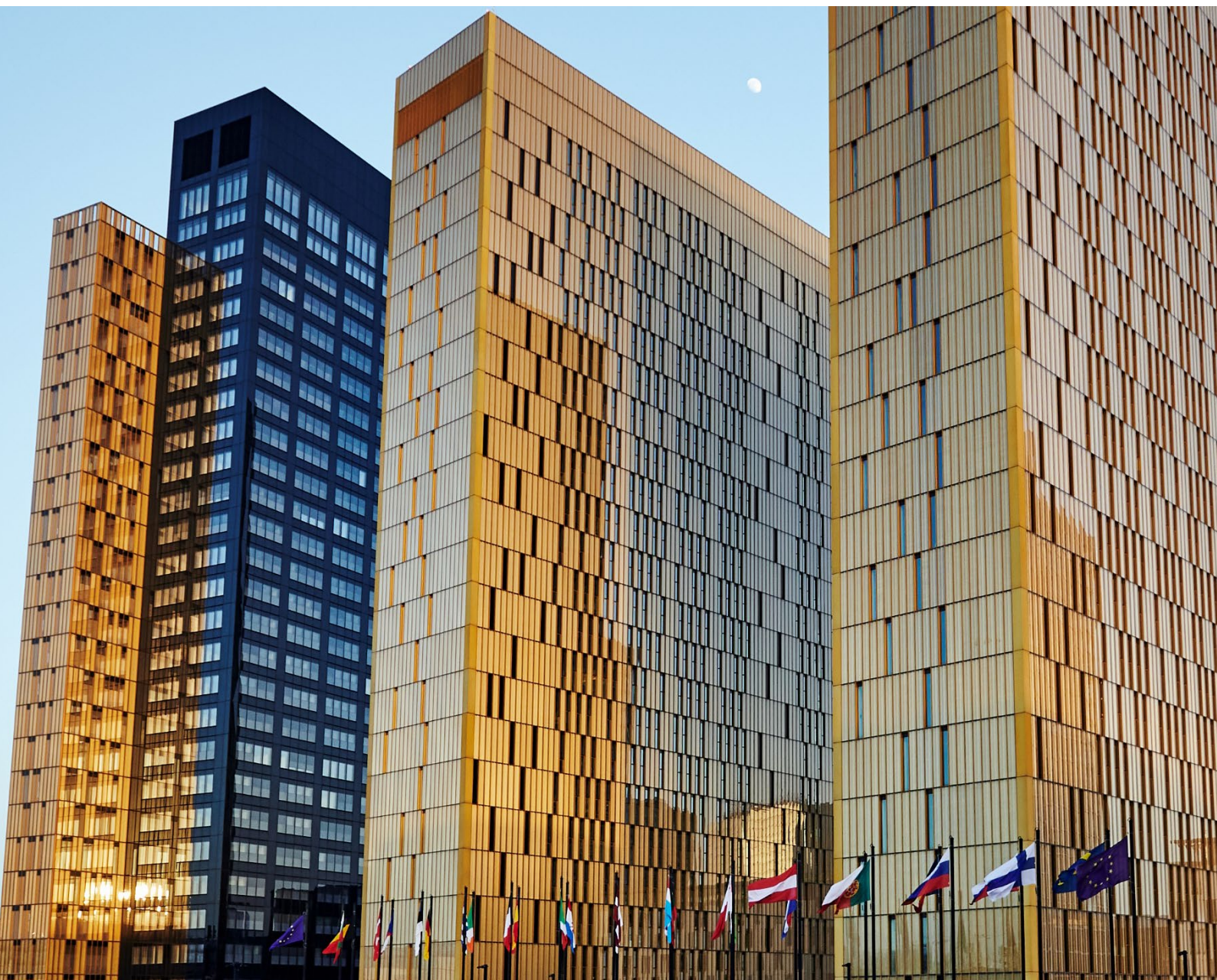




WYBÓR NAJWAŻNIEJSZYCH WYROKÓW ROK 2024

ZBIÓR STRESZCZEŃ
DYREKCJI BADAŃ I DOKUMENTACJI



Spis treści

Wprowadzenie	11
Rozdział 1 – Trybunał Sprawiedliwości	12
I. Prawa podstawowe Unii Europejskiej	12
1. Prawo do skutecznej ochrony sądowej	12
Wyrok z dnia 11 lipca 2024 r. (wielka izba), Hann-Invest i in. (C-554/21, C-622/21 i C-727/21, EU:C:2024:594).....	12
Wyrok z dnia 29 lipca 2024 r. (wielka izba), protectus (C-185/23, EU:C:2024:657).....	15
2. Zasada ne bis in idem	19
Wyrok z dnia 25 stycznia 2024 r., Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova (C-58/22, EU:C:2024:70)	19
II. Zasady ogólne prawa Unii: zasady równoważności i skuteczności.....	21
Wyrok z dnia 9 kwietnia 2024 r. (wielka izba), Profi Credit Polska (Wznowienie postępowania zakończonych prawomocnym orzeczeniem) (C-582/21, EU:C:2024:282)	21
III. Ochrona danych osobowych.....	26
1. Łączność telefoniczna i elektroniczna	26
Wyrok z dnia 30 kwietnia 2024 r. (pełny skład), La Quadrature du Net i in. (Dane osobowe i walka z naruszeniami praw własności intelektualnej) (C-470/21, EU:C:2024:370).....	26
Wyrok z dnia 30 kwietnia 2024 r. (wielka izba), Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano (C-178/22, EU:C:2024:371)	31
Wyrok z dnia 4 października 2024 r. (wielka izba), Bezirkshauptmannschaft Landeck (Próba uzyskania wglądu do danych osobowych przechowywanych w telefonie komórkowym) (C-548/21, EU:C:2024:830)	34
2. Dane biometryczne i genetyczne	38
Wyrok z dnia 30 stycznia 2024 r. (wielka izba), Direktor na Glavna direksia „Natsionalna politisia” pri MVR – Sofia (C-118/22, EU:C:2024:97)	38
3. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych (RODO).....	41
a. Zakres stosowania	41
Wyrok z dnia 16 stycznia 2024 r. (wielka izba), Österreichische Datenschutzbehörde (C-33/22, EU:C:2024:46).....	41
b. Pojęcie „administratora danych”	44
Wyrok z dnia 11 stycznia 2024 r., État belge (Dane przetwarzane przez dziennik urzędowy) (C-231/22, EU:C:2024:7).....	44
c. Środki odwoławcze w przypadku naruszenia RODO.....	46
Wyrok z dnia 4 października 2024 r. (wielka izba), Lindenapotheke (C-21/23, EU:C:2024:846)	46

IV. Obywatelstwo Unii.....	50
1. Prawo obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i pobytu	50
Wyrok z dnia 4 października 2024 r. (wielka izba), Mirin (C-4/23, EU:C:2024:845).....	50
2. Prawo do głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego.....	53
Wyrok z dnia 19 listopada 2024 r. (wielka izba), Komisja/Republika Czeska (Kandydowanie w wyborach i status członka partii politycznej) (C-808/21, EU:C:2024:962).....	53
Wyrok z dnia 19 listopada 2024 r. (wielka izba), Komisja/Polska (Kandydowanie w wyborach i status członka partii politycznej) (C-808/21, EU:C:2024:963).....	56
V. Swoboda przepływu w Unii: swoboda przedsiębiorczości	61
Wyrok z dnia 19 grudnia 2024 r. (wielka izba), Halmer Rechtsanwaltsgesellschaft (C-295/23, EU:C:2024:1037)	61
VI. Postanowienia instytucjonalne: prawo publicznego dostępu do dokumentów	65
Wyrok z dnia 5 marca 2024 r. (wielka izba), Public.Resource.Org i Right to Know/Komisja i in. (C-588/21 P, EU:C:2024:201).....	65
VII. Postanowienia regulujące postępowanie przed sądem Unii.....	68
1. Skład Trybunału.....	68
Wyrok z dnia 29 lipca 2024 r. (wielka izba), Valančius (C-119/23, EU:C:2024:653).....	68
2. Odesłanie prejudycjalne.....	71
a. Uznanie sądu odsyłającego za „sąd”	71
Wyrok z dnia 9 stycznia 2024 r. (wielka izba), G. i in. (Powoływanie sędziów sądów powszechnych w Polsce) (C-181/21 i C-269/21, EU:C:2024:1)	71
Wyrok z dnia 7 maja 2024 r. (wielka izba), NADA i in. (C-115/22, EU:C:2024:384)	73
b. Obowiązek odesłania prejudycjalnego spoczywający na sądach krajowych orzekających w ostatniej instancji.....	76
Wyrok z dnia 15 października 2024 r. (wielka izba), KUBERA (C-144/23, EU:C:2024:881)	76
VIII. Rolnictwo i rybołówstwo	80
Wyrok z dnia 4 października 2024 r. (wielka izba), Herbaria Kräuterparadies II (C-240/23, EU:C:2024:852).....	80
IX. Kontrole graniczne, azyl i imigracja.....	83
1. Polityka azylowa.....	83
a. Przesłanki przyznania ochrony międzynarodowej.....	83
Wyrok z dnia 16 stycznia 2024 r. (wielka izba), Intervyuirasht organ na DAB pri MS (Kobiety będące ofiarami przemocy domowej) (C-621/21, EU:C:2024:47)	83
Wyrok z dnia 11 czerwca 2024 r. (wielka izba), Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Kobiety identyfikujące się z wartością, jaką jest równość płci) (C-646/21, EU:C:2024:487).....	86
Wyrok z dnia 4 października 2024 r. (wielka izba), Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, EU:C:2024:841)	89

b. Zasady rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w przypadku złożenia nowego wniosku o udzielenie azylu	92
Wyrok z dnia 8 lutego 2024 r. (wielka izba), Bundesrepublik Deutschland (Dopuszczalność kolejnego wniosku) (C-216/22, EU:C:2024:122).....	92
Wyrok z dnia 18 czerwca 2024 r. (wielka izba), Bundesrepublik Deutschland (Skutek decyzji o nadaniu statusu uchodźcy) (C-753/22, EU:C:2024:524)	94
c. Skutek decyzji o nadaniu statusu uchodźcy w przypadku wniosku o ekstradycję wystosowanego przez państwo trzecie.....	96
Wyrok z dnia 18 czerwca 2024 r. (wielka izba), Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Wniosek o ekstradycję uchodźcy do Turcji) (C-352/22, EU:C:2024:521).....	96
d. Tymczasowa ochrona w przypadku masowego napływu wysiedleńców	99
Wyrok z dnia 19 grudnia 2024 r. (wielka izba), Kaduna (C-244/24 i C-290/24, EU:C:2024:1038)	99
2. Polityka imigracyjna	104
Wyrok z dnia 30 stycznia 2024 r. (wielka izba), Landeshauptmann von Wien (Łączenie rodziny w przypadku małoletniego uchodźcy) (C-560/20, EU:C:2024:96).....	104
Wyrok z dnia 29 lipca 2024 r. (wielka izba), CU i ND (Pomoc społeczna – Dyskryminacja pośrednia) (C-112/22 i C-223/22, EU:C:2024:636).....	106
3. Kontrola graniczna.....	109
Wyrok z dnia 21 marca 2024 r. (wielka izba), Landeshauptstadt Wiesbaden (C-61/22, EU:C:2024:251).....	109
X. Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych	113
1. Europejski nakaz aresztowania.....	113
Wyrok z dnia 29 lipca 2024 r., Breian (C-318/24 PPU, EU:C:2024:658)	113
2. Europejski nakaz dochodzeniowy w sprawach karnych	116
Wyrok z dnia 30 kwietnia 2024 r. (wielka izba), M.N. (EncroChat) (C-670/22, EU:C:2024:372).....	116
3. Przetwarzanie danych osobowych przez Europol	119
Wyrok z dnia 5 marca 2024 r. (wielka izba), Kočner/Europol (C-755/21 P, EU:C:2024:202)	119
XI. Współpraca sądowa w sprawach cywilnych	123
1. Rozporządzenie nr 2201/2003 dotyczące jurysdykcji oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich oraz w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej	123
Wyrok z dnia 20 czerwca 2024 r., Greislzel (C-35/23, EU:C:2024:532)	123
2. Rozporządzenie nr 44/2001 w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych	125
Wyrok z dnia 4 października 2024 r. (wielka izba), Real Madrid Club de Fútbol (C-633/22, EU:C:2024:843).....	125

XII. Transport.....	128
Wyrok z dnia 4 października 2024 r. (wielka izba), Litwa i in./Parlament i Rada (Pakiet mobilności) (od C-541/20 do C-555/20, EU:C:2024:818)	128
XIII. Konkurencja	137
1. Porozumienia, decyzje i uzgodnione praktyki (art. 101 TFUE).....	137
Wyrok z dnia 27 czerwca 2024 r., Komisja/Servier i in. (C-176/19, EU:C:2024:549)	137
Wyrok z dnia 27 czerwca 2024 r., Komisja/KRKA (C-151/19 P, EU:C:2024:546)	137
Wyrok z dnia 4 października 2024 r., FIFA (C-650/22, EU:C:2024:824)	144
2. Nadużycie pozycji dominującej (art. 102 TFUE)	148
Wyrok z dnia 18 kwietnia 2024 r. (wielka izba), Heureka Group (Internetowe porównywarki cen) (C-605/21, EU:C:2024:324)	148
Wyrok z dnia 10 września 2024 r. (wielka izba), Google i Alphabet/Komisja (Google Shopping) (C-48/22 P, EU:C:2024:726)	152
3. Koncentracje	155
Wyrok z dnia 3 września 2024 r. (wielka izba), Illumina i Grail/Komisja (C-611/22 P i C-625/22 P, EU:C:2024:677)	155
4. Pomoc państwa	160
Wyrok z dnia 10 września 2024 r. (wielka izba), Komisja/Irlandia i in. (C-465/20 P, EU:C:2024:724)	160
5. Zwrot grzywny	166
Wyrok z dnia 11 czerwca 2024 r. (wielka izba), Komisja/Deutsche Telekom (C-221/22 P, EU:C:2024:488)	166
XIV. Zbliżanie ustawodawstw	170
1. Wzory wspólnotowe.....	170
Wyrok z dnia 27 lutego 2024 r. (wielka izba), EUIPO/The KaiKai Company Jaeger Wichmann (C-382/21 P, EU:C:2024:172)	170
2. Produkty lecznicze stosowane u ludzi.....	172
Wyrok z dnia 14 marca 2024 r., D & A Pharma/Komisja (C-291/22 P, EU:C:2024:228).....	172
3. Kontrola nabywania i posiadania broni	176
Wyrok z dnia 5 marca 2024 r. (wielka izba), Défense Active des Amateurs d'Armes i in. (C-234/21, EU:C:2024:200)	176
XV. Polityka gospodarcza i pieniężna	181
Wyrok z dnia 18 czerwca 2024 r. (wielka izba), Komisja/SRB (C-551/22 P, EU:C:2024:520)	181
XVI. Zamówienia publiczne	187
Wyrok z dnia 22 października 2024 r. (wielka izba), Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret (C-652/22, EU:C:2024:910)	187

XVII. Polityka społeczna.....	191
1. Ochrona pracowników zatrudnionych na czas określony.....	191
Wyrok z dnia 20 lutego 2024 r. (wielka izba), X (Brak wskazania przyczyny wypowiedzenia) (C-715/20, EU:C:2024:139)	191
2. Ochrona pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy.....	193
Wyrok z dnia 29 lipca 2024 r., KfH Kuratorium für Dialyse und Nierentransplantation (C-184/22 i C-185/22, EU:C:2024:637).....	193
XVIII. Środowisko naturalne	197
Wyrok z dnia 25 czerwca 2024 r. (wielka izba), Ilva i in. (C-626/22, EU:C:2024:542)	197
XIX. Umowy międzynarodowe.....	200
1. Negocjacje i zawarcie.....	200
Wyrok z dnia 9 kwietnia 2024 r., Komisja/Rada (Podpisanie umów międzynarodowych) (C-551/21, EU:C:2024:281)	200
2. Treść i zakres.....	202
a. Układ stowarzyszeniowy WE–Algieria.....	202
Wyrok z dnia 29 lutego 2024 r., Raad van bestuur va de Sociale verzekeringsbank (Przeniesienie renty rodzinnej) (C-549/22, EU:C:2024:184)	202
b. Umowa o handlu i współpracy między Unią i Euratomem a Zjednoczonym Królestwem	205
Wyrok z dnia 29 lipca 2024 r. (wielka izba), Alchaster (C-202/24, EU:C:2024:649)	205
c. Umowy międzynarodowe zawarte przez Unię z Królestwem Marokańskim	208
Wyrok z dnia 4 października 2024 r. (wielka izba), Confédération paysanne (Melony i pomidory z Sahary Zachodniej) (C-399/22, EU:C:2024:839)	208
Wyrok z dnia 4 października 2024 r. (wielka izba), Komisja i Rada/Front Polisario (C-778/21 P i C-798/21 P, EU:C:2024:833)	211
Wyrok z dnia 4 października 2024 r. (wielka izba), Komisja i Rada/Front Polisario (C-779/21 P i C-799/21 P, EU:C:2024:835)	211
XX. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa	217
1. Środki ograniczające	217
Wyrok z dnia 5 września 2024 r., Jemerak (C-109/23, EU:C:2024:681)	217
Wyrok z dnia 10 września 2024 r. (wielka izba), Neves 77 Solutions (C-351/22, EU:C:2024:723)	219
2. Skarga o odszkodowanie i zadośćuczynienie	222
Wyrok z dnia 10 września 2024 r. (wielka izba), KS i in./Rada i in. (C-29/22 P i C-44/22 P, EU:C:2024:725).....	222

Rozdział 2 – Sąd	228
I. Postanowienia regulujące postępowanie przed sądem Unii.....	228
1. Skarga o stwierdzenie nieważności	228
Postanowienie z dnia 4 czerwca 2024 r. (wielka izba), Medel i in./Rada, (sprawy połączone od T-530/22 do T-533/22, EU:T:2024:363).....	228
2. Skarga o stwierdzenie odpowiedzialności pozaumownej.....	231
Wyrok z dnia 23 października 2024 r., Keserű Művek/Unia Europejska (T-519/23, EU:T:2024:733).....	231
II. Prawo instytucjonalne: Działalność niezgodna z obowiązками.....	233
Wyrok z dnia 11 września 2024 r., CQ/Trybunał Obrachunkowy (T-386/19, EU:T:2024:613)	233
III. Konkurencja	236
1. Porozumienia, decyzje i uzgodnione praktyki (art. 101 TFUE).....	236
Wyrok z dnia 2 października 2024 r., Crown Holdings i Crown Cork & Seal Deutschland/Komisja (T-587/22, EU:T:2024:661).....	236
Wyrok z dnia 6 listopada 2024 r., Crédit agricole i in./Komisja (sprawy połączone T-386/21 i T-406/21, EU:T:2024:776)	239
2. Koncentracje	246
Wyrok z dnia 13 listopada 2024 r., NetCologne/Komisja (T-58/20, EU:T:2024:813).....	246
Wyrok z dnia 13 listopada 2024 r., Deutsche Telekom/Komisja (T-64/20, EU:T:2024:815).....	246
Wyrok z dnia 13 listopada 2024 r., Tele Columbus/Komisja (T-69/20, EU:T:2024:816)	246
3. Pomoc państwa	253
Wyrok z dnia 24 stycznia 2024 r., Niemcy/Komisja (T-409/21, EU:T:2024:34)	253
Wyrok z dnia 28 lutego 2024 r., Scandlines Danmark i Scandlines Deutschland/Komisja (T-390/20, EU:T:2024:126).....	256
Wyrok z dnia 28 lutego 2024 r., Dania/Komisja, (T-364/20 EU:T:2024:125).....	260
Wyrok z dnia 10 kwietnia 2024 r., Danske Slagtermestre/Komisja (T-486/18 RENV, EU:T:2024:217)	263
Wyrok z dnia 2 października 2024 r., European Food i in./Komisja (sprawy połączone T-624/15 RENV, T-694/15 RENV i T-704/15 RENV, EU:T:2024:659)	266
IV. Własność intelektualna	271
1. Znak towarowy Unii Europejskiej	271
Postanowienie z dnia 8 lutego 2024 r., Fly Persia i Barmodeh/EUIPO – Dubai Aviation (flyPersia) (T-30/23, EU:T:2024:86)	271
Wyrok z dnia 13 listopada 2024 r., Administration of the State Border Guard Service of Ukraine/EUIPO (RUSSIAN WARSHIP, GO F**K YOURSELF) (T-82/24, EU:T:2020:821)	272
2. Wzory	274
Wyrok z dnia 23 października 2024 r., Orgatex/EUIPO – Longton (Znakowanie dróg) (T-25/23, EU:T:2024:725)	274

V.	Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa – środki ograniczające.....	277
1.	Białoruś.....	277
	Wyrok z dnia 20 marca 2024 r., Belshyna/Rada (T-115/22, EU:T:2024:187)	277
2.	Ukraina	278
	Wyrok z dnia 11 września 2024 r. (wielka izba), Timchenko i Timchenko/Rada (T-644/22, EU:T:2024:621)	278
	Wyrok z dnia 11 września 2024 r. (wielka izba), Fridman i in./Rada (T-635/22, EU:T:2024:620)	281
3.	Rosja.....	284
	Wyrok z dnia 2 października 2024 r. (wielka izba), Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles i in./Rada (T-797/22, EU:T:2024:670)	284
VI.	Usługi cyfrowe	288
	Wyrok z dnia 17 lipca 2024 r., Bytedance/Komisja (T-1077/23, EU:T:2024:478)	288
VII.	Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna	296
	Wyrok z dnia 7 lutego 2024 r., Austria/Komisja (T-501/22, EU:T:2024:71)	296
VIII.	Zdrowie publiczne	299
	Wyrok z dnia 21 lutego 2024 r., PAN Europe/Komisja (T-536/22, EU:T:2024:98)	299
	Wyrok z dnia 15 maja 2024 r., Fresenius Kabi Austria i in./Komisja (T-416/22, EU:T:2024:316)	301
IX.	Energia	305
	Wyrok z dnia 27 listopada 2024 r., Nord Stream 2/Parlament i Rada (T-526/19 RENV, EU:T:2024:864)	305
X.	Wspólna polityka handlowa.....	309
	Wyrok z dnia 21 lutego 2024 r., Sinopec Chongqing SVW Chemical i in./Komisja (T-762/20, EU:T:2024:113)	309
	Wyrok z dnia 21 lutego 2024 r., Inner Mongolia Shuangxin Environment-Friendly Material/Komisja (T-763/20, EU:T:2024:114)	311
XI.	Polityka gospodarcza i pieniężna	315
1.	Jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji	315
	Wyrok z dnia 10 lipca 2024 r., Francja/SRB (T-540/22, EU:T:2024:459)	315
2.	Nadzór ostrożnościowy nad instytucjami kredytowymi	317
	Wyrok z dnia 28 lutego 2024 r., Sber/EBC (sprawy połączone T-647/21 i T-99/22, EU:T:2024:127)	317
	Wyrok z dnia 28 lutego 2024 r., BAWAG PSK/EBC (T-667/21, EU:T:2024:131)	318
	Wyrok z dnia 10 lipca 2024 r., PH i in./EBC (T-323/22, EU:T:2024:460)	321
XII.	Zamówienia publiczne udzielane przez instytucje Unii	325
	Wyrok z dnia 21 lutego 2024 r., Inivos i Inivos/Komisja (T-38/21, EU:T:2024:100)	325
	Wyrok z dnia 2 października 2024 r., VC/EU-OSHA (Wykluczenie z zamówień publicznych na podstawie zawieszanej krajowej decyzji administracyjnej) (T-126/23, EU:T:2024:666)	326

XIII. Klauzula arbitrażowa	331
Wyrok z dnia 11 grudnia 2024 r., UIV Servizi/REA (T-440/22, EU:T:2024:898)	331
XIV. Budżet Unii	334
Wyrok z dnia 4 września 2024 r., IMG/Komisja (T-509/21, EU:T:2024:590).....	334
XV. Dostęp do dokumentów instytucji.....	341
1. Wyjątek dotyczący ochrony postępowań sądowych	341
Wyrok z dnia 10 lipca 2024 r., Węgry/Komisja (T-104/22, EU:T:2022:391).....	341
2. Wyjątek dotyczący ochrony życia prywatnego i integralności jednostki	343
Wyrok z dnia 8 maja 2024 r., Izuzquiza i in./Parlament (T-375/22, EU:T:2024:296).....	343
XVI. Służba publiczna	347
1. Postępowanie dyscyplinarne.....	347
Wyrok z dnia 29 maja 2024 r., Canel Ferreira/Rada (T-766/22, EU:T:2024:336).....	347
2. Dodatki	348
Wyrok z dnia 5 czerwca 2024 r., VA/Komisja (T-123/23, EU:T:2024:359).....	348
Wyrok z dnia 26 czerwca 2024 r., Paraskevaidis/Rada i Komisja (T-698/21, EU:T:2024:425).....	350
3. Status informatora.....	352
Wyrok z dnia 11 września 2024 r., TU/Parlament (T-793/22, EU:T:2024:614)	352
XVII. Wnioski w przedmiocie środków tymczasowych	355
Postanowienie z dnia 9 lutego 2024 r., Bytedance/Komisja (T-1077/23 R, EU:T:2024:94)	355
Postanowienie z dnia 13 czerwca 2024 r., Vivendi/Komisja (T-1097/23 R-RENV, EU:T:2024:381)	357
Postanowienie z dnia 13 czerwca 2024 r., Lagardère/Komisja (T-1119/23 R-RENV, EU:T:2024:382)	357
Postanowienie z dnia 12 sierpnia 2024 r., Nuctech Warsaw Company Limited i Nuctech Netherlands/Komisja (T-284/24 R, EU:T:2024:564).....	359
Postanowienie z dnia 22 listopada 2024 r., UniCredit/EBC (T-324/24 R, EU:T:2024:858).....	361

Wprowadzenie

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. Przy każdym streszczeniu podano hiperłącze do tekstu orzeczenia, umożliwiające bezpośredni dostęp do jego treści. W odniesieniu do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w niniejszej publikacji zebrano orzeczenia – wielkiej izby, ponadto niektóre wyroki izb złożonych z pięciu sędziów – ze względu na ich znaczenie, przedmiot, zainteresowanie opinii publicznej i oryginalność. Przy wyborze orzecznictwa Sądu kierowano się podobnymi względami.

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

Celestina Iannone
Dyrektorka
Dyrekcja Badań i Dokumentacji

Rozdział 1 – Trybunał Sprawiedliwości

I. Prawa podstawowe Unii Europejskiej¹

1. Prawo do skutecznej ochrony sądowej

Wyrok z dnia 11 lipca 2024 r. (wielka izba), Hann-Invest i in. (C-554/21, C-622/21 i C-727/21, [EU:C:2024:594](#))

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Skuteczna ochrona prawna w dziedzinach objętych prawem Unii – Niezawisłość sędziowska – Sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy – Rzetelny proces – Biuro rejestracji orzeczeń sądowych – Uregulowanie krajowe przewidujące ustanowienie w sądach drugiej instancji funkcji sędziego dokonującego wpisu do rejestru orzeczeń sądowych, który w praktyce jest uprawniony do wstrzymania ogłoszenia wyroku, wydawania zaleceń składom orzekającym i występowania o zwołanie posiedzenia wydziału – Uregulowanie krajowe przewidujące na rzecz posiedzeń wydziału lub

¹ W niniejszej sekcji należy również przywołać następujące wyroki: wyrok z dnia 30 kwietnia 2024 r. (pełny skład), *La Quadrature du Net i in.* (Dane osobowe i walka z naruszeniami praw własności intelektualnej) (C-470/21, [EU:C:2024:370](#)); wyrok z dnia 30 kwietnia 2024 r. (wielka izba), *Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano* (C-178/22, [EU:C:2024:371](#)); wyrok z dnia 4 października 2024 r. (wielka izba), *Bezirkshauptmannschaft Landeck (Próba uzyskania wglądu do danych osobowych przechowywanych w telefonie komórkowym)* (C-548/21, [EU:C:2024:830](#)) – omówione w sekcji III.1 „Łączność telefoniczna i elektroniczna”; wyrok z dnia 30 stycznia 2024 r. (wielka izba), *Direktor na Glavna direksia „Natsionalna politisia” pri MVR – Sofia* (C-118/22, [EU:C:2024:97](#)), omówiony w sekcji III.2 „Dane biometryczne i genetyczne”; wyrok z dnia 4 października 2024 r. (wielka izba), *Mirin* (C-4/23, [EU:C:2024:845](#)), omówiony w sekcji IV.1 „Prawo obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i pobytu”; wyrok z dnia 19 listopada 2024 r. (wielka izba), *Komisja/Republika Czeska (Kandydowanie w wyborach i status członka partii politycznej)* (C-808/21, [EU:C:2024:962](#)); wyrok z dnia 19 listopada 2024 r. (wielka izba), *Komisja/Polska (Kandydowanie w wyborach i status członka partii politycznej)* (C-814/21, [EU:C:2024:963](#)) – omówione w sekcji IV.2 „Prawo do głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego”; wyrok z dnia 5 marca 2024 r. (wielka izba), *Public.Resource.Org i Right to Know/Komisja i in.* (C-588/21 P, [EU:C:2024:201](#)), omówiony w sekcji VI „Postanowienia instytucjonalne: prawo publicznego dostępu do dokumentów”; wyrok z dnia 29 lipca 2024 r. (wielka izba), *Valančius* (C-119/23, [EU:C:2024:653](#)), omówiony w sekcji VII.1 „Skład Trybunału”; wyrok z dnia 9 stycznia 2024 r. (wielka izba), *G. i in. (Powoływanie sędziów sądów powszechnych w Polsce)* (C-181/21 i C-269/21, [EU:C:2024:1](#)); wyrok z dnia 7 maja 2024 r. (wielka izba), *NADA i in.* (C-115/22, [EU:C:2024:384](#)); wyrok z dnia 15 października 2024 r. (wielka izba), *KUBERA* (C-144/23, [EU:C:2024:881](#)) – omówione w sekcji VII.2 „Odesłanie prejudycjalne”; wyrok z dnia 11 czerwca 2024 r. (wielka izba), *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Kobiety identyfikujące się z wartością, jaką jest równość płci)* (C-646/21, [EU:C:2024:487](#)); wyrok z dnia 18 czerwca 2024 r. (wielka izba), *Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Wniosek o ekstradycję uchodźcy do Turcji)* (C-352/22, [EU:C:2024:521](#)); wyrok z dnia 18 czerwca 2024 r. (wielka izba), *Bundesrepublik Deutschland (Skutek decyzji o nadaniu statusu uchodźcy)* (C-753/22, [EU:C:2024:524](#)) – omówione w sekcji IX.1 „Polityka azylowa”; wyrok z dnia 30 stycznia 2024 r. (wielka izba), *Landeshauptmann von Wien (Łączenie rodziny z małoletnim uchodźcą)* (C-560/20, [EU:C:2024:96](#)); wyrok z dnia 29 lipca 2024 r. (wielka izba), *CU i ND (Pomoc społeczna – Dyskryminacja pośrednia)* (C-112/22 i C-223/22, [EU:C:2024:636](#)) – omówione w sekcji IX.2 „Polityka migracyjna”; wyrok z dnia 21 marca 2024 r. (wielka izba), *Landeshauptstadt Wiesbaden* (C-61/22, [EU:C:2024:251](#)), omówiony w sekcji IX.3 „Kontrola graniczna”; wyrok z dnia 29 lipca 2024 r., *Breian* (C-318/24 PPU, [EU:C:2024:658](#)), omówiony w sekcji X.1 „Europejski nakaz aresztowania”; wyrok z dnia 30 kwietnia 2024 r., (wielka izba), *M.N. (EncroChat)* (C-670/22, [EU:C:2024:372](#)), omówiony w sekcji X.2 „Europejski nakaz dochodzeniowy w sprawach karnych”; wyrok z dnia 4 października 2024 r. (wielka izba), *Real Madrid Club de Fútbol* (C-633/22, [EU:C:2024:843](#)), omówiony w sekcji XI.2 „Rozporządzenie nr 44/2001 w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych”; wyrok z dnia 14 marca 2024 r., *D & A Pharma/Komisja* (C-291/22 P, [EU:C:2024:228](#)), omówiony w sekcji XIV.2 „Produkty lecznicze stosowane u ludzi”; wyrok z dnia 5 marca 2024 r. (wielka izba), *Défense Active des Amateurs d’Armes i in.* (C-234/21, [EU:C:2024:200](#)), omówiony w sekcji XIV.3 „Kontrola nabywania i posiadania broni”; wyrok z dnia 20 lutego 2024 r., (wielka izba), *X (Brak wskazania przyczyny wypowiedzenia)* (C-715/20, [EU:C:2024:139](#)), omówiony w sekcji XVII.1 „Ochrona pracowników zatrudnionych na czas określony”; wyrok z dnia 25 czerwca 2024 r. (wielka izba), *Ilva i in.* (C-626/22, [EU:C:2024:542](#)), omówiony w sekcji XVIII „Środowisko naturalne”; wyrok z dnia 29 lipca 2024 r. (wielka izba), *Alchaster* (C-202/24, [EU:C:2024:649](#)), omówiony w sekcji XIX.2 „Treść i zakres”; wyrok z dnia 10 września 2024 r. (wielka izba), *Neves 77 Solutions* (C-351/22, [EU:C:2024:723](#)), omówiony w sekcji XX.1 „Środki ograniczające”; wyrok z dnia 10 września 2024 r. (wielka izba), *KS i in./Rada i in.* (C-29/22 P i C-44/22 P, [EU:C:2024:725](#)), omówiony w sekcji XX.2 „Skarga o odszkodowanie i zadośćuczynienie”.

ogółu sędziów sądu uprawnienie do przyjmowania wiążących „stanowisk prawnych”, również w sprawach, w których odbyła się już narada sędziowska

Wielka izba Trybunału uznała, że działający w sądzie krajowym mechanizm wewnętrzny przewidujący ingerencję w proces decyzyjny składu orzekającego rozpoznającego sprawę ze strony innych sędziów danego sądu w celu zapewnienia spójności jego orzecznictwa jest nie do pogodzenia z wymogami nieodłącznie związanymi z prawem do skutecznej ochrony sądowej oraz do rzetelnego procesu sądowego.

Visoki trgovački sud (apelacyjny sąd gospodarczy, Chorwacja), rozpoznający trzy środki odwoławcze od postanowień wydanych w postępowaniach upadłościowych, zwrócił się w tej kwestii do Trybunału. Sąd odsyłający, orzekając w składach złożonych z trzech sędziów, rozpoznał te trzy środki odwoławcze i jednomyślnie je oddalił, utrzymując tym samym w mocy orzeczenia wydane w pierwszej instancji. Sędziowie tego sądu podpisali swoje orzeczenia, a następnie przekazali je do biura rejestracji orzeczeń sądowych tego sądu².

Tymczasem sędzia pełniący obowiązki w biurze rejestracji orzeczeń sądowych (zwany dalej „sędzią dokonującym wpisu do rejestru”) odmówił wpisania tych trzech orzeczeń do rejestru i przekazał je ponownie właściwym składom orzekającym wraz z pismem informującym, że nie podziela on przyjętych rozstrzygnięć. W dwóch z tych spraw (C-554/21 i C-622/21) sędzia ten wspominał o innych orzeczeniach sądu odsyłającego zawierających rozstrzygnięcia odmienne od tych przyjętych w sprawach w postępowaniach głównych. W trzeciej sprawie (C-727/21) wskazał on, że nie zgadza się z wykładnią prawną przyjętą przez skład orzekający, jednak nie powołał się na jakiegokolwiek inne orzeczenie sądowe.

Następnie w sprawie C-727/21 skład orzekający zebrał się w celu przeprowadzenia nowej narady. Po ponownym przeanalizowaniu środka odwoławczego i opinii sędziego dokonującego wpisu do rejestru, postanowił on nie zmieniać wcześniej przyjętego rozstrzygnięcia. W związku z tym wydał on nowe orzeczenie sądowe i przekazał je do biura rejestracji.

Opowiadając się za odmiennym rozstrzygnięciem prawnym, sędzia dokonujący wpisu do rejestru przekazał wspomnianą sprawę w postępowaniu głównym wydziałowi ds. sporów gospodarczych i innych sporów sądu odsyłającego. Wydział ten przyjął następnie „stanowisko prawne”, w którym poparł rozstrzygnięcie, za którym opowiedział się sędzia dokonujący wpisu do rejestru. W dalszej kolejności ta sama sprawa w postępowaniu głównym została przekazana odnośnemu składowi orzekającemu w celu wydania przez niego rozstrzygnięcia zgodnie z tym „stanowiskiem prawnym”.

Powziąwszy wątpliwości co do zgodności z prawem Unii mechanizmu przewidującego ingerowanie w proces decyzyjny przez sędziego dokonującego wpisu do rejestru oraz innych sędziów sądu, którzy przyjmują „stanowiska prawne”, sąd odsyłający postanowił zwrócić się do Trybunału w trybie prejudycjalnym.

Ocena Trybunału

Trybunał podkreślił na wstępie, że wszelkie środki lub praktyki krajowe mające na celu uniknięcie rozbieżności w orzecznictwie lub zarządzenie im i zapewnienie w ten sposób pewności prawa nierozzerwalnie związanej z zasadą państwa prawnego muszą być zgodne z wymogami wynikającymi z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

² Zgodnie z art. 177 ust. 3 Sudski poslovník (regulaminu postępowania przed sądami), który stanowi: „W sądach drugiej instancji sprawa jest uznana za zakończoną w momencie wysłania orzeczenia z gabinetu sędziego, po tym jak sprawa wróci z biura rejestracji orzeczeń sądowych. Biuro rejestracji orzeczeń sądowych powinno w możliwie najkrótszym terminie od dnia otrzymania aktu zwrócić je do gabinetu sędziego. Sekretariat sądowy w terminie kolejnych 8 dni wysyła orzeczenie z sądu”.

W pierwszej kolejności przeanalizował on, w świetle powyższych wymogów, praktykę, zgodnie z którą orzeczenie sądowe wydane przez skład orzekający rozpoznający sprawę można uznać za ostateczne i wysłać do stron tylko wtedy, gdy jego treść zostanie zatwierdzona przez sędziego dokonującego wpisu do rejestru niezasiadającego w tym składzie orzekającym.

W tym względzie zwrócił on uwagę, że o ile sędzia dokonujący wpisu do rejestru nie może zastąpić własną oceną oceny składu orzekającego rozpoznającego daną sprawę, o tyle może on faktycznie zablokować wpis do rejestru wydanego orzeczenia sądowego, a tym samym uniemożliwić zakończenie procesu podejmowania decyzji i doręczenie tego orzeczenia stronom. Może on zatem przekazać sprawę temu składowi orzekającemu w celu ponownego rozważenia przyjętego rozstrzygnięcia w świetle własnych uwag prawnych tego sędziego oraz – w razie dalszego braku zgody ze wspomnianym składem orzekającym – wystąpić do przewodniczącego danego wydziału o zwołanie posiedzenia wydziału w celu przyjęcia przez to posiedzenie wydziału „stanowiska prawnego”, które będzie wiążące między innymi dla tego składu orzekającego. Taka praktyka skutkuje umożliwieniem ingerencji sędziego dokonującego wpisu do rejestru w daną sprawę, która to ingerencja może prowadzić do tego, że sędzia ten wpłynie na ostateczne rozstrzygnięcie, które zostanie przyjęte w tej sprawie.

Tymczasem, po pierwsze, nie wydaje się, aby uregulowanie krajowe, o którym mowa w postępowaniach głównych, przewidywało tego rodzaju ingerencję sędziego dokonującego wpisu do rejestru. Po drugie, ingerencja ta następuje po tym, jak skład orzekający, któremu przydzielono daną sprawę, wyda orzeczenie sądowe po przeprowadzeniu narady sędziowskiej, chociaż sędzia ten nie zasiada w tym składzie orzekającym, a zatem nie uczestniczył we wcześniejszych etapach postępowania, które doprowadziło do wydania tego orzeczenia. Po trzecie, nie wydaje się nawet, aby uprawnienie sędziego dokonującego wpisu do rejestru do ingerowania podlegało wyraźnie określonym obiektywnym kryteriom odzwierciedlającym szczególne względy uzasadniające i pozwalającym zapobiec wykonywaniu uprawnień dyskrecyjnych.

Biorąc pod uwagę te okoliczności, Trybunał orzekł, że ingerencja tego sędziego dokonującego wpisu do rejestru jest nie do pogodzenia z wymogami nieodłącznie związanymi z prawem do skutecznej ochrony sądowej.

W drugiej kolejności Trybunał zbadał uregulowanie krajowe, które uprawnia posiedzenie wydziału sądu krajowego do tego, by wymóc na składzie orzekającym rozpoznającym daną sprawę, poprzez przyjęcie „stanowiska prawnego”, zmianę treści wydanego wcześniej przez ten skład orzeczenia sądowego, mimo że w tym posiedzeniu wydziału uczestniczą również sędziowie inni niż sędziowie zasiadający w tym składzie orzekającym oraz, w stosownym wypadku, osoby niezwiązane z danym sądem, przed którymi strony nie mają możliwości przedstawienia swoich argumentów.

W tym względzie zauważył on, że interwencja posiedzenia wydziału pozwala de facto na ingerencję ogółu sędziów uczestniczących w tym posiedzeniu wydziału w ostateczne rozstrzygnięcie sprawy, które było uprzednio przedmiotem narady sędziowskiej i zostało przyjęte przez właściwy skład orzekający, lecz nie zostało jeszcze wpisane do rejestru i wysłane. W istocie perspektywa, że w przypadku gdy ten skład orzekający podtrzyma pogląd prawny odmienny od tego przyjmowanego przez sędziego dokonującego wpisu do rejestru, jego orzeczenie sądowe zostanie poddane kontroli posiedzenia wydziału, podobnie jak zobowiązanie wspomnianego składu orzekającego do zastosowania się – mimo odbycia narady sędziowskiej – do „stanowiska prawnego”, które zostałoby określone przez to posiedzenie wydziału, mogą mieć wpływ na ostateczną treść tego orzeczenia.

Tymczasem, po pierwsze, nie wydaje się, aby przysługujące posiedzeniu wydziału uprawnienie do interweniowania, o którym mowa w postępowaniu głównym, w wystarczającym stopniu podlegało obiektywnym i stosowanym jako takie kryteriom. W szczególności z przepisu przewidującego zwołanie

posiedzenia wydziału³ nie wynika, że posiedzenie to może zostać zwołane, tak jak w sprawie C-727/21, jedynie z tego powodu, że sędzia dokonujący wpisu do rejestru nie podziela poglądu prawnego reprezentowanego przez właściwy skład orzekający. Po drugie, strony w żadnym momencie nie są informowane o zwołaniu posiedzenia wydziału i przyjęciu przez to posiedzenie „stanowiska prawnego”, które jest wiążące w szczególności dla składu orzekającego rozpoznającego tę sprawę. Wydaje się zatem, że strony te nie mają możliwości skorzystania z przysługujących im praw procesowych przed takim posiedzeniem wydziału.

W świetle tych okoliczności Trybunał orzekł, że rozpatrywane uregulowanie krajowe jest nie do pogodzenia z wymogami nieodłącznie związanymi z prawem do skutecznej ochrony sądowej oraz do rzetelnego procesu sądowego.

Trybunał uściślił dodatkowo, że w celu uniknięcia rozbieżności w orzecznictwie lub zaradzenia im i zapewnienia w ten sposób pewności prawa nierozzerwalnie związanej z zasadą państwa prawnego mechanizm proceduralny, który pozwala sędziemu sądu krajowego niezasiadającemu we właściwym składzie orzekającym na przekazanie sprawy powiększonemu składowi tego sądu, nie narusza wymogów wynikających z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, pod warunkiem że sprawa nie była jeszcze przedmiotem narady sędziowskiej przeprowadzonej przez pierwotnie wyznaczony skład orzekający, że okoliczności, w których takie przekazanie może zostać dokonane, zostały jasno określone w mającym zastosowanie ustawodawstwie i że wspomniane przekazanie nie pozbawia zainteresowanych osób możliwości uczestniczenia w postępowaniu przed tym powiększonym składem orzekającym. Ponadto o takim przekazaniu zawsze może zadecydować pierwotnie wyznaczony skład orzekający.

Wyrok z dnia 29 lipca 2024 r. (wielka izba), protectus (C-185/23, [EU:C:2024:657](#))

Odesłanie prejudycjalne – Decyzja 2013/488/UE – Informacje niejawne – Świadczenie bezpieczeństwa przemysłowego – Cofnięcie świadectwa – Nieujawnianie informacji niejawnych stanowiących podstawę cofnięcia – Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Obowiązek uzasadnienia – Dostęp do akt – Zasada kontradyktoryjności – Artykuł 51 Karty praw podstawowych – Stosowanie prawa Unii

Trybunał w składzie wielkiej izby, do którego Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (najwyższy sąd administracyjny Republiki Słowackiej) zwrócił się z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie dotyczącej mającego za podstawę informacje niejawne cofnięcia świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego, przedstawił wyjaśnienia dotyczące wyważenia, jakiego należy dokonać pomiędzy prawem do skutecznego środka prawnego a interesami uzasadniającymi nieujawnienie pewnych informacji niejawnych.

We wrześniu 2018 r. słowacki krajowy urząd bezpieczeństwa (zwany dalej „KUB”) wydał spółce protectus s.r.o. poświadczenie bezpieczeństwa przemysłowego upoważniające ją do dostępu do informacji niejawnych na mocy prawa krajowego. W listopadzie 2018 r. KUB wydał jej poza tym świadectwo bezpieczeństwa przemysłowego na poziomie „SECRET UE/EU SECRET”. Na podstawie tego świadectwa została ona upoważniona do dostępu do informacji niejawnych UE (zwanymi dalej „EUCI”).

Następnie KUB powziął informacje jawne wskazujące w szczególności na to, że przeciwko spółce protectus lub członkom jej zarządu prowadzono postępowania przygotowawcze, że zawarła ona umowy ze spółkami, przeciwko którym toczyło się takie postępowanie, oraz że zachodzą podejrzenia,

³ Artykuł 40 ust. 1 Zakon o sudovima (ustawy o sądach) przewiduje, że posiedzenie wydziału lub sędziów jest zwoływane także wtedy, kiedy zostanie stwierdzone, że przy stosowaniu ustawy między poszczególnymi wydziałami, izbami lub sędziami istnieją różnice co do jej wykładni, lub kiedy w jednym wydziale izba lub sędzia odstąpi od wcześniej przyjętego stanowiska prawnego.

iz skarżąca i inna spółka, będąc pod wspólną kontrolą, brały udział w tych samych przetargach. KUB uzyskał również inne informacje, które zostały uznane za „dowody z dokumentów niejawnych”.

KUB umożliwił spółce protectus zajęcie stanowiska co do informacji jawnych, którymi dysponował. Decyzją wydaną w sierpniu 2020 r., opartą częściowo na informacjach niejawnych, organ ten, po pierwsze, uchylił poświadczenie bezpieczeństwa przemysłowego skarżącej na tej podstawie, że wykazano, iż stanowi ona ryzyko dla bezpieczeństwa, a po drugie – w następstwie uchylenia tego poświadczenia bezpieczeństwa przemysłowego – uchylił świadectwo bezpieczeństwa przemysłowego skarżącej.

Decyzją komisji rady narodowej Republiki Słowackiej ds. kontroli decyzji KUB wydaną w listopadzie 2020 r. oddalono odwołanie wniesione przez skarżącą od tej decyzji KUB. We wrześniu 2022 r. KUB przekazał sądowi odsyłającemu, do którego wniesiono skargę na decyzję tej komisji, całość akt, w tym dowody z dokumentów niejawnych.

W październiku 2022 r. prezes izby rozpoznającej skargę wniesioną przez skarżącą najpierw wyłączył możliwość wglądu do niejawnych części akt, a następnie oddalił wniosek adwokata skarżącej o wgląd do dowodów z dokumentów niejawnych, zwracając się jednocześnie do KUB o rozważanie możliwości udostępnienia tych dowodów. W listopadzie 2022 r. organ ten wydał zgodę na udostępnienie dwóch dowodów z dokumentów niejawnych, jednocześnie odmawiając udostępnienia pozostałych rozpatrywanych dowodów z dokumentów niejawnych z uzasadnieniem, że mogłoby to prowadzić do ujawnienia źródeł informacji.

W styczniu 2023 r. adwokat skarżącej, opierając się w szczególności na art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”), złożył ponownie wniosek o umożliwienie wglądu do całości dowodów z dokumentów.

W tym kontekście, po pierwsze, sąd odsyłający postanowił zwrócić się do Trybunału z pytaniem dotyczącym możliwości zastosowania Karty do sporu w postępowaniu głównym. W tej kwestii sąd ten wskazuje w szczególności, że decyzja 2013/488 w sprawie ochrony EUCI⁴ nakłada na państwa członkowskie pewne konkretne obowiązki w odniesieniu do postępowań sprawdzających dotyczących osób fizycznych lub prawnych posiadających zdolność prawną do zawierania umów, co może oznaczać, że rozpatrywane uregulowanie stanowi wykonanie tej decyzji. Po drugie, w razie gdyby Karta miała zastosowanie do sporu, sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o wyjaśnienie, w jakim zakresie słowackie uregulowanie i praktyka dotyczące dostępu do informacji niejawnych w ramach postępowań mających na celu zakwestionowanie uchylenia poświadczeń lub świadectw bezpieczeństwa przemysłowego są zgodne z prawem do skutecznego środka prawnego ustanowionym w art. 47 Karty.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności, co się tyczy zakresu stosowania Karty, Trybunał zbadał najpierw możliwość jej zastosowania do cofnięcia poświadczenia bezpieczeństwa przemysłowego umożliwiającego dostęp do informacji, którym państwo członkowskie nadało klauzulę tajności. Zauważył on w tym względzie, że prawo Unii nie zawiera na tym etapie swojego rozwoju aktu ustanawiającego ogólne normy dotyczące decyzji podejmowanych przez państwa członkowskie dla celów udzielenia dostępu do informacji niejawnych na podstawie uregulowań krajowych. W szczególności decyzja 2013/488, do której odwołuje się sąd odsyłający w odniesieniu do EUCI, nie zawiera przepisów regulujących taki dostęp. W związku z tym nie wydaje się, że celem lub skutkiem uregulowania krajowego regulującego cofnięcie poświadczenia bezpieczeństwa przemysłowego rozpatrywanego w postępowaniu głównym

⁴ Decyzja Rady 2013/488/UE z dnia 23 września 2013 r. w sprawie przepisów bezpieczeństwa dotyczących ochrony informacji niejawnych UE (Dz.U. 2013, L 274, s. 1).

jest wykonanie przepisu prawa Unii. Tym samym cofnięcie poświadczenia bezpieczeństwa przemysłowego, takiego jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, nie wiąże się ze stosowaniem prawa Unii w rozumieniu Karty.

Następnie, co się tyczy stosowania Karty do cofnięcia świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego upoważniającego do dostępu do EUCI, Trybunał wskazał, że instytucje Unii przyjęły określone akty mające regulować ochronę takich informacji w ramach ich funkcjonowania. W szczególności, w świetle ustanowionych w decyzji 2013/488 przepisów nakładających obowiązki na państwa członkowskie⁵, należy uznać, że środki, które przyjmują one w celu zapewnienia bezpieczeństwa przemysłowego poprzez ograniczenie dostępu do EUCI związanych z umowami zawartymi przez Radę w drodze wydawania i kontroli krajowych świadectw bezpieczeństwa przemysłowego (SBP), stanowią stosowanie prawa Unii. Cofnięcie przez organ krajowy SBP w rozumieniu tej decyzji wiąże się w szczególności z takim wykonaniem. Cofnięcie takie stanowi bowiem zakwestionowanie upoważnienia, którego wydanie i, przynajmniej częściowo, skutki przewidziano w decyzji 2013/488⁶.

W konsekwencji Trybunał orzekł, że dokonywana przez sąd krajowy kontrola zgodności z prawem decyzji dotyczącej cofnięcia poświadczenia bezpieczeństwa przemysłowego umożliwiającego dostęp do informacji, którym państwo członkowskie nadało klauzulę tajności, nie ma za przedmiot aktu stanowiącego przejaw stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty. Natomiast dokonywana przez taki sąd kontrola zgodności z prawem decyzji dotyczącej cofnięcia, w następstwie cofnięcia tego poświadczenia bezpieczeństwa przemysłowego, świadectwa bezpieczeństwa przemysłowego upoważniającego do dostępu do EUCI zgodnie z art. 11 i załącznikiem V do decyzji 2013/488 ma za przedmiot akt stanowiący przejaw stosowania prawa Unii.

W drugiej kolejności, w odniesieniu do kwestii zgodności uregulowania i praktyki takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym z art. 47 Karty, Trybunał zbadał najpierw, czy rozpatrywana sytuacja jest objęta zakresem stosowania tego postanowienia. Podkreślił on w tym względzie, że z załącznika V do decyzji 2013/488 wynika, iż dostęp podmiotu gospodarczego do EUCI w celu zawarcia z Radą lub wykonania zawartej z nią umowy niejawniej jest uzależniony od posiadania SBP. Trybunał rozważył również system mający zastosowanie na mocy tej decyzji do udziału wykonawców w umowach niejawnych wymagających dostępu w ich obiektach do EUCI podczas wykonywania tych umów lub na etapie poprzedzającym ich zawarcie, co zakłada posiadanie SBP. Otóż cofnięcie SBP skutkuje utratą przez dany podmiot gospodarczy upoważnienia do dostępu do EUCI dla celów zawarcia i wykonania umowy niejawniej. W związku z tym takie cofnięcie oznacza w szczególności, że podmiot ten zostanie pozbawiony przysługującej mu przed tym cofnięciem możliwości uczestniczenia w etapie poprzedzającym zawarcie umowy niejawniej z Radą i zawarcia z nią przez tę instytucję takiej umowy w razie wyboru jego oferty. W konsekwencji takiemu podmiotowi gospodarczemu powinno przysługiwać zgodnie z art. 47 Karty prawo do skutecznego środka prawnego w celu zakwestionowania cofnięcia jego SBP.

Następnie, co się tyczy minimalnych gwarancji, jakie powinien spełniać taki środek, Trybunał wskazał, że w sytuacji, w której cofnięcie SBP opiera się wyłącznie na cofnięciu innego poświadczenia bezpieczeństwa, kontrola sądowa cofnięcia tego SBP będzie mogła być skuteczna jedynie w zakresie, w jakim były posiadacz wspomnianego SBP może mieć dostęp do powodów uzasadniających cofnięcie tego innego poświadczenia. O ile nadrzędne względy dotyczące w szczególności ochrony bezpieczeństwa państwa lub stosunków międzynarodowych mogą stać na przeszkodzie przekazaniu

⁵ Trybunał odniósł się w szczególności do art. 1 ust. 2, art. 11 ust. 2, 5 i 7, art. 15 ust. 3 lit. c), art. 16 ust. 3 lit. a) ppkt (i) decyzji 2013/488 oraz załącznika V do tej decyzji.

⁶ Dokładniej rzecz ujmując, Trybunał zauważył, że wydanie tego upoważnienia jest przewidziane w art. 11 ust. 5 wspomnianej decyzji w związku z pkt 8 załącznika V do tej decyzji, natomiast jego skutki zostały częściowo określone w szczególności w art. 11 ust. 5 oraz w pkt 11 załącznika V do tej decyzji.

byłemu posiadaczowi SBP informacji, na których opiera się cofnięcie owego SBP, o tyle jednak na właściwym sądzie krajowym ciąży obowiązek zastosowania w ramach jego kontroli sądowej metod pozwalających na pogodzenie tych nadrzędnych względów z koniecznością zagwarantowania stronie przestrzegania jej uprawnień procesowych, takich jak prawo do bycia wysłuchanym oraz zasada kontradiktoryjności.

W tym celu państwa członkowskie powinny wprowadzić skuteczną kontrolę sądową zarówno istnienia i zasadności powodów przytoczonych przez właściwy organ krajowy w związku z bezpieczeństwem państwa w celu odmowy ujawnienia całości lub części informacji, na których opiera się cofnięcie SBP w rozumieniu decyzji 2013/488, jak i zgodności z prawem tego cofnięcia. W tych ramach właściwy sąd powinien mieć możliwość zapoznania się ze wszystkimi tymi informacjami.

W odniesieniu do wymogów, jakim powinna odpowiadać sądowa kontrola istnienia i zasadności powodów przytoczonych przez właściwy organ krajowy w związku z bezpieczeństwem danego państwa członkowskiego, jest istotne, by zadaniem sądu było przeprowadzenie niezależnej analizy wszystkich okoliczności prawnych i faktycznych podniesionych przez właściwy organ krajowy w celu dokonania oceny, czy nadrzędne względy rzeczywiście stoją na przeszkodzie powiadomieniu o całości lub części powodów, na których oparto rozpatrywane cofnięcie, i odnoszących się do nich dowodów. Jeżeli sąd ten dojdzie do wniosku, że bezpieczeństwo państwa nie stoi na przeszkodzie powiadomieniu, przynajmniej w części, o takich powodach lub dowodach, powinien on dać właściwemu organowi krajowemu możliwość powiadomienia zainteresowanego o brakujących powodach i dowodach. Jeżeli organ ten nie zezwoli na takie powiadomienie, wspomniany sąd przeprowadza badanie zgodności z prawem takiego cofnięcia wyłącznie na podstawie powodów i dowodów, które zostały podane do wiadomości. W przeciwnym razie, jeżeli okaże się, że nadrzędne względy rzeczywiście stoją na przeszkodzie powiadomieniu zainteresowanego o takich powodach lub dowodach, sądowa kontrola zgodności z prawem tego cofnięcia powinna zostać przeprowadzona w ramach postępowania wyważającego wymogi wynikające z tych nadrzędnych względów oraz wymogi związane z prawem do skutecznej ochrony sądowej, w szczególności prawo do poszanowania zasady kontradiktoryjności. W każdym razie zainteresowanego należy powiadomić o zasadniczych powodach, na których oparto wspomniane cofnięcie.

W konsekwencji Trybunał stwierdził, po pierwsze, że art. 47 Karty nie stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu i praktyce krajowej, zgodnie z którymi decyzja dotycząca cofnięcia SBP w rozumieniu decyzji 2013/488 nie wskazuje informacji niejawnych uzasadniających to cofnięcie z uwagi na nadrzędne względy dotyczące na przykład ochrony bezpieczeństwa państwa lub stosunków międzynarodowych, gdy jednocześnie jest przewidziane, że sąd właściwy do dokonania oceny zgodności z prawem wspomnianego cofnięcia ma dostęp do tych informacji, a adwokat byłego posiadacza tego SBP może mieć dostęp do tych informacji wyłącznie za zgodą zainteresowanych organów krajowych i pod warunkiem zagwarantowania ich poufności. Sąd ten powinien jednak zapewnić, by nieujawnienie informacji ograniczało się do tego, co ściśle konieczne, oraz by były posiadacz wspomnianego SBP został powiadomiony w każdym wypadku o zasadniczych powodach tego cofnięcia w sposób, który należy uwzględnić konieczną poufność dowodów.

Po drugie, w razie gdyby art. 47 Karty stał na przeszkodzie takiemu uregulowaniu i takiej praktyce, nie wymaga on od właściwego sądu krajowego samodzielnego przekazania byłemu posiadaczowi SBP, w stosownym przypadku za pośrednictwem jego adwokata, pewnych informacji niejawnych, jeżeli nieprzekazanie tych informacji byłemu posiadaczowi lub jego adwokatowi nie okazuje się uzasadnione. Dokonanie tego należy w stosownym przypadku do właściwego organu krajowego. Jeżeli organ ten nie zezwoli na to przekazanie, ów sąd przeprowadza badanie zgodności z prawem cofnięcia tego SBP wyłącznie na podstawie powodów i dowodów, które zostały podane do wiadomości.

2. Zasada ne bis in idem

Wyrok z dnia 25 stycznia 2024 r., Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova (C-58/22, [EU:C:2024:70](#))

Odesłanie prejudycjalne – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 50 – Zasada ne bis in idem – Postępowanie karne wszczęte in rem – Postanowienie prokuratora o umorzeniu postępowania – Dopuszczalność późniejszego postępowania karnego wszczętego in personam w odniesieniu do tych samych czynów – Przesłanki, które muszą zostać spełnione, aby można było uznać, że wobec danej osoby wydany został prawomocny wyrok karny – Wymóg pogłębionego postępowania przygotowawczego – Brak przesłuchania ewentualnego świadka – Brak przesłuchania zainteresowanej osoby w charakterze „podejrzanego”

Trybunał, do którego Curtea de Apel Craiova (sąd apelacyjny w Krajowie) zwrócił się w trybie prejudycjalnym, dokonał uściśleń w odniesieniu do „bis” i „idem” – dwóch składników zasady ne bis in idem, zapisanej w art. 50 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”)⁷ w kontekście sprawy, w której drugie postępowanie karne wszczęte wobec danej osoby zostało umorzone ze względu na istnienie postanowienia o umorzeniu wydanego przez prokuraturę w pierwszym postępowaniu, z którego to postanowienia nie wynika w sposób oczywisty, że zbadano sytuację prawną tej osoby jako odpowiedzialnej na gruncie karnym za czyny stanowiące ścigane przestępstwo.

W dniu 30 kwietnia 2015 r., w trakcie posiedzenia spółdzielni BX, będąca prezesem tej spółdzielni NR miała zażądać od niektórych z pracowników zapłaty pewnej kwoty pieniędzy, której była dłużnikiem, w przeciwnym wypadku zapowiadając rozwiązanie z nimi umów o pracę. Ponieważ jej żądania nie zostały spełnione, wydała ona i podpisała decyzje o rozwiązaniu tych umów.

Zainteresowani złożyli wówczas dwa zawiadomienia przeciwko NR, które zostały zarejestrowane odpowiednio w Parchet de pe lângă Judecătoria Slatina (prokuraturze przy sądzie rejonowym w Slatinie, Rumunia) pod sygnaturą 673/P/2016 i w Parchet de pe lângă Tribunalul Olt (prokuraturze przy sądzie okręgowym w Alucie, Rumunia) pod sygnaturą 47/P/2016.

W sprawie 673/P/2016, po wszczęciu postępowania karnego in rem w odniesieniu do przestępstwa szantażu, prokurator prowadzący tę sprawę, na podstawie wniosku organu policji prowadzącego dochodzenie, wydał postanowienie o umorzeniu postępowania (zwane dalej „przedmiotowym postanowieniem o umorzeniu postępowania”). Zawiadamiający o przestępstwie nie zaskarżyli w terminie tego postanowienia. Ponadto wniosek prokuratora naczelnego dotyczący wznowienia postępowania nie został uwzględniony przez izbę postępowania wstępnego właściwego sądu.

W sprawie 47/P/2016 postępowanie karne zostało wszczęte in personam przeciwko NR o przestępstwo korupcji biernej. Zakończyło się ono wyrokiem Tribunalul Olt (sądu okręgowego w Alucie, Rumunia) skazującym ją na karę pozbawienia wolności z zawieszeniem jej wykonania. W następstwie apelacji wniesionej przez NR wyrok ten został uchylony przez sąd odsyłający – sąd apelacyjny w Krajowie wyrokiem karnym o sygnaturze 1207/2020 ze względu na podnoszone naruszenie zasady ne bis in idem, zapisane w art. 50 Karty.

⁷ 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”.

Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższy sąd kasacyjny), rozpoznając skargę kasacyjną wniesioną przez od tego ostatniego wyroku przez Parchet de pe lângă Curtea de Apel Craiova (prokuraturę przy sądzie apelacyjnym w Krajowie), uznał zasadniczo, że sąd ten błędnie przyjął możliwość zastosowania zasady ne bis in idem, skoro postanowienie o umorzeniu postępowania nie zostało poprzedzone jakąkolwiek oceną sprawy 673/P/2016 co do istoty i nie zostało należycie uzasadnione, a zatem nie można uznać, że spowodowało ono wygaśnięcie prawa oskarżyciela publicznego do oskarżania. Sąd ten uchylił wyrok karny o sygnaturze 1207/2020 i przekazał sprawę sądowi odsyłającemu do ponownego rozpoznania.

Rozpoznając sprawę ponownie sąd odsyłający postanowił zwrócić się do Trybunału z pytaniem, w jaki sposób należy interpretować zasadę ne bis in idem w rozumieniu art. 50 Karty w okolicznościach takich jak w sprawie w postępowaniu głównym.

Ocena Trybunału

Trybunał przypomniał, że stosowanie zasady ne bis in idem zależy od spełnienia podwójnej przesłanki, a mianowicie, po pierwsze, istnienia wcześniejszego prawomocnego orzeczenia (przesłanka „bis”), a po drugie, tożsamości czynów będących przedmiotem wcześniejszego orzeczenia oraz późniejszych postępowań lub późniejszych orzeczeń (przesłanka „idem”).

Co się tyczy przesłanki „bis”, aby można było uznać, że wobec danej osoby wydano „prawomocny wyrok” karny w odniesieniu do zarzucanych jej czynów w rozumieniu art. 50 Karty, konieczne jest, w pierwszej kolejności, by prawo oskarżyciela publicznego do oskarżania ostatecznie wygasło zgodnie z prawem krajowym. W niniejszej sprawie w zakresie, w jakim, po pierwsze, zawiadamiający w postępowaniu głównym nie zaskarżył postanowienia o umorzeniu postępowania oraz, po drugie, oddalony został wniosek o zatwierdzenie wznowienia postępowania karnego zarządzonego przez prokuratora naczelnego prokuratury przy sądzie rejonowym w Slatinie, wydaje się, że w sprawie 673/P/2016 prawo oskarżyciela publicznego do oskarżania ostatecznie wygasło i przedmiotowe postanowienie o umorzeniu postępowania uprawomocniło się – z zastrzeżeniem weryfikacji, które powinien przeprowadzić sąd odsyłający

W drugiej kolejności, aby można było uznać, że wobec danej osoby wydano „prawomocny wyrok” karny w odniesieniu do zarzucanych jej czynów w rozumieniu art. 50 Karty, konieczne jest, aby decyzja kończąca postępowanie karne zapadła w następstwie oceny sprawy do istoty, a nie jedynie ze względów proceduralnych. W omawianej sprawie uznanie, że przedmiotowe postanowienie o umorzeniu postępowania spełnia przesłankę dotyczącą oceny sprawy 673/P/2016 co do istoty, może nastąpić tylko w zakresie, w jakim postanowienie to zawiera ocenę materialnych elementów danego przestępstwa, w szczególności takich jak analiza odpowiedzialności karnej NR jako domniemanego sprawcy tego przestępstwa. Tymczasem brak przesłuchania świadków obecnych na posiedzeniu spółdzielni BX z dnia 30 kwietnia 2015 r. może wskazywać na brak takiej analizy – z zastrzeżeniem weryfikacji, które powinien przeprowadzić sąd odsyłający.

Jeśli chodzi o przesłankę „idem”, z samego brzmienia art. 50 Karty wynika, że wprowadza on zakaz ponownego sądenia lub karania w postępowaniu karnym tej samej osoby za ten sam czyn zabroniony. W tym względzie Trybunał uściślił, że aby można było uznać, że wobec danej osoby wydano „prawomocny wyrok” w odniesieniu do zarzucanych jej czynów w rozumieniu art. 50 Karty, z wydanego orzeczenia powinno jasno wynikać, że w toku dochodzenia poprzedzającego to orzeczenie, niezależnie od tego, czy dochodzenie to zostało wszczęte in rem, czy in personam, jej sytuacja prawna jako osoby odpowiedzialnej na gruncie karnym za czyny stanowiące ścigane przestępstwa została zbadana i – w przypadku postanowienia o umorzeniu postępowania wydanego przez prokuraturę – wykluczona. Jeżeli tak nie jest, czego zbadanie należy do sądu odsyłającego, zasada ne bis in idem nie ma zastosowania i w konsekwencji takiej osoby nie można uznać za prawomocnie uniewinnioną w rozumieniu art. 50 Karty.

II. Zasady ogólne prawa Unii: zasady równoważności i skuteczności⁸

Wyrok z dnia 9 kwietnia 2024 r. (wielka izba), Profi Credit Polska (Wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem) (C-582/21, [EU:C:2024:282](#))

Odesłanie prejudycjalne – Zasady prawa Unii – Artykuł 4 ust. 3 TUE – Zasada lojalnej współpracy – Autonomia proceduralna – Zasady równoważności i skuteczności – Zasada wykładni zgodnej prawa krajowego – Przepisy krajowe przewidujące nadzwyczajny środek zaskarżenia pozwalający na wznowienie postępowania cywilnego zakończonego prawomocnym orzeczeniem – Podstawy – Późniejsze orzeczenie sądu konstytucyjnego stwierdzające niezgodność z konstytucją przepisu prawa krajowego, na podstawie którego wydano to orzeczenie – Pozbawienie możliwości działania wskutek naruszenia prawa – Szerokie stosowanie tego środka zaskarżenia – Domniemane naruszenie prawa Unii wynikające z późniejszego wyroku Trybunału orzekającego w przedmiocie wykładni tego prawa na podstawie art. 267 TFUE – Dyrektywa 93/13/EWG – Nieuczciwe warunki w umowach konsumenckich – Wyrok zaoczny – Brak kontroli z urzędu ewentualnie nieuczciwego charakteru warunków umownych

Rozpatrując wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Sąd Okręgowy Warszawa-Praga⁹ (Polska), Trybunał w składzie wielkiej izby dokonał wykładni art. 4 ust. 3 TUE¹⁰, zasady równoważności i zasady wykładni zgodnej prawa krajowego w związku z ochroną konsumentów przed nieuczciwymi warunkami umownymi, w sytuacji gdy sąd krajowy, który uwzględnił w drodze prawomocnego wyroku zaocznego żądanie przedsiębiorcy oparte na umowie zawartej z konsumentem, zaniechał zbadania z urzędu ewentualnego istnienia nieuczciwych warunków w tej umowie z naruszeniem zobowiązań ciążących na nim na mocy dyrektywy 93/13¹¹.

W postępowaniu głównym FY zawarła z Profi Credit Polska S.A. w Bielsku Białej (zwaną dalej „Profi Credit Polska”), przedsiębiorstwem udzielającym pożyczek konsumenckich, umowę pożyczki. Spłata pożyczki była zabezpieczona wekslem własnym niezupełnym (in blanco) wystawionym i podpisanym przez FY, który został następnie uzupełniony przez Profi Credit Polska.

⁸ W niniejszej sekcji należy również przywołać następujące wyroki: wyrok z dnia 19 grudnia 2024 r. (wielka izba), **Kaduna** (C-244/24 i C-290/24, [EU:C:2024:1038](#)), omówiony w sekcji IX.1 „Polityka azylowa”; wyrok z dnia 29 lutego 2024 r., **Raad van bestuur va de Sociale verzekeringsbank (Przeniesienie renty rodzinnej)** (C-549/22, [EU:C:2024:184](#)), omówiony w sekcji XIX.2 „Treść i zakres”; wyrok z dnia 4 października 2024 r. (wielka izba), **Litwa i in./Parlament i Rada (Pakiet mobilności)** (od C-541/20 do C-555/20, [EU:C:2024:818](#)), omówiony w sekcji XII „Transport”.

⁹ Zwany dalej „sądem odsyłającym”.

¹⁰ Przepis ten ustanawia zasadę lojalnej współpracy, zgodnie z którą zasady postępowania dotyczące środków zaskarżenia mających zapewnić ochronę uprawnień, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, nie mogą być mniej korzystne niż w przypadku podobnych środków prawnych o charakterze wewnętrznym (zasada równoważności) i nie mogą powodować w praktyce, że korzystanie z uprawnień wynikających z porządku prawnego Unii stanie się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (zasada skuteczności).

¹¹ Dyrektywa Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich (Dz.U. 1993, L 95, s. 29). Artykuł 6 ust. 1 tej dyrektywy w szczególności wskazuje, że państwa członkowskie stanowią, iż nieuczciwe warunki znajdujące się w umowie zawartej z konsumentem przez przedsiębiorcę nie będą wiązać konsumentów na warunkach określonych na mocy prawa krajowego. Artykuł 7 ust. 1 zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia stosownych i skutecznych środków „mając[ych] na celu zapobieganie dalszemu stosowaniu nieuczciwych warunków w umowach zawieranych przez sprzedawców lub dostawców [przedsiębiorców] z konsumentami”.

Następnie Profi Credit Polska wystąpiła do właściwego sądu pierwszej instancji z powództwem o zapłatę pozostałej części kredytu powiększonej o odsetki. Do pozwu załączono jedynie wspomniany weksel i wypowiedzenie przedmiotowej umowy pożyczki. Umowa nie została przedłożona.

Sąd pierwszej instancji wydał wyrok zaoczny nakazujący FY zapłatę na rzecz Profi Credit Polska kwoty wskazanej na wekslu powiększonej o ustawowe odsetki za opóźnienie, opierając się wyłącznie na wspomnianym wekslu i danych zawartych w pozwie.

FY nie wniosła sprzeciwu od wyroku zaocznego, który uprawomocnił się po upływie przewidzianego w tym celu terminu.

Uznawszy, że sąd pierwszej instancji nie uwzględnił przepisów dyrektywy 93/13, zgodnie z jej wykładnią dokonaną przez Trybunał¹², uwzględniając żądanie Profi Credit Polska na podstawie weksla, który wystawiła, bez zbadania ewentualnie nieuczciwego charakteru warunków umowy kredytu, w szczególności w zakresie pozaodsetkowych kosztów kredytu, FY wystąpiła do tego sądu ze skargą o wznowienie postępowania.

Ponieważ jej żądanie zostało oddalone, FY wniosła apelację do sądu odsyłającego.

Uznawszy, że skoro sąd pierwszej instancji nie zbadał ani umowy kredytu, ani ewentualnie nieuczciwego charakteru zawartych w niej warunków, wyrok zaoczny prawdopodobnie narusza przepisy dyrektywę 93/13, zgodnie z jej wykładnią dokonaną przez Trybunał, sąd odsyłający zastanawia się, czy prawo Unii nie zobowiązuje go do uwzględnienia złożonej przez FY skargi o wznowienie postępowania, niezależnie od tego, że FY nie wniosła sprzeciwu od wyroku zaocznego.

Sąd ten dąży w szczególności do ustalenia, czy prawo Unii nakłada na niego obowiązek dokonywania rozszerzającej wykładni krajowych przepisów proceduralnych ustanawiających nadzwyczajny środek zaskarżenia umożliwiający podmiotowi prawa wystąpienie ze skargą o wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym wyrokiem. Zgodnie z prawem krajowym taka skarga może zostać uwzględniona, jeżeli między innymi, przepis krajowy powołany w ramach danego postępowania sądowego został następnie uznany przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z konstytucją krajową lub z inną normą wyższego rzędu lub gdy zainteresowana strona „wskutek naruszenia przepisów prawa była pozbawiona możliwości działania”¹³.

Pierwsze pytanie sądu odsyłającego zmierza do ustalenia, czy obowiązek lojalnej współpracy i zasada równowagi wymagają, aby pierwszy z przypadków w ramach tego nadzwyczajnego środka zaskarżenia umożliwiał wystąpienie ze skargą o wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym wyrokiem również wtedy, gdy z wydanego przez Trybunał¹⁴ wyroku prejudycjalnym w przedmiocie wykładni prawa Unii, wydanego po takim prawomocnym orzeczeniu, wynika, że opiera się on na przepisie prawa krajowego niezgodnym z prawem Unii. Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy zasada wykładni zgodnej wymaga od niego dokonania wykładni przepisu krajowego przewidującego możliwość wystąpienia przez stronę ze skargą o wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym wyrokiem, jeżeli została ona pozbawiona możliwości podjęcia działań ze względu na naruszenie prawa w taki sposób, aby objąć zakresem stosowania tego przepisu sytuację taką jak rozpatrywana w postępowaniu głównym.

¹² Wyrok z dnia 13 września 2018 r., Profi Credit Polska (C-176/17, [EU:C:2018:711](#)).

¹³ Jak przewidują w istocie, odpowiednio, art. 1 i art. 401 pkt 2 polskiego kodeksu postępowania cywilnego.

¹⁴ Zwanym dalej „wyrokiem prejudycjalnym w przedmiocie wykładni”.

Ocena Trybunału

W przedmiocie pytania pierwszego

Po wskazaniu, że poszanowanie prawa do skutecznej ochrony sądowej nie oznacza obowiązku zapewnienia przez państwa członkowskie nadzwyczajnych środków prawnych pozwalających na wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym wyrokiem w następstwie wydania wyroku prejudycjalnego w przedmiocie wykładni, Trybunał podkreślił znaczenie zasady powagi rzeczy osądzonej w porządku prawnym Unii i krajowych porządkach prawnych. W braku uregulowań Unii w tej dziedzinie tryb wykonania tej zasady należy do wewnętrznego porządku prawnego państw członkowskich na mocy zasady autonomii proceduralnej, przy poszanowaniu jednak zasad równoważności i skuteczności.

O ile obowiązujące krajowe przepisy proceduralne obejmują możliwość, pod pewnymi warunkami, dokonania przez sąd krajowy zmiany orzeczenia posiadającego powagę rzeczy osądzonej w celu doprowadzenia do sytuacji zgodnej z prawem krajowym, o tyle możliwość ta powinna mieć pierwszeństwo, zgodnie z zasadami równoważności i skuteczności, w celu doprowadzenia rozpatrywanej sytuacji do stanu zgodności z prawem Unii. W szczególności do sądu krajowego należy zbadanie, w świetle szczegółowych zasad proceduralnych dotyczących postępowań mających zastosowanie w prawie krajowym, czy zasada równoważności jest przestrzegana z uwzględnieniem przedmiotu, podstawy oraz istotnych elementów danych skarg.

W niniejszej sprawie weryfikacja ta wymaga zbadania, czy w sytuacji gdy prawo krajowe przyznaje jednostkom prawo do wniesienia skargi o wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym wyrokiem na podstawie przepisu prawa krajowego, którego niezgodność została następnie stwierdzona przez Trybunał Konstytucyjny (Polska)¹⁵, jednostkom należy przyznać równoważne prawo, jeżeli z wyroku prejudycjalnego w przedmiocie wykładni, wydanego po wydaniu takiego prawomocnego wyroku, wynika, że wyrok ten opiera się na przepisie prawa krajowego niezgodnym z prawem Unii.

Taka weryfikacja prowadzi do ustalenia, czy można określić równoważność między tymi dwoma rodzajami decyzji.

W tym względzie Trybunał zauważył w szczególności, że orzeczenia sądu konstytucyjnego zawierają stwierdzenie niezgodności rozpatrywanego przepisu prawa krajowego, która nie wymaga wydania późniejszego orzeczenia sądowego i skutkuje pozbawieniem tego przepisu jego mocy wiążącej i wyłączeniem go z krajowego porządku prawnego, z bezpośrednim skutkiem w postaci pozbawienia podstawy prawnej prawomocnego wyroku, który został wydany na podstawie tego przepisu.

Wyroki prejudycjalne w przedmiocie wykładni różnią się od orzeczeń sądu konstytucyjnego tym, że dokonując wykładni prawa Unii, Trybunał nie wypowiada się bezpośrednio w przedmiocie ewentualnej niezgodności przepisu prawa krajowego. O ile rolę Trybunału jest dokonanie wiążącej wykładni prawa Unii, o tyle konsekwencje wynikające z tej wykładni dla konkretnego przypadku wchodzą w zakres odpowiedzialności sądów krajowych. Ze względu na wyraźny rozdział zadań pomiędzy sądami krajowymi a Trybunałem, który charakteryzuje postępowanie prejudycjalne, jedynie sąd krajowy jest właściwy do dokonywania wykładni i stosowania prawa krajowego, jak również do zastosowania w zawisłej przed nim sprawie wykładni dokonanej przez Trybunał w odpowiedzi na jego wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

¹⁵ Sąd ten jest dalej określany jako „trybunał konstytucyjny”. Orzeczenia, w których trybunał konstytucyjny stwierdza niezgodność przepisu prawa krajowego z konstytucją polską lub inną normą wyższego rzędu przepisu prawa krajowego lub pewną wykładnią takiego przepisu, określa się dalej jako „orzeczenia trybunału konstytucyjnego”.

W związku z tym, w przypadku gdy nadzwyczajny środek zaskarżenia ustanowiony mocą krajowego przepisu proceduralnego pozwala podmiotowi prawa na złożenie skargi o wznowienie postępowania, które doprowadziło do wydania prawomocnego orzeczenia, z powołaniem się na późniejsze orzeczenie sądu konstytucyjnego danego państwa członkowskiego stwierdzające niezgodność z konstytucją tego państwa członkowskiego przepisu prawa krajowego, na podstawie którego orzeczenie to zostało wydane, art. 4 ust. 3 TUE i zasada równoważności nie wymagają, aby ten środek zaskarżenia był również dostępny ze względu na powołanie się na wyrok prejudycjalny w przedmiocie wykładni¹⁶.

W przedmiocie pytania drugiego

Trybunał przypomniał na wstępie, że skoro sądy krajowe są wyłącznie właściwe do dokonywania wykładni prawa krajowego, to do sądu odsyłającego należy ocena, czy z uwagi na ograniczenia zasady wykładni zgodnej, jaką stanowią ogólne zasady prawa i brak możliwości dokonania wykładni *contra legem*, rozpatrywany przepis prawa krajowego, który pozwala na wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem, jeżeli zainteresowana strona została pozbawiona możliwości działania ze względu na naruszenie prawa, może podlegać wykładni rozszerzającej, tak aby sytuację taką jak rozpatrywana w postępowaniu głównym wskazać jako podstawę wznowienia postępowania.

Jednakże Trybunał udzielił temu sądowi pewnych wskazówek w świetle informacji zawartych w postanowieniu odsyłającym.

W szczególności Trybunał zauważył, że postępowanie przed sądem pierwszej instancji należy zbadać w całości, biorąc pod uwagę nie tylko okoliczność, że wyrok zaoczny został wydany bez zbadania z urzędu ewentualnie nieuczciwego charakteru warunków umowy kredytu zawartej z FY, ale również zasady proceduralne dotyczące wykonywania prawa do wniesienia sprzeciwu od takiego wyroku.

Do sądu odsyłającego należy zatem zbadanie, czy warunki rozpatrywane w postępowaniu głównym mogą polegać „na pozbawieniu strony możliwości działania w związku z naruszeniem prawa” w rozumieniu rozpatrywanego przepisu prawa krajowego, ponieważ nie pozwalają one na zapewnienie poszanowania praw wywodzonych przez konsumenta z dyrektywy 93/13.

Ponadto Trybunał wskazał, że uznanie prawa do wznowienia postępowania zakończonego prawomocnym wyrokiem na podstawie zasady wykładni zgodnej nie stanowi jedynego środka, który może zagwarantować konsumentowi, w okolicznościach takich jak w postępowaniu głównym, ochronę zamierzoną przez dyrektywę 93/13.

Spoczywający na państwach członkowskich obowiązek zapewnienia skuteczności praw, które jednostki wywodzą z prawa Unii, wiąże się z wymogiem skutecznej ochrony sądowej, w szczególności w odniesieniu do zasad proceduralnych dotyczących powództw opartych na takich prawach. Tak więc, o ile zasady proceduralne regulujące wykonywanie prawa do wniesienia sprzeciwu od wyroku zaocznego nie pozwalają na zapewnienie poszanowania praw, które konsumenci wywodzą z dyrektywy 93/13, o tyle postępowanie to nie jest zgodne z prawem konsumentów do skutecznego środka prawnego.

W związku z tym, gdyby sąd odsyłający uznał, że proponowana przez niego rozszerzająca wykładnia nie jest możliwa, konsument taki jak FY powinien dysponować innym środkiem prawnym, aby zapewnić mu ochronę zamierzoną przez dyrektywę 93/13.

¹⁶ W zakresie, w jakim konkretne konsekwencje takiego orzeczenia tego trybunału konstytucyjnego dla przepisu prawa krajowego lub wykładni takiego przepisu, na których opiera się wspomniany prawomocny wyrok, wynikają bezpośrednio z tego orzeczenia.

W takiej sytuacji zasada skuteczności wymaga, aby poszanowanie praw gwarantowanych przez dyrektywę 93/13 było zapewnione w ramach postępowania egzekucyjnego wyroku zaocznego, a nawet po jego zakończeniu. W wypadku zakończenia postępowania egzekucyjnego konsument musi być w stanie powołać się w późniejszym odrębnym postępowaniu na nieuczciwy charakter warunków umowy, aby móc skutecznie i w pełni skorzystać ze swoich praw wynikających z tej dyrektywy, w celu uzyskania naprawienia szkody finansowej spowodowanej tymi warunkami.

