jaki zostali oni potraktowani w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, zamierzał on uprzywilejować Banco Santander. Ponadto, nawet wychodząc z założenia, że wyceniający w wycenie nr 3 miał stwierdzić, iż akcjonariusze i wierzyciele, których dotyczą działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji podjęte w odniesieniu do Banco Popular, zostaliby w przypadku likwidacji tego banku potraktowani w sposób lepszy niż ten, w jaki potraktowano ich wskutek restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, będąca tego efektem rekompensata zostałaby wypłacona przez jednolity fundusz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, nie zaś przez Banco Santander.

Ponadto Sąd uznał, że wynik wyceny nr 3 pozostaje bez wpływu na zgodność z prawem decyzji o objęciu Banco Popular restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją, a także na wynik, do którego ten proces doprowadził, a mianowicie – jego sprzedaż na rzecz Banco Santander, i że nie może on skutkować przyznaniem akcjonariuszom i wierzycielom, których dotyczą działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji podjęte w odniesieniu do Banco Popular, prawa do odszkodowania ze strony Banco Santander.

Sąd doszedł do wniosku, że ze względu na to, iż wycena nr 3, niezależnie od jej wyniku, nie mogła wpłynąć na sytuację Banco Santander, wyceniający nie miał możliwości faworyzowania tego banku. W związku z tym istniejące między nimi powiązania nie mogą budzić uzasadnionych wątpliwości co do

⁵⁵⁰ Zgodnie z art. 41 rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2016/1075 z dnia 23 marca 2016 r. uzupełniającego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE w odniesieniu do regulacyjnych standardów technicznych określających treść planów naprawy, planów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz grupowych planów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, minimalne kryteria, które właściwy organ ma poddać ocenie w odniesieniu do planów naprawy i grupowych planów naprawy, warunki udzielenia wsparcia finansowego w ramach grupy, wymagania wobec niezależnych rzeczoznawców, umowne uznanie uprawnień do umorzenia i konwersji, procedury i treść wymogów dotyczących powiadomienia i obwieszczenia o zawieszeniu oraz sposób funkcjonowania kolegiów ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (Dz.U. 2016, L 184, s. 1).

istnienia ewentualnych uprzedzeń czy też prowadzić do braku obiektywizmu lub bezstronności wyceniającego. Powiązania te nie stanowiły okoliczności mogącej podważyć niezależność wyceniającego przy przeprowadzaniu wyceny nr 3 i wyznaczenie go przez SRB na niezależnego rzeczoznawcę.

W trzeciej kolejności Sąd oddalił zarzut dotyczący podnoszonego naruszenia przysługującego akcjonariuszom i wierzycielom prawa do bycia wysłuchanym, do którego miało dojść w szczególności ze względu na to, że SRB zobowiązała ich do przedstawienia uwag w formularzu.

W tym względzie, po pierwsze, Sąd przypomniał, że poszanowanie prawa do bycia wysłuchanym należy zapewnić nawet w braku uregulowań przewidujących wyrażnie wykonywanie tego prawa oraz że ani w rozporządzeniu nr 806/2014, ani w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”) nie przewidziano szczególnej procedury wykonywania prawa do bycia wysłuchanym. Tym samym dokonany przez SRB wybór, aby do zebrania uwag akcjonariuszy i wierzycieli, których dotyczą działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji podjęte w odniesieniu do Banco Popular, wykorzystać formularz, wchodził w zakres uznania przysługującego jej przy organizacji tej procedury w celu umożliwienia tym akcjonariuszom i wierzycielom skorzystania z ich prawa do bycia wysłuchanym, pod warunkiem że mogą oni z niego skorzystać w skuteczny i użyteczny sposób.

Po drugie, w niniejszej sprawie Sąd zauważył, że SRB zbadała wszystkie otrzymane uwagi i w zaskarżonej decyzji wyjaśniła powód, dla którego niektóre z nich były bez znaczenia dla jej przyjęcia, i oddalił argument dotyczący naruszenia prawa do bycia wysłuchanym ze względu na to, że SRB odrzuciła uwagi pozbawione znaczenia dla sprawy.

Po trzecie, stwierdził on, że pytania zawarte w tym formularzu zostały zredagowane w neutralny sposób w formie zwięzłego przedstawienia danego tematu i odesłania do odpowiednich części decyzji wstępnej lub wyceny nr 3, a następnie wezwania akcjonariuszy i wierzycieli, których dotyczą działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji podjęte w odniesieniu do Banco Popular, do przedstawienia uwag lub opinii na ten właśnie temat.

Po czwarte, Sąd oddalił argument dotyczący ograniczenia długości odpowiedzi na zawarte w formularzu pytania ze względu na to, że jest on czysto teoretyczny i nie można na jego podstawie wykazać w sposób wystarczający pod względem prawnym, że w braku takiego ograniczenia postępowanie mogłoby doprowadzić do innego wyniku.

Z jednej strony bowiem uwagi przedstawione w toku postępowania dotyczącego prawa do bycia wysłuchanym w odpowiedzi na zawarte w formularzu pytania były przedmiotem przeprowadzonej w zaskarżonej decyzji szczegółowej analizy i były powodem przyjęcia przez wyceniającego dokumentu wyjaśniającego. Tak więc, nawet jeśli długość tych uwag był ograniczona, SRB i wyceniający ustosunkowali się do nich w drobiazgowy sposób.

Z drugiej strony skarżące nie wskazały, na które z tych uwag, innych niż te, które zostały sformułowane i na które SRB i wyceniający odpowiedzieli, nie mogły się one powołać ze względu na rozmiar formularza. Nie wyjaśniły one też tego, jakie dokumenty chciałyby załączyć do tego formularza.

W czwartej kolejności Sąd oddalił jako bezskuteczny zarzut, zgodnie z którym wycena nr 3 opiera się na błędnym założeniu dotyczącym sytuacji finansowej Banco Popular w chwili jego restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

Przypomniał on bowiem, że oceny różnicy w traktowaniu należało dokonać w chwili przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Ekspertyza banku Hiszpanii z dnia 8 kwietnia 2019 r., na której oparły się skarżące i której przedstawienie zostało nakazane w drodze środka dowodowego, dotyczy bowiem zdarzeń mających miejsce jeszcze przed restrukturyzacją

i uporządkowaną likwidacją Banco Popular, które były bez znaczenia dla przeprowadzenia wyceny nr 3.

W piątej kolejności Sąd oddalił zarzut dotyczący tego, że SRB bezprawnie przeniosła na wyceniającego uprawnienia decyzyjne przyznane jej w rozporządzeniu nr 806/2014.

Po pierwsze, po stwierdzeniu, że skarżące nie podniosły zarzutu niezgodności z prawem rozporządzenia nr 806/2014, ani też zarzutów szczegółowych dotyczących wykonywania uprawnień dyskrecyjnych przez SRB czy też braku jasności odnośnie do ograniczenia jej uprawnień przez to rozporządzenie, ani też zarzutów szczegółowych opartych na naruszeniu przez SRB tego rozporządzenia ze względu na to, że działała ona poza uprawnieniami przyznanymi jej przez to rozporządzenie, Sąd orzekł, że na podstawie argumentów podniesionych w celu zarzucenia SRB, że ta przyznała wyceniającemu swe uprawnienia decyzyjne, nie można wykazać, że doszło do naruszenia zasad dotyczących przekazywania uprawnień.

Po drugie, Sąd przypomniał, że decyzja o nieprzyznaniu rekompensaty akcjonariuszom i wierzycielom, których dotyczą działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji podjęte w odniesieniu do Banco Popular, została przyjęta właśnie przez SRB, nie zaś przez wyceniającego.

Ponadto zgodnie z rozporządzeniem nr 806/2014 ekonomiczne i techniczne aspekty oceny sposobu, w jaki zostaliby potraktowani ci akcjonariusze i wierzyciele w sytuacji, gdyby Banco Popular został objęty standardowym postępowaniem upadłościowym, powinny zostać ocenione przez niezależnego rzeczoznawcę, nie zaś przez samą SRB. Tak więc fakt powierzenia przez SRB przeprowadzenia wyceny nr 3 wyceniającemu nie może być interpretowany jako przekazanie mu uprawnienia do wydania decyzji.

Po trzecie, z jednej strony, w świetle przepisów rozporządzenia nr 806/2014, okoliczności polegającej na tym, że SRB zatwierdziła wnioski z wyceny nr 3, nie można interpretować w ten sposób, iż nie miała ona kontroli nad tym, czy przestrzegane są wymogi, które muszą być spełnione przez niezależnego rzeczoznawcę przy przeprowadzaniu przezeń wyceny. Z drugiej strony, z samej treści zaskarżonej decyzji wynika, że SRB nie poprzestała na streszczeniu wyceny nr 3 i dokumentu wyjaśniającego, lecz zbadała ich ważność w świetle uwag przedstawionych przez akcjonariuszy i wierzycieli, których dotyczą działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji podjęte w odniesieniu do Banco Popular.

W szóstej kolejności Sąd oddalił zarzut dotyczący naruszenia prawa do skutecznego środka prawnego.

Co się tyczy nieujawnienia pewnych informacji w jawnej wersji wyceny nr 3, która została załączona do decyzji wstępnej, Sąd zauważył, że ocena SRB, zgodnie z którą zawarte w niej i następnie usunięte dane dotyczące rezerw na ryzyko prawne były objęte tajemnicą zawodową i miały poufny charakter, nie jest kwestionowana, podobnie jak bezsporne jest to, że na SRB spoczywa obowiązek ochrony poufnych danych⁵⁵¹. Ponadto skarżące nie twierdziły, że te usunięte dane są niezbędne do zrozumienia zaskarżonej decyzji lub do skorzystania z prawa do skutecznego środka prawnego przed sądem.

W siódmej kolejności Sąd oddalił zarzut dotyczący naruszenia prawa własności.

Sąd przypomniał, że rozporządzenie nr 806/2014 ustanawia mechanizm mający na celu zagwarantowanie akcjonariuszom i wierzycielom podmiotu objętego restrukturyzacją

⁵⁵¹ Na podstawie art. 88 ust. 5 rozporządzenia nr 806/2014.

i uporządkowaną likwidacją słusznego odszkodowania zgodnie z wymogami określonymi w art. 17 ust. 1 Karty.

W niniejszej sprawie, wobec tego, iż nie ustalono, że SRB dopuściła się oczywistego błędu w ocenie, stwierdzając na podstawie wyceny nr 3, że akcjonariusze i wierzyciele, których dotyczą działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji podjęte w odniesieniu do Banco Popular, nie zostaliby w ramach standardowego postępowania upadłościowego potraktowani lepiej niż w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, skarżące nie wykazały, iż wskutek zaskarżonej decyzji doszło do naruszenia ich prawa własności.

Ponadto nie można skutecznie utrzymywać, że SRB naruszyła art. 17 Karty, ponieważ wartość rekompensaty zgodnie z zasadą niepogarszania sytuacji wierzycieli została obliczona na podstawie najgorszego możliwego dla akcjonariuszy scenariusza, a mianowicie procedury likwidacji Banco Popular. Zastosowanie kontrfaktycznego scenariusza likwidacji jest bowiem zgodne z obowiązującymi przepisami.

XI. Zamówienia publiczne udzielane przez instytucje Unii

Wyrok z dnia 26 kwietnia 2023 r., OHB System/Komisja (T-54/21, [EU:T:2023:210](#))

Zamówienia publiczne na usługi – Postępowanie przetargowe – Dialog konkurencyjny – Dostawa satelitów przejściowych Galileo – Odrzucenie oferty jednego z oferentów – Kryteria wykluczenia – Poważne wykroczenie zawodowe oferenta – Brak prawomocnego wyroku lub ostatecznej decyzji administracyjnej – Skierowanie sprawy do zespołu, o którym mowa w art. 143 rozporządzenia finansowego – Równość traktowania – Oferta rażąco niska – Oczywisty błąd w ocenie

W drodze publikacji ogłoszenia o zamówieniu w dniu 15 maja 2018 r.⁵⁵² Europejska Agencja Kosmiczna (ESA), działając w imieniu i na rzecz Komisji, wszczęła postępowanie przetargowe na dostawę satelitów przejściowych w ramach programu Galileo, którego celem jest utworzenie i eksploatacja europejskiego systemu nawigacji satelitarnej i pozycjonowania satelitarne go przeznaczonego do celów cywilnych. Postępowanie zostało wszczęte w trybie dialogu konkurencyjnego, ponieważ Komisja wskazała już i określiła swoje potrzeby, ale nie ustaliła jeszcze konkretnych środków, które będą najodpowiedniejsze do zaspokojenia tych potrzeb. ESA była odpowiedzialna za zorganizowanie przetargu, podczas gdy Komisja pozostała instytucją zamawiającą⁵⁵³. Postanowiono, że można wybrać dwóch oferentów, a zamówienie udzielane było na podstawie kryterium oferty najkorzystniejszej ekonomicznie.

Po pierwszym etapie dialogu konkurencyjnego, w którym zaproszono wykonawców do złożenia wniosku o dopuszczenie do udziału, ESA wybrała trzech oferentów, a mianowicie skarżącą, OHB System AG, oraz Airbus Defence and Space GmbH (zwaną dalej „ADS”) i Thales Alenia Space Italia (zwaną dalej „TASI”). Drugi etap miał na celu wskazanie i określenie środków, które najlepiej zaspokoją potrzeby instytucji zamawiającej, a na trzecim etapie, w którym ESA zaprosiła oferentów do przedstawienia „ostatecznych ofert”, zostały one ocenione przez komisję oceniającą, która przedstawiła wyniki swojej oceny w sprawozdaniu z oceny. Na podstawie tego sprawozdania Komisja podjęła decyzje o niewybraniu oferty skarżącej oraz o udzieleniu zamówienia TASI i ADS (zwane dalej „zaskarżonymi decyzjami”), które przekazała skarżącej pismem z dnia 19 stycznia 2021 r.

Zanim wydano zaskarżone decyzje, pismem z dnia 23 grudnia 2020 r. skarżąca zawiadomiła Komisję i ESA o tym, że jej były pracownik, dyrektor generalny ds. administracyjnych, który miał szeroki dostęp do danych projektu i uczestniczył w przygotowaniu jej oferty, został w grudniu 2019 r. zatrudniony przez ADS. Skarżąca podniosła, że istnieją poszlaki wskazujące na to, iż byłby pracownik uzyskał szczególnie chronione informacje, oraz że zostało wszczęte przeciwko niemu krajowe dochodzenie karne w następstwie złożenia przez skarżącą zawiadomienia w jego sprawie. Skarżąca zwróciła się w związku z tym do Komisji o zawieszenie spornego dialogu konkurencyjnego, zbadanie tej kwestii i, w stosownym przypadku, wykluczenie ADS z dialogu konkurencyjnego. Pismem z dnia 20 stycznia 2021 r. Komisja poinformowała skarżącą, że nie ma wystarczających powodów, aby uzasadnić zawieszenie dialogu konkurencyjnego, oraz że skoro zarzuty stały się już przedmiotem dochodzenia

⁵⁵² Ogłoszenie o zamówieniu opublikowane w Suplemencie do *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej* z dnia 15 maja 2018 r. (Dz.U. 2018/S 091-206089).

⁵⁵³ Zgodnie z art. 15 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1285/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie realizacji i eksploatacji europejskich systemów nawigacji satelitarnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 876/2002 i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 683/2008 (Dz.U. 2013, L 347, s. 1) Komisja zawarła z ESA umowę o delegowaniu zadań w odniesieniu do fazy wdrażania programu Galileo.

prorowadzonego przez organy krajowe, w braku prawomocnego wyroku lub ostatecznej decyzji administracyjnej w ich przedmiocie nie ma podstaw do wykluczenia ADS ze spornego dialogu konkurencyjnego.

Sąd, rozpatrując skargę o stwierdzenie nieważności zaskarżonych decyzji, którą oddalił w całości, przedstawił w szczególności wyjaśnienia dotyczące stosowania kryteriów wykluczenia oferenta i skierowania sprawy do zespołu na podstawie rozporządzenia finansowego z 2018 r.⁵⁵⁴. Podobnie uczynił w odniesieniu do obowiązku weryfikacji elementów składowych oferty poczytywanej za rażąco niską i autonomii decyzji o udzieleniu zamówienia, w przypadku gdy instytucja zamawiająca ogranicza się do potraktowania jako swoje własne uzasadnienia zawartego w sprawozdaniu z oceny.

Ocena Sądu

W pierwszej kolejności Sąd oddalił zastrzeżenie dotyczące podnoszonego naruszenia kryteriów wykluczenia oferenta przewidzianych w rozporządzeniu finansowym z 2018 r.

Przypomniat na początek, że instytucja zamawiająca powinna wykluczyć oferenta z udziału w postępowaniu przetargowym, jeżeli znajduje się on w co najmniej jednej z sytuacji odpowiadających trzem kryteriom wykluczenia określonym w rozporządzeniu finansowym z 2018 r.

W niniejszej sprawie Sąd stwierdził, że wobec braku w chwili dialogu konkurencyjnego prawomocnego wyroku lub ostatecznej decyzji administracyjnej stwierdzających, że dany oferent lub osoba fizyczna lub prawna, która jest członkiem organu administracyjnego, zarządzającego lub nadzorczego oferenta, lub która posiada uprawnienia do reprezentowania, uprawnienia decyzyjne lub kontrolne w odniesieniu do tego oferenta, popełnili poważne wykroczenie zawodowe, dwa pierwsze kryteria nie mają zastosowania. Zgodnie z trzecim kryterium wykluczenia – jedynym, które można zastosować w niniejszej sprawie – w braku prawomocnego wyroku lub ostatecznej decyzji administracyjnej instytucja zamawiająca może podjąć decyzję o wykluczeniu oferenta z postępowania przetargowego wyłącznie na podstawie wstępnej kwalifikacji⁵⁵⁵, jedynie po uzyskaniu zalecenia zespołu, o którym mowa w art. 143 rozporządzenia finansowego z 2018 r., zgodnie z którym to zalecenie na podstawie faktów i ustaleń zostało stwierdzone, że oferent dopuścił się poważnego wykroczenia zawodowego.

Na początek Sąd zbadał, czy przez to, że Komisja nie skierowała w tym przypadku sprawy do wskazanego zespołu, uchybiła ona swoim zobowiązaniom z naruszeniem trzeciego kryterium wykluczenia.