III. Ochrona danych osobowych¹⁷

1. Łączność telefoniczna i elektroniczna

Wyrok z dnia 30 kwietnia 2024 r. (pełny skład), *La Quadrature du Net i in.*
(Dane osobowe i walka z naruszeniami praw własności intelektualnej)
(C-470/21, [EU:C:2024:370](#))

Odesłanie prejudycjalne – Przetwarzanie danych osobowych i ochrona prywatności w sektorze łączności elektronicznej – Dyrektywa 2002/58/WE – Poufność komunikacji elektronicznej – Ochrona – Artykuł 5 i art. 15 ust. 1 – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuły 7, 8 i 11 oraz art. 52 ust. 1 – Przepisy krajowe mające na celu zwalczanie, poprzez działania podejmowane przez organ publiczny, naruszeń praw własności intelektualnej, do których dochodzi w Internecie – Tak zwana procedura stopniowej odpowiedzi – Mające miejsce w pierwszej kolejności zbieranie, przez organizacje zrzeszające uprawnionych, adresów IP wykorzystywanych do aktywności naruszającej prawa autorskie lub prawa pokrewne – Mający miejsce w drugiej kolejności dostęp odpowiedzialnego za ochronę praw autorskich i praw pokrewnych organu publicznego do przechowywanych przez dostawców usług łączności elektronicznej danych dotyczących tożsamości cywilnej odpowiadających tym adresom IP – Przetwarzanie zautomatyzowane – Wymóg dokonania uprzedniej kontroli przez sąd lub niezależny organ administracyjny – Warunki materialne i proceduralne – Gwarancje chroniące przed ryzykiem nadużyć oraz przed wszelkim niezgodnym z prawem dostępem do tych danych i wszelkim niezgodnym z prawem ich wykorzystywaniem

W ostatnich latach Trybunał wielokrotnie orzekał w przedmiocie przechowywania danych osobowych i dostępu do nich w dziedzinie łączności elektronicznej, w związku z czym w tym obszarze ukształtowało się bogate orzecznictwo¹⁸. Trybunał, do którego z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zwróciła się Conseil d'État (rada stanu, Francja), rozwinął to orzecznictwo, przedstawiając w wyroku, który zapadł w pełnym składzie, wyjaśnienia dotyczące, po pierwsze, warunków, w jakich uogólnionego przechowywania adresów IP przez dostawców usług łączności elektronicznej nie można postrzegać jako wiążącego się z poważną ingerencją w zagwarantowane w Kartie¹⁹ prawa do poszanowania życia prywatnego, do ochrony danych osobowych oraz do wolności wypowiedzi, oraz, po drugie, możliwości uzyskania przez organ publiczny dostępu do niektórych przechowywanych w poszanowaniu owych warunków danych osobowych w ramach zwalczania naruszeń praw własności intelektualnej, do których dochodzi w Internecie.

¹⁷ W niniejszej sekcji należy również przywołać wyrok z dnia 5 marca 2024 r. (wielka izba), *Koçner/Europol* (C-755/21 P, [EU:C:2024:202](#)), omówiony w sekcji X.3 „Przetwarzanie danych osobowych przez Europol”.

¹⁸ Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 21 grudnia 2016 r., *Tele2 Sverige i Watson i in.* (C-203/15 i C-698/15, [EU:C:2016:970](#)); z dnia 2 października 2018 r., *Ministerio Fiscal* (C-207/16, [EU:C:2018:788](#)); 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](#)); z dnia 2 marca 2021 r., *Prokuratuur* (Warunki dostępu do danych dotyczących łączności elektronicznej) (C-746/18, [EU:C:2021:152](#)); z dnia 17 czerwca 2021 r., *M.I.C.M.* (C-597/19, [EU:C:2021:492](#)); z dnia 5 kwietnia 2022 r., *Commissioner of An Garda Síochána i in.* (C-140/20, [EU:C:2022:258](#)).

¹⁹ Artykuły 7, 8 i 11 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”).

W rozpatrywanym wypadku cztery stowarzyszenia złożyły do premiera (Francja) wniosek o uchylenie décret relatif au traitement automatisé de données à caractère personnel (dekretu w sprawie zautomatyzowanego przetwarzania danych osobowych)²⁰. Z uwagi na to, że wniosek ten nie wywołał zamierzonych skutków, wspomniane stowarzyszenia wniosły do Conseil d'État (rady stanu) skargę o uchylenie tej dorozumianej decyzji oddalającej. Ich zdaniem ów dekret oraz przepisy, które stanowią jego podstawę prawną²¹, naruszają prawo Unii.

Zgodnie z prawem francuskim Haute Autorité pour la diffusion des œuvres i la protection des droits sur internet (Hadopi, wysoki urząd ds. rozpowszechniania utworów i ochrony praw w Internecie) – aby móc identyfikować osoby, które dopuściły się naruszeń praw autorskich lub praw pokrewnych w Internecie – jest upoważniony do dostępu do niektórych danych, które dostawcy usług łączności elektronicznej mają obowiązek przechowywać. Dane te odnoszą się do tożsamości cywilnej danej osoby, odpowiadającej jej adresowi IP zebranemu wcześniej przez organizacje zrzeszające uprawnionych. Po zidentyfikowaniu posiadacza adresu IP wykorzystanego do aktywności wiążącej się z takim naruszeniem Hadopi wszczyna tzw. procedurę stopniowej odpowiedzi. Konkretnie jest on uprawniony do wysłania tej osobie dwóch zaleceń, które są podobne do ostrzeżeń, a w przypadku kontynuacji aktywności – pisma informującego ją, że jej aktywność może być przedmiotem ścigania. Wreszcie ma on prawo zawiadomić prokuraturę w celu ścigania owej osoby²².

W tym kontekście Conseil d'État (rada stanu) zwróciła się do Trybunału z pytaniami dotyczącymi wykładni dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej w świetle Karty²³.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności, co się tyczy przechowywania danych dotyczących tożsamości cywilnej i odpowiadających im adresów IP, Trybunał podkreślił, że nie każde uogólnione i niezróżnicowane przechowywanie adresów IP stanowi w sposób konieczny poważną ingerencję w zagwarantowane w Karcie prawa do poszanowania życia prywatnego, do ochrony danych osobowych oraz do wolności wypowiedzi.

Obowiązek zapewnienia takiego przechowywania może być uzasadniony celem polegającym na zwalczaniu ogółu czynów zabronionych, jeżeli rzeczywiście wykluczono ewentualność wywołania przez owo przechowywanie poważnej ingerencji w życie prywatne osoby, której dane dotyczą, ze względu

²⁰ Décret no 2010-236 du 5 mars 2010 relatif au traitement automatisé de données à caractère personnel autorisé par l'article L. 331-29 du code de la propriété intellectuelle dénommé „Système de gestion des mesures pour la protection des œuvres sur internet” (dekret nr 2010-236 z dnia 5 marca 2010 r. w sprawie zautomatyzowanego przetwarzania danych osobowych dopuszczonego w art. L. 331-29 kodeksu własności intelektualnej, zwanego „systemem zarządzania środkami ochrony utworów w Internecie”) (JORF nr 56 z dnia 7 marca 2010 r., akt nr 19), zmieniony décret no 2017-924 du 6 mai 2017 relatif à la gestion des droits d'auteur i des droits voisins par un organisme de gestion de droits i modifiant le code de la propriété intellectuelle (dekret nr 2017-924 z dnia 6 maja 2017 r. w sprawie zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi przez organizację zarządzania prawami, zmieniającym kodeks własności intelektualnej) (JORF nr 109 z dnia 10 maja 2017 r., akt nr 176).

²¹ W szczególności art. L. 331-21 akapity od trzeciego do piątego code de la propriété intellectuelle (kodeksu własności intelektualnej).

²² W dniu 1 stycznia 2022 r. Hadopi połączono z Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA, wyższą radą ds. radiofonii i telewizji), będącą innym niezależnym organem publicznym, tworząc Autorité de régulation de la communication audiovisuelle i numérique (ARCOM, organ ds. regulacji komunikacji radiowo-telewizyjnej i cyfrowej). Procedura stopniowej odpowiedzi pozostała jednak zasadniczo niezmieniona.

²³ 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 (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) (zwanej dalej „dyrektywą o prywatności i łączności elektronicznej”), w świetle art. 7, 8 i 11 oraz art. 52 ust. 1 Karty.

na możliwość wyciągnięcia precyzyjnych wniosków na temat jej życia prywatnego w szczególności poprzez powiązanie tych adresów IP ze zbiorem danych o ruchu lub danych dotyczących lokalizacji.

W związku z tym państwo członkowskie, które zamierza nałożyć na dostawców usług łączności elektronicznej taki obowiązek, musi zapewnić, by zasady przechowywania tych danych wykluczały możliwość wyciągnięcia precyzyjnych wniosków na temat życia prywatnego osób, których dane dotyczą.

Trybunał uściślił, że aby osiągnąć ten skutek, zasady przechowywania muszą odnosić się do samej struktury przechowywania, która zasadniczo musi być zorganizowana w taki sposób, aby gwarantować rzeczywiście szczelne odseparowanie poszczególnych kategorii przechowywanych danych. Przepisy krajowe dotyczące tych zasad muszą zatem zapewniać, aby każda kategoria danych, w tym dane dotyczące tożsamości cywilnej i adresy IP, była przechowywana w sposób w pełni odseparowany od pozostałych kategorii przechowywanych danych i aby to odseparowanie było rzeczywiście szczelne dzięki wykorzystaniu bezpiecznego i niezawodnego systemu informatycznego. Ponadto w zakresie, w jakim owe przepisy przewidują możliwość powiązania przechowywanych adresów IP z tożsamością cywilną osoby, której dane dotyczą, na potrzeby zwalczania czynów zabronionych, muszą one pozwalać na dokonanie takiego powiązania wyłącznie poprzez zastosowanie efektywnego rozwiązania technicznego, które nie wpływa na skuteczność szczelnego odseparowania tych kategorii danych. Niezawodność tego odseparowania musi podlegać regularnej kontroli osobnego organu publicznego. Pod warunkiem, że we właściwych przepisach krajowych przewidziano takie rygorystyczne wymogi, wynikające z tego przechowywania adresów IP ingerencji nie można uznać za „poważną”.

W związku z tym Trybunał doszedł do wniosku, że w przypadku przyjęcia regulacji prawnej gwarantującej, że żadne powiązanie danych nie pozwala na wyciągnięcie precyzyjnych wniosków na temat życia prywatnego osób, których dane są przechowywane, dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej w świetle Karty nie stoi na przeszkodzie nałożeniu przez państwo członkowskie obowiązku uogólnionego i niezróżnicowanego przechowywania adresów IP przez okres nieprzekraczający tego, co ściśle niezbędne, do celów zwalczania ogółu czynów zabronionych.

W drugiej kolejności, co się tyczy dostępu do danych dotyczących tożsamości cywilnej odpowiadających adresom IP, Trybunał orzekł, że dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej interpretowana w świetle Karty co do zasady nie stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu zezwalającemu organowi publicznemu na dostęp do tych danych przechowywanych przez dostawców usług łączności elektronicznej w sposób odseparowany i rzeczywiście szczelny, wyłącznie w tym celu, aby ów organ publiczny mógł zidentyfikować posiadaczy tych adresów podejrzewanych o dopuszczenie się naruszeń praw autorskich lub praw pokrewnych w Internecie i zastosować wobec nich środki. W takim przypadku uregulowanie krajowe musi zakazywać urzędnikom mającym taki dostęp, po pierwsze, ujawniania w jakiegokolwiek formie informacji na temat zawartości plików przeglądanych przez tych posiadaczy, z jedynym wyjątkiem wiążącym się z ujawnieniem ich w celu zawiadomienia prokuratury, po drugie, wszelkiego śledzenia historii treści przeglądanych przez owych posiadaczy, oraz po trzecie, wykorzystywania tych adresów IP do celów innych niż zastosowanie owych środków.

W tym kontekście Trybunał przypomniał w szczególności, że chociaż wolność wypowiedzi i poufność danych osobowych są kwestiami o fundamentalnym znaczeniu, to jednak te prawa podstawowe nie mają charakteru absolutnego. Przy dokonywaniu wyważenia wchodzących w grę praw i interesów muszą one bowiem niekiedy ustąpić przed innymi prawami podstawowymi i nadrzędnymi względami interesu ogólnego, takimi jak ochrona porządku publicznego, zapobieganie czynom zabronionym czy ochrona praw i wolności innych osób. Jest tak zwłaszcza w przypadku, gdy nadrzędna rola przypisywana owym kwestiom o fundamentalnym znaczeniu mogłaby prowadzić do ograniczenia

skuteczności dochodzenia karnego, w szczególności poprzez uniemożliwienie lub nadmierne utrudnienie skutecznej identyfikacji sprawcy czynu zabronionego i nałożenia na niego kary.

W tym samym kontekście Trybunał odniósł się również do swojego orzecznictwa, zgodnie z którym w zakresie zwalczania czynów zabronionych naruszających prawa autorskie lub prawa pokrewne, do których dochodzi w Internecie, okoliczność, że dostęp do adresów IP może stanowić jedyny środek dochodzeniowy umożliwiający ustalenie tożsamości danej osoby, skłania do stwierdzenia, że przechowywanie tych adresów i dostęp do nich są ściśle niezbędne do osiągnięcia zamierzonego celu, a zatem spełniają wymóg proporcjonalności. Nieumożliwienie takiego dostępu wiązałoby się ponadto z rzeczywistym ryzykiem systemowej bezkarności w zakresie czynów zabronionych, które popełniono w Internecie bądź których popełnienie lub do których przygotowanie ułatwiają szczególne cechy Internetu. Otóż istnienie takiego ryzyka stanowi okoliczność istotną dla oceny, w ramach dokonywania wyważenia różnych wchodzących w grę praw i interesów, czy dana ingerencja w prawa do poszanowania życia prywatnego, do ochrony danych osobowych oraz do wolności wypowiedzi jest środkiem proporcjonalnym w świetle celu polegającego na zwalczaniu czynów zabronionych.

W trzeciej kolejności, wypowiadając się w kwestii, czy dostęp organu publicznego do danych dotyczących tożsamości cywilnej odpowiadających adresowi IP powinien być uzależniony od dokonania uprzedniej kontroli przez sąd lub niezależny organ administracyjny, Trybunał uznał, że wymóg takiej kontroli znajduje zastosowanie, gdy w kontekście uregulowania krajowego dostęp ten wiąże się z ryzykiem poważnej ingerencji w prawa podstawowe osoby, której dane dotyczą, w tym znaczeniu, że mógłby on pozwolić temu organowi publicznemu na wyciągnięcie precyzyjnych wniosków na temat życia prywatnego tej osoby i, w stosownych przypadkach, na ustalenie jej szczegółowego profilu. Ów wymóg uprzedniej kontroli nie ma natomiast zastosowania, gdy ingerencji w prawa podstawowe nie można uznać za poważną.

W tym względzie Trybunał wyjaśnił, że w razie wprowadzenia mechanizmu przechowywania gwarantującego rzeczywiście szczelne odseparowanie poszczególnych kategorii przechowywanych danych dostęp organu publicznego do danych dotyczących tożsamości cywilnej odpowiadających adresom IP co do zasady nie jest uzależniony od wymogu uprzedniej kontroli. Taki dostęp wyłącznie w celu zidentyfikowania posiadacza adresu IP zasadniczo nie stanowi bowiem poważnej ingerencji w wyżej wymienione prawa.

Trybunał nie wykluczył jednak istnienia – w nietypowych sytuacjach – ryzyka, że w ramach procedury takiej jak procedura stopniowej odpowiedzi rozpatrywana w postępowaniu głównym organ publiczny może wyciągnąć precyzyjne wnioski na temat życia prywatnego osoby, której dane dotyczą, w szczególności wtedy, gdy osoba ta podejmuje aktywność naruszającą prawa autorskie lub prawa pokrewne w sieciach peer-to-peer wielokrotnie, czy wręcz na dużą skalę, w związku z chronionymi utworami określonego rodzaju, co może prowadzić do ujawnienia informacji, potencjalnie wrażliwych, na temat jej życia prywatnego.

W rozpatrywanym wypadku posiadacze adresów IP mogli być szczególnie narażeni na takie ryzyko wtedy, gdy organ publiczny miał podjąć decyzję o ewentualnym zawiadomieniu prokuratury w celu ich ścigania. Intensywność naruszenia prawa do poszanowania życia prywatnego mogła bowiem wzrastać w miarę osiągania przez procedurę stopniowej odpowiedzi, która przebiega w trybie sekwencyjnym, poszczególnych etapów, które się na nią składają. Dostęp właściwego organu do zbioru zgromadzonych na poszczególnych etapach tej procedury danych osoby, której one dotyczą, mógł pozwalać na wyciągnięcie precyzyjnych wniosków na temat jej życia prywatnego. W związku z tym uregulowanie krajowe musi przewidywać uprzednią kontrolę, która powinna mieć miejsce, zanim organ publiczny będzie mógł powiązać dane dotyczące tożsamości cywilnej z takim zbiorem danych, a także przed ewentualnym wysłaniem pisma informującego, w którym stwierdza się, że osoba ta dopuściła się czynów, które mogą być przedmiotem ścigania. Kontrola ta musi ponadto pozwolić na

zachowanie skuteczności procedury stopniowej odpowiedzi poprzez umożliwienie w szczególności wykrywania przypadków możliwego kolejnego ponowienia danego zachowania noszącego znamiona czynu zabronionego. Aby osiągnąć ten skutek, procedura ta powinna być zorganizowana i ustrukturyzowana w taki sposób, aby dane dotyczące tożsamości cywilnej danej osoby odpowiadające zebranym wcześniej w Internecie adresom IP nie mogły być przez osoby odpowiedzialne w ramach właściwego organu publicznego za analizę zdarzeń automatycznie powiązane z elementami, którymi organ ten już dysponuje i które mogłyby pozwalać na wyciągnięcie precyzyjnych wniosków na temat życia prywatnego tej osoby.

Ponadto, co się tyczy przedmiotu uprzedniej kontroli, Trybunał zauważył, że w przypadku gdy osobę, której dane dotyczą, podejrzewa się o to, że dopuściła się naruszenia należącego do czynów zabronionych w ujęciu ogólnym, sąd lub niezależny organ administracyjny odpowiedzialny za tę kontrolę musi odmówić dostępu, gdyby dostęp ten pozwalał organowi publicznemu, który zawnioskował o jego udzielenie, na wyciągnięcie precyzyjnych wniosków na temat życia prywatnego wspomnianej osoby. Należy natomiast dopuścić możliwość udzielenia nawet takiego dostępu, który pozwala na wyciągnięcie takich precyzyjnych wniosków, w przypadku gdy osobę, której dane dotyczą, podejrzewa się o to, że dopuściła się występku, które dane państwo członkowskie uznało za naruszające jeden z podstawowych interesów społeczeństwa i należące w związku z tym do form poważnej przestępczości.

Trybunał wyjaśnił również, że uprzednia kontrola w żadnym razie nie może być w pełni zautomatyzowana, ponieważ – w odniesieniu do dochodzenia karnego – taka kontrola wymaga wyważenia uzasadnionych interesów związanych ze zwalczaniem przestępczości z jednej strony oraz poszanowania życia prywatnego i ochrony danych osobowych z drugiej strony. Owo wyważenie wymaga udziału osoby fizycznej, który jest tym bardziej niezbędny, że zautomatyzowanie i duża skala rozpatrywanego przetwarzania danych wiążą się z ryzykiem dla życia prywatnego.

Trybunał doszedł zatem do wniosku, że możliwość powiązania, przez osoby odpowiedzialne w ramach organu publicznego za analizę zdarzeń, danych dotyczących tożsamości cywilnej danej osoby odpowiadających adresowi IP z plikami zawierającymi elementy umożliwiające poznanie tytułów utworów chronionych, których udostępnienie w Internecie uzasadniało zebranie adresów IP przez organizacje zrzeszające uprawnionych, musi być uzależniona – w przypadkach kolejnego ponowienia aktywności naruszającej prawa autorskie lub prawa pokrewne przez tę samą osobę – od dokonania przez sąd lub niezależny organ administracyjny kontroli. Kontrola ta nie może być w pełni zautomatyzowana i powinna mieć miejsce przed dokonaniem takiego powiązania, które może w takich przypadkach pozwolić na wyciągnięcie precyzyjnych wniosków na temat życia prywatnego wspomnianej osoby, której adres IP wykorzystano do aktywności mogącej naruszać prawa autorskie lub prawa pokrewne.

W czwartej i ostatniej kolejności Trybunał wskazał, że system przetwarzania danych wykorzystywany przez organ publiczny musi podlegać w regularnych odstępach czasu kontroli niezależnego organu mającego status strony trzeciej w stosunku do tego organu publicznego. Kontrola ta ma na celu weryfikację integralności systemu, w tym skutecznych gwarancji chroniących przed ryzykiem takiego dostępu do tych danych lub takiego ich wykorzystywania, które nosiłyby znamiona nadużycia lub byłyby niezgodne z prawem, oraz jego skuteczności i niezawodności w wykrywaniu ewentualnych uchybień.

W tym kontekście Trybunał zauważył, że w rozpatrywanym wypadku zautomatyzowane przetwarzanie danych osobowych dokonywane przez organ publiczny na podstawie informacji dotyczących naruszeń praw własności intelektualnej stwierdzanych przez organizacje zrzeszające uprawnionych mogło wiązać się z pewną liczbą „fałszywych alarmów” oraz, przede wszystkim, z ryzykiem

niewłaściwego wykorzystania przez osoby trzecie potencjalnie bardzo dużej ilości danych w celach noszących znamiona nadużycia lub niezgodnych z prawem, co uzasadnia konieczność takiej kontroli.

Trybunał dodał ponadto, że przetwarzanie to musi być zgodne z dotyczącymi ochrony danych osobowych przepisami szczególnie przewidzianymi w dyrektywie 2016/680²⁴. Nawet bowiem jeżeli w rozpatrywanym wypadku organ publiczny nie posiadał własnych uprawnień decyzyjnych w ramach tzw. procedury stopniowej odpowiedzi, należało uznać, że jest on „organem publicznym” zaangażowanym w zapobieganie czynom zabronionym i wykrywanie takich czynów, w związku z czym jest objęty jej zakresem stosowania. Osobom uczestniczącym w takiej procedurze musi wobec tego przysługiwać szereg gwarancji materialnych i proceduralnych, jakich wymaga dyrektywa 2016/680, a do sądu odsyłającego należy zweryfikowanie, czy przepisy krajowe je przewidują.

**Wyrok z dnia 30 kwietnia 2024 r. (wielka izba), Procura della Repubblica presso
il Tribunale di Bolzano (C-178/22, [EU:C:2024:371](#))**

Odesłanie prejudycjalne – Przetwarzanie danych osobowych w sektorze łączności elektronicznej – Poufność komunikacji – Dostawcy usług łączności elektronicznej – Dyrektywa 2002/58/WE – Artykuł 15 ust. 1 – Artykuły 7, 8 i 11 oraz art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Dostęp do tych danych żądany przez właściwy organ krajowy w celu karania przestępstw kradzieży kwalifikowanej – Definicja pojęcia „poważnego przestępstwa”, którego karanie może uzasadniać ingerencję w prawa podstawowe – Kompetencje państw członkowskich – Zasada proporcjonalności – Zakres uprzedniej kontroli dokonywanej przez sąd dotyczącej wniosków o udzielenie dostępu do danych zatrzymywanych przez dostawców usług łączności elektronicznej

Rozpatrując wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Giudice delle indagini preliminari presso il Tribunale di Bolzano (sędziego ds. dochodzeń wstępnych sądu w Bolzano, Włochy), wielka izba Trybunału wyjaśniła, czym zadaniem jest zdefiniowanie pojęcia „poważnego przestępstwa” do celów stosowania art. 15 ust. 1 dyrektywy „o prywatności i łączności elektronicznej”²⁵. Ponadto orzekła ona w przedmiocie zakresu uprzedniej kontroli dokonywanej przez sąd krajowy dotyczącej wniosków o udzielenie dostępu do danych zatrzymywanych przez dostawców usług łączności elektronicznej.

²⁴ 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 uchyłającej decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW (Dz.U. 2016, L 119, s. 89; sprostowanie Dz.U. 2018, L 127, s. 10).

²⁵ Dyrektywa 2002/58/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 2002 r. dotycząca przetwarzania danych osobowych i ochrony prywatności w sektorze łączności elektronicznej (dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej) (Dz.U. 2002, L 201, s. 37), zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/136/WE z dnia 25 listopada 2009 r. (Dz.U. 2009, L 337, s. 11) (zwana dalej „dyrektywą »o prywatności i łączności elektronicznej«”).

W następstwie dwóch kradzieży telefonów komórkowych Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano (prokuratura przy sądzie w Bolzano, Włochy) wszczęła dwa postępowania karne przeciwko nieznanym sprawcom w sprawie kradzieży kwalifikowanych. Aby ustalić sprawców tych kradzieży, owa prokuratura na podstawie przepisu krajowego²⁶ wystąpiła do sądu odsyłającego o wydanie zgody na pozyskanie od operatorów telefonicznych wyciągów telefonicznych ze skradzionych telefonów.

Żywiąc wątpliwości co do zgodności tego przepisu krajowego przewidującego, że grożąca za przestępstwo kara pozbawienia wolności, której górna granica ustawowego zagrożenia wynosi nie mniej niż trzy lata, może uzasadniać przekazanie wyciągów telefonicznych organom władzy publicznej, z dyrektywą „o prywatności i łączności elektronicznej”, interpretowaną w świetle Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”), sąd odsyłający zwrócił się do Trybunału z pytaniem o wykładnię tej dyrektywy.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności, jeśli chodzi o charakter ingerencji w prawa podstawowe do poszanowania życia prywatnego i ochrony danych osobowych²⁷ spowodowanej dostępem do wyciągów telefonicznych, Trybunał stanął na stanowisku, że owa ingerencja może zostać uznana za poważną i w konsekwencji taki dostęp można przyznać jedynie w kontekście zwalczania poważnej przestępczości. Trybunał zauważył, że dla celów oceny istnienia poważnej ingerencji w prawa podstawowe bez znaczenia jest okoliczność, iż dane, do których dostępu zażądano, nie są danymi właścicieli przedmiotowych telefonów komórkowych, lecz danymi osób korzystających z tych telefonów po ich domniemanych kradzieżach. Z dyrektywy „o prywatności i łączności elektronicznej”²⁸ wynika bowiem, że zasadniczy obowiązek zapewnienia poufności łączności elektronicznej i poufności związanych z nią danych o ruchu dotyczy połączeń wykonywanych przez użytkowników publicznie dostępnej sieci łączności. Tymczasem w tej dyrektywie zdefiniowano pojęcie „użytkownika” jako oznaczające każdą osobę fizyczną korzystającą z publicznie dostępnych usług łączności elektronicznej niekoniecznie na podstawie abonamentu za te usługi.

W drugiej kolejności, co się tyczy definicji pojęcia „poważnego przestępstwa”, Trybunał przypomniał, że w zakresie, w jakim Unia nie uregulowała tej dziedziny, ustawodawstwo karne i normy postępowania karnego mieszczą się w kompetencji państw członkowskich. Państwa te muszą jednak wykonywać ową kompetencję z poszanowaniem prawa Unii.

W tym względzie Trybunał zauważył, że określanie przestępstw, okoliczności łagodzących i obciążających oraz kar odzwierciedla zarówno realia społeczne, jak i tradycje prawne, które nie tylko różnią się od siebie w poszczególnych państwach członkowskich, lecz także ulegają ewolucji w czasie. Tymczasem te realia i tradycje mają określone znaczenie dla określania poważnych przestępstw.

²⁶ Mianowicie art. 132 ust. 3 decreto legislativo n. 196. Codice in materia di protezione dei dati personali, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE [dekret ustawodawczy nr 196 ustanawiający kodeks ochrony danych osobowych – przepisy dostosowujące prawo krajowe do 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] z dnia 30 czerwca 2003 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 174 z dnia 29 lipca 2003 r.), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym.

²⁷ Gwarantowane w art. 7 i 8 Karty.

²⁸ Artykuł 5 ust. 1 dyrektywy „o prywatności i łączności elektronicznej”.

W związku z tym, biorąc pod uwagę podział kompetencji między Unię i państwa członkowskie i istotne różnice istniejące w krajowych systemach prawnych w dziedzinie prawa karnego, do państw członkowskich należy określenie „poważnych przestępstw”.

Jednakże Trybunał zaznaczył, że ta definicja „poważnych przestępstw” musi spełniać wymogi wynikające z dyrektywy „o prywatności i łączności elektronicznej”²⁹, interpretowanej w świetle Karty³⁰. Z powyższego wynika, że państwa członkowskie nie mogą wypaczać pojęcia „poważnego przestępstwa” i, co za tym idzie, pojęcia „poważnej przestępczości” poprzez objęcie ich zakresem przestępstw, które w sposób oczywisty są przestępstwami mniejszej wagi w świetle warunków społecznych panujących w danym państwie. W szczególności w celu weryfikacji, czy nie doszło do takiego wypaczenia, ważne jest, by w przypadku ryzyka poważnej ingerencji w prawa podstawowe dostęp organów krajowych do zatrzymanych danych był uzależniony od uprzedniej kontroli sądu lub niezależnego organu administracyjnego.

W trzeciej i ostatniej kolejności dla oceny, czy definicja „poważnych przestępstw” wynikająca z przepisu krajowego nie jest zbyt szeroka, Trybunał zauważył, po pierwsze, że definicja, zgodnie z którą „poważne przestępstwa”, w celu karania których można przyznać dostęp do danych, są przestępstwami zagrożonymi karą pozbawienia wolności, której górna granica ustawowego zagrożenia wynosi nie mniej niż przewidziany w ustawie okres, jest oparta na kryterium obiektywnym.

Po drugie, zaznaczył on jednak, że przyjęta w prawie krajowym definicja „poważnych przestępstw” nie powinna być na tyle szeroka, by dostęp do tych danych stał się regułą, a nie wyjątkiem. Nie może ona zatem obejmować większości przestępstw, co miałoby miejsce, gdyby próg był ustalony na zbyt niskim poziomie. Próg ustalony poprzez odniesienie do maksymalnej kary trzech lat pozbawienia wolności nie wydaje się zaś w tym względzie zbyt niski.

Wobec powyższego, ponieważ definicja „poważnych przestępstw” jest ustalona przez odniesienie nie do minimalnego, lecz do maksymalnego wymiaru kary, Trybunał nie wykluczył, że o dostęp do danych stanowiący poważną ingerencję w prawa podstawowe można wystąpić w celu karania przestępstw, które w rzeczywistości nie wchodzą w zakres poważnej przestępczości.

Niemniej jednak ustalenie progu, od którego grożąca za przestępstwo maksymalna kara pozbawienia wolności uzasadnia, że owo przestępstwo można uznać za poważne, niekoniecznie jest sprzeczne z zasadą proporcjonalności.

Z jednej strony wydaje się, że sytuacja taka ma miejsce w przypadku rozpatrywanego przepisu krajowego, ponieważ zdaje się on obejmować w szczególności wypadki, w których dostępu nie można uznać za poważną ingerencję, gdyż nie dotyczy on zbioru danych mogących pozwolić na wyciągnięcie precyzyjnych wniosków na temat życia prywatnego osób, których dane dotyczą.

Z drugiej strony sąd lub niezależny organ administracyjny działający w ramach uprzedniej kontroli powinien być uprawniony do odmowy lub ograniczenia tego dostępu, jeżeli stwierdzi, że ingerencja w prawa podstawowe jest poważna, podczas gdy jest oczywiste, że rozpatrywane przestępstwo nie wchodzi faktycznie w zakres poważnej przestępczości.

Sąd lub organ zajmujący się tą kontrolą musi być bowiem w stanie zapewnić właściwą równowagę pomiędzy z jednej strony uzasadnionymi interesami związanymi z potrzebami karnego postępowania przygotowawczego, a z drugiej strony prawami do poszanowania życia prywatnego i ochrony danych osobowych.

²⁹ Artykuł 15 ust. 1 dyrektywy „prywatności i łączności elektronicznej”.

³⁰ Artykuły 7, 8, 11 oraz art. 52 ust. 1 Karty.

W szczególności ten sąd lub ten organ musi być w stanie wykluczyć taki dostęp, jeżeli jest on wnioskowany w ramach ścigania przestępstwa, które w sposób oczywisty jest przestępstwem mniejszej wagi.

Na tej podstawie Trybunał wywiódł, że dyrektywa „o prywatności i łączności elektronicznej”, interpretowana w świetle Karty, nie stoi na przeszkodzie przepisowi krajowemu zobowiązującemu sąd krajowy do wydania zgody na udzielenie dostępu do zbioru danych o ruchu lub danych o lokalizacji, jeżeli zażądano go do celów dochodzenia przestępstw zagrożonych karą pozbawienia wolności, której górna granica ustawowego zagrożenia wynosi nie mniej niż trzy lata, pod warunkiem jednak, iż ów sąd jest uprawniony do odmowy udzielenia wspomnianego dostępu, jeżeli jest on wnioskowany w ramach dochodzenia dotyczącego przestępstwa, które w sposób oczywisty jest przestępstwem mniejszej wagi w świetle warunków społecznych panujących w danym państwie.

Wyrok z dnia 4 października 2024 r. (wielka izba), Bezirkshauptmannschaft Landeck (Próba uzyskania wglądu do danych osobowych przechowywanych w telefonie komórkowym) (C-548/21, [EU:C:2024:830](#))

Odesłanie prejudycjalne – Ochrona osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych – Dyrektywa 2016/680/UE – Artykuł 3 pkt 2 – Pojęcie „przetwarzania” – Artykuł 4 – Zasady dotyczące przetwarzania danych osobowych – Artykuł 4 ust. 1 lit. c) – Zasada „minimalizacji danych” – Artykuły 7, 8, 47 i art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Wymóg, zgodnie z którym wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw podstawowych muszą być „przewidziane ustawą” – Proporcjonalność – Ocena proporcjonalności w świetle wszystkich istotnych okoliczności – Uprzednia kontrola sądowa lub niezależnego organu administracyjnego – Artykuł 13 – Informacje udostępniane lub przekazywane osobie, której dane dotyczą – Granice – Artykuł 54 – Prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem przeciwko administratorowi lub podmiotowi przetwarzającemu – Postępowanie przygotowawcze w sprawie handlu środkami odurzającymi – Próba odblokowania telefonu komórkowego przez organy ścigania w celu uzyskania wglądu do zapisanych w tym telefonie danych na potrzeby tego postępowania

Orzekając w składzie wielkiej izby w postępowaniu prejudycjalnym zainicjowanym przez Landesverwaltungsgericht Tirol (regionalny sąd administracyjny, Austria), Trybunał wyjaśnił, po pierwsze, warunki, w jakich właściwe organy krajowe mogą uzyskać wgląd do danych zapisanych w telefonie komórkowym w celu zapobiegania przestępstwom w ogólności, dochodzenia ich, wykrywania i ścigania w świetle dyrektywy 2016/680³¹. Po drugie, uznał prawo osoby, której dane dotyczą, do uzyskania informacji o powodach, dla których wydano zgodę na uzyskanie wglądu do takich danych, z chwilą gdy przestało to zagrażać prawidłowemu wykonywaniu zadań spoczywających na tych organach.

W dniu 23 lutego 2021 r., podczas kontroli na obecność narkotyków, austriaccy celnicy przejęli adresowaną do CG paczkę, która zawierała 85 gramów marihuany. Przesyłka została przekazana do zbadania austriackim organom policji. W dniu 6 marca 2021 r. w ramach postępowania przygotowawczego w sprawie handlu środkami odurzającymi dwaj funkcjonariusze policji dokonali przeszukania miejsca zamieszkania CG, w trakcie którego przesłuchali go na okoliczność nadawcy wspomnianej przesyłki. Ponieważ CG sprzeciwił się udostępnieniu funkcjonariuszom policji wglądu do

³¹ 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 uchylenia decyzji ramowej Rady 2008/977/WSiSW (Dz.U. 2016, L 119, s. 89; sprostowanie Dz.U. 2018, L 127, s. 10).

danych dotyczących połączeń zapisanych w jego telefonie komórkowym jego telefon został zatrzymany.

Następnie różni funkcjonariusze kilkakrotnie podejmowali próby odblokowania telefonu komórkowego CG. W rozpatrywanej sprawie zatrzymanie telefonu komórkowego CG oraz późniejsze próby wykorzystania go zostały podjęte z inicjatywy funkcjonariuszy policji, bez uprzedniego uzyskania przez nich zgody prokuratora lub sądu.

W dniu 31 marca 2021 r. CG wniósł do sądu odsyłającego zażalenie, w którym zakwestionował zgodność z prawem zatrzymania jego telefonu komórkowego, który został mu zwrócony w dniu 20 kwietnia 2021 r. CG nie został od razu powiadomiony o próbach wykorzystania jego telefonu komórkowego. Dowiedział się o tym dopiero w trakcie postępowania zawisłego przed sądem odsyłającym.

W kontekście tego postępowania sąd odsyłający zastanawia się, czy w świetle dyrektywy „o prywatności i komunikacji elektronicznej”³² uzyskanie pełnego i niekontrolowanego wglądu do wszystkich danych zapisanych w telefonie komórkowym stanowi na tyle poważną ingerencję w prawa podstawowe³³, że wgląd ten powinien być ograniczony tylko do przypadków zwalczania poważnej przestępczości. Sąd odsyłający dąży też do ustalenia, po pierwsze, czy owa dyrektywa³⁴ stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które zezwala policji kryminalnej w toku postępowania przygotowawczego na uzyskanie pełnego i niekontrolowanego wglądu do wszystkich danych zapisanych w telefonie komórkowym, bez uzyskania zgody sądu lub niezależnego organu administracyjnego, a po drugie, czy takie uregulowanie krajowe jest zgodne z prawem do skutecznego środka prawnego przed sądem w zakresie, w jakim nie zobowiązuje organów policyjnych do powiadomienia właściciela telefonu komórkowego o podjętych czynnościach cyfrowego wykorzystania tego telefonu.

Ocena Trybunału

Na początku Trybunał stwierdził, że próba uzyskania przez organy policyjne bezpośredniego wglądu do danych osobowych zapisanych w telefonie komórkowym, bez jakiegokolwiek interwencji ze strony dostawcy usług łączności elektronicznej, taka jak w przypadku CG, nie wchodzi w zakres stosowania dyrektywy o prywatności i komunikacji elektronicznej.

W pierwszej kolejności Trybunał uznał, że taka próba uzyskania wglądu jest objęta zakresem stosowania dyrektywy 2016/680. W tym względzie Trybunał wyjaśnił, że w świetle szerokiej definicji pojęcia „przetwarzania”³⁵ przyjętej przez prawodawcę Unii, w przypadku zatrzymania telefonu przez organy policyjne i podjęcia przez nie próby uzyskania do niego wglądu w celu pobrania i przejrzania zapisanych w tym telefonie danych osobowych, organy te dokonują „przetwarzania”, nawet jeśli ostatecznie nie zdołały one ze względów technicznych uzyskać wglądu do tych danych. Skuteczność zasady ograniczenia celów³⁶ z konieczności wymaga, aby cel gromadzenia danych był określony od

³² A konkretnie art. 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; sprostowania: Dz.U. 2013, L 241, s. 9; Dz.U. 2017, L 162, s. 56), zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/136/WE z dnia 25 listopada 2009 r. (Dz.U. 2009, L 337, s. 11), (zwanej dalej „dyrektywą o prywatności i łączności elektronicznej”).

³³ Zagwarantowane w art. 7 i 8 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”).

³⁴ A konkretnie art. 15 ust. 1 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej.

³⁵ Zgodnie z art. 3 pkt 2 dyrektywy 2016/680 pojęcie „przetwarzania” oznacza „każdą operację lub zestaw operacji wykonywanych na danych osobowych lub zestawach danych osobowych w sposób zautomatyzowany lub niezautomatyzowany”.

³⁶ Artykuł 4 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2016/680.

momentu, w którym właściwe organy podejmują próbę uzyskania wglądu do danych osobowych, ponieważ taka próba, jeśli zakończy się powodzeniem, może umożliwić tym organom w szczególności natychmiastowe zgromadzenie, pobranie i przejrzenie tych danych. Gdyby próba uzyskania wglądu do danych osobowych zapisanych w telefonie komórkowym nie mogła zostać uznana za „przetwarzanie” tych danych, cel ten zostałby udaremniony. Idąc tym samym tokiem myślenia, gdyby stosowanie dyrektywy 2016/680 zależało od powodzenia próby uzyskania wglądu do danych osobowych zapisanych w telefonie komórkowym, powodowałoby to niepewność zarówno po stronie właściwych organów krajowych, jak i po stronie jednostek, co jest nie do pogodzenia z zasadą pewności prawa.

W drugiej kolejności Trybunał przeanalizował, czy zasada „minimalizacji danych”³⁷, będąca wyrazem zasady proporcjonalności, stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które przyznaje właściwym organom możliwość uzyskania wglądu do danych zapisanych w telefonie komórkowym w celu zapobiegania przestępstwom w ogólności, dochodzenia ich, wykrywania i ścigania oraz które nie uzależnia tej możliwości od uprzedniej kontroli sądu lub niezależnego organu administracyjnego. Trybunał przypominał, że ograniczenia praw podstawowych w dziedzinie poszanowania życia prywatnego i ochrony danych osobowych³⁸ muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności i mogą być wprowadzane, tylko jeśli są one konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznanym przez Unię. Trybunał uznał w tym względzie, po pierwsze, że przetwarzanie danych osobowych w ramach postępowania przygotowawczego prowadzonego przez policję w sprawie przestępstwa, przybierające postać próby uzyskania wglądu do danych zapisanych w telefonie komórkowym, należy co do zasady uznać za faktycznie odpowiadające interesowi ogólnemu uznanemu przez Unię. Po drugie, zauważył, że ustalenie, czy dane ograniczenie w korzystaniu z praw podstawowych w dziedzinie poszanowania życia prywatnego i ochrony danych osobowych będące wynikiem takiego przetwarzania, jest proporcjonalne, wymaga wyważenia wszystkich istotnych okoliczności danego przypadku.

W związku z tym, po pierwsze, co się tyczy wagi ograniczenia praw podstawowych wynikającego z uregulowania zezwalającego organom policyjnym na uzyskanie, bez wcześniejszej zgody, wglądu w dane zapisane w telefonie komórkowym, Trybunał wyjaśnił, że wgląd do takich danych może, w zależności od zawartości danego telefonu komórkowego i decyzji tych organów, obejmować bardzo szeroki zakres danych i wskutek tego być źródłem bardzo szczegółowych informacji na temat życia prywatnego danej osoby. Taką ingerencję w prawa podstawowe w dziedzinie poszanowania życia prywatnego i ochrony danych osobowych należy wobec tego uznać za poważną, a nawet szczególnie poważną ingerencję w te prawa.

Po drugie, Trybunał wskazał, że waga przestępstwa, w którego sprawie prowadzone jest postępowanie przygotowawcze, jest jednym z kluczowych elementów badania proporcjonalności poważnej ingerencji, jaką stanowi wgląd do danych osobowych zapisanych w telefonie komórkowym. Jednakże uznanie, że tylko zwalczanie poważnej przestępczości może uzasadniać wgląd do danych zapisanych w telefonie komórkowym, ograniczałoby uprawnienia dochodzeniowe właściwych organów w odniesieniu do ogólnie pojętej przestępczości, naruszałoby szczególny charakter zadań wykonywanych przez te organy oraz szkodziło celowi realizacji przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii. Jednakże w celu spełnienia wymogu, zgodnie z którym wszelkie ograniczenia w korzystaniu z prawa podstawowego muszą być „przewidziane ustawą”³⁹, do ustawodawcy

³⁷ Przewidziana w art. 4 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2016/680, w myśl którego to przepisu państwa członkowskie powinny zapewnić, by dane osobowe były adekwatne, stosowne i nienadmierne do celów, dla których są przetwarzane.

³⁸ Artykuły 7 i 8 Karty.

³⁹ Artykuł 52 ust. 1 Karty.

krajowego należy określić w sposób wystarczająco precyzyjny elementów, w szczególności charakteru lub kategorii określonych przestępstw, które należy wziąć pod uwagę.

Po trzecie, Trybunał zauważył, że w celu zapewnienia poszanowania zasady proporcjonalności, w sytuacji gdy wgląd właściwych organów krajowych do danych osobowych wiąże się z ryzykiem poważnej, a nawet szczególnie poważnej ingerencji w prawa podstawowe osoby, której dane dotyczą, możliwość uzyskania tego wglądu musi być uzależniona od uprzedniej kontroli dokonywanej przez sąd albo przez niezależny organ administracyjny. Kontrola ta powinna zostać przeprowadzona przed każdą próbą uzyskania wglądu do określonych danych, z wyjątkiem należycie uzasadnionych pilnych przypadków, w których kontrola ta powinna nastąpić jak najszybciej. W ramach tej kontroli sąd lub niezależny organ administracyjny powinien być uprawniony do odrzucenia wniosku o uzyskanie wglądu, objętego zakresem stosowania dyrektywy 2016/680, lub ograniczenia tego wglądu, jeżeli stwierdzi, że ingerencja w prawa podstawowe, jaką stanowi wspomniany wgląd, byłaby nieproporcjonalna. W rozpatrywanym przypadku właściwym organom policyjnym należy odmówić wglądu do danych zapisanych w telefonie komórkowym lub ograniczyć ten wgląd, jeżeli, biorąc pod uwagę wagę przestępstwa i potrzeby prowadzonego postępowania, dostęp do treści komunikatów lub danych szczególnie chronionych nie wydaje się uzasadniony.

W świetle powyższego Trybunał stwierdził, że zasada „minimalizacji danych” w związku z prawem do ochrony danych osobowych i do poszanowania życia prywatnego nie stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które przyznaje właściwym organom możliwość uzyskania wglądu do danych zapisanych w telefonie komórkowym w celu zapobiegania przestępstwom w ogólności, dochodzenia ich, wykrywania i ścigania. Możliwość ta jest jednak uzależniona od przestrzegania zasad legalności i proporcjonalności oraz od istnienia uprzedniej kontroli korzystania z prawa wglądu do tych danych dokonywanej przez sąd albo przez niezależny organ administracyjny.

W trzeciej kolejności Trybunał wypowiedział się w przedmiocie kwestii, czy CG powinien być zostać poinformowany o próbach uzyskania wglądu do danych zapisanych w jego telefonie komórkowym⁴⁰. Trybunał stwierdził w tym względzie, że właściwe organy krajowe, które zostały upoważnione przez sąd lub niezależny organ administracyjny do wglądu do przechowywanych danych, muszą poinformować osoby, których dane dotyczą, o powodach, na których opiera się ta zgoda, z chwilą gdy przekazanie tych informacji przestało już zagrażać prawidłowemu przebiegowi postępowania przygotowawczego prowadzonego przez te organy. Wspomniane organy muszą udostępnić osobom, których dane dotyczą, wszystkie informacje określone w dyrektywie 2016/680⁴¹, tak aby miały one możliwość skorzystania w szczególności z prawa do skutecznego środka prawnego⁴². W związku z tym uregulowanie krajowe, które w zasadzie całkowicie wyklucza prawo do uzyskania takich informacji, nie jest zgodne z prawem Unii. W niniejszej sprawie Trybunał uznał, że CG powinien być zostać poinformowany o próbach uzyskania wglądu do danych zapisanych w jego telefonie komórkowym. Otóż skoro przed podjęciem prób odblokowania telefonu komórkowego CG przez organy policyjne, telefon ten został już przez te organy zatrzymany, nie wydaje się, aby poinformowanie CG o tych próbach mogło w jakikolwiek stopniu zagrażać przebiegowi postępowania przygotowawczego. W związku z tym Trybunał doszedł do wniosku, że przepisy dyrektywy 2016/680 w związku ze stosownymi postanowieniami Karty⁴³ stoją na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu zezwalającemu właściwym organom na uzyskanie wglądu do danych zapisanych w telefonie komórkowym bez poinformowania osoby, której dane dotyczą, o powodach, na których opiera się zgoda na wgląd do

⁴⁰ Artykuł 47 Karty.

⁴¹ W rozumieniu art. 13 ust. 1 dyrektywy 2016/680.

⁴² Artykuł 54 dyrektywy 2016/680.

⁴³ W szczególności art. 13 i 54 dyrektywy 2016/680 w związku z art. 47 i art. 52 ust. 1 Karty.

takich danych wydana przez sąd lub niezależny organ administracyjny, z chwilą gdy przekazanie tych informacji przestało już zagrażać prawidłowemu wykonywaniu spoczywających na tych organach zadań.

2. Dane biometryczne i genetyczne

Wyrok z dnia 30 stycznia 2024 r. (wielka izba), Direktor na Glavna direktsia „Natsionalna politسيا” pri MVR – Sofia (C-118/22, [EU:C:2024:97](#))

Odesłanie prejudycjalne – Ochrona osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych do celów zwalczania przestępczości – Dyrektywa (UE) 2016/680 – Artykuł 4 ust. 1 lit. c) i e) – Minimalizacja danych – Ograniczenie przechowywania – Artykuł 5 – Odpowiednie terminy usuwania lub okresowego przeglądu konieczności przechowywania – Artykuł 10 – Przetwarzanie danych biometrycznych i genetycznych – Bezwzględna niezbędność – Artykuł 16 ust. 2 i 3 – Prawo do usunięcia danych – Ograniczenie przetwarzania – Artykuł 52 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Osoba fizyczna, która została skazana prawomocnym wyrokiem i wobec której nastąpiło później zatarcie skazania – Termin przechowywania danych do chwili śmierci – Brak prawa do usunięcia danych lub do ograniczenia przetwarzania – Proporcjonalność

Wielka izba Trybunału, do którego zwrócił się w trybie prejudycjalnym Varhoven administrativen sad (najwyższy sąd administracyjny, Bułgaria), orzekła w przedmiocie ograniczeń czasowych przechowywania, do celów zwalczania przestępczości, danych osobowych osób, które zostały prawomocnie skazane, w świetle dyrektywy 2016/680⁴⁴.

NG został wpisany do rejestru policyjnego w ramach dochodzenia w sprawie złożenia fałszywych zeznań. Po zakończeniu tego dochodzenia przeciwko NG wniesiono akt oskarżenia, a następnie został on uznany za winnego wspomnianego przestępstwa i skazany na karę roku ograniczenia wolności. Po odbyciu tej kary NG skorzystał z zatarcia skazania.

W oparciu o to zatarcie skazania NG złożył wniosek o wykreślenie wpisu jego osoby dokonanego w rejestrze policyjnym. Wniosek ten oddalono ze względu na to, że prawomocny wyrok skazujący, również w przypadku zatarcia skazania, nie należy do podstaw takiego wykreślenia wyczerpująco wymienionych w prawie krajowym. Ponieważ skargę wniesioną przez NG na tę decyzję oddalono, wniósł on skargę kasacyjną do sądu odsyłającego, twierdząc, że z dyrektywy 2016/680 wynika, iż przechowywanie danych osobowych nie może mieć miejsca przez nieograniczony czas. Zdaniem NG jest tak zaś de facto, gdy osoba, której dane dotyczą, nigdy nie może uzyskać takiego usunięcia danych zebranych w związku z przestępstwem, za które została prawomocnie skazana, w tym także po odbyciu kary i po skorzystaniu z zatarcia skazania.

W tych okolicznościach do Trybunału skierowano w trybie prejudycjalnym pytanie, czy dyrektywa 2016/680⁴⁵ w świetle art. 7 i 8 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej⁴⁶ stoi na przeszkodzie

⁴⁴ 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 uchyłającej decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW (Dz.U. 2016, L 119, s. 89; sprostowanie Dz.U. 2018, L 127, s. 10).

⁴⁵ Konkretniej art. 4 ust. 1 lit. c) i e) dyrektywy 2016/680 w związku z jej art. 5, 10, art. 13 ust. 2 lit. b) oraz art. 16 ust. 2 i 3 tej dyrektywy.

ustawodawstwu krajowemu przewidującemu przechowywanie przez organy policji – do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar – danych osobowych, w szczególności danych biometrycznych i genetycznych, dotyczących osób, które zostały prawomocnie skazane za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego, aż do chwili śmierci osoby, której dane dotyczą, w tym w przypadku zatarcia skazania tej osoby, bez przyznania jej prawa do usunięcia wspomnianych danych lub w stosownym przypadku ograniczenia ich przetwarzania.

W swoim wyroku Trybunał udzielił na to pytanie odpowiedzi twierdzącej.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał wskazał, że dyrektywa 2016/680 ustanawia ogólne ramy umożliwiające między innymi zagwarantowanie, by przechowywanie danych osobowych, a w szczególności jego czas trwania były ograniczone do tego, co okazuje się niezbędne w świetle celów, dla których dane te są przechowywane, pozostawiając państwom członkowskim zadanie określenia, z poszanowaniem tych ram, konkretnych sytuacji, w których ochrona praw podstawowych osoby, której dane dotyczą, wymaga usunięcia tych danych, oraz momentu, w którym powinno ono nastąpić. Natomiast dyrektywa ta nie wymaga, aby państwa członkowskie określiły bezwzględne ograniczenia czasowe przechowywania danych osobowych, po których przekroczeniu powinny one zostać automatycznie usunięte.

Dokładniej rzecz ujmując, przede wszystkim art. 4 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2016/680 ustanawia zasadę „minimalizacji danych”, zgodnie z którą państwa członkowskie powinny zapewnić, by dane osobowe były adekwatne, stosowne i nienadmierne do celów, dla których są przetwarzane. Ponadto na podstawie art. 4 ust. 1 lit. e) tej dyrektywy państwa członkowskie powinny zapewnić, by dane te były przechowywane w formie umożliwiającej identyfikację osób, których dane dotyczą, przez okres nie dłuższy, niż jest to niezbędne do celów ich przetwarzania. W tych ramach art. 5 wspomnianej dyrektywy nakłada na państwa członkowskie w szczególności obowiązek przyjęcia odpowiednich terminów usuwania danych osobowych lub okresowego przeglądu konieczności przechowywania takich danych. „Odpowiedni” charakter tych terminów wymaga w każdym razie, by umożliwiały one usunięcie odnośnych danych, gdy ich przechowywanie nie jest już niezbędne do celów, które uzasadniały przetwarzanie.

Następnie art. 10 dyrektywy 2016/680, który reguluje przetwarzanie szczególnych kategorii danych osobowych, w tym danych biometrycznych i genetycznych, dopuszcza przetwarzanie takich danych „wyłącznie wtedy, jeżeli jest bezwzględnie niezbędne”.

Wreszcie art. 16 ust. 2 dyrektywy 2016/680 ustanawia prawo do usunięcia danych osobowych, jeżeli przetwarzanie narusza przepisy przyjęte na podstawie tej dyrektywy⁴⁷ lub jeżeli te dane muszą zostać usunięte w celu wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze⁴⁸. Wynika stąd, że owo prawo do usunięcia danych może być wykonane w szczególności wówczas, gdy przechowywanie rozpatrywanych danych osobowych nie ma lub nie ma już niezbędnego charakteru w odniesieniu do

⁴⁶ Artykuły 7 i 8 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej ustanawiają, odpowiednio, prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz prawo do ochrony danych osobowych.

⁴⁷ Konkretniej art. 4, 8 lub 10.

⁴⁸ Jednakże na podstawie z art. 16 ust. 3 dyrektywy 2016/680 prawo krajowe musi przewidywać, że administrator ogranicza przetwarzanie tych danych zamiast ich usunięcia, jeżeli osoba, której dane dotyczą, kwestionuje prawidłowość danych osobowych, a ich prawidłowości lub nieprawidłowości nie można stwierdzić lub jeżeli dane osobowe muszą zostać zachowane do celów dowodowych.

celów ich przetwarzania lub gdy takie usunięcie jest wymagane dla dochowania terminu wyznaczonego w tym celu przez prawo krajowe.

W drugiej kolejności Trybunał zauważył, że w rozpatrywanym przypadku dane osobowe zawarte w rejestrze policyjnym i dotyczące osób ściganych za umyślne przestępstwa są przechowywane wyłącznie do celów czynności operacyjno-rozpoznawczych, a w szczególności w celu porównania ich z innymi danymi zebranymi podczas dochodzeń dotyczących innych przestępstw. W tym względzie jednakże pojęcie „umyślnego przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego” ma wyjątkowo ogólny charakter i może mieć zastosowanie do znacznej liczby czynów zabronionych – niezależnie od ich charakteru i wagi. Nie jest zaś tak, że w stosunku to wszystkich osób prawomocnie skazanych za takie przestępstwo istnieje taki sam stopień ryzyka udziału w popełnieniu innych przestępstw, co uzasadniałoby jednolity okres przechowywania dotyczących ich danych. I tak, w niektórych przypadkach, biorąc pod uwagę czynniki takie jak charakter i waga popełnionego przestępstwa lub brak powrotu do przestępstwa, ryzyko, jakie stanowi osoba skazana, niekoniecznie będzie uzasadniać utrzymanie do chwili jej śmierci dotyczących jej danych w przewidzianym w tym celu krajowym rejestrze policyjnym, wobec czego nie będzie już niezbędnego związku między przechowywanymi danymi a zamierzonym celem. W takich zatem przypadkach ich przechowywanie nie będzie zgodne z zasadą minimalizacji danych i będzie wykraczać poza okres niezbędny do celów, dla których są one przetwarzane.

Następnie w zakresie, w jakim przechowywanie danych osobowych w rozpatrywanym rejestrze policyjnym obejmuje dane biometryczne i genetyczne, Trybunał uściślił, że jest prawdą, że przechowywanie takich danych osób, które zostały już prawomocnie skazane, w tym do chwili śmierci tych osób, może być bezwzględnie niezbędne⁴⁹, w szczególności w celu umożliwienia weryfikacji ewentualnego udziału tych osób w popełnieniu innych przestępstw, a tym samym ścigania i skazania sprawców tych przestępstw. Jednakże przechowywanie tych danych odpowiada takiemu wymogowi jedynie w sytuacji, gdy uwzględnia ono charakter i wagę przestępstwa, które skutkowało prawomocnym skazaniem, lub inne okoliczności, takie jak szczególny kontekst, w jakim przestępstwo to zostało popełnione, jego ewentualny związek z innymi toczącymi się postępowaniami czy też uprzednia karalność lub profil osoby skazanej. W związku z tym, gdy – jak to przewiduje prawo krajowe w sprawie głównej – przechowywanie danych biometrycznych i genetycznych zainteresowanych osób wpisanych do rejestru policyjnego następuje do chwili śmierci tych osób w przypadku ich prawomocnego skazania, zakres stosowania tego przechowywania ma charakter nadmiernie szeroki względem celów, dla których dane te są przetwarzane.

Wreszcie, co się tyczy, po pierwsze, obowiązku przyjęcia odpowiednich terminów⁵⁰, termin można uznać za „odpowiedni”, w szczególności w odniesieniu do przechowywania danych biometrycznych i genetycznych każdej osoby prawomocnie skazanej za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego, tylko wtedy, gdy uwzględnia on istotne okoliczności mogące spowodować, że taki okres przechowywania będzie niezbędny. W konsekwencji, nawet jeśli odniesienie do chwili śmierci osoby, której dane dotyczą, może stanowić „termin” usunięcia przechowywanych danych, taki termin można uznać za „odpowiedni” jedynie w szczególnych okolicznościach, które należy uzasadniać. Oczywiście nie jest zaś tak w przypadku, gdy stosuje się go w sposób ogólny i niezróżnicowany do każdej osoby prawomocnie skazanej. Jest prawdą, że państwu członkowskiemu pozostawiono podjęcie decyzji, czy należy przyjąć terminy dotyczące usuwania wspomnianych danych, czy też okresowego przeglądu konieczności ich przechowywania⁵¹. Jednakże „odpowiedni” charakter terminów takiego

⁴⁹ Zobacz art. 10 dyrektywy 2016/680.

⁵⁰ Artykuł 5 dyrektywy 2016/680.

⁵¹ Artykuł 5 dyrektywy 2016/680.

okresowego przeglądu wymaga, by pozwalały one na doprowadzenie do usunięcia rozpatrywanych danych, w przypadku gdy ich przechowywanie nie jest już niezbędne. Wymóg taki nie jest zaś spełniony, gdy jedynym przypadkiem, w którym przewidziane jest takie usunięcie, jest śmierć osoby, której dane dotyczą.

Po drugie, przepisy dyrektywy 2016/680 przewidujące gwarancje odnoszące się do warunków dotyczących praw do usunięcia danych i ograniczenia przetwarzania stoją również na przeszkodzie ustawodawstwu krajowemu, które nie pozwala osobie prawomocnie skazanej za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego na wykonywanie tych praw.

3. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych (RODO)

a. Zakres stosowania

Wyrok z dnia 16 stycznia 2024 r. (wielka izba), Österreichische Datenschutzbehörde (C-33/22, [EU:C:2024:46](#))

Odesłanie prejudycjalne – Ochrona osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych – Artykuł 16 TFUE – Rozporządzenie (UE) 2016/679 – Artykuł 2 ust. 2 lit. a) – Zakres stosowania – Wyłączenia – Działalność nieobjęta zakresem stosowania prawa Unii – Artykuł 4 ust. 2 TUE – Działalność dotycząca bezpieczeństwa narodowego – Komisja śledcza powołana przez parlament państwa członkowskiego – Artykuł 23 ust. 1 lit. a) i h) oraz art. 51 i 55 rozporządzenia (UE) nr 2016/679 – Kompetencje organu nadzoru w zakresie ochrony danych – Artykuł 77 – Prawo do wniesienia skargi do organu nadzorczego – Bezpośrednia skuteczność

Orzekając w składzie wielkiej izby w przedmiocie wniosku Verwaltungsgerichtshof (trybunału administracyjnego, Austria) o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, Trybunał stwierdził, że działalność parlamentarnej komisji śledczej podlega RODO⁵².

Wspomniana komisja śledcza (zwana dalej „komisją śledczą BVT”) została powołana przez Nationalrat (zgromadzenie narodowe, Austria) w celu zbadania możliwego wywierania nacisków politycznych na Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung (federalny urząd ochrony konstytucji i zwalczania terroryzmu, Austria)⁵³. Jedną z osób przesłuchiwaną przez tę komisję w charakterze świadka był WK. Protokół z tego przesłuchania, który zawierał pełne imię i nazwisko WK, został opublikowany na stronie internetowej Parlament Österreich (parlamentu austriackiego), pomimo wniosku WK o jego utajnienie. Uznawszy, że ujawnienie jego tożsamości odbyło się z naruszeniem przepisów RODO i austriackiego prawa⁵⁴, WK wniósł skargę do Österreichische Datenschutzbehörde (organu ochrony danych, Austria) (zwanego dalej „Datenschutzbehörde”). Decyzją z dnia 18 września 2019 r. Datenschutzbehörde stwierdził brak właściwości do rozpoznania skargi, wyjaśniając, że jako

⁵² 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”).

⁵³ W dniu 1 grudnia 2021 r. organ ten został zastąpiony przez Direktion Staatsschutz und Nachrichtendienst (dyрекcję ds. bezpieczeństwa państwa i służb wywiadowczych, Austria).

⁵⁴ Czyli § 1 ust. 1 Datenschutzgesetz (ustawy o ochronie danych) z dnia 17 sierpnia 1999 r. (BGBl. I, 165/1999).

organ władzy wykonawczej nie może kontrolować działalności komisji śledczej BVT, będącej częścią władzy ustawodawczej, gdyż jest to sprzeczne z zasadą podziału władz.

WK zaskarżył decyzję Datenschutzbehörde do Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego), który orzekł po jego myśli i uchylił ją, w następstwie czego wspomniany organ wniósł skargę rewizyjną do trybunału administracyjnego, będącego sądem odsyłającym.

Sąd ten zwrócił się w tym kontekście do Trybunału o ustalenie, czy działalność komisji śledczej powołanej przez parlament państwa członkowskiego wchodzi w zakres stosowania RODO oraz czy owo rozporządzenie znajduje zastosowanie, jeżeli wspomniana działalność dotyczy ochrony bezpieczeństwa narodowego. Sąd odsyłający dąży również do ustalenia, czy RODO powierza krajowemu organowi nadzorczemu takiemu jak Datenschutzbehörde właściwość do rozpoznawania skarg dotyczących przetwarzania danych osobowych dokonywanego przez komisję śledczą w ramach jej działalności.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał przypomniał, że jedynym celem art. 2 ust. 2 lit. a) RODO, w myśl którego RODO nie stosuje się do przetwarzania danych osobowych dokonywanego w ramach działalności nieobjętej zakresem prawa Unii, jest wyłączenie z zakresu stosowania tego rozporządzenia przetwarzania danych dokonywanego przez organy państwowe w ramach działalności mającej na celu ochronę bezpieczeństwa narodowego lub działalności należącej do tej samej kategorii. Sam fakt, iż dana działalność jest właściwa państwu lub organowi publicznemu, nie wystarcza, aby wyłączyć ją spod reżimu RODO⁵⁵.

Taka wykładnia, wynikająca z braku rozróżnienia ze względu na tożsamość podmiotu przetwarzającego, znajduje potwierdzenie w art. 4 ust. 7 RODO⁵⁶.

Trybunał wyjaśnił, że parlamentarny charakter komisji śledczej BVT nie oznacza, że jej działalność sytuuje się poza zakresem stosowania RODO. Przewidziany w art. 2 ust. 2 lit. a) tego rozporządzenia wyjątek odnosi się bowiem wyłącznie do kategorii działań, które ze względu na swój charakter nie są objęte zakresem stosowania prawa Unii, nie zaś do kategorii osób. W związku z tym sama okoliczność, że przetwarzanie danych osobowych jest dokonywane przez komisję śledczą powołaną przez parlament państwa członkowskiego w ramach wykonywania przez niego uprawnień z zakresu kontroli władzy wykonawczej, nie pozwala na ustalenie, że takie przetwarzanie jest dokonywane w ramach działalności nieobjętej zakresem prawa Unii.

W drugiej kolejności Trybunał wskazał, że chociaż to do państw członkowskich należy określenie ich podstawowych interesów bezpieczeństwa i podjęcie środków zmierzających do ich zagwarantowania⁵⁷, sama okoliczność, że dany środek krajowy został podjęty w celu ochrony bezpieczeństwa narodowego, nie powoduje wyłączenia zastosowania prawa Unii i nie zwalnia państw członkowskich z konieczności jego przestrzegania. Przewidziany w art. 2 ust. 2 lit. a) RODO wyjątek odnosi się bowiem wyłącznie do kategorii działań, które ze względu na swój charakter nie są objęte zakresem stosowania prawa Unii. W tym względzie sama okoliczność, że administratorem danych jest organ publiczny, którego główna działalność polega na zapewnieniu ochrony bezpieczeństwa

⁵⁵ Wyroki: z dnia 22 czerwca 2021 r., Latvijas Republikas Saeima (Punkty karne), C-439/19, [EU:C:2021:504](#), pkt 66; z dnia 20 października 2022 r., Koalitsia „Demokraticzna Bulgaria – Obedinenie”, C-306/21, [EU:C:2022:813](#), pkt 39.

⁵⁶ W przepisie tym zdefiniowano pojęcie „administratora [danych]” w ten sposób, że oznacza ono „osobę fizyczną lub prawną, organ publiczny, jednostkę lub inny podmiot, który samodzielnie lub wspólnie z innymi ustala cele i sposoby przetwarzania danych osobowych”.

⁵⁷ O którym mowa w art. 4 ust. 2 TUE.

narodowego, nie wystarcza do wyłączenia z zakresu stosowania RODO przetwarzania danych osobowych dokonywanego przez ten organ w ramach innych prowadzonych przez niego czynności.

W niniejszej sprawie nie wydaje się, aby sama kontrola polityczna przeprowadzona przez komisję śledczą BVT stanowiła działalność mającą na celu ochronę bezpieczeństwa narodowego lub działalność należącą do takiej kategorii. W związku z tym – z zastrzeżeniem zweryfikowania tego stwierdzenia przez sąd odsyłający – działalność ta nie jest wyłączona z zakresu stosowania RODO.

Niezależnie od powyższego parlamentarna komisja śledcza może mieć dostęp do danych osobowych, które ze względów związanych z bezpieczeństwem narodowym, zasługują na szczególną ochronę. W tym względzie ograniczenia praw i obowiązków wynikających z RODO w celu zapewnienia między innymi bezpieczeństwa narodowego mogą zostać wprowadzone w drodze aktu prawnego⁵⁸. Na tej podstawie można wprowadzić ograniczenia w odniesieniu do gromadzenia danych osobowych, informowania osób, których dane dotyczą, i ich dostępu do tych danych, a także ich ujawniania bez zgody osób, których dane dotyczą, osobom innym niż administrator danych, pod warunkiem że takie ograniczenia nie naruszają istoty podstawowych praw i wolności osób, których dane dotyczą, i są w demokratycznym społeczeństwie środkiem niezbędnym i proporcjonalnym.

Trybunał zwrócił jednak uwagę, że z informacji, którymi dysponuje, nie wynika, aby komisja śledcza BVT twierdziła, iż ujawnienie danych osobowych zainteresowanej osoby było konieczne dla ochrony bezpieczeństwa narodowego i oparte na przewidzianym w tym celu krajowym akcie prawnym, czego ustalenie należy jednak w stosownym wypadku do sądu odsyłającego.

W trzeciej i ostatniej kolejności Trybunał zauważył, że przepisy RODO dotyczące właściwości krajowych organów nadzorczych i prawa do wniesienia skargi do nich⁵⁹ nie wymagają przyjęcia krajowych środków wykonawczych oraz są wystarczająco jasne, precyzyjne i bezwarunkowe, aby mogły być bezpośrednio skuteczne. Wynika z tego, że chociaż RODO przyznało państwom członkowskim uprawnienia dyskrecjonalne co do liczby organów nadzorczych, które chcą one ustanowić⁶⁰, to określiło ono zakres ich kompetencji do nadzorowania stosowania tego rozporządzenia. W przypadku gdy państwo członkowskie zdecyduje się na ustanowienie jednego krajowego organu nadzorczego, organ ten musi posiadać całość kompetencji przewidzianych w RODO. Odmienne wykładnia pozbawiłaby bezpośredniej skuteczności przepisy RODO i mogłaby osłabić skuteczność (*effet utile*) wszystkich pozostałych przepisów tego rozporządzenia, na których może opierać się skarga.

Co się tyczy okoliczności, że możliwość kontrolowania przez organ nadzorczy, który podlega władzy wykonawczej, stosowania RODO przez organ podlegający władzy ustawodawczej została wyłączona przez krajowe przepisy rangi konstytucyjnej, Trybunał podkreślił, że RODO zobowiązuje państwa członkowskie do ustanowienia co najmniej jednego organu nadzorczego, dając im jednocześnie możliwość ustanowienia kilku takich organów, właśnie z myślą o poszanowaniu ich struktury konstytucyjnej. Omawiane rozporządzenie przyznaje zatem każdemu państwu członkowskiemu uprawnienia dyskrecjonalne pozwalające mu na ustanowienie takiej liczby organów nadzorczych, jaką narzucają mu w szczególności wymogi związane ze strukturą konstytucyjną tego państwa.

Należy ponadto przypomnieć, że powołanie się przez państwo członkowskie na przepisy prawa krajowego nie może naruszać jedności i skuteczności prawa Unii. Skutki wynikające z zasady pierwszeństwa prawa Unii wiążą bowiem wszystkie organy państwa członkowskiego, czemu nie mogą

⁵⁸ Zgodnie z art. 23 RODO.

⁵⁹ Odpowiednio, art. 55 ust. 1 i art. 77 ust. 1 RODO.

⁶⁰ W szczególności w art. 51 ust. 1 RODO.

stanąć na przeszkodzie w szczególności przepisy wewnętrzne, w tym również przepisy rangi konstytucyjnej⁶¹.

W związku z tym, jeżeli państwo członkowskie zdecydowało się na ustanowienie jednego organu nadzorczego, nie może ono powoływać się na przepisy prawa krajowego, nawet rangi konstytucyjnej, w celu wyłączenia przetwarzania danych osobowych objętego zakresem stosowania RODO spod nadzoru tego organu.

b. Pojęcie „administratora danych”

Wyrok z dnia 11 stycznia 2024 r., État belge (Dane przetwarzane przez dziennik urzędowy) (C-231/22, [EU:C:2024:7](#))

Odesłanie prejudycjalne – Zbliżanie ustawodawstw – Ochrona osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodny przepływ takich danych (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) – Rozporządzenie (UE) 2016/679 – Artykuł 4 pkt 7 – Pojęcie „administratora” – Dziennik urzędowy państwa członkowskiego – Obowiązek publikowania w niezmienionej postaci aktów spółek sporządzonych przez spółki lub ich przedstawicieli prawnych – Artykuł 5 ust. 2 – Kolejne przetwarzanie przez kilka odrębnych osób lub podmiotów danych osobowych zawartych w takich aktach – Ustalenie odpowiedzialności

Trybunał, do którego cour d’appel de Bruxelles (sąd apelacyjny w Brukseli, Belgia) zwrócił się z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, sprecyzował z jednej strony granice pojęcia „administratora”, a z drugiej strony granice obowiązków administratora, gdy operacje przetwarzania danych osobowych są dokonywane przez kolejne podmioty.

W dniu 12 lutego 2019 r. *Moniteur belge*, który zapewnia w Belgii sporządzanie i rozpowszechnianie szerokiego zakresu publikacji urzędowych i publicznych w formie papierowej i elektronicznej, opublikował wyciąg z uchwały spółki dotyczącej obniżenia jej kapitału. Wyciąg ten, sporządzony przez notariusza wspólnika spółki i przekazany właściwemu sądowi, który z kolei przekazał go do publikacji dyrekcji tego dziennika urzędowego, zawierał dane osobowe tego wspólnika.

Stwierdziwszy, że fragment, w którym znajdowały się dane zainteresowanej osoby, został włączony do wyciągu w następstwie błędu popełnionego przez notariusza, osoba, której dane dotyczyły, wniosła o jego usunięcie na podstawie jej prawa do usunięcia danych⁶². Jej wniosek został jednak oddalony przez federalną służbę publiczną wymiaru sprawiedliwości (zwaną dalej „SPF Justice”), do której należy dyrekcja *Moniteur belge*. W następstwie tego oddalenia osoba ta złożyła skargę przeciwko SPF Justice do Autorité de protection des données (organu ochrony danych, Belgia, zwanego dalej „OOD”). Decyzją z dnia 23 marca 2021 r. OOD nakazał SPF Justice uwzględnienie wniosku o usunięcie bez zbędnej zwłoki. État belge (państwo belgijskie) wniosło wówczas skargę do cour d’appel de Bruxelles (sądu apelacyjnego w Brukseli), żądając stwierdzenia nieważności decyzji ODO.

⁶¹ Wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., RS (Skutek wyroków sądu konstytucyjnego), C-430/21, [EU:C:2022:99](#), pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁶² Przewidzianego w art. 17 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 w sprawie ochrony danych) (Dz.U. 2016, L 119, s. 1, zwanego dalej „RODO”).

W tym kontekście cour d'appel de Bruxelles (sąd apelacyjny w Brukseli) zwrócił się do Trybunału z pytaniem, czy *Moniteur belge* można uznać za „administratora”⁶³ i czy należy uznać, że jest on wyłącznie odpowiedzialny za przestrzeganie zasad dotyczących przetwarzania danych⁶⁴, czy też odpowiedzialność ta spoczywa również kumulatywnie na podmiotach, które wcześniej przetwarzały dane zawarte w przedmiotowym fragmencie.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności, w odniesieniu do kwestii, czy jednostkę lub podmiot prowadzące dziennik urzędowy państwa członkowskiego, taki jak *Moniteur belge*, można uznać za „administratora” w rozumieniu RODO, Trybunał wyjaśnił, że w świetle szerokiej definicji tego pojęcia określenie celów i sposobów przetwarzania oraz, w stosownych przypadkach, wyznaczenie administratora w prawie krajowym może być nie tylko wyraźne, ale również dorozumiane. W tym ostatnim przypadku wymagane jest jednak, aby określenie to wynikało w sposób wystarczająco pewny z roli, misji i uprawnień przyznanych danej jednostce lub danemu podmiotowi.

Trybunał stwierdził, że w niniejszej sprawie prawo belgijskie określiło, przynajmniej w sposób dorozumiany, cele i sposoby przetwarzania danych osobowych przez *Moniteur belge*. Wynika z tego, że ten ostatni można uznać za „administratora”.

Trybunał podkreślił, że wniosku tego nie podważa ani okoliczność, że *Moniteur belge* nie posiada osobowości prawnej, ani fakt, że na mocy prawa krajowego nie kontroluje on danych osobowych zawartych w aktach i dokumentach, które otrzymuje, przed ich publikacją.

O ile prawdą jest, że podmiot ten musi opublikować dany dokument w niezmienionej postaci, o tyle tylko on sam wykonuje to zadanie, a następnie rozpowszechnia dany akt lub dokument. Z jednej strony publikacja takich aktów i dokumentów bez możliwości kontroli ani zmiany ich treści jest nierozdzielnie związana z celami i sposobami przetwarzania określonymi w prawie krajowym. Rola tego dziennika urzędowego ogranicza się bowiem do informowania opinii publicznej o istnieniu tych aktów i dokumentów w postaci kopii, w jakiej zostały mu przekazane zgodnie z obowiązującym prawem krajowym, tak aby można było się na nie powoływać wobec osób trzecich. Z drugiej strony sprzeczne z celem art. 4 pkt 7 RODO byłoby wykluczenie z pojęcia „administratora” dziennika urzędowego państwa członkowskiego ze względu na to, że ten ostatni nie sprawuje kontroli nad danymi osobowymi zawartymi w jego publikacjach.

W drugiej kolejności, w odniesieniu do kwestii, czy podmiot taki jak ten odpowiedzialny za *Moniteur belge* należy uznać za wyłącznie odpowiedzialny za przestrzeganie przewidzianych w RODO⁶⁵ zasad dotyczących przetwarzania danych osobowych, Trybunał zauważył, że przetwarzanie danych osobowych powierzone *Moniteur belge* następuje po przetworzeniu dokonywanym przez notariusza i sekretariat właściwego sądu i pod względem technicznym jest odmienne od przetwarzania dokonywanego przez te dwa podmioty, ponieważ ma względem niego charakter uzupełniający. Czynności dokonywane przez ten podmiot są bowiem powierzone mu przez ustawodawstwo krajowe i wiążą się w szczególności z cyfrowym przekształceniem danych zawartych w przedkładanych mu aktach lub wyciągach z aktów, ich publikacją, udostępnianiem ich szerokiej publiczności oraz ich przechowywaniem. W związku z tym należy uznać, że jest on odpowiedzialny za przestrzeganie wszystkich obowiązków nałożonych na administratora w RODO.

⁶³ W rozumieniu art. 4 pkt 7 RODO.

⁶⁴ Zgodnie z art. 5 ust. 2 RODO.

⁶⁵ Zasady przewidziane w postaci obowiązków w art. 5 ust. 1 RODO.

Ponadto Trybunał przypomniał, że art. 4 pkt 7 RODO przewiduje nie tylko, iż cele i sposoby przetwarzania danych osobowych mogą być ustalane wspólnie przez kilka osób jako administratorów, lecz również, że prawo krajowe może określać te cele i sposoby oraz wyznaczać administratora lub konkretne kryteria jego wyznaczenia. Tak więc w ramach łańcucha przetwarzania dokonywanego przez różne osoby lub podmioty i dotyczącego tych samych danych osobowych prawo krajowe może określać cele i sposoby wszystkich operacji przetwarzania dokonywanych kolejno przez te różne osoby lub podmioty w taki sposób, aby były one wspólnie uznawane za administratorów.

Trybunał podkreślił, że zgodnie z RODO⁶⁶ wspólną odpowiedzialność kilku podmiotów w łańcuchu przetwarzania tych samych danych osobowych można ustanowić w prawie krajowym, o ile różne operacje przetwarzania są powiązane celami i sposobami określonymi w tym prawie, a prawo to określa odpowiednie obowiązki każdego ze współadministratorów. Takie określenie celów i sposobów łączących różne operacje przetwarzania dokonywane przez kilka podmiotów w łańcuchu, jak również ich odpowiednich obowiązków, może być dokonywane nie tylko w sposób bezpośredni, lecz również w sposób pośredni przez prawo krajowe, pod warunkiem że w tym ostatnim przypadku można je wywieść w sposób wystarczająco wyraźny z przepisów prawa odnoszących się do osób lub podmiotów, których dane dotyczą, jak również regulujących przetwarzanie danych osobowych, które prowadzą one w ramach określonego przez to prawo łańcucha przetwarzania.

Trybunał doszedł w ten sposób do wniosku, że jednostka lub podmiot prowadzące dziennik urzędowy państwa członkowskiego, uznane za „administratora”, są wyłącznie odpowiedzialne za przestrzeganie zasad, o których mowa w RODO, w odniesieniu do operacji przetwarzania danych osobowych, do których wykonywania są one zobowiązane na mocy prawa krajowego, chyba że z prawa tego wynika wspólna odpowiedzialność z innymi podmiotami w odniesieniu do tych operacji.

c. Środki odwoławcze w przypadku naruszenia RODO

Wyrok z dnia 4 października 2024 r. (wielka izba), *Lindenapothke* (C-21/23, [EU:C:2024:846](#))

Odesłanie prejudycjalne – Ochrona danych osobowych – Rozporządzenie (UE) 2016/679 – Rozdział VIII – Środki ochrony prawnej – Wprowadzanie do obrotu produktów leczniczych przez farmaceutę za pośrednictwem platformy internetowej – Wniesione do sądu cywilnego przez konkurenta tego farmaceuty powództwo, w którym powołano się na zakaz nieuczciwych praktyk handlowych z powodu naruszenia przez rzeczonoego farmaceutę obowiązków określonych w tym rozporządzeniu – Legitymacja procesowa – Artykuł 4 pkt 15 i artykuł 9 ust. 1 i 2 – Dyrektywa 95/46/WE – Artykuł 8 ust. 1 i 2 – Pojęcie „danych dotyczących zdrowia” – Warunki przetwarzania takich danych

W ramach badania wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożonego przez Bundesgerichtshof (federalny trybunał sprawiedliwości, Niemcy) wielka izba Trybunału wypowiedziała się w przedmiocie charakteru i zakresu systemu środków ochrony prawnej w dziedzinie ochrony danych⁶⁷, a także pojęcia „danych dotyczących zdrowia”⁶⁸.

⁶⁶ Zgodnie z art. 26 ust. 1 w związku z art. 4 pkt 7 RODO.

⁶⁷ Rozdział VIII 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 w sprawie ochrony danych) (Dz.U. 2016, L 119, s. 1, zwanego dalej „RODO”).

ND i DR, jako osoby fizyczne, prowadzą apteki w Niemczech. Od 2017 r. ND wprowadza do obrotu, za pośrednictwem platformy internetowej „Amazon-Marketplace”, produkty lecznicze, których sprzedaż jest zastrzeżona dla aptek. Przy składaniu zamówienia przez Internet klienci ND muszą podać informacje takie jak imię i nazwisko, adres dostawy i informacje niezbędne do indywidualizacji rzeczonych produktów leczniczych.

Opierając się na prawie niemieckim dotyczącym nieuczciwej konkurencji⁶⁹, DR wniósł do krajowych sądów cywilnych powództwo o zaniechanie przeciwko ND. DR podniósł, że wprowadzanie do obrotu produktów leczniczych przez ND było nieuczciwe ze względu na naruszenie wymogu prawnego dotyczącego uzyskania uprzedniej zgody klienta na przetwarzanie jego danych dotyczących zdrowia.

Po uwzględnieniu tego powództwa przez sądy niższej instancji ND wniósł skargę rewizyjną do sądu odsyłającego, który z kolei uznał za konieczne zwrócenie się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

W swoim wyroku Trybunał stwierdził, że ustanowiony w RODO system środków ochrony prawnej ma charakter niewyczerpujący i uznał, że rozporządzenie to nie stoi na przeszkodzie temu, by państwa członkowskie przewidziały w prawie krajowym możliwość zakwestionowania naruszenia przepisów materialnych tego rozporządzenia, jako nieuczciwej praktyki handlowej, przez konkurentów domniemanego sprawcy tego naruszenia. Ponadto przedstawił on wyjaśnienia dotyczące zakresu pojęcia „danych dotyczących zdrowia”.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał zauważył, że o ile rozdział VIII RODO nie przewiduje konkretnie klauzuli upoważniającej, która wyraźnie pozwalałaby państwom członkowskim na ustanowienie takiej możliwości dochodzenia roszczeń przez konkurentów, o tyle z brzmienia i kontekstu przepisów tego rozdziału VIII wynika, że prawodawca Unii nie zamierzał jej wykluczać. Wykładnię tę potwierdzają cele realizowane przez RODO.

Po pierwsze, wniesione przez konkurenta przeciwko przedsiębiorstwu powództwo o zaniechanie, oparte na zarzucie naruszenia zakazu nieuczciwych praktyk handlowych z powodu domniemanego naruszenia przepisów materialnych RODO, w żaden sposób nie podważa bowiem systemu środków ochrony prawnej przewidzianego w tym rozporządzeniu ani celu polegającego na zapewnieniu spójnego poziomu ochrony osób fizycznych w Unii Europejskiej i zapobieganiu rozbieżnościom hamującym swobodny przepływ danych osobowych na rynku wewnętrznym.

W tym kontekście Trybunał wyjaśnił, że jest prawdą, iż takie powództwo może opierać się, choć w sposób incydentalny, na naruszeniu tych samych przepisów RODO co przepisy, na których można oprzeć skargę lub środek ochrony prawnej wniesione przez osoby, których dane dotyczą, bądź przez stowarzyszenie reprezentujące te osoby⁷⁰. Jednakże, w odróżnieniu od tych środków ochrony prawnej przewidzianych w RODO, powództwo o zaniechanie wniesione przez konkurenta nie realizuje jako takie celu polegającego na ochronie podstawowych praw i wolności osób, których dane dotyczą, w związku z przetwarzaniem ich danych osobowych, lecz zmierza do zapewnienia uczciwej konkurencji, w szczególności w interesie tego konkurenta.

⁶⁸ Zobacz odpowiednio art. 8 ust. 1 dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz.U. 1995, L 281, s. 31) oraz art. 9 ust. 1 RODO.

⁶⁹ Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji) z dnia 3 lipca 2004 r. (BGBl. 2004 I, s. 1414), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym.

⁷⁰ Artykuły 77–80 RODO.

Ponadto możliwość wytoczenia takiego powództwa przez konkurenta przed sądami cywilnymi, w oparciu o zarzut naruszenia zakazu nieuczciwych praktyk handlowych, ma charakter dodatkowy w stosunku do środków ochrony prawnej ustanowionych w RODO, które są w pełni zachowane i nadal mogą być wykonywane przez osoby, których dane dotyczą, a także, w stosownych przypadkach, przez stowarzyszenia reprezentujące te osoby. W szczególności współistnienie środków ochrony prawnej z zakresu prawa ochrony danych i prawa konkurencji nie stwarza zagrożenia dla jednolitego stosowania rzeczzonego rozporządzenia.