W tym względzie wskazał on, że celem leżącym u podstaw skierowania sprawy do zespołu jest ochrona interesów finansowych Unii, a wstępna kwalifikacja prawna, której dokonanie należy wyłącznie do zespołu, musi dotyczyć, po pierwsze, zachowań samych oferentów, a po drugie, faktów lub ustaleń stwierdzonych zasadniczo w ramach audytów lub dochodzeń prowadzonych przez właściwe organy Unii lub, w stosownych przypadkach, państw członkowskich. Sąd doszedł na tej podstawie do wniosku, że instytucja zamawiająca musi skierować sprawę do zespołu jedynie wówczas, gdy stwierdzone fakty, którymi dysponuje, stanowią przesłanki, a nie zwykłe podejrzenia, wystarczające do przyjęcia domniemania winy oferenta. Tymczasem w niniejszej sprawie Sąd

⁵⁵⁴ Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylającego rozporządzenie nr 966/2012 (Dz.U. 2018, L 193, s. 1), a konkretnie na podstawie art. 136 i 145 tego rozporządzenia.

⁵⁵⁵ W rozumieniu art. 136 ust. 2 rozporządzenia finansowego z 2018 r.

stwierdził, po pierwsze, że jedynym materiałem, jakim dysponowała Komisja, dotyczącym zarzucanego bezprawnego zachowania ADS było pismo z dnia 23 grudnia 2020 r. Po drugie, twierdzenia skarżącej zawarte w tym piśmie nie dotyczyły faktów i ustaleń stwierdzonych w ramach audytów lub dochodzeń prowadzonych przez właściwe organy Unii lub państwa członkowskie. Po trzecie, do pisma tego nie dołączono żadnych dowodów na poparcie zawartych w nim twierdzeń. Po czwarte, podnoszone zarzuty nie dotyczyły zachowania ADS, lecz zachowania zarzucanego byłemu pracownikowi skarżącej.

Sąd wywnioskował z tego, że tych zarzutów nie można uznać za fakty lub ustalenia, które mogą stanowić wystarczające poszlaki wskazujące na winę ADS, uzasadniające skierowanie sprawy do zespołu.

Doszedłszy do tego wniosku, Sąd zbadał, czy Komisja była jednak zobowiązana do zbadania tych twierdzeń. W tym względzie wskazał on, że jedynym zachowaniem zarzucanym ADS było zatrudnienie w toku omawianego postępowania przetargowego byłego pracownika skarżącej. Tymczasem co do zasady okoliczność ta nie stanowi sama w sobie przesłanki zachowania mogącego stanowić poważne wykroczenie zawodowe.

Podobnie w odniesieniu do zarzutu skarżącej, iż jej były pracownik naruszył tajemnicę przedsiębiorstwa, ponieważ bezprawnie pozyskał od niej szczególnie chronione informacje, które mogły dać ADS nienależną przewagę w ramach spornego dialogu konkurencyjnego, Sąd uznał, że takie naruszenie nie stanowi w żadnym wypadku przesłanki odnoszącej się do zachowania samej ADS, a zatem nie może prowadzić do powstania domniemania winy ADS. W dodatku, w braku przedstawienia przez skarżącą w piśmie z grudnia 2020 r. konkretnych argumentów i dowodów, Sąd stwierdził, że twierdzenia na temat pozyskania szczególnie chronionych informacji, które mogły dać ADS nienależną przewagę, były niejasne i hipotetyczne, a zatem nie mogły stanowić takiej przesłanki. Ponadto Sąd zauważył, że były pracownik odszedł z pracy u skarżącej wkrótce po złożeniu dopracowanej oferty w ramach drugiego etapu dialogu konkurencyjnego, tak więc nie był w żadnym razie w stanie uzyskać informacji na temat dialogu, który miał miejsce między skarżącą a ESA na trzecim etapie, ani na temat treści ostatecznej oferty skarżącej.

Twierdzenia zawarte w piśmie z grudnia 2020 r. nie mogły zatem stanowić wystarczających poszlak dla przyjęcia domniemania winy ADS uzasadniającego skierowanie sprawy do zespołu, z czego wynika, że Komisja nie była zobowiązana do ich zbadania.

W drugiej kolejności Sąd oddalił zarzut naruszenia obowiązków związanych z badaniem rażąco niskich ofert. Przypomniął, że zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego z 2018 r. dokonywana przez instytucję zamawiającą ocena istnienia rażąco niskich ofert, które to pojęcie ocenia się w odniesieniu do elementów składowych oferty, odbywa się dwuetapowo⁵⁵⁶. Najpierw instytucja zamawiająca musi ustalić, czy złożone oferty zawierają oznaki mogące budzić podejrzenie, że mogłyby być rażąco niskie. Jest tak w szczególności, w przypadku gdy nie jest pewne, po pierwsze, czy oferta jest zgodna z obowiązującym ustawodawstwem, a po drugie, czy zaproponowana cena obejmuje wszystkie koszty wynikające z technicznych aspektów oferty. Jest tak również wówczas, gdy zaproponowana cena jest znacząco niższa od ceny innych złożonych ofert albo od zwykłej ceny rynkowej. Następnie, jeżeli takie przesłanki istnieją, instytucja zamawiająca powinna zweryfikować, co składa się na tę ofertę, dając danemu oferentowi możliwość uzasadnienia jego ceny. Jeżeli pomimo przedstawionych wyjaśnień instytucja zamawiająca ustali, że oferta ma rażąco niski charakter, musi ją odrzucić.

⁵⁵⁶ Załącznik I rozdział 1 sekcja 2 pkt 23.1 akapit pierwszy i pkt 23.2 rozporządzenia finansowego z 2018 r.

W niniejszym przypadku Sąd stwierdził, że ze względu na specyfikę rozpatrywanego zamówienia różnica między ceną ostatecznej oferty ADS a ceną innych złożonych ofert nie może sama w sobie stanowić wskazówki co do rażąco niskiego charakteru oferty ADS. Po pierwsze, postępowanie przetargowe zostało wszczęte w trybie dialogu konkurencyjnego, ponieważ Komisja nie ustaliła jeszcze konkretnych środków służących zaspokojeniu jej potrzeb. W związku z tym ceny ofert były uzależnione od różnych rozwiązań i środków technicznych proponowanych przez poszczególnych oferentów. Po drugie, swoisty charakter przedmiotowych satelitów sprawia, że nie są one towarami, dla których istnieje standardowa cena lub cena rynkowa. Poza różnicą cen skarżąca nie przedstawiła żadnego konkretnego argumentu na poparcie swojego twierdzenia, zgodnie z którym oferta ADS powinna być wyglądać na rażąco niską.

Sąd doszedł więc do wniosku, że nie wykazano istnienia przesłanek mogących wzbudzić podejrzenie Komisji, iż oferta ADS może być rażąco niska. W konsekwencji Komisja nie była zobowiązana do dokonania weryfikacji elementów składowych oferty ADS, aby upewnić się, że nie jest ona rażąco niska.

W trzeciej kolejności Sąd oddalił zarzut oparty na tym, że ograniczając się do potwierdzenia wyników zawartych w sprawozdaniu z oceny, Komisja naruszyła ciężący na niej obowiązek wydania autonomicznej decyzji w sprawie udzielenia zamówienia.

Po pierwsze, Komisja faktycznie ponosi ogólną odpowiedzialność za program Galileo, a w odniesieniu do fazy wdrażania tego programu powinna zawrzeć z ESA umowę szczegółowo określającą zadania ESA, w szczególności w zakresie zamówień związanych z tym systemem. To właśnie w ramach umowy o delegowaniu zadań, która została zawarta między Komisją a ESA, ta ostatnia, działając w imieniu i na rzecz Komisji, była odpowiedzialna za zorganizowanie spornego dialogu konkurencyjnego, podczas gdy Komisja pozostała instytucją zamawiającą. Jednakże odpowiedzialność za program Galileo nie może zmienić, czy wręcz zwiększyć obowiązków Komisji jako instytucji zamawiającej.

Po drugie, w przypadku gdy instytucja zamawiająca powoła komisję oceniającą, zgodnie z rozporządzeniem finansowym z 2018 r., wówczas do tej komisji należy dokonanie oceny złożonych ofert w swoim sprawozdaniu z oceny. Chociaż instytucja zamawiająca nie jest związana tym sprawozdaniem, ma ona prawo oprzeć się na nim przy udzielaniu danego zamówienia. W związku z tym okoliczność, że zaskarżone decyzje zostały uzasadnione przy pomocy odesłania do sprawozdania z oceny, a Komisja potraktowała jako swoją własną opinię komisji oceniającej odpowiedzialnej za ocenę złożonych ofert, nie zmienia faktu, że decyzje te zostały wydane w sposób autonomiczny.

**Wyrok z dnia 14 czerwca 2023 r., Instituto Cervantes/Komisja (T-376/21,
[EU:T:2023:331](#))**

Zamówienia publiczne na usługi – Postępowanie przetargowe – Świadczenie usług w zakresie szkoleń językowych dla instytucji, organów i agencji Unii – Klasyfikacja oferenta w procedurze kaskadowej – Obowiązek uzasadnienia – Elementy oferty dostępne poprzez hiperłącze – Oczywiste błędy w ocenie – Nadużycie władzy

W drodze ogłoszenia o zamówieniu z dnia 20 listopada 2020 r. Komisja Europejska ogłosiła w trybie procedury otwartej przetarg dotyczący szkoleń językowych dla instytucji, organów i agencji Unii Europejskiej. Zamówienie to podzielono na osiem części, w tym część nr 3, zatytułowaną „Nauka języka hiszpańskiego (ES)”. W specyfikacji istotnych warunków zamówienia dla spornego przetargu wskazano, że instytucja zamawiająca udzieli zamówienia oferentowi, który złoży najkorzystniejszą ekonomicznie ofertę. Jeśli chodzi o zasady składania ofert, specyfikacja istotnych warunków

zamówienia przewidywała w szczególności, że oferty należy składać za pośrednictwem aplikacji eSubmission.

W dniu 19 kwietnia 2021 r. Komisja przyjęła zaskarżoną decyzję, kierując się zaleceniami komisji przetargowej. I tak udzieliła ona zamówienia w zakresie jego części nr 3 (język hiszpański) na miejscu pierwszym grupie CLL Centre de Langues-Allingua (zwanej dalej „grupą CLL”), a na miejscu drugim – skarżącej, którą jest Instituto Cervantes.

W postępowaniu o udzielenie zamówienia skarżąca umieściła na platformie eSubmission pewne elementy ilustrujące propozycję techniczną opisaną w jej ofercie, które to elementy były dostępne wyłącznie poprzez zawarte w ofercie hiperłącza. W siatce oceny ofert Komisja poinformowała skarżącą, że odrzuciła te elementy i nie poddała ich ocenie z tego powodu, że nie były one zgodne ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia oraz że istniało ryzyko zmiany oferty przy pomocy wspomnianych hiperłączy po terminie składania ofert. Komisja uznała zatem dokumenty dostępne wyłącznie poprzez wspomniane hiperłącza za brakujące.

Sąd, który w całości oddalił wniesioną do niego skargę o stwierdzenie nieważności wspomnianej decyzji, wypowiedział się w przedmiocie nierozstrzygniętej dotychczas kwestii związanej ze stosowaniem przez oferentów hiperłączy w celu przedłożenia pewnych elementów oferty, w sytuacji gdy specyfikacja istotnych warunków zamówienia nie przewiduje tego sposobu przekazywania informacji, oraz w przedmiocie wynikających z ich zastosowania konsekwencji na etapie dokonywania oceny ofert i przyznawania punktów.

Ocena Sądu

W pierwszej kolejności Sąd oddalił zarzuty dotyczące naruszenia obowiązku uzasadnienia.

Po pierwsze, oddalił on argument dotyczący niemożności poznania względnej przewagi zwycięskiej oferty. Sąd stwierdził bowiem, że chociaż oceny dotyczące niektórych podkryteriów są zwięzłe, to przede wszystkim można zrozumieć, że oferta grupy CLL posiada kilka cech górujących nad cechami oferty skarżącej. Następnie można dowiedzieć się z nich, że poziom jakościowy oferty skarżącej jest niższy. Wreszcie nie można pominąć okoliczności, że brak w dokumentach, który dotyczy ważnego elementu szkolenia językowego, a mianowicie ćwiczeń, przedstawiono jako słabą stronę oferty skarżącej, skutkującą utratą punktów. Podobnie ze względu na to, że brak w dokumentach nie był jedynym brakiem uzasadniającym utratę punktów w ramach oceny oferty skarżącej, Sąd oddalił argument odnoszący się do oczywistego błędu w ocenie dotyczącego braku spójności związku między tą oceną a przyznaną liczbą punktów.

Po drugie, oddalił on zarzut szczegółowy dotyczący braku możliwości poznania dokładnej liczby punktów odjętych z powodu braku w dokumentach. W tym względzie Sąd stwierdził, że w specyfikacji istotnych warunków zamówienia nie podano wagi poszczególnych elementów składających się na opis każdego podkryterium, ponieważ nie chodziło o „podpodkryteria” mające podlegać odrębnej ocenie, lecz o opis zawartości każdego podkryterium. Wynika z tego, że nie było konieczne, aby każdemu pozytywnemu lub negatywnemu komentarzowi oceny była przypisana określona waga, natomiast konieczne było raczej umożliwienie skarżącej zrozumienia powodów, jakimi kierowała się Komisja, przyznając jej ofercie taką, a nie inną liczbę punktów za każde podkryterium, którą to możliwość skarżąca niewątpliwie otrzymała. Sąd doszedł do wniosku, że komisja przetargowa wskazała względną przewagę zwycięskiej oferty w ramach każdego z podkryteriów oraz że w rozpatrywanym przypadku nie można było wymagać od Komisji, aby przypisała określoną wagę każdemu pozytywnemu lub negatywnemu komentarzowi dotyczącemu poszczególnych elementów składających się na opis każdego podkryterium.

W drugiej kolejności Sąd oddalił zarzut dotyczący oczywistego błędu w ocenie polegającego na nielogicznym, nieproporcjonalnym i nieprzejrzystym charakterze związku między przeprowadzoną oceną a liczbą punktów przyznaną za pewne podkryteria. W tym kontekście w odniesieniu do

zarzucanego naruszenia zasady przejrzystości ze względu na to, że w dokumentacji przetargowej nie wskazano określonej wagi przypisanej do części kryterium, której dotyczył brak w dokumentach, Sąd przypomniał, że brak w dokumentach nie był jedynym brakiem uzasadniającym utratę punktów. W związku z tym nie można było uznać, że odjęcie punktów jest oczywiście niespójne ze stwierdzonymi brakami.

Ponadto przypisanie określonego znaczenia danemu elementowi oferty i przyznanie punktów za każde podpodkryterium lub każdy element podkryterium należy do szerokiego zakresu uznania przysługującego Komisji. Sąd nie może zatem kontrolować, jako takiej, wagi przypisanej pewnym elementom w ramach danego podpodkryterium, lecz ogranicza się do kontrolowania, czy dowiedziono istnienie oczywistego błędu w ocenie. W rozpatrywanym przypadku skarżąca nie wykazała takiego błędu, gdyż stwierdzony przez Komisję brak w dokumentach dotyczył istotnego elementu szkolenia językowego i mógł zasadnie skutkować odjęciem punktów, przy czym nie wykazano, że wspomniane odliczenie punktów było oczywiście błędne.

W trzeciej kolejności Sąd oddalił zarzut dotyczący oczywistego błędu w ocenie polegającego na odrzuceniu elementów oferty dostępnych poprzez hiperłącze.

Z treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia wynika bowiem, że „ofertę” należało umieścić bezpośrednio na platformie eSubmission oraz że częścią wspomnianej oferty były wyłącznie dokumenty, które poddano temu procesowi. W związku z tym – zgodnie z celem aplikacji eSubmission, jakim jest ułatwienie składania ofert za pośrednictwem bezpiecznej aplikacji – skarżąca nie mogła złożyć niektórych części oferty, używając hiperłączy odsyłających do dokumentu dostępnego na kontrolowanej przez oferenta stronie internetowej. Nie można zatem zarzucać Komisji, że nie uwzględniła dokumentów otrzymanych za pośrednictwem tych hiperłączy.

Ponadto Sąd zauważył, że składanie ofert poprzez tę bezpieczną aplikację pozwala zapewnić przestrzeganie zasady równego traktowania oferentów, ponieważ daje gwarancję, że instytucja zamawiająca zachowa kontrolę nad składanymi jej dokumentami. Składanie ofert w ten sposób zapobiega również ryzyku zmiany dokumentów, istniejącemu w przypadku, gdyby były one dostępne wyłącznie poprzez hiperłącza, a więc nie byłyby umieszczone bezpośrednio w aplikacji eSubmission. Sąd wywiódł stąd, że w tym kontekście rozsądnie poinformowany i wykazujący zwykłą staranność oferent jest w stanie dowiedzieć się, że ma obowiązek złożenia swej oferty w wyznaczonym terminie oraz że po jego upływie oferta nie może już być zmieniana. W konsekwencji taki oferent nie może wnioskować na podstawie rozpatrywanej specyfikacji istotnych warunków zamówienia, że dozwolone jest umieszczenie w ofercie hiperłączy odsyłających do dokumentu dostępnego na kontrolowanej przez niego stronie internetowej.

Poza tym, skoro umieszczenie hiperłączy w ofercie skarżącej nie było dozwolone, Komisja nie miała obowiązku sprawdzania, czy rozpatrywane dokumenty zostały zmienione, ani nie musiała ich akceptować. W każdym wypadku dokumenty te znajdowały się na stronie internetowej kontrolowanej przez oferenta, a poprzez przedstawione dowody skarżąca zmierzała do wykazania okoliczności, iż rozpatrywane dokumenty nie zostały zmienione, a nie okoliczności, że nie mogły zostać zmienione.

Wreszcie nie można było uwzględnić argumentu dotyczącego naruszenia prawa do bycia wysłuchanym, ponieważ o ile oferent musi mieć możliwość przedstawienia w sposób skuteczny swojego stanowiska odnośnie do elementów, na których organ administracji zamierza oprzeć swoją decyzję, o tyle prawo to jest zagwarantowane w chwili składania przez niego oferty, a poza tym ma on też możliwość wnioskowania o wyjaśnienie postanowień specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Zatem okoliczność, że po etapie oceny ofert nie przewidziano jakiegokolwiek późniejszego etapu na udzielenie dodatkowych wyjaśnień, nie może stanowić naruszenia prawa do bycia wysłuchanym.

W czwartej kolejności Sąd oddalił zarzut dotyczący zasadniczo tego, że Komisja nie wykonała ciążącego na niej obowiązku porównania propozycji technicznej grupy CLL z propozycją techniczną skarżącej. Nic nie upoważnia bowiem do twierdzenia, że Komisja nie zastosowała się do wymogu

wyłonienia „najkorzystniejszej ekonomicznie” oferty na podstawie obiektywnych kryteriów, które zapewniają przestrzeganie zasad przejrzystości, niedyskryminacji i równego traktowania, w celu zapewnienia obiektywnego porównania relatywnej wartości ofert. Komisja przetargowa dokonała oceny oferty grupy CLL, podobnie jak oceny oferty skarżącej, w świetle technicznych kryteriów udzielenia zamówienia znajdujących się w specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

W piątej kolejności Sąd oddalił zarzut dotyczący zasadniczo tego, że Komisja dopuściła się nadużycia, wprowadzając w życie praktykę, która sprawiła, że instytucja ta, udzielając zamówienia na szkolenia językowe w zakresie wszystkich jego części jednemu usługodawcy, to jest grupie CLL, zignorowała cel przepisów dotyczących zamówień publicznych, jakim jest otwarcie zamówień instytucji Unii na jak najszerszą konkurencję.

Nic nie stoi bowiem na przeszkodzie, aby instytucja zamawiająca udzieliła zamówienia publicznego w zakresie wszystkich jego części temu samemu oferentowi, pod warunkiem że jego oferty były ekonomicznie najkorzystniejsze w stosunku do ofert złożonych przez wszystkich pozostałych oferentów oraz że przestrzegana była zasada równego traktowania oferentów, tak aby zapewnić zdrową i skuteczną konkurencję między uczestnikami postępowania o udzielenie tego zamówienia.

Ponadto Sąd przypomniał, że wymóg bezstronności obejmuje dwa aspekty. Chodzi, po pierwsze, o subiektywną bezstronność członków danego organu polegającą na tym, że żaden z członków tego organu nie może okazywać stronniczości lub osobistych uprzedzeń, przy czym istnieje domniemanie tej bezstronności, o ile nie zostanie przedstawiony dowód przeciwny, a po drugie, o bezstronność obiektywną polegającą na tym, że po stronie owego organu muszą istnieć dostateczne gwarancje, by wykluczyć w tym względzie wszelkie uzasadnione wątpliwości. Tymczasem w rozpatrywanym przypadku, po pierwsze, nie postawiono zarzutu subiektywnej stronniczości członków komisji przetargowej, a po drugie, nie wykazano, że brak obowiązku dokonania oceny jakości oferty technicznej przed oceną ceny doprowadził w szczególności do naruszenia zasady równego traktowania.

XII. Dostęp do dokumentów instytucji

Wyrok z dnia 25 stycznia 2023 r., De Capitani/Rada (T-163/21, [EU:T:2023:15](#))

Dostęp do dokumentów – Rozporządzenie (CE) nr 1049/2001 – Dokumenty dotyczące trwającej procedury ustawodawczej – Grupy robocze Rady – Dokumenty dotyczące wniosku ustawodawczego mającego na celu zmianę dyrektywy 2013/34/UE w sprawie rocznych sprawozdań finansowych, skonsolidowanych sprawozdań finansowych i powiązanych sprawozdań niektórych rodzajów jednostek – Częściowa odmowa dostępu – Skarga o stwierdzenie nieważności – Interes prawny – Dopuszczalność – Artykuł 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 – Wyjątek dotyczący ochrony procesu podejmowania decyzji

Skarżący, Emilio De Capitani, złożył wniosek o udzielenie dostępu⁵⁵⁷ do niektórych dokumentów wymienianych w ramach grupy roboczej Rady Unii Europejskiej „ds. prawa spółek”, dotyczących procedury ustawodawczej mającej na celu zmianę dyrektywy 2013/34 w sprawie rocznych sprawozdań finansowych⁵⁵⁸. Rada odmówiła dostępu do niektórych dokumentów ze względu na to, że ich ujawnienie poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez Radę w rozumieniu rozporządzenia nr 1049/2001⁵⁵⁹. W następstwie złożonego przez skarżącego wniosku potwierdzającego dotyczącego dostępu do nieujawnionych dokumentów, Rada wydała zaskarżoną decyzję⁵⁶⁰, w której potwierdziła swoją odmowę udzielenia do nich dostępu.

Grupy robocze Rady są organami wewnętrznymi tej instytucji, które przygotowują prace Komitetu Stałych Przedstawicieli (Coreper), a następnie właściwego posiedzenia ministerialnego Rady.

Sąd, rozpatrując skargę o stwierdzenie nieważności, którą uwzględnił, zajął się kwestią dostępu do dokumentów związanych z procedurami ustawodawczymi, tym razem z innego punktu widzenia, a mianowicie związku między z jednej strony zasadami jawności i przejrzystości procedury ustawodawczej, wynikającymi z Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Karty praw podstawowych Unii Europejskiej⁵⁶¹, a z drugiej strony wyjątku od ujawnienia dokumentów dotyczącego ochrony procesu podejmowania decyzji przez daną instytucję, ustanowionego w prawie wtórnym⁵⁶². Ponadto Sąd po raz pierwszy zbadał warunki dostępu do dokumentów sporządzonych przez grupy robocze Rady w ramach procedury ustawodawczej.

⁵⁵⁷ Na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. 2001, L 145, s. 43).

⁵⁵⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/34/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie rocznych sprawozdań finansowych, skonsolidowanych sprawozdań finansowych i powiązanych sprawozdań niektórych rodzajów spółek, zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/43/WE oraz uchylająca dyrektywy Rady 78/660/EWG i 83/349/EWG (Dz.U. 2013, L 182, s. 19).

⁵⁵⁹ Artykuł 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001.

⁵⁶⁰ Decyzja Rady Unii Europejskiej SGS 21/000067 z dnia 14 stycznia 2021 r.

⁵⁶¹ Artykuły 15 TFUE i 42 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”).

⁵⁶² W rozumieniu art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001.

Ocena Sądu

W pierwszej kolejności Sąd odrzuca argumentację skarżącego, zgodnie z którą wyjątek dotyczący ochrony procesu podejmowania decyzji przewidziany w rozporządzeniu nr 1049/2001, interpretowany w świetle traktatu FUE i Karty, nie znajduje zastosowania do dokumentów ustawodawczych.

Sąd przypomniał, że zasada otwartości ma fundamentalne znaczenie w porządku prawnym Unii Europejskiej, a zasady jawności i przejrzystości są ściśle związane z procedurami ustawodawczymi Unii⁵⁶³. Dostęp do dokumentów ustawodawczych powinien być zatem możliwie najszerszy. Nie oznacza to jednak, że prawo pierwotne Unii przewiduje bezwarunkowe prawo dostępu do dokumentów ustawodawczych. Zgodnie bowiem z traktatem FUE⁵⁶⁴ prawo dostępu do dokumentów instytucji Unii wykonywane jest zgodnie z zasadami ogólnymi, ograniczeniami i warunkami określonymi w drodze rozporządzeń. Postanowienia traktatu FUE regulujące prawo dostępu do dokumentów instytucji nie wyłączają zaś dokumentów ustawodawczych z zakresu jego stosowania.

Sąd zauważył, że wniosek ten znajduje potwierdzenie w kontekście normatywnym, w jaki wpisuje się prawo dostępu do dokumentów. Z prawa pierwotnego wynika bowiem, że zasada otwartości nie ma charakteru bezwzględnego⁵⁶⁵. Ponadto Sąd przypomniał, że zgodnie z przepisami rozporządzenia nr 1049/2001 instytucje Unii mogą w należycie uzasadnionych wypadkach odmówić dostępu do niektórych dokumentów o charakterze ustawodawczym.

Wbrew twierdzeniom skarżącego Sąd uznał przede wszystkim ciągłość prawa dostępu do dokumentów pomiędzy okresami obowiązywania Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i traktatu FUE oraz stwierdził, że wyjątek od obowiązku ujawnienia żądanego dokumentu dotyczący ochrony procesu podejmowania decyzji przez odnośną instytucję, przewidziany w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001, po wejściu w życie traktatu FUE i Karty nadal znajduje zastosowanie. Następnie uznał on, że nic nie pozwala stwierdzić, iż postanowienia traktatu FUE i Karty wykluczają co do zasady możliwość odmowy dostępu do dokumentów sporządzonych przez grupy robocze Rady w ramach procedury ustawodawczej ze względu na to, iż ich ujawnienie poważnie naruszyłoby proces podejmowania decyzji przez Radę. Wreszcie stwierdził on, że o ile postanowienia traktatu FUE, zgodnie z którymi obrady Rady obradującej i głosującej nad projektem aktu ustawodawczego⁵⁶⁶ są jawne, ustanawiają zasadę jawności debat ustawodawczych podczas sesji Rady, o tyle nie dotyczą one prawa dostępu do dokumentów ani ograniczeń i warunków wykonywania tego prawa.

W drugiej kolejności Sąd stwierdził, że żaden z powodów wskazanych przez Radę w zaskarżonej decyzji nie pozwala uznać, że ujawnienie spornych dokumentów poważnie naruszyłoby, w sposób konkretny i faktyczny, a nie hipotetyczny, odnośny proces legislacyjny.

Przede wszystkim, jeśli chodzi o uzasadnienie oparte na jakoby delikatnej treści spornych dokumentów, Sąd uznał, że zawierają one w rzeczywistości uwagi i konkretne zmiany tekstowe, które mieszczą się w zwykłym przebiegu procesu legislacyjnego. Mimo że dokumenty te odnoszą się do kwestii o określonej wadze, które są potencjalnie złożone zarówno pod względem politycznym, jak i prawnym, i mogą zawierać informacje wynikające z „trudnych negocjacji”, świadczące o trudnościach,

⁵⁶³ Wyrok z dnia 22 marca 2018 r., *De Capitani/Parlament* (T-540/15, [EU:T:2018:167](#), pkt 81).

⁵⁶⁴ Artykuł 15 ust. 3 TFUE.

⁵⁶⁵ Artykuł 1 i art. 10 ust. 3 TUE oraz art. 15 ust. 1 TFUE.

⁵⁶⁶ Artykuł 15 ust. 2 TFUE.

jakie musiała jeszcze przezwyciężyć Rada przed osiągnięciem porozumienia, instytucja ta nie wskazała żadnego konkretnego i szczególnego aspektu tych dokumentów, który miałby szczególnie delikatny charakter w tym sensie, że w wypadku ujawnienia narażono by podstawowy interes Unii lub państw członkowskich. Nie wyjaśniła też, w jaki sposób dostęp do spornych dokumentów poważnie naruszałby, w sposób konkretny i faktyczny, a nie hipotetyczny, możliwość osiągnięcia porozumienia w przedmiocie rozpatrywanego wniosku ustawodawczego.

Następnie, co się tyczy wstępnego charakteru debat w ramach grupy roboczej Rady na temat odnośnego wniosku ustawodawczego, Sąd przypomniawszy, że jako taki nie umożliwia on uzasadnienia zastosowania wyjątku opartego na ochronie procesu podejmowania decyzji. Wyjątek ten nie rozróżnia bowiem debat w zależności od ich stanu zaawansowania, lecz dotyczy w sposób ogólny dokumentów odnoszących się do spraw, w przypadku których „decyzja nie została wydana” przez daną instytucję. Ponieważ wniosek ustawodawczy stanowi ze swej natury przedmiot debat, podmiot składający wniosek o udzielenie dostępu do dokumentów ustawodawczych w ramach toczącego się postępowania jest w pełni świadomy faktu, że znajdujące się w nich informacje mogą zostać zmienione w toku całych debat w ramach prac przygotowawczych grupy roboczej aż do chwili osiągnięcia porozumienia co do całego tekstu. Taki był cel złożonego przez skarżącego wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów, który to skarżący dążył do zapoznania się ze stanowiskami zajętymi przez państwa członkowskie w Radzie właśnie po to, by zainicjować debatę w tym względzie, zanim instytucja ta określi swoje stanowisko w ramach odnośnej procedury ustawodawczej.

Ponadto Sąd stwierdził, że Rada nie przedstawiła żadnego konkretnego dowodu mogącego wykazać, iż dostęp do spornych dokumentów mógłby podważyć lojalną współpracę między państwami członkowskimi. Podkreślił on, że ze względu na to, iż w ramach grup roboczych Rady państwa członkowskie przedstawiają swoje stanowiska dotyczące danego wniosku ustawodawczego i jego dalszego losu, fakt, że na wniosek owe materiały są następnie ujawniane, nie może sam w sobie stanowić przeszkody dla lojalnej współpracy⁵⁶⁷. W systemie opartym na zasadzie legitymacji demokratycznej współprawodawcy powinni publicznie ponosić odpowiedzialność za przyjmowane przez siebie akty, a wykonywanie przez obywateli ich demokratycznych praw zakłada możliwość śledzenia w szczególności procesu podejmowania decyzji w instytucjach uczestniczących w procedurach ustawodawczych oraz posiadanie dostępu do ogółu istotnych informacji. Tymczasem w niniejszej sprawie nic nie wskazuje na to, że Rada mogła racjonalnie oczekiwać ryzyka zewnętrznej presji i reakcji przekraczającej to, czego racjonalnie może oczekiwać od opinii publicznej każdy członek organu ustawodawczego zgłaszający poprawkę do projektu ustawy.

Co więcej, Sąd przypomniawszy, że tylko wtedy, gdy dana instytucja uzna, iż ujawnienie dokumentu poważnie naruszyłoby, w sposób konkretny i faktyczny, dany proces podejmowania decyzji, powinna ona sprawdzić, czy nadrzędny interes publiczny nie uzasadnia mimo wszystko ujawnienia odnośnego dokumentu. Podobnie, sam fakt, że udzielono dostępu do niektórych dokumentów dotyczących tej samej procedury ustawodawczej, nie może uzasadniać odmowy udzielenia dostępu do innych dokumentów.

Wreszcie dostęp do dokumentów sporządzonych przez grupy robocze Rady nie może być ograniczony ze względu na posiadanie przez nie jakoby „technicznego” charakteru. „Techniczny” charakter dokumentu nie jest bowiem właściwym kryterium dla celów zastosowania wyjątku dotyczącego ochrony procesu podejmowania decyzji. Członkowie grup roboczych Rady działają z upoważnienia państw członkowskich, które reprezentują, i wyrażają w trakcie obrad nad danym wnioskiem ustawodawczym stanowisko ich państwa w Radzie, gdy Rada działa w charakterze współprawodawcy.

⁵⁶⁷ Artykuł 4 ust. 3 TUE.

Okoliczność, że owe grupy robocze nie są upoważnione do przyjęcia ostatecznego stanowiska Rady, nie oznacza ani tego, że ich prace nie mieszczą się w zwykłym przebiegu procesu legislacyjnego, ani że sporządzone dokumenty mają charakter „techniczny”.

XIII. Służba publiczna

1. Renta sieroca

Wyrok z dnia 7 czerwca 2023 r., OP/Parlament (T-143/22, [EU:T:2023:313](#))

Służba publiczna – Urzędnicy – Renta rodzinna – Odmowa przyznania – Żyjący małżonek – Przesłanki kwalifikujące – Czas trwania małżeństwa – Zarzut niezgodności z prawem – Artykuł 80 akapit pierwszy regulaminu pracowniczego – Artykuł 2 załącznika VII do regulaminu pracowniczego – Renta sieroca – Odmowa przyznania – Pojęcie „dziecka pozostającego na utrzymaniu” – Naruszenie prawa

A, pełnoletni syn B, byłego urzędnika Parlamentu Europejskiego, jest niepełnosprawny. W następstwie śmierci B skarżąca, matka A, skierowała do Parlamentu wniosek o przyznanie renty sieroczej dla jej syna.

Wniosek ten został oddalony przez Parlament w drodze decyzji (zwanej dalej „sporną decyzją”) ze względu na to, że w chwili śmierci B nie miał dziecka, które byłoby uznane przez tę instytucję za pozostające na jego utrzymaniu. Parlament powołał się na art. 80 Regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej (zwanego dalej „regulaminem pracowniczym”) i uznał, że dziecko nie może zostać uznane za dziecko pozostające na utrzymaniu w rozumieniu art. 2 załącznika VII do regulaminu pracowniczego ani nie może z tego tytułu korzystać z renty sieroczej, bez przedłożenia administracji przez zainteresowanego urzędnika stosownego wniosku i bez sprawdzenia przez tę administrację spełnienia związanych z tym przesłanek.

Sąd, do którego odwołała się skarżąca, stwierdził nieważność spornej decyzji i po raz pierwszy odniósł się w całości do przesłanek materialnych i proceduralnych niezbędnych do uzyskania renty sieroczej na podstawie art. 80 regulaminu pracowniczego.

Ocena Sądu

Sąd stwierdził na wstępie, że poszczególne wersje językowe art. 80 akapit pierwszy regulaminu pracowniczego różnią się od siebie. O ile bowiem niektóre z nich, w tym wersja francuska, używają sformułowania „dzieci uznane za będące na utrzymaniu”, inne wersje językowe nie używają terminu „uznane za”. Tym samym Sąd dokonuje wykładni tego przepisu, uwzględniając zarówno cel tego przepisu, jak i kontekst, w jaki się on wpisuje.

Co się tyczy definicji osób uprawnionych do renty sieroczej, czyli dzieci pozostających na utrzymaniu zmarłego urzędnika, art. 80 akapit pierwszy regulaminu pracowniczego odsyła w całości do art. 2 załącznika VII do regulaminu pracowniczego. Sytuacja, w której dziecko pozostaje na utrzymaniu w rozumieniu ust. 2 tego ostatniego artykułu, niezależnie od tego, czy chodzi o dziecko urzędnika czy jego małżonka, pochodzące z małżeństwa, nie pochodzące z małżeństwa lub przysposobione, uprawnia do otrzymania dodatku na dziecko pozostające na utrzymaniu, jeżeli urzędnik rzeczywiście łoży na jego utrzymanie, a ponadto spełniona jest jedna z przesłanek wymienionych w ust. 3 i 5 wspomnianego artykułu. Musi ono zatem być w wieku poniżej 18. roku życia albo być w przedziale wiekowym od 18 do 26 lat i być w trakcie kształcenia szkolnego lub zawodowego albo ze względu na ciężką chorobę lub inwalidztwo nie być w stanie samodzielnie się utrzymywać. W każdym z tych trzech przypadków regulamin pracowniczy nie przyznaje administracji jakichkolwiek uprawnień dyskrecjonalnych w zakresie przyznania lub odmowy przyznania rozpatrywanej renty sieroczej, lecz przyznaje jej ograniczoną swobodę w tym znaczeniu, że jest ona zobowiązana do przyznania tej renty, jeżeli stwierdzi, że spełnione są przesłanki, i do nieprzyznawania jej w przeciwnym wypadku.

Tym samym prawo do renty sieroczej w przypadku takim jak przypadek syna skarżącej jest uzależnione od spełnienia trzech przesłanek. Dwie pierwsze przesłanki mają charakter materialny w tym

znaczeniu, że dziecko to ze względu na ciężką chorobę lub inwalidztwo nie jest w stanie samodzielnie się utrzymywać, a zmarły urzędnik rzeczywiściełożył na jego utrzymanie. Trzecia przesłanka ma charakter czasowy, w tym znaczeniu, że wspomniane dziecko powinno pozostawać na utrzymaniu zmarłego urzędnika w chwili jego śmierci.