Co więcej, możliwość powoływania się na przepisy materialne RODO w szerszym zakresie przez osoby inne niż tylko te, których dane dotyczą, oraz podmioty, organizacje i zrzeszenia nie zagraża realizacji celu, jakim jest zapewnienie spójnego poziomu ochrony tych osób w Unii oraz zapobieganie rozbieżnościom hamującym swobodny przepływ danych osobowych na rynku wewnętrznym. Nawet bowiem gdyby państwa członkowskie nie przewidziały takiej możliwości, nie skutkowałoby to rozdrobnieniem wdrażania ochrony danych w Unii, skoro materialnoprawne przepisy RODO są tak samo wiążące dla wszystkich administratorów danych, a ich przestrzeganie zapewniają przewidziane w tym rozporządzeniu środki ochrony prawnej.

Po drugie, co się tyczy celu, jakim jest zapewnienie skutecznej ochrony osób, których dane dotyczą, w zakresie przetwarzania ich danych osobowych i skuteczności (effet utile) przepisów materialnych RODO, Trybunał wskazał że o ile powództwo o zaniechanie wniesione przez konkurenta domniemanego sprawcy naruszenia ochrony danych osobowych nie zmierza do tego celu, lecz do celu polegającego na zapewnieniu uczciwej konkurencji, o tyle jednak niewątpliwie przyczynia się ono do przestrzegania tych przepisów, a zatem do wzmocnienia praw osób, których dane dotyczą, i do zapewnienia im wysokiego poziomu ochrony. Ponadto takie powództwo o zaniechanie wniesione przez konkurenta – w zakresie, w jakim pozwala ono zapobiec licznym naruszeniom praw osób, których dotyczy przetwarzanie ich danych osobowych – może okazać się, podobnie jak powództwo wytoczone przez stowarzyszenia, których celem jest ochrona interesów konsumentów, szczególnie skuteczne dla zapewnienia takiej ochrony⁷¹.

Trybunał stwierdził zatem, że przepisy RODO odnoszące się do systemu środków ochrony prawnej należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które poza uprawnieniami interwencyjnymi organów nadzorczych właściwych w zakresie monitorowania i wykonywania tego rozporządzenia oraz możliwościami ochrony osób, których dane dotyczą, przyznaje konkurentom domniemanego sprawcy naruszenia ochrony danych osobowych prawo do występowania przeciwko niemu w drodze powództwa do sądów cywilnych z powodu naruszenia wspomnianego rozporządzenia i w aspekcie zakazu stosowania nieuczciwych praktyk handlowych.

W drugiej kolejności, co się tyczy pojęcia „danych dotyczących zdrowia”, Trybunał stwierdził, że pojęcie to obejmuje dane, które klient wprowadza na platformie internetowej przy zamawianiu produktów leczniczych, których sprzedaż jest zastrzeżona dla aptek. Dane te – w zakresie, w jakim zamówienie to wiąże się z ustaleniem związku między produktem leczniczym, wskazaniami leczniczymi, wskazaniami co do jego stosowania a osobą fizyczną zidentyfikowaną lub możliwą do zidentyfikowania za pomocą informacji takich jak jej imię i nazwisko lub adres dostawy – mogą bowiem wskazywać, poprzez intelektualną operację kojarzenia lub dedukcji, na informacje dotyczące stanu zdrowia osoby, której dane dotyczą⁷².

Ponadto Trybunał orzekł, że bez znaczenia jest w tym względzie okoliczność, że sprzedaż zamówionych produktów leczniczych nie wymaga recepty i że produkty te mogą wobec tego być

⁷¹ Zobacz podobnie wyrok z dnia 28 kwietnia 2022 r., *Meta Platforms Ireland* (C-319/20, [EU:C:2022:322](#), pkt 74, 75).

⁷² W rozumieniu art. 4 pkt 1 RODO.

przeznaczone nie dla klienta składającego zamówienie, lecz dla osób trzecich. Tak więc w przypadku gdy użytkownik platformy internetowej przekazuje dane osobowe przy zamawianiu produktów leczniczych, których sprzedaż jest zastrzeżona dla aptek i które nie wymagają recepty, przetwarzanie tych danych przez prowadzącego aptekę, który sprzedaje te produkty lecznicze za pośrednictwem tej platformy internetowej, należy uznać za przetwarzanie danych dotyczących zdrowia⁷³, ponieważ takie przetwarzanie może ujawniać informacje dotyczące stanu zdrowia osoby fizycznej, niezależnie od tego, czy informacje te dotyczą owego użytkownika, czy jakiegokolwiek innej osoby fizycznej, dla której składa on zamówienie⁷⁴.

Wykładnia, która prowadziłaby do wprowadzenia rozróżnienia w zależności od rodzaju danych produktów leczniczych i tego, czy ich sprzedaż wymaga recepty, nie byłaby bowiem spójna z celem, jakim jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony podstawowych praw i wolności osób fizycznych, a zwłaszcza ich życia prywatnego, w zakresie przetwarzania danych osobowych, które ich dotyczą. Taka wykładnia stałaby co więcej w sprzeczności z celem art. 8 ust. 1 dyrektywy 95/46 i art. 9 ust. 1 RODO, którym jest zapewnienie zwiększonej ochrony względem przetwarzania, które – ze względu na szczególnie chroniony charakter danych będących jego przedmiotem – może stanowić szczególnie poważną ingerencję w prawa podstawowe do poszanowania życia prywatnego i ochrony danych osobowych⁷⁵. W związku z tym informacje, które klienci wprowadzają przy zamawianiu przez Internet produktów leczniczych, których sprzedaż jest zastrzeżona dla aptek i nie wymaga recepty, stanowią dane dotyczące zdrowia, nawet jeśli istnieje tylko pewne prawdopodobieństwo, a nie całkowita pewność, że owe produkty lecznicze są przeznaczone dla tych klientów.

Trybunał dodał, że nie można wykluczyć, iż nawet w przypadku, gdy takie produkty lecznicze są przeznaczone dla osób innych niż ci klienci, możliwe będzie zidentyfikowanie tych osób i wyciągnięcie wniosków co do ich stanu zdrowia. Może tak być na przykład w przypadku, gdy dane produkty lecznicze dostarczane są nie do miejsca zamieszkania klienta, który je zamówił, lecz do miejsca zamieszkania innej osoby, lub gdy, niezależnie od adresu dostawy, klient odniósł się w swoim zamówieniu lub w informacjach dotyczących dostawy do innej możliwej do zidentyfikowania osoby, takiej jak członek jego rodziny.

Wreszcie, Trybunał zaznaczył, iż okoliczność, że rozpatrywane informacje stanowią dane dotyczące zdrowia, nie stoi na przeszkodzie przetwarzaniu tych informacji, w szczególności w ramach zarządzania usługami i systemami opieki zdrowotnej, jeżeli spełniony jest jeden z przewidzianych w tym względzie warunków⁷⁶. Po pierwsze, może tak być w szczególności, jeżeli osoba, której dane dotyczą, udzieli wyraźnej zgody na co najmniej jedno przetwarzanie tych danych osobowych, którego szczególne cechy i cele zostały jej przedstawione w dokładny, kompletny i łatwy do zrozumienia sposób. Po drugie, takie przetwarzanie może być dopuszczalne, jeżeli jest ono niezbędne do celów zapewnienia opieki zdrowotnej na podstawie prawa Unii, prawa państwa członkowskiego lub zgodnie z umową zawartą z pracownikiem służby zdrowia.

⁷³ W rozumieniu art. 8 ust. 1 dyrektywy 95/46 i art. 9 ust. 1 RODO.

⁷⁴ Zobacz podobnie wyrok z dnia 4 lipca 2023 r., *Meta Platforms i in.* (Ogólne warunki korzystania z sieci społecznościowej) (C-252/21, [EU:C:2023:537](#), pkt 73).

⁷⁵ Zobacz wyrok z dnia 1 sierpnia 2022 r., *Vyriausioji tarnybinės etikos komisija* (C-184/20, [EU:C:2022:601](#), pkt 126 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁷⁶ Warunki te określono w art. 8 ust. 2 dyrektywy 95/46 i w art. 9 ust. 2 RODO.

IV. Obywatelstwo Unii⁷⁷

1. Prawo obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i pobytu

Wyrok z dnia 4 października 2024 r. (wielka izba), Mirin (C-4/23, [EU:C:2024:845](#))

Odesłanie prejudycjalne – Obywatelstwo Unii – Artykuły 20 i 21 TFUE – Artykuły 7 i 45 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich – Obywatel Unii, który podczas korzystania z tego prawa i pobytu w innym państwie członkowskim uzyskał zgodnie z prawem zmianę imienia i tożsamości płciowej – Obowiązek uznania przez państwo członkowskie pochodzenia tej zmiany imienia i tożsamości płciowej i wpisania jej w akcie urodzenia – Uregulowanie krajowe niezezwalające na takie uznanie i taki wpis, wymuszające na zainteresowanym wszczęcie nowego postępowania o charakterze sądowym w sprawie zmiany tożsamości płciowej w państwie członkowskim pochodzenia – Wpływ wystąpienia Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej

Rozpatrując wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Judecătoria Sectorului 6 Bucureşti (sąd pierwszej instancji dla rejonu 6 w Bukareszcie, Rumunia), Trybunał w składzie wielkiej izby uściślił zakres obowiązku uznania przez państwo członkowskie pochodzenia i wpisania w akcie urodzenia jednego z jego obywateli zmiany imienia i tożsamości płciowej uzyskanej zgodnie z prawem przez tego obywatela Unii Europejskiej w trakcie korzystania ze swobody przemieszczania się i pobytu w innym państwie członkowskim.

M.-A. A jest osobą urodzoną w 1992 r. w Rumunii, która została zarejestrowana przy urodzeniu jako osoba płci żeńskiej. Po przeprowadzeniu się do Zjednoczonego Królestwa w 2008 r. M.-A.A. nabył obywatelstwo brytyjskie w drodze naturalizacji.

W lutym 2017 r. w Zjednoczonym Królestwie M.-A.A. zmienił imię i tytuł grzecznościowy z form żeńskich na męskie w ramach procedury Deed Poll⁷⁸, a następnie dokonał wymiany niektórych dokumentów urzędowych wydanych przez organy brytyjskie. W czerwcu 2020 r. M.-A.A. uzyskał w Zjednoczonym Królestwie Gender Identity Certificate (zaświadczenie o tożsamości płciowej) potwierdzające jego męską tożsamość płciową.

W maju 2021 r. na podstawie oświadczenia złożonego w ramach procedury Deed Poll i zaświadczenia o tożsamości płciowej M.-A.A. zwrócił się do właściwych organów rumuńskich z wnioskiem o zamieszczenie w jego akcie urodzenia wzmianek o zmianie jego imienia, tożsamości płciowej i osobistego numeru identyfikacyjnego, tak aby odpowiadały one płci męskiej. Złożył on również wniosek o wydanie nowego aktu urodzenia zawierającego te nowe wzmianki. Decyzją z dnia 21 czerwca 2021 r. organy rumuńskie oddaliły wniosek M.-A.A. w szczególności na tej podstawie, że zgodnie z mającym zastosowanie uregulowaniem wzmianka dotycząca zmiany tożsamości płciowej osoby może zostać umieszczona w jej akcie urodzenia tylko wtedy, gdy została zatwierdzona prawomocnym orzeczeniem sądowym.

Rozpatrując skargę wniesioną przez M.-A.A. na tę decyzję, sąd odsyłający zastanawia się w szczególności, czy status obywatela Unii oraz prawo swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich stoją na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które zobowiązuje

⁷⁷ W niniejszej sekcji należy również przywołać wyrok z dnia 21 marca 2024 r. (wielka izba), *Landeshauptstadt Wiesbaden* (C-61/22, [EU:C:2024:251](#)), omówiony w sekcji IX.3 „Kontrola graniczna”.

⁷⁸ Procedura ta umożliwia obywatelom brytyjskim zmianę nazwiska lub imienia poprzez zwykłe oświadczenie.

zainteresowanego do wszczęcia nowego postępowania w sprawie zmiany tożsamości płciowej przed sądami krajowymi, w sytuacji gdy postępowanie zmierzające do tego w innym państwie członkowskim, którego obywatelstwo również posiada, zakończyło się pozytywnym dla niego wynikiem. Ponadto sąd odsyłający zastanawia się nad wpływem wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii na rozstrzygnięcie sporu w postępowaniu głównym⁷⁹.

Ocena Trybunału

Na wstępie Trybunał przypominał, że w obecnym stanie prawa Unii kwestie stanu cywilnego i wiążące się z nim normy dotyczące zmiany imienia i tożsamości płciowej danej osoby są materią należącą do kompetencji państw członkowskich, przy czym każde państwo członkowskie jest zobowiązane wykonywać tę kompetencję zgodnie z prawem Unii.

W tym kontekście Trybunał orzekł już, że odmowa uznania przez organy państwa członkowskiego nazwiska obywatela tego państwa – który skorzystał z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się i posiada również obywatelstwo innego państwa członkowskiego – w brzmieniu określonym w tym ostatnim państwie członkowskim może utrudniać wykonywanie ustanowionego w art. 21 TFUE prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich⁸⁰. Takie utrudnienie może zaś również wynikać z odmowy uznania przez te organy zmiany tożsamości płciowej dokonanej na podstawie procedur przewidzianych w tym celu w państwie członkowskim, w którym obywatel Unii skorzystał ze swobody przemieszczania się i pobytu, niezależnie od tego, czy zmiana ta jest związana ze zmianą imienia, jak w niniejszym przypadku, czy też nie. Podobnie bowiem jak imię lub nazwisko, płeć definiuje tożsamość i status osobisty danej osoby. W związku z tym odmowa zmiany i uznania tożsamości płciowej uzyskanej przez obywatela państwa członkowskiego zgodnie z prawem w innym państwie członkowskim może spowodować dla niego poważne niedogodności na płaszczyźnie administracyjnej, zawodowej i prywatnej. A zatem dla takiego obywatela Unii istnieje konkretne ryzyko, że w związku z noszeniem dwóch odmiennych imion i przypisaniem mu dwóch różnych tożsamości płciowych będzie zmuszony rozwiewać wątpliwości co do swojej tożsamości oraz autentyczności przedstawianych przez niego dokumentów lub prawdziwości zawartych w nich danych.

W konsekwencji odmowa uznania i wpisania do rejestrów stanu cywilnego państwa członkowskiego zmiany imienia i tożsamości płciowej uzyskanej przez obywatela tego państwa członkowskiego zgodnie z prawem w innym państwie członkowskim na podstawie uregulowania krajowego, które nie zezwala na takie uznanie i taki wpis, co w konsekwencji wymusza na zainteresowanym wszczęcie nowego postępowania o charakterze sądowym w sprawie zmiany tożsamości płciowej w tym pierwszym państwie członkowskim, które pomija zmianę dokonaną w tym innym państwie członkowskim, może ograniczać wykonywanie prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Unii.

Następnie Trybunał przypominał, że uregulowanie krajowe potencjalnie ograniczające wykonywanie prawa ustanowionego w art. 21 TFUE może być uzasadnione jedynie wtedy, gdy jest zgodne z prawami podstawowymi zagwarantowanymi w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”), a w szczególności z prawem do poszanowania życia prywatnego, o którym mowa w jej

⁷⁹ Sąd odsyłający, zauważając, że w niniejszym przypadku postępowanie w sprawie zmiany tożsamości płciowej zostało wszczęte w Zjednoczonym Królestwie przed wystąpieniem tego państwa z Unii, lecz zakończyło się po tym wystąpieniu w okresie przejściowym, zastanawia się, czy w takich okolicznościach Rumunia jest zobowiązana do uznania skutków prawnych tego postępowania w sprawie zmiany tożsamości płciowej prowadzonego w Zjednoczonym Królestwie.

⁸⁰ Zobacz wyrok z dnia 8 czerwca 2017 r., Freitag (C-541/15, [EU:C:2017:432](#)). W wyroku tym Trybunał stwierdził w szczególności, że rozbieżność pomiędzy dwoma nazwiskami stosowanymi w odniesieniu do tej samej osoby może prowadzić do nieporozumień i niedogodności, ponieważ wiele czynności życia codziennego, zarówno w dziedzinie publicznej, jak i w dziedzinie prywatnej, wymaga przedstawienia dowodu własnej tożsamości (pkt 36, 37).

art. 7, przy czym to ostatnie prawo ma takie same znaczenie i zakres jak prawo gwarantowane w art. 8 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁸¹ ⁸². Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził zaś, że procedura uznawania tożsamości płciowej przewidziana w uregulowaniu krajowym rozpatrywanym w postępowaniu głównym jest niezgodna z art. 8 EKPC w zakresie, w jakim nie spełnia ona wymogów ustanowionych w tym postanowieniu w odniesieniu do rozpatrywania wniosku o zmianę tożsamości płciowej złożonego po raz pierwszy do sądu krajowego⁸³.

Procedura ta nie jest również w stanie stanowić skutecznego środka pozwalającego obywatelowi Unii, który podczas swojego pobytu w innym państwie członkowskim, a zatem w ramach korzystania z prawa zagwarantowanego w art. 21 TFUE i w art. 45 Karty, uzyskał już zgodnie z prawem zmianę imienia i tożsamości płciowej, na skuteczne dochodzenie jego praw przyznanych w tych postanowieniach, odczytywanych w świetle art. 7 Karty, tym bardziej że ta sama procedura naraża tego obywatela na ryzyko, iż zakończy się ona wynikiem innym niż przyjęty przez organy tego innego państwa członkowskiego.

Aby bowiem uregulowanie krajowe dotyczące wpisu do rejestru stanu cywilnego zmiany imienia i tożsamości płciowej mogło zostać uznane za zgodne z prawem Unii, jest konieczne, by przepisy lub postępowanie krajowe umożliwiające złożenie wniosku o taki wpis nie czyniły niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym wykonywanie uprawnień przyznanych w art. 21 TFUE, a w szczególności prawa do uznania tej zmiany. Wykonywanie tego prawa może zaś zostać podważone wskutek uprawnień dyskrejonalnych przysługujących właściwym organom w ramach tego postępowania, jako że istnienie takich uprawnień może prowadzić do rozbieżności między dwoma imionami oraz dwiema płciami przypisanymi tej samej osobie w odniesieniu do wykazania jej tożsamości, a także do poważnych niedogodności na płaszczyźnie administracyjnej, zawodowej i prywatnej. W związku z tym uregulowanie krajowe takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym narusza wymogi wynikające z art. 21 TFUE.

⁸¹ Konwencja podpisana w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwana dalej „EKPC”).

⁸² Zgodnie z art. 52 ust. 3 Karty.

⁸³ Wyrok ETPC z dnia 19 stycznia 2021 r. w sprawie X i Y przeciwko Rumunii, CE:ECHR:2021:0119JUD000214516. W wyroku tym Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł w szczególności, że na mocy art. 8 EKPC państwa są zobowiązane wprowadzić jasną i przewidywalną procedurę prawnego uznawania tożsamości płciowej, umożliwiającą zmianę płci, a zatem imienia i nazwiska lub osobistego kodu cyfrowego, w dokumentach urzędowych w sposób szybki, przejrzysty i dostępny.

Wreszcie Trybunał wyjaśnił, że bez znaczenia jest w tym względzie okoliczność, że wniosek o uznanie i wpis zmiany imienia i tożsamości płciowej został złożony w dniu, gdy wystąpienie z Unii państwa członkowskiego, w którym ta zmiana została zgodnie z prawem uzyskana, stało się już skuteczne⁸⁴.

2. Prawo do głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego

Wyrok z dnia 19 listopada 2024 r. (wielka izba), Komisja/Republika Czeska (Kandydowanie w wyborach i status członka partii politycznej) (C-808/21, [EU:C:2024:962](#))

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 20 TFUE – Obywatelstwo Unii – Artykuł 21 TFUE – Prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich – Artykuł 22 TFUE – Prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych i w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim miejsca zamieszkania na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa – Obywatele Unii mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami – Brak prawa do członkostwa w partii politycznej – Artykuły 2 i 10 TUE – Zasada demokracji – Artykuł 4 ust. 2 TUE – Poszanowanie tożsamości narodowej państw członkowskich – Artykuł 12 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Rola partii politycznych w wyrażaniu woli obywateli Unii

Rozpoznając skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, Trybunał w składzie wielkiej izby orzekł, że odmawiając obywatelom Unii Europejskiej, którzy nie posiadają obywatelstwa czeskiego, ale którzy mają swoje miejsce zamieszkania na terenie Republiki Czeskiej, prawa do uzyskania członkostwa w partii politycznej lub w ruchu politycznym, to państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom, które ciążyą na nim na mocy art. 22 TFUE.

Czeska ustawa o partiach i ruchach politycznych⁸⁵ przewiduje z jednej strony, że obywatele mają prawo do zrzeszania się w partie polityczne i w ruchy polityczne oraz z drugiej strony, że każdy obywatel, który ukończył 18 lat, może zostać członkiem partii lub ruchu. Z tego wynika, że prawo to nie przysługuje obywatelom Unii Europejskiej, którzy nie posiadają obywatelstwa czeskiego, ale którzy mają miejsce zamieszkania w Republice Czeskiej.

Uznawszy, że ustawodawstwo to jest sprzeczne z art. 22 TFUE, Komisja Europejska wniosła do Trybunału skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Twierdziła ona w szczególności, że przyznając prawo do uzyskania członkostwa w partii lub ruchu politycznym wyłącznie obywatelom czeskim, Republika Czeska uniemożliwiła mającym miejsce zamieszkania w tym państwie członkowskim obywatelom Unii, którzy nie są obywatelami tego państwa, wykonywanie praw wyborczych w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego na takich samych zasadach jak obywatele czescy.

⁸⁴ Trybunał zauważył zatem, że w zakresie, w jakim M.-A. jako obywatel Unii domaga się w swoim państwie członkowskim pochodzenia uznania zmiany imienia i tożsamości płciowej uzyskanej w trakcie korzystania ze swobody przemieszczania się i pobytu w Zjednoczonym Królestwie, odpowiednio, przed wystąpieniem tego państwa członkowskiego z Unii i przed dniem 31 grudnia 2020 r., będącym ustaloną w umowie o wystąpieniu datą zakończenia okresu przejściowego, może on powoływać się wobec tego państwa członkowskiego pochodzenia na prawa związane z tym statusem, w szczególności prawa przewidziane w art. 20 i 21 TFUE, również po zakończeniu tego okresu.

⁸⁵ Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích (ustawy nr 424/1991 o zrzeszaniu się w partie polityczne i w ruchy polityczne), zmienionej przez zákon č. 117/1994 Sb (ustawę nr 117/1994). Zobacz § 1 i § 2 ust. 3 tej ustawy.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał zbadał zakres art. 22 TFUE z uwzględnieniem jego treści, kontekstu oraz celów, których realizacji służy.

I tak, po pierwsze, zgodnie z tym postanowieniem obywatele Unii mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, mają prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych oraz do Parlamentu Europejskiego na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa członkowskiego, a prawo to jest wykonywane z zastrzeżeniem szczegółowych warunków ustalonych przez Radę Unii Europejskiej. Brzmienie tego postanowienia nie zawiera odniesienia do warunków dotyczących uzyskania statusu członka partii politycznej lub ruchu politycznego. Natomiast, odsyłając do zasad korzystania z prawa głosowania i kandydowania mających zastosowanie do obywateli państwa członkowskiego miejsca zamieszkania takiego obywatela Unii, art. 22 TFUE zakazuje temu państwu członkowskiemu uzależnienie wykonywania rzeczonoego prawa przez tego obywatela Unii od warunków innych niż te, które mają zastosowanie do jego własnych obywateli. Postanowienie to ustanawia zatem szczególną zasadę niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową, a w konsekwencji stosuje się do wszelkich środków krajowych wprowadzających odmienne traktowanie, które mogłoby negatywnie wpływać na skuteczne wykonywanie prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego.

Ponadto szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania zostały określone przez Radę w dyrektywach 93/109⁸⁶ i 94/80⁸⁷, które chociaż nie zawierają przepisów odnoszących się do warunków uzyskania przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, statusu członka partii politycznej, nie mogą – nawet w sposób dorozumiany – ograniczać zakresu praw i obowiązków wypływających z art. 22 TFUE. W tym względzie w braku szczególnych przepisów dotyczących tych warunków ich określenie należy do kompetencji państw członkowskich. Niemniej przy wykonywaniu tej kompetencji państwa te mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii, w tym z art. 22 TFUE.

Po drugie, co się tyczy kontekstu, w jaki wpisuje się art. 22 TFUE, Trybunał odniósł się zarówno do innych postanowień traktatu FUE, jak i do postanowień tej samej rangi zawartych w szczególności w traktacie UE i w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”).

W tym względzie przede wszystkim art. 22 TFUE w związku z art. 20 ust. 2 TFUE wiąże prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych oraz do Parlamentu Europejskiego ze statusem obywatela Unii. Ponadto zgodnie z art. 20 ust. 2 i art. 21 TFUE obywatelstwo Unii nadaje każdemu obywatelowi Unii podstawowe i indywidualne prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich. Istnieje zatem związek między z jednej strony prawem do swobodnego przemieszczania się i pobytu, a z drugiej strony prawem głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego, przysługującym obywatelom Unii mającym miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami.

Następnie art. 10 TUE, który uznaje prawo obywateli Unii do bycia bezpośrednio reprezentowanymi w Parlamencie Europejskim i do uczestniczenia w życiu demokratycznym Unii, uwidacznia związek między zasadą demokracji przedstawicielskiej w Unii a powiązaniem z obywatelstwem Unii prawem

⁸⁶ Dyrektywa Rady 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz.U. 1993, L 329, s. 34), zmieniona dyrektywą Rady 2013/1/UE z dnia 20 grudnia 2012 r. (Dz.U. 2013, L 6, s. 27).

⁸⁷ Dyrektywa Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz.U. 1994, L 368, s. 38).

głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, zagwarantowanym w art. 22 ust. 2 TFUE.

Wreszcie art. 12 ust. 1 Karty przyznaje każdemu prawo do swobodnego stowarzyszania się na wszystkich poziomach, zwłaszcza w sprawach politycznych, związkowych i obywatelskich. To prawo koresponduje z prawem zagwarantowanym w art. 11 ust. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, które stanowi jeden z istotnych fundamentów pluralistycznego i demokratycznego społeczeństwa, ponieważ pozwala obywatelom zbiorowo działać w dziedzinie wspólnych interesów, a przez to przyczyniać się do właściwego funkcjonowania życia publicznego. Tymczasem art. 10 ust. 4 TUE i art. 12 ust. 2 Karty przyznają partiom politycznym na poziomie europejskim pierwszorzędną rolę w wyrażaniu woli obywateli Unii. Partie polityczne, których jedną z funkcji jest zgłaszanie kandydatów w wyborach, pełnią zatem podstawową funkcję w systemie demokracji przedstawicielskiej, na której opiera się funkcjonowanie Unii, zgodnie z art. 10 ust. 1 TUE. W rezultacie status członka partii politycznej lub ruchu politycznego przyczynia się w istotny sposób do skutecznego wykonywania prawa kandydowania przyznanego w art. 22 TFUE.

Po trzecie, co się tyczy celu art. 22 TFUE, artykuł ten zmierza przede wszystkim do przyznania obywatelom Unii mającym miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, prawa do udziału w demokratycznym procesie wyborczym w tym państwie członkowskim za pośrednictwem prawa głosowania i kandydowania na szczeblu europejskim i lokalnym. Następnie artykuł ten ma na celu zagwarantowanie równego traktowania obywateli Unii, co wymaga równego dostępu do istniejących w krajowym porządku prawnym środków, jakimi dysponują obywatele wspomnianego państwa członkowskiego do celów wykonywania tego prawa w zakresie wyborów lokalnych i do Parlamentu Europejskiego. Wreszcie związek między z jednej strony swobodą przemieszczania się i pobytu a z drugiej strony prawem głosowania i kandydowania w tych wyborach oznacza, że to ostatnie prawo służy między innymi ułatwieniu stopniowej integracji danego obywatela Unii ze społeczeństwem przyjmującego państwa członkowskiego. Artykuł 22 TFUE ma zatem na celu zapewnienie reprezentatywności obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, jako następstwa ich integracji ze społeczeństwem przyjmującego państwa członkowskiego.

W drugiej kolejności Trybunał zbadał – w świetle powyższych uściśleń dotyczących zakresu art. 22 TFUE w związku z art. 20 i 21 TFUE, art. 10 TUE oraz art. 12 Karty – czy ustanowione w ustawodawstwie czeskim odmienne traktowanie ze względu na przynależność państwową w odniesieniu do możliwości uzyskania członkostwa w partii lub w ruchu politycznym prowadzi do tego, że mający miejsce zamieszkania w Republice Czeskiej obywatele Unii, którzy nie są obywatelami tego państwa, nie korzystają z równego dostępu do środków, jakimi dysponują obywatele czescy do celów skutecznego wykonywania ich prawa kandydowania, z naruszeniem art. 22 TFUE.

W tym względzie prawdą jest, że w Republice Czeskiej możliwe jest, by kandydat, który nie jest członkiem partii lub ruchu politycznego, znalazł się na liście kandydatów zgłoszonej w wyborach lokalnych lub do Parlamentu Europejskiego przez taką partię lub taki ruch, lub przez ich koalicję. Jednak, po pierwsze, w zakresie, w jakim to członkowie partii lub ruchu politycznego wybierają kandydatów, którzy mają znaleźć się na ich listach, fakt, że mający miejsce zamieszkania w Republice Czeskiej obywatel Unii, który nie jest obywatelem tego państwa, lecz mimo to zamierza uczestniczyć w tych wyborach, nie może uzyskać członkostwa w partii lub ruchu politycznym, stwarza ryzyko, że będzie on wykluczony z udziału w podejmowaniu przez tę partię lub ruch decyzji dotyczącej umieszczenia go na tej liście kandydatów. Okoliczność ta stawia takich obywateli Unii w sytuacji mniej korzystnej niż obywateli czeskich będących członkami partii lub ruchu politycznego w tym państwie członkowskim, jeśli chodzi o możliwość kandydowania w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego z listy takiej partii lub ruchu politycznego, lub ich koalicji.

Po drugie, okoliczność, że obywatele czescy mogą zdecydować się na kandydowanie jako członkowie partii lub ruchu politycznego albo jako kandydaci niezależni, podczas gdy mający miejsce zamieszkania w Republice Czeskiej obywatele Unii, którzy nie są obywatelami tego państwa, mają jedynie tę ostatnią możliwość, dowodzi, że ci obywatele Unii nie mogą wykonywać przysługującego im prawa kandydowania w tych wyborach na takich samych zasadach jak obywatele czescy.

W trzeciej i ostatniej kolejności Trybunał zbadał, czy to odmienne traktowanie w odniesieniu do dostępu od środków pozwalających na skuteczne wykonywanie prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego może być uzasadnione względami związanymi z poszanowaniem tożsamości narodowej państwa członkowskiego w rozumieniu art. 4 ust. 2 TUE.

Przedewszystkim prawdą jest, że organizacja krajowego życia politycznego, do której przyczyniają się ruchy i partie polityczne, stanowi część tożsamości narodowej. Jednakże, ponieważ prawo głosowania i kandydowania przyznane w art. 22 TFUE obywatelom Unii mającym miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, dotyczy przeprowadzanych w tym państwie wyborów lokalnych i do Parlamentu Europejskiego, postanowienie to nie nakłada na rzeczone państwo członkowskie ani obowiązku umożliwienia tym obywatelom korzystania z prawa głosowania i kandydowania w wyborach krajowych ani zakazu przyjęcia szczególnych przepisów dotyczących podejmowania decyzji wewnątrz partii lub ruchu politycznego w sprawie desygnowania kandydatów w wyborach krajowych, które wykluczałyby udział członków partii lub ruchu niebędących obywatelami tego państwa w podejmowaniu takich decyzji.

Następnie art. 4 ust. 2 TUE należy odczytywać w świetle postanowień tej samej rangi, w szczególności art. 2 i 10 TUE, i nie może on zwalniać państw członkowskich z obowiązku spełniania wynikających z nich wymogów. W tym względzie zasada demokracji i zasada równego traktowania stanowią zgodnie z art. 2 TUE wartości, na których opiera się Unia. Postanowienie to nie stanowi zwykłego wyznaczenia kierunku lub wyrażenia woli o charakterze politycznym, lecz wskazuje wartości, które stanowią o samej tożsamości Unii jako wspólnego porządku prawnego – wartości, które zostały skonkretyzowane w zasadach przekładających się dla państw członkowskich na prawnie wiążące zobowiązania. Ponadto zgodnie z art. 10 ust. 1 TUE podstawą funkcjonowania Unii jest zasada demokracji przedstawicielskiej, odzwierciedlająca wartość demokracji, o której mowa w art. 2 TUE.

Wreszcie, gwarantując obywatelom Unii mającym miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych oraz do Parlamentu Europejskiego w tym państwie członkowskim na takich samych zasadach jak obywatelom tego państwa członkowskiego, art. 22 TFUE konkretyzuje zasady demokracji i równego traktowania obywateli Unii, które to zasady stanowią część tożsamości i wspólnych wartości Unii, do których odwołują się państwa członkowskie i których poszanowanie na swoim terytorium powinny zapewnić. W konsekwencji nie można uznać, że dopuszczenie, by tacy obywatele Unii uzyskali członkostwo w partii lub ruchu politycznym w państwie członkowskim ich miejsca zamieszkania w celu pełnego wdrożenia zasad demokracji i równego traktowania, podważa tożsamość narodową tego państwa członkowskiego.

Wyrok z dnia 19 listopada 2024 r. (wielka izba), Komisja/Polska (Kandydowanie w wyborach i status członka partii politycznej) (C-808/21, [EU:C:2024:963](#))

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 20 TFUE – Obywatelstwo Unii – Artykuł 21 TFUE – Prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich – Artykuł 22 TFUE – Prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych i w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim miejsca zamieszkania na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa – Obywatele Unii mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są

obywatelami – Brak prawa do członkostwa w partii politycznej – Artykuły 2 i 10 TUE – Zasada demokracji – Artykuł 4 ust. 2 TUE – Poszanowanie tożsamości narodowej państw członkowskich – Artykuł 12 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Rola partii politycznych w wyrażaniu woli obywateli Unii

Rozpoznając skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, Trybunał w składzie wielkiej izby orzekł, że odmawiając obywatelom Unii Europejskiej, którzy nie posiadają obywatelstwa polskiego, ale którzy mają swoje miejsce zamieszkania na terenie Polski, prawa do członkostwa w partii politycznej, to państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom, które ciążyą na nim na mocy art. 22 TFUE.

Polska ustawa o partiach politycznych⁸⁸ przewiduje, że członkami partii politycznych mogą być obywatele Rzeczypospolitej Polskiej, którzy ukończyli 18 lat. A zatem prawo to nie przysługuje obywatelom Unii Europejskiej, którzy nie posiadają obywatelstwa polskiego, ale którzy mają miejsce zamieszkania w Polsce.

Uznawszy, że ustawodawstwo to jest sprzeczne z art. 22 TFUE, Komisja Europejska wniosła do Trybunału skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Twierdziła ona w szczególności, że zastrzegając status członka partii politycznej wyłącznie dla obywateli polskich, Polska uniemożliwiła mającym miejsce zamieszkania w tym państwie członkowskim obywatelom Unii, którzy nie są obywatelami tego państwa, wykonywanie praw wyborczych w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego na takich samych zasadach jak obywatele polscy.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał zbadał zakres art. 22 TFUE z uwzględnieniem jego treści, kontekstu oraz celów, których realizacji służy.

I tak, po pierwsze, zgodnie z tym postanowieniem obywatele Unii mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, mają prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych oraz do Parlamentu Europejskiego na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa członkowskiego, a prawo to jest wykonywane z zastrzeżeniem szczegółowych warunków ustalonych przez Radę Unii Europejskiej. Brzmienie tego postanowienia nie zawiera odniesienia do warunków dotyczących uzyskania statusu członka partii politycznej. Natomiast, odsyłając do zasad korzystania z prawa głosowania i kandydowania mających zastosowanie do obywateli państwa członkowskiego miejsca zamieszkania takiego obywatela Unii, art. 22 TFUE wprowadza zakaz uzależnienia przez to państwo członkowskie wykonywania rzeczonoego prawa przez tego obywatela Unii od warunków innych niż te, które mają zastosowanie do jego własnych obywateli. Postanowienie to ustanawia zatem szczególną zasadę niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową, a w konsekwencji stosuje się do wszelkich środków krajowych wprowadzających odmienne traktowanie, które mogłoby negatywnie wpływać na skuteczne wykonywanie prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego.

Ponadto szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania zostały określone przez Radę w dyrektywach 93/109⁸⁹ i 94/80⁹⁰, które chociaż nie zawierają przepisów odnoszących się

⁸⁸ Ustawa z dnia 27 kwietnia 1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. z 1997 r., nr 98, poz. 604). Zobacz art. 2 ust. 1 tej ustawy.

⁸⁹ Dyrektywa Rady 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz.U. 1993, L 329, s. 34), zmieniona dyrektywą Rady 2013/1/UE z dnia 20 grudnia 2012 r. (Dz.U. 2013, L 26, s. 27).

⁹⁰ Dyrektywa Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz.U. 1994, L 368, s. 38).

do warunków uzyskania przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, statusu członka partii politycznej, nie mogą – nawet w sposób dorozumiany – ograniczać zakresu praw i obowiązków wypływających z art. 22 TFUE. W tym względzie w braku szczególnych przepisów dotyczących tych warunków ich określenie należy do kompetencji państw członkowskich. Niemniej przy wykonywaniu tej kompetencji państwa te mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii, w tym z art. 22 TFUE.

Po drugie, co się tyczy kontekstu, w jaki wpisuje się art. 22 TFUE, Trybunał odniósł się zarówno do innych postanowień traktatu FUE, jak i do postanowień tej samej rangi zawartych w szczególności w traktacie UE i w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”).

W tym względzie przede wszystkim art. 22 TFUE w związku z art. 20 ust. 2 TFUE wiąże prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych oraz do Parlamentu Europejskiego ze statusem obywatela Unii. Ponadto zgodnie z art. 20 ust. 2 i art. 21 TFUE obywatelstwo Unii nadaje każdemu obywatelowi Unii podstawowe i indywidualne prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich. Istnieje zatem związek między z jednej strony prawem do swobodnego przemieszczania się i pobytu, a z drugiej strony prawem głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego, przysługującym obywatelom Unii mającym miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami.

Następnie art. 10 TUE, który uznaje prawo obywateli Unii do bycia bezpośrednio reprezentowanymi w Parlamencie Europejskim i do uczestniczenia w życiu demokratycznym Unii, uwidacznia związek między zasadą demokracji przedstawicielskiej w Unii a powiązaniem z obywatelstwem Unii prawem głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego, zagwarantowanym w art. 22 ust. 2 TFUE.

Wreszcie art. 12 ust. 1 Karty przyznaje każdemu prawo do swobodnego stowarzyszania się na wszystkich poziomach, zwłaszcza w sprawach politycznych, związkowych i obywatelskich. To prawo koresponduje z prawem zagwarantowanym w art. 11 ust. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, które stanowi jeden z istotnych fundamentów pluralistycznego i demokratycznego społeczeństwa, ponieważ pozwala obywatelom zbiorowo działać w dziedzinie wspólnych interesów, a przez to przyczyniać się do właściwego funkcjonowania życia publicznego. Tymczasem art. 10 ust. 4 TUE i art. 12 ust. 2 Karty przyznają partiom politycznym na poziomie europejskim pierwszorzędną rolę w wyrażaniu woli obywateli Unii. Partie polityczne, których jedną z funkcji jest zgłaszanie kandydatów w wyborach, pełnią zatem podstawową funkcję w systemie demokracji przedstawicielskiej, na której opiera się funkcjonowanie Unii, zgodnie z art. 10 ust. 1 TUE. W rezultacie status członka partii politycznej przyczynia się w istotny sposób do skutecznego wykonywania prawa kandydowania przyznanego w art. 22 TFUE.

Po trzecie, co się tyczy celu art. 22 TFUE, artykuł ten zmierza przede wszystkim do przyznania obywatelom Unii mającym miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, prawa do udziału w demokratycznym procesie wyborczym w tym państwie członkowskim za pośrednictwem prawa głosowania i kandydowania na szczeblu europejskim i lokalnym. Następnie artykuł ten ma na celu zagwarantowanie równego traktowania obywateli Unii, co wymaga równego dostępu do istniejących w krajowym porządku prawnym środków, jakimi dysponują obywatele wspomnianego państwa członkowskiego do celów wykonywania tego prawa w zakresie wyborów lokalnych i do Parlamentu Europejskiego. Wreszcie związek między z jednej strony swobodą przemieszczania się i pobytu a z drugiej strony prawem głosowania i kandydowania w tych wyborach oznacza, że to ostatnie prawo służy między innymi ułatwieniu stopniowej integracji danego obywatela Unii ze społeczeństwem przyjmującego państwa członkowskiego. Artykuł 22 TFUE ma zatem na celu zapewnienie reprezentatywności obywateli Unii mających miejsce zamieszkania

w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, jako następstwa ich integracji ze społeczeństwem przyjmującego państwa członkowskiego.

W drugiej kolejności Trybunał zbadał – w świetle powyższych uściśleń dotyczących zakresu art. 22 TFUE w związku z art. 20 i 21 TFUE, art. 10 TUE oraz art. 12 Karty – czy ustanowione w ustawodawstwie polskim odmienne traktowanie ze względu na przynależność państwową w odniesieniu do możliwości uzyskania członkostwa w partii politycznej prowadzi do tego, że mający miejsce zamieszkania w Polsce obywatele Unii, którzy nie są obywatelami tego państwa, nie korzystają z równego dostępu do środków, jakimi dysponują obywatele polscy do celów skutecznego wykonywania ich prawa kandydowania, z naruszeniem art. 22 TFUE.

W tym względzie prawdą jest, że w Polsce możliwe jest, by kandydat niezależny, który nie jest członkiem partii politycznej, został zgłoszony przez komitet wyborczy partii politycznej. Jednakże, po pierwsze, w zakresie, w jakim to członkowie partii politycznej wybierają kandydatów, którzy mają zostać zgłoszeni, fakt, że mający miejsce zamieszkania w Polsce obywatel Unii, który nie jest obywatelem tego państwa, nie jest członkiem partii politycznej, skutkuje co do zasady wykluczeniem go z udziału w podejmowaniu przez tę partię decyzji co do jego zgłoszenia przez komitet wyborczy tej partii. Okoliczność ta stawia takich obywateli Unii w sytuacji mniej korzystnej niż obywateli polskich będących członkami partii politycznej, jeśli chodzi o możliwość kandydowania w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego z listy partii politycznej.

Po drugie, okoliczność, że obywatele polscy mogą zdecydować się na kandydowanie jako członkowie partii politycznej albo jako kandydaci niezależni, podczas gdy mający miejsce zamieszkania w Polsce obywatele Unii, którzy nie są obywatelami tego państwa, mają jedynie tę ostatnią możliwość, dowodzi, że ci obywatele Unii nie mogą wykonywać przysługującego im prawa kandydowania w tych wyborach na takich samych zasadach jak obywatele polscy.

W trzeciej i ostatniej kolejności Trybunał zbadał, czy to odmienne traktowanie w odniesieniu do dostępu do środków pozwalających na skuteczne wykonywanie prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych i do Parlamentu Europejskiego może być uzasadnione względami związanymi z poszanowaniem tożsamości narodowej państwa członkowskiego w rozumieniu art. 4 ust. 2 TUE.

Przed wszystkim prawdą jest, że organizacja krajowego życia politycznego, do której przyczyniają się partie polityczne, stanowi część tożsamości narodowej. Jednakże, ponieważ prawo głosowania i kandydowania przyznane w art. 22 TFUE obywatelom Unii mającym miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, dotyczy przeprowadzanych w tym państwie wyborów lokalnych i do Parlamentu Europejskiego, postanowienie to nie nakłada na rzeczne państwo członkowskie ani obowiązku umożliwienia tym obywatelom korzystania z prawa głosowania i kandydowania w wyborach krajowych ani zakazu przyjęcia szczególnych przepisów dotyczących podejmowania decyzji wewnątrz partii politycznej w sprawie desygnowania kandydatów w wyborach krajowych, które wykluczałyby udział członków partii niebędących obywatelami tego państwa w podejmowaniu takich decyzji.

Następnie art. 4 ust. 2 TUE należy odczytywać w świetle postanowień tej samej rangi, w szczególności art. 2 i 10 TUE, i nie może on zwalniać państw członkowskich z obowiązku spełniania wynikających z nich wymogów. W tym względzie zasada demokracji i zasada równego traktowania stanowią zgodnie z art. 2 TUE wartości, na których opiera się Unia. Postanowienie to nie stanowi zwykłego wyznaczenia kierunku lub wyrażenia woli o charakterze politycznym, lecz wskazuje wartości, które stanowią o samej tożsamości Unii jako wspólnego porządku prawnego – wartości, które zostały skonkretyzowane w zasadach przekładających się dla państw członkowskich na prawnie wiążące zobowiązania. Ponadto zgodnie z art. 10 ust. 1 TUE podstawą funkcjonowania Unii jest zasada demokracji przedstawicielskiej, odzwierciedlająca wartość demokracji, o której mowa w art. 2 TUE.

Wreszcie, gwarantując obywatelom Unii mającym miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych oraz do Parlamentu Europejskiego w tym państwie członkowskim na takich samych zasadach jak obywatelom tego państwa członkowskiego, art. 22 TFUE konkretyzuje zasady demokracji i równego traktowania obywateli Unii, które to zasady stanowią część tożsamości i wspólnych wartości Unii, do których odwołują się państwa członkowskie i których poszanowanie na swoim terytorium powinny zapewnić. W konsekwencji nie można uznać, że dopuszczenie, by tacy obywatele Unii uzyskali członkostwo w partii politycznej w państwie członkowskim ich miejsca zamieszkania w celu pełnego wdrożenia zasad demokracji i równego traktowania, podważa tożsamość narodową tego państwa członkowskiego.

V. Swoboda przepływu w Unii: swoboda przedsiębiorczości⁹¹

Wyrok z dnia 19 grudnia 2024 r. (wielka izba), Halmer Rechtsanwaltsgesellschaft (C-295/23, [EU:C:2024:1037](#))

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 49 TFUE – Swoboda przedsiębiorczości – Artykuł 63 TFUE – Swobodny przepływ kapitału – Ustalenie właściwej swobody przepływu – Usługi na rynku wewnętrznym – Dyrektywa 2006/123/WE – Artykuł 15 – Wymogi dotyczące własności udziałów lub akcji w spółce – Udział inwestora o charakterze wyłącznie finansowym w kapitale spółki adwokackiej – Wykreślenie wpisu tej spółki do izby adwokackiej z powodu tego udziału – Ograniczenie swobody przedsiębiorczości i swobody przepływu kapitału – Uzasadnienie oparte na ochronie niezależności adwokatów i odbiorców usług prawnych – Konieczność – Proporcjonalność

Trybunał, do którego Bayerischer Anwaltsgerichtshof (bawarski sąd dyscyplinarny dla adwokatów, Niemcy) zwrócił się z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, wypowiedział się w składzie wielkiej izby w przedmiocie zgodności z art. 63 TFUE i dyrektywą 2006/123⁹² przepisów krajowych, które pod rygorem wykreślenia z izby adwokackiej spółki adwokackiej zakazują przeniesienia udziałów w tej spółce na inwestora o charakterze wyłącznie finansowym, który nie ma zamiaru wykonywać we wspomnianej spółce działalności zawodowej, o której mowa w tych przepisach.

HR, spółka adwokacka z siedzibą w Niemczech, została utworzona w formie spółki kapitałowej podlegającej ustawie o spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością. Początkowo jej jedynym wspólnikiem i członkiem zarządu był Daniel Halmer, który wykonywał zawód adwokata.

HR, utworzona na podstawie umowy w styczniu 2020 r., została wpisana do rejestru handlowego i do izby adwokackiej w Monachium w tym samym roku.

W 2021 r. D. Halmer przeniósł 51 ze 100 udziałów w HR na rzecz spółki SIVE Beratung und Beteiligung GmbH (zwanej dalej „SIVE”), będącej spółką z ograniczoną odpowiedzialnością prawa austriackiego.

Statut HR został zatem zmieniony, aby umożliwić zbycie udziałów na rzecz spółki kapitałowej niewpisanej do izby adwokackiej, przy jednoczesnym zastrzeżeniu zarządzania HR wyłącznie na rzecz adwokatów wpisanych do izby adwokackiej w celu zagwarantowania jej niezależności.

Zmiana statutu HR i zbycie udziałów w tej spółce zostały wpisane do rejestru handlowego, a HR poinformowała izbę adwokacką o zmianie jej statutu i o zbyciu 51 z jej 100 udziałów na rzecz spółki SIVE.

Izba adwokacka poinformowała jednak HR, że przeniesienie udziałów na rzecz SIVE jest zakazane na mocy Bundesrechtsanwaltsordnung (federalnego rozporządzenia o statusie adwokatów) (zwanego dalej „statutem adwokatów”), w brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym, i że w konsekwencji wpis HR do izby adwokackiej zostanie wykreślony w przypadku utrzymania tego zbycia. HR poinformowała jednak izbę adwokacką o utrzymaniu wspomnianego zbycia. W związku z tym izba ta wykreśliła tę spółkę zasadniczo z tego powodu, że

⁹¹ W niniejszej sekcji należy również przywołać następujące wyroki: wyrok z dnia 4 października 2024 r. (wielka izba), *Litwa i in./Parlament i Rada (Pakiet mobilności)* (od C-541/20 do C-555/20, [EU:C:2024:818](#)), omówiony w sekcji XII „Transport”; wyrok z dnia 4 października 2024 r., *FIFA* (C-650/22, [EU:C:2024:824](#)), omówiony w sekcji XIII.1 „Porozumienia, decyzje i uzgodnione praktyki (art. 101 TFUE)”.
_

⁹² Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. 2006, L 376, s. 36).

jedynie adwokaci i członkowie zawodów wymienionych w statucie adwokatów oraz lekarze i farmaceuci mogą być współnikami spółki adwokackiej⁹³.

HR zaskarżył zatem decyzję o wykreśleniu wydaną przez izbę adwokacką do Bayerischer Anwaltsgerichtshof (bawarskiego sądu dyscyplinarnego dla adwokatów). Na poparcie skargi HR podnosi, że statut adwokatów narusza w szczególności prawo do swobodnego przepływu kapitału zagwarantowane w art. 63 ust. 1 TFUE, a także prawa, które spółka ta wywodzi z art. 15 dyrektywy 2006/123. Decyzja ta miałaby naruszać również prawo SIVE do swobody przedsiębiorczości, takie jak zagwarantowane w szczególności w art. 49 TFUE.

W tym kontekście sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy owo uregulowanie krajowe jest zgodne z art. 49 i art. 63 ust. 1 TFUE oraz z art. 15 ust. 2 lit. c) i art. 15 ust. 3 dyrektywy 2006/123.

Trybunał odpowiedział twierdząco na to pytanie.

Ocena Trybunału

Na wstępie Trybunał zbadał z punktu widzenia celu spornych przepisów krajowych i okoliczności faktycznych niniejszej sprawy, która z podstawowych swobód, a mianowicie swoboda przedsiębiorczości czy swobodny przepływ kapitału, ma zastosowanie w postępowaniu głównym.

W tym względzie Trybunał przypomniał, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem do zakresu stosowania swobody przedsiębiorczości należy uregulowanie krajowe, które ma być stosowane jedynie do udziałów pozwalających na wywieranie niewątpliwego wpływu na decyzje spółki i na określanie jej działalności. Z kolei przepisy krajowe, które mają być stosowane do udziałów nabytych jedynie w celu dokonania inwestycji kapitałowej bez zamiaru uczestniczenia w zarządzaniu przedsiębiorstwem lub sprawowania nad nim kontroli, należy badać wyłącznie w świetle swobodnego przepływu kapitału.

Wynika z tego, że przepisy krajowe, których zastosowanie nie jest ograniczone tylko do udziałów kapitałowych pozwalających na wywieranie niewątpliwego wpływu na decyzje spółki i na określanie jej działalności, lecz które mają zastosowanie niezależnie od wielkości udziału akcjonariusza w kapitale zakładowym spółki, mogą być objęte zarówno swobodą przedsiębiorczości, jak i swobodą przepływu kapitału.

Niemniej jednak co do zasady Trybunał bada rozpatrywany przepis jedynie w świetle jednej z tych dwóch swobód, jeżeli okaże się, że w okolicznościach sporu w postępowaniu głównym jedna z nich jest całkowicie drugorzędna względem drugiej i może być z nią połączona.

Uregulowania krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym mają w szczególności na celu uniemożliwienie przejęcia każdego udziału, niezależnie od jego znaczenia, w spółce adwokackiej przez osoby, które nie są ani adwokatami, ani przedstawicielami jednego z zawodów, o których mowa w statucie adwokatów.

W niniejszym przypadku SIVE nabyła 51 % kapitału zakładowego HR. Otóż materialnym zakresem zastosowania swobody przedsiębiorczości objęte są przepisy krajowe znajdujące zastosowanie do posiadania przez spółkę państwa członkowskiego udziału w kapitale zakładowym spółki mającej

⁹³ Na podstawie § 59a ust. 1 i 2 tego statutu adwokaci mogą zawierać umowę spółki z członkami izby adwokackiej, rzecznikami patentowymi, doradcami podatkowymi, pełnomocnikami podatkowymi, biegłymi rewidentami (audytorami) i biegłymi rewidentami księgowymi w celu wspólnego wykonywania zawodu w ramach ich kompetencji zawodowych. Adwokaci mogą również wykonywać swój zawód łącznie z osobami wykonującymi zawód adwokata w innych państwach, którym udzielono zezwolenia na prowadzenie działalności zgodnie z zakresem stosowania niniejszego statutu i które mają kancelarię adwokacką za granicą.

siedzibę w innym państwie członkowskim, pozwalającego jej wywierać niewątpliwy wpływ na decyzje tej spółki i decydować o jej działalności

Trybunał podkreślił jednak, że statut HR został zmieniony w celu pozbawienia SIVE pewnej możliwości wywierania wpływu, w związku z czym nabycie udziałów w HR mogło mieć wyłącznie na celu zapewnienie tej ostatniej kapitału umożliwiającego jej finansowanie rozwoju innowacyjnego modelu prawnego opartego na nowych technologiach.

W związku z tym sprawa w postępowaniu głównym dotyczy zarówno swobody przedsiębiorczości, jak i swobodnego przepływu kapitału, przy czym żadna z tych swobód nie może być uznana za drugorzędną w stosunku do drugiej.

Odnosząc się co do istoty w pierwszej kolejności do swobody przedsiębiorczości, to z dyrektywy 2006/123 wynika, że jeżeli dana sytuacja jest objęta przedmiotowym zakresem stosowania tej dyrektywy, co ma miejsce w przypadku usług doradztwa prawnego, w szczególności usług świadczonych przez adwokatów, nie ma potrzeby jej badania również w świetle art. 49 TFUE.

W związku z tym Trybunał zbadał zgodność z dyrektywą 2006/123 wymogów statutu adwokatów dotyczących ograniczenia kręgu osób zdolnych do bycia wspólnikiem oraz wymóg aktywnej współpracy w ramach spółki, a w szczególności niezbędny charakter tych wymogów.

W tym względzie stwierdził, że wymogi te mają na celu zapewnienie niezależności i uczciwości zawodu adwokata, a także przestrzeganie zasady przejrzystości i obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej przez adwokatów. Cele te bezsprzecznie wiążą się z ochroną odbiorców usług prawnych oraz z należyтым sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, które stanowią nadrzędne względy interesu ogólnego w rozumieniu dyrektywy 2006/123 i prawa pierwotnego.

Jeżeli chodzi o proporcjonalny charakter wymogów rozpatrywanych w postępowaniu głównym, Trybunał wyjaśnił, że wydają się one odpowiednie do zapewnienia realizacji celu ochrony należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości i integralności zawodu adwokata.

W rzeczywistości bowiem wola inwestora o charakterze wyłącznie finansowym, aby jego inwestycja przynosiła korzyści, może mieć wpływ na organizację i działalność spółki adwokackiej. Tymczasem, podczas gdy cel realizowany przez inwestora o charakterze wyłącznie finansowym ogranicza się do poszukiwania zysku, adwokaci nie wykonują swojej działalności wyłącznie w celu gospodarczym, lecz są zobowiązani do przestrzegania zasad wykonywania zawodu i zasad etyki zawodowej. Wobec braku harmonizacji na poziomie Unii przepisów dotyczących wykonywania zawodu adwokata i zasad etycznych mających zastosowanie do zawodu adwokata każde państwo członkowskie zachowuje co do zasady swobodę regulowania wykonywania tego zawodu na swoim terytorium. Tym samym państwo członkowskie ma prawo uznać, że istnieje ryzyko, iż środki przewidziane w przepisach krajowych lub w statucie spółki adwokackiej dla ochrony niezależności i uczciwości zawodowej adwokatów działających w tej spółce okażą się w praktyce niewystarczające do zapewnienia skutecznej realizacji celów ochrony należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości i integralności zawodu adwokata w przypadku udziału inwestora o charakterze wyłącznie finansowym w kapitale wspomnianej spółki.

Jeżeli chodzi, w drugiej kolejności, o swobodny przepływ kapitału, zagwarantowany w art. 63 TFUE i obejmujący zarówno posiadanie udziałów lub akcji dających możliwość rzeczywistego udziału w zarządzaniu spółką lub sprawowania nad nią kontroli, jak i nabycie papierów wartościowych dokonane wyłącznie w celu lokaty kapitału bez zamiaru uczestniczenia w zarządzaniu spółką lub sprawowania nad nią kontroli, to zakazane środki obejmują w szczególności te, które mogą zniechęcać spółki niebędące rezydentami do dokonywania inwestycji w danym państwie członkowskim, w szczególności w kapitał spółek będących rezydentami.

Trybunał stwierdził, że uregulowania krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym skutkują uniemożliwieniem osobom innym niż adwokaci i członkowie zawodów, o których mowa w statucie adwokatów, nabywania udziałów w spółce adwokackiej, w związku z czym pozbawia ono inwestorów z innych państw członkowskich, którzy nie są ani adwokatami, ani członkami takiego zawodu, możliwości nabycia udziałów w tego rodzaju spółkach. W związku z tym owe uregulowania krajowe pozbawiają spółki adwokackie dostępu do kapitału, który mógłby pomóc w ich tworzeniu lub rozwoju. W konsekwencji stanowią one ograniczenie swobody przepływu kapitału.

Jednakże z tych samych powodów, co powody, które zostały przedstawione w kontekście dyrektywy 2006/123, Trybunał doszedł do wniosku, że owe ograniczenia swobodnego przepływu kapitału są uzasadnione i proporcjonalne z punktu widzenia nadrzędnych względów interesu ogólnego.

VI. Postanowienia instytucjonalne: prawo publicznego dostępu do dokumentów⁹⁴

Wyrok z dnia 5 marca 2024 r. (wielka izba), Public.Resource.Org i Right to Know/Komisja i in. (C-588/21 P, [EU:C:2024:201](#))

Odwołanie – Dostęp do dokumentów instytucji Unii Europejskiej – Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 – Artykuł 4 ust. 2 – Wyjątki – Odmowa dostępu do dokumentu, którego ujawnienie naruszyłoby ochronę interesów handlowych określonej osoby fizycznej lub prawnej, w tym własności intelektualnej – Nadrzędny interes publiczny uzasadniający ujawnienie informacji – Normy zharmonizowane przyjęte przez Europejski Komitet Normalizacyjny (CEN) – Ochrona wynikająca z prawa autorskiego – Zasada państwa prawnego – Zasada przejrzystości – Zasada otwartości – Zasada dobrego zarządzania

Uwzględniając odwołanie wniesione przez Public.Resource.Org Inc. i Right to Know CLG od wyroku Sądu w sprawie Public.Resource.Org i Right to Know/Komisja⁹⁵, Trybunał w składzie wielkiej izby po raz pierwszy orzekł w przedmiocie istnienia nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego ujawnienie norm zharmonizowanych przyjętych przez Europejski Komitet Normalizacyjny (CEN).

Wnoszące odwołanie są organizacjami o charakterze niezarobkowym, których priorytetowe zadanie polega na zapewnieniu swobodnego dostępu do prawa wszystkim obywatelom. W dniu 25 września 2018 r. złożyły one do Komisji Europejskiej wniosek o udzielenie dostępu do czterech norm zharmonizowanych przyjętych przez Europejski Komitet Normalizacyjny (CEN). Trzy z nich dotyczyły bezpieczeństwa zabawek, a jedna maksymalnego wskaźnika niklu w niektórych wyrobach⁹⁶.

Komisja odmówiła uwzględnienia wniosku o udzielenie dostępu na podstawie art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001⁹⁷, zgodnie z którym dostępu do dokumentu należy odmówić w przypadku, gdy jego ujawnienie naruszyłoby ochronę interesów handlowych określonej osoby fizycznej lub prawnej, w tym własności intelektualnej, chyba że za ujawnieniem tego dokumentu przemawia nadrzędny interes publiczny.

Skarga wniesiona przez skarżące na decyzję Komisji została w całości oddalona przez Sąd. Wniosły one zatem odwołanie do Trybunału, podnosząc, że Sąd błędnie stwierdził brak nadrzędnego interesu publicznego mogącego uzasadnić swobodny dostęp do norm zharmonizowanych, których dotyczył wniosek.

⁹⁴ W niniejszej sekcji należy również przywołać wyrok z dnia 18 czerwca 2024 r. (wielka izba), **Komisja/SRB** (C-551/22 P, [EU:C:2024:520](#)), omówiony w sekcji XV „Polityka gospodarcza i pieniężna”.

⁹⁵ Wyrok z dnia 14 lipca 2021 r., Public.Resource.Org i Right to Know/Komisja (T-185/19, [EU:T:2021:445](#)).

⁹⁶ Chodzi o normy: EN 71-5: 2015, zatytułowaną „Bezpieczeństwo zabawek – Część 5: Zabawki chemiczne (zestawy) nieprzeznaczone do wykonywania doświadczeń chemicznych”; EN 71 4:2013, zatytułowaną „Bezpieczeństwo zabawek – Część 4: Zestawy do wykonywania doświadczeń chemicznych i podobnych”; EN 71 12:2013, zatytułowaną „Bezpieczeństwo zabawek – Część 12: N-nitrozoaminy i substancje N-nitrozowe”; oraz EN 12472:2005+A 1:2009, zatytułowaną „Metoda symulacji zużywania się i korozji stosowana do wykrywania uwalniania się niklu z wyrobów z powłoką” (zwane dalej „żądanymi normami zharmonizowanymi”).

⁹⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1049/2001 z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. 2001, L 145, s. 43).

Ocena Trybunału

Na wstępie Trybunał przypomniał szeroki zakres prawa dostępu do dokumentów instytucji Unii Europejskiej⁹⁸. Instytucje te mogą jednak powołać się na wyjątek dotyczący ochrony interesów handlowych danej osoby fizycznej lub prawnej w celu odmówienia dostępu do dokumentu, w przypadku gdy jego ujawnienie naruszyłoby ochronę tych interesów, w tym własności intelektualnej. Jednakże wyjątek ten nie ma zastosowania, gdy nadrzędny interes publiczny uzasadnia ujawnienie danego dokumentu.

W tym względzie w pierwszej kolejności Trybunał zauważył, że procedura opracowywania norm zharmonizowanych została określona w rozporządzeniu nr 1025/2012⁹⁹, zgodnie z którym Komisja odgrywa centralną rolę w europejskim systemie normalizacji. Zatem, choć opracowanie tych norm powierzono podmiotowi prawa prywatnego, to wyłącznie Komisja jest uprawniona do zlecenia opracowania normy zharmonizowanej w celu wdrożenia danej dyrektywy lub danego rozporządzenia. W ramach tego zlecenia określa ona wymagania dotyczące treści, które powinna spełniać zlecana norma zharmonizowana, oraz termin jej przyjęcia, nadzoruje jej opracowanie, zapewnia finansowanie i podejmuje decyzję w sprawie publikacji odniesień do danej normy zharmonizowanej w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Ponadto, chociaż przestrzeganie norm zharmonizowanych nie jest obowiązkowe, wyroby spełniające te normy korzystają z domniemania zgodności z dotyczącymi ich zasadniczymi wymaganiami ustanowionymi w odpowiednim prawodawstwie harmonizacyjnym Unii¹⁰⁰. Ten nadany wspomnianymi przepisami skutek prawny stanowi jedną z głównych cech tych norm i czyni z nich kluczowe narzędzie dla podmiotów gospodarczych, służące korzystaniu ze swobodnego przepływu towarów i usług na unijnym rynku.

Trybunał zauważył, że w niniejszym przypadku trzy z czterech norm zharmonizowanych, których dotyczył wniosek i które dotyczą bezpieczeństwa zabawek, odnoszą się do dyrektywy 2009/48¹⁰¹, a odniesienia do nich zostały opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*. Zgodnie z art. 13 tej dyrektywy zabawki wyprodukowane zgodnie z tymi normami korzystają z domniemania zgodności z wymaganiami objętymi tymi normami. Czwarta norma, która dotyczy maksymalnego wskaźnika niklu, odnosi się do rozporządzenia nr 1907/2006¹⁰² i jest w niniejszym przypadku w sposób oczywisty obowiązkowa, ponieważ rozporządzenie to stanowi w pkt 27 ust. 3 tabeli zawartej w załączniku XVII, że w odniesieniu do niklu normy przyjęte przez CEN służą jako metody badań służące do wykazania zgodności danych wyrobów z określonymi w tym punkcie wymaganiami.

⁹⁸ To prawo dostępu do dokumentów jest zagwarantowane w art. 15 ust. 3 akapit pierwszy TFUE i w art. 42 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Wdraża je w szczególności rozporządzenie nr 1049/2001.

⁹⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1025/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie normalizacji europejskiej, zmieniające dyrektywy Rady 89/686/EWG i 93/15/EWG oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 94/9/WE, 94/25/WE, 95/16/WE, 97/23/WE, 98/34/WE, 2004/22/WE, 2007/23/WE, 2009/23/WE i 2009/105/WE oraz uchylające decyzję Rady 87/95/EWG i decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1673/2006/WE (Dz.U. 2012, L 316, s. 12).

¹⁰⁰ Artykuł 2 pkt 1 rozporządzenia nr 1025/2012 w związku z jego motywem 5.

¹⁰¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/48/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie bezpieczeństwa zabawek (Dz.U. 2009, L 170, s. 1).

¹⁰² 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) i 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; sprostowania: Dz.U. 2007, L 136, s. 3; Dz.U. 2008, L 141, s. 22; Dz.U. 2009, L 36, s. 84), zmienione rozporządzeniem Komisji (WE) nr 552/2009 z dnia 22 czerwca 2009 r. (Dz.U. 2009, L 164, s. 7).

W konsekwencji Trybunał uznał, że normy zharmonizowane, których dotyczył wniosek, stanowią część prawa Unii.

W drugiej kolejności Trybunał podkreślił, że art. 2 TUE stanowi, iż Unia opiera się na zasadzie państwa prawnego, która wymaga, by wszystkie osoby fizyczne lub prawne w Unii miały swobodny dostęp do prawa Unii, a jednostki – możliwość jednoznacznego zapoznania się ze swoimi prawami i obowiązkami¹⁰³. Ten swobodny dostęp powinien w szczególności umożliwiać każdemu, kogo ustawa ma chronić, sprawdzenie w granicach dozwolonych przez prawo, czy adresaci uregulowań ustanowionych przez tę ustawę stosują się w sposób skuteczny do tych uregulowań. Zatem ze względu na przypisywane przez prawodawstwo Unii skutki norma zharmonizowana może określać prawa przyznane jednostkom oraz ciążące na nich obowiązki, a specyfikacje te mogą być im niezbędne do sprawdzenia, czy dany produkt lub dana usługa rzeczywiście spełniają wymogi takiego prawodawstwa.

W tych okolicznościach Trybunał stwierdził, że nadrzędny interes publiczny uzasadnia ujawnienie norm zharmonizowanych, których dotyczył wniosek.

¹⁰³ Wyrok z dnia 22 lutego 2022 r., Stichting Rookpreventie Jeugd i in. (C-160/20, [EU:C:2022:101](#), pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).

VII. Postanowienia regulujące postępowanie przed sądem Unii¹⁰⁴

1. Skład Trybunału

Wyrok z dnia 29 lipca 2024 r. (wielka izba), Valančius (C-119/23, [EU:C:2024:653](#))

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 19 ust. 2 akapit trzeci TUE – Artykuł 254 akapit drugi TFUE – Mianowanie sędziów Sądu Unii Europejskiej – Gwarancje niezależności – Kwalifikacje wymagane do zajmowania wysokich stanowisk sądowych – Krajowa procedura wyłonienia kandydata na stanowisko sędziego Sądu Unii Europejskiej – Grupa niezależnych ekspertów do spraw oceny kandydatów – Sporządzony na podstawie kwalifikacji i kompetencji zawodowych ranking kandydatów spełniających wymogi art. 19 ust. 2 akapit trzeci TUE i art. 254 akapit drugi TFUE – Przedłożenie propozycji figurującego na liście rankingowej kandydata innego niż kandydat najwyżej oceniony – Opiniowanie kandydatów przez komitet, o którym mowa w art. 255 TFUE

Wielka izba Trybunału, do której Vilniaus apygardos administracinis teismas (regionalny sąd administracyjny w Wilnie, Litwa) zwrócił się w trybie prejudycjalnym, wypowiedziała się w przedmiocie znaczenia postanowień traktatów regulujących mianowanie sędziów Sądu Unii Europejskiej¹⁰⁵ dla krajowej procedury przedłożenia propozycji kandydata do wykonywania tych funkcji.

W 2016 r. V. Valančius został mianowany sędzią Sądu. Po tym, jak jego kadencja dobiegła końca w sierpniu 2019 r., nadal pełnił on funkcję sędziego¹⁰⁶. W marcu 2021 r. przyjęto procedurę mającą na celu wyłonienie kandydata do mianowania na stanowisko sędziego Sądu¹⁰⁷. Zgodnie z tą procedurą grupa robocza złożona w większości z niezależnych ekspertów sporządziła listę rankingową kandydatów sklasyfikowanych w porządku malejącym według liczby uzyskanej punktacji. V. Valančius był kandydatem najwyżej ocenionym na tej liście.

W 2022 r. rząd litewski postanowił zaproponować jako kandydata na stanowisko sędziego Sądu osobę sklasyfikowaną na drugim miejscu na owej liście. Po wydaniu negatywnej opinii na temat tego kandydata przez komitet, o którym mowa w art. 255 TFUE, rząd ten postanowił zaproponować kandydaturę osoby zajmującej trzecią pozycję na rzeczonej liście. W 2023 r. osoba ta została mianowana sędzią Sądu.

V. Valančius zakwestionował przed sądem odsyłającym zgodność z prawem przyjętych przez rząd litewski decyzji w sprawie przedłożenia propozycji, wnosząc w szczególności o nakazanie temu rządowi wznowienia procedury przedłożenia propozycji i przekazania nazwiska kandydata najwyżej ocenionego na liście rankingowej.

W tym właśnie kontekście sąd odsyłający zwrócił się do Trybunału o wypowiedzenie się w przedmiocie wykładni postanowień traktatów regulujących mianowanie sędziów Sądu.

¹⁰⁴ W niniejszej sekcji należy również przywołać wyrok z dnia 10 września 2024 r. (wielka izba), **Neves 77 Solutions** (C-351/22, [EU:C:2024:723](#)), omówiony w sekcji XX.1 „Środki ograniczające”.

¹⁰⁵ Artykuł 19 ust. 2 akapit trzeci TUE i art. 254 akapit drugi TFUE.

¹⁰⁶ Na podstawie art. 5 akapit trzeci statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

¹⁰⁷ Pretendentas į Europos Sąjungos Bendrojo Teismo teisėjų atrankos tvarkos aprašas (opis procedury wyłonienia kandydata do mianowania na stanowisko sędziego Sądu Unii Europejskiej) w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym, przyjęty dekretem ministra sprawiedliwości Republiki Litewskiej nr 1R-65 z dnia 9 marca 2021 r.

Ocena Trybunału

Co się tyczy właściwości Trybunału do orzekania w przedmiocie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w niniejszej sprawie, Trybunał zauważył, że zgodnie z prawem Unii¹⁰⁸ procedura mianowania sędziego Sądu składa się z trzech etapów. W ramach pierwszego etapu rząd danego państwa członkowskiego proponuje kandydata na stanowisko sędziego Sądu, przedstawiając tę propozycję Sekretariatowi Generalnemu Rady. W ramach drugiego etapu komitet, o którym mowa w art. 255 TFUE, opiniuje tego kandydata do wykonywania funkcji sędziego Sądu w świetle wymogów przewidzianych w art. 254 akapit drugi TFUE. W trzecim etapie, który następuje po konsultacji z tym komitetem, rządy państw członkowskich, za pośrednictwem swoich przedstawicieli, mianują tego kandydata na sędziego Sądu w drodze decyzji podjętej za wspólnym porozumieniem dotyczącym propozycji danego państwa członkowskiego. Tym samym przyjęta przez rząd państwa członkowskiego decyzja w sprawie przedłożenia propozycji kandydata na stanowisko sędziego Sądu stanowi pierwszy etap procedury mianowania uregulowanej w art. 19 ust. 2 akapit trzeci TUE i art. 254 akapit drugi TFUE, a zatem jest z tego tytułu objęta zakresem stosowania tych postanowień. W tych okolicznościach wykładnia powyższych postanowień jest w sposób oczywisty objęta właściwością Trybunału do orzekania w trybie prejudycjalnym.

Co się tyczy istoty przedstawionych pytań prejudycjalnych, Trybunał podkreślił, że wymóg niezależności sądów konkretyzuje jedną z podstawowych wartości Unii i jej państw członkowskich wyrażonych w art. 2 TUE, które stanowią o samej tożsamości Unii jako wspólnego porządku prawnego i których poszanowanie spoczywa zarówno na Unii, jak i na państwach członkowskich. Ponieważ wymóg ten, obejmujący dwa aspekty – niezawisłość w ścisłym tego słowa znaczeniu i bezstronność, stanowi integralny element sądownictwa, a art. 19 TUE powierza zadanie zapewniania kontroli sądowej w porządku prawnym Unii wspólnie Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej i sądom krajowym, obowiązuje on zarówno na poziomie Unii, w szczególności w odniesieniu do sędziów Sądu, jak i na szczeblu państw członkowskich, w odniesieniu do sądów krajowych.

Ponadto Trybunał przypominał, że wymóg dotyczący sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy pozostaje w ścisłym związku w szczególności z wymogiem niezależności w tym znaczeniu, że zarówno jeden, jak i drugi mają na celu przestrzeganie podstawowych zasad, jakimi są rządy prawa i trójpodział władzy, które to zasady mają zasadnicze znaczenie dla państwa prawnego, którego wartość została potwierdzona w art. 2 TUE. Tymczasem wymóg dotyczący sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy obejmuje ze swej natury proces powoływania sędziów, przy czym niezawisłość sądu mierzy się między innymi poprzez sposób, w jaki zostali powołani jego członkowie.

W tym względzie wymogi materialnoprawne i zasady proceduralne dotyczące mianowania sędziów Sądu powinny pozwolić na wykluczenie w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do tego, czy sędziowie ci spełniają wymogi przewidziane w art. 19 ust. 2 akapit trzeci TUE i w art. 254 akapit drugi TFUE, które odnoszą się zarówno do „gwarancji niezależności”, jak i do tego, że osoby te „mog[ą] zajmować wysokie stanowiska sądowe”. W tym celu konieczne jest w szczególności zagwarantowanie prawidłowości całej procedury mianowania sędziów Sądu, a w konsekwencji jej wyniku na każdym etapie, z którego ta procedura się składa.

I tak, w odniesieniu w pierwszej kolejności do krajowego etapu przedłożenia propozycji kandydata na stanowisko sędziego Sądu Trybunał zauważył, po pierwsze, że w braku w prawie Unii szczególnych przepisów w tym zakresie uregulowanie zasad proceduralnych dotyczących przedłożenia propozycji takiego kandydata należy do wewnętrznego porządku prawnego każdego państwa członkowskiego, z zastrzeżeniem, że zasady te nie mogą wzbudzać w przekonaniu jednostek uzasadnionych wątpliwości co do faktu spełniania przez proponowanego kandydata wymogów przewidzianych

¹⁰⁸ W szczególności zgodnie z art. 19 ust. 2 akapit trzeci TUE, art. 254 akapit drugi TFUE i art. 255 TFUE.

w art. 19 ust. 2 akapit trzeci TUE i w art. 254 akapit drugi TFUE. W tym względzie okoliczność, że w procesie powoływania sędziów biorą udział przedstawiciele władzy ustawodawczej lub wykonawczej, nie może sama w sobie wzbudzić takich uzasadnionych wątpliwości w przekonaniu jednostek. Niemniej udział niezależnych organów konsultacyjnych oraz istnienie w prawie krajowym obowiązku uzasadnienia mogą przyczynić się do większej obiektywności procesu nominacyjnego, dzięki ograniczeniu zakresu uznania, jakim może dysponować instytucja powołująca.

Po drugie, co się tyczy materialnoprawnych warunków wyłaniania i przedkładania propozycji kandydatów na stanowisko sędziego Sądu, Trybunał zaznaczył, że państwa członkowskie, dysponując szerokim zakresem uznania przy określaniu tych warunków, muszą jednak, niezależnie od przyjętych w tym celu zasad proceduralnych, zapewnić, by zaproponowani kandydaci spełniali wymogi niezależności i kwalifikacji zawodowych przewidziane w art. 19 ust. 2 akapit trzeci TUE i w art. 254 akapit drugi TFUE.

Następnie Trybunał podkreślił, że weryfikacja adekwatności kandydatów zaproponowanych przez państwa członkowskie na stanowisko sędziego Sądu w świetle tych wymogów należy również do kompetencji komitetu, o którym mowa w art. 255 TFUE. W celu zaopiniowania danej propozycji komitet ten powinien bowiem sprawdzić, czy proponowany kandydat spełnia wymogi niezależności i kwalifikacji zawodowych, które zgodnie z traktatami są niezbędne do wykonywania funkcji sędziego Sądu.

W tym kontekście Trybunał wyjaśnił, że o ile istnienie otwartej, przejrzystej i rygorystycznej krajowej procedury wyłonienia kandydata jest istotnym elementem przy dokonywaniu oceny spełniania tych wymogów przez proponowanego kandydata, o tyle brak takiej procedury nie stanowi sam w sobie podstawy do podania w wątpliwość tego, czy ów kandydat spełnia te wymogi. Na potrzeby takiej weryfikacji komitet, o którym mowa w art. 255 TFUE, może zwrócić się do rządu, który wystąpił z daną propozycją, o przekazanie dodatkowych informacji lub innych materiałów, które uzna za niezbędne do celów obrad.

Wreszcie Trybunał wskazał, że zadanie zapewnienia poszanowania wymogów przewidzianych w art. 19 ust. 2 akapit trzeci TUE i w art. 254 akapit drugi TFUE spoczywa również na rządach państw członkowskich, za pośrednictwem ich przedstawicieli, gdy postanawiają one, w świetle opinii wydanej przez komitet, o którym mowa w art. 255 TFUE, mianować na sędziego Sądu kandydata zaproponowanego przez jeden z tych rządów. Z chwilą mianowania kandydat ten staje się bowiem sędzią Unii i nie reprezentuje państwa członkowskiego, które go zaproponowało.

Z uwagi na powyższe rozważania Trybunał doszedł do wniosku, że w sytuacji gdy państwo członkowskie ustanowiło procedurę wyłonienia kandydata do mianowania na stanowisko sędziego Sądu, w ramach której grupa składająca się w większości z niezależnych ekspertów jest odpowiedzialna za ocenę tych kandydatów, sporządzenie listy rankingowej tych spośród nich, którzy spełniają wymogi przewidziane w art. 19 ust. 2 akapit trzeci TUE i w art. 254 akapit drugi TFUE, i wskazanie tytułem rekomendacji kandydata najwyższej ocenionego na tej liście, sam fakt, że rząd tego państwa członkowskiego postanowił zaproponować figurującego na wspomnianej liście kandydata innego niż kandydat najwyższej oceniony, nie wystarczy sam w sobie, aby stwierdzić, że propozycja ta może wzbudzić uzasadnione wątpliwości co do spełniania rzeczonych wymogów przez zaproponowanego kandydata. Ponadto okoliczność, że komitet, o którym mowa w art. 255 TFUE, pozytywnie zaopiniował zaproponowanego przez rząd krajowy kandydata, który zajmował trzecią pozycję na wspomnianej liście rankingowej, może potwierdzać, że decyzja rządów państw członkowskich o mianowaniu tego kandydata jest zgodna z przywołanymi powyżej wymogami.

2. Odesłanie prejudycjalne

a. Uznanie sądu odsyłającego za „sąd”

Wyrok z dnia 9 stycznia 2024 r. (wielka izba), G. i in. (Powoływanie sędziów sądów powszechnych w Polsce) (C-181/21 i C-269/21, [EU:C:2024:1](#))

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 267 TFUE – Możliwość uwzględnienia przez sąd odsyłający orzeczenia Trybunału wydanego w trybie prejudycjalnym – Niezbędność wnioskowanej wykładni dla wydania wyroku przez sąd odsyłający – Niezawisłość sędziowska – Procedura powoływania sędziów sądów powszechnych – Możliwość podważenia postanowienia, którym prawomocnie orzeczono w przedmiocie wniosku o zabezpieczenie powództwa – Możliwość wyłączenia sędziego ze składu orzekającego – Niedopuszczalność wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Wielka izba Trybunału uznała za niedopuszczalne dwa wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożone przez polskich sędziów, którzy zastanawiali się nad zgodnością obsadzenia składu orzekającego w sprawach w postępowaniach głównych z wymogami dotyczącymi niezawisłego i bezstronnego sądu w rozumieniu prawa Unii.

Pierwsza z tych spraw (C-181/21) dotyczy trzyosobowego składu orzekającego Sądu Okręgowego w Katowicach (Polska), który został wyznaczony do rozpoznania zażalenia na postanowienie o odrzuceniu sprzeciwu konsumenta od nakazu zapłaty. Wyznaczony w tej sprawie sędzia sprawozdawca powziął wątpliwość co do tego, czy ten skład ma status „sądu”, zważywszy na okoliczności, w jakich nastąpiło powołanie do Sądu Okręgowego w Katowicach sędzi A.Z., która również zasiada w tym składzie. Jego obawy dotyczą w szczególności statusu i sposobu funkcjonowania Krajowej Rady Sądownictwa (Polska) (zwanej dalej „KRS”¹⁰⁹), która uczestniczy w takiej procedurze nominacyjnej.

Co się tyczy sprawy C-269/21 trzyosobowy skład orzekający Sądu Okręgowego w Krakowie (Polska) rozpatrzył zażalenie jednego z banków na postanowienie, w którym jednoosobowy skład orzekający tego samego sądu uwzględnił złożony przez konsumentów wniosek o zabezpieczenie powództwa. Ten trzyosobowy skład orzekający zmienił zaskarżone postanowienie, oddalił ten wniosek w całości i przekazał sprawę jednoosobowemu składowi orzekającemu. Ten ostatni skład powziął wątpliwość co do zgodności z prawem Unii obsadzenia składu orzekającego w przedmiocie zażalenia banku, a w konsekwencji co do ważności jego orzeczenia. W trzyosobowym składzie orzekającym zasiadała bowiem sędzia A.T., powołana do Sądu Okręgowego w Krakowie w 2021 r. w wyniku postępowania z udziałem KRS.

W tym kontekście sędzia sprawozdawca w pierwszej sprawie i jednoosobowy skład orzekający w drugiej sprawie postanowiły zwrócić się do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi zmierzającymi w istocie do ustalenia, czy z uwagi na szczególne okoliczności, w jakich doszło do powołania sędzi A.Z. i A.T., składy orzekające, w których sędzie te zasiadają, spełniają wymogi dotyczące niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu prawa Unii i czy prawo Unii¹¹⁰ wymaga wyłączenia z urzędu takich sędzi od rozpoznania spraw, o których mowa.

¹⁰⁹ W składzie po 2018 r.

¹¹⁰ Zobacz art. 2 i art. 19 ust. 1 TUE w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

Ocena Trybunału

Na wstępie Trybunał przypomniiał, że zarówno z brzmienia, jak i z systematyki art. 267 TFUE wynika, iż warunkiem zastosowania procedury prejudycjalnej jest w szczególności rzeczywiste istnienie przed sądem krajowym sporu, w którym sąd ten ma wydać orzeczenie pozwalające na uwzględnienie orzeczenia prejudycjalnego¹¹¹.

Trybunał zauważył następnie, że chociaż każdy sąd jest zobowiązany zbadać, czy ze względu na swój skład stanowi on niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy w rozumieniu między innymi art. 19 ust 1 akapit drugi TUE, jeżeli pojawia się w tym względzie poważna wątpliwość, to jednak niezbędność, w rozumieniu art. 267 TFUE, dokonania wykładni w trybie prejudycjalnym, o którą zwrócono się do Trybunału, oznacza, że sąd odsyłający może sam wyciągnąć konsekwencje z tej wykładni, oceniając w jej świetle zgodność z prawem powołania innego sędziego z tego samego składu orzekającego i w razie potrzeby wyłączając tego sędziego od rozpoznania sprawy.