Prawdą jest, że dodatek na dziecko pozostające na utrzymaniu jest przyznawany automatycznie w przypadku dziecka poniżej 18. roku życia, a w innych przypadkach jest przyznawany na wniosek zainteresowanego urzędnika. Jednakże wniosek ten służy jedynie do tego, by umożliwić administracji sprawdzenie, czy spełnione są przesłanki materialne i czasowe, o których mowa powyżej, oraz przyznanie, jeśli tak jest, dodatku na dziecko pozostające na utrzymaniu. Wymóg, zgodnie z którym uznanie przez administrację powinno nastąpić przed śmiercią, a który nie jest nałożony przez art. 80 regulaminu pracowniczego w związku z art. 2 załącznika VII, stanowi dodatkową przesłankę, której spełnienia nie można wymagać do tego celu.

Jedynie łączne stosowanie tych przepisów, uwzględniające ogólną systematykę przepisów dotyczących renty sieroczej oraz szczególną sytuację, w jakiej znajduje się dana osoba, czyli dziecko dotknięte poważną chorobą lub niepełnosprawnością, jest zgodne z celem społecznym, któremu służy wypłata renty sieroczej na rzecz takiego dziecka, które nie jest w stanie zaspokoić swoich potrzeb.

W związku z tym wyrażenie „w chwili śmierci” użyte w art. 80 akapit pierwszy regulaminu pracowniczego należy rozumieć jako odnoszące się do daty, którą należy mieć na względzie w celu dokonania oceny, czy dziecko zmarłego urzędnika spełnia przesłanki określone w art. 2 załącznika VII do regulaminu pracowniczego, a nie do daty, w której administracja powinna wydać decyzję w tym względzie. Oznacza to, że o ile materialne przesłanki dotyczące dziecka pozostającego na utrzymaniu są spełnione przed śmiercią urzędnika, o tyle nie jest konieczne, aby działania administracyjne mające na celu uzyskanie dodatku na dziecko pozostające na utrzymaniu zostały ukończone przed śmiercią.

2. Termin przedawnienia dotyczący odzyskania nienależnie wypłaconych dodatków

Wyrok z dnia 11 października 2023 r., QT/EBI (T-529/22, [EU:T:2023:618](#))

Służba publiczna – Personel EBI – Wynagrodzenie – Dodatek na dziecko pozostające na utrzymaniu – Dodatki edukacyjne – Zwrot nienależnych kwot – Brak właściwości organu wydającego akt – Naruszenie terminu przedawnienia

QT, skarżąca, będąca pracownikiem Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI), pobierała dodatki na dziecko pozostające na utrzymaniu oraz dodatki edukacyjne od lipca 2014 r. do czerwca 2017 r.

Po otrzymaniu informacji dotyczącej potencjalnych nieprawidłowości w przyznawaniu dodatków edukacyjnych i praw pochodnych w EBI Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć (OLAF) wszczął dochodzenie obejmujące między innymi skarżącą. W następstwie tego dochodzenia EBI wydał decyzję z dnia 28 września 2021 r. w sprawie odzyskania kwoty 61 186,61 EUR nienależnie wypłaconej skarżącej tytułem dodatków edukacyjnych, dodatków na dziecko pozostające na utrzymaniu i powiązanych z nimi korzyści w okresie od lipca 2014 r. do czerwca 2017 r. (zwaną dalej „decyzją w sprawie odzyskania”).

Sąd, do którego skarżąca wniosła skargę, orzekając w składzie powiększonym, stwierdził nieważność tej decyzji i orzekł, między innymi, w kwestii tego, czy wszczęcie dochodzenia przez OLAF może skutkować przerwaniem lub zawieszeniem biegu terminu przedawnienia, przewidzianego na odzyskanie nienależnie wypłaconych dodatków.

Ocena Sądu

W uzasadnieniu skargi o stwierdzenie nieważności skarżąca zakwestionowała właściwość organu, który wydał decyzję w sprawie odzyskania, podnosząc brak prawidłowej subdelegacji uprawnień na kierowniczkę wydziału ds. uprawnień indywidualnych i płatności przez organ EBI właściwy do wydawania decyzji w sprawie odzyskania nienależnych kwot, a mianowicie przez dyrektora generalną ds. personelu.

W tym względzie Sąd przypominał, że delegacji uprawnień nie można domniemywać i że organ delegujący, nawet uprawniony do delegowania swoich uprawnień, musi wydać wyraźną decyzję o ich przekazaniu, a delegacja może dotyczyć wyłącznie ściśle określonych uprawnień wykonawczych. Tymczasem dokumenty zawarte w aktach sprawy nie przemawiają za istnieniem takiej subdelegacji. Wzmianka w decyzji w sprawie odzyskania o zgodzie dyrektora generalnej ds. personelu z tą decyzją również nie może zostać uznana za równoważną z wyraźną decyzją przekazania kierownicze wydziału uprawnień do wykonania procedury odzyskania. Wynika z tego, że decyzja w sprawie odzyskania została wydana przez organ niewłaściwy.

W ramach skargi o stwierdzenie nieważności skarżąca podniosła również naruszenie terminu przedawnienia przewidzianego w art. 16.3 przepisów administracyjnych mających zastosowanie do personelu EBI.

Zdaniem Sądu z jasnego brzmienia tego przepisu wynika, że EBI powinien przystąpić do odzyskiwania kwot nienależnie wypłaconych jednemu ze swoich pracowników w terminie pięciu lat od ich wypłacenia, chyba że wykazałby zamiar danego pracownika wprowadzenia EBI w błąd w celu otrzymania tej wypłaty. Ustanowienie takiego terminu przedawnienia, poprzez zapobieżenie możliwości wzruszania bez końca stanów utrwalonych wskutek upływu czasu, służy wzmocnieniu pewności prawa, lecz może też stanowić akceptację sytuacji, które przynajmniej pierwotnie były sprzeczne z prawem. Stopień, w jakim czyni się do niego odwołanie, stanowi zatem kompromis między wymogami pewności prawa a wymogami legalności, będący wypadkową kontekstu historycznego i społecznego przeważającego w danym czasie w społeczeństwie. Dlatego też jego określenie należy wyłącznie do prawodawcy, a gdy ten go wyznaczy, sąd nie może zastąpić go w danej sprawie innym terminem.

Jeżeli chodzi o argument EBI, zgodnie z którym bieg terminu przedawnienia został przerwany na czas trwania dochodzenia prowadzonego przez OLAF, to Sąd zauważył, że art. 16.3 wspomnianych powyżej przepisów administracyjnych nie odnosi się w żaden sposób do przerwania lub zawieszenia biegu tego terminu w razie wszczęcia dochodzenia przez OLAF. Zresztą jeżeli instytucje, organy, urzędy lub agencje Unii muszą wstrzymać się z wszczynaniem równoległych dochodzeń, dopóki OLAF prowadzi dochodzenie wewnętrzne dotyczące tych samych faktów⁵⁶⁸, to wydania decyzji o odzyskaniu nienależnych kwot nie można utożsamiać z dochodzeniem.

W tych okolicznościach nic nie stało na przeszkodzie, aby EBI przystąpił do odzyskiwania kwot, które w swojej ocenie wypłacił skarżącej nienależnie, przed zakończeniem dotyczącego jej dochodzenia prowadzonego przez OLAF, ponieważ zasady lojalnej współpracy i dobrej administracji, na które powołuje się EBI, nie uzasadniają odzyskiwania spornych dodatków po upływie pięcioletniego terminu przedawnienia, pod rygorem naruszenia zasady pewności prawa.

⁵⁶⁸ Zgodnie z art. 5 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999 (Dz.U. 2013, L 248, s. 1).

W świetle powyższego Sąd stwierdził nieważność decyzji w sprawie odzyskania.

3. Skład komisji konkursu wewnętrznego

Wyrok z dnia 18 października 2023 r., NZ/Komisja (T-535/22, [EU:T:2023:653](#))

Służba publiczna – Urzędnicy – Zatrudnienie – Konkurs wewnętrzny COM/1/AD 10/18 – Decyzja o nieumieszczeniu nazwiska skarżącego na liście rezerwy kadrowej – Równość traktowania – Stałość składu komisji konkursowej – Nieograniczone prawo orzekania – Krzywda

W listopadzie 2018 r. skarżąca, NZ, zgłosiła swoją kandydaturę w konkursie wewnętrznym COM/1/AD 10/18, którego celem było stworzenie listy rezerwy kadrowej w celu zatrudnienia przez Komisję Europejską administratorów w grupie zaszeręgowania AD 10.

W lutym 2020 r. komisja konkursowa podjęła decyzję o nieumieszczeniu nazwiska skarżącej na liście rezerwy kadrowej ze względu na to, że z egzaminu ustnego uzyskała ona ogólną ocenę, która była niższa od progu, który należało osiągnąć, aby znaleźć się wśród najlepszych kandydatów. W następstwie oddalenia przez komisję konkursową wniosku o ponowne rozpatrzenie tej decyzji (zwanego dalej „wnioskiem o ponowne rozpatrzenie”) skarżąca wniosła do Sądu skargę o stwierdzenie nieważności.

Wyrokiem z dnia 6 października 2021 r., NZ/Komisja⁵⁶⁹, Sąd uwzględnił skargę i stwierdził nieważność decyzji o oddaleniu wniosku o ponowne rozpatrzenie ze względu na to, że decyzja ta nie zawierała wystarczającego uzasadnienia.

W wykonaniu rzeczonego wyroku w lutym 2022 r., komisja konkursowa podjęła decyzję o oddaleniu wniosku o ponowne rozpatrzenie (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”) ze względu na to, że ocena uzyskana przez skarżącą na egzaminie ustnym była niższa od minimalnej oceny wymaganej do umieszczenia na liście rezerwy kadrowej.

W związku z tym skarżąca ponownie wniosła do Sądu skargę o stwierdzenie nieważności.

Sąd uwzględnił tę skargę i skorzystał z przysługującego mu nieograniczonego prawa orzekania w celu zasądzenia od Komisji zadośćuczynienia. Przy tej okazji, wypowiadając się w przedmiocie stałości składu komisji konkursu wewnętrznego, Sąd uzupełnił orzecznictwo dotyczące zasad organizacji konkursów.

Ocena Sądu

Sąd rozpoczął od stwierdzenia, że podczas egzaminów ustnych komisja konkursowa nie pracowała w sposób wystarczająco stały. Jednakże okoliczność ta nie mogła sama w sobie prowadzić do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji.

Utrzymanie stałości składu komisji konkursowej podczas egzaminów nie jest bowiem wymogiem samym w sobie, lecz środkiem służącym zagwarantowaniu przestrzegania zasady równego traktowania, spójności i obiektywności oceny. Komisja konkursowa może zatem skutecznie zapewnić

⁵⁶⁹ Wyrok z dnia 6 października 2021 r., NZ/Komisja (T-668/20, [EU:T:2021:667](#)).

spójność i obiektywność oceny za pomocą innych środków. W szczególności, biorąc pod uwagę organizację egzaminów konkursowych oraz organizację prac komisji konkursowej, wystarczyć może utrzymanie stałości składu komisji konkursowej jedynie na niektórych kluczowych etapach konkursu. W związku z tym, nawet jeśli skład komisji konkursowej nie pozostaje stały w trakcie egzaminów, równe traktowanie kandydatów może zostać zapewnione, jeżeli komisja konkursowa wdroży niezbędną koordynację w celu zapewnienia spójnego stosowania kryteriów oceny.

W tym względzie dana instytucja powinna wykazać, że miały miejsce planowane posiedzenia koordynacyjne i że wszyscy członkowie komisji konkursowej, a mianowicie przewodniczący, zastępcy przewodniczącego i oceniający, rzeczywiście uczestniczyli w tych posiedzeniach.

Z dokumentów przedstawionych przez Komisję oraz z list obecności na tych posiedzeniach wynika, że nie miało to miejsca w niniejszym przypadku. Komisja konkursowa nie zebrała się w pełnym składzie w celu przedyskutowania ocen porównawczych kandydatów i potwierdzenia ich ocen końcowych na podstawie wyników egzaminów.

Następnie Sąd skorzystał z przysługującego mu nieograniczonego prawa orzekania. Orzekł on w tym względzie, że ta kompetencja przyznana sądom Unii Europejskiej w art. 91 ust. 1 regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej wiąże się z powierzeniem im zadania rozstrzygnięcia zawisłych przed nimi sporów o charakterze majątkowym w sposób zupełny. To nieograniczone prawo orzekania ma w szczególności umożliwiać sądom Unii zagwarantowanie praktycznej skuteczności wyroków o stwierdzeniu nieważności wydawanych przez nie w sprawach dotyczących służby publicznej w ten sposób, że jeżeli stwierdzenie nieważności przyjętej przez administrację niezgodnej z prawem decyzji nie wystarczy, aby dany urzędnik mógł dochodzić swoich praw lub aby jego interesy były skutecznie chronione, to sąd Unii może zasądzić na jego rzecz odszkodowanie z urzędu. Zatem nawet w braku prawidłowego żądania w tym względzie nie można podnieść zarzutu niedopuszczalności z powodu przekroczenia terminu w odniesieniu do kwestii, którą Sąd powinien ewentualnie zbadać z urzędu.

W niniejszej sprawie, w której kandydat kwestionuje odrzucenie jego kandydatury w postępowaniu w sprawie naboru, mającym na celu sporządzenie listy laureatów, co uniemożliwia mu późniejsze zajęcie stanowiska do obsadzenia w danej instytucji i czerpanie z tego tytułu korzyści finansowych, spór ma charakter majątkowy.

W niniejszym przypadku komisja konkursowa nie była w stanie zapewnić równego traktowania kandydatów, z którymi przeprowadzano rozmowy kwalifikacyjne podczas egzaminów ustnych, ze względu na niestałość swego składu. Tym samym ocena porównawcza osiągnięć wszystkich kandydatów była wadliwa ze względu na zmienność składu komisji konkursowej. W konsekwencji ta niezgodność z prawem ma wpływ nie tylko na ocenę skarżącej, ale również na próg punktów uzależniający umieszczenie nazwiska kandydata na liście rezerwy kadrowej.

W pierwszej kolejności w odniesieniu do podnoszonej szkody Sąd uważa, że dowód istnienia rzeczywistej i pewnej szkody nie został spełniony.

Skarżąca nie może powoływać się na szkodę majątkową wynikającą z faktu, że w wykonaniu wyroku stwierdzającego nieważność jej nazwisko powinno zostać umieszczone bezpośrednio na liście rezerwy kadrowej. Takie umieszczenie na liście oznaczałoby w rzeczywistości zwolnienie jej z egzaminu ustnego przewidzianego w ogłoszeniu o konkursie, który uzależnia umieszczenie kandydata na liście rezerwy kadrowej od uzyskania najlepszej oceny na tym egzaminie ustnym oraz minimum wymaganego dla tego egzaminu. Niezależnie od tego umieszczenie nazwiska kandydata na liście rezerwy kadrowej nie przyznaje mu prawa do powołania na urzędnika, lecz jedynie możliwość bycia powołanym.

Ponadto skarżąca nie utraciła również ostatecznie rzeczywistej szansy na bycie laureatką rozpatrywanego konkursu wewnętrznego, a w konsekwencji na powołanie na urzędnika Unii w grupie zaszerogowania AD 10, ponieważ organizacja nowego egzaminu ustnego, przeprowadzanego

niezależnie od wyników pierwotnego egzaminu ustnego ma właśnie na celu przywrócenie jej takiej szansy.

W drugiej kolejności, w odniesieniu do krzywdy, Sąd stwierdził, że nawet jeśli ponowne otwarcie konkursu w odniesieniu do skarżącej i zorganizowanie egzaminu ustnego przeprowadzonego niezależnie od egzaminu ustnego dotkniętego wadą niezgodności z prawem stanowiłoby odpowiedni środek do wykonania wydanego w niniejszej sprawie wyroku stwierdzającego nieważność, Komisja nie ma możliwości, w braku stwierdzenia nieważności wszystkich wyników konkursu, odtworzenia warunków, w jakich konkurs ten powinien być zostać zorganizowany w celu zagwarantowania równego traktowania wszystkich kandydatów i obiektywności oceny.

W konsekwencji stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji nie wystarczy do zapewnienia skutecznej ochrony interesów skarżącej. To stwierdzenie nieważności nie może bowiem samo w sobie naprawić oczywistej krzywdy doznanej przez skarżącą z powodu braku możliwości przystąpienia do pierwotnego egzaminu ustnego w prawidłowy sposób. W tych okolicznościach Sąd zasądził od Komisji na rzecz skarżącej kwotę 4000 EUR tytułem zadośćuczynienia za krzywdę wyrządzoną zaskarżoną decyzją.

XIV. Wnioski w przedmiocie środków tymczasowych

Postanowienie z dnia 2 lutego 2023 r., Nicoventures Trading i in./Komisja (T-706/22 R, [EU:T:2023:39](#))

Postępowanie w przedmiocie środków tymczasowych – Zdrowie publiczne – Zniesienie niektórych zwolnień w przypadku podgrzewanych wyrobów tytoniowych – Wniosek o zastosowanie środków tymczasowych – Brak pilnego charakteru

Grupa British American Tobacco, do której należą skarżące, jest ogólnosiwiatowym producentem między innymi podgrzewanych wyrobów tytoniowych. Dyrektywa 2014/40⁵⁷⁰ reguluje między innymi wprowadzanie do obrotu wyrobów tytoniowych. W odniesieniu do wyrobów tytoniowych innych niż papierosy i tytoń do samodzielnego skręcania papierosów przewidziano zwolnienie⁵⁷¹ z zakazów wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych o charakterystycznym aromacie i wyrobów tytoniowych zawierających środki aromatyzujące w jakichkolwiek ich komponentach⁵⁷².

Dyrektywą delegowaną 2022/2100⁵⁷³ Komisja Europejska zmieniła jednak dyrektywę 2014/40, tak że od tej pory podgrzewane wyroby tytoniowe nie są już zwolnione z zakazów dotyczących środków aromatyzujących.

Równocześnie z wniesieniem do Sądu skargi o stwierdzenie nieważności dyrektywy delegowanej 2022/2100 skarżące złożyły wniosek o zastosowanie środków tymczasowych, domagając się, po pierwsze, zasadniczo zawieszenia wykonania tej dyrektywy, a po drugie, zarządzenia wszelkich innych odpowiednich środków tymczasowych. Stwierdziwszy brak pilnego charakteru sprawy, wiceprezes Sądu oddalił skargę.

Ocena wiceprezesa Sądu

Na wstępie wiceprezes Sądu przypomniał, że pilny charakter należy co do zasady oceniać pod względem konieczności orzeczenia tymczasowego w celu uniknięcia wystąpienia poważnej i nieodwracalnej szkody dla wnioskodawcy. Do strony tej należy przedstawienie dowodu, że nie może ona oczekiwać na rozstrzygnięcie co do istoty postępowania w sprawie skargi bez poniesienia poważnej i nieodwracalnej szkody.

Tytułem głównym, w odpowiedzi na argument, że dyrektywa 2022/2100 spowodowałaby utratę przez skarżące ich pozycji rynkowej i obecnej bazy klientów, wiceprezes Sądu podkreślił, że w przypadku szkody finansowej wnioskowany środek tymczasowy jest zasadny jedynie wówczas, gdy okaże się, że w braku zastosowania takiego środka strona skarżąca znajdzie się w sytuacji mogącej stanowić

⁵⁷⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów oraz uchylająca dyrektywę 2001/37/WE (Dz.U. 2014, L 127, s. 1).

⁵⁷¹ Zgodnie z art. 7 ust. 12 dyrektywy 2014/40.

⁵⁷² Zgodnie z art. 7 ust. 1 i 7 dyrektywy 2014/40.

⁵⁷³ Dyrektywa delegowana Komisji (UE) 2022/2100 z dnia 29 czerwca 2022 r. zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE w odniesieniu do zniesienia niektórych zwolnień w przypadku podgrzewanych wyrobów tytoniowych (Dz.U. 2022, L 283, s. 4).

zagrożenie dla jej istnienia przed wydaniem wyroku kończącego postępowanie główne. W tym względzie na stronie wnioskującej o zastosowanie środków tymczasowych, w szczególności w przypadku, gdy powołuje się ona na szkodę finansową, spoczywa obowiązek przedstawienia, wraz z dokumentami potwierdzającymi, wiarygodnego i całościowego obrazu sytuacji finansowej. Ponadto zasadnicze elementy faktyczne i prawne umożliwiające sądowi orzekającemu w przedmiocie środków tymczasowych ustalenie takiego obrazu muszą wynikać z samego tekstu wniosku o zastosowanie środków tymczasowych, ponieważ sam ten tekst musi umożliwiać stronie pozwanej przygotowanie uwag, a sądowi orzekającemu w przedmiocie środków tymczasowych wydanie orzeczenia w sprawie wniosku o zastosowanie środków tymczasowych, w stosownych przypadkach, bez dodatkowych informacji.

W niniejszej sprawie wiceprezes Sądu stwierdził, że skarżące nie twierdziły, iż w braku wnioskowanych środków tymczasowych znalazłyby się w sytuacji mogącej zagrozić ich stabilności finansowej przed wydaniem rozstrzygnięcia kończącego postępowanie główne. Co najwyżej twierdzą, że dyrektywa delegowana 2022/2100 spowoduje znaczną utratę dochodów. Ponadto nie przedstawiają dowodów na to, że uwzględniając w szczególności cechy grupy, do której należą, ich udziały w rynku uległyby znacznej zmianie, zwłaszcza że zgodnie ze wspomnianą dyrektywą mają znaczny okres czasu na dostosowanie swojej oferty handlowej do nowych przepisów.

Tytułem uzupełnienia wiceprezes Sądu przypomniał, że w odniesieniu do rynku produktów leczniczych stosowanych u ludzi, w kontekście wysoce regulowanego rynku, który podlega szybkiej interwencji właściwych organów w przypadku wystąpienia zagrożeń dla zdrowia publicznego z przyczyn, które nie zawsze są możliwe do przewidzenia, na zainteresowanych przedsiębiorstwach spoczywa obowiązek – chyba że same poniosą szkody wynikające z takiej interwencji – zabezpieczenia się przed jej skutkami za pomocą odpowiedniej polityki.

Przed zmianą wprowadzoną dyrektywą delegowaną 2022/2100 dyrektywa 2014/40 upoważniała Komisję do przyjmowania aktów delegowanych w celu zniesienia zwolnienia z przedmiotowych zakazów w odniesieniu do określonej kategorii produktów w przypadku istotnych zmian okoliczności stwierdzonych w sporządzonym przez nią sprawozdaniu. Dyrektywa 2014/40 przewidywała zatem możliwość, że zwolnienie to może zostać zniesione w odniesieniu do innych produktów zawierających środki aromatyzujące. W każdym razie Komisja opublikowała sprawozdanie przedstawiające, zgodnie z dyrektywą 2014/40, istotne zmiany w sytuacji dotyczącej podgrzewanych wyrobów tytoniowych. Możliwość zniesienia zwolnienia dla podgrzewanych wyrobów tytoniowych istniała zatem od czasu wejścia w życie dyrektywy 2014/40, a przynajmniej od czasu publikacji tego sprawozdania.

Wiceprezes Sądu przypomniał również, że w przypadku wniosku o zawieszenie wykonania aktu Unii zastosowanie wnioskowanego środka tymczasowego jest uzasadnione tylko wtedy, gdy dany akt stanowi decydującą przyczynę poważnej i nieodwracalnej szkody, której powstania obawia się wnioskujący, a po drugie, szkoda ta powinna wynikać ze skutków samego zaskarżonego aktu, nie zaś z braku dochowania należytej staranności przez stronę, która domaga się zastosowania środka tymczasowego. W wypadku niewykazania należytej staranności, jaką powinno cechować się przezerne i zapobiegliwe przedsiębiorstwo, ta strona musi liczyć się z koniecznością poniesienia szkód, które jej zdaniem zagrażają jej istnieniu lub w sposób nieodwracalny zmieniają jej pozycję rynkową.

W niniejszej sprawie skarżące nie twierdzą zaś, że podjęły jakiegokolwiek kroki w celu zabezpieczenia się przed ryzykiem związanym z ewentualnym zniesieniem zwolnienia przysługującego na podgrzewane wyroby tytoniowe do czasu przyjęcia dyrektywy delegowanej 2022/2100.

**Postanowienie z dnia 1 marca 2023 r., Mazepin/Rada (T-743/22 R,
[EU:T:2023:102](#))⁵⁷⁴**

Postępowanie w przedmiocie środków tymczasowych – Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa – Środki ograniczające przyjęte w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi – Zamrożenie środków finansowych – Wniosek o zastosowanie środków tymczasowych – Fumus boni iuris – Pilny charakter – Wyważenie interesów

**Postanowienie z dnia 19 lipca 2023 r., Mazepin/Rada (T-743/22 R II,
[EU:T:2023:406](#))**

Postępowanie w przedmiocie środków tymczasowych – Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa – Środki ograniczające przyjęte w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi – Zamrożenie środków finansowych – Wniosek o zastosowanie środków tymczasowych – Fumus boni iuris – Pilny charakter – Wyważenie interesów

W następstwie agresji wojskowej dokonanej przez Federację Rosyjską przeciwko Ukrainie w dniu 24 lutego 2022 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła w dniu 9 marca 2022 r. decyzję (WPZiB) 2022/397⁵⁷⁵ i rozporządzenie 2022/330⁵⁷⁶, na mocy których Nikita Mazepin, ówczesny kierowca wyścigowy zespołu Formuły 1 Haas, sponsorowanego przez spółkę JSC UCC Uralchem, został umieszczony w wykazach osób, podmiotów i organów objętych środkami ograniczającymi przyjmowanymi przez Radę od 2014 r. ze względu na działania podważające integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażające. Ponieważ Nikita Mazepin jest synem Dmitra Arkadijevicha Mazepina, byłego dyrektora generalnego Uralchem, został on umieszczony w spornych wykazach ze względu na swój status osoby fizycznej powiązanej z wiodącym przedsiębiorcą prowadzącym działalność w sektorach gospodarki zapewniających istotne źródło dochodów rosyjskiemu rządowi⁵⁷⁷. Decyzją (WPZiB) 2022/1530⁵⁷⁸ i rozporządzeniem wykonawczym 2022/1529⁵⁷⁹, a następnie decyzją (WPZiB) 2023/572⁵⁸⁰ i rozporządzeniem wykonawczym 2023/571⁵⁸¹ Rada utrzymała jego wpis do tych

⁵⁷⁴ Streszczenie wspólne dla spraw: Mazepin/Rada (T-743/22 R i T-743/22 R II).

⁵⁷⁵ Decyzja Rady (WPZiB) 2022/397 z dnia 9 marca 2022 r. zmieniająca decyzję 2014/145/WPZiB w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi (Dz.U. 2022, L 80, s. 31).

⁵⁷⁶ Rozporządzenie Rady (UE) 2022/330 z dnia 25 lutego 2022 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 269/2014 w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających (Dz.U. 2022, L 51, s. 1).

⁵⁷⁷ Zobacz art. 1 ust. 1 lit. e) i art. 2 ust. 1 lit. g) decyzji Rady 2014/145/WPZiB z dnia 17 marca 2014 r. w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi (Dz.U. 2014, L 78, s. 16), zmienionej decyzją (WPZiB) 2022/329 z dnia 25 lutego 2022 r. w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi (Dz.U. 2022, L 50, s. 1).

⁵⁷⁸ Decyzja Rady (WPZiB) 2022/1530 z dnia 14 września 2022 r. zmieniająca decyzję 2014/145/WPZiB (Dz.U. 2022, L 239, s. 149).

⁵⁷⁹ Rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2022/1529 z dnia 14 września 2022 r. wykonujące rozporządzenie (UE) nr 269/2014 w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających (Dz.U. 2022, L 239, s. 1).

⁵⁸⁰ Decyzja Rady (WPZiB) 2023/572 z dnia 13 marca 2023 r. zmieniająca decyzję 2014/145/WPZiB (Dz.U. 2023, L 75 I, s. 134).

⁵⁸¹ Rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2023/571 z dnia 13 marca 2023 r. dotyczące wykonania rozporządzenia (UE) nr 269/2014 (Dz.U. 2023, L 75 I, s. 1).

wykazów. W wyniku przyjętych środków ograniczających środki finansowe Nikity Mazepina zostały zamrożone, a on sam otrzymał zakaz wjazdu na terytorium Unii Europejskiej.

Nikita Mazepin wniósł do Sądu Unii Europejskiej skargę o stwierdzenie nieważności środków Rady utrzymujących jego nazwisko w przedmiotowych wykazach. Złożył on również wnioski o zastosowanie środków tymczasowych w celu uzyskania zawieszenia wykonania tych środków i o zarządzenie środków tymczasowych, aby umożliwić mu w szczególności wjazd na terytorium Unii Europejskiej w celu umożliwienia mu negocjowania i zawierania umów z zespołami wyścigowymi i sponsorami, uczestniczenia w działalności wyścigowej i otwarcia rachunku bankowego.

W postanowieniach z dnia 1 marca i 19 lipca 2023 r. prezes Sądu uwzględnił wnioski Nikity Mazepina o zastosowanie środków tymczasowych i nakazał Radzie zawieszenie, pod pewnymi warunkami, wykonania tych aktów.

Ocena prezesa Sądu

Prezes Sądu zbadał przede wszystkim przesłankę dotyczącą *fumus boni iuris*. W tym względzie uznał, że należy zbadać, czy Rada popełniła *prima facie* błąd w ocenie, uznawszy, że w niniejszej sprawie istniała wystarczająco solidna podstawa faktyczna uzasadniająca pozostawienie nazwiska skarżącego w spornych wykazach.

W odniesieniu do argumentu skarżącego, zgodnie z którym Rada nie wykazała, że uzyskał on nienależne korzyści od swojego ojca, prezes Sądu stwierdził, w pierwszej kolejności, że chociaż Rada wykazała, iż spółka Uralkali, należąca w 80 % do Uralchem, rzeczywiście zawarła umowę sponsoringu z zespołem wyścigowym Formuły 1 Haas, nie wykazała ona, że skarżący nie byłby w stanie zostać kierowcą w tym zespole bez tego sponsoringu oraz że zawarcie tej umowy było sprzeczne z interesami gospodarczymi Uralkali. W postanowieniu z dnia 19 lipca 2023 r., Mazepin/Rada (T-743/22 R II) prezes Sądu dodał, że istnieją również powody, by wątpić, że fundacja skarżącego „We Compete As One” była w rzeczywistości finansowana przez Uralkali lub ze środków pochodzących od niej, a skarżący nadal, w świetle tych rzekomych nowych powiązań finansowych z ojcem, czerpał z tego nieuczciwą korzyść.

W drugiej kolejności prezes Sądu *prima facie* uznał, że Rada nie przedstawiła dowodów opartych na zachowaniu skarżącego, pozwalających wyjaśnić powody, poza więzami rodzinnymi, dla których skarżący należy uznać za wciąż powiązanego z ojcem, wiodącym przedsiębiorcą Federacji Rosyjskiej, po rozwiązaniu umowy pilota Formuły 1 i umowy o sponsorowaniu zawartej między Uralkali a zespołem Formuły 1 Haas.

Tym samym, nie przesądzając o rozstrzygnięciu Sądu w przedmiocie skargi głównej, prezes Sądu uznał, że argumenty skarżącego wydają się na pierwszy rzut oka niepozbawione poważnych podstaw i zasługują zatem na pogłębioną analizę, której nie może dokonać sędzia orzekający w przedmiocie środków tymczasowych, lecz należy ją przeprowadzić w ramach postępowania co do istoty sprawy. Stwierdził zatem, że w sprawie zachodzi *fumus boni iuris*.

Prezes Sądu zbadał następnie przesłankę dotyczącą pilnego charakteru i uznał, że została ona spełniona w niniejszej sprawie, ponieważ ryzyko wyrządzenia poważnej i nieodwracalnej szkody zostało wykazane w sposób wymagany prawem.

W tym względzie wskazał on, w pierwszej kolejności, że w braku wnioskowanego zawieszenia i biorąc pod uwagę potencjalny czas trwania postępowania głównego, możliwość wznowienia przez skarżącego, po zakończeniu postępowania co do istoty sprawy, kariery kierowcy Formuły 1, która bardzo regularnie wymaga jego obecności na terytorium Unii, w szczególności w celu wzięcia udziału w wyścigach Grand Prix, wydaje się hipotetyczna, a w każdym razie bardzo ograniczona.

W drugiej kolejności prezes Sądu stwierdził, że w braku tego zawieszenia szkoda polegająca na pozbawieniu możliwości negocjowania zatrudnienia go w charakterze pilota Formuły 1 lub pilota

zawodowego w innych mistrzostwach sportu samochodowego byłaby nieodwracalna. W przypadku gdyby Sąd stwierdził nieważność zaskarżonych aktów po rozstrzygnięciu sporu w postępowaniu głównym, ta szkoda niepieniężna powstałaby w sposób ostateczny w odniesieniu do okresu potencjalnej działalności skarżącego do dnia wydania orzeczenia co do istoty sprawy.

Wreszcie prezes Sądu uznał, że wyważenie interesów przemawia na korzyść skarżącego. W tym względzie wskazał on przede wszystkim, że wszelkie szkody, jakie mógłby ponieść w wyniku naruszenia jego interesów, nie będą mogły zostać oszacowane, a następnie naprawione lub zrekompensowane w późniejszym czasie. Następnie stwierdził, że skarżący jest młodym sportowcem, który nie jest w żaden sposób zaangażowany w agresję na Ukrainę i nie prowadzi żadnej działalności w sektorach gospodarczych zapewniających istotne źródło dochodów rządowi Federacji Rosyjskiej. Wreszcie prezes Sądu stwierdził, że skarżący wnosi o zawieszenie stosowania zaskarżonych aktów, jako aktów go dotyczących, wyłącznie w zakresie, w jakim jest to konieczne do umożliwienia mu wynegocjowania zatrudnienia, uczestnictwa w kolejnych mistrzostwach sportu samochodowego i kontynuowania kariery zawodowej. W tych okolicznościach zawieszenie wykonania zaskarżonych aktów nie przesądzi o przyszłym rozstrzygnięciu sprawy w postępowaniu głównym ani nie zagrozi samemu celowi postępowania w przedmiocie środka tymczasowego, jakim jest zagwarantowanie pełnej skuteczności przyszłego orzeczenia w postępowaniu głównym.

W świetle powyższego prezes Sądu uwzględnił wniosek o zawieszenie wykonania zaskarżonych aktów. Niemniej jednak uznał, że zawieszenie stosowania zaskarżonych aktów w zakresie, w jakim dotyczą one skarżącego, powinno ograniczać się do tego, co jest ściśle niezbędne, aby umożliwić mu negocjowanie zatrudnienia w charakterze pilota zawodowego Formuły 1 lub pilota innych zawodów w sporcie samochodowym, odbywających się również lub wyłącznie na terytorium Unii, a także uczestnictwo w zawodach Grand Prix, testach, sesjach treningowych i wolnych treningach Formuły 1 oraz w innych mistrzostwach, wyścigach, testach, sesjach treningowych i wolnych treningach sportu samochodowego odbywających się na terytorium Unii.

Postanowienie z dnia 19 kwietnia 2023 r., UC/Rada (T-6/23 R, [EU:T:2023:206](#))

Postępowanie w przedmiocie środków tymczasowych – Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa – Środki ograniczające przyjęte w związku z sytuacją w Demokratycznej Republice Konga – Zamrożenie środków finansowych – Wniosek o zawieszenie wykonania – Brak pilnego charakteru

W kontekście pogorszenia się sytuacji politycznej w Demokratycznej Republice Konga w 2016 r. w wyniku niezwołania wyborów prezydenckich i związanego z tym pogorszenia się sytuacji w zakresie bezpieczeństwa Rada Unii Europejskiej przyjęła środki ograniczające w postaci zamrożenia środków finansowych i zakazu wjazdu na terytorium państw członkowskich wobec osób, które w szczególności wykorzystywały konflikt zbrojny, niestabilność lub brak bezpieczeństwa w tym kraju, w tym poprzez nielegalną eksploatację zasobów naturalnych lub nielegalny handel nimi⁵⁸². W dniu 8 grudnia 2022 r. decyzją 2022/2398⁵⁸³ i rozporządzeniem 2022/2397⁵⁸⁴ Rada umieściła UC, biznesmena, byłego

⁵⁸² Zgodnie z art. 3 ust. 2 lit. f) decyzji Rady 2010/788/WPZiB z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie środków ograniczających wobec Demokratycznej Republiki Konga i uchylenia wspólnego stanowiska 2008/369/WPZiB (Dz.U. 2010, L 336, s. 30), zmienionej decyzją Rady (WPZiB) 2022/2377 z dnia 5 grudnia 2022 r. (Dz.U. 2022, L 314, s. 97).

⁵⁸³ Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/2398 z dnia 8 grudnia 2022 r. w sprawie wykonania decyzji 2010/788/WPZiB w sprawie środków ograniczających wobec Demokratycznej Republiki Konga (Dz.U. 2022, L 316 I, s. 7).

dyrektora i rzeczywistego właściciela spółki African Gold Refinery Ltd., w spornych wykazach ze względu na to, że od 2016 r. m.in. otrzymywał on i wprowadzał do obrotu nielegalne złoto pochodzące z kopalń w Kongu kontrolowanych przez nierządowe ugrupowania zbrojne zaangażowane w działania destabilizujące.

UC wniósł do Sądu Unii Europejskiej skargę o stwierdzenie nieważności aktów Rady. Złożył on również wniosek o zastosowanie środków tymczasowych w celu uzyskania zawieszenia ich wykonania.