Nie jest tak w tym względzie w przypadku sędziego odsyłającego w sprawie C-181/21, ponieważ ani z postanowienia odsyłającego, ani z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, nie wynika, by na mocy przepisów prawa krajowego mógł on samodzielnie postąpić w ten sposób. Wykładnia przepisów prawa Unii, o którą wystąpiono w sprawie C-181/21, nie odpowiada zatem obiektywnej potrzebie związanej z orzeczeniem, które ten sędzia odsyłający mógłby sam wydać w sprawie w postępowaniu głównym.

W odniesieniu do sprawy C-269/21 Trybunał zauważył, że sam sąd odsyłający podkreśla, iż postanowienie wydane przez trzysobowy skład orzekający, w którym zmieniono jego własne orzeczenie i oddalono wniosek o zabezpieczenie powództwa złożony przez zainteresowanych konsumentów, nie podlega już zaskarżeniu, a zatem należy je uznać za prawomocne w świetle prawa polskiego. Otóż, chociaż sąd odsyłający wskazuje na związaną z tym postanowieniem niepewność prawną z powodu wątpliwości dotyczących prawidłowości obsadzenia składu orzekającego, który je wydał, nie przywołuje on jednak żadnego przepisu polskiego prawa procesowego, który przyznawałby mu kompetencję do przeprowadzenia – tym bardziej w składzie jednego sędziego – badania zgodności, między innymi w świetle prawa Unii, prawomocnego postanowienia wydanego w przedmiocie takiego wniosku przez sąd w składzie trzech sędziów. Z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika ponadto, że postanowienie wydane przez trzysobowy skład orzekający wiąże sąd odsyłający oraz że ten ostatni nie jest właściwy ani do „wyłączenia” sędziego zasiadającego w składzie orzekającym, który wydał to postanowienie, ani do podważenia tego postanowienia.

Trybunał stwierdził zatem, że sąd odsyłający w sprawie C-269/21 nie jest kompetentny na podstawie przepisów prawa krajowego do oceny zgodności z prawem, w świetle między innymi prawa Unii, obsadzenia trzysobowego składu orzekającego, który wydał prawomocne postanowienie w przedmiocie wniosku o zabezpieczenie powództwa, a w szczególności warunków powołania sędzi A.T., oraz do podważenia w razie potrzeby tego postanowienia.

W istocie, ponieważ złożony przez powódów w postępowaniu głównym wniosek o zabezpieczenie powództwa został oddalony w całości, rozpoznanie tego wniosku zostało prawomocnie zakończone przez trzysobowy skład orzekający. Pytania przedstawione w sprawie C-269/21 są w związku z tym nierozdzielnie związane z etapem postępowania w sprawie w postępowaniu głównym, który został prawomocnie zakończony i jest odrębny od sporu co do istoty, który jako jedyny dalej toczy się przed sądem odsyłającym. Nie odpowiadają one zatem obiektywnej potrzebie związanej z rozstrzygnięciem tego sporu, lecz zmierzają do uzyskania od Trybunału generalnej, oderwanej od potrzeb tego sporu oceny procedury powoływania sędziów sądów powszechnych w Polsce.

¹¹¹ Wyrok z dnia 22 marca 2022 r., Prokurator Generalny (Izba Dyscyplinarna Sądu Najwyższego – Powołanie) (C- 508/19, [EU:C:2022:201](#), pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo].

Wyrok z dnia 7 maja 2024 r. (wielka izba), NADA i in. (C-115/22, [EU:C:2024:384](#))

Odesłanie prejudycjalne – Dopuszczalność – Artykuł 267 TFUE – Pojęcie „sądu” – Krajowa komisja arbitrażowa właściwa w sprawach antydopingu w dziedzinie sportu – Kryteria – Niezawisłość organu odsyłającego – Zasada skutecznej ochrony sądowej – Niedopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Orzekając w składzie wielkiej izby, Trybunał odrzucił złożony przez Unabhängige Schiedskommission Wien (niezależną komisję arbitrażową w Wiedniu, Austria, zwaną dalej „USK”) wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jako niedopuszczalny z tego względu, że organ ten nie spełnia kryterium niezawisłości wymaganego do uznania za „sąd” w rozumieniu art. 267 TFUE.

Wnioskodawczyni w postępowaniu głównym była zawodową sportswomenką w latach 1998–2015. W 2021 r. Nationale Anti-Doping Agentur Austria GmbH (NADA), niezależna organizacja antydopingowa, złożyła do Österreichische Anti-Doping Rechtskommission (austriackiej komisji antydopingowej, zwanej dalej „ÖADR”) wniosek o rozpatrzenie sprawy wnioskodawczyni, ponieważ doszła do przekonania, że wnioskodawczyni naruszyła przepisy antydopingowe¹¹².

Orzeczeniem z dnia 31 maja 2021 r. ÖADR uznał wnioskodawczynię za winną tego naruszenia. Uznał on za nieważne wszystkie wyniki uzyskane przez nią w danym okresie i cofnął wszelkie uzyskane przez nią nagrody za start i nagrody pieniężne. Ponadto ÖADR zakazał wnioskodawczyni udziału we wszelkich zawodach sportowych przez okres czterech lat. W toku postępowania wnioskodawczyni złożyła wniosek o nieinformowanie społeczeństwa o tym orzeczeniu, w szczególności przez opublikowanie jej nazwiska i pozostałych cech indywidualizujących. ÖADR oddalił ten wniosek.

Wnioskodawczyni złożyła do USK, będącego organem odsyłającym w niniejszym sprawie, wniosek o zrewidowanie wspomnianego orzeczenia, i ubiegała się o jego zmianę w ten sposób, by nie informować społeczeństwa o popełnionym przez nią naruszeniu przepisów antydopingowych i nałożonych na nią karach przez opublikowanie jej pełnego nazwiska na ogólnie dostępnej stronie internetowej. Orzeczeniem z dnia 21 grudnia 2021 r. USK podtrzymała nałożoną karę. Niemniej jednak rozstrzygnięcie wniosku o niepublikowanie informacji o popełnionym przez wnioskodawczynię naruszeniu przepisów antydopingowych oraz wynikających z tego faktu karach zostało zastrzeżone przez USK do rozstrzygnięcia w odrębnym postanowieniu.

Mając wątpliwości co do zgodności tej publikacji z RODO¹¹³, USK wystąpiła do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

Ocena Trybunału

Na wstępie Trybunał zbadał, w świetle swego niedawnego orzecznictwa¹¹⁴, czy organ odsyłający może zostać uznany za „sąd” w rozumieniu art. 267 TFUE.

¹¹² International Association of Athletics Federations (Międzynarodowe Stowarzyszenie Federacji Lekkoatletycznych) przyjęło regulamin zawodów na lata 2014–2015 i przepisy antydopingowe w 2017 r.

¹¹³ W szczególności z art. 5 ust. 1 lit. a) i c), art. 6 ust. 3 oraz art. 9 i 10 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; zwanego dalej „RODO”).

¹¹⁴ W swej ocenie Trybunał powołał się w szczególności na wyroki: z dnia 21 stycznia 2020 r., Banco de Santander (C-274/14, [EU:C:2020:17](#)); z dnia 3 maja 2022 r., CityRail (C-453/20, [EU:C:2022:341](#)).

Przede wszystkim Trybunał przypomniawsze utrwalone orzecznictwo w tej dziedzinie, zgodnie z którym w celu dokonania oceny, czy dany organ odsyłający ma charakter „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE, co jest kwestią regulowaną wyłącznie prawem Unii, Trybunał bierze pod uwagę całokształt okoliczności, takich jak między innymi ustanowienie organu na podstawie ustawy, jego stały charakter, obligatoryjny charakter jego jurysdykcji, kontradyktoryjność postępowania, stosowanie przez dany organ przepisów prawa oraz jego niezawisłość. Ponadto sądy krajowe mogą kierować pytania do Trybunału wyłącznie w zawisłym przed nimi sporze oraz gdy są zobowiązane zająć stanowisko w postępowaniu mającym doprowadzić do rozstrzygnięcia o charakterze sądowym. Należy zatem ustalić uprawnienie organu do skierowania odesłania prejudycjalnego do Trybunału na podstawie kryteriów zarówno strukturalnych, jak i funkcjonalnych.

W odniesieniu do powyższych kryteriów strukturalnych Trybunał zauważył, że z informacji zawartych w przedstawionych mu aktach sprawy i w szczególności z przepisów federalnej ustawy antydopingowej (2021)¹¹⁵ wynika, że USK spełnia kryteria związane z ustanowieniem na podstawie ustawy, stałym charakterem, obligatoryjnym charakterem jej jurysdykcji oraz kontradyktoryjnością prowadzonego przed nią postępowania. Pojawia się natomiast pytanie, czy USK odpowiada kryterium niezawisłości.

Co się tyczy powyższego kryterium, Trybunał zaznaczył, że niezawisłość sądów krajowych, która jest niezbędna do skutecznej ochrony sądowej, stanowi integralny element sądownictwa. Ma ona zatem zasadnicze znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania systemu współpracy sądowej pod postacią mechanizmu odesłania prejudycjalnego przewidzianego w art. 267 TFUE, jako że – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału – mechanizm ten może zostać uruchomiony przez organ spełniający w szczególności rzeczne kryterium niezawisłości. Tym samym Trybunał przypomniawsze, że pojęcie niezawisłości obejmuje dwa aspekty.

Pierwszy aspekt, o charakterze zewnętrznym, wymaga, aby dany organ wypełniał swe zadania w pełni autonomicznie, nie podlegając żadnej hierarchii służbowej ani nie będąc podporządkowanym komukolwiek i nie otrzymując nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, a tym samym będąc chronionym przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi mogącymi zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia. W tym względie nieusuwalność członków danego organu stanowi nieodłączną gwarancję niezawisłości sędziowskiej, gdyż chroni osoby, którym powierzono zadanie sądownictwa.

W szczególności zasada nieusuwalności, której podstawowe znaczenie należy podkreślić, wymaga w szczególności, by sędziowie mogli sprawować urząd do momentu ukończenia obowiązkowego wieku przejścia w stan spoczynku lub upływu kadencji sprawowania danej funkcji, jeżeli ma ona charakter czasowy. Mimo że zasada ta nie ma charakteru absolutnego, może ona – przy zachowaniu zasady proporcjonalności – doznawać wyjątków wyłącznie pod warunkiem, że uzasadniają je nadrzędne i prawnie uzasadnione względy. Jest zatem powszechnie przyjęte, że sędzia może zostać odwołany, z poszanowaniem właściwych procedur, jeżeli nie jest w stanie dalej sprawować swoich funkcji z powodu niezdolności lub rażącego uchybienia. Gwarancja nieusuwalności członków danego sądu wymaga zatem, aby przypadki odwołania członków danego organu były oparte na wyraźnych i szczególnych przepisach ustawowych, ustanawiających gwarancje wykraczające poza gwarancje przewidziane w ogólnych przepisach prawa administracyjnego i prawa pracy, mające zastosowanie w razie nielegalnego odwołania.

Drugi aspekt pojęcia „niezawisłości”, o charakterze wewnętrznym, łączy się z pojęciem bezstronności i dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu i właściwych im interesów w odniesieniu do jego

¹¹⁵ Anti-Doping-Bundesgesetz 2021 [federalna ustawa antydopingowa (2021)] z dnia 23 grudnia 2020 r. (BGBl. I, 152/2020, zwana dalej „ADBG”).

przedmiotu. Aspekt ten wymaga poszanowania obiektywizmu oraz braku wszelkiego interesu w rozstrzygnięciu sporu poza ścisłym stosowaniem przepisu prawa. Pojęcie „niezawisłości” wymaga zatem, by dany organ był podmiotem trzecim w stosunku do organu, który wydał zaskarżoną decyzję. Takie gwarancje niezawisłości i bezstronności wymagają istnienia zasad – w szczególności co do składu organu, mianowania, okresu trwania kadencji oraz powodów wstrzymywania się od głosu, wyłączenia i odwołania jego członków – pozwalających wykluczyć, w przekonaniu podmiotów prawa, wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz co do neutralności w odniesieniu do sprzecznych ze sobą interesów.

W tym względzie, co się tyczy USK, Trybunał stwierdził, że regulamin postępowania przed tą komisją dotyczący ADBG stanowi, iż jej członkowie są niezawisli w wykonywaniu swoich obowiązków i że podlegają oni zasadzie niezawisłości. Jednakże na podstawie ADBG¹¹⁶ członkowie USK są powoływani przez federalnego ministra sztuki, kultury, służby cywilnej i sportu na podlegającą odnowieniu czteroletnią kadencję, przy czym mandat może zostać cofnięty wcześniej „z poważnych powodów”, podczas gdy to pojęcie nie jest zdefiniowane w ustawodawstwie krajowym. W szczególności nieusuwalność członków USK nie jest gwarantowana w żadnym przepisie szczególnym. Ponadto decyzję o odwołaniu członków USK podejmuje jedynie wspomniany federalny minister, czyli członek organu władzy wykonawczej, przy czym nie ustalono uprzednio precyzyjnych kryteriów ani gwarancji.

Trybunał wywiódł z tego, że znajdujące zastosowanie ustawodawstwo krajowe nie gwarantuje, że członkowie USK nie są narażeni na naciski zewnętrzne, zarówno bezpośrednie, jak i pośrednie, co wzbudza wątpliwości co do ich niezawisłości, w związku z czym ów organ nie spełnia wymaganego w odniesieniu do sądu wymogu niezawisłości, rozważanego w jego aspekcie zewnętrznym. USK nie może zatem być uznana za „sąd” w rozumieniu art. 267 TFUE.

Trybunał wyjaśnił, że okoliczność ta nie zwalnia jednak USK z obowiązku zapewnienia stosowania prawa Unii przy wydawaniu przez ten organ decyzji ani z obowiązku odstąpienia od stosowania w razie konieczności przepisów krajowych, które wydają się sprzeczne z przepisami prawa Unii mającymi bezpośredni skutek, gdyż w istocie takie obowiązki ciążyą na wszystkich właściwych organach krajowych, a nie wyłącznie na organach sądowych.

Ponadto Trybunał zauważył, że z informacji, którymi dysponuje, wynika, iż wnioskodawczyni w postępowaniu głównym zwróciła się do Österreichische Datenschutzbehörde (austriackiego organu ochrony danych) ze skargą na naruszenie tej ochrony na podstawie art. 77 ust. 1 RODO. Organ ten wydał decyzję o oddaleniu skargi, od której wniesiono środek odwoławczy do Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego, Austria), na podstawie art. 78 ust. 1 RODO¹¹⁷. Owo postępowanie w przedmiocie środka odwoławczego zostało zawieszone do czasu uzyskania odpowiedzi Trybunału na pytania przedstawione w niniejszej sprawie.

¹¹⁶ Zgodnie z § 8 ust. 3 ADBG.

¹¹⁷ Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 7 grudnia 2023 r., SCHUFA Holding (Zwolnienie z pozostałej części długu), C-26/22 i C-64/22, [EU:C:2023:958](#), pkt 52,70.

b. Obowiązek odesłania prejudycjalnego spoczywający na sądach krajowych orzekających w ostatniej instancji

Wyrok z dnia 15 października 2024 r. (wielka izba), KUBERA (C-144/23, [EU:C:2024:881](#))

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 267 TFUE – Zakres obowiązku odesłania prejudycjalnego spoczywającego na sądach krajowych orzekających w ostatniej instancji – Postępowanie w sprawie przyjęcia skargi rewizyjnej do rozpoznania przed sądem najwyższym państwa członkowskiego – Wniosek strony, która zwraca się o przyjęcie skargi rewizyjnej do rozpoznania, o wystąpienie do Trybunału z pytaniem dotyczącym wykładni prawa Unii – Uregulowanie krajowe, na podstawie którego skarga rewizyjna zostaje przyjęta do rozpoznania, jeśli podnosi kwestię prawną istotną dla zapewnienia pewności prawa, jednolitego stosowania prawa lub jego rozwoju – Obowiązek zbadania przez krajowy sąd najwyższy w ramach postępowania w sprawie przyjęcia skargi rewizyjnej do rozpoznania, czy należy wystąpić z odesłaniem prejudycjalnym – Uzasadnienie orzeczenia oddalającego wniosek o przyjęcie skargi rewizyjnej do rozpoznania

Trybunał, do którego zwrócił się w trybie prejudycjalnym Vrhovno sodišče (sąd najwyższy, Słowenia), i który orzekał w składzie wielkiej izby, stwierdził, że postępowanie w sprawie przyjęcia skargi rewizyjnej do rozpoznania przed krajowym sądem najwyższym nie zwalnia tego sądu najwyższego z obowiązku zbadania w ramach owego postępowania, czy należy zwrócić się do Trybunału w trybie prejudycjalnym z pytaniem dotyczącym prawa Unii podniesionym w uzasadnieniu wniosku o przyjęcia skargi rewizyjnej do rozpoznania.

Spółka KUBERA nabyła w Turcji puszki napoju Red Bull wyprodukowanego w Austrii i przewiozła je statkiem do portu w Koperze (Słowenia) celem ich przywozu. W drodze dwóch decyzji z dnia 5 października 2021 r. słoweński organ podatkowy postanowił dokonać zajęcia puszek na podstawie rozporządzenia nr 608/2013¹¹⁸ do czasu rozstrzygnięcia postępowania sądowego wszczętego przez spółkę Red Bull w celu ochrony jej praw własności intelektualnej w odniesieniu do tych puszek. Po wyczerpaniu środków zaskarżenia w trybie administracyjnym KUBERA wniosła skargi na te decyzje do Upravno sodišče (sądu administracyjnego, Słowenia), który oddalił je na mocy dwóch orzeczeń.

KUBERA złożyła wobec tego do sądu odsyłającego dwa wnioski o przyjęcie skargi rewizyjnej do rozpoznania na te orzeczenia, w których to wnioskach utrzymuje, że spór w postępowaniu głównym dotyczy kwestii wykładni rozporządzenia nr 608/2013¹¹⁹, która stanowi według niej istotną kwestię prawną uzasadniającą przyjęcie skargi rewizyjnej do rozpoznania. Zwróciła się również do sądu odsyłającego o wystąpienie, w razie gdyby sąd ten nie zgadzał się z proponowaną przez nią wykładnią rozporządzenia, do Trybunału w trybie prejudycjalnym z takim pytaniem.

Zgodnie z obowiązującym uregulowaniem krajowym skarga rewizyjna zostaje przyjęta do rozpoznania, jeśli sprawa wniesiona do sądu najwyższego dotyczy kwestii prawnej istotnej dla zapewnienia pewności prawa, jednolitego stosowania prawa lub jego rozwoju. Uregulowanie to ustanawia szczególne przypadki odpowiadające takiej sytuacji. Mimo że sąd odsyłający uważa, iż w niniejszej sprawie złożone przez KUBERA wnioski o przyjęcie skarg rewizyjnych do rozpoznania nie

¹¹⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 608/2013 z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie egzekwowania praw własności intelektualnej przez organy celne oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1383/2003 (Dz.U. 2013, L 181, s. 15). Zobacz art. 17 tego rozporządzenia.

¹¹⁹ W rozpatrywanym wypadku kwestii, czy to rozporządzenie znajduje zastosowanie w sytuacji, w której importowane towary zostały wyprodukowane przez właściciela odnoszących się do nich praw własności intelektualnej.

spełniają owych przesłanek, zastanawia się jednak, czy art. 267 akapit trzeci TFUE¹²⁰ zobowiązuje go, by przy rozstrzyganiu w przedmiocie tych wniosków o przyjęcie skargi rewizyjnej do rozpoznania dokonał oceny przedstawionego przez KUBERA wniosku o wystąpienie do Trybunału w trybie prejudycjalnym z postawionym przez tę spółkę pytaniem dotyczącym prawa Unii. Sąd ten dąży też do ustalenia, czy w razie, gdyby orzekł, że nie ma konieczności wystąpienia do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jest zobowiązany na podstawie art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do uzasadnienia swojego orzeczenia oddalającego wniosek o przyjęcie skargi rewizyjnej do rozpoznania.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał orzekł, że art. 267 akapit trzeci TFUE stoi na przeszkodzie temu, by sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, postanawiał w ramach postępowania w sprawie rozpatrywania wniosku o przyjęcie skargi rewizyjnej do rozpoznania, którego rozstrzygnięcie zależy od znaczenia kwestii prawnej podniesionej przez jedną ze stron sporu dla zapewnienia pewności prawa, jednolitego stosowania prawa lub jego rozwoju, o oddaleniu takiego wniosku o przyjęcie skargi rewizyjnej do rozpoznania bez dokonania oceny, czy byłby on zobowiązany przedłożyć Trybunałowi w trybie prejudycjalnym kwestię dotyczącą wykładni lub ważności przepisu prawa Unii podniesioną na poparcie tego wniosku.

Trybunał przypominał przede wszystkim, że chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych państw, to przy wykonywaniu tej kompetencji mają one obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii. Tym samym, o ile prawo Unii co do zasady nie stoi na przeszkodzie temu, by państwa członkowskie ustanowiły postępowania w sprawie przyjęcia skarg rewizyjnych do rozpoznania lub innych systemów selekcji lub „filtrowania” wnoszenia spraw do krajowych sądów najwyższych, o tyle wdrożenie takich procedur lub systemów powinno być zgodne z wymogami wynikającymi z tego prawa, w szczególności z art. 267 TFUE.

W tym względzie spoczywający na sądach krajowych, których orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, obowiązek zwrócenia się do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym wpisuje się w ramy współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem i ma przede wszystkim na celu zapobieżenie rozwinęciu w jakimkolwiek państwie członkowskim orzecznictwa krajowego niezgodnego z przepisami prawa Unii. Taki sąd krajowy może zostać zwolniony z owego obowiązku wyłącznie w trzech sytuacjach, czyli: gdy stwierdzi, że podniesione pytanie nie jest istotne dla sprawy lub że dany przepis prawa Unii stanowił już przedmiot wykładni Trybunału, lub że prawidłowa wykładnia prawa Unii jest na tyle oczywista, że nie pozostawia ona miejsca na jakiegokolwiek racjonalne wątpliwości¹²¹. Jeżeli sąd ten ma do czynienia z jedną z tych sytuacji¹²², to nie jest on zatem zobowiązany wystąpić do Trybunału, nawet gdy pytanie dotyczące wykładni lub ważności przepisu prawa Unii zostało podniesione przez stronę toczącego się przed nim postępowania.

Ponadto Trybunał zauważył, że istnienie postępowania w sprawie przyjęcia tej skargi do rozpoznania nie może przekształcić sądu niższej instancji, którego orzeczenie może zostać zaskarżone w ramach takiej skargi, w sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa

¹²⁰ Zgodnie z tym przepisem, w przypadku gdy pytanie o wykładnię lub ważność prawa Unii jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, sąd ten jest zobowiązany wnieść sprawę do Trybunału.

¹²¹ Wyroki: z dnia 6 października 1982 r., *Cilfit* i in. (283/81, [EU:C:1982:335](#), pkt 21); a także z dnia 6 października 2021 r., *Consorzio Italian Management* i *Catania Multiservizi* (C-561/19, [EU:C:2021:799](#), pkt 33).

¹²² Te trzy sytuacje, w których sądy krajowe orzekające w ostatniej instancji nie są zobowiązane występować z odesłaniem prejudycjalnym są zwane dalej „wyjątkami od obowiązku odesłania”.

wewnętrznego i na którym spoczywa w konsekwencji obowiązek zwrócenia się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, o którym mowa w art. 267 akapit trzeci TFUE. Obowiązek ten ciąży natomiast na krajowym sądzie najwyższym, takim jak sąd odsyłający.

Sąd odsyłający twierdzi jednak, że według jego wykładni właściwego uregulowania krajowego, nie jest zobowiązany do oceny na etapie rozpatrywania wniosku o przyjęcie skargi rewizyjnej do rozpoznania, czy w ramach postępowania rewizyjnego należy zwrócić się do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym kwestii prawa Unii podniesionej na poparcie tego wniosku. Jeżeli skarga rewizyjna nie jest przyjęta do rozpoznania, orzeczenie oddalające ostatecznie kończy postępowanie. W takim przypadku w rozpatrywanym krajowym porządku prawnym wiążąca mogłaby być wykładnia prawa Unii przyjęta przez sąd niższej instancji, nawet gdyby kwestia podniesiona na poparcie wniosku o przyjęcie skargi rewizyjnej do rozpoznania uzasadniała wystąpienie do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

Trybunał stwierdził, że takie uregulowanie lub praktyka krajowa może prowadzić do sytuacji, w której kwestia dotycząca wykładni lub ważności przepisu prawa Unii, mimo że została podniesiona przed sądem najwyższym, nie zostałaby przedłożona Trybunałowi z naruszeniem obowiązku nałożonego na ten sąd krajowy w art. 267 akapit trzeci TFUE. Taka sytuacja może zaś zagrozić skuteczności systemu współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem, a także – przede wszystkim – realizacji celu w postaci zapobieżenia rozwinięciu w jakimkolwiek państwie członkowskim orzecznictwa krajowego niezgodnego z prawem Unii¹²³.

Trybunał wezwał jednak sąd krajowy do zbadania możliwości dokonania wykładni obowiązującego uregulowania krajowego w sposób zgodny z wymogami art. 267 TFUE¹²⁴. Uregulowanie to nie wydaje się bowiem zabraniać temu sądowi dokonania oceny w ramach postępowania w sprawie wniosku o przyjęcie skargi rewizyjnej do rozpoznania, czy kwestia dotycząca wykładni lub ważności przepisu prawa Unii podniesiona na poparcie tego wniosku wymaga zwrócenia się do Trybunału w trybie prejudycjalnym, czy też przeciwnie, jest objęta jednym z wyjątków od obowiązku odesłania prejudycjalnego. W szczególności wydaje się, że lista przypadków, o których mowa w tych przepisach, i które dotyczą wyłącznie sytuacji charakteryzujących się zasadniczo bądź to rozbieżnościami w orzecznictwie krajowym, bądź to brakiem orzecznictwa krajowego sądu najwyższego, nie ma wyczerpującego charakteru.

W tych okolicznościach wydaje się, że omawiany przepis można interpretować w ten sposób, że kryterium znaczenia podniesionej kwestii prawnej dla zapewnienia pewności prawa, jednolitego stosowania prawa lub jego rozwoju obejmuje sytuację, w której strona sporu wnosząca o przyjęcie skargi rewizyjnej do rozpoznania podnosi kwestię dotyczącą wykładni lub ważności przepisu prawa Unii, która nie wchodzi w zakres żadnego z wyjątków od obowiązku odesłania i która wymaga w konsekwencji zwrócenia się do Trybunału w trybie prejudycjalnym.

¹²³ Wykładni tej nie podważa orzecznictwo wynikające z wyroków: z dnia 15 marca 2017 r., Aquino (C-3/16, [EU:C:2017:209](#), pkt 56), i z dnia 6 października 2021 r., Consorzio Italian Management i Catania Multiservizi (C-561/19, [EU:C:2021:799](#), pkt 61), zgodnie z którym sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, może powstrzymać się od skierowania pytania prejudycjalnego do Trybunału ze względów niedopuszczalności właściwych dla postępowania przed tym sądem krajowym, z zastrzeżeniem poszanowania zasad równoważności i skuteczności. W odróżnieniu od takich motywów kryterium przyjęcia skargi rewizyjnej do rozpoznania, takie jak przewidziane w obowiązujących przepisach krajowych, wymaga od sądu najwyższego zbadania znaczenia kwestii prawnej podniesionej w uzasadnieniu wniosku o przyjęcie takiej skargi do rozpoznania dla zapewnienia pewności prawa, jednolitego stosowania prawa lub jego rozwoju.

¹²⁴ Trybunał odesłał w tym względzie do wskazówek przekazanych w odesłaniu prejudycjalnym dotyczących rozwoju orzecznictwa Ustavno sodišče (trybunału konstytucyjnego, Słowenia). W szczególności z orzeczenia tego trybunału konstytucyjnego z dnia 31 marca 2022 r. wynika, że wniosek jednej ze stron sporu o wystąpienie do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE, złożony w ramach wniosku o przyjęcie skargi rewizyjnej do rozpoznania, powinien zostać rozpatrzony na etapie badania tego ostatniego wniosku.

Trybunał podkreślił ponadto, że to do krajowego sądu najwyższego, do którego wpłynął wniosek o przyjęcie skargi rewizyjnej do rozpoznania i który jest zobowiązany zwrócić się do Trybunału w trybie prejudycjalnym, należy podjęcie decyzji, czy należy zwrócić się do Trybunału na etapie rozpatrywania tego wniosku o przyjęcie skargi do rozpoznania, czy też na późniejszym etapie. Jeżeli sąd ten postanowi zwrócić się do Trybunału w trybie prejudycjalnym na etapie rozpatrywania omawianego wniosku, powinien zawiesić rozpatrzenie tego wniosku do czasu wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym, a następnie wykonać to orzeczenie w ramach oceny kwestii, czy należy przyjąć skargę rewizyjną do rozpoznania.

W drugiej kolejności Trybunał przypomniał, że z systemu ustanowionego w art. 267 TFUE w związku z art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych wynika, że w przypadku gdy sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego z uwagi na to, iż znajduje się on w obliczu jednego z trzech wyjątków od obowiązku odesłania prejudycjalnego, jest zwolniony z tego obowiązku, uzasadnienie wydanego przez niego orzeczenia powinno wskazywać, że podniesiona przed nim kwestia dotycząca prawa Unii nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sporu albo że wykładnia odnośnego przepisu prawa Unii znajduje oparcie w orzecznictwie Trybunału, albo też, w braku takiego orzecznictwa, że wykładnia prawa Unii jest dla sądu orzekającego w ostatniej instancji tak oczywista, iż nie pozostawia ona miejsca na jakiegokolwiek racjonalne wątpliwości. Trybunał wywiódł stąd, że ponieważ bez uszczerbku dla zastosowania podstawy niedopuszczalności o charakterze czysto proceduralnym, taki sąd krajowy nie może oddalić wniosku o przyjęcie skargi rewizyjnej do rozpoznania, w którym podniesiono kwestię dotyczącą wykładni lub ważności przepisu prawa Unii, bez uprzedniej oceny, czy jest on zobowiązany przedłożyć tę kwestię Trybunałowi w trybie prejudycjalnym, czy też kwestia ta wchodzi w zakres jednego z wyjątków od obowiązku odesłania prejudycjalnego, ten sąd krajowy powinien w sytuacji, gdy oddała taki wniosek o przyjęcie skargi rewizyjnej do rozpoznania na podstawie jednego z tych wyjątków, przedstawić powody, dla których nie wystąpił do Trybunału.

VIII. Rolnictwo i rybołówstwo¹²⁵

Wyrok z dnia 4 października 2024 r. (wielka izba), Herbaria Kräuterparadies II (C-240/23, [EU:C:2024:852](#))

Odesłanie prejudycjalne – Rolnictwo i rybołówstwo – Produkty ekologiczne – Rozporządzenie (UE) 2018/848 – Przepisy dotyczące produkcji ekologicznej – Artykuł 16 – Znakowanie – Artykuł 30 – Terminy odnoszące się do produkcji ekologicznej – Artykuł 33 – Logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej – Warunki używania – Zgodność produktu z rozporządzeniem 2018/848 – Artykuły 45 i 48 – Przywóz produktów z państwa trzeciego w celu wprowadzenia ich na rynek Unii jako produktów ekologicznych – Równoważność przepisów dotyczących produkcji tego państwa trzeciego z przepisami rozporządzenia 2018/848 – Używanie logo produkcji ekologicznej państwa trzeciego

Trybunał, do którego zwrócił się z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny, Niemcy), określił warunki używania logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej w przypadku przywozu produktów zawierających, poza produktami ekologicznymi, witaminy i minerały nie pochodzące z rolnictwa ekologicznego.

Herbaria wytwarza napój o nazwie „Blutquick”, składający się z mieszaniny soków owocowych i ekstraktów z ziół pochodzących z produkcji ekologicznej. Do tego napoju, który jest sprzedawany jako suplement diety, dodaje się witaminy pochodzenia nieroślinnego oraz glukonian żelaza. Na opakowaniu znajdują się logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej, krajowe oznakowanie produkcji ekologicznej oraz informacja o pochodzeniu składników z „kontrolowanych upraw ekologicznych”.

Uznawszy, że napój ten nie jest zgodny z art. 27 ust. 1 lit. f) rozporządzenia nr 889/2008¹²⁶ w zakresie, w jakim zawiera minerały i witaminy nie pochodzące z roślin, podczas gdy ustawa tego nie wymaga¹²⁷, Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft (bawarski urząd rolnictwa, Niemcy) nakazał Herbarii usunięcie ze znakowania, reklamy oraz podczas wprowadzania do obrotu produktu Blutquick, do dnia 1 grudnia 2012 r., informacji o ekologicznej produkcji rolnej, chronionej zgodnie z art. 23 rozporządzenia nr 834/2007¹²⁸.

Herbaria zaskarżyła tę decyzję do sądu odsyłającego. Przed tym sądem Herbaria nie kwestionuje już braku zgodności jej produktu z prawem Unii Europejskiej¹²⁹, a tym samym zakazu używania w jego przypadku logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej, krajowego znaku ekologicznego i terminów odnoszących się do produkcji ekologicznej. Herbaria podnosi jednak, że na podstawie rozporządzenia

¹²⁵ W niniejszej sekcji należy również przywołać następujące wyroki: wyrok z dnia 9 kwietnia 2024 r., **Komisja/Rada (Podpisanie umów międzynarodowych)** (C-551/21, [EU:C:2024:281](#)), omówiony w sekcji XIX.1 „Negocjacje i zawarcie”; wyrok z dnia 4 października 2024 r. (wielka izba), **Confédération paysanne (Melony i pomidory z Sahary Zachodniej)** (C-399/22, [EU:C:2024:839](#)); wyrok z dnia 4 października 2024 r. (wielka izba), **Komisja i Rada/Front Polisario** (C-778/21 P i C-798/21 P, [EU:C:2024:833](#)); wyrok z dnia 4 października 2024 r. (wielka izba), **Komisja i Rada/Front Polisario** (C-779/21 P i C-799/21 P, [EU:C:2024:835](#)) – omówione w sekcji XIX.2 „Treść i zakres”.

¹²⁶ Rozporządzenia Komisji (WE) nr 889/2008 z dnia 5 września 2008 r. ustanawiające szczegółowe zasady wdrażania rozporządzenia Rady (WE) nr 834/2007 w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych w odniesieniu do produkcji ekologicznej, znakowania i kontroli (Dz.U. 2008, L 250, s. 1).

¹²⁷ Do przetworzonych produktów oznaczonych jako „ekologiczne” można dodawać witaminy i minerały jedynie wtedy, kiedy ich użycie jest prawnie wymagane.

¹²⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91 (Dz.U. 2007, L 189, s. 1).

¹²⁹ W niniejszym przypadku art. 16 ust. 1 rozporządzenia 2018/848 w związku z pkt 2.2.2 lit. f) ppkt (i) części IV załącznika II do tego rozporządzenia, który zastąpił zasadniczo art. 27 ust. 1 lit. f) rozporządzenia nr 889/2008.

2018/848¹³⁰ produkt konkurencyjny do Blutquick, przywożony ze Stanów Zjednoczonych Ameryki, nie podlega takiemu zakazowi, mimo że nie jest zgodny z zasadami produkcji prawa Unii, co stanowi nierówne traktowanie z naruszeniem art. 20 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

W tych okolicznościach sąd odsyłający zwrócił się do Trybunału w szczególności z pytaniem, czy rozporządzenie 2018/848 zezwala na to, aby produkt przywieziony z państwa trzeciego na warunkach przewidzianych w tym rozporządzeniu był opatrzony logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej oraz terminami odnoszącymi się do produkcji ekologicznej, mimo że nie jest on w żadnym razie zgodny z wymogami ustanowionymi w tym rozporządzeniu.

W wyroku wydanym w składzie wielkiej izby Trybunał dokonał wykładni rozporządzenia 2018/848¹³¹ w ten sposób, że w przypadku produktu przywiezionego z państwa trzeciego, którego przepisy dotyczące produkcji zostały uznane za równoważne z przepisami przewidzianymi w tym rozporządzeniu w odniesieniu do wprowadzania produktu do obrotu w Unii jako produktu ekologicznego, nie można używać przy jego znakowaniu ani logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej, ani co do zasady terminów odnoszących się do produkcji ekologicznej, jeżeli zawiera on niewymagane przez prawo minerały i witaminy pochodzenia nieroślinnego, a zatem nie spełnia warunków przewidzianych w art. 16 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia. Logo produkcji ekologicznej tego państwa trzeciego może jednak być używane w Unii w odniesieniu do takiego produktu, nawet jeśli zawiera ono terminy odnoszące się do produkcji ekologicznej w rozumieniu rozporządzenia 2018/848.

Ocena Trybunału

Trybunał uznał, że brzmienie art. 30 ust. 2 i art. 33 ust. 1 rozporządzenia 2018/848 wskazuje, iż używanie logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej i terminów odnoszących się do produkcji ekologicznej jest dozwolone w odniesieniu do produktów ekologicznych, niezależnie od tego, czy są one produkowane w Unii, czy przywożone z państwa trzeciego w celu wprowadzenia ich do obrotu w Unii jako produkty ekologiczne, o ile spełniają one wymogi określone w tym rozporządzeniu.

Ową literalną wykładnię potwierdza kontekst, w jaki wpisują się te przepisy. W rozporządzeniu 2018/848 wprowadzono bowiem rozróżnienie między produktami wytwarzanymi w Unii¹³² a produktami przywożonymi z państwa trzeciego w celu wprowadzenia ich do obrotu w Unii jako produkty ekologiczne, które muszą spełniać warunki określone w art. 45 rozporządzenia 2018/848, a w szczególności jeden z trzech warunków przewidzianych w art. 45 ust. 1 lit. b) ppkt (i)-(iii) tego rozporządzenia. Te trzy warunki dotyczą, odpowiednio, sytuacji, w której przywożone produkty są zgodne z rozdziałami II, III i IV tego rozporządzenia [przypadek, o którym mowa w ppkt (i)], sytuacji, w której produkty te podlegają w państwie pochodzenia równoważnym przepisom uznanym za takie na podstawie umowy handlowej [przypadek, o którym mowa w ppkt (ii)], i wreszcie sytuacji, w której równoważny charakter tych przepisów jest uznawany na podstawie jednostronnego środka Unii [przypadek, o którym mowa w ppkt (iii)].

Tymczasem spośród tych trzech warunków jedynie warunek, o którym mowa w ppkt (i) wymaga, aby przywożony produkt był zgodny z przepisami rozdziałów II, III i IV tego rozporządzenia. W konsekwencji produkt odpowiadający przypadkowi, o którym mowa w art. 45 ust. 1 lit. b) ppkt (iii)

¹³⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/848 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 (Dz.U. 2018, L 150, s. 1).

¹³¹ W niniejszej sprawie art. 30 ust. 2 i art. 33 ust. 1 rozporządzenia nr 2018/848.

¹³² Które muszą być zgodne ze szczegółowymi przepisami dotyczącymi produkcji określonymi w części IV załącznika II do rozporządzenia 2018/848 oraz we wszelkich aktach wykonawczych, o których mowa w art. 16 ust. 3 tego rozporządzenia.

rozporządzenia 2018/848¹³³, mimo że nie jest zgodny ze wszystkimi przepisami dotyczącymi produkcji zawartymi w rozdziale III tego rozporządzenia, może zostać wprowadzony do obrotu w Unii jako produkt ekologiczny, o ile pochodzi on z państwa trzeciego, którego obowiązujące przepisy dotyczące produkcji zostały uznane przez Unię za równoważne z przepisami ustanowionymi we wspomnianym rozdziale III, i odpowiada wspomnianym przepisom. Trybunał wyjaśnił, że pojęcie „równoważności” przepisów dotyczących produkcji państwa trzeciego zakłada, że realizują one te same cele i są zgodne z tymi samymi zasadami poprzez stosowanie przepisów gwarantujących taki sam poziom zapewnienia zgodności jak wymagany przez przepisy Unii w odniesieniu do produktów wytwarzanych w Unii¹³⁴.

Natomiast żaden przepis rozporządzenia 2018/848 nie zezwala na używanie logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej i terminów odnoszących się do produkcji ekologicznej w odniesieniu do produktów pochodzących z państw trzecich uznanych dla celów równoważności, które choć mogą być przywożone do Unii na podstawie art. 45 ust. 1 lit. b) ppkt (ii) lub (iii) tego rozporządzenia, nie są jednak zgodne z zawartymi w nim przepisami dotyczącymi produkcji.

Wykładnię tę potwierdzają ponadto cele rozporządzenia 2018/848, które zmierza w szczególności do zachowania zaufania, jakie konsumenci mają do produktów oznaczonych jako ekologiczne, zapewniając im jasną i jednoznaczną informację co do tego, czy produkt, na którym umieszczono logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej, czy terminy odnoszące się do produkcji ekologicznej są w pełni zgodne ze wszystkimi wymogami ustanowionymi w tym rozporządzeniu, a nie tylko z przepisami równoważnymi z tym rozporządzeniem.

Tymczasem możliwość używania logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej lub terminów odnoszących się do produkcji ekologicznej zarówno w odniesieniu do produktów wyprodukowanych w Unii lub w państwach trzecich zgodnie z przepisami dotyczącymi produkcji ustanowionymi w rozporządzeniu 2018/848, jak i w odniesieniu do produktów wyprodukowanych w państwach trzecich zgodnie z przepisami jedynie równoważnymi z tymi przepisami dotyczącymi produkcji nie pozwala konsumentowi na ustalenie, czy przywożony produkt jest zgodny ze wszystkimi przepisami dotyczącymi produkcji ustanowionymi w rozporządzeniu 2018/848, czy też przestrzega jedynie przepisów dotyczących produkcji państwa trzeciego, z którego jest on przywożony, równoważnych z przepisami tego rozporządzenia.

W tym względzie w wypadku użycia logo produkcji ekologicznej Unii Europejskiej na produkcie podlegające umieszczeniu tam na podstawie art. 32 ust. 2 rozporządzenia 2018/848 oznaczenie miejsca, w którym wyprodukowano surowce rolne, z których składa się ten produkt, nie jest wystarczające do rozwiania wszelkich wątpliwości konsumenta.

Wynika z tego, że w celu ułatwienia wymiany handlowej między państwami trzecimi oraz zapewnienia skuteczności art. 45 ust. 1 lit. b) ppkt (iii) rozporządzenia 2018/848, który przyznaje Komisji Europejskiej kompetencję do uznania, że przepisy państwa trzeciego są równoważne z przepisami tego rozporządzenia, produkty przywożone na podstawie tego przepisu, które mają dostęp do rynku Unii jako produkty ekologiczne, muszą mieć możliwość używania logo produkcji ekologicznej państwa trzeciego, z którego pochodzą, nawet jeśli logo to zawiera terminy identyczne z terminami odnoszącymi się do produkcji ekologicznej w rozumieniu art. 30 ust. 1 tego rozporządzenia i załącznika IV do niego.

¹³³ Tak jest w sprawie, do której odnosi się sąd odsyłający.

¹³⁴ Artykuł 3 pkt 64 rozporządzenia 2018/848.

IX. Kontrole graniczne, azyl i imigracja

1. Polityka azylowa

a. Przesłanki przyznania ochrony międzynarodowej

Wyrok z dnia 16 stycznia 2024 r. (wielka izba), Intervyuirasht organ na DAB pri MS (Kobiety będące ofiarami przemocy domowej) (C-621/21, [EU:C:2024:47](#))

Odesłanie prejudycjalne – Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – Wspólna polityka w dziedzinie azylu – Dyrektywa 2011/95/UE – Przesłanki kwalifikujące do statusu uchodźcy – Artykuł 2 lit. d) – Powody prześladowania – „Przynależność do szczególnej grupy społecznej” – Artykuł 10 ust. 1 lit. d) – Akty prześladowania – Artykuł 9 ust. 1 i 2 – Związek między powodami prześladowania a aktami prześladowania lub między powodami prześladowania a brakiem ochrony przed takimi aktami – Artykuł 9 ust. 3 – Podmioty niepubliczne – Artykuł 6 lit. c) – Przesłanki ochrony uzupełniającej – Artykuł 2 lit. f) – „Poważna krzywda” – Artykuł 15 lit. a) i b) – Ocena wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej dla celów przyznania statusu uchodźcy lub statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej – Artykuł 4 – Przemoc wobec kobiet ze względu na płeć – Przemoc domowa – Zagrożenie „zbrodni honorowej”

Rozpatrując wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, Trybunał, orzekający w składzie wielkiej izby, przedstawił wyjaśnienia dotyczące powodu prześladowania mogącego prowadzić do przyznania statusu uchodźcy, jakim jest „przynależność do szczególnej grupy społecznej”¹³⁵, gdy osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej jest kobietą, która twierdzi, że obawia się, iż w przypadku powrotu do państwa jej pochodzenia grozi jej zabicie lub stosowanie wobec niej aktów przemocy przez członka jej rodziny lub jej wspólnoty ze względu na domniemane naruszenie norm kulturowych, religijnych lub tradycyjnych.

WS jest obywatelką turecką pochodzenia kurdyjskiego. Przybyła ona legalnie do Bułgarii w czerwcu 2018 r. i następnie dołączyła do członka swojej rodziny w Niemczech, gdzie złożyła wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. Na wniosek organów niemieckich WS została przejęta przez organy bułgarskie w celu rozpatrzenia jej wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, na podstawie decyzji przyjętej w lutym 2019 r. przez krajową agencję ds. uchodźców¹³⁶ (zwaną dalej „DAB”).

Podczas przesłuchań w październiku 2019 r. WS oświadczyła, że zmuszono ją do zawarcia małżeństwa, gdy była w wieku 16 lat, a także była ofiarą przemocy domowej. We wrześniu 2016 r. WS uciekła z miejsca zamieszkania małżonków. W 2017 r. zawarła ona małżeństwo religijne, a w maju 2018 r. urodziła syna pochodzącego z tego małżeństwa. Po wyjeździe z Turcji we wrześniu 2018 r. formalnie rozwiodła się ze swoim pierwszym małżonkiem, pomimo zastrzeżeń ze strony tego małżonka. Z tych powodów oświadcza ona, że obawia się, iż jej rodzina mogłaby ją zabić, gdyby powróciła do Turcji.

Decyzją wydaną w maju 2020 r. prezes DAB oddalił złożony przez WS wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, uznając, po pierwsze, że nie zostały spełnione przesłanki wymagane do przyznania statusu uchodźcy. Powody, na które powołuje się WS, w szczególności akty przemocy domowej lub

¹³⁵ Zgodnie z motywami 2, 19 i 21 dyrektywy 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):

¹³⁶ Darzhavna agentsia za bezhantsite (krajowa agencja ds. uchodźców, Bułgaria).

skierowana do niej groźba śmierci, nie są bowiem istotne, ponieważ nie mogą być powiązane z żadnym z powodów prześladowania, o których mowa w ustawie o azylu i uchodźcach, w której transponowano dyrektywę 2011/95 do prawa bułgarskiego. Co więcej, zdaniem prezesa DAB WS nie oświadczyła, że jest prześladowana ze względu na swoją płeć.

Po drugie, WS odmówiono przyznania statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej. Stwierdzono, że WS nie spełnia wymaganych w tym celu przesłanek, ponieważ w pierwszej kolejności ani organy urzędowe, ani niektóre podmioty niepubliczne nie podjęły w stosunku do niej działań, których państwo nie jest w stanie kontrolować. W drugiej kolejności WS nie poinformowała policji o skierowanej przeciwko niej agresji przestępczej, nie złożyła zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa, a także legalnie wyjechała z Turcji.

Skarga wniesiona przez WS na tę decyzję została oddalona.

W kwietniu 2021 r., w oparciu o nowe dowody, WS złożyła kolejny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, powołując się na uzasadnione obawy przed prześladowaniem ze względu na przynależność do szczególnej grupy społecznej, mianowicie kobiet będących ofiarami przemocy domowej i kobiet, które mogą stać się ofiarami zbrodni honorowych, popełnianych przez podmioty niepubliczne, przed którymi państwo tureckie nie może jej ochronić. Sprzeciwiając się odesłaniu jej do Turcji, twierdzi ona, że obawia się, iż stanie się ofiarą zbrodni honorowej lub ponownie zostanie zmuszona do zawarcia małżeństwa.

W maju 2021 r. DAB odmówił wznowienia postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej, uznając w szczególności, że WS nie przedstawiła żadnej nowej istotnej informacji dotyczącej jej sytuacji osobistej lub państwa pochodzenia.

Sąd odsyłający, do którego wniesiono skargę na tę decyzję, postanowił zwrócić się do Trybunału z pytaniem o wykładnię dyrektywy 2011/95, wzywając go do sprecyzowania materialnych przesłanek udzielenia ochrony międzynarodowej oraz rodzaju ochrony międzynarodowej, jakiej należy w takich okolicznościach udzielić.

Ocena Trybunału

Po pierwsze, Trybunał zbadał, czy na podstawie dyrektywy 2011/95, w zależności od warunków panujących w państwie pochodzenia, kobiety z tego państwa można uznać, w całości, za należące do „szczególnej grupy społecznej” – jako „powód prześladowania” mogący prowadzić do przyznania statusu uchodźcy – czy też dane kobiety, aby mogły zostać uznane za należące do takiej grupy, powinny posiadać wspólną dodatkową cechę.

W tym względzie podkreślił on przede wszystkim, że w konwencji stambulskiej¹³⁷ ustanowiono obowiązki wchodzące w zakres stosowania art. 78 ust. 2 TFUE, który upoważnia prawodawcę Unii do przyjmowania środków dotyczących wspólnego europejskiego systemu azylowego, takich jak dyrektywa 2011/95. W związku z tym konwencja ta, w zakresie, w jakim ma ona związek z azylem i zasadą non-refoulement, należy do traktatów, w świetle których należy interpretować wspomnianą dyrektywę¹³⁸ – pomimo że niektóre państwa członkowskie, w tym Republika Bułgarii, jej nie ratyfikowały.

¹³⁷ Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej, sporządzonej w Stambule w dniu 11 maja 2011 r., podpisana przez Unię Europejską w dniu 13 czerwca 2017 r., zatwierdzona w jej imieniu decyzją Rady (UE) 2023/1076 z dnia 1 czerwca 2023 r. (Dz.U. 2023, L 143 I, s. 4) (zwana dalej „konwencją stambulską”). Konwencja ta wiąże prawnie Unię od dnia 1 października 2023 r.

¹³⁸ Na podstawie art. 78 ust. 1 TFUE.

Następnie Trybunał przypomniał, że z art. 10 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2011/95 wynika, iż grupę uznaje się za „szczególną grupę społeczną”, jeżeli spełnione są dwie kumulatywne przesłanki. Po pierwsze, członkowie danej grupy muszą dzielić co najmniej jedną z trzech wymienionych w tym przepisie cech identyfikujących¹³⁹. Po drugie, grupa ta powinna posiadać „odrębną tożsamość” w państwie pochodzenia.

Co się tyczy pierwszej przesłanki związanej z identyfikacją „szczególnej grupy społecznej”, Trybunał zauważył, że fakt bycia płci żeńskiej stanowi cechę wrodzoną i w konsekwencji wystarcza do spełnienia tej przesłanki. Nie wyklucza to tego, że kobiety posiadające wspólną dodatkową cechę, taką jak na przykład wspólną nieusuwalną przeszłość¹⁴⁰, mogą również należeć do takiej kategorii w rozumieniu tego przepisu.

Co się tyczy drugiej przesłanki identyfikacji „szczególnej grupy społecznej”, Trybunał stwierdził, że kobiety – niezależnie od tego, czy posiadają wspólną dodatkową cechę – mogą być postrzegane w różny sposób przez otaczające je społeczeństwo i mogą być uznane za posiadające odrębną tożsamość w tym społeczeństwie, w szczególności ze względu na normy społeczne, moralne lub prawne obowiązujące w ich państwie pochodzenia.

Wreszcie Trybunał wskazał, że przynależność do „szczególnej grupy społecznej” należy stwierdzić niezależnie od aktów prześladowania¹⁴¹, których ofiarami mogą być członkowie tej grupy w państwie pochodzenia. Niemniej dyskryminacja lub prześladowanie osób posiadających wspólną cechę może stanowić istotny czynnik, gdy – w celu weryfikacji, czy spełniona jest druga przesłanka identyfikacji danej grupy społecznej – należy ocenić, czy dana grupa wydaje się być odrębna w świetle norm społecznych, moralnych lub prawnych danego państwa pochodzenia.

W związku z tym, po pierwsze, kobiety, jako ogół, mogą być uznane za należące do „szczególnej grupy społecznej” w rozumieniu art. 10 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2011/95, jeżeli zostanie wykazane, że w zależności od warunków panujących w ich państwie pochodzenia są one ze względu na ich płeć narażone na przemoc fizyczną lub psychiczną, w tym na przemoc seksualną i przemoc domową. Po drugie, bardziej ograniczone grupy kobiet posiadające wspólną dodatkową cechę¹⁴² mogą być uznane za należące do grupy społecznej z odrębną tożsamością w ich państwie pochodzenia, jeżeli ze względu na tę cechę kobiety te są stygmatyzowane i narażone ze strony otaczającego je społeczeństwa na potępienie prowadzące do ich wykluczenia społecznego lub aktów przemocy.

Po drugie, Trybunał zbadał, czy w przypadku gdy wnioskodawca podnosi, iż obawia się prześladowania w swoim państwie pochodzenia przez podmioty niepubliczne, dyrektywa 2011/95 wymaga ustalenia związku między aktami prześladowania a co najmniej jednym z powodów prześladowania wymienionych w art. 10 ust. 1 dyrektywy 2011/95. Wskazał on, że zgodnie z art. 9 ust. 3 tej dyrektywy w związku z innymi przepisami¹⁴³ przyznanie statusu uchodźcy wymaga ustalenia związku między z jednej strony wspomnianymi powodami prześladowania a z drugiej strony albo

¹³⁹ A mianowicie „wspólną nieusuwalną cechę wrodzoną lub przeszłość” lub charakteryzują się jakimś „wspólnym rysem lub przekonaniem na tyle istotnym z punktu widzenia tożsamości lub sumienia, że nie należy nikogo zmuszać do wyrzeczenia się go”.

¹⁴⁰ Trybunał zauważył w szczególności, że okoliczność, iż kobiety uchylały się od zawarcia przymusowego małżeństwa lub opuściły miejsce zamieszkania małżonków, może w szczególności zostać uznana za wspólną nieusuwalną przeszłość w rozumieniu tego przepisu.

¹⁴¹ W rozumieniu art. 9 dyrektywy 2011/95.

¹⁴² Tytułem przykładu takiej wspólnej dodatkowej cechy Trybunał przywołuje sytuację kobiet, które odmawiają zawarcia przymusowego małżeństwa, gdy taką praktykę można uznać za normę społeczną w ich społeczeństwie, lub sytuację kobiet, które naruszają taką normę poprzez zakończenie tego małżeństwa.

¹⁴³ W niniejszej sprawie, w związku z art. 6 lit. c) i art. 7 ust. 1, w świetle motywu 29 dyrektywy 2011/95.

aktami prześladowania¹⁴⁴, albo brakiem ochrony ze strony „podmiotów udzielających ochrony”¹⁴⁵ przed aktami prześladowania popełnionymi przez „podmioty niepubliczne”. Tak więc w przypadku aktu prześladowania popełnionego przez podmiot niepubliczny przesłanka ustanowiona we wspomnianym art. 9 ust. 3¹⁴⁶ jest spełniona, jeżeli akt ten opiera się na jednym z powodów prześladowania wymienionych w art. 10 ust. 1 tej dyrektywy, nawet jeśli brak ochrony nie opiera się na tych powodach. Przesłankę tę należy również uznać za spełnioną, gdy brak ochrony opiera się na jednym z powodów prześladowania wymienionych w tym ostatnim przepisie, nawet jeśli akt prześladowania popełniony przez podmiot niepubliczny nie opiera się na tych powodach. W konsekwencji, jeżeli wnioskodawca twierdzi, że obawia się prześladowania w swoim państwie pochodzenia przez podmioty niepubliczne, nie jest konieczne ustalenie związku między jednym z powodów prześladowania wymienionych w art. 10 ust. 1 dyrektywy 2011/95 a aktami prześladowania, jeżeli taki związek może zostać wykazany między jednym z tych powodów prześladowania a brakiem ochrony ze strony podmiotów udzielających ochrony przed tymi aktami¹⁴⁷.

Po trzecie, Trybunał orzekł, że pojęcie „poważnej krzywdy”¹⁴⁸, która może prowadzić do przyznania statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej¹⁴⁹, obejmuje rzeczywiste zagrożenie dla wnioskodawcy, że zostanie on zabity lub będzie ofiarą aktów przemocy ze strony członka jego rodziny lub wspólnoty ze względu na domniemane naruszenie norm kulturowych, religijnych lub tradycyjnych. Aby dojść do tego wniosku, wskazał on, że w art. 15 lit. a) i b) dyrektywy 2011/95¹⁵⁰ zakwalifikowano jako „poważną krzywdę” „karę śmierci lub egzekucję” oraz „tortury lub niehumanitarne lub poniżające traktowanie lub karanie wnioskodawcy w kraju jego pochodzenia”. Biorąc pod uwagę cel art. 15 lit. a) dyrektywy 2011/95, jakim jest zapewnienie ochrony osobom, których prawo do życia byłoby zagrożone w przypadku powrotu do ich państwa pochodzenia, zawartego w nim terminu „egzekucja” nie można interpretować w ten sposób, że wyklucza on ataki na życie jedynie z tego powodu, że są one popełniane przez podmioty niepubliczne. Tak więc gdy kobieta jest narażona na rzeczywiste ryzyko zabicia jej lub popełnienia wobec niej aktów przemocy przez członka jej rodziny lub wspólnoty ze względu na domniemane naruszenie norm kulturowych, religijnych lub tradycyjnych, taką poważną krzywdę należy zakwalifikować jako „egzekucję” w rozumieniu tego przepisu.

**Wyrok z dnia 11 czerwca 2024 r. (wielka izba), Staatssecretaris van Justitie en
Veiligheid (Kobiety identyfikujące się z wartością, jaką jest równość płci)
(C-646/21, [EU:C:2024:487](#))**

Odesłanie prejudycjalne – Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – Wspólna polityka w dziedzinie azylu – Dyrektywa 2011/95/UE – Przesłanki kwalifikujące do statusu uchodźcy – Artykuł 2 lit. d) i e) – Powody prześladowania – Artykuł 10 ust. 1 lit. d) i art. 10 ust. 2 – „Przynależność do szczególnej grupy społecznej” – Artykuł 4 – Indywidualna ocena faktów i okoliczności – Dyrektywa 2013/32/UE – Artykuł 10 ust. 3 – Wymogi dotyczące rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej – Artykuł 24

¹⁴⁴ W rozumieniu art. 9 ust. 1 i 2 dyrektywy 2011/95.

¹⁴⁵ Te „podmioty udzielające ochrony” zdefiniowano w art. 7 dyrektywy 2011/95.

¹⁴⁶ Przesłankę tę przewidziano w art. 9 ust. 3 dyrektywy 2011/95.

¹⁴⁷ W rozumieniu art. 7 ust. 1 tej dyrektywy.

¹⁴⁸ Przewidziane w art. 15 lit. a) i b) dyrektywy 2011/95.

¹⁴⁹ W rozumieniu art. 2 lit. g) dyrektywy 2011/95.

¹⁵⁰ Rozpatrywanym w świetle motywu 34 dyrektywy 2011/95.

ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Najlepszy interes dziecka – Określenie – Małoletnie obywatelki państwa trzeciego identyfikujące się ze względu na swój pobyt w państwie członkowskim z podstawową wartością, jaką jest równość kobiet i mężczyzn

Rozpatrując wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez rechtbank Den Haag, zittingsplaats's-Hertogenbosch (sąd rejonowy w Hadze, z siedzibą w 's-Hertogenbosch, Niderlandy), Trybunał, orzekający w składzie wielkiej izby, wypowiedział się w przedmiocie kwestii, czy małoletnie obywatelki państwa trzeciego identyfikujące się z podstawową wartością, jaką jest równość kobiet i mężczyzn w wyniku ich pobytu w państwie członkowskim, mogą zostać uznane za należące do „szczególnej grupy społecznej”¹⁵¹ – co stanowi „powód prześladowania” mogący prowadzić do przyznania statusu uchodźcy.

K i L są dwiema siostrami, posiadającymi obywatelstwo irackie, urodzonymi odpowiednio w 2003 i 2005 r. Przybyły one do Niderlandów w 2015 r. i od tego czasu przebywają tam nieprzerwanie. Ich wnioski o udzielenie azylu, złożone w listopadzie 2015 r., zostały oddalone w lutym 2017 r. W kwietniu 2019 r. złożyły one kolejne wnioski¹⁵², które zostały oddalone jako oczywiście bezzasadne w grudniu 2020 r. W celu zakwestionowania tych decyzji odmownych K i L podnoszą przed sądem odsyłającym, że w konsekwencji ich długotrwałego pobytu w Niderlandach uległy „zwesternizowaniu”. Obawiają się, że w przypadku powrotu do Iraku będą prześladowane z powodu tożsamości, którą ukształtowały w Niderlandach, naznaczonej przyswojeniem norm, wartości i zachowań odmiennych od tych obowiązujących w ich kraju pochodzenia, które stały się na tyle istotne z punktu widzenia ich tożsamości i ich sumienia, że nie mogą się ich wyrzec. Utrzymują one zatem, iż przynależą do „szczególnej grupy społecznej” w rozumieniu art. 10 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2011/95.

W tym kontekście sąd odsyłający zastanawia się, po pierwsze, nad kwestią interpretacji pojęcia „przynależności do szczególnej grupy społecznej”, a po drugie, nad sposobem uwzględnienia najlepszego interesu dziecka, zagwarantowanego w art. 24 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, w ramach procedury rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał wskazał, że daną grupę uznaje się za „szczególną grupę społeczną”, jeżeli spełnione są łącznie dwie przesłanki. Z jednej strony osoby mogące przynależeć do tej grupy muszą mieć co najmniej jedną z trzech cech identyfikujących, a mianowicie wspólną „cechę wrodzoną” lub „wspólną nieusuwalną przeszłość”, a także „charakteryz[ować] się jakimś wspólnym rysem lub przekonaniem na tyle istotnym z punktu widzenia tożsamości lub sumienia, że nie należy nikogo zmuszać do wyrzeczenia się go”. Z drugiej strony grupa ta musi posiadać swoją „odrębną tożsamość” w kraju pochodzenia, „ponieważ jest postrzegana przez otaczające społeczeństwo jako inna”.

Co się tyczy pierwszej z tych przesłanek, rzeczywiste identyfikowanie się danej kobiety z podstawową wartością, jaką jest równość kobiet i mężczyzn, w zakresie, w jakim zakłada ono wolę korzystania z tej

¹⁵¹ Zgodnie z art. 10 ust. 1 lit. d) dyrektywy 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), na potrzeby oceny powodów prześladowania, grupę uznaje się za „szczególną grupę społeczną”, jeśli w szczególności członkowie takiej grupy mają jakąś wspólną nieusuwalną cechę wrodzoną lub przeszłość lub charakteryzują się jakimś wspólnym rysem lub przekonaniem na tyle istotnym z punktu widzenia tożsamości lub sumienia, że nie należy nikogo zmuszać do wyrzeczenia się go, oraz grupa ta posiada odrębną tożsamość w danym państwie, ponieważ jest postrzegana przez otaczające społeczeństwo jako inna.

¹⁵² Zgodnie z art. 2 lit. q) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz.U. 2013, L 180, s. 60) „kolejny wniosek” oznacza następny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, z którym występuje się po tym, jak ostateczna decyzja w odniesieniu do poprzedniego wniosku została podjęta.

równości w jej życiu codziennym, oznacza możliwość swobodnego dokonywania własnych wyborów życiowych, w szczególności w odniesieniu do swojej edukacji i kariery zawodowej, zakresu i charakteru swoich działań w sferze publicznej, możliwości osiągnięcia niezależności ekonomicznej poprzez pracę poza domem, życia samotnie lub w rodzinie oraz wyboru partnera, które to wybory mają fundamentalne znaczenie dla określenia jej tożsamości. W tych okolicznościach rzeczywiste identyfikowanie się obywatelki państwa trzeciego z tą podstawową wartością można uznać za „[rys] lub [przekonanie], na tyle [istotne] z punktu widzenia tożsamości lub sumienia, że nie należy nikogo zmuszać do wyrzeczenia się go”.

W odniesieniu do drugiej przesłanki dotyczącej „odrębnej tożsamości” grupy w państwie pochodzenia, kobiety mogą być postrzegane w odmienny sposób przez otaczające je społeczeństwo i można uznać ich odrębną tożsamość w tym społeczeństwie, w szczególności ze względu na obowiązujące w ich państwie pochodzenia normy społeczne, moralne lub prawne. Spełniają również ten warunek kobiety posiadające wspólną dodatkową cechę, taką jak rzeczywiste identyfikowanie się z podstawową wartością, jaką jest równość kobiet i mężczyzn, jeżeli owe normy obowiązujące w ich kraju pochodzenia skutkują tym, że kobiety te, ze względu na tę cechę, są również postrzegane jako odmienne przez otaczające je społeczeństwo.

Wynika z tego, że kobiety, w tym kobiety małoletnie, których wspólną cechą jest rzeczywiste zidentyfikowanie się z podstawową wartością, jaką jest równość kobiet i mężczyzn, które nastąpiło podczas ich pobytu w państwie członkowskim, mogą, w zależności od sytuacji w kraju pochodzenia, zostać uznane za należące do „szczególnej grupy społecznej” – co stanowi „powód prześladowania” mogący prowadzić do przyznania statusu uchodźcy.

W tym względzie Trybunał podkreślił, że rzeczywiste zidentyfikowanie się obywatelki państwa trzeciego z tą podstawową wartością, które nastąpiło podczas jej pobytu w państwie członkowskim, nie może zostać uznane za okoliczność wywołaną celowo przez samą tę obywatelkę po opuszczeniu kraju pochodzenia¹⁵³ ani za działalność służącą wyłącznie lub głównie stworzeniu warunków koniecznych do ubiegania się o ochronę międzynarodową¹⁵⁴. W przypadku gdy takie identyfikowanie się zostanie wykazane w sposób wymagany prawem, nie może ono w żaden sposób zostać zrównane z działaniami stanowiącymi nadużycie i instrumentalizację mającej zastosowanie procedury, które przepisy art. 5 ust. 3 dyrektywy 2011/95 mają zwalczać.

W drugiej kolejności Trybunał stwierdził, że w przypadku gdy osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej jest małoletnia, właściwy organ krajowy, po przeprowadzeniu zindywidualizowanej oceny, musi koniecznie wziąć pod uwagę najlepszy interes tego małoletniego przy ocenie zasadności jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

W tej kwestii Trybunał wyjaśnił, po pierwsze, że zgodnie z art. 51 ust. 1 Karty praw podstawowych państwa członkowskie powinny przestrzegać art. 24 ust. 2 Karty, gdy stosują prawo Unii, a zatem również wtedy, gdy rozpatrują „kolejny wniosek”. Po drugie, ponieważ art. 40 ust. 2 dyrektywy 2013/32 nie dokonuje żadnego rozróżnienia między pierwszym wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej a „kolejnym wnioskiem”, jeśli chodzi o charakter elementów lub ustaleń mogących wykazać, że wnioskodawca kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy 2011/95, ocena faktów i okoliczności na poparcie tych wniosków powinna w obydwu przypadkach zostać przeprowadzona zgodnie z art. 4 tejże dyrektywy.

Ponadto przy ocenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej opartego na powodzie prześladowania takim jak „przynależność do szczególnej grupy społecznej” można wziąć pod uwagę

¹⁵³ Zobacz art. 5 ust. 3 dyrektywy 2011/95.

¹⁵⁴ Zobacz art. 4 ust. 3 lit. d) dyrektywy 2011/95.

długotrwały pobyt w państwie członkowskim, zwłaszcza gdy zbiega się on z okresem, w którym małoletni wnioskodawca ukształtował swoją tożsamość.

Wyrok z dnia 4 października 2024 r. (wielka izba), Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, [EU:C:2024:841](#))

Odesłanie prejudycjalne – Polityka azylowa – Ochrona międzynarodowa – Dyrektywa 2013/32/UE – Wspólne procedury udzielania i cofania ochrony międzynarodowej – Artykuły 36 i 37 – Pojęcie „bezpiecznego kraju pochodzenia” – Uznanie – Załącznik I – Kryteria – Artykuł 46 – Prawo do skutecznego środka zaskarżenia – Badanie przez sąd uznania państwa trzeciego za bezpieczny kraj pochodzenia

W ramach odesłania prejudycjalnego Trybunał, w składzie wielkiej izby, orzekł w przedmiocie ograniczeń przyznanego państwom członkowskim w dyrektywie 2013/32¹⁵⁵ uprawnienia do uznania państw trzecich za bezpieczne kraje pochodzenia oraz w przedmiocie zakresu kontroli takiego uznania przez sąd rozpatrujący środek zaskarżenia od decyzji odrzucającej wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej złożony przez obywatela państwa trzeciego uznanego za taki kraj.

W dniu 9 lutego 2022 r. CV, obywatel Mołdawii, złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w Republice Czeskiej. Na poparcie tego wniosku powołał się, po pierwsze, na groźby kierowane wobec niego w Mołdawii przez osoby, których nie udało się zidentyfikować organom policji, a po drugie, na inwazję Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. Decyzją z dnia 8 marca 2022 r. Ministerstvo vnitra České republiky (ministerstwo spraw wewnętrznych Republiki Czeskiej) odrzuciło ten wniosek jako oczywiście bezzasadny, w szczególności ze względu na to, że Republika Czeska uznaje Republikę Mołdawii, z wyjątkiem Naddniestrza, za bezpieczny kraj pochodzenia, przy czym CV nie zdołał wykazać, że w jego konkretnym przypadku miałyby być inaczej¹⁵⁶.

CV zaskarżył tę decyzję przed Krajský soud v Brně (sądem okręgowym w Brnie, Republika Czeska). Sąd ten powziął, po pierwsze, wątpliwości w kwestii tego, czy państwa trzeciego nie można już uznawać za bezpieczny kraj pochodzenia, w wypadku gdy postanowi ono, jak uczyniła to Republika Mołdawii, ze względu najpierw na kryzys energetyczny, którego doświadczała, a następnie na inwazję Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, powołać się na prawo do uchylenia stosowania zobowiązań wynikających z europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹⁵⁷. Po drugie sąd ten zastanawiał się, czy prawo Unii stoi na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie uznało państwo trzecie za bezpieczny kraj pochodzenia z wyłączeniem pewnych części terytorium tego państwa. Po trzecie sąd ów dążył do ustalenia zakresu kontroli, jaką jest zobowiązany przeprowadzić w odniesieniu do takiego uznania, biorąc pod uwagę między innymi możliwość rozpatrzenia wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonych przez obywateli państw trzecich uznanych za bezpieczne kraje

¹⁵⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz.U. 2013, L 180, s. 60). Zgodnie z art. 37 ust. 1 tej dyrektywy państwa członkowskie mogą zachować lub wprowadzić ustawodawstwo pozwalające, zgodnie z załącznikiem I do tej dyrektywy, na określenie na poziomie krajowym bezpiecznych krajów pochodzenia na potrzeby rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej.

¹⁵⁶ Zgodnie z art. 31 ust. 8 lit. b) i art. 32 ust. 2 dyrektywy 2013/32, jeżeli wnioskodawca pochodzi z bezpiecznego kraju pochodzenia, państwa członkowskie mogą przewidzieć, że procedura rozpatrywania wniosku prowadzona jest w trybie przyspieszonym lub przeprowadzana na granicy lub w strefach tranzytowych, a także uznać jego wniosek za oczywiście bezzasadny.

¹⁵⁷ Sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”). Artykuł 15 EKPC, zatytułowany „Uchylenie stosowania zobowiązań w stanie niebezpieczeństwa publicznego”, przewiduje w ust. 1: „W przypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu, każda z Wysokich Układających się Stron może podjąć środki uchylające stosowanie zobowiązań wynikających z niniejszej konwencji w zakresie ściśle odpowiadającym wymogom sytuacji, pod warunkiem że środki te nie są sprzeczne z innymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego”.

pochodzenia w trybie przyspieszonym oraz uznanie ich, w stosownych przypadkach, za oczywiście bezzasadne.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał stwierdził, że państwo trzecie nie przestaje spełniać kryteriów pozwalających na uznanie go za bezpieczny kraj pochodzenia w rozumieniu art. 37 dyrektywy 2013/32 wyłącznie z tego powodu, że powołuje się na prawo do uchylenia stosowania zobowiązań przewidziane w art. 15 EKPC. Oprócz tego bowiem, że skorzystanie z tego prawa obwarowano pewnymi gwarancjami, z takiego powołania się nie można wywnioskować ani tego, że to państwo trzecie rzeczywiście podjęło środki skutkujące uchyleniem stosowania zobowiązań przewidzianych w tej konwencji, ani, w stosownych przypadkach, jaki jest charakter i zakres przyjętych środków uchylających.

Niemniej Trybunał zauważył, że takie powołanie się powinno skłonić właściwe organy państwa członkowskiego, które uznało dane państwo trzecie za bezpieczny kraj pochodzenia, do dokonania oceny, czy istnieją podstawy do utrzymania takiego uznania. Artykuł 37 ust. 2 dyrektywy 2013/32 wymaga bowiem od państw członkowskich regularnego przeglądu sytuacji w państwach trzecich uznanych za bezpieczne kraje pochodzenia, ponieważ okoliczności, w których można domniemywać bezpieczeństwo osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w danym kraju pochodzenia, ze swej natury podlegają zmianom. Ów wymóg regularnego przeglądu obejmuje również wystąpienie istotnych zdarzeń, które ze względu na swoją wagę mogą wpłynąć na to, czy państwo trzecie uznane za bezpieczny kraj pochodzenia nadal spełnia kryteria określone w tym celu w załączniku I do rzeczonyj dyrektywy, a tym samym – na domniemanie, że jest ono w stanie zagwarantować bezpieczeństwo wnioskodawców. Otóż powołanie się na prawo do uchylenia stosowania zobowiązań przewidziane w art. 15 EKPC stanowi takie zdarzenie, ponieważ nie można wykluczyć, że środki uchylające mające wpływ na prawa podstawowe są niezgodne z kryteriami przewidzianymi w załączniku I do dyrektywy 2013/32. Co więcej, takie powołanie się na to uprawnienie ujawnia w każdym razie istotne ryzyko znaczącej zmiany w sposobie stosowania przepisów dotyczących praw i wolności w danym państwie trzecim.

W drugiej kolejności Trybunał wyjaśnił, że art. 37 dyrektywy 2013/32 stoi na przeszkodzie uznaniu państwa trzeciego za bezpieczny kraj pochodzenia, jeżeli niektóre części jego terytorium nie spełniają określonych w załączniku I do tej dyrektywy materialnych przesłanek takiego uznania.

Znajduje to w szczególności potwierdzenie w genezie tego przepisu. Państwa członkowskie uzyskały bowiem możliwość, do celów rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, uznawania za bezpieczną części terytorium państwa trzeciego na podstawie dyrektywy 2005/85¹⁵⁸, w szczególności jej art. 30. Możliwości tej nie przewidziano już w przepisie, który zastąpił ów artykuł, a mianowicie w art. 37 dyrektywy 2013/32. Zamiar jej zlikwidowania wynika z samego tekstu wniosku Komisji Europejskiej leżącego u podstaw dyrektywy 2013/32¹⁵⁹, w którym rzeczona możliwość została wyraźnie wykreślona. Ponadto taki zamiar potwierdzono w szczegółowym uzasadnieniu tego wniosku¹⁶⁰, w którym wyraźnie przedstawiono wolę zlikwidowania wspomnianej możliwości i wynikające z tego konsekwencje, a mianowicie – wymóg, by przesłanki materialne takiego uznania były od tej chwili spełniane w odniesieniu do całego terytorium danego państwa trzeciego.

¹⁵⁸ Dyrektywa Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich (Dz.U. 2005, L 326, s. 13). Dyrektywa ta została uchylona dyrektywą 2013/32.

¹⁵⁹ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie minimalnych norm dotyczących procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej w państwach członkowskich COM(2009) 554 wersja ostateczna, s. 60.

¹⁶⁰ COM(2009) 554 wersja ostateczna, załącznik, 14959/09 ADD 1, s. 15.

Poza tym cele dyrektywy 2013/32 – która zmierza do tego, by wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej były rozpatrywane „w najkrótszym możliwym terminie, bez uszczerbku dla odpowiedniego i kompletnego rozpatrywania wniosku”¹⁶¹ – nie stoją na przeszkodzie takim konsekwencjom. Ponieważ poprzez przyjęcie owej dyrektywy prawodawca Unii chce zagwarantować szybkie, a zarazem wyczerpujące rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, do niego należy, w ramach wykonywania przysługujących mu uprawnień dyskrejonalnych, wyważenie – przy określaniu przesłanek, które muszą być spełniane, by państwa członkowskie mogły uznać państwo trzecie za bezpieczny kraj pochodzenia – obu tych celów. Brak możliwości wyłączenia przez państwa członkowskie części terytorium państwa trzeciego do celów takiego uznania odzwierciedla to wyważenie i wybór rzeczoności prawodawcy, by uprzywilejować wyczerpujące rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonych przez wnioskodawców, których państwo pochodzenia nie spełnia, w odniesieniu do całego swojego terytorium, przesłanek materialnych określonych w załączniku I do wspomnianej dyrektywy. O ile rozporządzenie 2024/1348¹⁶², które uchyla dyrektywę 2013/32 ze skutkiem od dnia 12 czerwca 2026 r., ponownie wprowadza taką możliwość¹⁶³, o tyle chodzi tu o uprawnienie prawodawcy Unii do ponownego dokonania wspomnianego wyboru – poprzez ponowne wyważenie celów. Ponadto okoliczność, iż system prawny wprowadzony w tym celu przez owo rozporządzenie różni się od systemu przewidzianego w dyrektywie 2005/85, potwierdza wykładnię, zgodnie z którą prawodawca Unii nie przewidział takiej możliwości w dyrektywie 2013/32.

Wreszcie w trzeciej kolejności Trybunał orzekł, że w wypadku wniesienia do sądu środka zaskarżenia od decyzji odrzucającej wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej rozpatrywany w ramach szczególnego reżimu mającego zastosowanie do wniosków składanych przez osoby pochodzące z państw trzecich uznanych za bezpieczne kraje pochodzenia, sąd ten powinien podnieść, na podstawie informacji zawartych w aktach sprawy i uzyskanych w toku postępowania przed nim, naruszenie materialnych przesłanek takiego uznania, określonych w załączniku I do dyrektywy 2013/32, nawet jeśli na naruszenie to nie powołano się wyraźnie na poparcie środka zaskarżenia.

Artykuł 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 wyjaśnia bowiem, że sąd, do którego zaskarżono decyzję w sprawie danego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, zapewnia „pełne rozpatrzenie ex nunc zarówno okoliczności faktycznych, jak i kwestii prawnych, w tym, w stosownych przypadkach, rozpatrzenie potrzeby zapewnienia ochrony międzynarodowej”. Wyrażenie „w stosownych przypadkach”, zawarte w tym zdaniu, podkreśla fakt, że pełne rozpatrzenie ex nunc, do którego zobowiązany jest sąd, może dotyczyć kwestii proceduralnych wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Otóż uznanie państwa trzeciego za bezpieczny kraj pochodzenia wchodzi w zakres owych kwestii proceduralnych, ponieważ może ono mieć wpływ na procedurę rozpatrywania takich wniosków.

W niniejszej sprawie decyzja o odrzuceniu opierała się na okoliczności, że CV pochodzi z Republiki Mołdawii, podczas gdy Republika Czeska uznaje to państwo trzecie za bezpieczny kraj pochodzenia, z wyjątkiem Naddniestrza. Tym samym uznanie tego państwa trzeciego za bezpieczny kraj pochodzenia stanowi jeden z elementów sprawy, na który zwrócił uwagę sąd odsyłający i który powinien on zbadać w ramach środka zaskarżenia od tej decyzji. Należy zatem stwierdzić, że w takich okolicznościach, nawet jeśli skarżący w postępowaniu głównym nie powołał się na nie wyraźnie,

¹⁶¹ Wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Alheto (C-585/16, [EU:C:2018:584](#), pkt 109).

¹⁶² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1348 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie ustanowienia wspólnej procedury ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylecia dyrektywy 2013/32/UE (Dz.U. L, 2024/1348).

¹⁶³ Artykuł 61 ust. 2 rozporządzenia 2024/1348 stanowi, że wskazanie państwa trzeciego jako bezpiecznego kraju pochodzenia zarówno na poziomie Unii, jak i na poziomie krajowym może nastąpić z wyłączeniem konkretnych części jego terytorium lub łatwych do zidentyfikowania kategorii osób.

ewentualne naruszenie zasad takiego uznania, ustanowionych w dyrektywie 2013/32 w celu poddania procedury rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej szczególnemu reżimowi, stanowi kwestię prawną, którą sąd odsyłający musi rozważyć w ramach pełnego rozpatrzenia ex nunc, wymaganego na podstawie art. 46 ust. 3 tej dyrektywy.

b. Zasady rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w przypadku złożenia nowego wniosku o udzielenie azylu

Wyrok z dnia 8 lutego 2024 r. (wielka izba), Bundesrepublik Deutschland (Dopuszczalność kolejnego wniosku) (C-216/22, [EU:C:2024:122](#))

Odesłanie prejudycjalne – Wspólne procedury udzielania i cofania ochrony międzynarodowej – Dyrektywa 2013/32/UE – Artykuł 33 ust. 2 lit. d) i art. 40 ust. 2 i 3 – Kolejny wniosek – Przestanki odrzucenia takiego wniosku jako niedopuszczalnego – Pojęcie „nowego elementu lub ustalenia” – Wyrok Trybunału dotyczący kwestii wykładni prawa Unii – Artykuł 46 – Prawo do skutecznego środka zaskarżenia – Właściwość sądu krajowego do orzekania co do istoty takiego wniosku w wypadku niezgodności z prawem decyzji o odrzuceniu wniosku jako niedopuszczalnego – Gwarancje proceduralne – Artykuł 14 ust. 2

Trybunał, do którego w trybie prejudycjalnym zwrócił się Verwaltungsgericht Sigmaringen (sąd administracyjny w Sigmaringen, Niemcy), rozstrzygnął w składzie wielkiej izby między innymi kwestię, czy wyrok prejudycjalny Trybunału stanowi nowy element, który powoduje, że kolejny wniosek o udzielenie azylu powinien zostać rozpatrzony co do istoty, a nie odrzucony jako niedopuszczalny.

W dniu 26 lipca 2017 r. obywatel syryjski złożył wniosek o udzielenie azylu w Niemczech. Podczas przesłuchania przed właściwym organem niemieckim wyjaśnił, że odbywał służbę wojskową w Syrii w latach 2003–2005 i że opuścił to państwo w obawie przed ponownym powołaniem do służby lub zatrzymaniem w razie odmowy wywiązania się ze swoich obowiązków wojskowych.

Decyzją z dnia 16 sierpnia 2017 r. właściwy organ niemiecki przyznał wnioskodawcy ochronę uzupełniającą, lecz odmówił przyznania mu statusu uchodźcy. Organ ten uznał w szczególności, że nie ma powodu, by przypuszczać, że wnioskodawca, który opuścił Syrię przed powołaniem go do syryjskiej armii, zostanie uznany w swoim kraju za dezertera lub przeciwnika reżimu. Ponadto nie wykazał on, że powodem jego wyjazdu był pobór do wojska. Powołał się on bowiem jedynie w sposób ogólny na sytuację zagrożenia wynikającą z wojny w Syrii.

Wnioskodawca nie zaskarżył tej decyzji, która stała się w ten sposób ostateczna. Natomiast w dniu 15 stycznia 2021 r. złożył on nowy wniosek o udzielenie azylu („kolejny wniosek o udzielenie azylu”), w którym powołał się na wyrok Trybunału z dnia 19 listopada 2020 r., Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Służba wojskowa i azyl)¹⁶⁴. Twierdził on, że w wyroku tym Trybunał wskazał, że w pewnych okolicznościach istnieje „silne domniemanie”, że odmowa odbycia służby wojskowej wiąże się z jednym z powodów prześladowania wymienionych w art. 10 dyrektywy 2011/95¹⁶⁵.

¹⁶⁴ Wyrok z dnia 19 listopada 2020 r., Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Służba wojskowa i azyl) (C-238/19, [EU:C:2020:945](#)).

¹⁶⁵ 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 10 tej dyrektywy, zamieszczony w rozdziale zatytułowanym „Kwalifikowanie się do

Decyzją z dnia 22 marca 2021 r. właściwy organ niemiecki odrzucił kolejny wniosek o udzielenie azylu jako niedopuszczalny i uzasadnił to w ten sposób, że przywołany wyrok Trybunału nie powoduje, że powinien on zbadać ten wniosek co do istoty.

Sąd odsyłający – sąd administracyjny w Sigmaringen, do którego wnioskodawca zaskarżył tę decyzję, powziął wątpliwości w kwestii, czy wyrok Trybunału, który ogranicza się do dokonania wykładni przepisu prawa Unii obowiązującego w chwili wydania decyzji dotyczącej wcześniejszego wniosku, może stanowić „nowe elementy lub ustalenia”, wykluczając możliwość odrzucenia kolejnego wniosku o udzielenie azylu jako niedopuszczalnego.