Postanowieniem prezes Sądu oddalił złożony przez UC wniosek o zastosowanie środków tymczasowych na tej podstawie, że przesłanka dotycząca pilnego charakteru nie została spełniona.

Ocena prezesa Sądu

Ponieważ przesłanki dotyczące zawieszenia wykonania (*fumus boni iuris* i pilnego charakteru) są kumulatywne, prezes Sądu zbadał najpierw, czy spełniona jest przesłanka dotycząca pilnego charakteru, i przeprowadził badanie argumentów i dowodów przedstawionych przez skarżącego w celu wykazania ryzyka wyrządzenia poważnej i nieodwracalnej szkody w braku tymczasowej ochrony.

Badając w pierwszej kolejności argument skarżącego dotyczący wystąpienia szkody wynikającej z ograniczeń korzystania z funduszy oraz ograniczeń w wykonywaniu działalności kierującego i zarządzającego trzema spółkami w Belgii – prezes Sądu przypomniał, że w przypadku szkody o charakterze finansowym środek tymczasowy jest uzasadniony po pierwsze, jeżeli okaże się, że w braku tego środka strona, która o niego wnosi, znajdzie się w sytuacji mogącej zagrozić jej stabilności finansowej. Ponadto szkoda o charakterze finansowym jest uznawana za nieodwracalną, jeżeli nie może zostać wyrażona liczbowo, a w praktyce skarga o odszkodowanie na podstawie art. 268 i 340 TFUE nie pozwala na jej naprawienie. Ponieważ sędzia orzekający w przedmiocie środków tymczasowych powinien dysponować konkretnymi i precyzyjnymi wskazówkami wspartymi szczegółowymi i poświadczonymi dowodami z dokumentów, strona domagająca się zastosowania środków tymczasowych powinna co do zasady, gdy powołuje się na wystąpienie szkody o charakterze finansowym, przedstawić dokumenty potwierdzające wiarygodny i całościowy obraz swojej sytuacji finansowej.

W niniejszej sprawie prezes Sądu wywnioskował, że w braku jakiegokolwiek wskazówki pozwalającej ocenić zakres szkody, jej charakter i prawdopodobieństwo jej wystąpienia UC nie zdołał wykazać

⁵⁸⁴ Rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2022/2397 z dnia 8 grudnia 2022 r. w sprawie wykonania rozporządzenia (WE) nr 1183/2005 w sprawie środków ograniczających wobec Demokratycznej Republiki Konga (Dz.U. 2022, L 316 I, s. 1).

ryzyka wyrządzenia poważnej i nieodwracalnej szkody finansowej z powodu zamrożenia jego funduszy.

Prezes Sądu wskazał następnie, że argumentacja UC ma na celu dokonanie oceny, w ramach przesłanki dotyczącej pilnego charakteru, elementów wchodzących w rzeczywistości w zakres *fumus boni iuris*. Wyjaśnił on w tym względzie, że chodzi jednak o dwie odrębne przesłanki uzyskania zawieszenia wykonania⁵⁸⁵. Samo wykazanie istnienia *fumus boni iuris*, nawet szczególnie poważnego, nie może zatem zaradzić całkowitemu brakowi wykazania pilnego charakteru, z wyjątkiem zupełnie szczególnych okoliczności. Ponieważ w niniejszej sprawie skarżący ograniczył się do opisu skutków prawnych właściwych dla środków ograniczających przewidzianych w rozporządzeniu nr 1183/2005 i decyzji 2010/788, ze zmianami, i nie wyjaśnił w żaden sposób sposobu i stopnia naruszenia podnoszonych przez niego podstawowych praw i wolności, prezes Sądu stwierdził, że nie był w stanie ocenić poważnego i trudnego do naprawienia, a nawet nieodwracalnego charakteru podnoszonej szkody.

Wreszcie prezes Sądu przypomniał, że ponieważ prawa podstawowe, na które powołuje się skarżący, nie korzystają z ochrony bezwzględnej, prawo do swobodnego wykonywania działalności zawodowej, podobnie jak korzystanie z prawa własności, może zostać poddane ograniczeniom, o ile ograniczenia te odpowiadają celom interesu ogólnego realizowanym przez Unię i nie stanowią, w stosunku do realizowanego celu, nieproporcjonalnej i nieakceptowalnej ingerencji, która godziłaby w istotę tych praw. I tak, o ile środki ograniczające mogą z definicji wywoływać skutki naruszające te prawa podstawowe, biorąc pod uwagę znaczenie celów zamierzonych przez zaskarżone akty w odniesieniu do sytuacji w zakresie bezpieczeństwa i polityki w Kongu, które wpisują się w szerszy cel utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego⁵⁸⁶, o tyle prezes Sądu *prima facie* uznał, że realizacja tych celów może uzasadniać negatywne konsekwencje, nawet daleko idące, dla niektórych podmiotów, które nie ponoszą żadnej odpowiedzialności za sytuację, która doprowadziła do przyjęcia sankcji.

Co się tyczy w drugiej kolejności argumentu skarżącego, zgodnie z którym zakaz wjazdu i przejazdu przez terytorium Unii, w tym terytorium państwa członkowskiego, którego jest obywatelem, uzasadnia z definicji pilny charakter, prezes Sądu wskazał, że zaskarżone akty nie wymagają, aby Królestwo Belgii, państwo członkowskie, którego skarżący jest obywatelem, zakazywało mu wjazdu na swoje terytorium lub przejazdu przez nie⁵⁸⁷.

Co się tyczy w trzeciej kolejności argumentu skarżącego, zgodnie z którym Rada nie uzasadniła w wystarczający sposób umieszczenia jego nazwiska w rozpatrywanych wykazach, nie dostarczyła mu informacji, na podstawie których decyzja została podjęta, i pozbawiła go niezbędnych gwarancji proceduralnych, prezes Sądu stwierdził, że skarżący wywodzi pilny charakter z rzekomej nieprawidłowości zaskarżonych aktów, co prowadzi do pomylenia *fumus boni iuris* z ryzykiem poważnej i nieodwracalnej szkody.

Prezes Sądu oddalił w konsekwencji wniosek o zastosowanie środka tymczasowego z uwagi na brak wykazania przez skarżącego pilnego charakteru wnioskowanego środka ochronnego, bez konieczności orzekania w przedmiocie przesłanki dotyczącej istnienia *fumus boni iuris* lub dokonania wyważenia interesów.

⁵⁸⁵ Zobacz art. 156 § 4 regulaminu postępowania przed Sądem.

⁵⁸⁶ Zgodnie z celami działań zewnętrznych Unii wskazanych w art. 21 TUE.

⁵⁸⁷ Zobacz art. 4 ust. 2 decyzji 2010/788.

**Postanowienie z dnia 21 lipca 2023 r., Arysta Lifescience/EFSA (T-222/23 R,
[EU:T:2023:417](#))**

Postępowanie w przedmiocie środków tymczasowych – Dostęp do dokumentów – Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 – Dokumenty dotyczące procedury odnowienia zatwierdzenia substancji czynnej – Dokumenty pochodzące od osoby trzeciej – Decyzja o udzieleniu osobie trzeciej dostępu do dokumentów – Wniosek o zawieszenie wykonania – Fumus boni iuris – Pilny charakter – Wyważenie

Skarżąca, Arysta Lifescience, jest spółką wprowadzającą do obrotu środki ochrony roślin zawierające substancję czynną kaptan, w szczególności Captan 80 WG. We wrześniu 2022 r. osoba trzecia złożyła do Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) wniosek o dostęp do dokumentów dotyczących między innymi wykazu składników obojętnych w postaci użytkowej do reprezentatywnych zastosowań Captan 80 WG, przedłożonego w związku z odnowieniem zatwierdzenia substancji czynnej kaptan. Pomimo sprzeciwu skarżącej EFSA wydała w dniu 17 lutego 2023 r. decyzję o pełnym ujawnieniu tego wykazu (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”).

Prezes Sądu, do którego wpłynął wniosek o zastosowanie środka tymczasowego, złożony w następstwie skargi o stwierdzenie nieważności tej ostatniej decyzji, stwierdził, że przesłanki fumus boni iuris i pilnego charakteru zostały spełnione, i po wyważeniu wchodzących w grę interesów postanowił uwzględnić wniosek o zawieszenie wykonania zaskarżonej decyzji.

Ocena prezesa Sądu

Na wstępie prezes Sądu przypomniał, że sędzia orzekający w przedmiocie zawieszenia wykonania i innych środków tymczasowych może je zarządzić, jeżeli zostanie uprawdopodobnione, że ich zastosowanie jest *prima facie* prawnie i faktycznie uzasadnione (*fumus boni iuris*) oraz że są one pilne w takim sensie, iż muszą one zostać zarządzone i wywołać skutki prawne jeszcze przed rozstrzygnięciem w sprawie głównej, aby uniknąć poważnej i nieodwracalnej szkody dla interesów strony, która o nie wystąpiła. Przesłanki te są kumulatywne, w związku z czym wnioski o zastosowanie środków tymczasowych należy oddalić, jeżeli jedna z tych przesłanek nie jest spełniona. Sąd orzekający w przedmiocie środków tymczasowych dokonuje także w razie potrzeby wyważenia wchodzących w grę interesów.

W pierwszej kolejności, co się tyczy przesłanki dotyczącej *fumus boni iuris*, prezes Sądu przypomniał, że przesłanka ta jest spełniona, gdy przynajmniej jeden z podniesionych zarzutów wydaje się na pierwszy rzut oka niepozbawiony poważnej podstawy. Jest tak, w przypadku gdy jeden z tych zarzutów wskazuje na istnienie ważnego sporu prawnego lub faktycznego, którego rozstrzygnięcie nie nasuwa się od razu i wymaga zatem pogłębionej analizy w ramach postępowania co do istoty.

W celu wykazania, że zaskarżona decyzja jest *prima facie* niezgodna z prawem, skarżąca powołała się na naruszenie art. 4 ust. 2 rozporządzenia nr 1049/2001⁵⁸⁸ i art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006⁵⁸⁹. W szczególności zarzuciła ona EFSA, że urząd ten stwierdził, iż wykaz składników

⁵⁸⁸ Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. 2001, L 145, s. 43).

⁵⁸⁹ Rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty (Dz.U. 2006, L 264, s. 13).

obojętnych zawierał informacje mające związek z emisjami do środowiska w rozumieniu tego ostatniego artykułu.

W tym względzie prezes Sądu wskazał, że określenie zakresu pojęcia „informacji mających związek z emisjami do środowiska” zależy od kazuistycznej oceny. Przypomniął, że w przypadku środka takiego jak środek ochrony roślin i substancji w nim zawartych, które są w ramach normalnego użytkowania przeznaczone do uwalniania do środowiska z racji samej ich funkcji, przewidywalne emisje do środowiska w normalnych lub realistycznych warunkach ich stosowania nie są hipotetyczne i wchodzą w zakres pojęcia „emisji do środowiska”.

W niniejszej sprawie prezes Sądu zauważył, że po pierwsze, informacje, o których mowa we wniosku o dostęp do przedmiotowych dokumentów, stanowią część akt dotyczących odnowienia zatwierdzenia substancji czynnej kaptan, która była rzeczywiście stosowana w środkach ochrony roślin i jest rzeczywiście obecna w środowisku. Po drugie, sporne informacje nie dotyczą potencjalnych skutków substancji czynnej, lecz wykazu składników obojętnych przedłożonego dla reprezentatywnych zastosowań Captan 80 WG wprowadzanego do obrotu przez wnioskodawcę. Wreszcie składnikami obojętnymi są substancje lub preparaty, które są stosowane lub przeznaczone do stosowania w środkach ochrony roślin lub adiuwantach, które nie są ani substancjami czynnymi, ani środkami zabezpieczającymi, ani synergetykami.

Prezes Sądu wywiódł z tego, że nie można udzielić łatwej odpowiedzi na pytanie, czy informacje rozpatrywane w niniejszej sprawie wchodzą w zakres pojęcia „informacji mających związek z emisjami do środowiska”. Wywiódł on z tego, że zarzut ten wydaje się na pierwszy rzut oka niepozbawiony poważnej podstawy i zasługuje zatem na pogłębioną analizę, którą należy przeprowadzić w ramach postępowania co do istoty sprawy.

W drugiej kolejności, co się tyczy przesłanki dotyczącej pilnego charakteru, prezes Sądu przypomniał, że co do zasady należy ją oceniać pod kątem konieczności orzeczenia tymczasowego w celu uniknięcia wystąpienia poważnej i nieodwracalnej szkody dla strony, która wnosi o tymczasową ochronę. Do strony tej należy przedstawienie dowodu, że nie może ona oczekiwać na rozstrzygnięcie co do istoty postępowania w sprawie skargi bez poniesienia poważnej i nieodwracalnej szkody.

W celu wykazania pilnego charakteru wnioskowanych środków tymczasowych skarżąca podniosła, że ujawnienie spornych informacji wyrządziłoby jej poważną i nieodwracalną szkodę, ponieważ umożliwiłoby jej konkurentom odtworzenie, w drodze inżynierii odwrotnej, Captan 80 WG. Jej zdaniem po ujawnieniu spornych informacji i wprowadzeniu ich do domeny publicznej ich usunięcie i powrót do sytuacji, w której są poufne, nie jest już możliwe.

W tym względzie prezes Sądu przypomniał, że w przypadku takim jak w niniejszej sprawie, w którym skarżąca powołuje się na szkodę wynikającą z ujawnienia jakoby poufnych informacji w celu oceny istnienia poważnej i nieodwracalnej szkody, sędzia orzekający w przedmiocie środków tymczasowych musi z konieczności wyjść z założenia, że sporne informacje mają poufny charakter.

Co się tyczy przewidywalności podnoszonej szkody w niniejszej sprawie, Sąd stwierdził, że sama EFSA potwierdza, iż odtworzenie Captan 80 WG za pomocą inżynierii odwrotnej byłoby technicznie możliwe, poprzez analizę składu produktu na rynku i że nie można wykluczyć, iż połączenie spornych informacji z danymi już istniejącymi w domenie publicznej może sprawić, że proces ten stanie się szybszy i łatwiejszy. Wywiódł on z tego, że wystąpienie szkody finansowej, jaką poniosłaby skarżąca w wyniku takiego wykorzystywania przez jej konkurentów spornych informacji, nie może zostać uznane za czysto hipotetyczne. Dodaje, że ponieważ ujawnienie dokumentu na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001 wywiera skutek erga omnes, nie można wykluczyć, że osoby, które złożyły wniosek o udzielenie dostępu, podadzą go do publicznej wiadomości, publikując go w Internecie. Przyczyniłoby się to zatem do osłabienia pozycji handlowej skarżącej i zwiększyłoby ryzyko wystąpienia poważnej i nieodwracalnej szkody.

Co się tyczy wagi szkody, którą prezes Sądu uznał za wykazaną, stwierdził on, że sprzedaż Captan 80 WG generuje dla skarżącej znaczny obrót w Unii i na poziomie światowym. Jeśli chodzi w szczególności o szkodę związaną z ujawnieniem poufnych informacji, szkoda finansowa obiektywnie znaczna lub nawet nie znikoma może zostać uznana za „poważną”, bez konieczności systematycznego zestawiania jej z obrotem przedsiębiorstwa, które obawia się jej poniesienia. Ponadto ujawnienie spornych informacji może ułatwić proces odtworzenia Captan 80 WG za pomocą inżynierii odwrotnej.

Odnosząc się do nieodwracalnego charakteru szkody, to rzeczywiście niepewność związana z naprawą szkody o charakterze finansowym w ramach ewentualnej skargi o odszkodowanie nie może zostać uznana sama w sobie za okoliczność, jaka może wykazać nieodwracalny charakter takiej szkody. W rzeczywistości bowiem na etapie orzekania co do środków tymczasowych możliwość uzyskania późniejszego naprawienia szkody o charakterze finansowym w ramach ewentualnej skargi o odszkodowanie, która mogłaby zostać wniesiona w następstwie stwierdzenia nieważności zaskarżonego aktu, jest siłą rzeczy niepewna. Inaczej jest natomiast wówczas, gdy z oceny dokonanej przez sąd orzekający w sprawie środków tymczasowych wyraźnie wynika, że podnoszona szkoda, z uwagi na jej charakter oraz stopień prawdopodobieństwa jej wyrządzenia, nie będzie mogła zostać w razie jej wystąpienia wyrażona liczbowo w sposób adekwatny, oraz że w praktyce skarga o odszkodowanie nie będzie w konsekwencji w stanie jej naprawić.

W niniejszej sprawie prezes Sądu zauważył zaś, że nieokreślona i teoretycznie nieograniczona liczba obecnych i potencjalnych konkurentów skarżącej na całym świecie mogłaby uzyskać sporne informacje wskutek ich ujawnienia. Z tej perspektywy, zważywszy na niekontrolowany charakter wielokrotnego wykorzystania spornych informacji na skalę światową, poszanowanie prawa autorskiego zagwarantowanego w rozporządzeniu nr 1049/2001 nie może wykluczyć wystąpienia podnoszonej szkody finansowej. Ponadto w świetle szczególnych cech sporów dotyczących ochrony poufnych informacji skarżąca nie jest zobowiązana do wykazania dodatkowo, że znalazłaby się w sytuacji mogącej zagrozić jej przetrwaniu gospodarczemu lub że jej udział w rynku zostałby poważnie i nieodwracalnie naruszony, gdyby wnioskowane środki tymczasowe nie zostały przyznane.

W trzeciej kolejności, ponieważ przesłanki dotyczące *fumus boni iuris* i pilnego charakteru zostały spełnione, prezes Sądu dokonał wyważenia wchodzących w grę interesów w celu ustalenia, czy interes skarżącej w zarządzeniu środków tymczasowych przeważa nad interesem w natychmiastowym zastosowaniu spornego aktu. Sąd zbadał w szczególności, czy ewentualne stwierdzenie nieważności tego aktu przez sąd rozpoznający sprawę co do istoty pozwoliłoby na odwrócenie sytuacji, która zostałaby spowodowana jego natychmiastowym wykonaniem, i odwrotnie, czy zawieszenie wykonania tego aktu mogłoby stanowić przeszkodę dla jego pełnej skuteczności, w przypadku gdyby skarga główna została oddalona. Co się tyczy wymogu, aby stworzona przez postanowienie w przedmiocie środków tymczasowych sytuacja prawna była odwracalna, wskazał on, że celem postępowania w przedmiocie zastosowania środka tymczasowego jest zagwarantowanie pełnej skuteczności przyszłego orzeczenia rozstrzygającego co do istoty. W konsekwencji postępowanie to ma charakter czysto pomocniczy w stosunku do postępowania głównego.

Tymczasem w niniejszej sprawie prezes Sądu uznał, że w celu zachowania skuteczności (*effet utile*) wyroku stwierdzającego nieważność zaskarżonej decyzji skarżąca powinna być w stanie zapobiec niezgodnemu z prawem ujawnieniu spornych informacji. Wyrok stwierdzający nieważność stałby się iluzoryczny i pozbawiony skuteczności, gdyby wniosek w przedmiocie środka tymczasowego został oddalony, gdyż jego oddalenie pozwoliłoby na natychmiastowe ujawnienie spornych informacji, przesądzając zatem *de facto* o treści przyszłego orzeczenia co do istoty w postaci oddalenia skargi o stwierdzenie nieważności.

Prezes Sądu wywiódł z tego wniosek, że, po pierwsze, interes w oddaleniu wniosku w przedmiocie środka tymczasowego powinien ustąpić pierwszeństwa interesowi bronionemu przez skarżącą, tym bardziej że przyznanie wnioskowanego zawieszenia wykonania oznaczałoby jedynie utrzymanie status quo przez ograniczony okres, a EFSA nie powołała się na nadrzędne potrzeby ochrony zdrowia publicznego.

Po drugie, o ile prawdą jest, że osoba, która wniosła o ujawnienie spornych informacji, może powoływać się na prawo dostępu do dokumentów instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii na podstawie art. 15 ust. 3 TFUE, o tyle należy stwierdzić, że wykonanie tego prawa byłoby po prostu opóźnione w przypadku zarządzenia wnioskowanych środków tymczasowych, podczas gdy prawo skarżącej do ochrony poufnego charakteru tych informacji zostałoby zniweczone w przypadku oddalenia wniosku w przedmiocie środka tymczasowego. Interes skarżącej musi zatem mieć pierwszeństwo przed interesem wnioskodawcy ubiegającego się o dostęp.

**Postanowienie z dnia 9 sierpnia 2023 r., Next Media Project/EFCA (T-338/23 R,
[EU:T:2023:467](#))**

Postępowanie w przedmiocie środków tymczasowych – Zamówienia publiczne – Sposób przekazywania – Wniosek o zawieszenie wykonania – Brak fumus boni iuris

W ramach przetargu ogłoszonego przez Europejską Agencję Kontroli Rybołówstwa (EFCA) oferenci zostali zaproszeni do składania ofert za pośrednictwem platformy „e-Submission”. W skład oferty technicznej wchodziły między innymi dwie próbki elektroniczne, a mianowicie animowany plik wideo o długości od 10 do 15 sekund w formacie GIF lub MP4, oraz projekt interaktywnej mapy w formacie HTML. Następnie EFCA poinformowała wszystkich oferentów w drodze sprostowania, żeby nie używali formatu MP4 do pierwszej próbki elektronicznej. W drugim sprostowaniu zmieniającym specyfikację warunków zamówienia oferenci zostali poproszeni o przesłanie obu próbek elektronicznych pocztą elektroniczną na wskazany adres e-mail.

Next Media Project, SLU, skarżąca, złożyła ofertę w tym przetargu. Zamiast jednak skorzystać z e-maila wskazanego przez EFCA, zdecydowała się ona wysłać elektroniczne próbki za pomocą linka „Dropbox”, usługi przechowywania w chmurze, która umożliwia użytkownikom zapisywanie plików online oraz udostępnianie plików i folderów stronom trzecim bez wysyłania dużych załączników.

EFCA zdecydowała, że oferta skarżącej nie była zgodna z obowiązującymi przepisami⁵⁹⁰ ani z instrukcjami przetargu podanymi w drugim sprostowaniu. Agencja ta dodała, że ze względu na to, iż komisja otwierająca oferty otrzymała próbki elektroniczne dopiero w momencie pobrania z „Dropbox”, które miało miejsce w chwili otwarcia ofert, to znaczy po upływie terminu składania ofert, nie mogła zagwarantować integralności oryginalnych próbek ani dowodu daty i godziny ich otrzymania.

Prezes Sądu, do którego wpłynął wniosek o zastosowanie środka tymczasowego, złożony w tym samym dniu co skarga o stwierdzenie nieważności tej ostatniej decyzji, po stwierdzeniu braku fumus boni iuris oddalił ten wniosek.

Ocena prezesa Sądu

Na wstępie prezes Sądu przypomniał, że w sytuacji gdy wykluczony oferent wykaże na etapie poprzedzającym zawarcie umowy, o ile zachowany jest dziesięciodniowy okres zawieszenia

⁵⁹⁰ Artykuł 141 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylającego rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.U. 2018, L 193, s. 1).

przewidziany w przepisach⁵⁹¹, istnienie szczególnie poważnego *fumus boni iuris*, należy złagodzić kryteria oceny przesłanki dotyczącej pilnego charakteru, w związku z czym należy wykazać jedynie ryzyko wystąpienia poważnej szkody. To złagodzenie przesłanek mających zastosowanie do oceny istnienia pilnego charakteru jest uzasadnione względami wynikającymi ze skutecznej ochrony, jaką należy zapewnić w dziedzinie zamówień publicznych. Przesłanka szczególnie poważnego *fumus boni iuris* jest spełniona, jeżeli postępowanie w przedmiocie środka tymczasowego wykaże, że strona pozwana dopuściła się działania niezgodnego z prawem na pierwszy rzut oka wystarczająco oczywistego i poważnego, w przypadku którego należy w interesie strony skarżącej jak najszybciej uniemożliwić wywoływanie przez nie skutków lub dalsze trwanie skutków już wywołanych.

Tytułem głównym prezes Sądu stwierdził, że EFCA poinformowała, iż postanowiła zawiesić podpisanie umowy i że skarżąca złożyła wniosek o zastosowanie środka tymczasowego przed zawarciem umowy. Sąd zbadał zatem, czy skarżącej udało się wykazać istnienie *fumus boni iuris*, a w odpowiednim przypadku – jego szczególnie poważny charakter.

W tym względzie wskazał on przede wszystkim, że ze specyfikacji istotnych warunków zamówienia wynika, iż sposób przekazania dwóch próbek elektronicznych drogą elektroniczną był obowiązkowy i że skarżąca, dokonując transferu próbek elektronicznych za pośrednictwem „Dropbox”, nie dochowała sposobu przekazywania informacji wymaganych do udziału w postępowaniu, w związku z czym rozpatrywane informacje nie zostały „przekazane”. Sposób, w jaki oferent przedstawia instytucji zamawiającej żadaną informację, w niniejszym przypadku próbki elektroniczne, stanowi bowiem integralną część sposobu przekazywania informacji.

Następnie prezes Sądu przypomniał, że złożenie za pośrednictwem poczty elektronicznej pozwala zapewnić przestrzeganie zasady równego traktowania oferentów. Tymczasem przyjęcie stanowiska skarżącej, zgodnie z którym przekazanie próbek elektronicznych przez „Dropbox” zamiast wiadomości elektronicznej nie powinno prowadzić do jej wykluczenia, mogłoby stanowić naruszenie zasady równego traktowania w stosunku do innych oferentów, którzy zastosowali się do specyfikacji warunków zamówienia, używając poczty elektronicznej.

Ponadto argument, zgodnie z którym skarżąca dysponowała dowodami na to, że próbki elektroniczne nie zostały zmienione, jest bez znaczenia. Jeżeli bowiem użycie linka w ofercie nie jest dozwolone, instytucja zamawiająca nie jest zobowiązana do sprawdzenia, czy dokumenty, do których prowadzi ten link, zostały zmienione, ani do ich zaakceptowania.

Wreszcie prezes Sądu uznał, że decydując się na przekazanie dwóch próbek elektronicznych za pośrednictwem linka „Dropbox” w dniu 13 lutego 2023 r., czyli w ostatnim dniu terminu otrzymania, skarżąca postawiła EFCA przed faktem dokonany. EFCA nie miała bowiem możliwości wypowiedzenia się w przedmiocie zastosowania tego sposobu przekazania przed upływem wspomnianego terminu. W tym kontekście wskazanie wyrażenia „w porządku”, dotyczącego wyniku otwarcia oferty skarżącej wskazuje, że formalnie została ona złożona z zachowaniem tego terminu jako takiego i że nie została ona już otwarta, lecz nie może być na pierwszy rzut oka interpretowane jako zatwierdzenie przyjętego przez skarżącą sposobu przekazania próbek elektronicznych.

Ponieważ skarżąca nie zdołała wykazać istnienia *fumus boni iuris* ani tym bardziej istnienia szczególnie poważnego *fumus boni iuris*, wniosek o zastosowanie środków tymczasowych został oddalony.

⁵⁹¹ Zgodnie z art. 175 rozporządzenia nr 2018/1046.

**Postanowienie z dnia 25 września 2023 r., Terminal Ouest Provence/CINEA
(T-504/23 R, [EU:T:2023:581](#))**

Postępowanie w przedmiocie środków tymczasowych – Instrument „Łącząc Europę” – Umowa o udzielenie dotacji – Klauzula arbitrażowa – Wniosek o zastosowanie środków tymczasowych – Brak pilnego charakteru

W przetargu ogłoszonym przez Europejską Agencję Wykonawczą ds. Klimatu, Infrastruktury i Środowiska (CINEA), finansowanym z instrumentu „Łącząc Europę”, Terminal Ouest Provence (skarżąca) złożyła wniosek dotyczący stworzenia nowego terminalu transportu kombinowanego kolejowo-drogowego, a mianowicie terminalu Ouest Provence, znajdującego się na obszarze gmin Grans i Miramas, w Métropole Aix-Marseille-Provence we Francji. Skarżąca została utworzona w formie holdingu przez dwie spółki będące akcjonariuszami, aby móc oferować dwa odrębne, lecz nierozzerwalnie związane z realizacją projektu rodzaje działalności, a mianowicie budowę terminalu i jego eksploatację.

Ponieważ skarżąca przeszła etap selekcji, CINEA rozpoczęła przygotowanie umowy o udzielenie dotacji. Poinformowała ona jednak skarżącą i jej większościowego akcjonariusza, że jej zdaniem tego ostatniego nie można uznać za podwykonawcę i że w związku z tym jego kosztów nie można uznać za „koszty podwykonawstwa”. Pomimo tej korespondencji skarżąca podpisała następnie umowę o udzielenie dotacji. Umowa zawiera klauzulę arbitrażową przyznającą właściwość Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej zgodnie z art. 272 TFUE.

Skarżąca wniosła do Sądu skargę zmierzającą do stwierdzenia na podstawie tego artykułu, że całość kosztów zafakturowanych przez jej większościowego akcjonariusza CINEA stanowią koszty podwykonawstwa, a zatem są one z tego tytułu kwalifikowalne. Po rozpatrzeniu złożonego również w odrębnym piśmie wniosku o zastosowanie środków tymczasowych – z żądaniem, po pierwsze, stwierdzenia *prima facie*, że całość kosztów zafakturowanych przez większościowego akcjonariusza CINEA stanowią koszty podwykonawstwa, a zatem są one z tego tytułu kwalifikowalne, a po drugie, zakazania podejmowania CINEA decyzji w przedmiocie kwalifikacji tych kosztów, a tym bardziej ich kwalifikowalności przed wydaniem przez Sąd orzeczenia w przedmiocie skargi głównej – prezes Sądu stwierdził brak pilnego charakteru i zatem oddalił ten wniosek.

Ocena prezesa Sądu

Na wstępie prezes Sądu przypomniał, że pilny charakter należy co do zasady oceniać pod względem konieczności wydania orzeczenia tymczasowego w celu uniknięcia wystąpienia poważnej i nieodwracalnej szkody dla wnioskodawcy. Do strony tej należy przedstawienie dowodu, że nie może ona oczekiwać na rozstrzygnięcie co do istoty postępowania w sprawie skargi bez poniesienia poważnej i nieodwracalnej szkody.

Odnosząc się tytułem głównym do argumentu, zgodnie z którym kwota należna z tytułu spornej subwencji jest absolutnie niezbędna do realizacji projektu, prezes Sądu przypomniał, że zastosowanie środka tymczasowego jest uzasadnione tylko wtedy, gdy dany akt stanowi decydującą przyczynę podnoszonej poważnej i nieodwracalnej szkody. Tymczasem Sąd wskazał, że skarżąca nie wskazuje aktu lub zachowania CINEA, które stanowi decydującą przyczynę podnoszonej szkody. Pomimo bowiem różnicy zdań co do kwalifikacji kosztów zafakturowanych przez akcjonariusza większościowego skarżąca podpisała umowę o dotację. Ponadto odmowa uznania przez CINEA wspomnianych kosztów za kwalifikowalne nie przeszkodziła skarżącej w wysłaniu do niej wniosku o płatność okresową. Tak więc stanowisko wyrażone przez CINEA byłoby skuteczne tylko wtedy, gdyby miało służyć za podstawę formalnej decyzji w sprawie oceny kosztów kwalifikowalnych w odpowiedzi na wniosek o płatność okresową.

Ponadto prezes Sądu stwierdził, że zarzuty dotyczące szkody mają jedynie niejasny i hipotetyczny charakter. Skarżąca nie przedstawiła też żadnego dowodu poważnego i nieodwracalnego charakteru podnoszonej szkody. W braku bowiem formalnej decyzji CINEA w sprawie kwalifikowalności kosztów podwykonawstwa wszelka identyfikacja szkody, która może z tego wyniknąć, wydaje się jedynie hipotetyczna, a przynajmniej przedwczesna.

Co się tyczy argumentu, zgodnie z którym nie istnieje żadna możliwość realnego alternatywnego finansowania w celu uzyskania kwoty równoważnej kwocie rozpatrywanej w niniejszej sprawie, prezes Sądu odrzucił go z tego względu, że podnoszona szkoda nie stanowi pewnej szkody, której decydującą przyczyną był akt lub zachowanie, jakie można przypisać CINEA.

W odniesieniu do argumentu, zgodnie z którym skarżąca nie może czekać na zakończenie postępowania co do istoty bez ogłoszenia upadłości ze względu na brak zapłaty, prezes przypomniał, że szkoda o charakterze finansowym nie może, poza wyjątkowymi okolicznościami, zostać uznana za nieodwracalną lub trudną do naprawienia. W przypadku zaistnienia takiej szkody wnioskowany środek tymczasowy jest zasadny jedynie wówczas, gdy okaże się, że w braku zastosowania takiego środka strona wnosząca o niego znajdzie się w sytuacji mogącej stanowić zagrożenie dla jej istnienia przed wydaniem wyroku kończącego postępowanie główne. W tym względzie na stronie wnioskującej o zastosowanie środków tymczasowych, w szczególności w przypadku, gdy powołuje się ona na szkodę finansową, spoczywa obowiązek przedstawienia, wraz z dokumentami potwierdzającymi, wiarygodnego i całościowego obrazu sytuacji finansowej.

Przede wszystkim prawdą jest, że z dokumentów przedstawionych przez skarżącą w celu wykazania pilnego charakteru jej wniosku w przedmiocie środka tymczasowego wynika, że w braku przyznania spornych dotacji skarżąca nie wykonuje zobowiązań zapłaty, a zatem od października lub w najlepszym przypadku od grudnia 2023 r. nie będzie w stanie kontynuować budowy terminalu Ouest Provence. Prezes Sądu stwierdził jednak, że skarżąca nie przedstawiła żadnego dowodu w celu wykazania, że jej dwaj akcjonariusze nie mogą jej wspomóc finansowo, aby mogła ona stawić czoło ewentualnym trudnościom w zakresie płynności finansowej.

Poza tym podnoszona szkoda jest hipotetyczna, ponieważ opiera się na założeniu, że CINEA odrzuci wszystkie koszty większościowego akcjonariusza skarżącej, podczas gdy nie jest wykluczone, że większość z nich zostanie uznana za kwalifikowalną.

Wreszcie przyznanie wnioskowanych środków nie ma żadnego wpływu na sytuację finansową skarżącej, której upadłość jest nieuchronna, niezależnie od wyniku rozpatrzenia wniosku o zastosowanie środków tymczasowych. Skarżąca nie wnosi bowiem do prezesa Sądu o nakazanie CINEA przyznania spornych dotacji.

Co się tyczy argumentu, zgodnie z którym w braku zarządzenia środków tymczasowych prawo do skutecznej ochrony sądowej zostałoby naruszone, prezes Sądu zauważył, że sam interes jednostek w jak najszybszym określeniu zakresu praw, które wywodzą one z prawa Unii, nie pozwala na wykazanie istnienia poważnego i nieodwracalnego pilnego charakteru. Ponadto poza wyważeniem wchodzących w grę interesów skarżąca nie wykazała, że nie może czekać na zakończenie postępowania w sprawie skargi co do istoty bez poniesienia poważnej i nieodwracalnej szkody.

**Postanowienie z dnia 27 września 2023 r., Amazon Services Europe/Komisja
(T-367/23 R, [EU:T:2023:589](#))**

Postępowanie w przedmiocie środków tymczasowych – Usługi cyfrowe – Rozporządzenie (UE) 2022/2065 – Bardzo duże platformy internetowe – Wniosek o zawieszenie wykonania – Pilny charakter – Fumus boni iuris – Wyważenie interesów

Skarżąca, Amazon Services Europe, należy do grupy Amazon, która jest międzynarodową grupą spółek. Jej działalność handlowa obejmuje sprzedaż detaliczną online oraz inne usługi, takie jak chmura internetowa i streaming cyfrowy. Świadczy ona usługi marketplace na rzecz sprzedawców zewnętrznych, umożliwiając im oferowanie produktów do sprzedaży w Amazon Store, i oferuje im różnorakie wsparcie.

Rozporządzenie 2022/2065⁵⁹² stanowi, że Komisja Europejska wskazuje w drodze decyzji jako bardzo dużą platformę internetową lub bardzo dużą wyszukiwarkę internetową platformę internetową lub wyszukiwarkę internetową, których średnia miesięczna liczba aktywnych odbiorców usługi w Unii Europejskiej wynosi co najmniej 45 mln. Zgodnie z tym rozporządzeniem, po pierwsze, dostawcy takich platform internetowych, którzy korzystają z systemów rekomendacji, oferują dla każdego ze swoich systemów rekomendacji co najmniej jedną opcję, która nie opiera się na profilowaniu⁵⁹³, a po drugie, dostawcy, którzy prezentują reklamę na swoich interfejsach internetowych, prowadzą i udostępniają publicznie rejestr zawierający określone informacje przez cały okres prezentowania reklamy aż do upływu jednego roku po ostatnim zaprezentowaniu reklamy na swoich interfejsach internetowych⁵⁹⁴.

W dniu 25 kwietnia 2023 r. Komisja wskazała Amazon Store jako bardzo dużą platformę internetową (czynność zwana dalej „zaskarżoną decyzją”)⁵⁹⁵.