Ocena Trybunału

Trybunał przypomniał przede wszystkim, że z brzmienia i celu art. 33 ust. 2 dyrektywy 2013/32, a także z systematyki tej dyrektywy wynika, że przewidziana w tym przepisie możliwość odrzucenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej jako niedopuszczalnego stanowi odstępstwo od obowiązku rozpatrzenia takiego wniosku co do istoty. Trybunał orzekł już, że zarówno z wyczerpującego charakteru wyliczenia zawartego w tym przepisie, jak i z derogacyjnego charakteru podstaw niedopuszczalności zawartych w tym wyliczeniu wynika, że podstawy te należy interpretować ściśle¹⁶⁶. W związku z tym przypadki, w których dyrektywa 2013/32 wymaga uznania kolejnego wniosku za dopuszczalny, należy – przeciwnie – interpretować szeroko.

Ponadto z samego brzmienia art. 33 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2013/32, a w szczególności z użycia wyrażenia „nowe elementy lub ustalenia”, wynika, że przepis ten dotyczy nie tylko zmiany faktycznej, która nastąpiła w osobistej sytuacji wnioskodawcy lub w jego państwie pochodzenia, lecz również nowych elementów prawnych.

Z orzecznictwa wynika w szczególności, że kolejnego wniosku nie można uznać za niedopuszczalny na podstawie art. 33 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2013/32¹⁶⁷, jeżeli organ rozstrzygający w rozumieniu wspomnianej dyrektywy¹⁶⁸ stwierdzi, że ostateczne odrzucenie wcześniejszego wniosku jest sprzeczne z prawem Unii. Organ rozstrzygający ma obowiązek takiego stwierdzenia, gdy sprzeczność ta wynika z wyroku Trybunału lub została w sposób incydentalny stwierdzona przez sąd krajowy¹⁶⁹.

Wynika stąd, że w szczególnym kontekście dyrektywy 2013/32 każdy wyrok Trybunału może wchodzić w zakres pojęcia nowego elementu w rozumieniu art. 33 ust. 2 lit. d) oraz art. 40 ust. 2 i 3 tej dyrektywy¹⁷⁰. Stwierdzenie to nie jest uzależnione od tego, czy wyrok ten został wydany przed wydaniem decyzji w sprawie wcześniejszego wniosku, czy po jej wydaniu, lub czy wspomniany wyrok

otrzymania statusu uchodźcy”, zawiera wykaz elementów, które państwa członkowskie powinny uwzględniać podczas oceny powodów prześladowania.

¹⁶⁶ Zobacz podobnie wyrok z dnia 1 sierpnia 2022 r., Bundesrepublik Deutschland (Dziecko uchodźców urodzone poza państwem przyjmującym) (C-720/20, [EU:C:2022:603](#), pkt 49, 51).

¹⁶⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz.U. 2013, L 180, s. 60). Zgodnie z art. 33 ust. 2 lit. d) tej dyrektywy państwa członkowskie mogą uznać za niedopuszczalny kolejny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, w którym nie pojawiły się ani nie zostały przedstawione przez wnioskodawcę żadne nowe elementy lub ustalenia dotyczące rozpatrywania kwestii, czy wnioskodawca kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy 2011/95/UE.

¹⁶⁸ W art. 2 lit. f) dyrektywy 2013/32 „organ rozstrzygający” zdefiniowano jako „każdy organ quasi-sądowy lub administracyjny w państwie członkowskim odpowiedzialny za rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej i właściwy do podejmowania decyzji w takich sprawach w pierwszej instancji”.

¹⁶⁹ Zobacz podobnie wyrok z dnia 14 maja 2020 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, [EU:C:2020:367](#), pkt 198, 203).

¹⁷⁰ Artykuł 40 dyrektywy 2013/32 zawiera przepisy dotyczące rozpatrywania kolejnych wniosków.

stwierdza niezgodność z prawem Unii przepisu krajowego, na którym oparto tę decyzję, czy też ogranicza się do wykładni prawa Unii, w tym przepisu obowiązującego w chwili wydania wspomnianej decyzji.

Jednak dla dopuszczalności kolejnego wniosku konieczne jest ponadto, zgodnie z art. 40 ust. 3 dyrektywy 2013/32, aby nowe elementy lub ustalenia „znacząco zwiększa[ły] prawdopodobieństwo, że wnioskodawca kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy [2011/95]”.

Wynika stąd, że każdy wyrok Trybunału, w tym wyrok, który ogranicza się do wykładni przepisu prawa Unii obowiązującego już w chwili wydania decyzji dotyczącej wcześniejszego wniosku, stanowi nowy element w rozumieniu art. 33 ust. 2 lit. d) i art. 40 ust. 2 i 3 dyrektywy 2013/32, niezależnie od daty jego wydania, jeżeli znacząco zwiększa on prawdopodobieństwo, że wnioskodawca kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej.

Wyrok z dnia 18 czerwca 2024 r. (wielka izba), Bundesrepublik Deutschland (Skutek decyzji o nadaniu statusu uchodźcy) (C-753/22, [EU:C:2024:524](#))

Odesłanie prejudycjalne – Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – Wspólne procedury udzielania i cofania ochrony międzynarodowej – Dyrektywa 2013/32/UE – Artykuł 33 ust. 2 lit. a) – Brak możliwości odrzucenia przez organy państwa członkowskiego wniosku o udzielenie azylu jako niedopuszczalnego ze względu na uprzednie nadanie statusu uchodźcy w innym państwie członkowskim – Artykuł 4 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Zagrożenie poddania nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu w tym innym państwie członkowskim – Badanie przez te organy wniosku o udzielenie azylu pomimo nadania statusu uchodźcy we wspomnianym państwie członkowskim – Dyrektywa 2011/95/UE – Artykuł 4 – Indywidualne badanie

Trybunał w składzie wielkiej izby rozpatrywał wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny, Niemcy) i w tym celu udzielił odpowiedzi na pytanie, czy organy państwa członkowskiego muszą przeprowadzić nowe badanie wniosku o udzielenie azylu, pomimo nadania statusu uchodźcy w innym państwie członkowskim w sytuacji, gdy nie mogą skorzystać z przewidzianej w dyrektywie 2013/32¹⁷¹ możliwości odrzucenia tego wniosku jako niedopuszczalnego.

QY, obywatelka syryjska, po uzyskaniu statusu uchodźcy w Grecji w 2018 r., złożyła wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w Niemczech. Następnie niemiecki sąd administracyjny orzekł, że QY grozi w Grecji poważne ryzyko nieludzkiego lub poniżającego traktowania w rozumieniu art. 4 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”), wskutek czego nie może ona tam powrócić.

Decyzją wydaną w październiku 2019 r. właściwy organ niemiecki oddalił wniosek QY o nadanie statusu uchodźcy, lecz udzielił jej ochrony uzupełniającej. QY wniosła skargę na tę decyzję, która została oddalona orzeczeniem rozpoznającego sprawę niemieckiego sądu administracyjnego, gdyż w ocenie tego sądu QY nie groziło prześladowanie w Syrii. Wówczas QY wniosła skargę rewizyjną do sądu odsyłającego, w uzasadnieniu której podniosła, że właściwy organ niemiecki był związany nadaniem jej statusu uchodźcy przez organy greckie.

¹⁷¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz.U. 2013, L 180, s. 60). Zgodnie z art. 33 ust. 2 lit. a) tej dyrektywy państwa członkowskie mogą uznać wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej za niedopuszczalny, w szczególności jeżeli ochrona międzynarodowa została już udzielona przez inne państwo członkowskie.

Sąd odsyłający uściślił, że w tym wypadku wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej QY nie mógł zostać uznany za niedopuszczalny ze względu na uprzednie nadanie tego statusu w Grecji, ponieważ QY groziło w tym państwie członkowskim poważne ryzyko niehumanitarnego lub poniżającego traktowania w rozumieniu art. 4 Karty. W tych okolicznościach sąd ten stawia sobie w istocie pytanie, czy na podstawie prawa Unii właściwy organ niemiecki mógł dokonać oceny zasadności tego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i nie być przy tym związany okolicznością, że Grecja przyznała już QY taką ochronę.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał przypomniał, że art. 78 ust. 2 lit. a) TFUE przewiduje, iż Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej przyjmują środki dotyczące wspólnego europejskiego systemu azylowego obejmującego „jednolity status azylu dla obywateli państw trzecich, obowiązujący w całej Unii”. O ile postanowienie to stanowi zatem podstawę prawną dla przyjęcia aktów Unii obejmujących taki jednolity status, o tyle interwencja prawodawcy Unii jest konieczna do nadania konkretnej formy wszystkim prawom związanym ze wspomnianym statusem, który – przyznany przez jedno państwo członkowskie i uznany przez wszystkie inne – obowiązuje w całej Unii.

Prawodawca Unii nie zrealizował jednak jeszcze w pełni celu, do którego dąży art. 78 ust. 2 lit. a) TFUE, jakim jest wspomniany jednolity status azylu. W szczególności nie ustanowił on na tym etapie zasady, zgodnie z którą państwa członkowskie byłyby zobowiązane automatycznie uznawać decyzje o nadaniu statusu uchodźcy wydane przez inne państwo członkowskie ani nie uściślił zasad wdrożenia takiej zasady. O ile na obecnym etapie rozwoju prawa Unii państwa członkowskie mają swobodę w zakresie uzależnienia uznania wszystkich praw związanych ze statusem uchodźcy na swoim terytorium od wydania przez ich właściwe organy nowej decyzji o nadaniu tego statusu, o tyle mogą one przewidzieć automatyczne uznanie takich decyzji wydanych przez inne państwo członkowskie w drodze korzystniejszego przepisu¹⁷². Jednakże bezsporne jest, że Niemcy nie skorzystali z tej możliwości.

W tych okolicznościach Trybunał określił w drugiej kolejności zakres przeprowadzanego przez właściwy organ państwa członkowskiego badania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego przez wnioskodawcę, któremu inne państwo członkowskie przyznało już status uchodźcy.

W tym kontekście stwierdził, że w sytuacji gdy właściwy organ państwa członkowskiego nie może odrzucić jako niedopuszczalnego, na podstawie art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32, wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego przez wnioskodawcę, któremu inne państwo członkowskie przyznało już taką ochronę, organ ten – ze względu na poważne ryzyko, że ów wnioskodawca zostanie poddany w tym innym państwie członkowskim niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu w rozumieniu art. 4 Karty – powinien przeprowadzić ponowne badanie tego wniosku w sposób indywidualny, kompletny i zaktualizowany w związku z nowym postępowaniem w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej prowadzonym zgodnie z dyrektywami 2011/95 i 2013/32. Jeżeli wnioskodawca spełnia warunki wymagane do uznania go za uchodźcę zgodnie z rozdziałami II i III dyrektywy 2011/95, wspomniany organ powinien mu nadać status uchodźcy, nie korzystając przy tym z uprawnień dyskrecyjnych.

W tym względzie, o ile organ ten nie jest zobowiązany do przyznania temu wnioskodawcy statusu uchodźcy z tego tylko powodu, że ów status został wcześniej nadany mu decyzją innego państwa członkowskiego, o tyle powinien on jednak w pełni uwzględnić tę decyzję i informacje zebrane na jej poparcie. Wspólny europejski system azylowy, który obejmuje wspólne kryteria identyfikacji osób

¹⁷² Zobacz art. 3 dyrektywy 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) oraz art. 5 dyrektywy 2013/32.

rzeczywiście potrzebujących ochrony międzynarodowej opiera się bowiem na zasadzie wzajemnego zaufania¹⁷³, zgodnie z którą należy domniemywać, poza wyjątkowymi okolicznościami, że traktowanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w każdym państwie członkowskim jest zgodne z wymogami prawa Unii, w tym wymogami Karty, Konwencji dotyczącej statusu uchodźców¹⁷⁴, a także europejskiej konwencji praw człowieka¹⁷⁵.

Ponadto na podstawie zasady lojalnej współpracy¹⁷⁶ oraz w celu zapewnienia, w miarę możliwości, spójności decyzji wydawanych przez właściwe organy dwóch państw członkowskich w sprawie potrzeby udzielenia ochrony międzynarodowej temu samemu obywatelowi państwa trzeciego lub bezpaństwowcowi należy stwierdzić, że właściwy organ państwa członkowskiego wezwany do rozstrzygnięcia w sprawie nowego wniosku powinien niezwłocznie zainicjować wymianę informacji z właściwym organem państwa członkowskiego, który wcześniej nadał status uchodźcy temu samemu wnioskodawcy. W związku z tym to do pierwszego z tych organów należy poinformowanie drugiego o nowym wniosku, przekazanie mu swojej opinii w przedmiocie tego nowego wniosku oraz zwrócenie się do niego o przekazanie w rozsądnym terminie informacji będących w jego posiadaniu, które doprowadziły do przyznania tego statusu. Celem tej wymiany informacji jest umożliwienie organowi państwa członkowskiego, do którego wpłynął nowy wniosek, przeprowadzenia w pełni świadomych ustaleń w ramach procedury udzielania ochrony międzynarodowej.

c. Skutek decyzji o nadaniu statusu uchodźcy w przypadku wniosku o ekstradycję wystosowanego przez państwo trzecie

Wyrok z dnia 18 czerwca 2024 r. (wielka izba), Generalstaatsanwaltschaft Hamm (Wniosek o ekstradycję uchodźcy do Turcji) (C-352/22, [EU:C:2024:521](#))

Odesłanie prejudycjalne – Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – Dyrektywa 2011/95/UE – Artykuł 21 ust. 1 – Dyrektywa 2013/32/UE – Artykuł 9 ust. 2 i 3 – Definitywne przyznanie statusu uchodźcy przez państwo członkowskie – Uchodźca zamieszkujący po tym przyznaniu w innym państwie członkowskim – Wniosek o ekstradycję skierowany przez państwo pochodzenia tego uchodźcy będące państwem trzecim do państwa członkowskiego jego miejsca zamieszkania – Wpływ decyzji o nadaniu statusu uchodźcy na daną procedurę ekstradycji – Artykuł 18 i art. 19 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Ochrona uchodźcy przed tak wnioskowaną ekstradycją

Trybunał w składzie wielkiej izby rozpatrywał wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Oberlandesgericht Hamm (wyższy sąd krajowy w Hamm, Niemcy) i w tym celu uściślił zakres zasady non-refoulement w kontekście wniosku o ekstradycję wystosowanego przez państwo pochodzenia uchodźcy będące państwem trzecim do państwa miejsca jego zamieszkania w sytuacji, w której status ten nadano mu w innym państwie członkowskim.

¹⁷³ Zobacz motyw 12 dyrektywy 2011/95.

¹⁷⁴ Konwencja dotycząca statutu uchodźców, podpisana w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r.

¹⁷⁵ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisana w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.

¹⁷⁶ Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy ustanowioną w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy TUE Unia i państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów. Konkretnym wyrazem tej zasady jest art. 36 dyrektywy 2011/95 oraz art. 49 dyrektywy 2013/32.

W 2010 r. organy włoskie nadały obywatelowi tureckiemu pochodzenia kurdyjskiego, A., status uchodźcy ważny do 2030 r. ze względu na ryzyko prześladowań politycznych ze strony władz tureckich z powodu wspierania Partii Pracujących Kurdystanu (PKK). Od lipca 2019 r. A. przebywa na stałe w Niemczech.

Na podstawie nakazu aresztowania wydanego w czerwcu 2020 r. przez sąd turecki A. został zgłoszony do Międzynarodowej Organizacji Policji Kryminalnej (Interpolu) w celu aresztowania go i ekstradycji do Turcji celem przeprowadzenia postępowania karnego w sprawie umyślnego zabójstwa. został zatrzymany w Niemczech w dniu 18 listopada 2020 r. i umieszczony w areszcie tymczasowym a następnie w areszcie ekstradycyjnym do dnia 14 kwietnia 2022 r.

Postanowieniem wydanym w listopadzie 2021 r. wyższy sąd krajowy w Hamm, który jest sądem odsyłającym, uznał, że ekstradycja A. do Turcji jest dopuszczalna, ponieważ zdaniem tego sądu decyzja o nadaniu statusu uchodźcy wydana przez władze włoskie nie ma wobec niego skutku wiążącego. W następstwie skargi konstytucyjnej wniesionej przez A. postanowienie to zostało jednak uchylone przez Bundesverfassungsgericht (federalny trybunał konstytucyjny, Niemcy), ponieważ według niego sąd odsyłający nie zwrócił się z tym pytaniem do Trybunału w trybie prejudycjalnym.

W tym kontekście, po przekazaniu tej sprawy do sądu odsyłającego, sąd ten ponownie rozstrzyga w przedmiocie wniosku o ekstradycję A. i w związku z tym postanowił zwrócić się do Trybunału z pytaniem w kwestii tego, czy decyzja o nadaniu statusu uchodźcy wydana przez państwo członkowskie wywołuje na podstawie prawa Unii skutek wiążący w ramach postępowania ekstradycyjnego prowadzonego w innym państwie członkowskim.

Ocena Trybunału

W swoim wyroku Trybunał stwierdził najpierw, że ponieważ decyzja państwa członkowskiego o uwzględnieniu wniosku o ekstradycję wydanego przez państwo pochodzenia przeciwko obywatelowi państwa trzeciego, który uzyskał status uchodźcy w innym państwie członkowskim, skutkowałaby pozbawieniem tego obywatela praw i korzyści przewidzianych w dyrektywie 2011/95¹⁷⁷, należy uznać, że procedura ekstradycyjna prowadzona w pierwszym państwie członkowskim jest równoznaczna ze stosowaniem prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”). Wobec tego właściwy organ wezwanego państwa członkowskiego nie może zezwolić na ekstradycję obywatela państwa trzeciego, któremu inne państwo członkowskie nadało status uchodźcy, do tego państwa trzeciego, jeżeli taka ekstradycja naruszałaby zasadę non-refoulement zapisaną w art. 21 ust. 1 dyrektywy 2011/95 w związku z art. 18 i art. 19 ust. 2 Karty¹⁷⁸.

W tym względzie Trybunał podkreślił, po pierwsze, że dopóki osoba, której wydania zażądano, spełnia warunki posiadania statusu uchodźcy, art. 18 Karty stoi na przeszkodzie jej ekstradycji do państwa trzeciego, z którego zbiegła i w którym może być prześladowana. Po drugie, jeżeli osoba wskazana we wniosku o ekstradycję powołuje się na poważne ryzyko, że w przypadku ekstradycji doświadczy niehumanitarnego lub poniżającego traktowania, wezwane państwo członkowskie powinno przed ewentualną ekstradycją zbadać, czy owa ekstradycja nie naruszy praw określonych w art. 19 ust. 2 Karty.

Tymczasem do celów oceny ryzyka naruszenia art. 21 ust. 1 dyrektywy 2011/95 oraz art. 18 i art. 19 ust. 2 Karty okoliczność, że inne państwo członkowskie przyznało osobie, której wydania zażądano,

¹⁷⁷ 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).

¹⁷⁸ Artykuł 18 Karty ustanawia prawo do azylu, natomiast art. 19 ust. 2 Karty przewiduje zasadę non-refoulement.

status uchodźcy, stanowi szczególnie poważną okoliczność, którą organ właściwy wezwanego państwa członkowskiego powinien mieć na uwadze, a tym samym decyzja o nadaniu statusu uchodźcy powinna, o ile ów status nie został cofnięty przez państwo członkowskie, które go przyznało, skłonić ten organ do odmowy ekstradycji na podstawie tych przepisów. Wspólny europejski system azylowy opiera się bowiem na zasadzie wzajemnego zaufania, zgodnie z którą należy domniemywać, poza wyjątkowymi okolicznościami, że traktowanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w każdym państwie członkowskim jest zgodne z wymogami prawa Unii, konwencji genewskiej¹⁷⁹, a także europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹⁸⁰.

Ponadto doszłoby do obejścia przepisów dyrektyw 2011/95 i 2013/32¹⁸¹ dotyczących cofnięcia statusu uchodźcy oraz przewidzianej w nich procedury, gdyby wezwane państwo członkowskie mogło dokonać ekstradycji obywatela państwa trzeciego, któremu inne państwo członkowskie przyznało status uchodźcy, do jego państwa pochodzenia. Taka ekstradycja sprowadzałaby się bowiem de facto do utraty tego statusu oraz do pozbawienia zainteresowanego skutecznego korzystania z ochrony przyznanej mu w art. 18 Karty, praw i korzyści przewidzianych w rozdziale VII dyrektywy 2011/95 w odniesieniu do zakresu ochrony międzynarodowej, a także gwarancji proceduralnych określonych w art. 45 dyrektywy 2013/32.

Wobec tego na podstawie zasady lojalnej współpracy¹⁸², organ właściwy w sprawach ekstradycji wezwanego państwa członkowskiego powinien niezwłocznie zainicjować wymianę informacji z organem innego państwa członkowskiego, który przyznał osobie, której wydania zażądano, status uchodźcy. W związku z tym powinien on poinformować ten ostatni organ o wniosku o ekstradycję dotyczącym tej osoby, przekazać mu swoją opinię w przedmiocie tego wniosku i zwrócić się do niego o przekazanie w rozsądnym terminie zarówno informacji będących w jego posiadaniu, które doprowadziły do przyznania tego statusu, jak i jego decyzji co do tego, czy należy znieść lub cofnąć status uchodźcy w odniesieniu do wspomnianej osoby.

Po pierwsze, owa wymiana informacji ma na celu umożliwienie organowi właściwemu w sprawach ekstradycji wezwanego państwa członkowskiego przeprowadzenie w pełni świadomych ustaleń, które na nim ciążyą na mocy art. 18 i art. 19 ust. 2 Karty.

Po drugie, wymiana informacji pozwala właściwemu organowi innego państwa członkowskiego na zniesienie lub w stosownym przypadku cofnięcie statusu uchodźcy na podstawie art. 14 dyrektywy 2011/95, przy pełnym poszanowaniu gwarancji ustanowionych w art. 45 dyrektywy 2013/32.

W świetle powyższego Trybunał orzekł, że jedynie w przypadku, gdyby właściwy organ państwa członkowskiego, który przyznał osobie, której wydania zażądano, status uchodźcy, postanowił cofnąć ten status na podstawie art. 14 dyrektywy 2011/95, i pod warunkiem, że organ właściwy w sprawach ekstradycji wezwanego państwa członkowskiego dojdzie do wniosku, że osoba ta nie jest lub przestała być uchodźcą, oraz że nie istnieje żadne poważne ryzyko, iż w przypadku ekstradycji wspomnianej osoby do wnioskującego państwa trzeciego ta sama osoba zostanie tam poddana karze śmierci, torturom lub innemu niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu lub karaniu, prawo Unii nie sprzeciwia się ekstradycji.

¹⁷⁹ Konwencja dotycząca statutu uchodźców, podpisana w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r.

¹⁸⁰ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisana w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.

¹⁸¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz.U. 2013, L 180, s. 60).

¹⁸² Trybunał uściślił, że owa zasada, zapisana w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy TUE, zgodnie z którą Unia i państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów, znajduje konkretny wyraz w art. 36 dyrektywy 2011/95, a także w art. 49 dyrektywy 2013/32.

W rezultacie na podstawie art. 21 ust. 1 dyrektywy 2011/95 w związku z art. 18 i art. 19 ust. 2 Karty, w przypadku gdy obywatel państwa trzeciego, który uzyskał status uchodźcy w jednym państwie członkowskim, jest w innym państwie członkowskim, na którego terytorium zamieszkuje, objęty wnioskiem o ekstradycję wystosowanym przez państwo trzecie będące państwem jego pochodzenia, wezwane państwo członkowskie nie może bez rozpoczęcia wymiany informacji z organem, który przyznał ten status osobie, której wydania zażądano, i w braku cofnięcia rzeczzonego statusu przez ten organ zezwolić na ekstradycję.

d. Tymczasowa ochrona w przypadku masowego napływu wysiedleńców

Wyrok z dnia 19 grudnia 2024 r. (wielka izba), Kaduna (C-244/24 i C-290/24, [EU:C:2024:1038](#))

Odesłanie prejudycjalne – Polityka azylowa – Tymczasowa ochrona w przypadku masowego napływu wysiedleńców – Dyrektywa 2001/55/WE – Artykuły 4 i 7 – Inwazja rosyjskich sił zbrojnych na Ukrainę – Decyzja wykonawcza (UE) 2022/382 – Artykuł 2 ust. 3 – Przysługująca państwu członkowskiemu możliwość objęcia tymczasową ochroną wysiedleńców, do których nie odnosi się ta decyzja – Moment, w którym państwo członkowskie, które przyznało takim osobom tymczasową ochronę, może ją zakończyć – Powrót nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich – Dyrektywa 2008/115/WE – Artykuł 6 – Decyzja nakazująca powrót – Moment, w którym państwo członkowskie może wydać decyzję nakazującą powrót – Nielegalny pobyt

Trybunał, do którego wpłynęły dwa odesłania prejudycjalne dokonane przez niderlandzkie sądy, uściślił w składzie wielkiej izby moment, w którym państwo członkowskie może, po pierwsze, zakończyć fakultatywną tymczasową ochronę przyznaną przez nie na mocy dyrektywy 2001/55¹⁸³ i decyzji wykonawczej 2022/382¹⁸⁴ niektórym kategoriom wysiedleńców innym niż te, do których odnosi się ta decyzja, a po drugie, wydać decyzję nakazującą powrót w rozumieniu dyrektywy 2008/115¹⁸⁵ względem osób, które nie są już objęte tą ochroną.

¹⁸³ Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami (Dz.U. 2001, L 212, s. 12). Artykuł 7 ust. 1 dyrektywy 2001/55 upoważnia państwa członkowskie do rozszerzenia tymczasowej ochrony przewidzianej przez tę dyrektywę na kategorie osób inne niż wyznaczone przez Radę w jej decyzji ustanawiającej taką ochronę, o której to decyzji mowa w art. 5 wspomnianej dyrektywy, o ile osoby te stają się wysiedleńcami z tych samych powodów i z tego samego państwa bądź regionu pochodzenia.

¹⁸⁴ Na mocy decyzji wykonawczej Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzającej istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkującej wprowadzeniem tymczasowej ochrony (Dz.U. 2022, L 71, s. 1, zwanej dalej „decyzją wykonawczą”) Rada zdecydowała o uruchomieniu mechanizmu tymczasowej ochrony przewidzianego przez dyrektywę 2001/55. Zgodnie z art. 2 ust. 3 tej decyzji wykonawczej państwa członkowskie mogą stosować wspomnianą decyzję także do innych osób niż określone w ust. 1 i 2 tego artykułu, w tym do bezpaństwowców i obywateli państw trzecich innych niż Ukraina, którzy legalnie przebywali w Ukrainie i którzy nie byli w stanie w bezpiecznych i trwałych warunkach powrócić do kraju lub regionu pochodzenia.

¹⁸⁵ 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).

P, AI, ZY i BG są obywatelami państw trzecich, którzy w dniu 24 lutego 2022 r. posiadali ważne zezwolenie na pobyt czasowy w Ukrainie. Po inwazji rosyjskich sił zbrojnych na terytorium Ukrainy uciekli oni do Niderlandów, gdzie uzyskali tymczasową ochronę w rozumieniu dyrektywy 2001/55, zgodnie z mającymi wówczas zastosowanie uregulowaniami niderlandzkimi¹⁸⁶. Na mocy tych uregulowań fakultatywną tymczasową ochronę przyznano wszystkim posiadaczom ważnego w dniu 23 lutego 2022 r. zezwolenia na pobyt w Ukrainie, w tym na pobyt czasowy, w stosunku do których istnieje prawdopodobieństwo, że opuścili Ukrainę po dniu 26 listopada 2021 r.¹⁸⁷. Poza tym przepis ten nie przewidywał dokonania oceny, czy osoby te mogły powrócić do państwa lub regionu pochodzenia w bezpiecznych i trwałych warunkach.

W wyroku z dnia 17 stycznia 2024 r. Raad van State (rada stanu, Niderlandy) orzekła, że tymczasowa ochrona obywateli państw trzecich znajdujących się w sytuacji takiej jak sytuacja P, AI, ZY i BG wygaśnie z mocy prawa w dniu 4 marca 2024 r. – to jest w terminie¹⁸⁸, w którym tymczasowa ochrona wygałaby w braku decyzji przyjętej przez Radę na podstawie art. 4 ust. 2 dyrektywy 2001/55¹⁸⁹. Co za tym idzie, na podstawie czterech decyzji nakazujących powrót w rozumieniu dyrektywy 2008/115, wydanych w dniu 7 lutego 2024 r., sekretarz stanu¹⁹⁰ nakazał P, AI, ZY i BG opuszczenie terytorium Unii w terminie czterech tygodni liczonych od dnia 4 marca 2024 r.

P wystąpił do rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (sądu rejonowego w Hadze, ośrodek zamieszcowy w Amsterdamie, Niderlandy) ze skargą kwestionującą legalność dotyczącej go decyzji.

Skargi AI i BG na dotyczące ich decyzje zostały uwzględnione w pierwszej instancji na mocy wyroków wydanych w dniach 19 marca 2024 r. i 27 marca 2024 r. Sekretarz stanu wniósł środek odwoławczy od tych wyroków do Raad van State (rady stanu). Jako że wyrokiem z dnia 27 marca 2024 r. skarga wniesiona przez ZY na dotyczącą go decyzję została oddalona w pierwszej instancji jako bezzasadna, ZY zaskarżył ten wyrok do tego samego sądu.

W ramach wymienionych powyżej sporów obydwie sądy odsyłające wystąpiły w trybie prejudycjalnym do Trybunału. Po pierwsze, zważywszy że rozstrzygnięcie tych sporów wymaga określenia daty, w której ulega zakończeniu przyznana przez organy niderlandzkie fakultatywna tymczasowa ochrona w rozumieniu dyrektywy 2001/55, sądy te żywią wątpliwości co do tego, czy można cofnąć taką ochronę, zanim obowiązkowa tymczasowa ochrona¹⁹¹ dobiegnie końca. Po drugie, sądy te dążą do ustalenia, czy decyzje nakazujące powrót wydane względem skarżących w postępowaniach głównych

¹⁸⁶ Artykuł 3.9a ust. 1 lit. c) Voorschrift Vreemdelingen 2000 (rozporządzenia o cudzoziemcach z 2000 r.) w brzmieniu obowiązującym od dnia 4 marca 2022 r. do dnia 18 lipca 2022 r.

¹⁸⁷ To jest 90 dni przed dniem rozpoczęcia przez rosyjskie siły zbrojne inwazji na Ukrainę.

¹⁸⁸ Wynikającym z art. 4 ust. 1 dyrektywy 2001/55, zgodnie z którym „[b]ez uszczerbku dla art. 6 czas trwania tymczasowej ochrony wynosi jeden rok. Jeżeli nie zostanie ona zakończona zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. b), może on być przedłużony automatycznie o kolejne sześć okresów jednomiesięcznych przez czas [o okresy sześciomiesięczne na czas] nie dłuższy niż jeden rok.

¹⁸⁹ Zgodnie z art. 4 ust. 2 dyrektywy 2001/55 „[w] przypadku gdy nie ustały przyczyny, dla których tymczasowa ochrona została wprowadzona, Rada, na wniosek Komisji uwzględniający wszelkie propozycje państw członkowskich przedłożenia wniosku Radzie, może zdecydować stanowiąc kwalifikowaną większością o przedłużeniu czasu trwania tymczasowej ochrony do jednego roku”.

¹⁹⁰ Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (sekretarz stanu ds. sprawiedliwości i bezpieczeństwa, Niderlandy, zwany dalej „sekretarzem stanu”).

¹⁹¹ To jest ochrona wynikająca z decyzji Rady przyjętej na mocy art. 5 dyrektywy 2001/55 i stwierdzającej istnienie masowego napływu wysiedleńców. Decyzja ta skutkuje wprowadzeniem we wszystkich państwach członkowskich związanych dyrektywą 2001/55 tymczasowej ochrony względem konkretnych grup osób określonych w samej tej decyzji, od dnia w niej wyznaczonego.

są zgodne z prawem w sytuacji, gdy zostały one wydane w dniu, w którym osoby te nadal przebywały legalnie na terytorium Niderlandów.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał zbadał, czy art. 4 i 7 dyrektywy 2001/44 stoją na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie, które przyznało tymczasową ochronę kategoriom osób innym niż określone w art. 2 ust. 1 i 2 decyzji wykonawczej, pozbawiło te kategorie osób tej fakultatywnej tymczasowej ochrony przed końcem obowiązywania obowiązkowej tymczasowej ochrony przyznanej przez Radę na podstawie art. 4 ust. 2 tej dyrektywy.

Tytułem wstępu Trybunał uznał, że państwo członkowskie, które korzysta z możliwości przewidzianej w art. 7 ust. 1 dyrektywy 2001/55 stosuje prawo Unii, a tym samym nie może przyznać fakultatywnej tymczasowej ochrony osobom, które nie stały się wysiedleńcami z tych samych powodów i z tego samego państwa bądź regionu pochodzenia co osoby objęte obowiązkową tymczasową ochroną.

W tym kontekście Trybunał stwierdził, że przepis ten i art. 2 ust. 3 decyzji wykonawczej 2002/382 zezwalają państwu członkowskiemu na objęcie fakultatywną tymczasową ochroną obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców posiadających w dniu 23 lutego 2022 r. ważne ukraińskie zezwolenie na pobyt, w stosunku do których istnieje prawdopodobieństwo, że opuścili Ukrainę po dniu 26 listopada 2021 r., z pominięciem oceny, czy osoby te mogą w bezpiecznych i trwałych warunkach powrócić w do kraju lub regionu pochodzenia. W tym względzie, po pierwsze, powodem zastosowania obowiązkowej tymczasowej ochrony, określonej w tej decyzji wykonawczej przez Radę, jest rozpoczęta przez rosyjskie siły zbrojne w dniu 24 lutego 2022 r. inwazja na Ukrainę. Tymczasem obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców, którzy ze względu na bardzo ograniczony czas trwania ich prawa pobytu na terytorium Unii zostaliby wezwani do powrotu do Ukrainy wkrótce po rozpoczęciu tej inwazji rosyjskich sił zbrojnych na to państwo trzecie, można utożsamić z osobami wysiedlonymi z powodu takiej inwazji. Po drugie, chociaż art. 2 ust. 3 decyzji wykonawczej wymienia wyraźnie, wśród potencjalnych beneficjentów fakultatywnej tymczasowej ochrony, bezpaństwowców i obywateli państw trzecich, którzy legalnie przebywali w Ukrainie i którzy nie są w stanie bezpiecznych i trwałych warunkach powrócić w do kraju lub regionu pochodzenia, ta kategoria osób została wymieniona jedynie tytułem przykładu.

Następnie, stwierdziwszy, że fakultatywna tymczasowa ochrona przyznana przez niderlandzkie organy obywatelom państw trzecich takim jak ci, których dotyczą postępowania główne, zakończyła się zatem, zanim obowiązkowa tymczasowa ochrona dobiegła końca, Trybunał przystąpił do ustalenia, czy z art. 4 i 7 dyrektywy 2001/55 wynika, że taka fakultatywna tymczasowa ochrona trwa tak długo, jak obowiązuje obowiązkowa tymczasowa ochrona wdrożona przez Radę na mocy art. 5 tej dyrektywy czy też co najmniej do zakończenia okresu automatycznego przedłużenia początkowego czasu trwania tej obowiązkowej tymczasowej ochrony, o którym mowa w owym art. 4 ust. 1.

W tym względzie Trybunał orzekł, że na mocy art. 7 ust. 1 dyrektywy 2001/55 państwa członkowskie mogą swobodnie zdecydować o zakończeniu fakultatywnej tymczasowej ochrony, którą przyznały, przed końcem obowiązywania obowiązkowej tymczasowej ochrony ustanowionej na poziomie Unii¹⁹².

W tym względzie, po pierwsze, przepis ten pozostawia państwom członkowskim swobodę wyznaczenia daty, od której zamierzają przyznać fakultatywną tymczasową ochronę, o ile ta data mieści się pomiędzy dniem wejścia w życie obowiązkowej tymczasowej ochrony a dniem zakończenia jej obowiązywania. Po drugie, państwa członkowskie zachowują kontrolę nad czasem trwania

¹⁹² Trybunał uściślił, że państwa członkowskie nie są zatem zobowiązane do dostosowania czasu trwania tej fakultatywnej tymczasowej ochrony do początkowego okresu obowiązywania obowiązkowej tymczasowej ochrony lub jej automatycznego przedłużenia, przewidzianych w art. 4 ust. 1 tej dyrektywy, ani do czasu trwania wynikającego w stosownym przypadku z jej opcjonalnego przedłużenia, o którym mowa w art. 4 ust. 2 wspomnianej dyrektywy.

fakultatywnej tymczasowej ochrony, którą chcą przyznać, pod warunkiem że okres ten mieści się w określonych na poziomie Unii ramach czasowych stosowania mechanizmu tymczasowej ochrony. W zakresie bowiem, w jakim taka ochrona nie wynika z obowiązku przewidzianego w prawie Unii, lecz z autonomicznej decyzji państwa członkowskiego wyrażającej jego wolę rozszerzenia kręgu osób korzystających z tej ochrony, owo państwo członkowskie musi mieć możliwość cofnięcia wspomnianej ochrony również w sposób autonomiczny.

Za taką wykładnią art. 7 ust. 1 dyrektywy 2001/55 przemawia ponadto zarówno cel tego przepisu, który polega na zachęceniu państw członkowskich do rozszerzenia kategorii wysiedleńców mogących korzystać z tymczasowej ochrony, jak i bardziej ogólny cel tej dyrektywy, jakim jest unikanie przeciążenia reżimu przyznawania ochrony międzynarodowej. Zakazanie państwu członkowskiemu cofnięcia, ze względów, którymi się kieruje, fakultatywnej tymczasowej ochrony przed końcem okresu obowiązywania obowiązkowej tymczasowej ochrony ustanowionej na poziomie Unii mogłoby bowiem skutkować zniechęceniem państw członkowskich do skorzystania z możliwości przewidzianej w art. 7 dyrektywy 2001/55 i udaremnieniem w ten sposób osiągnięcia celów realizowanych przez ten artykuł i tę dyrektywę.

Niemniej taka decyzja o cofnięciu nie może naruszać ani celów, ani skuteczności (*effet utile*) dyrektywy 2001/55 oraz musi ona pozostawać w zgodności z zasadami ogólnymi prawa Unii, do których należą zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań i pewności prawa.

W tym względzie, co się tyczy, po pierwsze, zachowania celów i skuteczności (*effet utile*) dyrektywy 2001/55, realizuje ona w szczególności cel w postaci zachowania po stronie korzystających z tymczasowej ochrony obywateli państw trzecich i bezpaństwowców skutecznej możliwości uzyskania ochrony międzynarodowej w następstwie przeprowadzenia stosownego badania ich indywidualnej sytuacji, przy jednoczesnym natychmiastowym zagwarantowaniu ochrony o bardziej ograniczonym zakresie. Badanie wniosku o przyznanie ochrony międzynarodowej, który owi obywatele państw trzecich i bezpaństwowcy w stosownym przypadku złożyli i w przedmiocie którego nie wydano jeszcze rozstrzygnięcia, byłoby zatem sprzeczne z tym celem i ze skutecznością (*effet utile*) tej dyrektywy, gdyby nie zostało ono zakończone po wygaśnięciu fakultatywnej tymczasowej ochrony. Ponadto, kiedy obowiązywanie fakultatywnej tymczasowej ochrony dobiegnie końca, nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby owi obywatele państw trzecich i bezpaństwowcy mogli skutecznie wykonywać przysługujące im prawo do wystąpienia z wnioskiem o udzielenie im ochrony międzynarodowej, który stanowi istotny etap procedury udzielania ochrony międzynarodowej. W tym względzie sama okoliczność, że beneficjent tymczasowej ochrony nie odpowiedział na wezwanie organów zainteresowanego państwa członkowskiego dokonane celem ustalenia, czy wolą tego beneficjenta było, by kontynuowane było rozpatrywanie jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, nie może skutkować tym, że ewentualny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, jaki złożyłby on później, zostałby zakwalifikowany jako kolejny wniosek w rozumieniu art. 2 lit. q) dyrektywy 2013/32¹⁹³.

Jeżeli chodzi, po drugie, o zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań, jednostki nie mogą w sposób uzasadniony oczekiwać, że utrzymana zostanie istniejąca sytuacja, która może zostać zmieniona w ramach uprawnień dyskrejonalnych przyznanych instytucjom Unii. Tymczasem w rozpatrywanych przypadkach z jednej strony Rada może w każdej chwili położyć kres obowiązkowej tymczasowej ochronie¹⁹⁴, a z drugiej strony państwa członkowskie nie mogą utrzymywać w mocy fakultatywnej tymczasowej ochrony, którą w stosownym przypadku ustanowiły po dniu ustania obowiązkowej

¹⁹³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz.U. 2013, L 180, s. 60).

¹⁹⁴ Zobacz art. 6 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2001/55.

tymczasowej ochrony¹⁹⁵. Wynika z tego, że organy niderlandzkie nie mogłyby udzielić beneficjentom fakultatywnej tymczasowej ochrony zgodnych z prawem Unii precyzyjnych zapewnień co do minimalnego czasu trwania tej ochrony innych niż zapewnienie, że podejmują zobowiązanie, by nie zakończyć fakultatywnej tymczasowej ochrony przed końcem obowiązywania obowiązkowej tymczasowej ochrony. Niemniej nie ma podstaw do przyjęcia, że organy niderlandzkie udzieliły takiego zapewnienia obywatelom państw trzecich, których dotyczą postępowania główne, czego ustalenie należy jednakże do sądu odsyłającego.

Z powyższego Trybunał wyprowadził wniosek, że art. 4 i 7 dyrektywy 2001/55 należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie, które przyznało tymczasową ochronę kategoriom osób innym niż określone w decyzji wykonawczej, pozbawiło te kategorie osób tymczasowej ochrony przed ustaniem obowiązkowej tymczasowej ochrony wprowadzonej przez Radę na podstawie art. 4 ust. 2 tej dyrektywy¹⁹⁶.

W drugiej kolejności Trybunał stwierdził, że art. 6 dyrektywy 2008/115 stoi na przeszkodzie temu, aby względem obywatela państwa trzeciego, który legalnie przebywa na terytorium państwa członkowskiego na podstawie tymczasowej ochrony udzielonej mu w wyniku skorzystania przez to państwo członkowskie z przysługującego mu w tym zakresie uprawnienia przewidzianego w art. 7 dyrektywy 2001/55, wydano – przed datą zakończenia obowiązywania tej ochrony – decyzję nakazującą powrót, nawet w sytuacji, gdy data ta przypada w niedalekiej przyszłości, a skutki tej decyzji ulegają zawieszeniu do tejże daty.

W tym względzie, po pierwsze, dyrektywa 2008/115 stoi na przeszkodzie temu, aby decyzja nakazująca powrót została wydana przez państwo członkowskie względem obywatela państwa trzeciego, który przebywa legalnie na jego terytorium, niezależnie od okoliczności, że właściwy organ krajowy wyraźnie zaznacza w decyzji nakazującej powrót, że nie staje się ona skuteczna przed datą zakończenia legalnego pobytu zainteresowanego. Z jednej bowiem strony każda decyzja nakazująca powrót jest niezwłocznie po jej wydaniu wprowadzana przez zainteresowane państwo członkowskie do Systemu Informacyjnego Schengen „w celu zweryfikowania, czy wypełniono zobowiązanie do powrotu, oraz w celu ułatwienia wykonania decyzji nakazujących powrót”¹⁹⁷, w tym gdy taka decyzja nie ma natychmiastowego skutku. Tymczasem w tym ostatnim przypadku w dniu, w którym dokonuje się takiego wpisu, zainteresowana osoba przebywa jeszcze legalnie na terytorium tego państwa członkowskiego i może przysługiwać jej uprawnienie do udania się do innych państw członkowskich. Z drugiej strony taka wcześniejsza decyzja nakazująca powrót zostałaby wydana przez właściwy organ krajowy bez możliwości uwzględnienia przez niego wszelkich zmian okoliczności, jakie nastąpiłyby między wydaniem tej decyzji a końcem legalnego pobytu zainteresowanej osoby i które miałyby istotny wpływ na ocenę sytuacji tej osoby.

Po drugie, tak długo, jak długo obywatele państw trzecich korzystają z fakultatywnej tymczasowej ochrony, przebywają oni legalnie na terytorium zainteresowanego państwa członkowskiego, i tym samym nie można względem nich wydać decyzji nakazującej powrót. Beneficjentom takiej ochrony powinny bowiem przysługiwać wszystkie prawa przyznane przez dyrektywę 2001/55 beneficjentom obowiązkowej tymczasowej ochrony¹⁹⁸. A zatem, jako że beneficjent obowiązkowej tymczasowej

¹⁹⁵ Zobacz art. 7 dyrektywy 2001/55.

¹⁹⁶ Owo państwo członkowskie może cofnąć tymczasową ochronę, którą przyznało tym kategoriom osób przed końcem obowiązywania obowiązkowej tymczasowej ochrony wprowadzonej przez Radę, o ile w szczególności nie narusza ono celów ani skuteczności (effet utile) dyrektywy 2001/55 i przestrzega zasad ogólnych prawa Unii..

¹⁹⁷ Zobacz art. 3 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1860 z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen do celów powrotu nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz.U. 2018, L 312, s. 1).

¹⁹⁸ Zobacz art. 7 dyrektywy 2001/55.

ochrony powinien móc uzyskać od zainteresowanego państwa członkowskiego dokument pobytowy zezwalający mu na przebywanie na terytorium tego państwa członkowskiego¹⁹⁹, dokument taki powinien zostać przyznany także beneficjentom fakultatywnej tymczasowej ochrony.

Po trzecie, choć istnieje ryzyko, że z chwilą wygaśnięcia fakultatywnej tymczasowej ochrony organy krajowe odpowiedzialne za wydanie decyzji nakazujących powrót mogłyby stanąć wobec konieczności jednoczesnego badania dużej liczby indywidualnych sytuacji, takie ryzyko samo w sobie nie jest wystarczające, aby dopuścić odstępstwo od zasady przytoczonej powyżej. Poza tym, choć wydalenie obywatela państwa trzeciego nielegalnie przebywającego na terytorium Unii powinno stanowić co do zasady sprawę priorytetową dla państw członkowskich, to jednak państwa członkowskie powinny czuwać także nad poszanowaniem wymogów materialnych i proceduralnych ciążących na nich na mocy prawa Unii, tak aby owi obywatele byli poddani repatriacji w sposób ludzki oraz z pełnym poszanowaniem ich praw podstawowych, a także ich godności. Tym samym, kiedy organy państwa członkowskiego odpowiedzialne za wydanie decyzji nakazujących powrót stają wobec konieczności jednoczesnego badania bardzo dużej liczby indywidualnych przypadków ze względu na wygaśnięcie fakultatywnej tymczasowej ochrony, dyrektywa 2008/115 stoi na przeszkodzie wyłącznie temu, aby te organy odroczyły, powyżej rozsądnego w takiej sytuacji terminu, wydanie decyzji nakazujących powrót, które mają zostać przyjęte względem obywateli państw trzecich i bezpaństwowców, którzy korzystali z takiej ochrony.

2. Polityka imigracyjna

Wyrok z dnia 30 stycznia 2024 r. (wielka izba), *Landeshauptmann von Wien* (Łączenie rodziny w przypadku małoletniego uchodźcy) (C-560/20, [EU:C:2024:96](#))

Odesłanie prejudycjalne – Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – Polityka imigracyjna – Prawo do łączenia rodzin – Dyrektywa 2003/86/WE – Artykuł 10 ust. 3 lit. a) – Łączenie rodziny w przypadku małoletniego uchodźcy pozbawionego opieki i jego wstępnych pierwszego stopnia w prostej linii – Artykuł 2 lit. f) – Pojęcie „osoby małoletniej pozbawionej opieki” – Członek rodziny rozdzielonej, który był małoletni w momencie złożenia wniosku, lecz stał się pełnoletni w toku procedury łączenia rodziny – Data właściwa dla oceny posiadania statusu małoletniego – Termin do złożenia wniosku o łączenie rodziny – Pełnoletnia siostra członka rodziny rozdzielonej wymagająca stałej opieki rodziców z powodu poważnej choroby – Skuteczność (effet utile) prawa do łączenia rodziny przysługującego małoletniemu uchodźcy pozbawionemu opieki – Artykuł 7 ust. 1 – Artykuł 12 ust. 1 akapity pierwszy i trzeci – Możliwość uzależnienia łączenia rodziny od dodatkowych warunków

W odpowiedzi na wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Trybunał, orzekając w składzie wielkiej izby, doprecyzował przesłanki kwalifikujące do łączenia rodzin na podstawie dyrektywy 2003/86²⁰⁰ rodziców i poważnie chorą siostrę małoletniego uchodźcy pozbawionego opieki, który osiągnął pełnoletność w toku procedury łączenia rodziny.

RI, który przybył do Austrii w 2015 r. jako małoletni pozbawiony opieki, w styczniu 2017 r. uzyskał tam status uchodźcy. Trzy miesiące i jeden dzień po doręczeniu tej decyzji, kiedy RI wciąż był małoletni, CR

¹⁹⁹ Zobacz art. 8 dyrektywy 2001/55 w związku z art. 2 lit. g).

²⁰⁰ Dyrektywa Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dz.U. 2003, L 251, s. 12).

i GF, jego rodzice, oraz TY, jego pełnoletnia siostra cierpiąca na mózgowie porażenie dziecięce, złożyli po raz pierwszy w ambasadzie Republiki Austrii w Syrii wnioski o zezwolenie na wjazd i pobyt w celu dołączenia do RI. Ambasada Austrii oddaliła owe wnioski w drodze decyzji, która stała się prawomocna, ponieważ w toku procedury łączenia rodziny RI osiągnął pełnoletniość.

W lipcu 2018 r. CR, GF i TY ponownie złożyli do Landeshauptmann von Wien (premiera kraju związkowego Wiedeń, Austria) wnioski o zezwolenie na wjazd i pobyt w celu dołączenia do RI. Wnioski te po raz kolejny nie zostały uwzględnione, a w uzasadnieniu wskazano, że nie złożono ich w terminie trzech miesięcy po nadaniu RI statusu uchodźcy.

Verwaltungsgericht Wien (sąd administracyjny w Wiedniu, Austria) do którego CR, GF i TY zaskarżyli te decyzje, postanowił zwrócić się do Trybunału o dokonanie wykładni dyrektywy 2003/86. W szczególności sąd odsyłający dążył do ustalenia, czy złożenie wniosku o dołączenie do małoletniego uchodźcy pozbawionego opieki może być obwarowane określonym terminem, w przypadku gdy ten uchodźca osiąga pełnoletność w toku procedury łączenia rodziny. Sąd ten zastanawiał się również nad zakresem przewidzianej w dyrektywie 2003/86²⁰¹ i transponowanej do prawa austriackiego możliwości wymagania przez państwa członkowskie, aby uchodźca posiadał dla siebie i członków swojej rodziny zakwaterowanie, ubezpieczenie chorobowe oraz wystarczające środki. Ponadto sąd ten zauważył, że prawo austriackie nie przewiduje prawa do łączenia rodziny w odniesieniu do siostry członka rodziny rozdzielonej. Ze względu na to jednak, że TY jest całkowicie i trwale zależna od opieki rodziców, nie mogliby oni dołączyć do swojego syna w Austrii bez zabrania z nimi TY.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności, co się tyczy ustanowionego w wyroku A i S²⁰² wymogu, aby wniosek o łączenie rodziny małoletniego uchodźcy pozbawionego opieki obejmujące jego rodziców²⁰³ oparty na art. 10 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2003/86 został złożony w terminie trzech miesięcy od nadania małoletniemu statusu uchodźcy, Trybunał podkreślił, że termin ten ma na celu uniknięcie ryzyka, że na prawo do łączenia rodzin będzie można powoływać się bez żadnych ograniczeń czasowych, w sytuacji gdy uchodźca osiągnął pełnoletność już w toku procedury azylowej, a zatem nawet przed złożeniem wniosku o łączenie rodziny.

Takie ryzyko nie istnieje jednak, gdy uchodźca staje się pełnoletni w toku procedury łączenia rodziny. Ponadto w świetle celu art. 10 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2003/86, którym jest wspieranie w ramach łączenia rodzin dołączania do małoletnich uchodźców pozbawionych opieki ich rodziców i zapewnienie tym małoletnim wzmocnionej ochrony, wniosku o łączenie rodziny na podstawie tego przepisu nie można uznać za złożony po terminie, jeżeli wpłynął on, gdy dany uchodźca był jeszcze małoletni. W związku z tym termin na złożenie takiego wniosku nie może rozpocząć biegu, zanim dany uchodźca nie stanie się pełnoletni. W konsekwencji, dopóki uchodźca jest małoletni, jego rodzice mogą złożyć wniosek o zezwolenie na wjazd i pobyt w celu dołączenia do niego bez obowiązku dochowania określonego terminu.

W drugiej kolejności Trybunał zauważył, że z postanowienia odsyłającego wynika, iż ze względu na swoją chorobę TY jest całkowicie i trwale zależna od pomocy materialnej swoich rodziców, którzy nie mogą zatem pozostawić jej samej w Syrii. W tych okolicznościach, gdyby TY nie kwalifikowała się do skorzystania z możliwości dołączenia do RI jednocześnie ze swoimi rodzicami, RI zostałby de facto pozbawiony prawa do łączenia rodziny obejmującego jego rodziców. Tymczasem taki rezultat byłby

²⁰¹ Zobacz art. 7 ust. 1 i art. 12 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2003/86.

²⁰² Wyrok z dnia 12 kwietnia 2018 r., A i S (C-550/16, [EU:C:2018:248](#), pkt 61).

²⁰³ Zgodnie z art. 10 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2003/86 „wstępni pierwszego stopnia w prostej linii”.

niezgodny z bezwarunkowym charakterem tego prawa i podważałby jego skuteczność (effet utile), co naruszałoby zarówno cel art. 10 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2003/86, jak i wymogi wynikające z art. 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”), mające na celu poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego, oraz z art. 24 ust. 2 i 3 Karty²⁰⁴, dotyczącego praw dziecka, których przestrzeganie ta dyrektywa powinna zapewniać.

Wynika z tego, że w świetle wyjątkowych okoliczności sprawy w postępowaniu głównym skuteczność (effet utile) prawa RI do łączenia rodziny obejmującego jego rodziców i poszanowanie wspomnianych postanowień Karty wymagają, aby zezwolenie na wjazd i pobyt zostało udzielone w Austrii również pełnoletniej siostrze RI, wymagającej stałej opieki rodziców z powodu poważnej choroby.

Wreszcie w świetle dyrektywy 2003/86 i wyżej wskazanych praw podstawowych Trybunał stwierdził, że państwo członkowskie nie może wymagać, aby w celu skorzystania na podstawie art. 10 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2003/86 z prawa do łączenia rodziny obejmującego jego rodziców małoletni uchodźca pozbawiony opieki lub jego rodzice posiadali, w rozumieniu art. 7 ust. 1 tej dyrektywy, zakwaterowanie, ubezpieczenie chorobowe oraz stałe, regularne i wystarczające środki, i to niezależnie od kwestii, czy wniosek o łączenie rodziny został złożony w ciągu trzech miesięcy od nadania statusu uchodźcy²⁰⁵.

Spełnienie tych warunków jest bowiem praktycznie niemożliwe dla małoletniego uchodźcy pozbawionego opieki. Podobnie wyjątkowo trudno jest rodzicom takiego małoletniego spełnić owe warunki jeszcze przed dołączeniem do ich dziecka w danym państwie członkowskim. Tym samym uzależnienie możliwości łączenia rodzin obejmującego rodziców małoletnich uchodźców pozbawionych opieki od spełnienia tych warunków sprowadzałoby się w rzeczywistości do pozbawienia tych małoletnich ich prawa do takiego łączenia.

Ponadto w zakresie, w jakim w świetle sytuacji TY skuteczność (effet utile) prawa RI do łączenia rodziny obejmującego jego rodziców wymaga udzielenia zezwolenia na wjazd i pobyt również TY, dane państwo członkowskie nie może także wymagać, aby RI lub jego rodzice spełniali warunki przewidziane w art. 7 ust. 1 tej dyrektywy w odniesieniu do poważnie chorej siostry tego małoletniego uchodźcy.

Wyrok z dnia 29 lipca 2024 r. (wielka izba), CU i ND (Pomoc społeczna – Diskryminacja pośrednia) (C-112/22 i C-223/22, [EU:C:2024:636](#))

Odesłanie prejudycjalne – Status obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi – Dyrektywa 2003/109/WE – Artykuł 11 ust. 1 lit. d) – Równość traktowania – Środki z zakresu zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej i ochrony socjalnej – Warunek zamieszkiwania przez co najmniej dziesięć lat, a przez dwa ostatnie lata w sposób nieprzerwany – Diskryminacja pośrednia

Trybunał, do którego Tribunale di Napoli (sąd w Neapolu, Włochy) zwrócił się z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, wypowiedział się w przedmiocie przewidzianej w art. 11 dyrektywy 2003/109²⁰⁶ zasady równego traktowania obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi i własnych obywateli, a w szczególności kwestii, czy dostęp do środka z zakresu

²⁰⁴ Obowiązek uwzględnienia najlepszego interesu dziecka i uznanie potrzeby utrzymywania przez nie stałego osobistego związku z obojgiem rodziców.

²⁰⁵ Zgodnie z art. 12 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2003/86, jeżeli wniosek o łączenie rodziny nie zostanie złożony w tym terminie, państwa członkowskie mogą wymagać od uchodźcy spełnienia warunków określonych w art. 7 ust. 1 tej dyrektywy.

²⁰⁶ 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).

zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej lub ochrony socjalnej w rozumieniu tego art. 11 ust. 1 lit. d) może być uzależniony od spełnienia warunku zamieszkiwania w danym państwie członkowskim przez okres co najmniej dziesięciu lat, nieprzerwanie w ciągu dwóch ostatnich lat.

W 2020 r. CU i ND, obywatelki państw trzecich będące rezydentkami długoterminowymi we Włoszech, złożyły wnioski o przyznanie im „dochodu z tytułu obywatelstwa”, świadczenia socjalnego mającego na celu zapewnienie minimum egzystencji. Następnie były one ścigane za to, że fałszywie oświadczyły we wnioskach, że spełniają warunki przyznania tego świadczenia, w tym warunek zamieszkiwania we Włoszech przez co najmniej dziesięć lat, w tym przez dwa ostatnie lata w sposób nieprzerwany.

W tym kontekście sąd w Neapolu zastanawiał się nad zgodnością z prawem Unii tego warunku przyznania, który ma zastosowanie również do obywateli włoskich. Sąd ten uważa, że wymóg ten wprowadza niekorzystne traktowanie obywateli państw trzecich, w tym obywateli państw trzecich posiadających zezwolenie na pobyt długoterminowy, w porównaniu z traktowaniem zastrzeżonym dla obywateli krajowych.

Ocena Trybunału

Przede wszystkim Trybunał przypomniał, że w przypadku gdy przepis prawa Unii, taki jak art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109, wyraźnie odsyła do ustawodawstwa krajowego, zadaniem Trybunału nie jest nadawanie tym pojęciom autonomicznej i jednolitej definicji zgodnie z prawem Unii. Jednak ani brak autonomicznych i jednolitych, zgodnych z prawem Unii definicji pojęć z zakresu zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej i ochrony socjalnej, ani odesłanie do prawa krajowego zawarte w tym przepisie dotyczącym wskazanych pojęć nie oznaczają, że państwa członkowskie przy stosowaniu zasady równości traktowania przewidzianej w rzeczonym przepisie mogą osłabiać skuteczność (effet utile) dyrektywy 2003/109. Ponadto państwa członkowskie przy określaniu – zdefiniowanych w prawie krajowym – środków z zakresu zabezpieczenia społecznego pomocy społecznej i ochrony socjalnej powinny szanować prawa i przestrzegać zasad ustanowionych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”), w szczególności w jej art. 34.

Ponieważ zarówno art. 34 Karty, jak i art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109 odsyłają do prawa krajowego, do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy będący przedmiotem postępowań głównych „dochód z tytułu obywatelstwa” stanowi świadczenie socjalne objęte przepisami wspomnianej dyrektywy.

Trybunał podkreślił następnie, że system wprowadzony przez dyrektywę 2003/109 uzależnia uzyskanie statusu rezydenta długoterminowego przyznanego na mocy tej dyrektywy od szczególnej procedury, a także od spełnienia określonych warunków, w tym wymogu legalnego i nieprzerwanego zamieszkiwania na terytorium krajowym przez okres pięciu lat. Ponieważ status rezydenta długoterminowego odpowiada najwyższemu poziomowi integracji obywateli państw trzecich, uzasadnia on zagwarantowanie im równego traktowania z obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego, w szczególności w zakresie zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej i ochrony socjalnej.

Następnie, co się tyczy rozpatrywanego w postępowaniu głównym warunku zamieszkiwania, Trybunał uznał, że warunek zamieszkiwania przez dziesięć lat, w tym przez dwa ostatnie lata w sposób nieprzerwany, jest sprzeczny z art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109.

W pierwszej kolejności różnica w traktowaniu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi i obywateli krajowych wynikająca z faktu, że przepis krajowy przewiduje taki warunek zamieszkiwania, stanowi bowiem dyskryminację pośrednią. Warunek ten dotyczy głównie obcokrajowców, wśród których znajdują się w szczególności obywatele państw trzecich, ale również interesów obywateli włoskich, powracających do Włoch po okresie zamieszkiwania w innym państwie członkowskim. Niemniej przepis można zakwalifikować jako pośrednio dyskryminujący, nawet jeśli nie

jest konieczne, by skutkował on uprzywilejowaniem wszystkich obywateli danego państwa lub stawianiem w niekorzystnym położeniu jedynie obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi, z wyłączeniem własnych obywateli.

W drugiej kolejności taka dyskryminacja jest co do zasady zakazana, chyba że jest obiektywnie uzasadniona.

Jednakże art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/109 przewiduje w sposób wyczerpujący sytuacje, w których państwa członkowskie mogą odstąpić w zakresie miejsca zamieszkania od równego traktowania obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi i obywateli danego państwa członkowskiego. Tym samym, poza tymi sytuacjami, odmienne traktowanie tych dwóch kategorii obywateli stanowi samo w sobie naruszenie art. 11 ust. 1 lit. d) tej dyrektywy.

W szczególności odmienne traktowanie obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi i obywateli danego państwa członkowskiego nie można uzasadnić okolicznością, że znajdują się oni w odmiennej sytuacji ze względu na właściwe im więzi łączące ich z tym państwem.

Przewidziany w dyrektywie 2003/109 okres legalnego i nieprzerwanego zamieszkiwania przez pięć lat w celu uzyskania statusu rezydenta długoterminowego ma na celu wykazanie, że „związki danej osoby z tym państwem mają charakter trwały”. Wobec tego należy taki okres uznać za wystarczający, aby osoba ta była uprawniona, po uzyskaniu statusu rezydenta długoterminowego, do równego traktowania z obywatelami wspomnianego państwa członkowskiego, w szczególności w zakresie zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej i ochrony socjalnej, zgodnie z art. 11 ust. 1 lit. d) wspomnianej dyrektywy.

W związku z tym państwo członkowskie nie może jednostronnie przedłużyć okresu zamieszkania wymaganego, aby taki rezydent długoterminowy mógł korzystać z prawa zagwarantowanego w tym przepisie.

Wreszcie, co się tyczy sankcji karnej przewidzianej w przepisie krajowym w przypadku złożenia fałszywego oświadczenia w odniesieniu do warunków dostępu do rozpatrywanego świadczenia społecznego, Trybunał przypominał, że krajowy mechanizm ustanawiający sankcję nie jest zgodny z przepisami dyrektywy 2003/109, jeżeli jest ona nakładana w celu zapewnienia przestrzegania obowiązku, który sam nie jest zgodny z tymi przepisami.

Mając na uwadze całość powyższych rozważań, Trybunał orzekł, że art. 11 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2003/109 w świetle art. 34 Karty stoi na przeszkodzie przepisowi państwa członkowskiego, który uzależnia dostęp obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi do środka z zakresu zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej lub ochrony socjalnej od warunku, który dotyczy również obywateli tego państwa członkowskiego, polegającego na zamieszkiwaniu w tym państwie członkowskim przez co najmniej dziesięć lat, a przez dwa ostatnie lata w sposób nieprzerwany, i który nakłada sankcję karną za wszelkie fałszywe oświadczenia dotyczące tego warunku zamieszkiwania.

3. Kontrola graniczna

Wyrok z dnia 21 marca 2024 r. (wielka izba), Landeshauptstadt Wiesbaden (C-61/22, [EU:C:2024:251](#))

Odesłanie prejudycjalne – Rozporządzenie (UE) 2019/1157 – Poprawa zabezpieczeń dowodów osobistych obywateli Unii Europejskiej – Ważność – Podstawa prawna – Artykuł 21 ust. 2 TFUE – Artykuł 77 ust. 3 TFUE – Rozporządzenie (UE) 2019/1157 – Artykuł 3 ust. 5 – Obowiązek umieszczania przez państwa członkowskie na nośniku danych dowodów osobistych dwóch odcisków palców w interoperacyjnych formatach cyfrowych – Artykuł 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego – Artykuł 8 karty praw podstawowych – Ochrona danych osobowych – Rozporządzenie (UE) 2016/679 – Artykuł 35 – Obowiązek przeprowadzenia oceny skutków dla ochrony danych – Utrzymanie w czasie skutków rozporządzenia, którego nieważność stwierdzono

Po rozpoznaniu w składzie wielkiej izby wniosku Verwaltungsgericht Wiesbaden (sądu administracyjnego w Wiesbaden, Niemcy) o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Trybunał stwierdził nieważność rozporządzenia 2019/1157²⁰⁷ w sprawie poprawy zabezpieczeń dowodów osobistych obywateli Unii, ponieważ zostało ono wydane na błędnej podstawie prawnej. Orzekł jednak, że przewidziane w tym rozporządzeniu obowiązkowe umieszczenie w dowodach osobistych dwóch odcisków palców jest zgodne w szczególności z prawami podstawowymi do poszanowania życia prywatnego i do ochrony danych osobowych. Trybunał utrzymał zatem jego skutki do czasu wejścia w życie nowego rozporządzenia, przyjętego na szczególnej, właściwej podstawie prawnej, które je zastąpi.

W listopadzie 2021 r. skarżący w postępowaniu głównym zwrócił się do miasta Wiesbaden²⁰⁸ o wydanie nowego dowodu osobistego, wnosząc jednocześnie o to, by nie zawierał on jego odcisków palców. Miasto Wiesbaden oddaliło ten wniosek z tego w szczególności powodu, że od dnia 2 sierpnia 2021 r. umieszczenie dwóch odcisków palców na nośniku danych dowodów osobistych jest obowiązkowe na podstawie przepisu prawa krajowego, który transponuje zasadniczo art. 3 ust. 5 rozporządzenia 2019/1157.

W dniu 21 grudnia 2021 r. skarżący w postępowaniu głównym wniósł do sądu odsyłającego skargę na decyzję miasta Wiesbaden, w której domagał się zobowiązania miasta do wydania mu nowego dowodu osobistego bez gromadzenia jego odcisków palców.

Powziąwszy wątpliwości co do zgodności z prawem podstaw zaskarżonej decyzji, a w szczególności zastanawiając się, czy sama ważność rozporządzenia 2019/1157 może być sporna, sąd odsyłający zawiesił postępowanie, by zwrócić się do Trybunału z pytaniem, czy rozporządzenie to jest nieważne, po pierwsze, ponieważ zostało błędnie przyjęte na podstawie art. 21 ust. 2 TFUE zamiast na podstawie art. 77 ust. 3 TFUE, po drugie, ponieważ narusza ogólne rozporządzenie o ochronie danych²⁰⁹, oraz po trzecie, ponieważ narusza art. 7 i 8 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej²¹⁰.

²⁰⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1157 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie poprawy zabezpieczeń dowodów osobistych obywateli Unii i dokumentów pobytowych wydawanych obywatelom Unii i członkom ich rodzin korzystającym z prawa do swobodnego przemieszczania się (Dz.U. 2019, L 188, s. 67).

²⁰⁸ Landeshauptstadt Wiesbaden (miasto Wiesbaden, stolica kraju związkowego, Niemcy).

²⁰⁹ 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”).

²¹⁰ Zwanej dalej „Kartą”. Postanowienia te dotyczą, odpowiednio, poszanowania życia prywatnego i ochrony danych osobowych.

W przedmiocie pierwszej podstawy nieważności, dotyczącej zastosowania błędnej podstawy prawnej

Jeżeli chodzi o odnośne zakresy zastosowania art. 21 ust. 2 TFUE i art. 77 ust. 3 TFUE, Trybunał wskazał, że przyznana Unii w pierwszym z tych postanowień kompetencja do przyjmowania przepisów niezbędnych dla celów ułatwienia wykonywania prawa obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich²¹¹ została przyznana z zastrzeżeniem kompetencji przewidzianych w tym celu w traktatach. Tymczasem art. 77 ust. 3 TFUE²¹² przewiduje wyraźnie takie kompetencje w odniesieniu do przyjmowania przepisów dotyczących paszportów, dowodów tożsamości, dokumentów pobytowych lub jakichkolwiek innych podobnych dokumentów wydawanych obywatelom Unii w celu ułatwienia wykonywania prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu.

Prawdą jest, że to drugie postanowienie znajduje się w tytule V TFUE, poświęconym przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, i w rozdziale opatrzonym nagłówkiem „Polityki dotyczące kontroli granicznej, azylu i imigracji”. Jednakże z art. 77 ust. 1 TFUE wynika, że Unia rozwija politykę mającą na celu zarówno zapewnienie braku jakiejkolwiek kontroli osób, niezależnie od ich obywatelstwa, przy przekraczaniu przez nie granic wewnętrznych, jak i zapewnienie kontroli osób i skutecznego nadzoru przy przekraczaniu granic zewnętrznych, a także stopniowe wprowadzanie zintegrowanego systemu zarządzania tymi granicami. Tymczasem przepisy²¹³ wskazane w art. 77 ust. 3 TFUE stanowią integralną część takiej polityki Unii. Jeśli chodzi bowiem o obywateli Unii, dokumenty te umożliwiają im w szczególności potwierdzenie ich statusu osób korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu, a zatem wykonywanie tego prawa. W związku z tym art. 77 ust. 3 TFUE może uzasadniać przyjęcie środków dotyczących wspomnianych dokumentów, jeżeli takie działanie okazuje się konieczne do ułatwienia wykonywania prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu.

Takiej wykładni zakresu art. 77 ust. 3 TFUE nie podważa ani rozwój historyczny traktatów w dziedzinie kompetencji Unii do przyjmowania środków dotyczących między innymi paszportów i dowodów tożsamości, ani okoliczność, zgodnie z którą postanowienie to ma zastosowanie, „[jeżeli] traktaty nie przewidują stosownych uprawnień do działania w tym zakresie”.

W tej kwestii Trybunał zauważył, po pierwsze, że prawdą jest, iż traktat z Lizbony uchylił przepis²¹⁴, który wyraźnie wykluczał możliwość posłużenia się przez prawodawcę Unii art. 18 ust. 2 WE (obecnie art. 21 ust. 2 TFUE) jako podstawą prawną przyjęcia między innymi „postanowień dotyczących paszportów [i] dowodów tożsamości”. Jednocześnie jednak traktat ten przyznał Unii wyraźnie uprawnienie do działania w tej dziedzinie w art. 77 ust. 3 TFUE, poddając przyjęcie środków w tej dziedzinie specjalnej procedurze ustawodawczej, w szczególności jednomyślnemu stanowieniu przez Radę.

²¹¹ Prawo, o którym mowa w art. 20 ust. 2 lit. a) TFUE. Zwane dalej „prawem do swobodnego przemieszczania się i pobytu”.

²¹² Zgodnie z tym postanowieniem, „[j]eżeli działanie Unii okazuje się niezbędne do ułatwienia wykonywania prawa, o którym mowa w artykule 20 ustęp 2 litera a), a Traktaty nie przewidują stosownych uprawnień do działania w tym zakresie, Rada, stanowiąc zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, może przyjąć przepisy dotyczące paszportów, dowodów tożsamości, dokumentów pobytowych lub jakichkolwiek innych podobnych dokumentów. Rada stanowi jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim”.

²¹³ Mianowicie przepisy dotyczące paszportów, dowodów tożsamości, dokumentów pobytowych lub jakichkolwiek innych podobnych dokumentów (zwane dalej „przepisami dotyczącymi paszportów i dowodów tożsamości”).

²¹⁴ Poprzednio zawarty w art. 18 ust. 3 WE.

W tych okolicznościach wspomniane uchylenie nie może oznaczać, że od tej pory jest możliwe przyjmowanie przepisów dotyczących paszportów i dowodów tożsamości na podstawie art. 21 ust. 2 TFUE. Przeciwnie, z rozwoju historycznego wynika, że autorzy traktatów zamierzali w art. 77 ust. 3 TFUE powierzyć Unii bardziej szczegółową kompetencję do przyjmowania takich przepisów mających na celu ułatwienie wykonywania prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu, niż bardziej ogólna kompetencja przewidziana w art. 21 ust. 2 TFUE.

Po drugie, wskazówkę, zgodnie z którą art. 77 ust. 3 TFUE ma zastosowanie, „[jeżeli] [t]raktaty nie przewidują stosownych uprawnień do działania w tym zakresie”, Trybunał zinterpretował w ten sposób, że wskazane uprawnienia do działania są uprawnieniami przyznanymi nie w postanowieniu o bardziej ogólnym zakresie, takim jak art. 21 ust. 2 TFUE, lecz w postanowieniu jeszcze bardziej szczegółowym.

Trybunał wywiódł stąd, że rozporządzenie 2019/1157 mogłoby zostać przyjęte na podstawie art. 21 ust. 2 TFUE tylko wtedy, gdyby główny lub dominujący cel lub element składowy tego rozporządzenia sytuował się poza szczególnym zakresem stosowania art. 77 ust. 3 TFUE, który dotyczy wydawania paszportów, dowodów tożsamości, dokumentów pobytowych lub jakichkolwiek innych podobnych dokumentów w celu ułatwienia wykonywania prawa do swobodnego przemieszczania i pobytu.

Z głównego zaś celu i z głównych elementów składowych rozporządzenia 2019/1157 wynika, że jest ono objęte szczególnym zakresem stosowania art. 77 ust. 3 TFUE. Tym samym, przyjmując to rozporządzenie na podstawie art. 21 ust. 2 TFUE i zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, prawodawca Unii zastosował błędną podstawę prawną, co może prowadzić do nieważności tego rozporządzenia.

W przedmiocie drugiej podstawy nieważności, dotyczącej naruszenia art. 35 ust. 10 RODO

Po wskazaniu, że rozporządzenie 2019/1157 nie przeprowadza żadnej operacji stosowanej do danych osobowych, a jedynie przewiduje przeprowadzenie przez państwa członkowskie niektórych operacji przetwarzania w przypadku wniosku o wydanie dowodu osobistego, Trybunał stwierdził, że przyjęcie rozporządzenia 2019/1157 nie wymagało stosowania art. 35 ust. 1 RODO²¹⁵. Skoro art. 35 ust. 10 RODO wprowadza odstępstwo od tego ostatniego przepisu, przyjęcie rozporządzenia 2019/1157 nie mogło zatem naruszyć wspomnianego art. 35 ust. 10.

W przedmiocie trzeciej podstawy nieważności, dotyczącej naruszenia art. 7 ust. 8 Karty

W pierwszej kolejności Trybunał wskazał, że przewidziany w art. 3 ust. 5 rozporządzenia 2019/1157 obowiązek umieszczania dwóch pełnych odcisków palców w nośniku danych dowodów osobistych wydawanych przez państwa członkowskie stanowi ograniczenie zarówno prawa do poszanowania życia prywatnego, jak i prawa do ochrony danych osobowych, ustanowionych odpowiednio w art. 7 i 8 Karty²¹⁶. Ponadto obowiązek ten wymaga uprzedniego przeprowadzenia dwóch następujących po sobie operacji przetwarzania danych osobowych, a mianowicie pobierania tych odcisków od osoby, której dane dotyczą, oraz ich tymczasowego gromadzenia na potrzeby personalizacji dowodów osobistych, które to operacje stanowią również ograniczenia praw zapisanych w art. 7 i 8 Karty.

W drugiej kolejności Trybunał zbadał zasadność i proporcjonalność przedmiotowych ograniczeń.

²¹⁵ Przepis ten przewiduje po stronie administratora odpowiedzialnego za przetwarzanie danych osobowych, które z dużym prawdopodobieństwem może powodować wysokie ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych, obowiązek dokonania, przed rozpoczęciem przetwarzania, oceny skutków planowanych operacji przetwarzania dla ochrony danych osobowych.

²¹⁶ Wspomniane ograniczenia wykonywania praw podstawowych gwarantowanych w art. 7 i 8 Karty oraz obowiązek umieszczania dwóch pełnych odcisków na nośniku danych dowodów osobistych będą dalej zwane, odpowiednio, „przedmiotowymi ograniczeniami” i „przedmiotowym środkiem”.

W tej kwestii stwierdził on z jednej strony, że przedmiotowe ograniczenia są zgodne z zasadą legalności i nie naruszają istoty praw podstawowych ustanowionych w art. 7 i 8 Karty.

Z drugiej strony, co się tyczy zasady proporcjonalności, Trybunał uściślił, po pierwsze, że przedmiotowy środek służy realizacji kilku celów interesu ogólnego uznawanych przez Unię, mianowicie zwalczaniu wytwarzania fałszywych dowodów osobistych i oszustw dotyczących tożsamości oraz interoperacyjności systemów weryfikacji oraz jest odpowiedni do realizacji tych celów. Umieszczenie odcisków palców w dowodach osobistych utrudnia bowiem wytwarzanie fałszywych dowodów osobistych. Pozwala ono również zweryfikować w wiarygodny sposób autentyczność dowodu osobistego i tożsamość posiadacza dowodu, zmniejszając w ten sposób ryzyko oszustwa. Jeżeli chodzi o cel polegający na interoperacyjności systemów weryfikacji dowodów osobistych, wykorzystanie pełnych odcisków palców pozwala zapewnić kompatybilność ze wszystkimi zautomatyzowanymi systemami identyfikacji odcisków palców wykorzystywanymi przez państwa członkowskie, nawet jeżeli w systemach tych niekoniecznie stosuje się ten sam mechanizm identyfikacji.

Po drugie Trybunał stwierdził, że przedmiotowe ograniczenia mieszczą się w granicach tego, co bezwzględnie konieczne dla realizacji zamierzonych celów.

Wreszcie, jeżeli chodzi o samą zasadę umieszczania odcisków palców na nośniku danych dowodów osobistych, to mamy do czynienia z wiarygodnym i skutecznym środkiem służącym ustaleniu w sposób pewny tożsamości danej osoby. W szczególności samo umieszczenie wizerunku twarzy stanowiłoby mniej skuteczny środek identyfikacji niż umieszczenie, oprócz tego wizerunku, dwóch odcisków palców, ponieważ rozmaite czynniki mogą zmienić cechy anatomiczne twarzy. Proces wykorzystywany do pobierania tych odcisków jest ponadto łatwy do wdrożenia.

Jeżeli chodzi o umieszczenie dwóch pełnych odcisków palców zamiast niektórych elementów charakterystycznych tych odcisków, to oprócz tego, że ta druga możliwość nie daje takich samych gwarancji jak pełny odcisk palca, umieszczenie pełnego odcisku jest również niezbędne dla interoperacyjności systemów weryfikacji dokumentów identyfikacyjnych. Państwa członkowskie stosują bowiem różne technologie identyfikacji odcisków palców. Umieszczenie na nośniku danych dowodu osobistego tylko niektórych cech charakterystycznych odcisku palca skutkowałoby zagrożeniem realizacji celu polegającego na interoperacyjności.

Po trzecie Trybunał uznał, że – zważywszy na charakter przedmiotowych danych, charakter i zasady operacji przetwarzania oraz przewidziane mechanizmy zabezpieczające – wprowadzone w ten sposób ograniczenia praw podstawowych zapisanych w art. 7 i 8 Karty nie mają wagi nieproporcjonalnej w stosunku do znaczenia zamierzonych celów, lecz przeciwnie, przedmiotowy środek opiera się na odpowiedniej równowadze zamierzonych celów z jednej strony i wchodzących w grę praw podstawowych z drugiej strony.

X. Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych

1. Europejski nakaz aresztowania²¹⁷

Wyrok z dnia 29 lipca 2024 r., Breian (C-318/24 PPU, [EU:C:2024:658](#))

Odesłanie prejudycjalne – Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych – Europejski nakaz aresztowania – Decyzja ramowa 2002/584/WSiSW – Przekazanie osób, których dotyczy nakaz, wydającym nakaz organom sądowym – Przestrzeganie praw podstawowych – Systemowe lub ogólne nieprawidłowości dotyczące niezawisłości władzy sądowniczej wydającego nakaz państwa członkowskiego – Nieprawidłowości dotyczące braku dowodu na złożenie ślubowania przez sędziów – Zakaz niehumanitarnego lub poniżającego traktowania – Warunki pozbawienia wolności w wydającym nakaz państwie członkowskim – Ocena przez wykonującego nakaz organ sądowy – Odmowa wykonania europejskiego nakazu aresztowania przez wykonującego nakaz organ sądowy – Skutki tej odmowy dla wykonującego nakaz organu sądowego innego państwa członkowskiego

W kontekście pilnej sprawy prejudycjalnej Trybunał, do którego w trybie prejudycjalnym zwrócił się Curtea de Apel Braşov (sąd apelacyjny w Braşowie, Rumunia), sprecyzował swoje orzecznictwo dotyczące podstawy odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania (ENA) odnoszącej się do ryzyka naruszenia praw podstawowych danej osoby w wypadku przekazania jej organom rumuńskim.

W dniu 17 grudnia 2020 r. sąd apelacyjny w Braşowie wydał ENA przeciwko P.P.R. w celu wykonania kary pozbawienia wolności. Zatrzymany we Francji w 2022 r., P.P.R. nie został jednak przekazany organom rumuńskim. Wyrokiem z dnia 29 listopada 2023 r. cour d'appel de Paris (sąd apelacyjny w Paryżu, Francja) odmówił wykonania ENA ze względu na istnienie ryzyka naruszenia prawa podstawowego do rzetelnego procesu przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy²¹⁸. Zdaniem tego sądu istnieją systemowe i ogólne nieprawidłowości dotyczące władzy sądowniczej w Rumunii, ponieważ miejsce przechowywania protokołów złożenia ślubowania przez sędziów jest niepewne, co rodzi wątpliwości co do prawidłowego składu sądów tego państwa członkowskiego. Ponadto w tym przypadku nie można odnaleźć protokołu złożenia ślubowania przez jednego z sędziów składu, który wymierzył karę pozbawienia wolności, a inny sędzia tego samego składu złożył jedynie ślubowanie przy powołaniu go na stanowisko prokuratora. Ponadto decyzją izby ds. wniosków Komisji Kontroli Kartotek Interpolu (KKK) międzynarodowy list gończy dotyczący P.P.R. został usunięty z bazy danych Interpolu ze względu na to, że dotyczące go dane nie były zgodne z regułami Interpolu dotyczącymi przetwarzania danych osobowych. Unaocznilo to zdaniem tego sądu istnienie poważnych obaw między innymi co do poszanowania zasad praw podstawowych w postępowaniu toczącym się wobec P.P.R. w Rumunii.

W dniu 29 kwietnia 2024 r. P.P.R. został zatrzymany na Malcie na podstawie wydanego przeciwko niemu ENA. W tym samym dniu wykonujący nakaz maltański organ sądowy zwrócił się do sądu odsyłającego o informacje uzupełniające, wskazując, że P.P.R. powołał się na wyrok sądu apelacyjnego w Paryżu z dnia 29 listopada 2023 r.

²¹⁷ W niniejszej sekcji należy również przywołać wyrok z dnia 29 lipca 2024 r., (wielka izba), **Alchaster** (C-202/24, [EU:C:2024:649](#)), omówiony w sekcji XIX.2 „Treść i zakres”.

²¹⁸ Prawo to jest zapisane w art. 47 akapit drugi Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”).

Następnie, w dniu 20 maja 2024 r., sąd maltański zdecydował nie przekazywać P.P.R. organom rumuńskim, gdyż uznał, że dostępne mu informacje dotyczące warunków pozbawienia wolności w Rumunii nie pozwalają na stwierdzenie, że zakaz niehumanitarnego i poniżającego traktowania albo karania, przewidziany w art. 4 Karty, będzie przestrzegany w przypadku przekazania P.P.R. tym organom.

W tych okolicznościach sąd odsyłający postanowił zwrócić się do Trybunału z kilkoma pytaniami prejudycjalnymi, które zasadniczo dotyczyły: przede wszystkim, skutków, jakie dla innych organów wykonujących nakaz i dla organu wydającego nakaz wywołuje decyzja organu wykonującego o odmowie wykonania ENA; następnie, podstaw uzasadniających decyzje wykonujących nakaz organów francuskiego i maltańskiego o odmowie wykonania ENA wydanego przez organ wydający nakaz; wreszcie – jego własnego obowiązku wystąpienia do Trybunału w trybie prejudycjalnym w następstwie takiej odmowy, a także jego własnego prawa do udziału w postępowaniu przed organem wykonującym ENA.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności, co się tyczy skutków decyzji o odmowie wykonania ENA dla innych organów wykonujących nakaz, Trybunał zauważył, że decyzja ramowa dotycząca ENA²¹⁹ nie przewiduje możliwości lub obowiązku odmowy przez wykonujący nakaz organ państwa członkowskiego wykonania ENA z tego tylko powodu, że organ wykonujący nakaz innego państwa członkowskiego odmówił jego wykonania, bez samodzielnego sprawdzenia, czy istnieje podstawa uzasadniająca odmowę jego wykonania. Tak więc wykonujący nakaz organ państwa członkowskiego nie jest zobowiązany odmówić wykonania ENA, jeżeli wykonujący nakaz organ innego państwa członkowskiego uprzednio odmówił jego wykonania na tej podstawie, że przekazanie danej osoby mogłoby naruszyć prawo podstawowe do rzetelnego procesu sądowego. Niemniej jednak w ramach własnego badania istnienia podstawy odmowy wykonania nakazu organ ten powinien uwzględnić podstawy uzasadniające decyzję o odmowie wykonania wydaną przez pierwszy organ wykonujący nakaz.

Jeżeli chodzi o skutki tej decyzji dla organu wydającego nakaz, Trybunał zauważył, że decyzja ramowa 2002/584 nie wyklucza możliwości podtrzymania przez organ wydający nakaz wniosku o przekazanie na podstawie ENA mimo że doszło do odmowy wykonania tego nakazu. O ile jednak organ wydający nakaz nie jest w następstwie takiej odmowy zobowiązany do uchylenia swojego ENA, o tyle decyzja o odmowie jego wykonania powinna jednak wzbudzić czujność tego organu. W szczególności nie może on, w braku zmiany okoliczności, utrzymać europejskiego nakazu aresztowania, jeżeli wykonujący nakaz organ sądowy zgodnie z prawem odmówił²²⁰ jego wykonania ze względu na rzeczywiste ryzyko naruszenia prawa podstawowego do rzetelnego procesu sądowego. Natomiast w braku takiego ryzyka, zwłaszcza w następstwie zmiany okoliczności, sam fakt, że organ wykonujący odmówił wykonania wspomnianego ENA, nie może sam w sobie stać na przeszkodzie utrzymaniu tego nakazu przez wydający nakaz organ sądowy. Ponadto do organu tego należy zbadanie, czy w świetle konkretnych okoliczności danej sprawy utrzymanie ENA ma charakter proporcjonalny.

W drugiej kolejności, w odniesieniu do podstaw uzasadniających decyzje wykonujących nakaz organów francuskiego i maltańskiego o odmowie wykonania przedmiotowego ENA, Trybunał przypomniał, po pierwsze, że w celu ustalenia istnienia rzeczywistego ryzyka naruszenia prawa

²¹⁹ 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”).

²²⁰ Artykuł 1 ust. 3 dyrektywy 2002/584 stanowi: „Niniejsza decyzja ramowa nie skutkuje modyfikacją obowiązku poszanowania praw podstawowych i podstawowych zasad prawa zawartych w art. 6 Traktatu o Unii Europejskiej”.

podstawowego do rzetelnego procesu sądowego ze względu na systemowe lub ogólne nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu sądownictwa wydającego nakaz państwa członkowskiego, organ wykonujący nakaz powinien oprzeć swoje badanie jednocześnie na obiektywnych, wiarygodnych, dokładnych i należycie zaktualizowanych informacjach dotyczących funkcjonowania tego systemu, jak również na konkretnej i dokładnej analizie indywidualnej sytuacji osoby, której dotyczy nakaz. Decyzja KKK dotycząca sytuacji osoby objętej ENA²²¹ nie jest zatem wystarczająca, by uzasadnić odmowę wykonania tego ENA. Jednak wykonujący nakaz organ sądowy może uwzględnić taką decyzję w celu rozstrzygnięcia, czy należy odmówić wykonania ENA.

Po drugie, Trybunał uznał, że organ sądowy wykonujący ENA wydany w celu wykonania kary nie może odmówić wykonania tego ENA na tej podstawie, że nie można odnaleźć protokołu złożenia ślubowania przez jednego z sędziów składu, który orzekł tę karę, lub ze względu na okoliczność, że inny sędzia tego składu złożył jedynie ślubowanie przy powołaniu go na stanowisko prokuratora. Nie każda bowiem nieprawidłowość w trakcie procedury powołania sędziego lub podczas obejmowania przez niego urzędu może podawać w wątpliwość niezawisłość i bezstronność tego sędziego, a tym samym posiadanie przez skład orzekający, w którym zasiada, statusu „niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy” w rozumieniu prawa Unii. W szczególności nie może stanowić systemowej lub ogólnej nieprawidłowości w odniesieniu do niezawisłości władzy sądowniczej okoliczność, że prawo krajowe państwa członkowskiego przewiduje ewentualnie, iż prokurator, który złożył ślubowanie w chwili objęcia stanowiska, nie musi składać ponownie ślubowania przy późniejszym powołaniu go na urząd sędziego. Ponadto niepewność co do miejsca przechowywania protokołów złożenia ślubowania przez sędziów państwa członkowskiego lub brak możliwości zlokalizowania tych protokołów, w szczególności jeżeli upłynęło kilka lat od złożenia ślubowania przez danego sędziego, nie mogą same w sobie i w braku innych istotnych wskazówek świadczyć o tym, że sędziowie, o których mowa, wykonywali swoje funkcje, nigdy nie złożąwszy wymaganego ślubowania. W każdym razie nie można uznać, że niepewność co do tego, czy sędziowie państwa członkowskiego złożyli przed objęciem urzędu ślubowanie przewidziane w prawie wewnętrznym, stanowi systemową lub ogólną nieprawidłowość w zakresie niezawisłości władzy sądowniczej w tym państwie członkowskim, jeżeli prawo krajowe przewiduje skuteczne środki prawne umożliwiające powołanie się na ewentualne niezłożenie ślubowania przez sędziów, którzy wydali określony wyrok, i uzyskanie w ten sposób uchylenia tego wyroku. Do sądu odsyłającego będzie należało zbadanie, czy takie środki prawne istnieją w prawie rumuńskim.

Po trzecie, Trybunał orzekł, że badając warunki pozbawienia wolności w wydającym nakaz państwie członkowskim, wykonujący nakaz organ sądowy nie może odmówić wykonania ENA, opierając się na elementach dotyczących warunków pozbawienia wolności w zakładach penitencjarnych wydającego nakaz państwa członkowskiego, które sam zgromadził i co do których nie zwrócił się do wydającego nakaz organu sądowego o informacje uzupełniające. Ponadto wykonujący nakaz organ sądowy nie może stosować wyższego standardu w zakresie warunków pozbawienia wolności niż ten gwarantowany w art. 4 Karty. W tym względzie sam brak sporządzenia „dokładnego planu wykonania kary” lub „dokładnych kryteriów celem określenia danego systemu wykonania kary” nie wchodzi w zakres pojęcia „niehumanitarnego lub poniżającego traktowania” w rozumieniu art. 4 Karty.

Przy założeniu, że sporządzenie takiego planu lub takich kryteriów jest wymagane w wykonującym nakaz państwie członkowskim, na podstawie zasady wzajemnego zaufania państwa członkowskie mogą być zobowiązane przyjmować domniemanie przestrzegania praw podstawowych przez inne państwa członkowskie, a tym samym nie mogą one w szczególności wymagać od innego państwa członkowskiego poziomu ochrony krajowej praw podstawowych wyższego od poziomu zapewnionego

²²¹ W tym wypadku KKK zarządziła w drodze swej decyzji usunięcie międzynarodowego listu gończego dotyczącego P.P.R. z powodu naruszenia unormowań Interpolu dotyczących przetwarzania danych osobowych.

w prawie Unii. W związku z tym wykonujący nakaz organ sądowy nie może odmówić przekazania osoby, której dotyczy nakaz, z tego tylko powodu, że wydający nakaz organ sądowy nie przekazał jej „dokładnego planu wykonania kary” lub „dokładnych kryteriów celem określenia danego systemu wykonania kary”.

W trzeciej i ostatniej kolejności, w odniesieniu do obowiązków i praw wydającego nakaz organu sądowego, Trybunał wyjaśnił, że, po pierwsze, organ ten nie jest zobowiązany do wystąpienia do Trybunału w trybie prejudycjalnym przed podjęciem decyzji – w świetle podstaw, które skłoniły wykonujący nakaz organ sądowy do odmowy wykonania ENA – o uchyleniu wspomnianego nakazu aresztowania lub o jego utrzymaniu, chyba że wydane przez niego orzeczenie nie będzie podlegać zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, w którym to przypadku jest on co do zasady zobowiązany do skierowania sprawy do Trybunału. Organ ten może być zwolniony z tego obowiązku wyłącznie w sytuacji, gdy stwierdzi, że podniesione pytanie nie ma znaczenia dla sprawy, albo że dany przepis prawa Unii został już zinterpretowany przez Trybunał lub że prawidłowa wykładnia prawa Unii jest tak oczywista, iż nie pozostawia miejsca na jakiegokolwiek racjonalne wątpliwości. Po drugie Trybunał uznał, że organ sądowy wydający ENA nie dysponuje prawem udziału jako strona w postępowaniu dotyczącym wykonania tego ENA przed wykonującym nakaz organem sądowym. Taki udział nie jest bowiem niezbędny do zapewnienia poszanowania zasad wzajemnego uznawania i lojalnej współpracy, które leżą u podstaw funkcjonowania mechanizmu ENA.

2. Europejski nakaz dochodzeniowy w sprawach karnych

Wyrok z dnia 30 kwietnia 2024 r. (wielka izba), M.N. (EncroChat) (C-670/22, [EU:C:2024:372](#))

Odesłanie prejudycjalne – Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych – Dyrektywa 2014/41/UE – Europejski nakaz dochodzeniowy w sprawach karnych – Uzyskanie materiału dowodowego, którym właściwe organy państwa wykonującego już dysponują – Warunki wydania – Usługa szyfrowanej komunikacji – EncroChat – Konieczność wydania nakazu przez sędziego – Wykorzystanie materiału dowodowego uzyskanego z naruszeniem prawa Unii

Rozpatrzwszy w składzie wielkiej izby wnioski Landgericht Berlin (sądu krajowego w Berlinie, Niemcy) o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, Trybunał orzekł w przedmiocie warunków wydania przez prokuratora europejskiego nakazu dochodzeniowego (zwanego dalej „END”) w sprawach karnych, w sytuacji gdy organ wydający państwa członkowskiego chce, by inne państwo członkowskie przekazało mu dane z przechwyconych przekazów telekomunikacyjnych, którymi już dysponuje. Trybunał wyjaśnił również konsekwencje naruszenia uregulowań Unii w tym zakresie dla wykorzystywania tych danych.

W ramach postępowania przygotowawczego prowadzonego przez organy francuskie okazało się, że osoby ścigane używały szyfrujących telefonów komórkowych wykorzystujących usługę „EncroChat”, aby popełniać przestępstwa związane głównie z nielegalnym obrotem środkami odurzającymi. Usługa ta pozwalała na korzystanie, za pośrednictwem serwera znajdującego się we Francji, z szyfrowanej komunikacji, niemożliwej do przechwycenia przy wykorzystaniu tradycyjnych metod dochodzeniowych.

Wiosną 2020 r. za zgodą sądu francuskiego na wspomnianym serwerze zainstalowano stworzone przez francusko-niderlandzki zespół dochodzeniowo-śledczy oprogramowanie typu „koń trojański”,

a następnie z tego serwera zainstalowano je na telefonach komórkowych użytkowników w 122 krajach, w tym na około 4600 w Niemczech.

Podczas konferencji zorganizowanej przez Eurojust²²² w marcu 2020 r. przedstawiciele organów francuskich i niderlandzkich poinformowali organy innych państw członkowskich o planowanej przez nich operacji przechwycenia danych, w tym danych pochodzących z telefonów komórkowych znajdujących się poza terytorium francuskim. Przedstawiciele Bundeskriminalamt (federalnego urzędu policji kryminalnej, Niemcy, zwanego dalej „BKA”) i Generalstaatsanwaltschaft Frankfurt am Main (prokuratury generalnej we Frankfurcie nad Menem, Niemcy, zwanej dalej „prokuraturą generalną we Frankfurcie”) wykazali zainteresowanie danymi niemieckich użytkowników.

Pomiędzy czerwcem 2020 r. a lipcem 2021 r. w ramach postępowania wszczętego przeciwko nieznanym sprawcom prokuratura generalna we Frankfurcie zwróciła się w drodze END z wnioskiem do organów francuskich o zgodę na wykorzystywanie bez ograniczeń w postępowaniach karnych zgromadzonych przez te organy danych. Uzasadniła ona swój wniosek, informując, iż Europol powiadomił BKA, że wiele bardzo poważnych przestępstw, zostało w Niemczech popełnionych przy użyciu telefonów komórkowych korzystających z usługi „EncroChat” oraz że niezidentyfikowane jeszcze w tym momencie osoby są podejrzewane o planowanie i popełnianie w Niemczech takich przestępstw przy wykorzystaniu szyfrowanej komunikacji. Francuski sąd wydał zgodę na przekazanie i wykorzystanie w postępowaniu sądowym danych przechwycionych od użytkowników niemieckich.

Następnie prokuratura generalna we Frankfurcie przydzieliła prokuratorom lokalnym wydzielone postępowania przygotowawcze, między innymi postępowanie przeciwko M.N. W ramach jednego z postępowań karnych wszczętych przed sądem odsyłającym sąd ten zastanawia się nad zgodnością z prawem wspomnianych END w świetle dyrektywy 2014/41²²³ i nad konsekwencjami ewentualnego naruszenia prawa Unii dla wykorzystania w tym postępowaniu przechwycionych danych. Wobec tego sąd ten postanowił zwrócić się do Trybunału w trybie prejudycjalnym.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał przypominał, że pojęcie „organu wydającego” w rozumieniu dyrektywy 2014/41 nie ogranicza się do sędziów. Artykuł 2 lit. c) ppkt (i) tej dyrektywy wymienia bowiem prokuratora wśród organów, które mogą być „organem wydającym”, o ile tylko są organami właściwymi w danej sprawie. W związku z tym, skoro zgodnie z prawem państwa wydającego prokurator jest właściwy, w sytuacji czysto wewnętrznej w tym państwie, do zarządzenia przeprowadzenia czynności dochodzeniowej mającej na celu przekazanie materiału dowodowego, którym właściwe organy krajowe już dysponują, wchodzi on w zakres pojęcia „organu wydającego” do celów wydania END mającego na celu przekazanie materiału dowodowego, którym właściwe organy państwa wykonującego już dysponują.

W drugiej kolejności, z art. 6 ust. 1 dyrektywy 2014/41 wynika, że END mający na celu przekazanie materiału dowodowego uzyskanego tak jak materiał będący przedmiotem postępowania głównego, którym właściwe organy państwa wykonującego już dysponują, musi spełniać wszystkie warunki przewidziane w stosownym wypadku w prawie państwa wydającego w odniesieniu do przekazania takiego materiału dowodowego w sytuacji czysto wewnętrznej w tym państwie.

Natomiast o ile art. 6 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2014/41 ma na celu zapobieganie obchodzeniu przepisów i gwarancji przewidzianych w prawie państwa wydającego, o tyle nie wymaga on, w tym w sytuacji takiej jak sytuacja będąca przedmiotem postępowania głównego, w której kwestionowane dane

²²² Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych.

²²³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/41/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie europejskiego nakazu dochodzeniowego w sprawach karnych (Dz.U. 2014, L 130, s. 1).

zostały zgromadzone przez właściwe organy państwa wykonującego na terytorium państwa wydającego i w jego interesie – aby wydanie END mającego na celu przekazanie materiału dowodowego, którym właściwe organy państwa wykonującego już dysponują, było uzależnione od tych samych wymogów materialnych co mające zastosowanie w państwie wydającym w zakresie gromadzenia owego materiału dowodowego.

Ponadto w świetle zasady wzajemnego uznawania wyroków i orzeczeń stanowiącej niezbędną podstawę współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, której elementem jest dyrektywa 2014/41, organ wydający nie jest uprawniony do oceny prawidłowości odrębnego postępowania, w ramach którego wykonujące państwo członkowskie zgromadziło materiał dowodowy, którym już dysponuje i którego przekazania domaga się organ wydający.

Poza tym Trybunał wyjaśnił, że po pierwsze, art. 6 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2014/41 nie wymaga, aby wydanie takiego END było koniecznie uzależnione od istnienia – wobec każdej osoby, której dotyczy postępowanie – opartego na konkretnych faktach domniemania popełnienia poważnego przestępstwa, w chwili gdy zarządza się wydanie tego END, jeżeli wymóg taki nie wynika z prawa państwa wydającego w odniesieniu do przekazania materiału dowodowego pomiędzy prokuraturami krajowymi. Po drugie, przepis ten nie sprzeciwia się także wydaniu END, jeżeli integralności przechwyconych danych nie można na tym etapie zweryfikować ze względu na poufność technologii, która pozwoliła na ich przechwycenie, pod warunkiem że w późniejszym postępowaniu karnym zagwarantuje się prawo do rzetelnego procesu. Integralność przekazanego materiału dowodowego można bowiem co do zasady ocenić jedynie w chwili, gdy właściwe organy rzeczywiście dysponują już przedmiotowym materiałem dowodowym.

W trzeciej kolejności Trybunał wskazał, że niejawnie dostanie się do urządzeń końcowych, mające na celu wydobyć dane o ruchu, lokalizacji i komunikacji z usługi łączności internetowej, stanowi „przechwytywanie przekazów telekomunikacyjnych” w rozumieniu art. 31 ust. 1 dyrektywy 2014/41, o którym to przechwytywaniu należy powiadomić organ wyznaczony w tym celu przez państwo członkowskie, na którego terytorium znajduje się osoba, której dotyczy przechwytywanie. W sytuacji gdy przechwytyujące państwo członkowskie nie może zidentyfikować właściwego organu powiadamianego państwa członkowskiego, powiadomienie to można skierować do któregośkolwiek organu powiadamianego państwa członkowskiego, uznanego za stosowny przez przechwytyujące państwo członkowskie.

Zgodnie z art. 31 ust. 3 dyrektywy 2014/41 właściwy organ powiadamianego państwa członkowskiego może, w sytuacji gdy przechwytywanie nie byłoby dozwolone w podobnej sprawie krajowej, zasygnalizować, że operacja przechwytywania nie może zostać przeprowadzona lub musi zostać zakończona, a nawet, że materiały już przechwycone nie mogą zostać wykorzystane lub mogą zostać wykorzystane wyłącznie na warunkach określonych przez to państwo członkowskie. Artykuł 31 dyrektywy 2014/41 ma wobec tego na celu nie tylko zagwarantowanie poszanowania suwerenności powiadamianego państwa członkowskiego, lecz także ochronę praw osób, wobec których prowadzi się taką czynność przechwytywania przekazów telekomunikacyjnych.

W ostatniej kolejności Trybunał podkreślił, że wyłącznie do prawa krajowego należy co do zasady określenie przepisów dotyczących dopuszczalności i oceny, w ramach postępowania karnego, informacji i dowodów uzyskanych w sposób sprzeczny z prawem Unii.

Jednakże art. 14 ust. 7 dyrektywy 2014/41 nakłada na państwa członkowskie obowiązek zagwarantowania, bez uszczerbku dla stosowania krajowych przepisów proceduralnych, by w postępowaniu karnym wszczętym w państwie wydającym przy ocenie materiału dowodowego uzyskanego za pomocą END przestrzegane było prawo do obrony i do rzetelnego postępowania. W związku z tym, jeżeli sąd uzna, że strona nie jest w stanie skutecznie ustosunkować się do takiego

dowodu, który mógłby mieć decydujący wpływ na ocenę okoliczności faktycznych, sąd ten stwierdza naruszenie prawa do rzetelnego procesu i wyklucza ten dowód.

3. Przetwarzanie danych osobowych przez Europol

Wyrok z dnia 5 marca 2024 r. (wielka izba), Kočner/Europol (C-755/21 P, [EU:C:2024:202](#))

Odwołanie – Współpraca organów ścigania – Rozporządzenie (UE) 2016/794 – Artykuł 49 ust. 3 i art. 50 – Ochrona danych osobowych – Niezgodne z prawem przetwarzanie danych – Postępowanie karne wszczęte na Słowacji przeciwko wnoszącemu odwołanie – Ekspertyza przeprowadzona przez Agencję Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol) na potrzeby dochodzenia – Pobranie danych z telefonów komórkowych i nośnika pamięci USB należących do wnoszącego odwołanie – Ujawnienie tych danych – Krzywda – Skarga o zadośćuczynienie – Charakter odpowiedzialności pozaumownej

Trybunał w składzie wielkiej izby, który rozpoznał odwołanie M. Kočnera, wnoszącego odwołanie, od wyroku Sądu w sprawie Kočner/Europol²²⁴, częściowo je uwzględnił i dokonał uściślenia charakteru odpowiedzialności pozaumownej Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (zwanej dalej „Europolem”) na mocy art. 50 rozporządzenia 2016/794²²⁵, interpretowanego w świetle motywu 57 tego rozporządzenia.

Europol, w ramach dochodzenia prowadzonego przez słowackie organy po dokonanych na Słowacji w 2018 r. zabójstwie dziennikarza i jego narzeczonej, na wniosek Národná kriminálna agentúra (krajowej agencji ds. zwalczania przestępczości, Słowacja, zwanej dalej „NAKA”) udzielił wsparcia tym organom. Dokonał w szczególności pobrania danych zapisanych w dwóch telefonach komórkowych, które miały należeć do wnoszącego odwołanie. W dniu 23 października 2018 r. Europol przekazał NAKA twardy dysk zawierający zaszyfrowane dane pochodzące z tych telefonów wraz z hasłem zabezpieczającym dostęp do nich. Ponadto w dniu 13 stycznia 2019 r. Europol przekazał NAKA sprawozdanie (zwane dalej „sprawozdaniem Europolu”), w którym między innymi nazwisko wnoszącego odwołanie zostało bezpośrednio powiązane z tzw. „listami członków mafii”.

W dniu 1 kwietnia 2019 r. słowackie organy karne wykorzystały te informacje w ramach postępowania karnego wszczętego przeciwko wnoszącemu odwołanie. W latach 2019 i 2020 różne artykuły prasowe i publikacje na stronach internetowych wspominały o bardzo obszernych informacjach dotyczących wnoszącego odwołanie pobranych między innymi z przedmiotowych telefonów. W szczególności na jednej stronie internetowej i w prasie słowackiej opublikowano zapis wymiany wiadomości o charakterze intymnym między wnoszącym odwołanie a jego przyjaciółką prowadzonej za pośrednictwem komunikatora oferującego konwersacje szyfrowane, zawartej we wspomnianych telefonach.

Po złożeniu zażalenia do Europolu wnoszący odwołanie wniósł do Sądu skargę o odszkodowanie opartą na art. 268 i 340 TFUE oraz na art. 50 ust. 1 rozporządzenia o Europolu, który ustanawia reżim

²²⁴ Wyrok z dnia 29 września 2021 r., Kočner/Europol (T-528/20, [EU:T:2021:631](#), zwany dalej „zaskarżonym wyrokiem”).

²²⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/794 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), zastępujące i uchylające 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, zwane dalej „rozporządzeniem o Europolu”).

odpowiedzialności z tytułu nieprawidłowego przetwarzania danych osobowych²²⁶. Skarga ta miała na celu uzyskanie zadośćuczynienia za krzywdę, jakich wnoszący odwołanie miał w swoim przekonaniu doznać w wyniku działań Europolu. W następstwie oddalenia wspomnianej skargi przez Sąd wnoszący odwołanie wniósł odwołanie od zaskarżonego wyroku. Odwołanie to było skierowane przeciwko oddaleniu, po pierwsze, żądania pierwszego, które dotyczyło zadośćuczynienia za krzywdę, jakiej wnoszący odwołanie miał doznać w wyniku ujawnienia danych osobowych pochodzących z przedmiotowych telefonów, a po drugie, żądania drugiego, które dotyczyło zadośćuczynienia za krzywdę, jakiej miał on doznać w wyniku umieszczenia jego nazwiska na tzw. „listach członków mafii”.

Ocena Trybunału

Trybunał zbadał najpierw zarzuty podniesione przeciwko zaskarżonemu wyrokowi.

Jeśli chodzi o krzywdę będącą wynikiem podania do publicznej wiadomości danych osobowych pochodzących z przedmiotowych telefonów, Trybunał uściślił charakter reżimu odpowiedzialności ustanowionego w art. 50 ust. 1 rozporządzenia o Europolu.

W pierwszej kolejności Trybunał wskazał, że z analizy brzmienia tego przepisu i celu realizowanego przez wspomniane rozporządzenie wynika, że owo rozporządzenie, interpretowane w świetle jego preambuły²²⁷, ustanawia, zgodnie z wolą prawodawcy Unii, celem zmniejszenia niepewności poszkodowanej osoby fizycznej co do podmiotu odpowiedzialnego, reżim odpowiedzialności solidarnej Europolu i zainteresowanego państwa członkowskiego. Za wykładnią tą przemawia kontekst, w który wpisuje się ów przepis. Artykuł 50 rozporządzenia o Europolu wprowadza bowiem szczególny reżim odpowiedzialności pozaumownej w odniesieniu do niezgodnego z prawem przetwarzania danych, który ma charakter derogacyjny względem ogólnych zasad odpowiedzialności pozaumownej przewidzianych w art. 49 tego samego rozporządzenia.

Trybunał wywiódł z tego, że art. 50 rozporządzenia o Europolu ustanawia reżim odpowiedzialności solidarnej Europolu i państwa członkowskiego, w którym wystąpiła szkoda powstała w wyniku niezgodnego z prawem przetwarzania danych.

W drugiej kolejności, co się tyczy przesłanek powstania odpowiedzialności na gruncie art. 50 rozporządzenia o Europolu, Trybunał przypomniał, że zgodnie z reżimem odpowiedzialności pozaumownej Unii określonym w art. 340 TFUE, do którego ów art. 50 nawiązuje, owa odpowiedzialność zależy od łącznego spełnienia szeregu przesłanek.

W tym względzie Trybunał zauważył, że w specyficznym kontekście rozporządzenia o Europolu z brzmienia jego art. 50 ust. 1 wynika, że osoba fizyczna, która zamierza dochodzić przed sądem odszkodowania, musi wykazać jedynie, że niezgodne z prawem przetwarzanie danych miało miejsce w ramach przewidzianej we wspomnianym rozporządzeniu współpracy między Europolem a państwem członkowskim.

Tę wykładnię literalną potwierdza cel art. 50 rozporządzenia o Europolu, którym jest, zgodnie z preambułą tego rozporządzenia, zaradzenie trudnościom, na które może być narażona zainteresowana osoba fizyczna, w ustaleniu, czy szkoda powstała w wyniku niezgodnego z prawem przetwarzania danych w ramach takiej współpracy jest konsekwencją działania Europolu, czy zainteresowanego państwa członkowskiego. Tymczasem nie można wymagać od tej osoby, by wykazała, komu: Europolowi czy zainteresowanemu państwu członkowskiemu, można przypisać tę szkodę, albo by pozwała do sądu oba te podmioty w celu uzyskania pełnego naprawienia szkody.

²²⁶ Artykuł 50 ust. 1 rozporządzenia o Europolu.

²²⁷ Motyw 57 preambuły.

W przeciwnym wypadku doszłoby do pozbawienia skuteczności (effet utile) wspomnianego art. 50 rozporządzenia o Europolu odczytywanego w świetle preambuły tego aktu.

Trybunał zauważył także, że prawodawca Unii przewidział, właśnie w celu uwzględnienia tych trudności dowodowych, w odniesieniu do naprawiania szkód powstałych w wyniku niezgodnego z prawem przetwarzania danych w ramach współpracy na mocy rozporządzenia o Europolu dwuetapowy mechanizm ustalania odpowiedzialności. Ten mechanizm, po pierwsze, zwalnia na pierwszym etapie zainteresowaną osobę fizyczną z obowiązku ustalenia tożsamości podmiotu, którego zachowanie leżało u źródła podnoszonej szkody, a po drugie, przewiduje na drugim etapie, że po zaspokojeniu roszczeń tej osoby „ostateczna odpowiedzialność” za tę szkodę powinna w stosownym przypadku zostać definitywnie rozstrzygnięta przez zarząd Europolu w ramach postępowania, w którym udział biorą jedynie Europol i zainteresowane państwo członkowskie.

Trybunał wywiódł z tego, że rozporządzenie o Europolu nie nakłada na zainteresowaną osobę fizyczną obowiązku ustalenia, który z podmiotów zaangażowanych w ową współpracę – Europol czy państwo członkowskie – dopuścił się zachowania stanowiącego takie niezgodne z prawem przetwarzanie. Aby pociągnąć Europol lub zainteresowane państwo członkowskie do odpowiedzialności tytułem odpowiedzialności solidarnej wystarczy, aby osoba ta wykazała, że miało miejsce niezgodne z prawem przetwarzanie danych, w wyniku którego poniosła ona szkodę.

Trybunał zauważył jednak, że pozwany podmiot zachowuje możliwość wykazania, za pomocą wszystkich dostępnych mu środków prawnych, iż jest wykluczone, by podnoszona szkodą pozostawała w związku z zarzucanym niezgodnym z prawem przetwarzaniem, które miało miejsce w ramach takiej współpracy, na przykład w sytuacji, gdy szkodą ta jest wcześniejsza względem takiego przetwarzania.

Na podstawie powyższych rozważań Trybunał stwierdził, że Sąd naruszył prawo w zakresie, w jakim błędnie uznał, że art. 50 ust. 1 rozporządzenia o Europolu, interpretowany w świetle jego preambuły, nie zwalnia zainteresowanej osoby fizycznej z obowiązku ustalenia, któremu z dwóch podmiotów zaangażowanych we współpracę można przypisać niezgodne z prawem przetwarzanie danych. W konsekwencji Trybunał uchylił zaskarżony wyrok w zakresie, w jakim Sąd oddalił żądanie pierwsze.

Jeśli chodzi o krzywdę objętą żądaniem drugim i wynikającą z umieszczenia nazwiska wnoszącego odwołanie na tzw. „listach członków mafii”, Trybunał zauważył, iż z zaskarżonego wyroku wynika, że sprawozdanie Europolu jest późniejsze względem podnoszonego przez wnoszącego odwołanie w ramach tego żądania drugiego zdarzenia wywołującego szkodę, a tym samym niezwiązane z tym zdarzeniem. Tymczasem wnoszący odwołanie nie wykazał, że w odniesieniu do ustaleń, na których zaskarżony wyrok opiera się w tym względzie, Sąd dopuścił się przeinaczenia dowodów lub naruszenia prawa. Trybunał uznał, że jest zatem wykluczone, aby krzywda podnoszona przez wnoszącego odwołanie w ramach żądania drugiego mogła być związana z ewentualnym niezgodnym z prawem przetwarzaniem danych w ramach współpracy między Europolem a organami słowackimi.

Co za tym idzie, Trybunał orzekł, że pomimo popełnienia przez Sąd naruszenia prawa przez to, że odrzucił on samą zasadę odpowiedzialności solidarnej Europolu w kontekście rozporządzenia o Europolu, wymóg, zgodnie z którym wnoszący odwołanie musi dowieść istnienia niezgodnego z prawem przetwarzania będącego źródłem wyrządzonej mu szkody, nie został w omawianym przypadku spełniony, skutkiem czego odpowiedzialność Europolu nie może w żadnym wypadku powstać zgodnie z żądaniem drugim. Trybunał stwierdził w związku z powyższym, że zarzut odwołania dotyczący nieuwzględnienia tego żądania należy oddalić jako bezskuteczny.

Następnie, wobec częściowego uchylenia zaskarżonego wyroku Trybunał, uznawszy, że stan postępowania pozwala na wydanie orzeczenia w przedmiocie skargi, stwierdził, że należy wydać orzeczenie w przedmiocie przedłożonego Sądowi sporu i z tego tytułu zbadać, czy przesłanki

powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii na podstawie art. 50 rozporządzenia o Europolu zostały spełnione w rozpatrywanym przypadku.

Co się tyczy wymogu naruszenia normy prawa Unii mającej na celu przyznanie uprawnień jednostkom Trybunał zauważył, że rozporządzenie o Europolu nakłada na Europol i na właściwe organy państw członkowskich wezwanych do współpracy z tą agencją Unii w ramach przeprowadzania postępowań karnych obowiązek ochrony jednostek przed niezgodnym z prawem przetwarzaniem ich danych osobowych²²⁸.

Z łącznej lektury szeregu przepisów rozporządzenia o Europolu Trybunał wywiódł, że wszelkie ujawnianie danych osobowych będących przedmiotem przetwarzania w ramach współpracy między Europolami a właściwymi organami krajowymi osobom nieupoważnionym do zapoznania się z nimi stanowi naruszenie normy prawa Unii mającej na celu przyznanie uprawnień jednostkom. Tak należy zakwalifikować w omawianym przypadku ujawnienie bez wymaganej zgody danych osobowych, jakie zawierają konwersacje o charakterze intymnym wnoszące odwołanie.

Co się tyczy wymogu wystarczająco istotnego naruszenia normy prawa Unii Trybunał przypomniał, że kryterium rozstrzygającym w tym względzie jest oczywiste i poważne przekroczenie granic przyznanego na mocy tej naruszonej normy zakresu uznania. Ponadto do celów przeprowadzenia oceny należy wziąć pod uwagę dziedzinę, warunki i kontekst, w ramach których przedmiotowy obowiązek spoczywa na zainteresowanym podmiocie. Poza tym należy mieć na uwadze w szczególności stopień jasności i precyzji naruszonej normy, a także zakres uznania, jaki naruszona norma pozostawia właściwemu organowi, złożoność sytuacji, które podlegają uregulowaniu, i trudności w stosowaniu czy interpretacji określonych aktów.

W omawianej sprawie Trybunał stwierdził istnienie takiego wystarczająco istotnego naruszenia. Po pierwsze bowiem przepisy rozporządzenia o Europolu nie pozostawiają podmiotom zaangażowanym we współpracę na podstawie tego rozporządzenia – Europolowi i państwu członkowskiemu – żadnego zakresu uznania co do spoczywającego na nich obowiązku ochrony każdej osoby fizycznej przed niezgodnym z prawem przetwarzaniem danych osobowych jej dotyczących. Po drugie, ów obowiązek wpisuje się w delikatny kontekst współpracy podejmowanej do celów prowadzenia postępowań karnych, w ramach którego takie dane są przetwarzane bez udziału zainteresowanych osób, najczęściej bez ich wiedzy, a zatem bez możliwości jakiegokolwiek interwencji z ich strony mającej na celu zapobieżenie ewentualnemu niezgodnemu z prawem przetwarzaniu dotyczących ich danych.

W odniesieniu do przesłanek dotyczących rzeczywistego charakteru szkody i związku przyczynowego Trybunał przypomniał, że odpowiedzialność pozaumowna Unii może powstać tylko wtedy, gdy strona skarżąca naprawdę poniosła szkodę rzeczywistą i pewną, a szkoda wynika w sposób wystarczająco bezpośredni z podnoszonego naruszenia normy prawa Unii. W niniejszym przypadku Trybunał orzekł, że ujawnienie osobom nieupoważnionym danych dotyczących intymnych konwersacji między wnoszącym odwołanie i jego przyjaciółką naruszyło jego prawo do poszanowania jego życia prywatnego i rodzinnego oraz prawa do poszanowania komunikowania się, jak również ugodziło w jego dobre imię i reputację, co składa się na poniesioną przez niego krzywdę.

Wobec powyższego Trybunał uchylił w części zaskarżony wyrok oraz zasądził od Europolu na rzecz wnoszącego odwołanie 2000 EUR tytułem zadośćuczynienia za poniesioną krzywdę.

²²⁸ Łączna lektura art. 2 lit. h), i) i k), art. 28 ust. 1 lit. a) i f), art. 38 ust. 4 i art. 50 ust. 1 rozporządzenia o Europolu.

XI. 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 20 czerwca 2024 r., Greislzel (C-35/23, [EU:C:2024:532](#))

Odesłanie prejudycjalne – Współpraca sądowa w sprawach cywilnych – Odpowiedzialność rodzicielska – Rozporządzenie (WE) nr 2201/2003 – Artykuły 10 i 11 – Jurysdykcja w przypadkach bezprawnego uprowadzenia dziecka – Miejsce zwykłego pobytu dziecka w państwie członkowskim przed bezprawnym uprowadzeniem – Postępowanie w sprawie powrotu pomiędzy państwem trzecim a państwem członkowskim – Pojęcie „wniosku o powrót” – Konwencja haska z dnia 25 października 1980 r. dotycząca cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę

Trybunał, do którego Oberlandesgericht Frankfurt am Main (wyższy sąd krajowy we Frankfurcie nad Menem, Niemcy) zwrócił się o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, wyjaśnił zakres stosowania niektórych przepisów proceduralnych mających zastosowanie na podstawie rozporządzenia nr 2201/2003²²⁹ w przypadku uprowadzenia za granicę dziecka pozostającego w związku z państwem trzecim.

L urodziła się w Szwajcarii w 2014 r. i ma podwójne obywatelstwo: niemieckie i polskie. Jej ojciec mieszka w Szwajcarii od czerwca 2013 r. ze względów zawodowych, podczas gdy jej matka mieszkała z L od stycznia 2015 r. do kwietnia 2016 r. w Niemczech, gdzie ojciec regularnie je odwiedzał. W kwietniu 2016 r. matka i L przenieśli się do Polski, gdzie początkowo ojciec odwiedzał je. Od kwietnia 2017 r. matka odmówiła ojcu wykonywania jego prawa do odwiedzin. Zapisła L do przedszkola w Polsce bez zgody ojca i poinformowała go, że pozostaje w Polsce wraz z ich córką.

W dniu 7 lipca 2017 r. ojciec złożył wniosek o powrót dziecka do Szwajcarii za pośrednictwem szwajcarskiego organu centralnego²³⁰, a mianowicie federalnego urzędu ds. wymiaru sprawiedliwości w Bernie (Szwajcaria) na podstawie konwencji haskiej z 1980 r.²³¹. Polski sąd oddalił ten wniosek na tej podstawie, iż ojciec udzielił zgody na przeprowadzenie się matki i L do Polski na czas nieokreślony. Wniesiona przez ojca apelacja od tego orzeczenia została oddalona.

Mimo że ojciec nie podtrzymywał drugiego wniosku o powrót złożonego w Niemczech, w lipcu 2018 r. wniósł on do sądu niemieckiego wniosek o przyznanie mu wyłącznej pieczy nad dzieckiem, o prawo do decydowania o miejscu pobytu dziecka oraz o powrót dziecka do niego do Szwajcarii. Sąd, do którego wniesiono sprawę, oddalił ten wniosek ze względu na brak jurysdykcji międzynarodowej. Ojciec zaskarżył to orzeczenie do sądu odsyłającego, podnosząc, że jurysdykcja sądów niemieckich wynika z art. 10 i 11 rozporządzenia nr 2201/2003.

Sąd odsyłający zastanawia się nad możliwością zastosowania tych przepisów, ponieważ ojciec wszczął bezskutecznie postępowanie w sprawie powrotu dziecka na podstawie konwencji haskiej z 1980 r. za

²²⁹ 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).

²³⁰ Federalny urząd ds. wymiaru sprawiedliwości w Bernie (Szwajcaria).

²³¹ Konwencja dotycząca cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę, sporządzona w Hadze dnia 25 października 1980 r. (zwana dalej „konwencją haską z 1980 r.”).

pośrednictwem organu centralnego Szwajcarii, państwa trzeciego, które nie jest związane rozporządzeniem nr 2201/2003. W związku z tym sąd ten postanowił zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał wypowiedział się w przedmiocie zakresu stosowania zasady jurysdykcji szczególnej w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej przewidzianej w art. 10 rozporządzenia nr 2201/2003. Zgodnie z tym artykułem sądy państwa członkowskiego, w którym dziecko miało zwykły pobyt przed bezprawnym uprowadzeniem lub zatrzymaniem, utrzymują, co do zasady i pod pewnymi warunkami, jurysdykcję międzynarodową.

Jeżeli chodzi o „bezprawne uprowadzenie albo zatrzymanie dziecka”, na którym opiera się art. 10 rozporządzenia nr 2201/2003, sąd ten uważa przede wszystkim, że definicja tego pojęcia²³² nie zależy od konieczności późniejszego i ewentualnego wszczęcia przez podmiot, któremu przysługuje piecza nad dzieckiem, postępowania w sprawie powrotu dziecka, opartego na konwencji haskiej z 1980 r.

Następnie, art. 10 lit. b) ppkt (i) rozporządzenia nr 2201/2003, zgodnie z którym sądy dotychczasowego miejsca zwykłego pobytu dziecka nie mają już jurysdykcji w braku złożenia wniosku o powrót w terminie jednego roku w państwie członkowskim, do którego dziecko zostało bezprawnie uprowadzone lub jest bezprawnie przetrzymywane, nie stanowi, że wniosek o powrót musi zostać złożony na podstawie konwencji haskiej z 1980 r., ani nie wyklucza możliwości złożenia go za pośrednictwem centralnego organu państwa trzeciego. Po pierwsze bowiem, zgodnie z art. 60 rozporządzenia nr 2201/2003 postanowienia konwencji haskiej z 1980 r. nie mają pierwszeństwa przed przepisami tego rozporządzenia w stosunkach między państwami członkowskimi. Po drugie, nie ma obowiązku powoływania się na tę konwencję w celu żądania powrotu dziecka, ponieważ postępowanie w sprawie powrotu dziecka może opierać się na innych przepisach lub innych postanowieniach umów międzynarodowych, w szczególności dwustronnych.

Wreszcie, jeżeli rozporządzenie nr 2201/2003 milczy w tej kwestii, nie można przyjąć, że stosowanie art. 10 tego rozporządzenia jest uzależnione od stosowania przepisów proceduralnych, takich jak ustanowione w art. 11 ust. 6 i 7 tego rozporządzenia²³³, mających zasadniczo na celu regulowanie przekazywania i doręczania informacji²³⁴.

W drugiej kolejności Trybunał zauważył, w szczególności w świetle celów rozporządzenia nr 2201/2003, że ani wniosek o powrót dziecka do państwa innego niż państwo członkowskie, w którym dziecko bezpośrednio przed bezprawnym uprowadzeniem lub zatrzymaniem miało zwykły pobyt, ani wniosek o przyznanie pieczy nad tym dzieckiem wniesiony do sądów tego państwa członkowskiego nie są objęte zakresem pojęcia „wniosku o powrót” w rozumieniu art. 10 lit. b) ppkt (i) rozporządzenia nr 2201/2003.

W ostatniej kolejności Trybunał wyjaśnił, że z brzmienia art. 11 rozporządzenia nr 2201/2003 jasno wynika, że przepis ten ma zastosowanie wyłącznie między państwami członkowskimi w związku z konwencją haską z 1980 r. W związku z tym obowiązki informowania i doręczenia przewidziane w art. 11 ust. 6 i 7 wspomnianego rozporządzenia, jak również wykonalność orzeczenia, o którym mowa w art. 11 ust. 8, nie mają zastosowania w ramach postępowania w sprawie powrotu dziecka

²³² Zobacz art. 2 pkt 11 rozporządzenia (UE) 2201/2003.

²³³ Artykuł 11 tego rozporządzenia uzupełnia procedurę powrotu dziecka na podstawie konwencji haskiej z 1980 r.

²³⁴ Chodzi o informacje dotyczące orzeczenia odmawiającego zarządzenia powrotu dziecka na podstawie art. 13 konwencji haskiej z 1980 r., które powinny zostać przekazane mającemu jurysdykcję sądowi państwa członkowskiego, w którym dziecko miało zwykły pobyt przed bezprawnym uprowadzeniem lub zatrzymaniem.

prowadzonego na podstawie wspomnianej konwencji między państwem trzecim a państwem członkowskim, w którym znajduje się to dziecko w następstwie bezprawnego uprowadzenia lub zatrzymania.

2. Rozporządzenie nr 44/2001 w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych

Wyrok z dnia 4 października 2024 r. (wielka izba), Real Madrid Club de Fútbol (C-633/22, [EU:C:2024:843](#))

Odesłanie prejudycjalne – Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – Współpraca sądowa w sprawach cywilnych – Jurysdykcja i wykonywanie orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych – Rozporządzenie (WE) nr 44/2001 – Artykuły 34 i 45 – Uznawanie i wykonywanie orzeczeń sądowych – Uchylenie klauzuli wykonalności orzeczeń – Podstawy odmowy – Porządek publiczny wezwanego państwa członkowskiego – Zasądzenie zadośćuczynienia od dziennika i jednego z zatrudnionych w nim dziennikarzy w związku z naruszeniem dobrego imienia klubu sportowego – Zadośćuczynienie – Artykuł 11 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Wolność prasy

Trybunał w składzie wielkiej izby, do którego zwrócił się w trybie prejudycjalnym Cour de cassation (sąd kasacyjny, Francja), wydał rozstrzygnięcie w przedmiocie możliwości powołania się na klauzulę porządku publicznego w celu odmowy wykonania orzeczenia sądu państwa członkowskiego naruszającego wolność prasy.

W grudniu 2006 r. w dzienniku Le Monde ukazał się artykuł napisany przez EE, dziennikarza zatrudnionego przez ów dziennik, w którym to artykule padło stwierdzenie, że Real Madrid Club de Fútbol (zwany dalej „Real Madrid”) i Fútbol Club Barcelona korzystały z usług inicjatora sieci dopingu w środowisku kolarskim. O publikacji poinformowało wiele mediów, w tym hiszpańskie. W tym samym miesiącu dziennik Le Monde opublikował bez komentarza pismo dementujące przesłane mu przez Real Madrid.

W maju 2007 r. Real Madrid oraz AE, członek jego zespołu medycznego, wytoczyli przeciwko Société éditrice du Monde SA (spółce wydającej dziennik Le Monde) oraz EE przed hiszpańskim sądem pierwszej instancji powództwo o ustalenie odpowiedzialności z tytułu naruszenia ich dobrego imienia. Sąd ten, po pierwsze, zasądził od pozwanych, tytułem zadośćuczynienia za wyrządzoną szkodę niemajątkową, kwotę 300 000 EUR na rzecz Real Madrid oraz kwotę 30 000 EUR na rzecz AE, a po drugie, nakazał opublikowanie tego wyroku w dzienniku Le Monde oraz w dzienniku hiszpańskim. Wspomniany wyrok został utrzymany w mocy wyrokiem sądu drugiej instancji, a skarga kasacyjna od tego ostatniego wyroku została oddalona przez Tribunal Supremo (sąd najwyższy, Hiszpania).

W 2014 r., na podstawie dwóch postanowień, hiszpański sąd pierwszej instancji nakazał wykonanie wspomnianego wyroku Tribunal Supremo (sądu najwyższego), a także dokonanie zapłaty, poza kwotami zasądzonymi tytułem należności głównej, kwoty 90 000 EUR na rzecz Real Madrid i 3000 EUR na rzecz AE tytułem odsetek i kosztów.

Wyrokowi i postanowieniom zostały nadane we Francji klauzule wykonalności przez tribunal de grande instance de Paris (sąd wielkiej instancji w Paryżu, Francja). Jednakże cour d’appel de Paris (sąd apelacyjny w Paryżu, Francja) uchylił te klauzule wykonalności na tej podstawie, że wykonanie owych wyroków zasądzających kwoty pieniężne kolidowałoby w niedopuszczalny sposób z obowiązującą we Francji koncepcją międzynarodowego porządku publicznego jako naruszenie wolności wypowiedzi.

Cour de cassation (sąd kasacyjny), do którego Real Madrid i AE wnieśli skargę kasacyjną, powziął wątpliwości co do przesłanek, zgodnie z którymi wykonania wyroków, takich jak będące przedmiotem postępowania głównego, zasądzających od spółki wydającej dziennik i jednego z jego dziennikarzy zadośćuczynienie za wyrządzoną krzywdę, należy odmówić na mocy rozporządzenia Bruksela I²³⁵ z tego względu, że stanowi ono oczywiste naruszenie wolności prasy ustanowionej w art. 11 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”).

Ocena Trybunału

Tytułem wstępu Trybunał przypomniał wyjątkowy charakter powołania się na klauzulę porządku publicznego zawartą w art. 34 pkt 1 rozporządzenia Bruksela I, które jest dopuszczalne jedynie w przypadku, gdy uznanie lub wykonanie zagranicznego orzeczenia naruszałoby w sposób niedopuszczalny porządek prawny wezwanego państwa członkowskiego, ponieważ naruszałoby jedną z zasad podstawowych wewnętrznego porządku prawnego tego państwa członkowskiego lub prawa Unii. Do sądu krajowego należy w tym względzie zapewnienie z taką samą skutecznością ochrony praw ustanowionych w krajowym porządku prawnym i praw przyznanych przez porządek prawny Unii.

Odnosi się to w szczególności do praw podstawowych uznanych w Karcie, których sąd krajowy musi przestrzegać, kiedy stosuje rozporządzenie Bruksela I, a tym samym wykonuje prawo Unii²³⁶. Niemniej, zważywszy na fundamentalne znaczenie zasady wzajemnego zaufania, przy wykonywaniu prawa Unii państwa członkowskie mogą być zobowiązane do przyjmowania domniemania przestrzegania praw podstawowych przez inne państwa członkowskie, z zastrzeżeniem wyjątkowych przypadków. Co za tym idzie, odmówić stwierdzenia wykonalności orzeczenia lub, zależnie od przypadku, uchylić jego wykonalność można wyłącznie w sytuacji, gdy wykonanie orzeczenia w wezwanym państwie skutkowałoby oczywistym naruszeniem prawa podstawowego zapisanego w Karcie.

Co się tyczy konkretnie wolności wypowiedzi, Trybunał wyjaśnił, że stanowi ona jeden z istotnych fundamentów pluralistycznego i demokratycznego społeczeństwa, należący do wartości, na jakich zgodnie z art. 2 TUE opiera się Unia. Ingerencje w wolność wypowiedzi takie jak dotyczące dziennikarzy, a także wydawców i środków przekazu powinny być zatem ograniczone do tego, co jest ściśle konieczne.

Podobnie, z utrwalonego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, że EKPC²³⁷ pozostawia mało miejsca na ograniczenia wolności wypowiedzi w szczególności w sprawach budzących powszechne zainteresowanie²³⁸, do których należy sport zawodowy. W tym kontekście, przy ustalaniu, czy rozpatrywana ingerencja jest proporcjonalna do realizowanego uzasadnionego celu, należy przywiązywać dużą wagę do tego, że zapewnienie i utrzymanie wolności prasy leży w interesie demokratycznego społeczeństwa. Tym samym orzeczenia zasądzające zadośćuczynienie za naruszenie dobrego imienia powinny wykazywać racjonalny związek proporcjonalności między zasądzoną kwotą a rozpatrywanym naruszeniem.

²³⁵ Rozporządzenie Rady (WE) nr 44/2001 z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz.U. 2001, L 12, s. 1, zwane dalej „rozporządzeniem Bruksela I”).

²³⁶ W rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty.

²³⁷ Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisana w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (zwana dalej „EKPC”).

²³⁸ Zobacz art. 10 ust. 2 EKPC.

W tym kontekście należy rozróżnić wyrok zasądający na rzecz osoby prawnej od wyroku zasądającego na rzecz osoby fizycznej, ponieważ naruszenie dobrego imienia osoby fizycznej może skutkować reperkusjami dotyczącymi godności tej osoby, podczas gdy dobre imię osoby prawnej nie obejmuje tego wymiaru moralnego. Jeśli chodzi o proporcjonalny charakter sankcji, każde bezzasadne ograniczenie wolności wypowiedzi niesie ze sobą ryzyko ograniczenia lub blokady relacji medialnych w analogicznych sprawach w przyszłości. W szczególności, zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, należy zachować największą ostrożność w sytuacjach, gdy podjęte środki lub zasądzone sankcje mogą zniechęcić prasę do uczestnictwa w debacie dotyczącej spraw budzących uzasadnione, powszechne zainteresowanie, a tym samym wyrzucić skutek odstraszający od korzystania z wolności prasy w przypadku takich spraw.

W oparciu o powyższe rozważania Trybunał stwierdził, że należy odmówić stwierdzenia wykonalności wyroku zasądającego od spółki wydającej dziennik i jednego z jej dziennikarzy zadośćuczynienie tytułem naprawienia szkody niemajątkowej poniesionej przez klub sportowy i członka zespołu medycznego tego klubu w wyniku naruszenia ich dobrego imienia, jeżeli wykonanie wyroku skutkowałoby oczywistym naruszeniem art. 11 Karty. Takie oczywiste naruszenie jest bowiem objęte zakresem pojęcia porządku publicznego wezwanego państwa członkowskiego, a zatem stanowi podstawę odmowy stwierdzenia wykonalności wskazaną w art. 34 pkt 1 rozporządzenia Bruksela I w związku z art. 45 tego rozporządzenia²³⁹.

Sąd odsyłający powinien ocenić – uwzględniając wszystkie okoliczności sprawy, w tym nie tylko zasoby finansowe osób, od których zasądzono zadośćuczynienie, lecz również wagę ich przewinienia i rozmiar szkody, ustalone w orzeczeniach rozpatrywanych w postępowaniu głównym – czy wykonanie tych orzeczeń skutkowałoby takim oczywistym naruszeniem. W tym celu sąd ten powinien zweryfikować, czy zadośćuczynienie zasądzone wspomnianymi wyrokami jawi się jako oczywiście nieproporcjonalne w stosunku do rozpatrywanego naruszenia dobrego imienia, a tym samym może wyrzucić w wezwanym państwie członkowskim skutek odstraszający w odniesieniu do relacji medialnych dotyczących analogicznych spraw w przyszłości lub, ogólniej rzecz ujmując, w odniesieniu do korzystania z wolności prasy, o której mowa w art. 11 Karty.

W ramach tej weryfikacji sąd ten może uwzględnić kwoty zasądzone w wezwanym państwie członkowskim z tytułu porównywalnego naruszenia. Niemniej, ewentualna rozbieżność między tymi kwotami a kwotą zadośćuczynienia zasądzoną orzeczeniami rozpatrywanymi w postępowaniu głównym, sama w sobie nie jest wystarczająca, by uznać, że to zadośćuczynienie jest oczywiście nieproporcjonalne w stosunku do rozpatrywanego naruszenia dobrego imienia. Ponadto weryfikacja ta nie może obejmować kontroli ocen merytorycznych dokonanych przez sąd państwa członkowskiego pochodzenia, gdyż stanowiłoby to kontrolę merytoryczną, jednoznacznie zakazaną przez art. 36 i art. 45 ust. 2 rozporządzenia Bruksela I. Wreszcie, w sytuacji, gdyby sąd stwierdził, że zachodzi oczywiste naruszenie wolności prasy, musiałby on ograniczyć odmowę stwierdzenia wykonalności wspomnianych orzeczeń do części oczywiście nieproporcjonalnej, w wezwanym państwie członkowskim, zasądzonego zadośćuczynienia.

²³⁹ W odniesieniu do powództwa takiego jak w postępowaniu głównym, dotyczącego orzeczenia wydanego w przedmiocie zaskarżenia stwierdzenia wykonalności, art. 45 rozporządzenia Bruksela I odsyła do przyczyn odmowy uznania wymienionych między innymi w art. 34 tego rozporządzenia.

XII. Transport

Wyrok z dnia 4 października 2024 r. (wielka izba), Litwa i in./Parlament i Rada (Pakiet mobilności) (od C-541/20 do C-555/20, [EU:C:2024:818](#))

Skarga o stwierdzenie nieważności – Pierwszy pakiet na rzecz mobilności („pakiet mobilności”) – Rozporządzenie (UE) 2020/1054 – Maksymalny dzienny i tygodniowy czas prowadzenia pojazdu – Minimalne przerwy oraz dzienny i tygodniowy czas odpoczynku – Organizacja pracy kierowców w taki sposób, aby umożliwić im powrót co trzy lub cztery tygodnie, w zależności od przypadku, do ich miejsca zamieszkania lub do bazy eksploatacyjnej pracodawcy, tak aby mogli oni rozpocząć lub wykorzystać regularny okres odpoczynku tygodniowego lub odpoczynku wyrównawczego – Zakaz spędzania regularnego okresu odpoczynku tygodniowego lub odpoczynku wyrównawczego w pojeździe – Termin do zainstalowania inteligentnych tachografów drugiej generacji (V2) – Data wejścia w życie – Rozporządzenie (UE) 2020/1055 – Warunki dotyczące wymogu posiadania siedziby – Obowiązek dotyczący powrotu pojazdów do bazy eksploatacyjnej w państwie członkowskim siedziby – Obowiązek dotyczący liczby pojazdów i kierowców umieszczonego zazwyczaj w bazie eksploatacyjnej w państwie członkowskim siedziby – Kabotaż – Czterodniowy okres karencji w odniesieniu do kabotażu – Odstępstwo w zakresie kabotażu w ramach operacji transportu kombinowanego – Dyrektywa (UE) 2020/1057 – Szczegółowe zasady dotyczące delegowania kierowców w sektorze transportu drogowego – Termin transpozycji – Rynek wewnętrzny – Szczególne uregulowania mające zastosowanie do swobody świadczenia usług transportowych – Wspólna polityka transportowa – Artykuły 91 TFUE i 94 TFUE – Swobody podstawowe – Zasada proporcjonalności – Ocena skutków – Zasady równego traktowania i niedyskryminacji – Zasady pewności prawa oraz ochrony uzasadnionych oczekiwań – Ochrona środowiska naturalnego – Artykuł 11 TFUE – Konsultacje z Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Europejskim Komitetem Regionów

Po rozpatrzeniu piętnastu skarg wniesionych przez Republikę Litewską, Republikę Bułgarii, Rumunię, Republikę Cypryjską, Węgry, Republikę Malty i Rzeczpospolitą Polską, mających na celu uzyskanie stwierdzenia nieważności niektórych przepisów lub niekiedy, tytułem żądania ewentualnego, całości trzech aktów ustawodawczych²⁴⁰ stanowiących część „pakietu na rzecz mobilności”, zwanego również „pakietem mobilności” („Mobility Package”), wielka izba Trybunału oddaliła owe skargi poza żądaniem stwierdzenia nieważności art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009²⁴¹ dodaje on ust. 1 lit. b).

²⁴⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1054 z dnia 15 lipca 2020 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 561/2006 w odniesieniu do minimalnych wymogów dotyczących maksymalnego dziennego i tygodniowego czasu prowadzenia pojazdu, minimalnych przerw oraz dziennego i tygodniowego okresu odpoczynku oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 165/2014 w odniesieniu do określania położenia za pomocą tachografów (Dz.U. 2020, L 249, s. 1).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2020/1055 z dnia 15 lipca 2020 r. zmieniające rozporządzenia (WE) nr 1071/2009, (WE) nr 1072/2009 i (UE) nr 1024/2012 w celu dostosowania ich do zmian w transporcie drogowym (Dz.U. 2020, L 249, s. 17).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1057 z dnia 15 lipca 2020 r. ustanawiająca przepisy szczególne w odniesieniu do dyrektywy 96/71/WE i dyrektywy 2014/67/UE dotyczące delegowania kierowców w sektorze transportu drogowego oraz zmieniająca dyrektywę 2006/22/WE w odniesieniu do wymogów w zakresie egzekwowania przepisów oraz rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 (Dz.U. 2020, L 249, s. 49).

²⁴¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1071/2009 z dnia 21 października 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dotyczące warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego i uchylające dyrektywę Rady 96/26/WE (Dz.U. 2009, L 300, s. 51).

Owe trzy akty ustawodawcze zostały przyjęte w celu dostosowania dotychczas obowiązujących uregulowań do zmian zachodzących w transporcie drogowym. Dotyczą one w szczególności: po pierwsze, maksymalnego dziennego i tygodniowego czasu prowadzenia pojazdu, minimalnych przerw oraz dziennego i tygodniowego okresu odpoczynku, a także określania położenia za pomocą tachografów (rozporządzenie 2020/1054), po drugie, wspólnych zasad dotyczących warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego i wspólnych zasad dotyczących dostępu do rynku międzynarodowego transportu drogowego towarów (rozporządzenie 2020/1055), a po trzecie, szczegółowych zasad dotyczących delegowania kierowców w sektorze transportu drogowego (dyrektywa 2020/1057).

Ocena Trybunału

Przeprowadzona przez Trybunał kontrola zgodności z prawem niektórych przepisów przedmiotowych aktów ustawodawczych opiera się na szeregu zasad i przekrojowych spostrzeżeń.

I tak, Trybunał przypomniał w pierwszej kolejności, że zasada swobody świadczenia usług w dziedzinie transportu podlega regulacji art. 58 ust. 1 TFUE, zgodnie z którym stosowanie tej zasady powinno być realizowane poprzez wdrażanie wspólnej polityki transportowej, która wchodzi w zakres przepisów przyjętych przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej na podstawie w szczególności art. 91 ust. 1 TFUE. Z tego wynika, że prawodawca Unii ma prawo zmienić warunki, na jakich wykonywana jest swoboda świadczenia usług w dziedzinie transportu drogowego, ponieważ na podstawie art. 58 ust. 1 TFUE stopień liberalizacji w tej dziedzinie jest określony przez samego prawodawcę w ramach wdrażania wspólnej polityki transportowej. Ponieważ owa polityka powinna umożliwiać realizację celów traktatów²⁴², przepisy przyjęte przez tego prawodawcę w dziedzinie swobody świadczenia usług transportowych mogą zatem mieć na celu nie tylko ułatwienie korzystania z tej swobody, lecz również w stosownym przypadku zapewnienie ochrony innych podstawowych interesów Unii uznanych w traktacie FUE, takich jak poprawa warunków zatrudnienia²⁴³, gwarancja odpowiedniej ochrony socjalnej²⁴⁴, a także utrzymanie równych warunków działania.

Trybunał przypomniał w drugiej kolejności, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, w sytuacji gdy akt ustawodawczy koordynował już ustawodawstwa państw członkowskich w danej dziedzinie działań Unii, prawodawca Unii nie może zostać pozbawiony możliwości dostosowania tego aktu do wszelkich zmian okoliczności lub rozwoju wiedzy z uwagi na ciężące na nim zadanie dbałości o ochronę interesów ogólnych i uwzględniania zapisanych w traktacie FUE przekrojowych celów Unii, wśród których znajdują się wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, prawidłowym funkcjonowaniem rynku wewnętrznego oraz zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej. W takiej sytuacji prawodawca Unii może bowiem należycie wykonywać swoje zadanie dbałości o ochronę tych ogólnych interesów i przekrojowych celów tylko wtedy, gdy jest uprawniony – biorąc pod uwagę istotne zmiany, które wpłynęły na rynek wewnętrzny – dostosować akt ustawodawczy w celu zrównoważenia wchodzących w grę interesów.

W trzeciej kolejności Trybunał podkreślił w ramach badania zarzutów niezgodności z prawem dotyczących naruszenia zasady proporcjonalności czy zasady niedyskryminacji, że nie można wykluczyć, iż kwestionowane akty ustawodawcze mogą mieć większy wpływ na przedsiębiorstwa transportowe, niezależnie od państwa członkowskiego, w którym mają one siedzibę, które wybrały pewien model działalności gospodarczej polegający na świadczeniu zasadniczej części, jeśli nie całości, usług na rzecz usługobiorców mających siedzibę w państwach członkowskich oddalonych od

²⁴² Na podstawie art. 90 TFUE.

²⁴³ O której mowa w preambule do traktatu FUE i w art. 151 akapit pierwszy TFUE.

²⁴⁴ W rozumieniu art. 9 i art. 151 akapit pierwszy TFUE.

pierwszego państwa członkowskiego, których kierowcy wykonują zatem swoje przewozy daleko od miejsca zamieszkania, lub w ramach przewozów kabotażowych wykonywanych w sposób stały lub ciągły na terytorium tego samego przyjmującego państwa członkowskiego. Jednak, nawet gdyby ten model działalności gospodarczej był przyjmowany zasadniczo przez przedsiębiorstwa transportowe mające siedzibę w niektórych państwach członkowskich, gdy dany akt Unii wywołuje skutki we wszystkich państwach członkowskich i zakłada, że zapewniona jest równowaga między różnymi wchodzącymi w grę interesami, poszukiwanie takiej równowagi z uwzględnieniem sytuacji wszystkich państw członkowskich nie może samo w sobie zostać uznane za sprzeczne z zasadami proporcjonalności i niedyskryminacji.

W odniesieniu do rozporządzenia 2020/1054 skargi mają na celu uzyskanie stwierdzenia nieważności w szczególności następujących przepisów:

- art. 1 pkt 6 lit. c) tego rozporządzenia, zgodnie z którym regularne lub wyrównawcze tygodniowe okresy odpoczynku nie mogą być wykorzystywane przez kierowców w pojeździe, lecz muszą być przez nich wykorzystane na koszt pracodawcy w odpowiednim dla każdej płci miejscu zakwaterowania wyposażonym w odpowiednią infrastrukturę noclegową i sanitarną;
- art. 1 pkt 6 lit. d) wspomnianego rozporządzenia, który przewiduje po pierwsze, po stronie przedsiębiorstw transportowych obowiązek zorganizowania pracy kierowców w taki sposób, aby kierowcy ci mogli powracać co trzy lub cztery tygodnie, w zależności od tego, czy wcześniej wykorzystali dwa kolejne skrócone tygodniowe okresy odpoczynku w bazie eksploatacyjnej tego pracodawcy lub w swoim miejscu zamieszkania, odpowiednio, w celu rozpoczęcia lub odbycia przynajmniej jednego regularnego lub wyrównawczego tygodniowego okresu odpoczynku a po drugie, wymóg udokumentowania przez te przedsiębiorstwa sposobu, w jaki wywiązują się z tego obowiązku;
- art. 2 pkt 2 omawianego rozporządzenia, który ustanawia nowy kalendarz wyposażenia niektórych kategorii pojazdów w nowy rodzaj inteligentnych tachografów drugiej generacji (V2).

Co się tyczy zarzutów niezgodności z prawem podnoszonych względem art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, które Trybunał zbadał w pierwszej kolejności i które w całości oddalił dotyczyły one naruszenia zasady proporcjonalności, zasad równego traktowania i niedyskryminacji, zasady pewności prawa, swobody przemieszczania się obywateli Unii, funkcjonowania rynku wewnętrznego, swobody przepływu pracowników, swobody przedsiębiorczości, przepisów prawa Unii w dziedzinie wspólnej polityki transportowej i przepisów prawa Unii w dziedzinie ochrony środowiska.

Celem tego przepisu jest poprawa²⁴⁵ warunków pracy i bezpieczeństwa drogowego kierowców w Unii poprzez zapewnienie, aby kierowcy ci mogli w regularnych odstępach czasu dotrzeć do swojego miejsca zamieszkania w celu wykorzystania ich regularnego lub wyrównawczego tygodniowego okresu odpoczynku, tak aby okres spędzony przez kierowców wykonujących przewozy międzynarodowe daleko od tego miejsca zamieszkania nie był nadmiernie długi. Celem wspomnianego przepisu jest zatem zarządzenie brakowi jasnych zasad dotyczących tygodniowego okresu odpoczynku i powrotu kierowców do ich miejsca zamieszkania, a tym samym zarządzenie nieuczciwym warunkom konkurencji dla przedsiębiorstw transportowych, które wcześniej mogły sprzyjać innym interpretacjom i praktykom krajowym

W pierwszej kolejności Trybunał oddalił niektóre omawiane zarzuty niezgodności z prawem z tego powodu, że opierają się na dwóch błędnych założeniach.

²⁴⁵ Zobacz między innymi motywy 1, 2, 6, 8, 13 i 36 rozporządzenia 2020/1054.

Po pierwsze, niektóre skarżące państwa członkowskie niesłusznie utrzymywały, że art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 zobowiązuje kierowców do powrotu, często pustymi samochodami ciężarowymi, wyłącznie do bazy eksploatacyjnej pracodawcy lub do swego miejsca zamieszkania.

Przed wszystkim bowiem kierowcy, w tym pochodzący z państw trzecich, mają swobodę wyboru co do wykorzystania regularnego tygodniowego lub wyrównawczego okresu odpoczynku w miejscu, w którym sobie tego życzą, bez względu na to czy chodzi o bazę eksploatacyjną ich pracodawcy, czy ich miejsce zamieszkania czy też jakiegokolwiek inne wybrane przez nich miejsce. Zaskarżony przepis nie nakłada na przedsiębiorstwa transportowe obowiązku zmuszenia kierowców do faktycznego wykorzystania regularnego lub wyrównawczego tygodniowego okresu odpoczynku w ich własnym miejscu zamieszkania. Przedsiębiorstwa transportowe mają natomiast obowiązek zorganizowania pracy kierowców, tak aby mieli oni możliwość powrotu do wybranego przez siebie miejsca w celu, odpowiednio, rozpoczęcia lub spędzania tam tego okresu odpoczynku.

Następnie prawodawca Unii zamierzał mieć na względzie naciski, którym wcześniej mogli podlegać kierowcy. Skoro bowiem pracownika należy uważać za słabszą stronę stosunku pracy, niezbędne jest uniemożliwienie ograniczania przez pracodawcę praw pracownika lub by pracownik nie został zniechęcony do powoływania się wobec pracodawcy w sposób wyraźny na przysługujące mu prawa. Tym samym pracodawca nie może zwolnić się z obowiązku organizacji pracy kierowców w celu umożliwienia im powrotu ze względu na to, że zrezygnowali oni z góry i w sposób ogólny z przyznanego im w zaskarżonym przepisie prawa.

Wreszcie prawodawca Unii zamierzał pozostawić przedsiębiorstwom transportowym jako pracodawcom pewną elastyczność, po pierwsze celem zadecydowania o konkretnych sposobach wykonywania odpowiednich praw przyznanych kierowcom, w zależności od każdej konkretnej sytuacji, a po drugie, celem udowodnienia, poprzez odwołanie się do wszelkich istotnych w tym celu dokumentów, zarówno poszanowania obowiązku przewidzianego w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, jak i sposobu, w jaki obowiązek ten został w danym przypadku pogodzony z dokonaniem przez kierowcę wyborem skorzystania z regularnego lub wyrównawczego tygodniowego okresu odpoczynku poza miejscem jego zamieszkania.

Po drugie, niektóre skarżące państwa członkowskie niesłusznie twierdziły, że ciążący na przedsiębiorstwach transportowych obowiązek zorganizowania pracy kierowców w taki sposób, aby ci ostatni mogli powrócić do bazy eksploatacyjnej swojego pracodawcy lub do swego miejsca zamieszkania, jest źródłem znacznego wzrostu ruchu drogowego. Zgodnie bowiem z tym założeniem przed przyjęciem tego przepisu tylko ograniczona liczba kierowców powracała do jednego z tych miejsc a do owego powrotu powinno się koniecznie wykorzystać pojazd używany przez kierowcę.

Tymczasem z jednej strony, już przed przyjęciem omawianego przepisu większość kierowców powracała do swego miejsca zamieszkania w regularnych odstępach czasu, co najmniej co cztery tygodnie. Z drugiej strony, w celu zagwarantowania wypełnienia obowiązku przewidzianego w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054, przedsiębiorstwa transportowe mogą korzystać w odniesieniu do tych kierowców z innych środków transportu, takich jak transport publiczny, a także można sobie wyobrazić, że powrót do jednego z dwóch miejsc, o których mowa w tym przepisie, może być powiązany ze zwrotem pojazdów przedsiębiorstwa transportowego do bazy eksploatacyjnej tego przedsiębiorstwa w ramach zwykłej działalności transportowej.

W drugiej kolejności Trybunał rozstrzygnął kilka podniesionych kwestii prawnych, w szczególności przedstawione poniżej

Po pierwsze, w kwestii prawa prawodawcy Unii do dostosowania aktu ustawodawczego, prawodawca ów miał właśnie na celu zapewnienie, poprzez zmianę przepisów Unii dotyczących czasu pracy kierowców, nowej równowagi uwzględniającej z jednej strony interes kierowców w korzystaniu

z lepszych warunków pracy, a także zwiększonego bezpieczeństwa na drogach, a z drugiej strony interes pracodawców w wykonywaniu działalności transportowej na sprawiedliwych warunkach handlowych.

Prawodawca Unii mógł w niniejszej sprawie przyjąć, wyważając w ten sposób różne wchodzące w grę interesy, w ramach szerokiego zakresu uznania, jaki mu przysługuje w dziedzinie wspólnej polityki transportowej, że znaczny wzrost okresów spędzonych przez zatrudnionych w Unii kierowców daleko od ich miejsca zamieszkania spowodował konieczność wprowadzenia szczególnego środka mającego na celu poprawę warunków ich pracy, a negatywne skutki długich okresów spędzonych poza miejscem zamieszkania dla ich zdrowia są poważniejsze niż negatywne skutki dla pewnej liczby przedsiębiorstw świadczących usługi w mniejszym lub większym stopniu stale w państwach członkowskich innych niż te, w których mają one siedzibę. Takie przywrócenie równowagi jest zgodne z celami społecznymi Unii.

Po drugie, zasada ustanowiona w art. 1 pkt 6 lit. d) rozporządzenia 2020/1054 ma zastosowanie bez rozróżnienia do wszystkich zainteresowanych przedsiębiorstw transportowych, niezależnie od państwa członkowskiego, w którym mają siedzibę, do wszystkich kierowców, bez względu na przynależność państwową i państwo członkowskie, w którym ich pracodawca ma siedzibę, a także do wszystkich państw członkowskich, a tym samym nie stanowi dyskryminacji bezpośredniej zakazanej przez prawo Unii. Ponadto Trybunał orzekł, że zasada ta nie stanowi dyskryminacji pośredniej zakazanej przez prawo Unii w zakresie, w jakim ze względu na sam swój charakter może mieć większy wpływ na przedsiębiorstwa transportowe mające siedzibę w państwach członkowskich, które usytuowane są ich zdaniem na „na obrzeżach Unii”, na kierowców zatrudnionych przez te przedsiębiorstwa i tę grupę państw członkowskich. Nie można bowiem przyjąć, że przepis prawa Unii sam w sobie jest sprzeczny z zasadami równego traktowania i niedyskryminacji z tego tylko powodu, że wywołuje odmienne konsekwencje dla określonych podmiotów gospodarczych, jeżeli sytuacja ta jest konsekwencją odmiennych warunków prowadzenia działalności, w jakich podmioty te się znajdują, w szczególności ze względu na swoje położenie geograficzne, a nie nierówności pod względem prawnym, która byłaby nierozzerwalnie związana z zaskarżonym przepisem.

Co się tyczy zarzutów niezgodności z prawem podniesionych względem art. 1 pkt 6 lit. c) rozporządzenia 2020/1054, które Trybunał oddalił w całości, dotyczyły one naruszenia zasady proporcjonalności, zasad równego traktowania i niedyskryminacji, przepisów traktatu FUE dotyczących swobodnego świadczenia usług a także art. 91 ust. 2 i art. 94 TFUE.

Celem tego przepisu jest poprawa²⁴⁶ warunków pracy i bezpieczeństwa drogowego kierowców w Unii poprzez zapewnienie, że kierowcy ci dysponują dobrej jakości miejscem zakwaterowania na potrzeby korzystania z regularnego tygodniowego lub wyrównawczego okresu odpoczynku, aby chronić w szczególności kierowców wykonujących przewozy międzynarodowe na długich dystansach, którzy spędzają długie okresy poza swym miejscem zamieszkania. Celem tego przepisu jest zatem zaradzenie brakowi jasnych zasad dotyczących tygodniowych okresów odpoczynku, a w szczególności nierównościom w traktowaniu, które mogły wynikać wcześniej, ze względu na różne wykładnie i zastosowanie art. 8 ust. 8 rozporządzenia nr 561/2006²⁴⁷ przyjęte przez właściwe organy krajowe, z zastosowania różnych krajowych systemów sankcji w państwach członkowskich. Właśnie bowiem w celu zapewnienia, poprzez jaśniejszą normę harmonizującą, jednolitego stosowania zakazu spędzania regularnego tygodniowego lub wyrównawczego okresu odpoczynku w pojeździe

²⁴⁶ Zobacz między innymi motywy 1, 2, 6, 8, 13 i 36 rozporządzenia 2020/1054.

²⁴⁷ 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).

prawodawca Unii dokonał kodyfikacji wykładni tego art. 8 ust. 8 dokonanej przez Trybunał w wyroku Vaditrans²⁴⁸.

Zakaz ten, który znajduje zastosowanie wyłącznie do regularnych tygodniowych lub wyrównawczych okresów odpoczynku, a nie do innych rodzajów odpoczynku, przestrzega zarówno zasady proporcjonalności, jak i zasady niedyskryminacji, czy to między kierowcami, czy przedsiębiorstwami, czy państwami członkowskimi. Ponadto omawiany zakaz nie zobowiązuje kierowców do regularnego korzystania z regularnych tygodniowych lub wyrównawczych okresów odpoczynku poza miejscem zamieszkania poprzez pozostawienie pojazdu na bezpiecznych i chronionych parkingach ani w miejscu zakwaterowania sąsiadującym z parkingiem.

Co się tyczy zarzutów niezgodności z prawem podniesionych względem art. 2 pkt 2 rozporządzenia 2020/1054, które Trybunał oddalił w całości, dotyczyły one naruszenia zasady proporcjonalności, zasad pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań, a także art. 151 akapit drugi TFUE.

Trybunał stwierdził, że sam fakt, iż zainstalowanie inteligentnych tachografów mogło być przewidziane w akcie ustawodawczym obowiązującym przed wejściem w życie rozporządzenia 2020/1054, w innej dacie niż ta, która została ostatecznie wprowadzona przez to ostatnie rozporządzenie, nie może wystarczyć do wykazania naruszenia pewności prawa lub uzasadnionych oczekiwań. Jest tak tym bardziej w przypadku aktu ustawodawczego, który dotyczy, tak jak w niniejszej sprawie, wprowadzenia urządzenia, na które może mieć wpływ szybki rozwój nowych technologii i które może zatem wymagać ciągłego dostosowywania w zależności od takiego rozwoju.

W odniesieniu do rozporządzenia 2020/1055 skargi mają na celu uzyskanie stwierdzenia nieważności w szczególności następujących przepisów:

- art. 1 pkt 3 tego rozporządzenia w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b), zgodnie z którym pojazdy wykorzystywane w przewozach międzynarodowych podlegają obowiązkowi powrotu co osiem tygodni do bazy eksploatacyjnej znajdującej się w państwie członkowskim siedziby danego przedsiębiorstwa transportowego,
- art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055, zgodnie z którym przewoźnicy nie są uprawnieni do wykonywania przewozów kabotażowych tym samym pojazdem w tym samym przyjmującym państwie członkowskim w ciągu czterech dni od zakończenia okresu kabotażu wykonanego w tym państwie członkowskim.

Po pierwsze, co się tyczy zarzutów niezgodności z prawem podniesionych względem art. 1 pkt 3 tego rozporządzenia w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b), Trybunał stwierdził nieważność tego przepisu w związku z naruszeniem zasady proporcjonalności ze względu na to, że prawodawca Unii nie wykazał w sposób wystarczający, że zbadał proporcjonalność obowiązku dotyczącego powrotu pojazdów przewidzianego w tym przepisie.

Trybunał w obliczu tego stwierdził, że wprawdzie prawodawca nie ma obowiązku dysponowania oceną skutków w każdych okolicznościach, i że taka ocena skutków nie wiąże go, jednak jest zobowiązany do oparcia swojego rozstrzygnięcia na obiektywnych kryteriach i do zbadania, czy cele, do których zmierza przyjęty środek, mogą usprawiedliwiać jego negatywne konsekwencje gospodarcze, nawet znaczne, dla niektórych podmiotów gospodarczych. Wynika stąd, że omawiany prawodawca musi w sytuacji, gdy rozpatrywany akt jest przedmiotem skargi, przynajmniej móc przedstawić i wykazać w sposób jasny i jednoznaczny podstawowe dane, które należało uwzględnić celem uzasadnienia kwestionowanych przepisów rozpatrywanego aktu i na których opierało się wykonanie jego uprawnień dyskrecyjnych.

²⁴⁸ Wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Vaditrans (C-102/16, [EU:C:2017:1012](#)).

Tymczasem w ocenie Trybunału, chociaż obowiązek dotyczący powrotu pojazdów nie był przedmiotem oceny skutków, powołanie się na dane zawarte w ocenie skutków – aspekt siedziby, w zakresie, w jakim opisują rynek właściwy i cechujące go trudności lub w zakresie, w jakim odnoszą się do oceny konsekwencji obowiązków innych niż ten dotyczący powrotu pojazdów, nie oznacza przedstawienia i wykazania w sposób jasny i jednoznaczny podstawowych danych, na podstawie których przyjęto art. 1 pkt 3 rozporządzenia 2020/1055 w zakresie, w jakim w art. 5 rozporządzenia nr 1071/2009 dodaje on ust. 1 lit. b), i od których zależało faktyczne wykonanie przez prawodawcę Unii jego uprawnień dyskrecyjnych. To samo odnosi się do innych danych podstawowych podniesionych przed Trybunałem przez Parlament Europejski i Radę, zważywszy na to, że nie odnoszą się do obowiązku dotyczącego powrotu pojazdów lub że zostały przedstawione w sposób nadmiernie zwięzły. Jest tak również w sytuacji samego powołania się na informacje, które miały być jakoby dostarczone przez skarżące państwa członkowskie i do których prawodawca ten mógł mieć dostęp.

Po drugie, w kwestii zarzutów niezgodności z prawem podniesionych względem art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055, które Trybunał oddalił w całości, dotyczyły one naruszenia zasady proporcjonalności, zasad równego traktowania i niedyskryminacji, przepisów prawa Unii w dziedzinie wspólnej polityki transportowej, funkcjonowania rynku wewnętrznego, swobodnego świadczenia usług, swobodnego przepływu towarów, a także przepisów prawa Unii i zobowiązań międzynarodowych Unii w obszarze ochrony środowiska naturalnego.

Co się tyczy zarzutu dotyczącego naruszenia zasady proporcjonalności Trybunał zauważył w szczególności, że okres karencji przewidziany w art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055, w trakcie którego po zakończeniu cyklu kabotażowego w przyjmującym państwie członkowskim przewoźnicy nie są już uprawnieni do wykonywania przewozów kabotażowych w tym samym państwie członkowskim, ma na celu zaradzenie nieoczekiwanym konsekwencjom stosowania rozporządzenia nr 1072/2009²⁴⁹, w związku z pojawieniem się systematycznych praktyk kabotażu, i osiągnięcie pierwotnego celu realizowanego przez prawodawcę Unii, zapewniając, zgodnie z poziomem liberalizacji określonym w tym rozporządzeniu w celu przyczynienia się do prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego transportu, tymczasowy charakter kabotażu.

Trybunał podkreślił zresztą, że przestrzeganie okresu karencji po zakończeniu cyklu kabotażowego w przyjmującym państwie członkowskim nie wymaga od danego przedsiębiorstwa transportowego zawieszenia wszelkiej działalności przewozowej. Tym samym błędne jest utrzymywanie, że w omawianym okresie pojazd jest unieruchomiony i nie może być wykorzystywany do wykonywania innych przewozów niż przewóz kabotażowy w tym samym przyjmującym państwie członkowskim lub że przedsiębiorstwo transportowe powinno spowodować powrót pojazdu, który nie jest już pusty, do bazy eksploatacyjnej w tym samym okresie.

Co się tyczy zarzutu naruszenia przepisów prawa Unii i zobowiązań międzynarodowych Unii z dziedziny ochrony środowiska naturalnego Trybunał zauważył między innymi, że okres karencji przewidziany w art. 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia 2020/1055 nie spowoduje znaczących negatywnych skutków dla środowiska, zważywszy po pierwsze, na brak obowiązku spowodowania powrotu pustego pojazdu do bazy eksploatacyjnej przedsiębiorstwa transportowego w tym okresie a po drugie, na brak wpływu na środowisko ewentualnego unieruchomienia pojazdu podczas owego okresu.

W odniesieniu do dyrektywy 2020/1057 skargi zmierzały do uzyskania w istocie stwierdzenia nieważności przepisów art. 1 tej dyrektywy w zakresie, w jakim przepisy te wprowadzają rozróżnienie

²⁴⁹ 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).

między różnymi rodzajami przewozów drogowych i wyłączają niektóre z tych rodzajów przewozów ze stosowania przepisów dotyczących delegowania pracowników przewidzianych w dyrektywie 96/71²⁵⁰.

Zasadniczo dyrektywa 2020/1057 ustanawia szczegółowe zasady dotyczące delegowania kierowców w sektorze transportu drogowego, które dokonują rozróżnienia celem ułatwienia ich stosowania, między poszczególnymi rodzajami przewozów, zależnie od stopnia powiązania kierowcy i świadczonej usługi z terytorium przyjmującego państwa członkowskiego

W szczególności art. 1 dyrektywy 2020/1057 stanowi w tym względzie, że jeżeli kierowca wykonuje przewozy dwustronne, które polegają na przewozach z państwa członkowskiego, w którym przedsiębiorstwo transportowe ma siedzibę, na terytorium innego państwa członkowskiego lub państwa trzeciego, lub odwrotnie, na przewozach z państwa członkowskiego lub państwa trzeciego do państwa członkowskiego, w którym przedsiębiorstwo transportowe ma siedzibę, lub przewozach tranzytowych, w ramach których kierowca przejeżdża przez terytorium państwa członkowskiego bez dokonywania załadunku lub rozładunku rzeczy, to nie przyjmuje się, że jest oddelegowany do celów dyrektywy 96/71.

Natomiast jeśli kierowca wykonuje przewozy cross-trade, które są przewozami realizowanymi z państwa członkowskiego innego niż państwo członkowskie, w którym znajduje się siedziba tego przedsiębiorstwa, lub z państwa trzeciego do innego państwa członkowskiego, które również nie jest państwem członkowskim siedziby, lub do państwa trzeciego albo przewozy kabotażowe, definiowane jako świadczenie usług przez przewoźników w państwie członkowskim, w którym owi przewoźnicy nie mają siedziby, należy przyjąć, że ten kierowca jest oddelegowany do celów dyrektywy 96/71.