Prezes Sądu, do którego wpłynął wniosek o zastosowanie środka tymczasowego, złożony w tym samym dniu co skarga o stwierdzenie nieważności tej ostatniej decyzji, stwierdził, że przesłanki *fumus boni iuris* i pilnego charakteru zostały spełnione, i po wyważeniu wchodzących w grę interesów postanowił częściowo uwzględnić wniosek o zawieszenie wykonania zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim zobowiązuje ona Amazon Store do publicznego udostępnienia rejestru reklam, bez uszczerbku dla obowiązku prowadzenia przez skarżącą wspomnianego rejestru.

Ocena prezesa Sądu

W pierwszej kolejności prezes Sądu zbadał podniesiony przez Komisję zarzut niedopuszczalności, w którym podniesiono, że skarga o stwierdzenie nieważności jest w znacznej części oczywiście niedopuszczalna ze względu na to, że skarżąca kwestionuje zgodność z prawem przepisów rozporządzenia 2022/2065, które nie stanowią podstawy prawnej zaskarżonej decyzji i nie mają z nią bezpośredniego związku prawnego. Przede wszystkim przypomniał on, że w przypadku gdy podniesiona jest oczywista niedopuszczalność skargi głównej, strona wnosząca o zastosowanie środków tymczasowych powinna wykazać istnienie okoliczności pozwalających na stwierdzenie *prima facie* dopuszczalności tej skargi, na której opiera się wniosek o zastosowanie środków tymczasowych, w celu uniknięcia sytuacji, w której strona ta mogłaby w drodze zarządzenia tymczasowego uzyskać zawieszenie wykonania aktu, którego stwierdzenia nieważności następnie by odmówiono, ponieważ skarga ta zostałaby uznana za niedopuszczalną podczas badania jej co do istoty w postępowaniu głównym. Tak więc w ramach postępowania w przedmiocie środka tymczasowego dopuszczalność skargi w sprawie głównej może być oceniana jedynie *prima facie*, a sędzia orzekający w przedmiocie

⁵⁹² Artykuł 33 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych oraz zmiany dyrektywy 2000/31/WE (akt o usługach cyfrowych) (Dz.U. 2022, L 277, s. 1).

⁵⁹³ Artykuł 38 rozporządzenia 2022/2065.

⁵⁹⁴ Artykuł 39 ust. 1 rozporządzenia 2022/2065.

⁵⁹⁵ Decyzja Komisji C(2023) 2746 final z dnia 25 kwietnia 2023 r. wskazująca Amazon Store jako bardzo dużą platformę internetową na podstawie rozporządzenia (UE) 2022/2065.

środków tymczasowych powinien uznać ten wniosek za niedopuszczalny tylko wtedy, gdy dopuszczalność skargi w sprawie głównej można całkowicie wykluczyć.

Ponadto akt prawny o charakterze generalnym, któremu zarzuca się niezgodność z prawem, musi mieć zastosowanie, bezpośrednio lub pośrednio, w sprawie będącej przedmiotem skargi, a ponadto musi występować bezpośredni związek prawny między zaskarżoną decyzją indywidualną i danym aktem prawnym o charakterze generalnym. Jednakże art. 277 TFUE należy interpretować w sposób wystarczająco szeroki, aby zapewnić skuteczną kontrolę zgodności z prawem aktów instytucji o charakterze generalnym osobom pozbawionym możliwości wniesienia skargi bezpośredniej na takie akty. Tym samym zakres stosowania tego artykułu powinien obejmować akty instytucji, które miały znaczenie dla wydania decyzji będącej przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności. Ponadto w celu zbadania zarzutu niezgodności z prawem nie można dokonywać sztucznego podziału norm należących do tego samego systemu.

W niniejszej sprawie prezes Sądu stwierdził, że skarżąca wskazała w sposób wystarczająco jasny przepisy, których niezgodność z prawem jest podnoszona, oraz że na pierwszy rzut oka dokonano podziału norm jednego i tego samego systemu, ponieważ zaskarżona decyzja skutkuje zastosowaniem spornych obowiązków. Podkreślił również, że niniejsza sprawa porusza nowe kwestie, których rozstrzygnięcie wymaga pogłębionej analizy w ramach postępowania głównego. Wynioskował z tego, że podniesiony przez skarżącą zarzut niezgodności z prawem nie może zostać odrzucony jako oczywiście niedopuszczalny.

W drugiej kolejności prezes Sądu rozpatrzył wniosek o zawieszenie wykonania zaskarżonej decyzji. Na wstępie przypomniał, że sędzia orzekający w przedmiocie środka tymczasowego może zarządzić zawieszenie wykonania i zastosować inne środki tymczasowe, jeśli zostanie uprawdopodobnione, że ich zastosowanie jest *prima facie* prawnie i faktycznie uzasadnione (*fumus boni iuris*) oraz że są one pilne w takim sensie, iż muszą one zostać zarządzone i wywołać skutki prawne jeszcze przed rozstrzygnięciem w sprawie głównej, aby uniknąć poważnej i nieodwracalnej szkody dla interesów strony, która o nie wystąpiła. Przesłanki te są kumulatywne, w związku z czym wnioski o zastosowanie środków tymczasowych należy oddalić, jeżeli jedna z tych przesłanek nie jest spełniona. Sąd orzekający w przedmiocie środków tymczasowych dokonuje także w razie potrzeby wyważenia wchodzących w grę interesów.

Po pierwsze, rozpoczynając badanie od przesłanki dotyczącej pilnego charakteru, prezes Sądu przypomniał, że co do zasady należy ją oceniać pod kątem konieczności orzeczenia tymczasowego w celu uniknięcia wystąpienia poważnej i nieodwracalnej szkody dla strony, która wnosi o tymczasową ochronę. Do strony tej należy przedstawienie dowodu, że nie może ona oczekiwać na rozstrzygnięcie co do istoty postępowania w sprawie skargi bez poniesienia poważnej i nieodwracalnej szkody.

Z jednej strony, w odniesieniu do spoczywającego na dostawcach bardzo dużych platform internetowych korzystających z systemów rekomendacji obowiązku oferowania dla każdego ze swoich systemów rekomendacji co najmniej jednej opcji, która nie opiera się na profilowaniu⁵⁹⁶, prezes Sądu doszedł do wniosku, że skarżąca nie wykazała istnienia poważnej i nieodwracalnej szkody.

Przede wszystkim podnoszona szkoda jest bowiem niepewna, ponieważ rozporządzenie 2022/2065 nie zakazuje stosowania systemów rekomendacji, lecz ogranicza się do zobowiązania platform do wprowadzenia opcji dezaktywacji tych systemów rekomendacji.

⁵⁹⁶ Artykuł 38 rozporządzenia 2022/2065.

Poza tym, zakładając, że wprowadzenie opcji dezaktywacji rzeczywiście skłoni klientów do przejścia z Amazon Store do konkurencyjnych platform, podnoszona utrata udziału w rynku stanowi szkodę czysto finansową, ponieważ polega na utracie dochodów ze sprzedaży na danym rynku.

W przypadku zaistnienia takiej szkody wnioskowany środek tymczasowy jest zasadny jedynie wówczas, gdy okaże się, że w braku zastosowania takiego środka strona wnosząca o niego znalazłaby się w sytuacji mogącej stanowić zagrożenie dla jej istnienia przed wydaniem wyroku kończącego postępowanie główne lub gdyby jej udział w rynku uległ znaczącej zmianie. Nie wystarczy zatem, by przedsiębiorstwo ponosiło ryzyko nieodwracalnej utraty udziału w rynku, lecz jest istotne, by udział ten był wystarczająco duży, szczególnie względem rozmiaru tego przedsiębiorstwa, biorąc pod uwagę cechy grupy, do której ono należy na podstawie struktury właścicielskiej.

Prezes Sądu stwierdził zaś, że skarżąca nie wykazała ani nawet nie twierdzi, że znajduje się w sytuacji mogącej zagrozić jej stabilności finansowej przed wydaniem decyzji kończącej postępowanie co do istoty sprawy w świetle wielkości obrotu i cech charakterystycznych grupy, do której należy.

Wreszcie odrzucił on argument skarżącej, zgodnie z którym zaskarżona decyzja szkodzi również interesom sprzedawców zewnętrznych. W celu wykazania pilnego charakteru strona wnioskująca o zastosowanie środków tymczasowych nie może bowiem powoływać się na naruszenie praw osób trzecich lub interesu ogólnego. Szkoda, jaką wykonanie zaskarżonej decyzji może wyrządzić stronie innej niż ta, która wnosi o zastosowanie środków tymczasowych, może zostać uwzględniona przez sędziego orzekającego w przedmiocie środków tymczasowych jedynie w ramach wyważenia wchodzących w grę interesów.

Z drugiej strony, co się tyczy ciążącego na dostawcach bardzo dużych platform internetowych obowiązku utworzenia i udostępnienia rejestru reklam, który zdaniem skarżącej zawiera informacje poufne, prezes Sądu stwierdził natomiast, że skarżąca wykazała istnienie poważnej i nieodwracalnej szkody i że w związku z tym w tym przypadku przesłanka dotycząca pilnego charakteru została spełniona.

Uznawszy bowiem, że na potrzeby badania przesłanki dotyczącej pilnego charakteru należy uznać, iż sporne informacje mają poufny charakter, prezes Sądu przypomniał, że kwestia, w jakim zakresie ujawnienie takich informacji wyrządza poważną i nieodwracalną szkodę, zależy od kombinacji okoliczności, takich jak w szczególności znaczenie, na płaszczyźnie profesjonalnej i handlowej, informacji dla przedsiębiorstwa, które domaga się ich ochrony, oraz ich użyteczność dla innych przedsiębiorstw obecnych na rynku.

Tymczasem w niniejszej sprawie, jeśli chodzi o wymagany poważny charakter szkody, prezes Sądu stwierdził najpierw, że obowiązki dotyczące rejestru reklam, który dostarcza informacji na temat reklam na platformie skarżącej, umożliwiają osobom trzecim dostęp do istotnych tajemnic handlowych dotyczących strategii reklamowych klientów będących reklamodawcami skarżącej. W związku z tym nie może ona oczekiwać na rozstrzygnięcie co do istoty swojej skargi bez poniesienia poważnej i nieodwracalnej szkody. Następnie, w zakresie, w jakim ujawnienie spornych informacji łącznie sprawiłoby, że stałyby się one szczególnie wrażliwe, ponieważ dawałoby ogółowi odbiorców dogłębną, wysoce szczegółową wiedzę na temat newralgicznych relacji handlowych skarżącej z większością jej klientów, mogłoby to również zwiększyć w sposób wykładniczy i sztuczny przejrzystość rynku.

Jeśli chodzi o nieodwracalny charakter tej szkody, prezes Sądu uznał za faktycznie oczywiste, iż stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji nie może odwrócić skutków ujawnienia spornych informacji, ponieważ ich znajomość przez osoby, które się z nimi zapoznały, nie zostałaby usunięta.

Po drugie, prezes Sądu zbadał *fumus boni iuris* wniosku o zastosowanie środków tymczasowych w przedmiocie ciążącego na dostawcach bardzo dużych platform internetowych obowiązku utworzenia i udostępnienia rejestru reklam. Przypomniał on, że przesłanka ta jest spełniona, gdy

przynajmniej jeden z podniesionych zarzutów wydaje się na pierwszy rzut oka niepozbawiony poważnej podstawy. Jest tak, w przypadku gdy jeden z tych zarzutów wskazuje na istnienie ważnego sporu prawnego lub faktycznego, którego rozstrzygnięcie nie nasuwa się od razu i wymaga zatem pogłębionej analizy w ramach postępowania co do istoty.

W niniejszej sprawie wydaje się *prima facie*, że część informacji, które skarżąca jest zobowiązana rozpowszechnić poprzez swój rejestr, nie jest jeszcze publicznie dostępna. Dotyczy to w szczególności informacji odnoszących się do okresu, w którym reklama była prezentowana, oraz łącznej liczby w podziale na państwa członkowskie w odniesieniu do grupy lub grup odbiorców, do których reklama była konkretnie skierowana.

Po trzecie, prezes Sądu dokonał wyważenia wchodzących w grę interesów w celu ustalenia, czy interes skarżącej w zarządzeniu środków tymczasowych przeważa nad interesem w natychmiastowym zastosowaniu spornego aktu. Sąd zbadał w szczególności, czy ewentualne stwierdzenie nieważności tego aktu przez sąd rozpoznający sprawę co do istoty pozwoliłoby na odwrócenie sytuacji, która zostałaby spowodowana jego natychmiastowym wykonaniem, i odwrotnie, czy zawieszenie wykonania tego aktu mogłoby stanowić przeszkodę dla jego pełnej skuteczności, w przypadku gdyby skarga główna została oddalona. Co się tyczy wymogu, aby stworzona przez postanowienie w przedmiocie środków tymczasowych sytuacja prawna była odwracalna, wskazał on, że celem postępowania w przedmiocie zastosowania środka tymczasowego jest zagwarantowanie pełnej skuteczności przyszłego orzeczenia rozstrzygającego co do istoty. W konsekwencji to postępowanie ma charakter czysto pomocniczy w stosunku do postępowania głównego.

Tymczasem w niniejszej sprawie prezes Sądu uznał, że w celu zachowania skuteczności (*effet utile*) wyroku stwierdzającego nieważność zaskarżonej decyzji skarżąca powinna być w stanie zapobiec niezgodnemu z prawem ujawnieniu tych informacji. Wyrok stwierdzający nieważność stałby się iluzoryczny i pozbawiony skuteczności, gdyby niniejszy wniosek w przedmiocie środka tymczasowego został oddalony, gdyż jego oddalenie pozwoliłoby na natychmiastowe ujawnienie spornych informacji, przesądzając zatem *de facto* o treści przyszłego orzeczenia co do istoty w postaci oddalenia skargi o stwierdzenie nieważności. Wywiódł z tego wniosek, że interes w oddaleniu wniosku w przedmiocie środka tymczasowego powinien ustąpić pierwszeństwa interesowi bronionemu przez skarżącą, tym bardziej że przyznanie wnioskowanego zawieszenia wykonania oznaczałoby jedynie utrzymanie status quo przez ograniczony okres.

Postanowienie z dnia 29 września 2023 r., Red Bull i in./Komisja (T-306/23 R, [EU:T:2023:590](#))

Postępowanie w przedmiocie środków tymczasowych – Konkurencja – Decyzja Komisji nakazująca przeprowadzenie kontroli – Wniosek o zawieszenie wykonania – Brak pilnego charakteru

Podejrzewając zachowania antykonkurencyjne w związku z wprowadzaniem do obrotu napojów energetycznych, Komisja Europejska zarządziła, decyzją z dnia 8 marca 2023 r.⁵⁹⁷ (zwaną dalej „decyzją w sprawie kontroli”), kontrolę spółek Red Bull GmbH, Red Bull France SASU i Red Bull Nederland BV. Zaskarżona decyzja została wydana na podstawie art. 20 ust. 4 rozporządzenia nr 1/2003 w sprawie

⁵⁹⁷ Decyzja Komisji C(2023) 1689 final z dnia 8 marca 2023 r. (sprawa AT.40819 – Red Bull – Kontrola).

wprowadzenia w życie reguł konkurencji (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1/2003”)⁵⁹⁸, który określa uprawnienia Komisji w zakresie kontroli.

W ramach kontroli Komisja przeprowadziła jednoczesne wizyty w pomieszczeniach wskazanych spółek w Austrii, Francji i Niderlandach, gdzie sporządziła kopię „en bloc” dużej liczby dokumentów elektronicznych i zwróciła się o dostarczenie a posteriori innych danych elektronicznych pochodzących w szczególności z telefonów komórkowych, skrzynek poczty elektronicznej oraz danych zlokalizowanych w *chmurze* lub na serwerach przedsiębiorstwa, które to dane zostały jej dostarczone. Następnie Komisja zbadała w swoich pomieszczeniach pierwszy zestaw danych w obecności przedstawicieli tych spółek.

Spółki te wniosły skargę o stwierdzenie nieważności decyzji w sprawie kontroli. Złożyły one również wniosek o zastosowanie środków tymczasowych w celu zawieszenia jej wykonania. W swoim postanowieniu prezes Sądu oddalił wniosek o zastosowanie środków tymczasowych.

Ocena prezesa Sądu

Na wstępie prezes Sądu przypomniał, że sędzia orzekający w przedmiocie środków tymczasowych może zarządzić zawieszenie wykonania i środki tymczasowe, jeżeli zostanie uprawdopodobnione, że ich zastosowanie jest *prima facie* prawnie i faktycznie uzasadnione oraz że są one pilne.

Badając na wstępie przesłankę dotyczącą pilnego charakteru wnioskowanych środków tymczasowych, prezes Sądu uznał, że przesłanka ta nie została spełniona, ponieważ w szczególnych okolicznościach niniejszej sprawy poważną i nieodwracalną szkodę podnoszoną przez skarżące należy uznać za hipotetyczną, gdyż środki wykonawcze do decyzji w sprawie kontroli nie powodują nieproporcjonalnego naruszenia praw pracowników i skarżących, o których mowa w art. 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”), wbrew temu, co podnoszą.

Z pilnym charakterem mamy bowiem do czynienia tylko wtedy, gdy poważna i nieodwracalna szkoda, której obawia się strona żądająca zastosowania środków tymczasowych, jest nieuchronna w takim stopniu, że jej ziszczenie się jest przewidywalne z wystarczającym stopniem prawdopodobieństwa. Tymczasem szkoda wynikająca z przyszłego badania danych, na którą powołują się skarżące, nie została w niniejszym przypadku wykazana z wystarczającym stopniem prawdopodobieństwa w świetle gwarancji proceduralnych zastosowanych przez Komisję przy badaniu tych danych.

Przed wszystkim z danymi osobowymi mogą, w stosownych przypadkach, zapoznać się jedynie pracownicy Komisji odpowiedzialni za dochodzenie, którzy podlegają ścisłemu obowiązkowi zachowania tajemnicy zawodowej. Poza tym przedstawiciele skarżących byli obecni podczas całego badania, czy dokumenty mają istotne znaczenie. Wreszcie Komisja określiła dla badania w swoich pomieszczeniach dokumentów zawierających szczególnie chronione dane osobowe procedurę przewidującą w szczególności ograniczony krąg osób, o równoważnym udziale pracowników Komisji i przedstawicieli przedsiębiorstwa, a także postępowanie arbitrażowe w przypadku braku porozumienia co do znaczenia tych dokumentów.

Podobnie szkoda wynikająca z nieracjonalnie długiego czasu na przeprowadzenie kontroli jest również hipotetyczna, ponieważ sześciotygodniowego okresu przewidzianego przez Komisję na zbadanie pozostałych dokumentów nie można uznać za nieproporcjonalny w szczególności ze względu na ilość rozpatrywanych informacji.

⁵⁹⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. [101] i [102 TFUE] (Dz.U. 2003, L 1, s. 1).

W świetle powyższego wniosek o zastosowanie środków tymczasowych został oddalony.



TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI
UNII EUROPEJSKIEJ

Dyrekcja Badań i Dokumentacji

Luty 2024