Co się tyczy przewozów kombinowanych, które polegają na przewozie towarów między państwami członkowskimi, podczas którego samochód ciężarowy lub inny środek transportu rzeczy połączony z samochodem ciężarowym korzysta z drogi na początkowym lub końcowym odcinku trasy, a na innym odcinku trasy korzysta z kolei, transportu śródlądowego lub morskiego, kierowcy wykonującego początkowy lub końcowy odcinek drogowy przewozu kombinowanego nie uznaje się za pracownika delegowanego, jeżeli ten odcinek drogowy sam w sobie składa się z przewozów dwustronnych.

Zarzuty niezgodności z prawem podnoszone względem przepisów art. 1 dyrektywy 2020/1057, które Trybunał oddalił w całości, dotyczyły naruszenia art. 1 ust. 3 lit. a) dyrektywy 96/71, zasad równego traktowania i niedyskryminacji, zasady proporcjonalności, przepisów prawa Unii w dziedzinie wspólnej polityki transportowej, swobodnego świadczenia towarów, swobodnego świadczenia usług i przepisów prawa Unii w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego.

Co się tyczy w szczególności podnoszonego naruszenia zasady równego traktowania i niedyskryminacji Trybunał zauważył, że poprzez przyjęcie przepisów sektorowych dotyczących delegowania pracowników, które mają zostać wdrożone w całej Unii w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego, prawodawca Unii zamierzał osiągnąć²⁵¹ równowagę między z jednej strony poprawą warunków socjalnych i warunków pracy kierowców a z drugiej strony ułatwieniem korzystania ze swobody świadczenia usług transportu drogowego w oparciu o uczciwą konkurencję między przedsiębiorstwami transportowymi. W tym kontekście podejście polegające na rozróżnieniu poszczególnych rodzajów przewozów dla celów stosowania przepisów dotyczących delegowania nie tylko nie narusza równości państw członkowskich, ale wręcz przeciwnie – zmierza do zaradzenia nierównościom w traktowaniu, które mogły wynikać wcześniej, ze

²⁵⁰ Dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz.U. 1997, L 18, s. 1).

²⁵¹ Jak wynika z motywów 3, 7 i 9 dyrektywy 2020/1057.

względu na stwierdzone między państwami członkowskimi rozbieżności w zakresie wykładni, stosowania i wdrażania przepisów mających zastosowanie przed wejściem w życie rzeczowej dyrektywy, które to rozbieżności stwarzają znaczne obciążenie administracyjne dla kierowców i przedsiębiorstw transportowych.

Biorąc pod uwagę to podejście, aby dokonać oceny istnienia podnoszonej dyskryminacji między przedsiębiorstwami transportowymi i kierowcami, których te przedsiębiorstwa zatrudniają, w zależności od tego, czy wykonują oni przewozy cross-trade czy przewozy dwustronne, Trybunał uznał za błędne założenie, zgodnie z którym ocena porównywalności odnośnych sytuacji tych kierowców do celów ustalenia, czy zastosowanie mają przepisy dotyczące delegowania, powinna być dokonywana wyłącznie na podstawie charakteru ich pracy, podczas gdy w świetle celu realizowanego przez zaskarżone przepisy art. 1 dyrektywy 2020/1057 istotne znaczenie dla tej oceny ma właśnie powiązanie danego kierowcy i świadczonej przezeń usługi z państwem członkowskim siedziby lub z przyjmującym państwem członkowskim.

Trybunał orzekł również, że błędne jest założenie, zgodnie z którym przewóz kombinowany, rozpatrywany jako całość, jest porównywalny z przewozem dwustronnym w świetle celu realizowanego przez normy zawarte w art. 1 dyrektywy 2020/1057. Dyrektywa ta ma bowiem na celu ustanowienie szczególnych przepisów dotyczących delegowania kierowców wyłącznie w sektorze transportu drogowego. Nie utożsamiający przewozów kombinowanych – w sytuacji gdy ten sam kierowca towarzyszy pojazdowi i jego ładunkowi – z przewozami dwustronnymi, prawodawca Unii nie naruszył zatem zasad równego traktowania i niedyskryminacji.

XIII. Konkurencja

1. Porozumienia, decyzje i uzgodnione praktyki (art. 101 TFUE)

Wyrok z dnia 27 czerwca 2024 r., Komisja/Servier i in. (C-176/19, [EU:C:2024:549](#))

Odwołanie – Konkurencja – Produkty lecznicze – Rynek peryndoprylu – Artykuł 101 TFUE – Porozumienia, decyzje i uzgodnione praktyki – Podział rynku – Potencjalna konkurencja – Ograniczenie konkurencji ze względu na cel – Strategia mająca na celu opóźnienie wejścia na rynek generycznych wersji peryndoprylu – Ugoda w sporze patentowym – Umowa licencyjna dotycząca korzystania z patentu – Umowa cesji i licencji na technologię – Artykuł 102 TFUE – Rynek właściwy – Nadużycie pozycji dominującej

Wyrok z dnia 27 czerwca 2024 r., Komisja/KRKA (C-151/19 P, [EU:C:2024:546](#))

Odwołanie – Konkurencja – Produkty lecznicze – Rynek peryndoprylu – Artykuł 101 TFUE – Porozumienia, decyzje i uzgodnione praktyki – Podział rynku – Potencjalna konkurencja – Ograniczenie konkurencji ze względu na cel – Strategia mająca na celu opóźnienie wejścia na rynek generycznych odmian peryndoprylu – Ugoda w sporach patentowych – Umowa licencyjna dotycząca korzystania z patentu – Umowa przeniesienia i umowa licencyjna dotyczące technologii

Trybunał uwzględnił odwołania wniesione przez Komisję Europejską od dwóch wyroków Sądu²⁵² stwierdzających częściową nieważność decyzji, w której Komisja stwierdziła istnienie porozumień, decyzji i uzgodnionych praktyk oraz nadużycie pozycji dominującej na rynku produktu farmaceutycznego peryndoprylu i nałożyła grzywny na zaangażowanych w to wytwórców produktów leczniczych²⁵³. Tym samym Trybunał doprecyzował linię demarkacyjną między z jednej strony uzasadnionymi działaniami wytwórców produktów leczniczych polegającymi na polubownym rozstrzygnięciu prawdziwych sporów w przedmiocie patentów w sektorze farmaceutycznym a z drugiej strony porozumieniami, które w sposób niezgodny z prawem dokonują podziału rynku produktu farmaceutycznego pod pozorem ugody w sporach patentowych.

Grupa farmaceutyczna Servier, której spółka dominująca, Servier SAS, ma siedzibę we Francji (zwane dalej, pojedynczo lub łącznie, „Servier”), opracowała peryndopryl, produkt leczniczy należący do klasy inhibitorów enzymu konwertującego angiotensynę, zalecany w leczeniu chorób układu krążenia, głównie w zwalczaniu nadciśnienia i niewydolności serca. Patent dotyczący cząsteczki peryndoprylu zgłoszony w Europejskim Urzędzie Patentowym (EUP) w 1981 r. wygasł w latach 2000.

Aktywny składnik farmaceutyczny peryndoprylu występuje w postaci soli, erbuminy. W 1988 r. Servier zgłosiła w EUP szereg patentów dotyczących procesów produkcji wspomnianego składnika aktywnego, które wygasły w dniu 16 września 2008 r.

W 2001 r. Servier zgłosiła do EUP nowy patent na peryndopryl i jego proces wytwarzania; został on wydany w 2004 r. (zwany dalej „patentem 947”). Servier uzyskała ponadto patenty krajowe odpowiadające patentowi 947 w kilku państwach członkowskich, zanim przystąpiły one do Konwencji o udzielaniu patentów europejskich.

²⁵² Wyroki: z dnia 12 grudnia 2018 r., Servier i in./Komisja (T-691/14, [EU:T:2018:922](#)); Krka/Komisja (T-684/14, [EU:T:2018:918](#)) (zwane dalej łącznie „zaskarżonymi wyrokami”).

²⁵³ Decyzja Komisji C(2014) 4955 final z dnia 9 lipca 2014 r. w sprawie postępowania na podstawie art. 101 i 102 [TFUE] [sprawa AT.39612 – Peryndopryl (Servier)] (zwana dalej „sporną decyzją”).

Od 2003 r. istniało wiele sporów między Servier a wytwórcami generycznych produktów leczniczych przygotowującymi się do wprowadzenia do obrotu generycznej odmiany peryndoprylu. W tym kontekście dziesięciu wytwórców generycznych produktów leczniczych wniosło sprzeciw wobec patentu 947 do EUP, którego techniczna izba odwoławcza unieważniła zakwestionowany patent w maju 2009 r. Wielu wytwórców generycznych produktów leczniczych zakwestionowało również ważność patentu 947 przed niektórymi sądami krajowymi. Ze swej strony Servier wytoczyła powództwa o stwierdzenie naruszenia oraz wniosła o wydanie zakazów tymczasowych przeciwko odnośnym wytwórcom generycznych produktów leczniczych, wśród których znajduje się słoweńska spółka KRKA, tovarna zdravil, d.d. (zwana dalej „Krka”).

W celu zakończenia wspomnianych sporów Servier zawarła w latach 2005–2007 ugody z wieloma wytwórcami generycznych produktów leczniczych. Servier zawarła zatem z Krka ugodę dotyczącą patentu 947 i równoważnych patentów krajowych, umowę licencyjną oraz umowę przeniesienia i umowę licencyjną (zwane dalej „porozumieniami Krka”). Porozumienia te obejmowały wszystkie państwa, które były członkami Unii Europejskiej w chwili zaistnienia okoliczności faktycznych sprawy, a także państwa niebędące członkami Unii stanowiące główne rynki Krka.

Zdaniem Komisji Servier i Krka zawarły te porozumienia w niezgodnym z prawem celu polegającym na podziale terytorium państw objętych ich zakresem na dwie strefy wpływów, obejmujące w przypadku każdej z nich ich rynki główne, na których mogły one prowadzić działalność, mając pewność, jeśli chodzi o Servier, że nie będzie ona podlegać presji konkurencyjnej ze strony Krka wykraczającej poza granice wynikające z tych porozumień, a jeśli chodzi o Krka – że nie będzie ona narażona na ryzyko, iż Servier pozwie ją za naruszenie patentu.

Decyzją z dnia 9 lipca 2014 r.²⁵⁴ Komisja stwierdziła, że porozumienia zawarte przez Servier z Krka i innymi wytwórcami generycznych produktów leczniczych stanowiły ograniczenia konkurencji zakazane w art. 101 TFUE. Ponadto instytucja ta uznała, że Servier naruszyła art. 102 TFUE, opracowując i wprowadzając w życie strategię wykluczenia obejmującą rynek peryndoprylu i technologii dotyczącej składnika aktywnego tego produktu leczniczego we Francji, w Niderlandach, Polsce i Zjednoczonym Królestwie.

Komisja nałożyła zatem na Servier grzywny w łącznej wysokości 289 727 200 EUR z tytułu naruszeń art. 101 TFUE, w tym 37 661 800 EUR za jej udział w porozumieniach Krka, a także grzywnę w wysokości 41 270 000 EUR z tytułu naruszenia art. 102 TFUE. Krka została natomiast obciążona grzywną w wysokości 10 mln EUR za naruszenie art. 101 TFUE.

Sąd, do którego Servier i Krka wniosły skargi, stwierdził, że Komisja naruszyła prawo, kwalifikując porozumienia Krka jako naruszenie art. 101 ust. 1 TFUE bez wykazania istnienia ograniczenia konkurencji ze względu na cel lub ze względu na skutek. Jeśli chodzi o zarzucane Servier naruszenie art. 102 TFUE, Sąd uznał, że przyjęta przez Komisję definicja rynku peryndoprylu była obarczona błędami w ocenie mogącymi spowodować wadliwość jej ustaleń dotyczących pozycji dominującej Servier na rynku właściwym.

W konsekwencji w dwóch wyrokach ogłoszonych w dniu 12 grudnia 2018 r.²⁵⁵ Sąd stwierdził nieważność spornej decyzji w zakresie, w jakim stwierdzono w niej naruszenie art. 101 TFUE w związku z porozumieniami Krka, a także naruszenie art. 102 TFUE, oraz uchylił grzywny nałożone odpowiednio na Servier i Krka za te naruszenia.

Komisja wniosła do Trybunału dwa odwołania od tych wyroków Sądu.

²⁵⁴ Zobacz przypis 253.

²⁵⁵ Zobacz przypis 252.

Ocena Trybunału

1. W przedmiocie naruszenia art. 101 TFUE

a) Istnienie potencjalnej konkurencji między Servier i Krka

Trybunał zbadał w pierwszej kolejności zarzuty Komisji dotyczące popełnionych przez Sąd błędów w wykładni i stosowaniu pojęcia potencjalnej konkurencji.

Tytułem wstępu Trybunał zauważył, że w celu zbadania w świetle art. 101 ust. 1 TFUE praktyk o znamionach zмовы mających postać porozumień o współpracy horyzontalnej między przedsiębiorstwami, takich jak porozumienia Krka, należy ustalić w ramach pierwszego etapu, czy praktyki te można uznać za ograniczenie konkurencji przez przedsiębiorstwa znajdujące się w stosunku konkurencji, choćby potencjalnej. Jeśli tak jest, to w ramach drugiego etapu należy zbadać, czy ze względu na swe cechy gospodarcze wspomniane praktyki kwalifikują się jako ograniczenie konkurencji ze względu na cel. Jeżeli nie wykazano antykonkurencyjnego celu tych praktyk, należy zbadać ich skutki.

Dokonawszy tego uściślenia, Trybunał stwierdził, że zarzuty oparte na błędach w wykładni i stosowaniu pojęcia potencjalnej konkurencji są istotne dla sprawy, ponieważ Sąd zbadał szereg motywów spornej decyzji dotyczących kwestii potencjalnej konkurencji między Krka i Servier, a także niektóre zarzuty szczegółowe podniesione w tym względzie przez Servier.

Co do istoty Trybunał stwierdził, że Sąd – orzekając, iż w chwili zawarcia ugody i umowy licencyjnej Krka istniały spójne poszlaki mogące sugerować Servier i Krka, że patent 947 był ważny – wywodził z tych poszlak, że konkurencja między tymi przedsiębiorstwami na rynkach krajowych wewnątrz Unii była odtąd wykluczona i że w związku z tym nie istniała już między nimi potencjalna konkurencja.

Tymczasem, aby dojść do takiego wniosku co do braku potencjalnej konkurencji, Sąd powinien był sprawdzić, czy Komisja zaniechała wykazania istnienia w dniu zawarcia porozumień Krka rzeczywistych i konkretnych możliwości wejścia przez Krka na rynek właściwy i konkurowania z Servier, biorąc pod uwagę wystarczające działania przygotowawcze i brak przeszkód w tym wejściu, które miałyby charakter niemożliwy do pokonania.

Niemniej jednak, zamiast dokonać niezbędnych weryfikacji w tym względzie, Sąd ograniczył się do stwierdzenia, że Servier i Krka były przekonane, iż patent 947 był ważny oraz że zachowanie Krka polegające na utrzymaniu presji konkurencyjnej wobec Servier można wytłumaczyć jej chęcią wzmocnienia swojej pozycji w ewentualnych negocjacjach w celu zawarcia ugody wraz z umową licencyjną. Czyniąc to, Sąd pomylił się co do znaczenia z punktu widzenia prawa sytuacji patentowej stwierdzonej na rynkach właściwych, jak również co do zamiarów stron. Ponadto Sąd nie uzasadnił swojego dorozumianego stwierdzenia, zgodnie z którym Servier i Krka nie były już potencjalnymi konkurentami, pomimo elementów spornej decyzji mających na celu wykazanie tezy przeciwnej.

Ponadto Trybunał podkreślił, że przy badaniu kontekstu, w jakim zawarto ugody i umowy licencyjną Krka, Sąd przeinaczył nie tylko jasne i precyzyjne brzmienie orzeczenia sądu brytyjskiego dotyczącego powództwa wzajemnego o unieważnienie patentu 947 wniesionego przez Krka, ale także znaczenie i zakres spornej decyzji w odniesieniu do skutków decyzji Wydziału Sprzeciwów EUP, który utrzymał w mocy ten patent.

Trybunał uwzględnił zatem zarzuty Komisji dotyczące popełnionych przez Sąd błędów w wykładni i stosowaniu pojęcia potencjalnej konkurencji.

b) Kwalifikacja porozumień Krka jako ograniczeń konkurencji ze względu na cel

W drugiej kolejności Trybunał stwierdził, że Sąd naruszył prawo, stwierdzając brak ograniczenia konkurencji ze względu na cel.

W wyrokach, od których zostały wniesione odwołania, Sąd uznał, że w przypadku prawdziwego sporu dotyczącego patentu ugodę w sprawie tego sporu zawierającą klauzule ograniczające konkurencję, powiązaną z umową licencyjną dotyczącą tego patentu, można uznać za ograniczenie konkurencji ze względu na cel tylko wtedy, gdy Komisja może wykazać, iż ta umowa licencyjna nie stanowi transakcji zawartej na normalnych warunkach rynkowych i kryje tym samym odwróconą płatność.

Jednakże zdaniem Trybunału rozumowanie to pomija sam charakter rozpatrywanych porozumień, które polegają nie na zwykłej ugodzie w sporze patentowym w zamian za odwróconą płatność, lecz na porozumieniu w sprawie podziału rynków na dwie strefy, z których jedna nie jest ponadto objęta zakresem naruszenia art. 101 TFUE.

To naruszenie prawa skłoniło Sąd do zweryfikowania kwalifikacji praktyki noszącej znamiona naruszenia przypisywanej Servier i Krka jako ograniczenia konkurencji ze względu na cel poprzez analizę formy i cech prawnych porozumień mających na celu wdrożenie tej praktyki, podczas gdy do Sądu należało dokonanie oceny stopnia szkodliwości gospodarczej tych porozumień poprzez przeprowadzenie szczegółowej analizy ich cech charakterystycznych, a także ich celów oraz kontekstu gospodarczego i prawnego, w jaki się one wpisują.

Ponadto, uznając, że z uwagi na okoliczność, iż w ugodzie i umowie licencyjnej Krka nie zastrzeżono części rynku dla Krka, nie można było stwierdzić istnienia podziału rynku, Sąd popełnił również błąd w wykładni art. 101 ust. 1 lit. c) TFUE, ponieważ ustanowiony w tym postanowieniu zakaz porozumień polegających na podziale rynków nie ogranicza się do porozumień ustanawiających „rygorystyczny” podział między rynkami.

Co więcej, Sąd dopuścił się innego naruszenia prawa, dokonując – w ramach swojego rozumowania dotyczącego braku ograniczenia konkurencji ze względu na cel – rozważań dotyczących jakoby hipotetycznego charakteru potencjalnych skutków omawianych porozumień, podczas gdy nie ma potrzeby poszukiwania ani tym bardziej wykazywania skutków dla konkurencji wywieranych przez praktyki zakwalifikowane jako ograniczenia konkurencji ze względu na cel, również w ramach ewentualnego badania kwestii, czy dane zachowanie wykazuje stopień szkodliwości wymagany do dokonania takiej kwalifikacji.

Podobnie, zarzucając Komisji, że nie wykazała zasadniczo, iż Servier lub Krka miały zamiar ograniczyć konkurencję między nimi, podczas gdy takie wykazanie nie było wymagane do stwierdzenia istnienia ograniczenia konkurencji ze względu na cel, Sąd po raz kolejny naruszył prawo.

Co więcej, Sąd naruszył zasadę swobodnego doboru środków dowodowych, orzekając, że jeśli chodzi o uwzględnienie fragmentarycznych i rozproszonych elementów w celu wykazania istnienia naruszenia, istnieje prawne rozróżnienie między sytuacjami, w których Komisja dysponuje – tak jak w niniejszym przypadku – treścią porozumień antykonkurencyjnych, a sytuacjami, w których Komisja nią nie dysponuje. Następnie Sąd dopuścił się dodatkowego naruszenia prawa, orzekając, że wnioski wyciągnięte z częściowych fragmentów wiadomości elektronicznych lub innych dokumentów mających wykazać zamiary stron nie mogą łatwo podważyć wniosku opartego na samej treści omawianych porozumień.

Wreszcie Trybunał przypomniał, że możliwość wywołania na niektórych rynkach geograficznych skutków prokonkurencyjnych przez licencję na korzystanie z patentu jest całkowicie pozbawiona znaczenia dla oceny, czy należy ją zakwalifikować jako ograniczenie konkurencji ze względu na cel na podstawie art. 101 ust. 1 TFUE. Uwzględniając pozytywne skutki umowy licencyjnej Krka na głównych rynkach Krka, Sąd popełnił zatem błąd w wykładni i stosowaniu art. 101 ust. 1 TFUE, tym bardziej że rynki główne Krka nie są objęte geograficznym zakresem stosowania naruszenia art. 101 TFUE.

W świetle powyższych błędów Trybunał stwierdził, że rozumowanie Sądu dotyczące braku ograniczenia konkurencji ze względu na cel spowodowanego przez porozumienia Krka jest w całości niezgodne z prawem.

c) Kwalifikacja porozumień Krka jako ograniczenia konkurencji ze względu na skutek

W trzeciej kolejności Trybunał skrytykował wniosek Sądu, zgodnie z którym Komisja nie wykazała, że porozumienia Krka skutkowały ograniczeniem potencjalnej konkurencji, ponieważ instytucja ta nie zdołała udowodnić, iż w braku spornych porozumień Krka weszłaby prawdopodobnie na główne rynki Servier.

W tym względzie Trybunał przypomniał, że w celu dokonania oceny istnienia antykonkurencyjnych skutków wywołanych przez porozumienie między przedsiębiorstwami należy porównać sytuację konkurencyjną wynikającą z tego porozumienia z sytuacją, która istniałaby w przypadku jego braku. Metoda ta, zwana „scenariuszem alternatywnym”, oznacza konieczność uwzględnienia konkretnych ram, w które wpisuje się to porozumienie. Tym samym scenariusz alternatywny, ustalany na podstawie założenia, iż wspomniane porozumienie nie istnieje, powinien być realistyczny i wiarygodny.

W świetle tego wyjaśnienia Trybunał orzekł, że Sąd błędnie uwzględnił pod trzema głównymi względami cechy charakterystyczne metody scenariusza alternatywnego do celów stosowania art. 101 TFUE.

Po pierwsze, Sąd orzekł, że ocena antykonkurencyjnych skutków ugody Krka opierała się na hipotetycznym podejściu i niepełnej analizie tych skutków, ponieważ Komisja nie uwzględniła w scenariuszu alternatywnym rzeczywistego przebiegu zdarzeń, które miały miejsce po zawarciu tej ugody. Tymczasem to rozumowanie Sądu pomija fakt, że scenariusz alternatywny, który z definicji jest hipotetyczny w tym znaczeniu, że się nie urzeczywistnił, nie może opierać się na okolicznościach zaistniałych po zawarciu rzeczonego porozumienia.

Po drugie, Sąd popełnił błąd, orzekając, że orzecznictwo, zgodnie z którym porozumienie między przedsiębiorstwami może zostać uznane za ograniczenie konkurencji ze względu na skutek z powodu jego potencjalnych skutków, przestaje mieć zastosowanie, gdy porozumienie to zostało wprowadzone w życie, ponieważ można zaobserwować rzeczywiste skutki tego porozumienia dla konkurencji. W przypadku bowiem gdy, tak jak w niniejszym przypadku, porozumienie prowadzi nie do zmiany, lecz przeciwnie, do utrzymania liczby lub zachowania konkurencyjnych przedsiębiorstw obecnych już na rynku, zwykłe porównanie sytuacji stwierdzonych na tym rynku przed wprowadzeniem w życie tego porozumienia i po jego wprowadzeniu w życie byłoby niewystarczające, aby umożliwić stwierdzenie braku skutku antykonkurencyjnego, ponieważ skutkiem antykonkurencyjnym jest pewne zniknięcie – z powodu owego porozumienia – źródła konkurencji, które w chwili zawarcia tego porozumienia pozostaje potencjalne.

Po trzecie, z orzecznictwa wynika, że przy ustalaniu scenariusza alternatywnego w celu zbadania ugody w sporze patentowym między wytwórcą oryginalnych produktów leczniczych a wytwórcą generycznych produktów leczniczych Komisja nie jest zobowiązana do dokonania ostatecznego ustalenia dotyczącego szans powodzenia tego ostatniego w sporze dotyczącym patentu lub prawdopodobieństwa zawarcia mniej restrykcyjnej ugody. Wynika z tego, że Sąd popełnił błąd w wykładni i stosowaniu art. 101 ust. 1 TFUE, orzekając, iż Komisja nie udowodniła, że w braku ugody Krka prawdopodobnie weszłaby na rynki właściwe oraz że kontynuacja postępowań spornych służących zakwestionowaniu ważności patentu 947 umożliwiłaby w sposób prawdopodobny, a nawet wiarygodny, szybsze lub pełniejsze unieważnienie tego patentu.

Trybunał doszedł do wniosku, że stwierdzone w ten sposób naruszenia prawa skutkują niezgodnością z prawem całego rozumowania Sądu odrzucającego zakwalifikowanie porozumień Krka jako ograniczenia konkurencji ze względu na skutek.

2. W przedmiocie naruszenia art. 102 TFUE

W czwartej kolejności Trybunał oddalił wniosek Sądu, zgodnie z którym definicja właściwego rynku produktowego przyjęta przez Komisję w celu przeprowadzenia przez nią badania istnienia nadużycia pozycji dominującej przez Servier była dotknięta błędami mogącymi spowodować wadliwość tego badania. W tym względzie Sąd zarzucił w szczególności Komisji, że błędnie ograniczyła rynek właściwy jedynie do peryndoprylu, z wyłączeniem innych produktów leczniczych należących do klasy inhibitorów enzymu konwertującego angiotensynę (zwanym dalej „produktami leczniczymi EKA”).

W tym względzie Trybunał przypomniał, że określenie rynku właściwego przed dokonaniem oceny ewentualnej pozycji dominującej w rozumieniu art. 102 TFUE wymaga zdefiniowania w pierwszej kolejności rynku produktowego, a następnie wielkości rynku geograficznego.

Ponadto z orzecznictwa wynika, że pojęcie rynku właściwego zakłada wystarczający stopień zamienności produktów lub usług stanowiących jego część. Co się tyczy w szczególności badania substytucyjności ekonomicznej produktów leczniczych, należy ją oceniać w świetle przesunięć w sprzedaży między produktami leczniczymi o tych samych wskazaniach terapeutycznych, które to przesunięcia wynikają ze zmian cen względnych tych produktów leczniczych. Stwierdzenie braku takiej substytucyjności wskazuje na istnienie odrębnego rynku, i to niezależnie od jego przyczyn.

Otóż, jako że Komisja stwierdziła brak zamienności między peryndoprylem a innymi produktami leczniczymi ACE w świetle niekwestionowanego przez Servier stwierdzenia względnej nieelastyczności popytu na peryndopryl w stosunku do znacznego spadku cen innych produktów leczniczych ACE na danych rynkach, Sąd naruszył prawo, krytykując Komisję za to, że ograniczyła rynek właściwy jedynie do peryndoprylu.

Ponieważ Sąd uznał następnie, że wniosek Komisji dotyczący istnienia pozycji dominującej Servier na rynku technologii dotyczącej składnika aktywnego peryndoprylu opierał się na wadliwym określeniu rynku właściwego, Trybunał stwierdził, że ta ocena Sądu opiera się na błędnym założeniu i z tego względu jest również niezgodna z prawem.

Ponieważ zarzuty Komisji dotyczące wyżej wymienionych błędów zostały uwzględnione, Trybunał uchylił częściowo zaskarżone wyroki.

3. W przedmiocie skarg o stwierdzenie nieważności wniesionych przez Servier i Krka

W piątej kolejności Trybunał uznał, że stan postępowania pozwala na wydanie orzeczenia w przedmiocie zarzutów podniesionych przez Servier i Krka przed Sądem w celu zakwestionowania dokonanej w spornej decyzji kwalifikacji ugody i umowy licencyjnej Krka jako ograniczenia konkurencji ze względu na cel, jak również dokonanej tam kwalifikacji ugody oraz umowy przeniesienia i umowy licencyjnej Krka jako ograniczenia konkurencji ze względu na skutek.

Co się tyczy, po pierwsze, uznania ugody i umowy licencyjnej Krka za ograniczenie konkurencji ze względu na cel, Trybunał zweryfikował najpierw, czy Komisja mogła zasadnie zakwalifikować te porozumienia jako ograniczenie potencjalnej konkurencji wywieranej na Servier przez Krka. W tym celu zbadał on, czy w chwili zawarcia wspomnianych porozumień istniały rzeczywiste i konkretne możliwości wejścia przez Krka na rynek peryndoprylu i konkurowania przez nią z Servier.

W tym względzie Trybunał podkreślił, że istnienie patentu chroniącego proces wytwarzania składnika aktywnego, który przeszedł do domeny publicznej, nie powinno samo w sobie być postrzegane jako niemożliwa do pokonania przeszkoda w wejściu na rynek generycznych produktów leczniczych

zawierających ten składnik aktywny. Wynika stąd, że istnienie takiego patentu nie uniemożliwia zakwalifikowania jako potencjalnego konkurenta wobec wytwórcy danego oryginalnego produktu leczniczego wytwórcy generycznych produktów leczniczych, który rzeczywiście posiada niezachwianą determinację oraz własną zdolność do wejścia na rynek oraz który poprzez podjęte działania wykazuje gotowość do kwestionowania ważności rzeczonego patentu i poniesienia związanego z wchodzeniem na rynek ryzyka wytoczenia przeciwko niemu powództwa o naruszenie przez uprawnionego z tego patentu.

Co się tyczy niezachwianej determinacji Krka do kontynuowania wysiłków na rzecz sprzedaży jej peryndoprylu pomimo porażek sądowych, jakie poniosła w 2006 r. w sporach patentowych toczących się między nią a Servier, Trybunał zauważył, że z dowodów przytoczonych przez Komisję w spornej decyzji wynika, iż Krka nie zaprzestała wysiłków na rzecz wejścia na główne rynki Servier.

Ponadto okoliczność, że Krka negocjowała z Servier w celu zawarcia ugody i umowy licencyjnej Krka, również nie wystarcza do wykazania, że Krka nie miała już niezachwianej determinacji do konkurowania z Servier.

W świetle powyższego Trybunał doszedł do wniosku, że Krka była potencjalnym konkurentem Servier w chwili zawarcia ugody i umowy licencyjnej Krka.

Następnie Trybunał zweryfikował, czy Komisja błędnie uznała, iż ugoda i umowa licencyjna Krka miały na celu podział rynków peryndoprylu.

W tym względzie podkreślił on, że okoliczność, iż ugody w sporach patentowych, podobnie jak umowy licencyjne związane z takimi ugodami, mogą być zawierane w celu, który może być zgodny z prawem, nie może prowadzić do wyłączenia ich z zakresu stosowania art. 101 TFUE, jeżeli okaże się, że owe porozumienia mają na celu ograniczenie konkurencji. Ponadto w niniejszej sprawie z treści ugody i umowy licencyjnej Krka oraz z okoliczności towarzyszących ich zawarciu jasno wynika, że są one powiązane pod względem gospodarczym i nie mogą być rozpatrywane oddzielnie.

Otóż łączny skutek umowy licencyjnej Krka, w której Servier zrezygnowała ze sprzeciwiania się sprzedaży przez Krka generycznej odmiany peryndoprylu na głównych rynkach Krka, oraz ugody, która przewiduje obowiązek powstrzymywania się przez Krka od naruszenia wchodzącego w grę patentu na głównych rynkach Servier, jest równoznaczny – z gospodarczego punktu widzenia – z quid pro quo, umożliwiającym Servier i Krka utrzymanie korzystniejszej pozycji na swoich rynkach głównych. Taki zbiór porozumień oznacza zasadniczo podział tych rynków, a w konsekwencji ograniczenie konkurencji ze względu na cel, którego nie można zrelatywizować ani zrównoważyć ewentualnymi pozytywnymi lub prokonkurencyjnymi skutkami na jakimkolwiek rynku.

W świetle tych okoliczności Trybunał orzekł, że dowody przedstawione w spornej decyzji wykazują istnienie praktyki zmierzającej do podziału rynku peryndoprylu między Servier i Krka w drodze ugody i umowy licencyjnej Krka i wystarczają do uzasadnienia kwalifikacji tej praktyki jako ograniczenia konkurencji ze względu na cel.

Co się tyczy, po drugie, uznania ugody oraz umowy przeniesienia i umowy licencyjnej Krka za ograniczenie konkurencji ze względu na skutek, Trybunał przypomniał, że do Komisji należało porównanie sytuacji konkurencyjnej wynikającej z tych porozumień z sytuacją konkurencyjną wynikającą z realistycznego i wiarygodnego scenariusza alternatywnego. Tymczasem w zakresie, w jakim w niniejszej sprawie rozpatrywane ograniczenie konkurencji polegało na wyeliminowaniu źródła potencjalnej konkurencji wywieranej przez Krka na Servier, analiza scenariusza alternatywnego odpowiadała w istocie analizie istnienia tej potencjalnej konkurencji.

W świetle tych wyjaśnień Trybunał stwierdził, że Komisja mogła zasadnie uznać, iż Krka stanowiła jedno z najbardziej bezpośrednich zagrożeń dla Servier ze względu na okoliczność, iż posiadała

rzeczywiste i konkretne możliwości wejścia na rynki we Francji, w Niderlandach i w Zjednoczonym Królestwie. W braku porozumień Krka owa możliwość wejścia przez Krka z jej peryndoprylem nie zostałaby wyeliminowana. W konsekwencji Komisja ustaliła, że wyeliminowanie, dzięki wprowadzeniu w życie rzeczonych porozumień, tego źródła potencjalnej konkurencji skutkowało znacznym ograniczeniem konkurencji. Skutek ten, który nie jest ani hipotetyczny, ani potencjalny, lecz rzeczywisty, może uzasadniać przyjętą w spornej decyzji kwalifikację danego działania jako ograniczenia konkurencji.

Po tym, jak Trybunał rozstrzygnął w przedmiocie niektórych zarzutów podniesionych przez Servier i Krka przed Sądem, stwierdził on, że stan postępowania nie pozwala jednak na wydanie orzeczenia w odniesieniu do wszystkich kwestii. W związku z tym przekazuje on sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd w celu wydania orzeczenia w przedmiocie kwalifikacji umowy przeniesienia i umowy licencyjnej Krka jako ograniczenia konkurencji ze względu na cel, a także w sprawie Komisja/Servier i in. (C-176/19 P) w przedmiocie pozostałych zarzutów dotyczących naruszenia art. 102 TFUE i podniesionych posiłkowo zarzutów zmierzających do zakwestionowania kwoty grzywny.

Wyrok z dnia 4 października 2024 r., FIFA (C-650/22, [EU:C:2024:824](#))

Odesłanie prejudycjalne – Rynek wewnętrzny – Konkurencja – Uregulowanie ustanowione przez międzynarodową organizację sportową i wdrażane przez nią przy udziale jej członków – Zawodowa piłka nożna – Podmioty prawa prywatnego posiadające uprawnienia regulacyjne, kontrolne i w zakresie nakładania sankcji – Uregulowanie dotyczące statusu i transferu zawodników – Zasady dotyczące umów o pracę zawieranych między klubami a zawodnikami – Przedterminowe rozwiązanie umowy o pracę przez zawodnika – Odszkodowanie obciążające zawodnika – Odpowiedzialność solidarna nowego klubu – Sankcje – Zakaz wydawania certyfikatu międzynarodowego transferu zawodnika i jego rejestracji, dopóki trwa spór związany z przedterminowym rozwiązaniem umowy o pracę – Zakaz rejestracji innych zawodników – Artykuł 45 TFUE – Przeszkoda w swobodnym przepływie pracowników – Względy uzasadniające – Artykuł 101 TFUE – Decyzja związku przedsiębiorstw, której celem jest zapobieżenie lub ograniczenie konkurencji – Rynek pracy – Pozyskiwanie zawodników przez kluby – Rynek międzyklubowych rozgrywek piłkarskich – Udział klubów i zawodników w rozgrywkach sportowych – Ograniczenie konkurencji ze względu na cel – Wyłączenie

Rozpatrując wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez cour d'appel de Mons (sąd apelacyjny w Mons, Belgia), Trybunał ponownie wypowiedział się w przedmiocie stosowania prawa gospodarczego Unii do przepisów ustanowionych przez międzynarodową federację sportową²⁵⁶. W tym wyroku wyjaśnił on, w jaki sposób artykuły traktatu FUE przewidujące zasadę swobodnego przepływu pracowników oraz zakaz ograniczających porozumień²⁵⁷, decyzji i uzgodnionych praktyk mają zastosowanie do przepisów przyjętych przez międzynarodową federację sportową dotyczących statusu i transferu zawodników.

Międzynarodowa Federacja Piłki Nożnej (FIFA) jest stowarzyszeniem prawa szwajcarskiego, którego celem jest między innymi stanowienie przepisów regulujących piłkę nożną i związane z nią kwestie na poziomie światowym. W jej skład wchodzi krajowe związki piłki nożnej, które mają w szczególności

²⁵⁶ Zobacz wyroki: z dnia 21 grudnia 2023 r., Royal Antwerp Football Club (C-680/21, [EU:C:2023:1010](#)); z dnia 21 grudnia 2023 r., European Superleague Company (C-333/21, [EU:C:2023:1011](#)); z dnia 21 grudnia 2023 r., International Skating Union/Komisja (C-124/21 P, [EU:C:2023:1012](#)).

²⁵⁷ Odpowiednio art. 45 i 101 TFUE.

obowiązek zapewnienia przestrzegania wszystkich ustanowionych przez nią przepisów przez swoich własnych członków lub podmioty zrzeszone.

W marcu 2014 r. FIFA przyjęła „Regulamin w sprawie statusu i transferu zawodników” (zwany dalej „RSTZ”). RSTZ przewiduje między innymi, że każdy nowy zawodowy klub piłkarski, który zatrudnia zawodnika w następstwie rozwiązania umowy o pracę bez uzasadnionych przyczyn, odpowiada solidarnie za zapłatę odszkodowania, które ten zawodnik może być zobowiązany zapłacić na rzecz poprzedniego klubu, przy czym odszkodowanie to ustala się na podstawie rozmaitych kryteriów wymienionych w tym regulaminie²⁵⁸. RSTZ stanowi również, że przyjmuje się, iż nowy klub nakłonił zawodnika do przedterminowego rozwiązania umowy o pracę wiążącej go z poprzednim klubem i przewiduje w niektórych przypadkach nałożenie na ten nowy klub sankcji sportowej polegającej na wykluczeniu go z procedury rejestracji nowych zawodników przez określony czas²⁵⁹. Wreszcie RSTZ stanowi, że krajowy związek piłki, do którego należy poprzedni klub, nie może wydać zawodnikowi certyfikatu międzynarodowego transferu (ITC), jeżeli między tym poprzednim klubem a owym zawodnikiem toczy się spór, którego źródłem jest przedterminowe rozwiązanie umowy o pracę, do którego nie doszło za wzajemnym porozumieniem stron²⁶⁰.

BZ jest byłym piłkarzem zawodowym zamieszkałym w Paryżu (Francja). W sierpniu 2013 r. podpisał umowę o pracę na okres czterech lat z rosyjskim zawodowym klubem piłkarskim. W następnym roku klub ten rozwiązał tę umowę z przyczyn związanych jego zdaniem z zawinionym zachowaniem BZ i wystąpił do izby ds. rozstrzygania sporów FIFA o zasądzenie od BZ odszkodowania w wysokości 20 mln EUR, powołując się na „rozwiązanie umowy bez uzasadnionych przyczyn” w rozumieniu RSTZ.

W maju 2015 r. izba ds. rozstrzygania sporów FIFA częściowo uwzględniła żądanie klubu, zasądzając od BZ zapłatę odszkodowania w wysokości 10,5 mln EUR. Ponadto stwierdziła ona, że RSTZ, w zakresie, w jakim przewiduje, iż każdy nowy zawodowy klub piłkarski, który zatrudni takiego zawodnika odpowiada solidarnie za zapłatę takiego odszkodowania, nie będzie miał zastosowania do BZ w przyszłości. W maju 2016 r. sportowy sąd arbitrażowy utrzymał to orzeczenie w mocy w postępowaniu odwoławczym.

W grudniu 2015 r. BZ wniósł do tribunal de commerce du Hainaut (division de Charleroi) (sądu gospodarczego, wydział w Charleroi, Belgia) pozew o zasądzenie od FIFA i belgijskiego Union royale des sociétés de football association ASBL (URBSFA) zapłaty odszkodowania w wysokości 6 mln EUR tytułem naprawienia szkody, jaką miał ponieść w związku z brakiem możliwości zatrudnienia go w 2015 r. przez belgijski klub Sporting du Pays de Charleroi SA z powodu wymogów nałożonych przez RSTZ. W styczniu 2017 r. sąd ten uznał to żądanie za zasadne co do zasady i zasądził od obu stowarzyszeń zapłatę kwoty tymczasowej.

Sąd odsyłający, do którego FIFA wniosła apelację, zwraca się do Trybunału z pytaniem, czy w świetle specyfiki sportu, związanej w szczególności ze sprawnym przebiegiem zawodów sportowych, sporne przepisy należy uznać za stanowiące przeszkodę w swobodnym przepływie pracowników i dla konkurencji.

²⁵⁸ Zobacz art. 17 pkt 1 i 2 RSTZ.

²⁵⁹ Zobacz art. 17 pkt 4 RSTZ.

²⁶⁰ Ponieważ certyfikat międzynarodowego transferu jest niezbędny do zarejestrowania zawodnika w nowym klubie, zawodnik ten nie może w konsekwencji uczestniczyć w rozgrywkach piłkarskich w barwach tego nowego klubu. Zobacz art. 9 ust. 1 RSTZ i art. 8.2.7 załącznika 3 do RSTZ.

Ocena Trybunału

Tytułem wstępu Trybunał wskazał, że przepisy rozpatrywane w postępowaniu głównym mają bezpośredni wpływ na warunki pracy zawodników, a zatem na ich działalność gospodarczą. Ponadto, ponieważ skład drużyn jest jednym z podstawowych parametrów rozgrywek, omawiane przepisy należy uznać za mające bezpośredni wpływ na warunki wykonywania działalności gospodarczej związanej z tymi rozgrywkami i na konkurencję między prowadzącymi tę działalność klubami. W rezultacie rozpatrywane przepisy wchodzą w zakres stosowania art. 45 i 101 TFUE, których wykładni Trybunał dokonał kolejno z uwagi na różnice systemu charakteryzującego te dwa postanowienia.

W pierwszej kolejności w odniesieniu do art. 45 TFUE Trybunał stwierdził istnienie przeszkody w swobodnym przepływie pracowników. W tym względzie zauważył on, że przepisy będące przedmiotem postępowania głównego mogą stawiać w mniej korzystnej sytuacji zawodników, którzy chcieliby podjąć działalność gospodarczą na rzecz nowego klubu z siedzibą na terytorium państwa członkowskiego innego niż państwo członkowskie ich zamieszkania lub aktualnego miejsca pracy poprzez jednostronne rozwiązanie umowy o pracę wiążącej ich z poprzednim klubem z przyczyn, które klub ten uważa lub może uważać za nieuzasadnione. Istnienie tych przepisów i ich zbieg skutkuje bowiem obciążeniem tych klubów pragnących zatrudnić takich zawodników znacznym ryzykiem prawnym, nieprzewidywalnym i potencjalnie bardzo wysokim ryzykiem finansowym, a także poważnym ryzykiem sportowym, które rozpatrywane łącznie w sposób oczywisty mogą zniechęcić je do ich zatrudniania.

W odniesieniu do istnienia ewentualnego uzasadnienia Trybunał wyjaśnił, że cel polegający na zapewnieniu prawidłowości rozgrywek sportowych stanowi uzasadniony cel interesu ogólnego, który może być realizowany przez stowarzyszenie sportowe. Cel ten nabiera zresztą szczególnego znaczenia w przypadku piłki nożnej, zważywszy na zasadniczą rolę, jaką przypisuje się результатам sportowym osiąganym w toku rozgrywek. Ponadto Trybunał zauważył, że ponieważ skład drużyn jest jednym z podstawowych parametrów rozgrywek, utrzymanie pewnej stabilności kadry klubowej, a zatem pewnej ciągłości wiążących ją umów, może być w związku z tym postrzegane jako jeden ze środków mogących przyczynić się do realizacji tego celu.

Trybunał uznał jednak, że z zastrzeżeniem weryfikacji, jakiej powinien dokonać sąd odsyłający, poszczególne przepisy RSTZ rozpatrywane w postępowaniu głównym wydają się wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu, tym bardziej że mogą one być stosowane w znacznej mierze w sposób łączny, i to w wypadku części z nich przez dłuższy czas, do zawodników, których kariera jest stosunkowo krótka. Dotyczy to w szczególności kryteriów obliczania odszkodowania należnego w przypadku jednostronnego rozwiązania umowy o pracę przez zawodnika „bez uzasadnionych przyczyn”. Wygląda bowiem na to, że takie kryteria odszkodowania wydają się raczej służyć ochronie interesów finansowych klubów w kontekście gospodarczym właściwym transferom zawodników niż zapewnieniu wskazywanego sprawnego przebiegu zawodów sportowych. Zdaje się to także dotyczyć przepisu, który przewiduje co do zasady, a zatem bez uwzględnienia okoliczności każdego przypadku, w szczególności faktycznego zachowania nowego klubu, który zatrudnia tego zawodnika, że klub ten odpowiada solidarnie za zapłatę odszkodowania należnego poprzedniemu klubowi od nowo zatrudnionego zawodnika w przypadku jednostronnego rozwiązania umowy bez uzasadnionych przyczyn. Podobnie jest w przypadku możliwości zastosowania wobec nowego klubu niemal automatycznie sankcji sportowej na podstawie domniemania odpowiedzialności tego klubu za przedterminowe rozwiązanie umowy, a także ogólnego zakazu wydawania ITC dopóty, dopóki istnieje spór dotyczący tego rozwiązania umowy, niezależnie zresztą od okoliczności, w jakich do niego doszło.

W konsekwencji Trybunał orzekł, że art. 45 TFUE stoi na przeszkodzie przepisom takim jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym, chyba że zostanie wykazane, iż przepisy te, tak jak są one interpretowane i stosowane na terytorium Unii, nie wykraczają poza to, co jest konieczne do realizacji

celu polegającego na zapewnieniu prawidłowości międzyklubowych rozgrywek piłkarskich poprzez zachowanie pewnego stopnia stabilności kadry zawodowych klubów piłkarskich.

W drugiej kolejności Trybunał przypomniał, że aby móc uznać, iż decyzja związku przedsiębiorstw jest objęta zakazem przewidzianym w art. 101 ust. 1 TFUE, konieczne jest wykazanie, że ma ona na celu zapobieżenie, ograniczenie lub zakłócenie konkurencji lub że ma ona taki skutek. Co się tyczy istnienia celu antykonkurencyjnego, który – jak przypomniał Trybunał – odnosi się wyłącznie do pewnych rodzajów współpracy między przedsiębiorstwami, które wykazują wystarczający stopień szkodliwości dla konkurencji, Trybunał wskazał, że zachowanie przedsiębiorstw o znamionach zмовy może polegać na przykład na ograniczeniu lub kontrolowaniu zasadniczego parametru konkurencji, jaki może stanowić w niektórych sektorach lub na niektórych rynkach rekrutacja wysoko wykwalifikowanych pracowników, jakimi w kontekście sektora zawodowej piłki nożnej są wyszkoleni już zawodnicy.

W niniejszym wypadku łączna lektura rozpatrywanych przepisów RSTZ ukazuje, po pierwsze, że mogą one w sposób uogólniony i drastyczny ograniczać pod względem materialnym konkurencję, która w przypadku ich braku mogłaby prowadzić do rywalizacji każdego zawodowego klubu piłkarskiego z siedzibą w państwie członkowskim z jakimkolwiek innym zawodowym klubem piłkarskim mającym siedzibę w innym państwie członkowskim w zakresie pozyskiwania zawodników zatrudnionych już przez dany klub. Po drugie, to ograniczenie konkurencji transgranicznej między klubami mogącej przybrać formę jednostronnego pozyskiwania zawodników już zatrudnionych rozciąga się na całe terytorium Unii i ma charakter trwały, ponieważ obejmuje za każdym razem cały czas trwania umów o pracę, które zawodnik może zawierać kolejno z klubem, a następnie, w przypadku wynegocjowanego transferu do innego klubu, także z tym nowym klubem.

Prawdą jest, że skoro przebieg międzyklubowych rozgrywek piłkarskich opiera się w Unii na konfrontacjach i stopniowym eliminowaniu uczestniczących drużyn, a także na rezultatach sportowych, uzasadnione może być dążenie przez stowarzyszenie takie jak FIFA do zapewnienia stabilności składu kadry zawodników służących jako pula dla składów drużyn, które kluby te kompletują w trakcie sezonu, a nawet danego roku. Specyfika piłki nożnej i rzeczywiste warunki funkcjonowania rynku, jakim są organizowanie i komercyjne wykorzystanie międzyklubowych zawodów piłkarskich, nie mogą jednak prowadzić do dopuszczenia, by wszelka możliwość podjęcia przez kluby konkurencji transgranicznej poprzez jednostronne pozyskiwanie zawodników zatrudnionych już przez klub mający siedzibę w innym państwie członkowskim lub zawodników, których posądza się o rozwiązanie umowy o pracę z takim klubem bez uzasadnionych przyczyn, była ograniczona w sposób uogólniony, drastyczny i trwały, a nawet uniemożliwiona na całym terytorium Unii. W ostatecznym rozrachunku takie zasady, nawet jeśli zostały przedstawione jako mające zapobiegać praktykom związanym z pozyskiwaniem zawodników przez kluby dysponujące większymi środkami finansowymi, są porównywalne z generalnym, bezwzględnym i trwałym zakazem jednostronnego pozyskiwania zawodników już zatrudnionych, nałożonym w drodze decyzji związku przedsiębiorstw na wszystkie przedsiębiorstwa, jakimi są zawodowe kluby piłkarskie, i obciążającym wszystkich pracowników, jakimi są ci zawodnicy. Stanowią one z tego względu wyraźne ograniczenie konkurencji, jaka mogłaby istnieć między klubami w ich braku.

Tak więc ze swej natury rozpatrywane w postępowaniu głównym przepisy wykazują wysoki stopień szkodliwości dla konkurencji, jaką mogłyby prowadzić zawodowe kluby piłkarskie. W tych okolicznościach należy uznać, że przepisy te mają na celu ograniczenie, a nawet zapobieżenie tej konkurencji na całym terytorium Unii. W związku z tym nie jest konieczne badanie ich skutków.

Wreszcie, precyzując warunki, na jakich zachowanie mające cel antykonkurencyjny mogłoby skorzystać z wyłączenia przewidzianego w art. 101 ust. 3 TFUE, Trybunał wskazał, że w celu ustalenia, czy w niniejszej sprawie została spełniona przesłanka dotycząca niezbędnego lub koniecznego

charakteru rozpatrywanego zachowania, sąd odsyłający powinien uwzględnić okoliczność, że rozpatrywane przepisy RSTZ charakteryzują się połączeniem elementów, z których znaczna część ma charakter uznaniowy lub nieproporcjonalny. Sąd ten będzie musiał także wziąć pod uwagę okoliczność, że przepisy te przewidują uogólnione, drastyczne i trwałe ograniczenie konkurencji transgranicznej, jaką zawodowe kluby piłkarskie mogłyby między sobą prowadzić poprzez jednostronne pozyskiwanie wysoko wykwalifikowanych zawodników. Każda z tych dwóch okoliczności rozpatrywana odrębnie wyklucza bowiem na pierwszy rzut oka uznanie owych przepisów za niezbędne lub konieczne do umożliwienia wzrostu efektywności, przy założeniu, że taki wzrost zostanie wykazany.

W konsekwencji Trybunał orzekł, że zgodnie z art. 101 TFUE wspomniane przepisy RSTZ stanowią decyzję związku przedsiębiorstw, która jest zakazana i która może zostać objęta wyłączeniem na podstawie tego postanowienia tylko wtedy, gdy za pomocą przekonujących argumentów i dowodów zostanie wykazane, że spełnione zostały wszystkie wymagane w tym celu przesłanki.

2. Nadużycie pozycji dominującej (art. 102 TFUE)²⁶¹

Wyrok z dnia 18 kwietnia 2024 r. (wielka izba), Heureka Group (Internetowe porównywarki cen) (C-605/21, [EU:C:2024:324](#))

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 102 TFUE – Zasada skuteczności – Powództwa o odszkodowanie w prawie krajowym za naruszenia przepisów prawa konkurencji – Dyrektywa 2014/104/UE – Opóźniona transpozycja dyrektywy – Zastosowanie czasowe – Artykuł 10 – Termin przedawnienia – Szczegółowe zasady dies a quo – Zaprzestanie naruszenia – Znajomość informacji niezbędnych do wniesienia powództwa o odszkodowanie – Publikacja w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej streszczenia decyzji Komisji Europejskiej stwierdzającej naruszenie reguł konkurencji – Skutek wiążący nieprawomocnej jeszcze decyzji Komisji – Zawieszenie lub przerwanie biegu terminu przedawnienia na czas trwania dochodzenia prowadzonego przez Komisję lub do dnia uprawomocnienia się wydanej przez nią decyzji

Rozpatrując wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, wielka izba Trybunału wypowiedziała się w przedmiocie wymogów, jakie powinny spełniać krajowe systemy przedawnienia mające zastosowanie do powództw o odszkodowanie wnoszonych do sądów krajowych z tytułu naruszeń prawa konkurencji Unii. Wyjaśnienia te zostały przedstawione w kontekście powództwa o odszkodowanie wniesionego przez czeskie przedsiębiorstwo przeciwko Google LLC w związku z zarzucanym nadużyciem pozycji dominującej przez spółkę Google i jej spółkę dominującą Alphabet Inc. w Republice Czeskiej.

Decyzją z dnia 27 czerwca 2017 r.²⁶² Komisja Europejska stwierdziła, że od lutego 2013 r. spółka Google naruszała art. 102 TFUE, nadużywając swojej pozycji dominującej na trzynastu krajowych rynkach wyszukiwania ogólnego, w tym na rynku Republiki Czeskiej, zmniejszając ruch pochodzący z jej stron wyników wyszukiwania ogólnego do konkurencyjnych porównywarek produktów

²⁶¹ W niniejszej sekcji należy również przywołać następujące wyroki: z dnia 27 czerwca 2024 r., *Komisja/Servier i in.* (C-176/19, [EU:C:2024:549](#)); z dnia 27 czerwca 2024 r., *Komisja/KRKA* (C-151/19 P, [EU:C:2024:546](#)) – omówione w sekcji XIII.1 „Porozumienia, decyzje i uzgodnione praktyki (art. 101 TFUE)”.

²⁶² Decyzja Komisji C(2017) 4444 final z dnia 27 czerwca 2017 r. dotycząca postępowania na mocy art. 102 [TFUE] i art. 54 porozumienia EOG [sprawa AT.39740 – Wyszukiwarka Google (Shopping)].

i zwiększając ten ruch do własnej porównywarki produktów. Streszczenie tej decyzji zostało opublikowane w dniu 12 stycznia 2018 r. w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*²⁶³.

Spółki Google i Alphabet wniosły do Sądu skargę na wspomnianą decyzję, która zasadniczo została oddalona²⁶⁴. Ponieważ jednak odwołanie wniesione od wyroku Sądu było nadal zawisłe przed Trybunałem w chwili złożenia niniejszego wniosku prejudycjalnego, decyzja Komisji nie była jeszcze prawomocna²⁶⁵.

W czerwcu 2020 r. Heureka Group a.s. (zwana dalej „spółką Heureka”), czeska spółka działająca na rynku usług porównywania cen sprzedaży, wniosła do Městský soud v Praze (sądu miejskiego w Pradze, Republika Czeska) skargę o zasądzenie od Google naprawienia szkody wynikającej z naruszenia art. 102 TFUE stwierdzonego w decyzji Komisji i popełnionego w Republice Czeskiej w okresie od lutego 2013 r. do dnia 27 czerwca 2017 r. Zdaniem spółki Heureka antykonkurencyjne działania spółki Google zmniejszyły liczbę wejść na jej portal Heureka.cz.

W odpowiedzi na skargę spółka Google podniosła przedawnienie, przynajmniej w części, prawa do odszkodowania spółki Heureka.

W tym względzie sąd miejski w Pradze wyjaśnił, że krajowe przepisy mające zastosowanie do powództwa spółki Heureka przewidują trzyletni termin przedawnienia, którego bieg rozpoczyna się, niezależnie i odrębnie dla każdej szkody częściowej wynikającej z takiego naruszenia, z chwilą, gdy poszkodowany dowiedział się lub gdy można od niego zasadnie oczekiwać wiedzy o fakcie, że poniósł taką szkodę częściową, oraz o tożsamości osoby obowiązanej do naprawienia tej szkody. Rozpoczęcie biegu tego terminu nie wymaga natomiast, aby poszkodowany dowiedział się o fakcie, że dane zachowanie stanowi naruszenie reguł konkurencji, ani aby naruszenie to ustało. Ponadto obowiązujące przepisy krajowe nie wymagają zawieszenia lub przerwania biegu tego terminu w czasie prowadzenia przez Komisję dochodzenia w sprawie naruszenia. Bieg tego terminu nie może również zostać zawieszony na okres co najmniej do roku od dnia uprawomocnienia się decyzji Komisji stwierdzającej to naruszenie.

Zdaniem sądu miejskiego w Pradze oznacza to w niniejszym przypadku, że każde wyszukiwanie ogólne przeprowadzone na stronie Google, które prowadziło do umieszczenia i sposobu wyświetlania wyników bardziej korzystnego dla porównywarki cen Google, powodowałoby rozpoczęcie biegu nowego, niezależnego terminu przedawnienia.

Ponadto, ponieważ dyrektywa 2014/104²⁶⁶ została transponowana do prawa czeskiego z opóźnieniem, sąd miejski w Pradze wskazuje, że naruszenie zarzucane spółce Google ustało po upływie terminu transpozycji tej dyrektywy, to znaczy po dniu 27 grudnia 2016 r., ale – jak się wydaje – przed wejściem w życie przepisów transponujących w dniu 1 września 2017 r.

W świetle powyższych ustaleń sąd miejski w Pradze zwrócił się do Trybunału z szeregiem pytań prejudycjalnych zmierzających w istocie do ustalenia, czy art. 10 dyrektywy 2014/104 lub art. 102 TFUE i zasada skuteczności stoją na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu dotyczącemu przedawnienia

²⁶³ Dz.U. 2018, L 9, s. 11.

²⁶⁴ Wyrok z dnia 10 listopada 2021 r., Google i Alphabet/Komisja (Google Shopping) (T-612/17, [EU:T:2021:763](#)).

²⁶⁵ Trybunał oddalił później to odwołanie wyrokiem z dnia 10 listopada 2021 r., **Google i Alphabet/Komisja (Google Shopping)** (C-48/22 P, [EU:C:2024:726](#)), a więc decyzja Komisji jest już ostateczna.

²⁶⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/104/UE z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie niektórych przepisów regulujących dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji państw członkowskich i Unii Europejskiej, objęte przepisami prawa krajowego (Dz.U. 2014, L 349, s. 1).

takiemu jak uregulowanie rozpatrywane w postępowaniu głównym w odniesieniu do powództw o odszkodowanie dotyczących ciągłych naruszeń przepisów prawa konkurencji Unii.

Ocena Trybunału

W celu udzielenia odpowiedzi na pytania prejudycjalne Trybunał zbadał przede wszystkim czasowe stosowanie art. 10 dyrektywy 2014/104, który określa minimalny termin przedawnienia mający zastosowanie do roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszeń prawa konkurencji, określając w szczególności minimalny czas trwania tego terminu i najwcześniejszy moment, w którym termin ten może rozpocząć bieg, a także okoliczności, w których bieg ten musi zostać zawieszony lub przerwany.

W tym względzie Trybunał przypominał, że art. 10 dyrektywy 2014/104 jest przepisem materialnym, w związku z czym zgodnie z art. 22 ust. 1 tej dyrektywy państwa członkowskie powinny zapewnić, aby przepisy transponujące ten artykuł nie były stosowane z mocą wsteczną. Jednakże od chwili upływu terminu transpozycji tej dyrektywy, czyli od dnia 27 grudnia 2016 r., prawo krajowe należy interpretować w sposób zgodny z wszystkimi jej przepisami.

W tym kontekście w celu ustalenia czasowego zastosowania art. 10 dyrektywy 2014/104 w niniejszym przypadku Trybunał zbadał, czy sytuacja prawna rozpatrywana w postępowaniu głównym zaistniała przed dniem 27 grudnia 2016 r., czy też w dalszym ciągu wywoływała ona skutki w późniejszym okresie.

W tym celu należało zbadać, czy w dniu 27 grudnia 2016 r. upłynął krajowy termin przedawnienia mający zastosowanie do sytuacji rozpatrywanej w postępowaniu głównym. W tym kontekście należy jednak uwzględnić okoliczność, że nawet przed upływem terminu transpozycji dyrektywy 2014/104 mające zastosowanie krajowe przepisy dotyczące przedawnienia powinny być zgodne z zasadami równoważności i skuteczności i nie mogą podważać pełnej skuteczności art. 102 TFUE.

Pełna skuteczność art. 102 TFUE, a w szczególności skuteczność (effet utile) ustanowionego w nim zakazu wymaga zaś, aby krajowe terminy przedawnienia mające zastosowanie do powództw o odszkodowanie za naruszenia tego artykułu nie rozpoczynały biegu przed ustaniem naruszenia i zanim poszkodowany nie zapozna się lub nie będzie można racjonalnie uznać, że zapoznał się z informacjami niezbędnymi do wytoczenia powództwa o odszkodowanie.

W odniesieniu bowiem do pierwszej przesłanki dotyczącej zaprzestania naruszenia Trybunał uznał, że biorąc pod uwagę okoliczność, iż spory dotyczące naruszeń przepisów prawa konkurencji charakteryzują się co do zasady asymetrią w dostępie do informacji na niekorzyść poszkodowanego i że często szczególnie trudno jest takiej osobie wykazać istnienie i zakres takiego naruszenia, a także wynikającą z niego szkodę przed jego zakończeniem, wymóg, zgodnie z którym bieg terminu przedawnienia nie może rozpocząć się przed zakończeniem danego naruszenia, jest konieczny, aby umożliwić poszkodowanemu skuteczne wykonanie jego prawa do żądania pełnego naprawienia szkody, wynikającego z art. 102 TFUE. Co więcej, skoro poszkodowanemu trudno jest co do zasady przedstawić dowód naruszenia tego artykułu w braku decyzji Komisji lub organu krajowego stwierdzającej to naruszenie, system przedawnienia, który mógłby skutkować tym, że termin przedawnienia upłynąłby na długo przed wydaniem takiej decyzji, mógłby nadmiernie utrudniać wykonanie jego prawa do żądania całkowitego naprawienia szkody.

Co się tyczy drugiej przesłanki dotyczącej znajomości informacji niezbędnych do wniesienia powództwa o odszkodowanie, Trybunał przypominał, że istnienie naruszenia prawa konkurencji, istnienie szkody, związek przyczynowy między tą szkodą a tym naruszeniem, a także tożsamość sprawcy tego naruszenia zaliczają się do tych informacji.

Chociaż do sądu odsyłającego należy ustalenie w niniejszym przypadku daty poznania tych informacji przez spółkę Heureka, to jednak Trybunał uważa za użyteczne wskazać, że co do zasady ów moment

poznania pokrywa się z dniem opublikowania w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej streszczenia decyzji Komisji stwierdzającej naruszenie, niezależnie od tego, czy decyzja ta jest prawomocna, czy też nie.

Trybunał wyjaśnił ponadto, że art. 102 TFUE i zasada skuteczności nakazują zawieszenie lub przerwanie biegu terminu przedawnienia na czas trwania dochodzenia prowadzonego przez Komisję. Natomiast ani ten artykuł, ani ta zasada nie wymagają, aby bieg terminu przedawnienia był nadal zawieszony do chwili uprawomocnienia się decyzji Komisji. Poszkodowany może bowiem, w celu uzasadnienia swojego powództwa o odszkodowanie, oprzeć się na ustaleniach zawartych w decyzji Komisji, która nie stała się prawomocna, ze względu na to, że decyzja ta wywiera skutek wiążący, dopóki nie zostanie stwierdzona jej nieważność.

W świetle powyższych rozważań Trybunał stwierdził, że krajowy system przedawnienia, taki jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, zgodnie z którym, po pierwsze, trzyletni termin przedawnienia zaczyna biec, niezależnie i odrębnie dla każdej szkody częściowej wynikającej z naruszenia art. 102 TFUE, z chwilą gdy poszkodowany dowiedział się lub gdy można od niego zasadnie oczekiwać wiedzy o fakcie, że poniósł szkodę częściową, oraz o tożsamości osoby obowiązanej do jej naprawienia, bez konieczności ustania naruszenia i dowiedzenia się przez poszkodowanego o tym, że dane zachowanie stanowi naruszenie reguł konkurencji, a po drugie, wspomniany termin nie może zostać zawieszony ani przerwany w trakcie prowadzonego przez Komisję dochodzenia dotyczącego takiego naruszenia, jest niezgodny z art. 102 TFUE, ponieważ czyni wykonywanie prawa do żądania naprawienia szkody poniesionej z powodu owego naruszenia praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym.

W konsekwencji to w oderwaniu od elementów tego systemu przedawnienia, które są niezgodne z art. 102 TFUE i zasadą skuteczności, należy zbadać, czy w dniu upływu terminu transpozycji dyrektywy 2014/104, to znaczy w dniu 27 grudnia 2016 r., upłynął już termin przedawnienia określony w prawie krajowym, mający do tego dnia zastosowanie do sytuacji rozpatrywanej w postępowaniu głównym.

W tym względzie z decyzji Komisji stwierdzającej nadużycie pozycji dominującej przez spółkę Google wynika, że naruszenie to nie ustało jeszcze w dniu wydania tej decyzji, czyli w dniu 27 czerwca 2017 r. Jak z tego wynika, w dniu upływu terminu transpozycji dyrektywy 2014/104, to znaczy w dniu 27 grudnia 2016 r., termin przedawnienia nie tylko nie upłynął, ale nawet nie zaczął jeszcze biec.

Jako że sytuacja rozpatrywana w postępowaniu głównym nie zaistniała przed upływem terminu transpozycji tej dyrektywy, art. 10 tej dyrektywy ma do niej zastosowanie *ratione temporis*. Trybunał stwierdził zaś, że z jasnego brzmienia tego art. 10 ust. 2 i 4 wynika, iż rozpatrywany krajowy system przedawnienia jest również niezgodny z tym przepisem. Wskazał w szczególności, że wspomniany art. 10 ust. 4 wymaga obecnie, aby zawieszenie biegu terminu przedawnienia w następstwie działań organu ochrony konkurencji podjętych do celów przeprowadzenia dochodzenia lub jego postępowania w sprawie naruszenia prawa konkurencji, którego dotyczy powództwo o odszkodowanie, ustawało nie wcześniej niż rok po uprawomocnieniu się rozstrzygnięcia stwierdzającego to naruszenie lub po zakończeniu postępowania w inny sposób. Przepis ten wykracza zatem w tym zakresie poza wymogi wynikające z art. 102 TFUE i z zasady skuteczności.

Wreszcie Trybunał przypomniał, że chociaż nietransponowana dyrektywa nie może być powoływana bezpośrednio w sporze pomiędzy jednostkami, to sąd krajowy rozpatrujący taki spór jest jednak zobowiązany do dokonania wykładni prawa krajowego w sposób zgodny z tą dyrektywą z chwilą upływu terminu jej transpozycji, nie dokonując jednak wykładni *contra legem* prawa krajowego.

**Wyrok z dnia 10 września 2024 r. (wielka izba), Google i Alphabet/Komisja
(Google Shopping) (C-48/22 P, [EU:C:2024:726](#))**

Odwołanie – Konkurencja – Nadużycie pozycji dominującej – Rynki wyszukiwania ogólnego i wyspecjalizowanego wyszukiwania produktów w Internecie – Decyzja stwierdzająca naruszenie art. 102 TFUE i art. 54 Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG) – Nadużycie popełnione z wykorzystaniem efektu dźwigni – Konkurencja pozacenowa lub praktyka antykonkurencyjna – Faworyzowane przez przedsiębiorstwo dominujące wyświetlanie wyników z jego własnej usługi wyszukiwania wyspecjalizowanego – Potencjalne skutki antykonkurencyjne – Związek przyczynowy między nadużyciem a skutkami – Ciężar dowodu – Scenariusz kontrfaktyczny – Zdolność do wykluczenia – Test równie skutecznego konkurenta

Trybunał, orzekający w składzie wielkiej izby, oddalił odwołanie wniesione przez Google LLC i jego spółkę dominującą Alphabet Inc. od wyroku Sądu utrzymującego w mocy grzywnę, która została nałożona na te spółki przez Komisję Europejską za nadużycie pozycji dominującej na szeregu krajowych rynków wyszukiwania w Internecie. Przy tej okazji Trybunał przedstawił wyjaśnienia dotyczące swojego orzecznictwa dotyczącego nadużycia pozycji dominującej polegającego na odmowie dostępu do infrastruktury krytycznej oraz kryteriów pozwalających ocenić, czy zachowanie przedsiębiorstwa zajmującego pozycję dominującą odbiega od konkurencji pozacenowej.

Decyzją z dnia 27 czerwca 2017 r.²⁶⁷ Komisja uznała, że Google nadużył swojej pozycji dominującej utrzymywanej na trzynastu krajowych rynkach ogólnego wyszukiwania w Internecie w Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG).

Zachowanie zidentyfikowane jako źródło nadużycia polegało zasadniczo na tym, że Google wyświetlał swoją własną porównywarke produktów na ogólnych stronach wyników wybranych przez jego wyszukiwarkę w sposób wyróżniający się i przyciągający uwagę w specjalnych „ramkach”, nie poddając tej porównywarce swoim algorytmom dostosowującym, podczas gdy w tym samym czasie konkurencyjne porównywarki produktów mogły pojawiać się na tych stronach jedynie jako wyniki wyszukiwania ogólnego, nigdy w formacie wzbogaconym, a jednocześnie podlegały niższemu pozycjonowaniu w rankingu wyników ogólnych przez te algorytmy dostosowujące. W ten sposób Google zmniejszył ruch ze swoich ogólnych stron wyników do konkurencyjnych porównywarek produktów, zwiększając jednocześnie ten ruch do swojej porównywarce.

Zdaniem Komisji praktyki te wywarły potencjalne skutki antykonkurencyjne zarówno na krajowych rynkach wyspecjalizowanego wyszukiwania w zakresie porównania produktów, jak i na krajowych rynkach wyszukiwania ogólnego w Internecie.

Stwierdzając w ten sposób, że doszło do naruszenia w trzynastu badanych krajach przewidzianego w art. 102 TFUE i art. 54 porozumienia EOG zakazu nadużywania pozycji dominującej, Komisja nałożyła na Google grzywnę w wysokości 2 424 495 000 EUR, z czego 523 518 000 EUR na zasadzie odpowiedzialności solidarnej ze spółką Alphabet.

Sąd oddalił zasadniczo skargę wniesioną przez Google i Alphabet na tę decyzję, zatwierdzając analizę Komisji w odniesieniu do rynku wyspecjalizowanego wyszukiwania w zakresie porównywania

²⁶⁷ Decyzja Komisji C(2017) 4444 z dnia 27 czerwca 2017 r., dotycząca postępowania na mocy art. 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i art. 54 [p]orozumienia EOG [Sprawa AT.39740 – Wyszukiwarka Google (Shopping)] (zwana dalej „sporną decyzją”).

produktów²⁶⁸. Na mocy przysługującego mu nieograniczonego prawa orzekania Sąd utrzymał ponadto w całości kwotę grzywny nałożonej przez Komisję.

Google i Alphabet wnieśli do Trybunału odwołanie mające na celu, tytułem żądania głównego, uchylenie tego wyroku oraz stwierdzenie nieważności decyzji Komisji.

Ocena Trybunału

Na poparcie odwołania wnoszący odwołanie podnieśli w szczególności, że odmawiając zastosowania w niniejszej sprawie określonych przez Trybunał w wyroku Bronner²⁶⁹ przesłanek dotyczących nadużycia pozycji dominującej polegającego na odmowie dostępu do krytycznej infrastruktury, Sąd przyjął błędne kryterium prawne w celu dokonania oceny istnienia nadużycia pozycji dominującej przez Google.

W tej kwestii Trybunał przypomniał, że art. 102 TFUE karze zachowania przedsiębiorstw zajmujących pozycję dominującą, które ograniczają konkurencję pozacenową i mogą tym samym wyrządzić bezpośrednią szkodę przedsiębiorstwom indywidualnym i konsumentom lub też uniemożliwiają lub zakłócają tę konkurencję, a tym samym mogą wyrządzić im szkodę pośrednią. Zachowania te obejmują zachowania, które za pomocą środków innych niż konkurencja pozacenowa utrudniają utrzymanie lub rozwój konkurencji na rynku, na którym konkurencja jest już osłabiona właśnie ze względu na obecność jednego lub kilku przedsiębiorstw zajmujących pozycję dominującą.

W tym kontekście Trybunał orzekł w wyroku Bronner, że odmowa udzielenia dostępu do infrastruktury stworzonej przez przedsiębiorstwo dominujące i będącej w jego posiadaniu na potrzeby jego własnej działalności może stanowić nadużycie pozycji dominującej nie tylko pod warunkiem, że odmowa ta może wyeliminować wszelką konkurencję na danym rynku ze strony podmiotu wnioskującego o dostęp i nie da się obiektywnie uzasadnić, ale również infrastruktura ta sama w sobie jest niezbędna do wykonywania działalności przez ten podmiot w tym znaczeniu, że nie istnieje żaden rzeczywisty lub potencjalny substytut tej infrastruktury. W tym względzie Trybunał podkreślił, że nałożenie tych warunków było uzasadnione szczególnymi okolicznościami sprawy Bonner, polegającymi na odmowie przez przedsiębiorstwo dominujące udzielenia konkurentowi dostępu do infrastruktury, którą opracowało ono na potrzeby swojej własnej działalności, z wyłączeniem wszelkiego innego zachowania. Stwierdzenie, że przedsiębiorstwo dominujące nadużyło swojej pozycji z powodu odmowy zawarcia umowy z konkurentem, skutkuje bowiem tym, że przedsiębiorstwo to jest zmuszone do zawarcia umowy z tym konkurentem. Obowiązek taki jednak szczególnie ogranicza swobodę zawierania umów i prawo własności przedsiębiorstwa zajmującego pozycję dominującą, które ma co do zasady swobodę odmowy zawarcia umowy i eksploataowania infrastruktury, którą wytworzyło na własne potrzeby.

Natomiast niniejsza sprawa różni się od sprawy Bronner, ponieważ Google dobrowolnie udziela swoim konkurentom dostępu do swojej infrastruktury, a mianowicie do swojej usługi wyszukiwania ogólnego i ogólnych stron wyników. Wynika z tego, że stwierdzenie nadużycia pozycji dominującej przez Google ze względu na nieuczciwe warunki dostępu do tej infrastruktury nie może prowadzić do przyjęcia środków tak ograniczających jego swobodę zawierania umów i jej prawo własności jak środki rozpatrywane w sprawie Bronner.

W świetle tego wyjaśnienia Trybunał zaznaczył, że w przypadku gdy przedsiębiorstwo dominujące takie jak Google udziela dostępu do swojej infrastruktury, ale uzależnia ów dostęp od nieuczciwych warunków, przesłanki określone przez Trybunał w wyroku Bronner nie mają zastosowania.

²⁶⁸ Wyrok z dnia 10 listopada 2021 r., Google i Alphabet/Komisja (Google Shopping) (T-612/17, [EU:T:2021:763](#), zwany dalej „zaskarżonym wyrokiem”).

²⁶⁹ Wyrok z dnia 26 listopada 1998 r., Bronner (C-7/97, [EU:C:1998:569](#)).

W konsekwencji Sąd słusznie uznał, że Komisja nie naruszyła prawa, nie dokonując oceny, czy praktyki zarzucane Google spełniały przesłanki określone w wyroku Bronner do celów ich kwalifikacji w świetle art. 102 TFUE.

Następnie Trybunał oddalił zarzut dotyczy naruszenia prawa polegającego na tym, że Sąd utrzymał w mocy sporną decyzję, mimo że w decyzji tej nie zidentyfikowano zachowania, które odbiegałoby od konkurencji pozacenowej.

Wnoszący odwołanie zarzucili w szczególności Sądowi, że potwierdził, iż trzy szczególne okoliczności przywołane przez Komisję w spornej decyzji są istotne dla oceny, czy Google prowadził konkurencję pozacenową. Chodziło, po pierwsze, o natężenie ruchu generowanego przez ogólną wyszukiwarkę Google dla porównywarek produktów, po drugie, o zachowanie użytkowników przy wyszukiwaniu w Internecie, i po trzecie, o fakt, że ruch przekierowany z ogólnych stron wyników Google stanowi dużą część ruchu do konkurencyjnych porównywarek produktów i nie może być skutecznie zastąpiony przez inne źródła.

Trybunał oddalił przede wszystkim zarzut niedopuszczalności oparty na tym, że argumentacja ta została podniesiona po raz pierwszy na etapie odwołania, wskazując, że stanowi ona rozszerzenie zarzutu podniesionego przez wnoszących odwołanie w pierwszej instancji i że argumentacja ta powstała poza tym w wyniku samego zaskarżonego wyroku.

Co do istoty Trybunał przypominał, że art. 102 TFUE uznaje za niezgodne z prawem nie samo istnienie pozycji dominującej, lecz jedynie jej nadużywanie. Postanowienie to nie ma bowiem na celu ani zapobieżenia stworzeniu pozycji dominującej, ani zapewnienia utrzymania na rynku mniej skutecznych przedsiębiorstw. Przeciwnie, konkurencja pozacenowa może z definicji prowadzić do zniknięcia lub marginalizacji tych ostatnich.

Aby stwierdzić „nadużywanie pozycji dominującej” w rozumieniu art. 102 TFUE, należy co do zasady wykazać, że rzeczywistym lub potencjalnym skutkiem danego zachowania jest ograniczenie konkurencji na rynku właściwym lub rynkach właściwych, którymi mogą być zarówno te, na których zajmowana jest pozycja dominująca, jak i rynki powiązane lub sąsiadujące.

Wykazanie to może wymagać zastosowania różnych typów analizy w zależności od danego przypadku. Musi ono jednak zawsze uwzględniać wszystkie istotne okoliczności faktyczne, niezależnie od tego, czy dotyczą one samego zachowania, rynku właściwego lub rynków właściwych, czy też funkcjonowania na nich konkurencji. W tym znaczeniu „nadużywanie pozycji dominującej” może wynikać nie tylko z zachowania mogącego wywołać skutek w postaci wykluczenia, ale również z zachowania, którego rzeczywistym lub potencjalnym skutkiem albo nawet celem jest uniemożliwienie dostępu do rynku potencjalnym konkurentom poprzez zastosowanie środków zamykających dostęp lub innych środków niż środki regulujące konkurencję pozacenową.

Wynika z tego, że do okoliczności faktycznych istotnych dla dokonania oceny, czy przedsiębiorstwo zajmujące pozycję dominującą nadużywa tej pozycji, należą te, które dotyczą nie tylko samego zachowania, ale również rynku właściwego lub rynków właściwych lub funkcjonowania na nim lub na nich konkurencji. Tak więc okoliczności dotyczące kontekstu, w jakim ma miejsce zachowanie tego przedsiębiorstwa, takie jak cechy charakterystyczne danego sektora, należy uznać za istotne dla stwierdzenia nadużycia pozycji dominującej w rozumieniu art. 102 TFUE.

W świetle tych wyjaśnień Trybunał zaznaczył, że trzy szczególne okoliczności przywołane w spornej decyzji stanowiły elementy kontekstu, w jakim funkcjonowały wyszukiwarka ogólna Google i usługi porównywania produktów i w jakim rozpatrywane zachowanie zostało podjęte. Ponieważ okoliczności te umożliwiały umieszczenie praktyk Google w kontekście obu rynków właściwych i funkcjonowania konkurencji na tych rynkach, były one istotne dla wyjaśnienia zgodności tych praktyk z konkurencją pozacenową.

Trybunał odrzucił również tezę wnoszących odwołanie, zgodnie z którą Sąd naruszył prawo, przyjmując istnienie dyskryminacji wprowadzonej przez Google między jego własną porównywarką produktów a konkurencyjnymi porównywarkami produktów na jego stronach wyszukiwania ogólnego, bez wykazania arbitralnego odmiennego traktowania.

W tym względzie Trybunał wyjaśnił, że wprawdzie nie można co do zasady uznać, iż przedsiębiorstwo dominujące, które traktuje swoje produkty lub usługi w sposób bardziej korzystny niż produkty lub usługi swoich konkurentów, niezależnie od okoliczności danego przypadku zachowuje się w sposób odbiegający od konkurencji pozacenowej. Jednakże w niniejszej sprawie Sąd ustalił, że ze względu na cechy rynku wyższego szczebla i wyżej wymienione szczególne okoliczności zachowanie Google było dyskryminujące i nie wchodziło w zakres konkurencji pozacenowej.

Trybunał zauważył ponadto, że Sąd ani nie odwrócił ciężaru dowodu, ani nie wykluczył użyteczności analizy kontrfaktycznej, stwierdzając z jednej strony, że Komisja nie była zobowiązana do przeprowadzenia takiej analizy w celu oceny związku przyczynowego między kwestionowanymi praktykami a ich rzeczywistymi lub potencjalnymi skutkami, wskazując jednocześnie z drugiej strony, że Google mógł przedstawić analizę kontrfaktyczną w celu podważenia wniosków Komisji w tym zakresie. W ten sposób Sąd jedynie słusznie stwierdził, że Komisja może oprzeć się na wszystkich dowodach, bez konieczności systematycznego odwoływania się do jednego narzędzia, w celu wykazania istnienia związku przyczynowego między badanymi praktykami a ich antykonkurencyjnymi skutkami na rynku.

Wreszcie Trybunał orzekł, że Sąd nie naruszył prawa, uznając, iż w ramach analizy antykonkurencyjnych skutków praktyk zarzucanych Google Komisja nie była zobowiązana do zbadania, czy praktyki te mogły wyeliminować konkurentów równie skutecznych jak Google.

O ile bowiem celem art. 102 TFUE nie jest zapewnienie, by konkurenci mniej skuteczni niż przedsiębiorstwo zajmujące pozycję dominującą pozostali na rynku, o tyle nie wynika z tego, że każde stwierdzenie naruszenia w świetle tego postanowienia jest uzależnione od wykazania, że dane zachowanie może wykluczyć równie skutecznego konkurenta.

Tymczasem w niniejszej sprawie Sąd wskazał, przy czym stwierdzenie to nie zostało obalone przez wnoszących odwołanie, że Komisja nie była w stanie uzyskać obiektywnych i wiarygodnych wyników dotyczących skuteczności konkurentów Google w świetle szczególnych warunków rynku właściwego. Sąd miał zatem podstawy, by orzec z jednej strony, że test równie skutecznego konkurenta nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego w ramach stosowania art. 102 TFUE, a z drugiej strony, że w okolicznościach niniejszej sprawy test ten nie miałby znaczenia.

Jako że żaden z zarzutów odwołania nie został uwzględniony, Trybunał oddalił je w całości.

3. Koncentracje

Wyrok z dnia 3 września 2024 r. (wielka izba), Illumina i Grail/Komisja (C-611/22 P i C-625/22 P, [EU:C:2024:677](#))

Odwołanie – Konkurencja – Koncentracje – Rynek przemysłu farmaceutycznego – Systemy sekwencjonowania genomowego – Przejęcie przez spółkę Illumina Inc. wyłącznej kontroli nad spółką Grail LLC – Rozporządzenie (WE) nr 139/2004 – Artykuł 22 – Wniosek o odesłanie sprawy złożony przez krajowy organ ochrony konkurencji, który zgodnie z ustawodawstwem krajowym nie jest właściwy do zbadania

koncentracji – Decyzja Komisji Europejskiej o zbadaniu tej koncentracji – Decyzje Komisji uwzględniające wnioski innych krajowych organów ochrony konkurencji o przyłączenie się do wniosku o odesłanie sprawy – Kompetencja Komisji – Pewność prawa

Poprzez uchylenie wyroku Sądu Illumina/Komisja²⁷⁰ Trybunał, orzekający w składzie wielkiej izby, wyjaśnił zakres przyznanych Komisji Europejskiej w rozporządzeniu w sprawie koncentracji uprawnień kontrolnych w zakresie planów koncentracji²⁷¹. Trybunał zauważył zatem, że Komisja nie jest uprawniona na podstawie art. 22 tego rozporządzenia do zachęcania do odesłania do niej przez krajowe organy ochrony konkurencji planów koncentracji niemających wymiaru europejskiego lub do wyrażania zgody na to odesłanie, jeżeli owe organy nie są właściwe do zbadania tych planów na mocy własnego ustawodawstwa krajowego, w szczególności w sytuacji gdy proponowana koncentracja nie osiąga progów właściwości określonych w owym ustawodawstwie.

W dniu 20 września 2020 r. amerykańska spółka Illumina Inc., która oferuje rozwiązania w zakresie analizy genetycznej i genomowej w drodze sekwencjonowania i przy użyciu mikromacierzy DNA, zawarła porozumienie i plan połączenia w celu przejęcia wyłącznej kontroli nad spółką Grail LLC, również mającą siedzibę w Stanach Zjednoczonych. W dniu 21 września 2020 r. spółki Illumina i Grail opublikowały komunikat prasowy zapowiadający tę koncentrację.

Wobec braku obrotów przekraczających odpowiednie progi ogłoszona koncentracja nie miała wymiaru europejskiego w rozumieniu art. 1 rozporządzenia w sprawie koncentracji, a zatem nie została zgłoszona Komisji. Nie została ona również zgłoszona w państwach członkowskich Unii lub państwach będących stronami Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym (zwanego dalej „porozumieniem EOG”), ponieważ nie była objęta zakresem stosowania ich krajowych przepisów w dziedzinie kontroli koncentracji.

Niemniej jednak, po otrzymaniu w dniu 7 grudnia 2020 r. skargi dotyczącej koncentracji spółki Illumina ze spółką Grail, Komisja doszła do wstępnego wniosku, że koncentracja ta wydaje się spełniać warunki niezbędne do tego, by stać się przedmiotem odesłania przez krajowy organ ochrony konkurencji na podstawie art. 22 rozporządzenia w sprawie koncentracji. W związku tym Komisja, na podstawie art. 22 ust. 5 tego rozporządzenia, wystosowała do państw członkowskich i do innych państw będących stronami porozumienia EOG pismo, aby po pierwsze, poinformować je o wspomnianej koncentracji, a po drugie, wezwać do złożenia wniosku o odesłanie do Komisji na podstawie art. 22 rozporządzenia w sprawie koncentracji.

Zgodnie z tym ostatnim przepisem „[j]edno lub więcej państw członkowskich może złożyć do Komisji wniosek o zbadanie wszelkiej koncentracji, [...] która nie ma wymiaru [europejskiego] w rozumieniu art. 1, ale ma wpływ na handel pomiędzy państwami członkowskimi i zagraża w sposób znaczący konkurencji na terytorium państwa członkowskiego lub państw składających wniosek”.

W dniu 9 marca 2021 r. francuski organ ochrony konkurencji przedłożył Komisji taki wniosek o odesłanie na podstawie tego przepisu, o przyłączenie się do którego wniosły następnie – każdy we własnym zakresie – islandzki, norweski, belgijski, niderlandzki i grecki organ ochrony konkurencji.

Po poinformowaniu spółek Illumina i Grail o wniosku o odesłanie złożonym przez francuski organ ochrony konkurencji (zwanym dalej „pismem informacyjnym”), Komisja uwzględniła ten wniosek oraz odpowiednie wnioski o przyłączenie (zwane dalej „spornymi decyzjami”).

²⁷⁰ Wyrok z dnia 13 lipca 2022 r., Illumina/Komisja (T-227/21, [EU:T:2022:447](#)).

²⁷¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (Dz.U. 2004, L 24, s. 1) (zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie koncentracji”).

Spółka Illumina, wspierana przez spółkę Grail, wniosła skargę o stwierdzenie nieważności zaskarżonych decyzji oraz pisma informacyjnego, którą jednakże Sąd oddalił w wyroku z dnia 13 lipca 2022 r.²⁷².

Trybunał, do którego zostały wniesione dwa odwołania odpowiednio przez spółki Illumina i Grail, uchylił ów wyrok Sądu oraz, wydając orzeczenie ostateczne w sprawie, stwierdził nieważność spornych decyzji.

Ocena Trybunału

W zaskarżonym wyroku Sąd w istocie orzekł, że z wykładni literalnej, historycznej, kontekstualnej i celowościowej art. 22 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia w sprawie koncentracji wynika, iż Komisja może, jak uznała w spornych decyzjach, uwzględnić wniosek o odesłanie koncentracji na podstawie tego artykułu, w sytuacji, w której państwo członkowskie zwracające się o to odesłanie nie jest uprawnione na mocy swego krajowego uregulowania w dziedzinie kontroli koncentracji do zbadania owej koncentracji. Jest tak zazwyczaj w sytuacji, gdy proponowana koncentracja nie osiąga progów określonych w ustawodawstwie krajowym w celu umożliwienia krajowemu organowi sprawowanie nad nią kontroli.

Jako że spółki Illumina i Grail kwestionowały powyższą ocenę, Trybunał zbadał zasadność wykładni, jaką przyjął Sąd.

W przedmiocie powiązania między różnymi metodami wykładni wprowadzonymi w życie przez Sąd

Do celów wykładni art. 22 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia w sprawie koncentracji Sąd wyszedł z założenia, że choć wykładnia językowa tego przepisu nie pozwala na wyciągnięcie ostatecznego wniosku, to dostarcza wskazówkę, zgodnie z którą państwo członkowskie ma prawo przekazać Komisji każdą koncentrację, która spełnia wymienione w tym przepisie kumulatywne przesłanki, i to niezależnie od istnienia lub zakresu krajowego uregulowania w dziedzinie kontroli koncentracji. Następnie Sąd dokonał wykładni historycznej, kontekstualnej i celowościowej wspomnianego przepisu.

W tej kwestii Trybunał stwierdził, że owo stanowisko Sądu polegające na połączeniu różnych metod wykładni, nie jest dotknięte błędem.

O ile bowiem z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż wykładnia przepisu prawa Unii nie może skutkować pozbawieniem wszelkiej skuteczności (effet utile) jasnego i precyzyjnego brzmienia tego przepisu, o tyle sądy Unii nie są jednak pozbawione możliwości korzystania w niektórych sytuacjach z metod wykładni, które uznają one za właściwe celem wyjaśnienia dokładnego zakresu pozornie jasnego przepisu prawa Unii.

Tymczasem w okolicznościach niniejszej sprawy, w których okazuje się, że Sądowi przekazano liczne informacje celem wyjaśnienia zakresu rzekomo jasnego brzmienia art. 22 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia w sprawie koncentracji, słusznie orzekł on, iż nie mógł ograniczyć się do oderwanego od kontekstu rozumienia jednocześnie zwięzłego i ogólnego brzmienia tego przepisu i zaniechać dokonania wykładni kontekstualnej i celowościowej, uzasadnionej genezą wspomnianego przepisu.

W przedmiocie wykładni historycznej

Celem zakwestionowania przedstawionej przez Sąd wykładni historycznej art. 22 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia w sprawie koncentracji spółka Grail powołała się w szczególności na dokumenty sporządzone w ramach prac przygotowawczych prowadzących do przyjęcia rozporządzeń

²⁷² Zobacz przypis 270.

nr 4064/89²⁷³ i 1310/97²⁷⁴ oraz rozporządzenia w sprawie koncentracji, które nie zostały omówione przed Sądem.

Ponieważ Komisja podważyła dopuszczalność wspomnianych elementów, Trybunał zauważył, iż w przypadku, w którym, jak w niniejszych sprawach, zakwestionowano wykładnię przepisu prawa wtórnego, sąd Unii powinien mieć możliwość szczegółowego zbadania, czy to z urzędu, czy też ze względu na elementy, które zostały skutecznie przedłożone jego ocenie, dokumentów sporządzonych w ramach prac przygotowawczych, których zwieńczeniem było przyjęcie tego przepisu. Historia legislacyjna przepisu prawa Unii może bowiem stanowić wskazówkę co do zamiaru prawodawcy Unii.

Co do istoty Trybunał stwierdził, że wbrew temu, co orzekł Sąd, wykładnia historyczna nie pozwala na wyciągnięcie wniosku, iż w art. 22 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia w sprawie koncentracji przyznano Komisji kompetencje do badania koncentracji pozbawionej wymiaru europejskiego w rozumieniu art. 1 tego rozporządzenia, niezależnie od zakresu przepisów państwa członkowskiego, które złożyło wnioski w dziedzinie kontroli koncentracji.

W tym względzie Trybunał uznał, że argumenty przedstawione przez Sąd odnośnie do genezy art. 22 rozporządzenia w sprawie koncentracji nie świadczą o tym, że prawodawca Unii zamierzał uprawnnić państwa członkowskie dysponujące krajowymi przepisami w dziedzinie kontroli koncentracji do odesłania do Komisji koncentracji, które nie są objęte tym uregulowaniem.

Podobnie dokumenty historyczne dotyczące przyjęcia rozporządzenia nr 4064/89 i rozporządzenia w sprawie koncentracji nie świadczą o zamiarze wykorzystania przez prawodawcę Unii mechanizmów odesłania przewidzianych odpowiednio w art. 22 ust. 3 rozporządzenia nr 4064/89 i w art. 22 rozporządzenia w sprawie koncentracji w celu wyeliminowania rzekomych wad wynikających ze sztywności progów ilościowych przewidzianych w art. 1 każdego z tych rozporządzeń w celu wskazania koncentracji o wymiarze europejskim.

W przedmiocie wykładni kontekstualnej

W odniesieniu do wykładni kontekstualnej art. 22 rozporządzenia w sprawie koncentracji Trybunał stwierdził, że elementy kontekstu zbadane przez Sąd nie potwierdzają bezwzględnie stanowiska, za którym opowiadają się wnoszące odwołanie, nie wydają się także decydujące dla stwierdzenia, iż Komisja miała kompetencje do wydania spornych decyzji.

Ponadto Trybunał zauważył, że Sąd pominął inne elementy kontekstu mogące stać w sprzeczności z wykładnią przyjętą w zaskarżonym wyroku, związane:

- po pierwsze, z przesłankami stosowania mechanizmu odesłania określonymi w art. 22 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia w sprawie koncentracji,
- po drugie, z różnicami między tym mechanizmem odesłania a innym mechanizmem odesłania przewidzianym w art. 4 ust. 5 wspomnianego rozporządzenia oraz
- po trzecie, z przewidzianą w tym rozporządzeniu procedurą uproszczoną korygowania progów i kryteriów, które wyznaczają zakres stosowania tego rozporządzenia.

W świetle tych rozważań Trybunał doszedł do wniosku, że Sąd niesłusznie orzekł zatem, iż z wykładni kontekstualnej art. 22 rozporządzenia w sprawie koncentracji wynika, iż wniosek na podstawie tego

²⁷³ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 4064/89 z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (Dz.U. 1989, L 395, s. 1).

²⁷⁴ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1310/97 z dnia 30 czerwca 1997 r. zmieniające rozporządzenie nr 4064/89 (Dz.U. 1997, L 180, s. 1).

przepisu można złożyć niezależnie od istnienia lub zakresu krajowego uregulowania w dziedzinie kontroli ex ante koncentracji.

W przedmiocie wykładni celowościowej

Trybunał uznał ponadto, że błędny jest wniosek wywiedziony przez Sąd, w myśl którego wykładnia celowościowa art. 22 rozporządzenia w sprawie koncentracji potwierdza, że ów artykuł stanowi mechanizm korygujący, który zmierza do skutecznej kontroli wszystkich koncentracji mających znaczący wpływ na strukturę konkurencji w Unii, niezależnie od istnienia lub zakresu krajowego uregulowania w dziedzinie kontroli ex ante koncentracji.

W powyższej kwestii Trybunał zaznaczył w szczególności, że przez obecnie ustanowiony w art. 22 tego rozporządzenia mechanizm odesłania realizowane są jedynie dwa główne cele. Pierwszym z tych celów jest umożliwienie kontroli koncentracji, które mogą zakłócić konkurencję na poziomie lokalnym, w sytuacji, w której dane państwo członkowskie nie dysponuje krajowymi przepisami w dziedzinie kontroli koncentracji. Drugim z tych celów jest cel służący rozszerzeniu zasady „jednego okienka”, aby umożliwić zbadanie przez Komisję koncentracji zgłoszonej lub podlegającej zgłoszeniu w kilku państwach członkowskich celem zapobieżenia wielokrotnym zgłoszeniom na poziomie krajowym i wzmocnić tym samym pewność prawa po stronie przedsiębiorstw.

Nie wykazano natomiast, że mechanizm ten miał na celu zaradzenie brakom w systemie kontroli nierozzerwalnie związanym z systemem opartym głównie na limitach obrotów, niemogącym z definicji obejmować wszystkich potencjalnie problematycznych koncentracji.

Dokonana przez Sąd wykładnia, zgodnie z którą art. 22 rozporządzenia w sprawie koncentracji ma na celu skuteczną kontrolę wszystkich koncentracji mających znaczący wpływ na strukturę konkurencji w Unii, może ponadto naruszyć równowagę istniejącą między poszczególnymi celami realizowanymi przez to rozporządzenie. W szczególności wykładnia ta podważa skuteczność, przewidywalność i pewność prawa, które należy zagwarantować stronom koncentracji.

Ponadto wydaje się, że przyjęta przez Sąd szeroka wykładnia art. 22 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia w sprawie koncentracji, która skutkuje potencjalnie rozszerzeniem zakresu stosowania tego rozporządzenia oraz zakresu uprawnień kontrolnych Komisji dotyczących koncentracji, jest sprzeczna z zasadą równowagi instytucjonalnej, charakterystyczną dla struktury instytucjonalnej Unii i wynikającą z art. 13 ust. 2 TUE, który wymaga, aby każda instytucja wykonywała swoje kompetencje z poszanowaniem kompetencji pozostałych instytucji.

W tym względzie Trybunał zaznaczył, po pierwsze, że rozporządzenie w sprawie koncentracji przewiduje uproszczoną procedurę korygowania progów, które wyznaczają jego zakres stosowania. Wobec tego, przy założeniu, że skuteczność progów właściwości opartych na obrocie przewidzianych w tym rozporządzeniu okazałaby się niewystarczająca dla kontroli niektórych transakcji mogących mieć znaczący wpływ na konkurencję, jedynie do prawodawcy Unii należy dokonanie ich przeglądu lub wprowadzenie mechanizmu ochronnego umożliwiającego Komisji kontrolowanie takiej transakcji.

Po drugie, jeżeli państwa członkowskie uważają za konieczne rozszerzenie zakresu transakcji zasługujących na uprzednie badanie w świetle ustawodawstwa dotyczącego koncentracji, mogą one obniżyć własne progi właściwości, oparte na obrocie, przewidziane w ustawodawstwie krajowym.

Uchylenie zaskarżonego wyroku i stwierdzenie nieważności spornych decyzji

W świetle powyższych rozważań Trybunał stwierdził, że orzekłszy, iż państwa członkowskie mogą, na warunkach w nim określonych, złożyć wniosek na podstawie art. 22 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia w sprawie koncentracji niezależnie od zakresu ich krajowych regulacji w dziedzinie kontroli ex ante koncentracji, Sąd naruszył prawo w zakresie wykładni tego przepisu. Sąd błędnie orzekł zatem, że Komisja słusznie uwzględniła w spornych decyzjach wniosek o odesłanie złożony

przez francuski organ ochrony konkurencji i wnioski o przyłączenie się złożone przez inne krajowe organy ochrony konkurencji na podstawie art. 22 wspomnianego rozporządzenia.

W konsekwencji Trybunał uchylił wyrok Sądu. Wydawszy orzeczenie ostateczne w sprawie, stwierdził on ponadto nieważność spornych decyzji.

4. Pomoc państwa

Wyrok z dnia 10 września 2024 r. (wielka izba), Komisja/Irlandia i in. (C-465/20 P, [EU:C:2024:724](#))

Odwołanie – Pomoc państwa – Artykuł 107 ust. 1 TFUE – Interpretacje indywidualne prawa podatkowego (tax rulings) wydane przez państwo członkowskie – Selektywne korzyści podatkowe – Przypisanie oddziałom spółek niebędących rezydentami zysków wynikających z licencji na korzystanie z praw własności intelektualnej – Zasada ceny rynkowej

Uchylając wyrok Sądu w sprawie Irlandia i in./Komisja²⁷⁵, w którym Sąd stwierdził nieważność decyzji Komisji Europejskiej w sprawie pomocy państwa przyznanej przez Irlandię na rzecz Apple²⁷⁶, a następnie wydając kończące postępowanie orzeczenie w przedmiocie pozostałych do rozstrzygnięcia elementów sporu, Trybunał w składzie wielkiej izby orzekł, w świetle analizy zawartej w spornej decyzji oraz tych ustaleń Sądu, które pozostają bezsporne, że Komisja słusznie stwierdziła, iż korzyść przyznana dwóm spółkom prawa irlandzkiego należącym do grupy Apple w drodze dwóch interpretacji indywidualnych prawa podatkowego wydanych przez irlandzkie organy podatkowe w przedmiocie określenia podstawy opodatkowania irlandzkich oddziałów tych spółek ma selektywny charakter. W tym względzie przeprowadzona przez Trybunał analiza wpisuje się w ramy wyznaczone przez ujednolicone niedawno zasady orzecznicze²⁷⁷ dotyczące określania i analizy ram odniesienia, w świetle których należy oceniać selektywność środków podatkowych na gruncie art. 107 ust. 1 TFUE. Trybunał przypomniał w tym względzie, że odpowiednie wyznaczenie właściwych ram odniesienia, a w konsekwencji – prawidłowa wykładnia składających się na nie przepisów prawa krajowego, jest kwestią prawną, która może być przedmiotem kontroli Trybunału na etapie odwołania, w wyznaczonych przez jego przedmiot granicach.

Należąca do grupy Apple spółka Apple Inc. z siedzibą w Cupertino (Stany Zjednoczone) sprawuje kontrolę nad poszczególnymi spółkami prawa irlandzkiego za pośrednictwem należącej do niej w 100 % spółki zależnej Apple Operations International. Apple Operations International posiada 100 % udziałów w spółce zależnej Apple Operations Europe (AOE), która z kolei posiada 100 % udziałów w spółce zależnej Apple Sales International (ASI). Zarówno ASI, jak i AOE zostały utworzone jako spółki prawa irlandzkiego, ale nie są rezydentami Irlandii dla celów podatkowych. Każda z nich posiada w Irlandii oddział pozbawiony odrębnej osobowości prawnej²⁷⁸.

²⁷⁵ Wyrok z dnia 15 lipca 2020 r., Irlandia i in./Komisja (T-778/16 i T-892/16, [EU:T:2020:338](#)).

²⁷⁶ Decyzja Komisji (UE) 2017/1283 z dnia 30 sierpnia 2016 r. w sprawie pomocy państwa SA.38373 (2014/C) (ex 2014/NN) (ex 2014/CP) wdrożonej przez Irlandię na rzecz Apple (Dz.U. 2017, L 187, s. 1, zwana dalej „sporną decyzją”).

²⁷⁷ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 5 grudnia 2023 r., Luksemburg i in./Komisja (C-451/21 P i C-454/21 P, [EU:C:2023:948](#)).

²⁷⁸ Irlandzki oddział ASI jest odpowiedzialny w szczególności za realizację działań w zakresie zakupu, sprzedaży i dystrybucji związanych ze sprzedażą produktów marki Apple podmiotom powiązanym oraz będącym osobami trzecimi klientom w regionach obejmujących Europę, Bliski Wschód, Indie i Afrykę oraz Azję i Pacyfik. Irlandzki oddział AOE odpowiada za

ASI i AOE były związane z Apple Inc. umową o podziale kosztów, która przewidywała w szczególności przyznanie na ich rzecz bezpłatnych licencji umożliwiających im korzystanie z praw własności intelektualnej grupy Apple. Korzystanie to polegało w szczególności na produkcji i sprzedaży objętych umową produktów na wszystkich terytoriach znajdujących się poza kontynentem amerykańskim.

Zgodnie z obowiązującymi w rozpatrywanym okresie przepisami prawa irlandzkiego dotyczącymi opodatkowania osób prawnych (zwanymi dalej „przepisami referencyjnymi”) spółki niebędące rezydentami podlegały opodatkowaniu z tytułu dochodów z działalności operacyjnej osiągniętych bezpośrednio lub pośrednio za pośrednictwem oddziału działającego w Irlandii. W niniejszej sprawie w 1990 r. do irlandzkich organów podatkowych wpłynęły złożone przez poprzedników prawnych ASI i AOE wnioski o wyjaśnienie, jak należy określać ich podlegające opodatkowaniu zyski. W tym kontekście irlandzkie organy podatkowe wydały w 1991 r. pierwszą interpretację indywidualną prawa podatkowego, zmienioną następnie na wniosek spółek ASI i AOE, oraz drugą, zawartą w decyzji w 2007 r. (zwane dalej łącznie „zakwestionowanymi interpretacjami indywidualnymi prawa podatkowego”).

Przeprowadziwszy wszczęte w 2014 r. formalne postępowanie wyjaśniające, Komisja wydała sporną decyzję, dotyczącą zakwestionowanych interpretacji indywidualnych prawa podatkowego. W decyzji tej instytucja ta uznała w szczególności, że, ze względu na to, iż zakwestionowane interpretacje indywidualne prawa podatkowego doprowadziły do zmniejszenia podstawy opodatkowania spółek ASI i AOE dla celu ustalenia podatku dochodowego od osób prawnych w Irlandii, przysparzały one korzyści tym dwóm spółkom. W ramach udowadniania istnienia w niniejszym przypadku selektywnej korzyści Komisja zbadała istnienie selektywnej korzyści mającej wynikać z odstępstwa od ram odniesienia. Opierając się na rozumowaniu głównym, a także rozumowaniu przedstawionym tytułami subsydiarnym i alternatywnym, Komisja w istocie uznała, że zakwestionowane interpretacje indywidualne prawa podatkowego umożliwiły spółkom ASI i AOE zmniejszenie kwoty podatku, do którego zapłaty spółki te były zobowiązane w Irlandii w okresie ich obowiązywania, a mianowicie w latach 1991–2014, i że to zmniejszenie kwoty podatku stanowiło korzyść w stosunku do innych znajdujących się w porównywalnej sytuacji przedsiębiorstw. Konkretnie rzecz ujmując, Komisja tytułem głównym podniosła, że okoliczność polegająca na tym, iż irlandzkie organy podatkowe zaakceptowały w zakwestionowanych interpretacjach indywidualnych prawa podatkowego założenie, zgodnie z którym należące do ASI i AOE licencje na korzystanie z praw własności intelektualnej (zwanymi dalej „prawami WI”) grupy Apple powinny być zostać przypisane poza Irlandią, doprowadziło do tego, że podlegające opodatkowaniu roczne zyski ASI i AOE w Irlandii odbiegają od wiarygodnego szacunkowego wyniku opartego na rynku działającym zgodnie z zasadą ceny rynkowej.

Orzekając w przedmiocie wniesionych odpowiednio przez Irlandię oraz ASI i AOE skarg mających na celu stwierdzenie nieważności spornej decyzji, Sąd, uznając, że Komisji nie udało się w wymagany prawem sposób wykazać istnienia korzyści w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, stwierdził nieważność spornej decyzji w całości.

W swoim wyroku Sąd na wstępie przypomniał, że, w ramach kontroli pomocy państwa, Komisja, chcąc zbadać, czy zakwestionowane interpretacje indywidualne prawa podatkowego stanowiły taką pomoc, winna była w szczególności wykazać, że te interpretacje indywidualne prawa podatkowego przysporzyły selektywnej korzyści.

W tym względzie Sąd odrzucił główne rozumowanie Komisji dotyczące istnienia korzyści z dwóch powodów dotyczących, po pierwsze, dokonanej przez tę instytucję oceny normalnego opodatkowania

produkcję i montaż w swoim zakładzie w Irlandii specjalistycznych produktów informatycznych, takich jak komputery stacjonarne iMac, laptopy MacBook oraz inne akcesoria komputerowe, dostarczane podmiotom powiązanym dla regionu obejmującego Europę, Bliski Wschód, Indie i Afrykę.

na podstawie mającego zastosowanie w niniejszym przypadku irlandzkiego prawa podatkowego i, po drugie, dokonanej przez nią oceny działalności prowadzonej w ramach grupy Apple.

Ponadto, odrzuciwszy rozumowanie przedstawione w tym względzie tytułem ewentualnym i alternatywnym, Sąd stwierdził nieważność spornej decyzji w całości, nie badając pozostałych zarzutów i zarzutów szczegółowych podniesionych przez Irlandię oraz spółki ASI i AOE.

Na poparcie odwołania Komisja podnosi dwa zarzuty, dotyczące, odpowiednio, części uzasadnienia zaskarżonego wyroku odnoszącej się do oceny rozumowania głównego oraz do tej jego części, która dotyczy oceny rozumowania przedstawionego tytułem ewentualnym.

Ocena Trybunału

Na wstępie Trybunał przypomniał, że, w celu uznania krajowego środka podatkowego za „selektywny” do celów zastosowania art. 107 ust. 1 TFUE, Komisja musi najpierw wskazać system odniesienia, czyli obowiązujący w danym państwie członkowskim „normalny” system podatkowy, a następnie wykazać, że przedmiotowy środek stanowi odstępstwo od tego systemu odniesienia ze względu na to, że wprowadza on zróżnicowanie pomiędzy podmiotami gospodarczymi znajdującymi się, w świetle celu przyświecającego temu systemowi, w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej.

Trybunał wyjaśnił, że to wskazanie ram odniesienia nabiera szczególnej wagi w przypadku środków o charakterze podatkowym, ponieważ istnienie korzyści ekonomicznej w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE może być stwierdzone tylko w porównaniu z opodatkowaniem zwanym „normalnym”.

W tej kwestii Trybunał zauważył ponadto, że, poza dziedzinami, w których prawo podatkowe Unii jest przedmiotem harmonizacji, to dane państwo członkowskie, wykonując przysługujące mu uprawnienia 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 oraz ewentualnych zwolnień z tego obowiązku. Wynika z tego, że, w celu określenia tego 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 to ramy odniesienia jako takie, wynikające z prawa krajowego, są niezgodne z prawem Unii w dziedzinie pomocy państwa, gdyż przedmiotowy system podatkowy został ukształtowany zgodnie z oczywiście dyskryminującymi parametrami, mającymi na celu obejście tego prawa.

Trybunał rozpoczął badanie odwołania właśnie w oparciu o te zasady.

W tym względzie Trybunał wskazał na wstępie, iż główne rozumowanie Komisji opiera się na założeniu, że, w celu prawidłowego przypisania zysków zgodnie z podejściem opartym na odrębnym podmiocie i zgodnie z zasadą ceny rynkowej²⁷⁹, właściwe organy irlandzkie powinny były sprawdzić, czy zyski uzyskiwane dzięki posiadaniu przez ASI i AOE licencji na korzystanie z praw WI grupy Apple nie powinny były w całości lub w części zostać przypisane ich irlandzkim oddziałom. Brak przeprowadzenia wymaganej w tym przepisie weryfikacji zdaniem Komisji spowodował zmniejszenie obciążenia podatkowego tych spółek, przysparzając im selektywnej korzyści.

Po przedstawieniu powyższych wyjaśnień Trybunał uznał, że kwestionowanie przez Komisję dokonanej przez Sąd oceny ram odniesienia wynikających z prawa irlandzkiego jest dopuszczalne. Kwestia tego, czy Sąd wyznaczył w odpowiedni sposób system odniesienia w prawie irlandzkim i, co za tym idzie, prawidłowo zinterpretował składające się na ten system przepisy krajowe, jest bowiem kwestią prawną, która może być przedmiotem kontroli Trybunału na etapie odwołania. Tak więc

²⁷⁹ A mianowicie w szczególności te, o których mowa w art. 25 Taxes Consolidation Act z 1997 r. (skonsolidowanego kodeksu podatkowego z 1997 r., zwanego dalej „TCA 97”).

argumenty, za pomocą których Komisja zmierzała do podważenia wyboru ram odniesienia lub jego znaczenia na pierwszym etapie analizy istnienia selektywnej korzyści są dopuszczalne, ponieważ analiza ta wiąże się z dokonaniem kwalifikacji prawnej prawa krajowego na podstawie przepisu prawa Unii. W niniejszym przypadku odnosi się to zarówno do zarzutu szczegółowego opartego na tym, iż Sąd błędnie zinterpretował decyzję, przyjmując, że Komisja w swoim rozumowaniu głównym ograniczyła się do podejścia „w drodze wykluczenia”, jak i do zarzutu szczegółowego, w którym Komisja zarzuca Sądowi, że ten oparł się na funkcjach pełnionych przez Apple Inc.

Trybunał zbadał zatem w pierwszej kolejności zarzut szczegółowy dotyczący popełnienia w wykładni spornej decyzji błędu ze względu na to, iż Sąd uznał, że główne rozumowanie Komisji opierało się wyłącznie na braku pracowników i fizycznego istnienia siedzib ASI i AOE, a zatem – na podejściu „w drodze wykluczenia”.

W tym względzie Trybunał stwierdził przede wszystkim, że rozumowanie Komisji opiera się na założeniu, iż, z jednej strony, zastosowanie przepisów referencyjnych wymaga uprzedniego określenia metody przypisywania zysków, która nie została zdefiniowana w tych przepisach, i, z drugiej strony, że metoda ta musi prowadzić do wyniku zgodnego z zasadą ceny rynkowej. Założenie to nie zostało zakwestionowane przez Sąd, który dodał, że „normalne” opodatkowanie jest definiowane w krajowych przepisach podatkowych i że samo istnienie korzyści powinno zostać ustalone w odniesieniu do tych przepisów; następnie jednak wyjaśnił on, że jeśli te przepisy krajowe przewidują, iż oddziały niebędących rezydentami spółek w zakresie zysków wynikających z ich działalności gospodarczej w Irlandii i spółki będące rezydentami podlegają opodatkowaniu na tych samych warunkach, art. 107 ust. 1 TFUE pozwala Komisji na skontrolowanie, czy poziom zysków przypisanych tym oddziałom przyjęty przez organy krajowe w celu określenia podlegających opodatkowaniu zysków tych niebędących rezydentami spółek odpowiada poziomowi zysków, jakie zostałyby osiągnięte przy prowadzeniu działalności gospodarczej w warunkach rynkowych.

Zdaniem Trybunału wynika z tego, że zastosowanie zasady ceny rynkowej w niniejszej sprawie opiera się na określonych w irlandzkich przepisach podatkowych zasadach dotyczących opodatkowania osób prawnych, a zatem – na systemie odniesienia wskazanym przez Komisję i potwierdzonym przez Sąd. W niniejszej sprawie Sąd wyraźnie uznał, że, wbrew temu, co utrzymywała Irlandia, stosowanie przepisów odniesienia, w sposób taki jak ten opisany przez to państwo członkowskie, odpowiadało w istocie analizie funkcjonalnej i faktycznej przeprowadzonej w ramach pierwszego etapu zatwierdzonego podejścia OECD dotyczącego przypisywania zysków stałemu zakładowi. Powyższe ustalenia poczynione przez Sąd skłoniły go w szczególności do rozstrzygnięcia, że Komisja nie popełniła błędu, powołując się na zasadę ceny rynkowej w celu skontrolowania, czy przy stosowaniu przez irlandzkie organy podatkowe przepisów referencyjnych poziom zysków przypisywanych oddziałom ASI i AOE z tytułu ich działalności gospodarczej w Irlandii, w formie zaakceptowanej w zakwestionowanych interpretacjach indywidualnych prawa podatkowego, odpowiadał poziomowi zysków, które zostałyby osiągnięte w wyniku prowadzenia tej działalności gospodarczej w warunkach rynkowych, jak również wówczas, gdy do celów tego stosowania oparła się ona w istocie na zatwierdzonym podejściu OECD, uwzględniając podział aktywów, funkcji i ryzyk pomiędzy te oddziały i inne części tych spółek. Ustalenia te należy uznać za przyjęte, ponieważ pozostałe strony nie zdołały w ramach niniejszego postępowania odwoławczego ich skutecznie podważyć.

Z etapów rozumowania przedstawionego w spornej decyzji wynika zaś, że Komisja uznała przede wszystkim, iż, w celu ustalenia, zgodnie z odpowiednimi przepisami prawa krajowego, zysków spółek ASI i AOE podlegających opodatkowaniu w Irlandii zgodnie z zasadą ceny rynkowej, należy porównać funkcje pełnione odpowiednio przez ich siedziby i irlandzkie oddziały tych spółek w związku z licencjami na korzystanie z praw własności intelektualnej. Następnie, w zastosowaniu tego kryterium, Komisja przeprowadziła odrębne badanie ról odgrywanych przez poszczególne siedziby i oddziały w odniesieniu do tych licencji. Po przeprowadzeniu tego badania stwierdziła ona, z jednej

strony, brak w przypadku siedzib funkcji związanych z licencjami własności intelektualnej, i, z drugiej strony, odgrywaną przez irlandzkie oddziały aktywną rolę wynikającą z pełnienia szeregu funkcji i ponoszenia ryzyk związanych z zarządzaniem tymi licencjami i korzystaniem z nich. Ponadto, stwierdzenie braku pełnienia przez siedziby odpowiednich funkcji zostało oparte na braku przedstawienia przez Apple dowodów przeciwnych w zbiegu ze stwierdzeniem braku rzeczywistej zdolności tych siedzib do pełnienia tych funkcji. W związku z tym główne rozumowanie Komisji opiera się nie tylko na braku pełnienia przez te siedziby funkcji w związku z licencjami na korzystanie z praw WI, lecz również na analizie funkcji faktycznie pełnionych przez oddziały w związku z tymi licencjami.

Tak więc tym, co doprowadziło Komisję do wniosku, że licencje na korzystanie z praw własności intelektualnej i związane z nimi zyski należy przypisać tym oddziałom, nie było stwierdzenie, iż te siedziby nie zatrudniały pracowników, ani nie istniały fizycznie. Komisja doszła do tego wniosku, łącząc ze sobą dwa odrębne ustalenia, a mianowicie, z jednej strony, brak pełnienia funkcji aktywnych lub krytycznych i ryzyk ponoszonych przez te siedziby, i, z drugiej strony, zróżnicowania i kluczowego charakteru funkcji przyjmowanych i ryzyk podejmowanych przez oddziały – stosując przy tym określone w spornej decyzji kryterium prawne.

W tych okolicznościach Trybunał orzekł, że Sąd naruszył prawo, uznając, iż Komisja w swoim rozumowaniu głównym ograniczyła się do przyjęcia podejścia „w drodze wykluczenia”, gdyż to stanowi błędną wykładnię spornej decyzji.

W drugiej kolejności, co się tyczy wskazanych w odwołaniu części uzasadnienia, na których Sąd oparł się, aby uznać, że oddziały ASI i AOE w Irlandii nie kontrolowały licencji na korzystanie z praw własności intelektualnej grupy Apple i nie osiągały zysków, które zdaniem Komisji wypracowywały, Trybunał orzekł przede wszystkim, że Komisja zasadnie twierdziła, iż Sąd dopuścił się uchybienia proceduralnego, uwzględniając w swojej analizie dowody, które nie zostały przedstawione w toku postępowania administracyjnego i które w związku z tym należy uznać za niedopuszczalne. Ponadto, w odniesieniu do wymaganej na mocy prawa irlandzkiego metody przypisywania podlegających opodatkowaniu zysków, Trybunał zauważył, że kryterium służące określaniu zysków spółki niebędącej rezydentem, które Sąd uznał za mające zastosowanie na podstawie art. 25 TCA 97, wymaga uwzględnienia podziału aktywów, funkcji i ryzyk pomiędzy irlandzkimi oddziałami a pozostałymi częściami danych spółek, z wyłączeniem roli, jaką mogły odgrywać przez odrębne podmioty, takie jak w niniejszym przypadku Apple Inc. W tym względzie Trybunał stwierdził zaś, że w zakwestionowanej części uzasadnienia Sąd – w sposób wyraźny lub dorozumiany – oparł swe stwierdzenie, zgodnie z którym Komisja w swej analizie dopuściła się błędu, na funkcjach pełnionych przez Apple Inc. w związku z prawami własności intelektualnej grupy Apple. Tak więc Trybunał rozstrzygnął, iż Komisja zasadnie podniosła, że, aby orzec, iż dowody umożliwiające przypisanie zysków wynikających z licencji na korzystanie z praw własności intelektualnej oddziałom ASI i AOE nie były wystarczające, Sąd błędnie porównał funkcje pełnione przez te oddziały w związku z tymi licencjami z funkcjami pełnionymi przez Apple Inc. w związku z prawami własności intelektualnej grupy Apple, zamiast porównać je z funkcjami rzeczywiście pełnionymi w związku z tymi licencjami przez siedziby.

W trzeciej kolejności Trybunał zbadał wniosek, zgodnie z którym te umowy i działalność prowadzona przez spółki ASI i AOE poza Irlandią świadczą o tym, iż spółki te były w stanie rozwijać prawa własności intelektualnej grupy Apple i zarządzać nimi oraz generować zyski poza Irlandią, efektem czego zyski te nie podlegały opodatkowaniu w Irlandii. Uznał on w tym względzie, że choć dokonanie oceny mocy dowodowej dokumentu znajdującego się w aktach sprawy należy co do zasady wyłącznie do Sądu, to zadaniem Trybunału jest zbadanie zarzutu szczegółowego dotyczącego błędnego określenia ciężaru dowodu. W niniejszym przypadku Sąd, uznając, że wykazanie istnienia ważnych decyzji handlowych niewymienionych w protokołach z posiedzeń zarządów danych spółek jest zadaniem Komisji, nałożył na tę instytucję nadmierny ciężar dowodu.

W świetle całości powyższych rozważań Trybunał uchylił zaskarżony wyrok w zakresie, w jakim Sąd uwzględnił w nim zarzuty szczegółowe dotyczące rozumowania głównego Komisji dotyczącego istnienia selektywnej korzyści, aby następnie stwierdzić nieważność spornej decyzji.

Następnie Trybunał, uznając, że stan postępowania pozwala na wydanie orzeczenia, sam przeanalizował wniesione przez Irlandię oraz ASI i AOE skargi o stwierdzenie nieważności spornej decyzji.

W tym względzie Trybunał orzekł przede wszystkim, że należy oddalić wszystkie skierowane przeciwko ocenom Komisji zarzuty dotyczące głównego rozumowania tej instytucji i odnoszące się, po pierwsze, do określenia ram odniesienia i, po drugie, do normalnego opodatkowania na podstawie mającego zastosowanie w niniejszej sprawie prawa irlandzkiego, ponieważ Sąd oddalił podniesione w tym względzie zarzuty szczegółowe z powodów, które nie zostały zakwestionowane na etapie odwołania. W braku wniesienia odwołania wzajemnego te części uzasadnienia wyroku korzystają z powagi rzeczy osądzonej.

Następnie, wbrew temu, co rozstrzygnął Sąd, Trybunał uznał, że Komisja, przeciwnie, zdołała wykazać, iż, biorąc pod uwagę, po pierwsze, rodzaje działalności i funkcje rzeczywiście wykonywane przez irlandzkie oddziały ASI i AOE i, po drugie, brak spójnych informacji umożliwiających stwierdzenie istnienia strategicznych decyzji podejmowanych i wprowadzanych w życie przez znajdujące się poza Irlandią siedziby tych spółek, w celu określenia podlegających opodatkowaniu rocznych zysków spółek ASI i AOE w Irlandii zyski uzyskane dzięki licencjom na korzystanie z praw własności intelektualnej grupy Apple należało przypisać irlandzkim oddziałom tych spółek. Ponadto Komisja wykazała w wystarczający sposób, że rozpatrywane interpretacje indywidualne prawa podatkowego prowadzą do tego, iż spółki ASI i AOE są traktowane pod względem podatkowym korzystniej niż opodatkowane w Irlandii będące rezydentami spółki, które nie mogą korzystać z takich wydawanych uprzednio przez organy administracji podatkowej interpretacji indywidualnych, a mianowicie w szczególności korzystniej niż niezależne spółki niezintegrowane, należące do grupy zintegrowane spółki, które dokonują transakcji z osobami trzecimi lub należące do grupy spółki zintegrowane, które dokonują transakcji ze należącymi do grupy spółkami, z którymi są one powiązane, zaś cena tych transakcji jest ustalana jako cena rynkowa, mimo to, że spółki te znajdują się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej, jeśli chodzi o realizowany przez ten system odniesienia cel polegający na opodatkowaniu wygenerowanych w Irlandii zysków. Wreszcie, Komisja w spornej decyzji słusznie uznała, że wynikające z zakwestionowanych indywidualnych interpretacji prawa podatkowego odróżnienie w dziedzinie traktowania pod względem podatkowym zysków spółek ASI i AOE nie jest uzasadnione charakterem lub strukturą irlandzkiego systemu podatkowego. W tych okolicznościach należy oddalić podniesione przez skarżące w pierwszej instancji zarzuty częściowe dotyczące przeprowadzonego w spornej decyzji badania selektywności tych indywidualnych interpretacji prawa podatkowego.

Ponadto Komisja nie popełniła błędu, uznając, że Irlandia zrezygnowała z wpływów podatkowych od spółek ASI i AOE w zakresie, w jakim w zakwestionowanych interpretacjach indywidualnych prawa podatkowego zatwierdzone zostały metody przypisywania zysków prowadzące do rezultatu, którego nie zaakceptowałyby odrębne i niezależne przedsiębiorstwa działające w warunkach rynkowych. Te interpretacje indywidualne prawa podatkowego zmniejszają bowiem podlegające opodatkowaniu zyski ASI i AOE i, tym samym, kwotę podatku dochodowego od osób prawnych, który są one zobowiązane zapłacić w Irlandii, w porównaniu z innymi opodatkowanymi w tym państwie członkowskim spółkami, których podlegające opodatkowaniu zyski odzwierciedlają określone na rynku w warunkach pełnej konkurencji ceny. Tego rodzaju środki zmniejszają zatem obciążenie, które co do zasady ponosi budżet przedsiębiorstwa, w związku z czym pociągają za sobą korzyść przyznaną „z zasobów państwowych”.

Wreszcie, Trybunał oddalił jako bezzasadne zarzuty dotyczące w szczególności naruszenia prawa do bycia wysłuchanym w ramach postępowania, które doprowadziło do wydania spornej decyzji, naruszenia zasad pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań, a także przekroczenia przez Komisję jej uprawnień i dopuszczenia się przez nią ingerencji w uprawnienia przysługujące państwom członkowskim z naruszeniem zasady przysługującej im autonomii podatkowej.

W świetle powyższego Trybunał oddalił w całości wniesione przez Irlandię oraz ASI i AOE skargi o stwierdzenie nieważności.

5. Zwrot grzywny

Wyrok z dnia 11 czerwca 2024 r. (wielka izba), Komisja/Deutsche Telekom (C-221/22 P, [EU:C:2024:488](#))

Odwołanie – Konkurencja – Artykuły 266 i 340 TFUE – Wyrok obniżający kwotę grzywny nałożonej przez Komisję Europejską – Zwrot przez Komisję kwoty niesłusznie pobranej – Obowiązek zapłaty odsetek – Kwalifikacja – Zryczałtowana rekompensata za pozbawienie możliwości korzystania z nienależnie zapłaconej kwoty grzywny – Mająca zastosowanie stopa procentowa

Trybunał, orzekający w składzie wielkiej izby, oddalił odwołanie wniesione przez Komisję Europejską od wyroku Sądu zasądzającego od niej odszkodowanie w wysokości 1 750 522 EUR na rzecz Deutsche Telekom AG tytułem naprawienia szkody spowodowanej przez odmowę zapłaty odsetek od kwoty podlegającej zwrotowi na rzecz tego przedsiębiorstwa w następstwie obniżenia grzywny, którą to przedsiębiorstwo tymczasowo zapłaciło.

Decyzją z dnia 15 października 2014 r.²⁸⁰ Komisja nałożyła na Deutsche Telekom grzywnę w wysokości 31 070 000 EUR za nadużycie pozycji dominującej na słowackim rynku szerokopasmowych usług telekomunikacyjnych.

Deutsche Telekom wniosła skargę o stwierdzenie nieważności tej decyzji, jednocześnie tymczasowo uiszczając tę grzywnę w dniu 16 stycznia 2015 r. Wyrokiem z dnia 13 grudnia 2018 r.²⁸¹ sąd ten częściowo uwzględnił te skargi i ograniczył kwoty nałożonych grzywien. W dniu 19 lutego 2019 r. Komisja zwróciła tę kwotę spółce Deutsche Telekom.

Pismem z dnia 28 czerwca 2019 r. Komisja odmówiła jednak wypłacenia spółce Deutsche Telekom odsetek za okres od dnia zapłaty grzywny do dnia zwrotu części grzywny uznanej za nienależną (zwany dalej „rozpatrywanym okresem”).

Sąd²⁸², do którego Deutsche Telekom wniosła skargę, orzekł w szczególności, że odmowa zapłaty odsetek przez Komisję stanowi wystarczająco istotne naruszenie art. 266 akapit pierwszy TFUE²⁸³,

²⁸⁰ Decyzja C(2014) 7465 final z dnia 15 października 2014 r. dotycząca postępowania na podstawie art. 102 TFUE i art. 54 porozumienia EOG (sprawa AT.39523 – Slovak Telekom), zmieniona w drodze jej decyzji C(2014) 10119 final z dnia 16 grudnia 2014 r. oraz decyzji C(2015) 2484 final z dnia 17 kwietnia 2015 r.

²⁸¹ Wyrok z dnia 13 grudnia 2018 r., Deutsche Lufthansa/Komisja (T-827/14, [EU:T:2018:930](#)).

²⁸² Wyrok z dnia 19 stycznia 2022 r., Deutsche Telekom/Komisja (T-610/19, [EU:T:2022:15](#), zwany dalej „zaskarżonym wyrokiem”).

²⁸³ Przepis ten nakłada na instytucje, których akt został uznany za nieważny wyrokiem sądu Unii, obowiązek podjęcia wszelkich niezbędnych środków w celu wykonania tego wyroku.

które może prowadzić do powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii Europejskiej. Ze względu na istnienie bezpośredniego związku przyczynowego między tym naruszeniem a szkodą polegającą na utracie w rozpatrywanym okresie odsetek za zwłokę od kwoty nienależnie pobranej grzywny Sąd przyznał spółce Deutsche Telekom odszkodowanie w wysokości 1 750 522 EUR, obliczone przy zastosowaniu w drodze analogii stawki przewidzianej w art. 83 ust. 2 lit. b) rozporządzenia delegowanego nr 1268/2012²⁸⁴, a mianowicie stopy refinansowania EBC obowiązującej w styczniu 2015 r., powiększonej o 3,5 punktu procentowego.

Od tego wyroku Komisja wniosła do Trybunału.

Ocena Trybunału

Przed wszystkim Trybunał oddalił zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Deutsche Telekom, oparty na okoliczności, że odwołanie jest w rzeczywistości skierowane nie przeciwko zaskarżonemu wyrokowi, lecz przeciwko wyrokowi Trybunału w sprawie Printeos²⁸⁵, na którym Sąd oparł się w swoim wyroku.

W tej kwestii Trybunał zauważa, że Komisja podobnie jak każda inna strona w postępowaniu odwoławczym, powinna zachować możliwość zakwestionowania zasad prawa, które Sąd zastosował w wyroku, o którego uchylenie wniesiono, nawet jeśli zasady te zostały rozwinięte w wyrokach, od których nie przysługuje lub już nie przysługuje odwołanie.

W niniejszej sprawie sama Komisja podniosła, że jej odwołanie miało na celu wezwanie Trybunału do ponownego zbadania jego orzecznictwa wynikającego z wyroku Printeos, zastosowanego przez Sąd w zaskarżonym wyroku. Ponieważ argumentacja przedstawiona przez Komisję wskazuje ponadto z wystarczającą dokładnością zakwestionowane części zaskarżonego wyroku oraz powody, dla których jej zdaniem Sąd naruszył prawo, Trybunał stwierdził dopuszczalność odwołania.

Co do istoty Trybunał oddalił w pierwszej kolejności zarzut Komisji dotyczący naruszenia prawa przez Sąd przy dokonywaniu wykładni art. 266 TFUE.

W tym względzie Trybunał przypomina, że zgodnie z art. 266 akapit pierwszy TFUE instytucja będąca autorem aktu, którego nieważność stwierdzono, jest zobowiązana do podjęcia środków, które zapewnią wykonanie wyroku stwierdzającego nieważność tego aktu ze skutkiem *ex tunc*. Pociąga to za sobą w szczególności zapłatę kwot nienależnie pobranych na podstawie tego aktu oraz zapłatę odsetek. W tym kontekście zapłata odsetek stanowi środek zapewniający wykonanie wyroku stwierdzającego nieważność, jeśli chodzi o ryczałtowe odszkodowanie za pozbawienie korzystania z wierzitelności, oraz zachęcenie dłużnika do niezwłocznego wykonania wyroku stwierdzającego nieważność.

Bardziej ogólnie rzecz ujmując jeżeli kwoty pieniężne zostały pobrane z naruszeniem prawa Unii, czy to przez władze krajowe, czy przez instytucję, organ lub jednostkę organizacyjną Unii, kwoty te powinny zostać zwrócone, a zwrot ten należy powiększyć o odsetki obejmujące cały okres od dnia zapłaty tych kwot do dnia ich zwrotu, co stanowi wyraz ogólnej zasady zwrotu nienależnego świadczenia.

Wynika z tego, że Sąd nie naruszył prawa, orzekając, iż Komisja postąpiła niezgodnie z art. 266 akapit pierwszy TFUE poprzez odmowę zapłaty na rzecz Deutsche Telekom odsetek od kwoty grzywny nienależnie pobranej za rozpatrywany okres.

²⁸⁴ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 1268/2012 z dnia 29 października 2012 r. w sprawie zasad stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (Dz.U. 2012, L 362, s. 1).

²⁸⁵ Wyrok z dnia 20 stycznia 2021 r., Komisja/Printeos (C-301/19 P, [EU:C:2021:39](#)).

Ważności tego wniosku nie podważa okoliczność, że Sąd wielokrotnie zakwalifikował odsetki należne od Komisji w niniejszej sprawie jako „odsetki za zwłokę” lub „odsetki za opóźnienie”, które to pojęcia odsyłają do istnienia opóźnienia w zapłacie dłużnika oraz do zamiaru ukarania go. Niezależnie bowiem od tego, czy w celu zakwestionowania kwalifikacja ta zostanie dokonana w świetle celu spornych odsetek, Sąd uznał niemniej jednak, że Komisja była zobowiązana do doliczenia do zwrotu nienależnie pobranej kwoty odsetek mających na celu ryczałtowe odszkodowanie Deutsche Telekom za pozbawienie możliwości korzystania z tej kwoty, zgodnie z przypomnianymi powyżej zasadami.

Podobnie Sąd nie naruszył prawa, oddalając argumenty Komisji oparte na art. 90 ust. 4 lit. a) rozporządzenia delegowanego nr 1268/2012, zgodnie z którym Komisja zwraca kwoty nienależnie pobrane na rzecz zainteresowanej osoby trzeciej wraz z „powstałymi odsetkami”. Ten ewentualny obowiązek zapłaty odsetek faktycznie powstałych pozostaje jednak bez uszczerbku dla ciężącego w każdym razie na wspomnianej instytucji, na podstawie art. 266 akapit pierwszy TFUE, obowiązku ryczałtowego odszkodowania na rzecz tego przedsiębiorstwa za pozbawienie możliwości korzystania wynikające z przekazania Komisji kwoty pieniężnej odpowiadającej kwocie nienależnie zapłaconej grzywny, również wtedy, gdy zainwestowanie kwoty grzywny zapłaconej tymczasowo przez to przedsiębiorstwo nie przyniosło stopy zwrotu kapitału.

Trybunał potwierdził również analizę Sądu, zgodnie z którą obowiązek zapłaty przez Komisję odsetek od dnia tymczasowego pobrania grzywny nie narusza odstraszałającej funkcji grzywien, którą należy pogodzić z wymogami skutecznej ochrony sądowej. W każdym razie na odstraszałający skutek grzywien nie można powoływać się w kontekście grzywien, które zostały uchylone lub obniżone przez sąd Unii, ponieważ Komisja nie jest w stanie powołać się na akt uznany za niezgodny z prawem w celu odstraszenia.

W drugiej kolejności Trybunał przeanalizował zarzut Komisji, zgodnie z którym Sąd naruszył prawo, uznając, że stopa odsetek należnych Deutsche Telekom wynosi, przez analogię do art. 83 ust. 2 lit. b) rozporządzenia delegowanego nr 1268/2012, stopę refinansowania EBC powiększoną o 3,5 punktu procentowego.

Przypominał on w tym względzie, że z orzecznictwa Trybunału wynika, iż w celu określenia kwoty odsetek należnych przedsiębiorstwu, które zapłaciło grzywnę nałożoną przez Komisję, w następstwie uchylenia lub obniżenia tej grzywny instytucja ta powinna zastosować obowiązujący wówczas art. 83 rozporządzenia delegowanego nr 1268/2012, który przewidywał szereg stóp procentowych dla wierzytelności niespłaconych w terminie.

Trybunał zauważył, że stopa przewidziana w art. 83 ust. 2 lit. b) tego rozporządzenia, zastosowana przez Sąd w drodze analogii w niniejszej sprawie, nie określa wprawdzie stopy odsetek odpowiadającej odszkodowaniu ryczałtowemu takiemu jak rozpatrywane w niniejszej sprawie, lecz odrębny przypadek opóźnienia w płatnościach. Z tego właśnie powodu Sąd zastosował ten przepis w drodze analogii. Tymczasem Sąd stosując w drodze analogii stopę refinansowania EBC powiększoną o 3,5 punktu procentowego, która ponadto nie wydaje się nieracjonalna lub nieproporcjonalna w świetle celu rozpatrywanych odsetek, nie naruszył prawa przy wykonywaniu kompetencji przyznanej mu w ramach postępowań mających na celu powstanie odpowiedzialności pozaumownej Unii.

Trybunał odrzucił ponadto posiłkową argumentację Komisji zmierzającą do zastosowania w drodze analogii stawki 1,55 % przewidzianej w art. 83 ust. 4 rozporządzenia delegowanego nr 1268/2012 w przypadku ustanowienia zabezpieczenia finansowego.

W tym względzie Trybunał zauważył, że przedsiębiorstwo, które, wnosząc skargę na decyzję Komisji o nałożeniu na nie grzywny, tymczasowo zapłaciło tę grzywnę, nie znajduje się w takiej samej sytuacji jak przedsiębiorstwo, które ustanawia gwarancję bankową w oczekiwaniu na wyczerpanie środków

odwoławczych. Ponieważ to ostatnie przedsiębiorstwo nie przekazało kwoty pieniężnej odpowiadającej kwocie nałożonej grzywny, Komisja nie może być zobowiązana do zwrotu mu nienależnie pobranej kwoty. Jedyna szkoda finansowa ewentualnie poniesiona przez dane przedsiębiorstwo wynika z jego własnej decyzji o ustanowieniu gwarancji bankowej.

Trybunał podkreślił wreszcie, że gdyby Komisja uznała, iż obecne przepisy wykonawcze nie uwzględniają odpowiednio sytuacji takiej jak ta, która legła u podstaw niniejszej sprawy, to do niej lub, w stosownym przypadku, do prawodawcy Unii należałoby dokonanie niezbędnych dostosowań w celu wypełnienia tej luki. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę fakt, że spoczywający na Komisji obowiązek naliczania odsetek przy zwrocie grzywny, której nieważność została w całości lub w części stwierdzona przez sąd Unii, wynika z art. 266 akapit pierwszy TFUE, każda nowa metoda lub sposób obliczania tych odsetek muszą być zgodne z celami, którym służą takie odsetki. W konsekwencji stopa procentowa mająca zastosowanie do tych odsetek nie może ograniczać się do zrekompensowania deprecjacji pieniądza, bez pokrycia ryczałtowego odszkodowania za czasowe pozbawienie możliwości korzystania ze środków finansowych odpowiadających kwocie nienależnie uzyskanej przez Komisję.

Z tych względów Trybunał oddalił drugi zarzut Komisji i w związku z tym oddalił odwołanie w całości.

XIV. Zbliżanie ustawodawstw

1. Wzory wspólnotowe

Wyrok z dnia 27 lutego 2024 r. (wielka izba), EUIPO/The KaiKai Company Jaeger Wichmann (C-382/21 P, [EU:C:2024:172](#))

Odwołanie – Własność intelektualna – Wzory wspólnotowe – Układ o współpracy patentowej (PCT) – Porozumienie w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej – Konwencja paryska o ochronie własności przemysłowej – Artykuł 4 – Rozporządzenie (WE) nr 6/2002 – Artykuł 41 – Zgłoszenie wzoru do rejestracji – Prawo pierwszeństwa – Zastrzeżenie pierwszeństwa oparte na zgłoszeniu międzynarodowym dokonany na mocy PCT – Termin – Wykładnia zgodna z art. 4 tej konwencji – Granice

Wielka izba Trybunału, uwzględniając odwołanie wniesione przez Urząd Unii Europejskiej ds. Własności Intelektualnej (EUIPO) od wyroku Sądu w sprawie The KaiKai Company Jaeger Wichmann/EUIPO (Sprzęt gimnastyczny i sportowy)²⁸⁶, przedstawiła wyjaśnienia dotyczące rozgraniczenia między bezpośrednią skutecznością umów międzynarodowych a wykładnią aktów prawa wtórnego zgodną z tymi umowami i wypowiedziała się co do granic takiej wykładni zgodnej.

W dniu 24 października 2018 r. skarżąca, The KaiKai Company Jaeger Wichmann GbR, dokonała w EUIPO zgłoszenia dwunastu wzorów wspólnotowych, zastrzegając prawo pierwszeństwa oparte na międzynarodowym zgłoszeniu patentowym dokonany w dniu 26 października 2017 r. na mocy Układu o współpracy patentowej (PCT)²⁸⁷.

EUIPO przyjęło zgłoszenie do rejestracji, ale odmówiło uznania prawa pierwszeństwa, ponieważ data dokonania wcześniejszego zgłoszenia międzynarodowego poprzedzała o ponad sześć miesięcy datę dokonania rozpatrywanego zgłoszenia. Artykuł 41 ust. 1 rozporządzenia nr 6/2002²⁸⁸ przewiduje bowiem, że każdy, kto prawidłowo dokonał wcześniejszego zgłoszenia wzoru lub wzoru użytkowego korzysta do celów późniejszego zgłoszenia wzoru wspólnotowego z prawa pierwszeństwa w okresie sześciu miesięcy od daty dokonania pierwszego zgłoszenia. EUIPO uznało zaś, że choć zgłoszenie międzynarodowe dokonane na mocy PCT może co do zasady uzasadniać prawo pierwszeństwa na podstawie tego art. 41 ust. 1, jako że szeroka definicja pojęcia „patentu” zawarta w art. 2 PCT obejmuje także wzory użytkowe, o których mowa we wspomnianym art. 41 ust. 1, zastrzeżenie takiego prawa pierwszeństwa również podlega sześciomiesięcznemu terminowi, którego nie dochowano w niniejszym przypadku.

Wyrokiem z dnia 14 kwietnia 2021 r. Sąd stwierdził nieważność decyzji EUIPO. Orzekł on, że art. 41 ust. 1 rozporządzenia nr 6/2002 zawiera lukę w zakresie, w jakim nie określa on terminu zastrzeżenia pierwszeństwa „międzynarodowego zgłoszenia patentowego” w ramach późniejszego zgłoszenia wzoru. Sąd uznał, że przepis ten ma na celu dostosowanie tego rozporządzenia do zobowiązań wynikających z art. 4 konwencji paryskiej²⁸⁹ i że w związku z tym należy wypełnić tę lukę poprzez

²⁸⁶ Wyrok z dnia 14 kwietnia 2021 r., The KaiKai Company Jaeger Wichmann/EUIPO (Sprzęt gimnastyczny i sportowy) (T-579/19, [EU:T:2021:186](#)).

²⁸⁷ PCT został zawarty w Waszyngtonie w dniu 19 czerwca 1970 r. i ostatnio zmieniony w dniu 3 października 2001 r. (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1160, nr 18336, s. 231).

²⁸⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 6/2002 z dnia 12 grudnia 2001 r. w sprawie wzorów wspólnotowych (Dz.U. 2002, L 3, s. 1).

²⁸⁹ Konwencja paryska o ochronie własności przemysłowej, podpisana w Paryżu w dniu 20 marca 1883 r., zrewidowana ostatnio w Sztokholmie w dniu 14 lipca 1967 r. i zmieniona w dniu 28 września 1979 r. (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 828, nr 11851, s. 305).

zastosowanie tego art. 4. Sąd stwierdził w istocie, że na mocy wspomnianego art. 4 to właśnie charakter wcześniejszego prawa określa długość takiego terminu pierwszeństwa, wobec czego termin ten wynosi dwanaście miesięcy. Wywiódł on zatem z tego, że EUIPO naruszyło prawo, uznając, iż termin mający zastosowanie do zastrzeżenia rozpatrywanego pierwszeństwa wynosi sześć miesięcy.

W dniu 23 czerwca 2021 r. EUIPO wniosło odwołanie od tego wyroku, podnosząc tylko jeden zarzut, dotyczący naruszenia art. 41 ust. 1 rozporządzenia nr 6/2002. W zarzucie tym EUIPO wskazuje w istocie, że Sąd bezpośrednio zastosował art. 4 konwencji paryskiej, odstępując od stosowania jasnego i wyczerpującego przepisu tego art. 41 ust. 1 i zastępując go błędną wykładnią tego art. 4.

Pismem złożonym w tym samym dniu EUIPO wniosło o przyjęcie odwołania do rozpoznania zgodnie z art. 58a akapit trzeci statutu. Postanowieniem z dnia 10 grudnia 2021 r.²⁹⁰ Trybunał przyjął odwołanie do rozpoznania.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności, co się tyczy skutków konwencji paryskiej w porządku prawnym Unii, Trybunał przede wszystkim przypominał, że chociaż konwencja ta nie została zawarta przez Unię, normy wyrażone w niektórych artykułach tej konwencji, w tym w jej art. 4, zostały włączone do porozumienia TRIPS²⁹¹, które zostało zawarte przez Unię. W związku z tym należy uznać, że normy te wywołują takie same skutki jak te, które wywołuje porozumienie TRIPS.

Następnie Trybunał uściślił, że z uwagi na ich charakter i systematykę postanowienia porozumienia TRIPS są pozbawione bezpośredniej skuteczności. Ponadto art. 4 konwencji paryskiej nie jest także objęty zakresem dwóch wyjątkowych sytuacji, w których jednostki mogą powoływać się bezpośrednio na postanowienia porozumień WTO przed sądem Unii. Po pierwsze, art. 41 rozporządzenia nr 6/2002 nie zawiera bowiem żadnego wyraźnego odesłania do tego art. 4. Po drugie, ów art. 41 nie ma na celu wdrożenia do porządku prawnego Unii szczególnego zobowiązania przyjętego w ramach porozumień WTO. Przeciwnie – rozporządzenie to stanowi wyraz woli przyjęcia przez prawodawcę Unii w odniesieniu do jednego z praw własności przemysłowej objętych konwencją paryską podejścia właściwego dla porządku prawnego Unii poprzez ustanowienie na jej terytorium szczególnego systemu jednolitej i niepodzielnej ochrony wzorów wspólnotowych, którego integralną część składową stanowi prawo pierwszeństwa przewidziane we wspomnianym art. 41.

Trybunał wywiódł stąd, że normy wyrażone w art. 4 konwencji paryskiej są pozbawione bezpośredniej skuteczności i w związku z tym nie mogą przyznawać jednostkom praw, na które mogłyby się one bezpośrednio powoływać na mocy prawa Unii. W konsekwencji prawo pierwszeństwa w odniesieniu do dokonania zgłoszenia wzoru wspólnotowego jest uregulowane w art. 41 rozporządzenia nr 6/2002, a podmioty gospodarcze nie mogą bezpośrednio powoływać się na wspomniany art. 4.

Wreszcie, Trybunał podkreślił jednak, że ponieważ porozumienie TRIPS wiąże Unię i w związku z tym ma pierwszeństwo przed aktami prawa wtórnego Unii, akty te należy interpretować w miarę możliwości w zgodzie z postanowieniami tego porozumienia. Z powyższego wynika, że rozporządzenie nr 6/2002 należy interpretować w miarę możliwości w zgodzie z normami wyrażonymi w artykułach konwencji paryskiej, w tym w szczególności w jej art. 4, które włączono do porozumienia TRIPS.

²⁹⁰ Postanowienie z dnia 10 grudnia 2021 r., EUIPO/The KaiKai Company Jaeger Wichmann (C-382/21 P, [EU:C:2021:1050](#)).

²⁹¹ Porozumienie w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej (TRIPS) stanowi załącznik 1 C do Porozumienia ustanawiającego Światową Organizację Handlu (WTO), które zostało podpisane w Marrakeszu w dniu 15 kwietnia 1994 r. i zatwierdzone decyzją Rady 94/800/WE z dnia 22 grudnia 1994 r. dotyczącą zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej w dziedzinach wchodzących w zakres jej kompetencji porozumień będących wynikiem negocjacji wielostronnych w ramach Rundy Urugwajskiej (1986–1994) (Dz.U. 1994, L 336, s. 1).

W drugiej kolejności Trybunał stwierdził, że Sąd naruszył prawo w zakresie, w jakim w sposób oczywisty przekroczył granice wykładni zgodnej art. 41 ust. 1 rozporządzenia nr 6/2002 i w rzeczywistości dokonał bezpośredniego zastosowania art. 4 konwencji paryskiej, zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez ten Sąd, ze szkodą dla jasnego brzmienia tego art. 41 ust. 1 i z pominięciem wyczerpującego charakteru tego ostatniego przepisu.

Z jasnego brzmienia i wyczerpującego charakteru wspomnianego art. 41 ust. 1 wynika bowiem w sposób jednoznaczny, że, po pierwsze, zgłoszenie międzynarodowe dokonane na mocy PCT może stanowić podstawę prawa pierwszeństwa zgodnie z tym przepisem wyłącznie w zakresie, w jakim rozpatrywane zgłoszenie międzynarodowe ma za przedmiot wzór użytkowy, a po drugie, terminem na zastrzeżenie tego prawa pierwszeństwa na podstawie takiego zgłoszenia jest termin sześciu miesięcy, wyraźnie określony we wspomnianym przepisie.

W trzeciej kolejności, co się tyczy przyjętej przez Sąd wykładni art. 4 konwencji paryskiej, zgodnie z którą przepis ten pozwala na zastrzeżenie pierwszeństwa wcześniejszego „międzynarodowego zgłoszenia patentowego” przy dokonywaniu późniejszego zgłoszenia wzoru w terminie dwunastu miesięcy, Trybunał zauważył, że wykładnia ta również narusza prawo.

Z łącznej lektury sekcji A, C i E tego art. 4 wynika bowiem, że przepis ten nie pozwala na takie zastrzeżenie pierwszeństwa, a zatem a fortiori nie przewiduje norm dotyczących terminu wyznaczonego zgłaszającemu w tym celu. A zatem jedynie zgłoszenie międzynarodowe dokonane na mocy PCT dotyczące wzoru użytkowego może prowadzić do powstania prawa pierwszeństwa dla zgłoszenia wzoru na podstawie wspomnianego art. 4, i to w terminie sześciu miesięcy, o którym mowa w jego sekcji E ust. 1.

W świetle wszystkich tych okoliczności Trybunał uwzględnił jedyny zarzut odwołania, uchylił wyrok Sądu i orzekł w przedmiocie skargi w pierwszej instancji, oddalając tę skargę.

2. Produkty lecznicze stosowane u ludzi

Wyrok z dnia 14 marca 2024 r., D & A Pharma/Komisja (C-291/22 P, [EU:C:2024:228](#))

Odwołanie – Produkty lecznicze stosowane u ludzi – Wniosek o wydanie pozwolenia na dopuszczenie do obrotu – Niezależność ekspertów, z którymi konsultował się Komitet ds. Produktów Leczniczych Stosowanych u Ludzi (CHMP) Europejskiej Agencji Leków (EMA) – Artykuł 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Prawo do dobrej administracji – Wymóg obiektywnej bezstronności – Kryteria weryfikacji braku konfliktu interesów – Polityka EMA dotycząca konkurencyjnych interesów – Działalność podejmowana w charakterze głównego badacza, konsultanta lub doradcy strategicznego na rzecz przemysłu farmaceutycznego – Produkty konkurencyjne – Procedura przeglądu – Rozporządzenie (WE) nr 726/2004 – Artykuły 56, 62 i 63 – Wytoczne EMA – Konsultacje z naukową grupą doradczą (NGD) lub grupą ekspertów ad hoc

Trybunał uwzględnił odwołanie wniesione przez Debrégeas i associés Pharma SAS (D & A Pharma) (zwaną dalej „D & A Pharma”) od wyroku Sądu z dnia 2 marca 2022 r. w sprawie T-556/20, D & A Pharma/Komisja i EMA (zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”)²⁹². Wyjaśnił on przy tym zakres zasad, których należy przestrzegać w postępowaniu prowadzonym przez Europejską Agencję Leków (EMA) przy ocenie produktów leczniczych.

²⁹² Wyrok z dnia 2 marca 2022 r., D & A Pharma/Komisja i EMA (T-556/20, [EU:T:2022:111](#)).

Wnosząca odwołanie złożyła do EMA wniosek o warunkowe pozwolenie na dopuszczenie do obrotu (zwane dalej „PDO”) produktu leczniczego Hopveus na podstawie rozporządzenia nr 507/2006²⁹³. Komitet ds. Produktów Leczniczych Stosowanych u Ludzi (zwany dalej „CHMP”) wydał negatywną opinię w sprawie tego wniosku. W następstwie wniosku o dokonanie przeglądu tej opinii złożonego na podstawie rozporządzenia nr 726/2004²⁹⁴ CHMP zwołał grupę ekspertów ad hoc, w której uczestniczył w szczególności ekspert będący równocześnie głównym badaczem produktu leczniczego AD 04. Ponieważ owa grupa ekspertów także wydała negatywną opinię, Komisja w dniu 6 lipca 2020 r. w drodze decyzji oddaliła wniosek o warunkowe PDO (zwanej dalej „sporną decyzją”).

Po oddaleniu przez Sąd jej skargi na sporną decyzję D & A Pharma wniosła niniejsze odwołanie od zaskarżonego wyroku.

Ocena Trybunału

W przedmiocie żądania uchylenia zaskarżonego wyroku

Trybunał przypomniał, że bezstronność obiektywna CHMP, a zatem EMA, jest zagrożona, gdy konflikt interesów po stronie jednego z członków CHMP może wynikać z nakładania się funkcji, niezależnie od osobistego zachowania wspomnianego członka. Uchybienie takie może spowodować bezprawność decyzji wydanej przez Komisję na zakończenie postępowania. Obiektywna bezstronność CHMP jest również zagrożona, gdy ekspert znajdujący się w sytuacji konfliktu interesów wchodzi w skład grupy ekspertów, z którą komitet ten konsultuje się w ramach przeglądu prowadzącego do wydania opinii przez EMA i decyzji Komisji w sprawie wniosku o PDO.

Opinia opracowana przez grupę ekspertów zwołaną przez CHMP ma bowiem potencjalnie rozstrzygający wpływ na opinię EMA, a poprzez tę opinię na decyzję Komisji. Tymczasem każdy członek tej grupy może w danym wypadku mieć znaczący wpływ na dyskusje i obrady, które odbywają się w sposób poufny w ramach tej grupy.

Wobec powyższego, wbrew temu, co orzekł Sąd, konflikt interesów po stronie członka grupy ekspertów, z którą konsultował się CHMP, powoduje istotną wadliwość procedury. Okoliczność, że po zakończeniu dyskusji i obrad ta grupa ekspertów opracowuje swoją opinię kolegalnie, nie usuwa takiego uchybienia.

Nie można wymagać, by osoby, których sprawy są rozpatrywane przez instytucję, organ lub jednostkę organizacyjną Unii, przedstawiły dowód konkretnych przesłanek stronniczości. Obiektywną bezstronność ocenia się bowiem niezależnie od konkretnego zachowania danego eksperta.

Co się tyczy kryteriów, które powinny zapewnić bezstronność i niezależność osób przyczyniających się do opracowywania opinii naukowych EMA, Trybunał zauważył, po pierwsze, że aby umożliwić EMA skuteczną realizację wyznaczonego jej celu, a także biorąc pod uwagę konieczność dokonywania przez nią złożonych ocen technicznych, szeroki zakres uznania, jaki jej przysługuje, przejawia się w szczególności przy określaniu wspomnianych kryteriów.

Jednakże niezależnie od istnienia tego szerokiego zakresu uznania i znaczenia realizowanego interesu publicznego EMA przy wykonywaniu swoich kompetencji jest związana wymogami Karty praw

²⁹³ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 507/2006 z dnia 29 marca 2006 r. w sprawie warunkowego dopuszczenia do obrotu produktów leczniczych stosowanych u ludzi wchodzących w zakres rozporządzenia (WE) nr 726/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. 2006, L 92, s. 6).

²⁹⁴ Rozporządzenie (WE) nr 726/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. ustanawiające unijne procedury wydawania pozwoleń dla produktów leczniczych stosowanych u ludzi i do celów weterynaryjnych i nadzoru nad nimi oraz ustanawiające Europejską Agencję Leków (Dz.U. 2004, L 136, s. 1).

podstawowych Unii Europejskiej, która przewiduje, że wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności muszą szanować istotę tych praw i wolności oraz zasadę proporcjonalności.

Z powyższego wynika, że chociaż konieczność dysponowania najlepszymi możliwymi opiniami naukowymi może uzasadniać ograniczenie wymogu obiektywnej bezstronności osób, który to wymóg wynika z prawa podstawowego do dobrej administracji, to EMA powinna szanować istotę tego prawa podstawowego oraz zasadę proporcjonalności. W szczególności nie można przyjąć, że agencja ta, pod pozorem maksymalizacji liczby dostępnych ekspertów, przewiduje ograniczenia w wykonywaniu ich mandatu, które okazują się niewystarczające do zagwarantowania bezstronnej procedury. Byłoby tak w przypadku, gdyby eksperci, których działalność wskazuje na aktualny interes związany z produktem konkurencyjnym względem odnośnego produktu, mogli być członkami grupy ekspertów zwołanej przez CHMP w celu ponownego rozpatrzenia wniosku o PDO tego ostatniego produktu.

Po drugie, Trybunał stwierdził, że w polityce EMA dotyczącej konkurencyjnych interesów zdefiniowano pojęcie „produktu konkurencyjnego” jako „produkt[u] lecznicz[ego] skierowan[ego] do podobnej grupy pacjentów w takim samym celu klinicznym (to jest leczenia określonego stanu chorobowego, zapobiegania mu lub jego diagnozowania) i który stanowi potencjalną konkurencję handlową [dla danego produktu leczniczego]”.

Powyższa definicja odzwierciedla kryterium przyjęte w orzecznictwie Trybunału w celu dokonania oceny, czy dwa produkty lecznicze konkurują ze sobą na danym rynku. Zgodnie z tym orzecznictwem jest tak, jeżeli dla tego samego wskazania do stosowania produkty te są zamienne lub zastępowalne.

A zatem to na podstawie badania mającego na celu ustalenie, czy w przypadku wprowadzenia do obrotu AD 04 i Hopveusu produkty te, obydwa opracowane w celu leczenia uzależnienia od alkoholu, wykazują taki stopień zamienności lub zastępowalności, że należałoby stwierdzić istnienie lub brak potencjalnej konkurencji handlowej pomiędzy tymi dwoma produktami.

Owa ocena zamienności lub zastępowalności nie powinna być dokonywana tylko w świetle obiektywnych cech wspomnianych produktów. Badanie potencjalnej konkurencji handlowej pomiędzy rozpatrywanymi produktami musi opierać się na całościowej ocenie elementów, które mogą być brane pod uwagę przy ocenie, czy pacjenci i ich lekarze przepisujący leki będą mogli dostrzec w jednym produkcie realną alternatywę dla drugiego.

Wykluczwszy możliwość konkurencji handlowej ze względu na to, że AD 04 i Hopveus mają odmienne cele kliniczne i dotyczą różnych grup pacjentów, a mianowicie w odniesieniu do pierwszego z nich – tych, którzy mają zamiar ograniczyć swoje spożycie alkoholu, a w odniesieniu do drugiego – tych, którzy mają zamiar po prostu zaprzestać tego spożycia, Sąd nie dokonał takiej całościowej oceny.

W tym względzie Trybunał stwierdził, że sama różnica w intensywności działania terapeutycznego dwóch produktów przeznaczonych do leczenia tego samego schorzenia może właśnie skłonić niektórych pacjentów cierpiących na to schorzenie do zastąpienia, w ramach leczenia, jednego z tych produktów drugim, w zależności od zmian ich objawów lub względów przydatności terapeutycznej i skuteczności produktów, jakimi kierują się lekarze przepisujący pacjentom te produkty.

Sąd nie zbadał zatem, czy wspomniane produkty mogły konkurować ze sobą, w świetle w szczególności okoliczności, że postępowanie w leczeniu tego samego pacjenta może skłonić jego lekarza do przepisywania mu w trakcie tego leczenia alternatywnie tych dwóch produktów, w zależności od objawów oraz względów przydatności terapeutycznej i skuteczności produktów.

Po trzecie, Trybunał zauważył, że EMA powinna w każdym razie interpretować i stosować swoją politykę dotyczącą konkurencyjnych interesów w sposób zgodny z Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej.

W niniejszej sprawie w polityce dotyczącej konkurencyjnych interesów nałożono na ekspertów mających aktualny konkurencyjny interes w charakterze głównego badacza środek ograniczający, zgodnie z którym owi eksperci mogą w postępowaniach dotyczących „danego produktu leczniczego” być zaangażowani „jedynie w dyskusje”, przy czym nie uczestniczą „w końcowych obradach i głosowaniu”. Tego środka ograniczającego nie można, pod rygorem ograniczenia w sposób nieproporcjonalny ochrony obiektywnej bezstronności, interpretować lub stosować w ten sposób, że ekspert będący jednocześnie głównym badaczem odnośnego produktu konkurencyjnego może brać udział w pracach grupy ekspertów, z którą konsultuje się CHMP w ramach procedury ponownego rozpatrzenia wniosku o wydanie PDO dla odnośnego produktu.

Taki udział, ze względu na swój charakter, nie jest w stanie zagwarantować, że odnośna procedura przeglądu przebiega bezstronnie. Odmowa wydania PDO odnośnie do produktu konkurencyjnego będącego przedmiotem przeglądu może mieć istotne znaczenie handlowe dla przedsiębiorstwa, za którego namową lub pod którego patronatem ekspert ten wykonuje swoją działalność w charakterze głównego badacza.

Wynika stąd, że zaskarżony wyrok narusza prawo, ponieważ dokonana przez Sąd wykładnia polityki dotyczącej konkurencyjnych interesów jest niezgodna z zasadą obiektywnej bezstronności.

Podobnie nałożonych na ekspertów ograniczeń – w rozumieniu polityki dotyczącej konkurencyjnych interesów – nie można, wbrew temu, co stwierdził Sąd, interpretować i stosować w ten sposób, że konsultant lub doradca strategiczny w odniesieniu do indywidualnych produktów przedsiębiorstwa farmaceutycznego może być członkiem grupy ekspertów ad hoc zwołanej przez CHMP w celu ponownego rozpatrzenia wniosku o PDO złożonego odnośnie do produktu konkurencyjnego względem jednego z tych indywidualnych produktów leczniczych. Taka wykładnia jest bowiem również niezgodna z zasadą obiektywnej bezstronności.

Zarzut oparty na braku poszanowania zasady obiektywnej bezstronności jest zatem zasadny i uzasadnia uchylenie zaskarżonego wyroku.

W przedmiocie skargi do Sądu

Trybunał zauważył przede wszystkim, że z wytycznych dotyczących procedury przeglądu wynika, że EMA zobowiązuje się do tego, by CHMP systematycznie konsultował się z naukową grupą doradczą (zwaną dalej „NGD”), jeżeli wnioskodawca ubiegający się o przegląd zażąda w odpowiednim czasie i w należytym uzasadnieniu sposób takiej konsultacji. Wynika z nich również, że NGD, do której zwrócono się w tym celu, powinna być tą NGD, która została ustanowiona w obszarze terapeutycznym, którym objęty jest odnośny produkt, oraz że grupa ekspertów ad hoc zostanie zwołana, jeżeli żadna NGD nie została ustanowiona w tym obszarze.

CHMP powinien, jako właściwy komitet EMA, stosować normy postępowania określone przez tę agencję, do których należą wytyczne dotyczące procedury przeglądu. Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że przyjmując normy postępowania i ogłaszając poprzez ich publikację, że będą one stosowane do przypadków w nich przewidzianych, instytucja, organ lub jednostka organizacyjna Unii same sobie wyznaczają granice korzystania z przysługującego im zakresu uznania.

Ze względu na ograniczenie uprawnień dyskrecyjnych EMA, które wiąże CHMP w ten sam sposób, Trybunał uznał, że CHMP ewidentnie wykracza poza granice tych uprawnień, gdy postanawia zwołać grupę ekspertów ad hoc, nawet jeśli stwierdził on, że wskazanie do stosowania rozpatrywanego produktu jest objęte, przynajmniej w przeważającej mierze, obszarem terapeutycznym, dla którego ustanowiono NGD, lub gdy postanawia zwołać grupę ekspertów ad hoc, opierając się na elementach, które odnoszą się już do rozpatrzenia co do istoty przez CHMP wniosku o dokonanie przeglądu, lub na rozważaniach o charakterze hipotetycznym.

Trybunał zauważył w tym względzie, że konsultacja z NGD umożliwia CHMP otrzymanie opinii sporządzonej przez stałych ekspertów tej NGD. Ponadto ten tak zwany „podstawowy” skład NGD może zostać uzupełniony dodatkowymi ekspertami specjalizującymi się w rozwiązywaniu szczególnych problemów związanych z pytaniami, które zamierza zadać CHMP. Konsultacja z takim zespołem ekspertów obejmującym, po pierwsze, grupę zapewniającą, ze względu na swój stały charakter i zrównoważony skład, ciągłość i spójność w rozpatrywaniu spraw, a po drugie, dodatkowych ekspertów specjalizujących się w rozwiązywaniu szczególnych problemów podniesionych w ramach przeglądu, zapewnia sporządzenie „najlepszych możliwych opinii naukowych”, a tym samym pozwala EMA na wykonanie powierzonych jej zadań.

W tych okolicznościach zwołanie w obszarze terapeutycznym, dla którego ustanowiono NGD, grupy ekspertów ad hoc nie może zostać dopuszczone na podstawie stwierdzenia CHMP, że grupa ekspertów ad hoc byłaby bardziej odpowiednia do udzielenia odpowiedzi na jej pytania niż stała NGD, w razie potrzeby powiększona o dodatkowych ekspertów.

Trybunał wywiódł z powyższego, że decyzja o zwołaniu grupy ekspertów ad hoc zamiast NGD ds. psychiatrii stanowi wadę, którą jest obciążona procedura wydawania opinii przez EMA. W konsekwencji sama procedura wydania spornej decyzji jest obciążona wadą formalną.

Trybunał stwierdził zatem nieważność spornej decyzji.

3. Kontrola nabywania i posiadania broni

Wyrok z dnia 5 marca 2024 r. (wielka izba), *Défense Active des Amateurs d'Armes* i in. (C-234/21, [EU:C:2024:200](#))

Odesłanie prejudycjalne – Zbliżanie ustawodawstw – Dyrektywa 91/477/EWG – Kontrola nabywania i posiadania broni – Broń palna niedozwolona lub podlegająca obowiązkowi uzyskania pozwolenia – Samopowtarzalna broń palna – Dyrektywa Rady 91/477, zmieniona dyrektywą (UE) 2017/853 – Artykuł 7 ust. 4a – Możliwość potwierdzenia, odnowienia lub przedłużenia przez państwa członkowskie pozwoleń – Zarzucana niemożność skorzystania z tej możliwości w odniesieniu do samopowtarzalnej broni palnej przerobionej na broń do strzelania ślepymi nabojami lub na broń salutową i akustyczną – Ważność – Artykuł 17 ust. 1, art. 20 i 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań

Rozpatrując wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Cour constitutionnelle (trybunał konstytucyjny, Belgia), Trybunał w składzie wielkiej izby potwierdził ważność art. 7 ust. 4a dyrektywy 91/477 w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni²⁹⁵, zmienionej dyrektywą 2017/853, w świetle prawa własności²⁹⁶ oraz zasad równości wobec prawa²⁹⁷,

²⁹⁵ Zgodnie z art. 7 ust. 4a dyrektywy Rady 91/477/EWG z dnia 18 czerwca 1991 r. w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni (Dz.U. 1991, L 256, s. 51), zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/853 z dnia 17 maja 2017 r. (Dz.U. 2017, L 137, s. 22) (zwanej dalej „dyrektywą 91/477”), „[p]aństwa członkowskie mogą podjąć decyzję o potwierdzeniu, odnowieniu lub przedłużeniu pozwoleń na samopowtarzalną broń palną sklasyfikowaną w kategorii A pkt 6, 7 lub 8 w odniesieniu do broni palnej, która była sklasyfikowana w kategorii B, oraz nabytą w sposób zgodny z prawem i zarejestrowaną przed dniem 13 czerwca 2017 r., z zastrzeżeniem pozostałych warunków określonych w niniejszej dyrektywie. Ponadto państwa członkowskie mogą zezwolić na nabycie takiej broni palnej przez inne osoby uprawnione przez państwa członkowskie zgodnie z niniejszą dyrektywą”.

²⁹⁶ Przewidzianego w art. 17 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”).

niedyskryminacji²⁹⁸ i ochrony uzasadnionych oczekiwań. Zdaniem Trybunału przepis ten, wbrew przyjętemu przez sąd odsyłający założeniu interpretacyjnemu, upoważnia państwa członkowskie do skorzystania z uprawnienia do ustanowienia systemu przejściowego obejmującego każdą samopowtarzalną broń palną, która została nabyta w sposób zgodny z prawem i zarejestrowana przed wejściem w życie dyrektywy 2017/853, w dniu 13 czerwca 2017 r., niezależnie od tego, czy chodzi o samopowtarzalną broń palną służącą do wystrzeliwania kul²⁹⁹ lub tego rodzaju broń przerobioną na broń do strzelania ślepymi nabojami, wystrzeliwania substancji drażniących, innych substancji aktywnych lub nabojów pirotechnicznych, lub na broń salutową lub akustyczną (zwaną dalej „przerobioną samopowtarzalną bronią palną”)³⁰⁰.

Défense Active des Amateurs d’Armes ASBL, NG i WL wnieśli do Cour constitutionnelle (trybunału konstytucyjnego) skargę o stwierdzenie nieważności przepisu ustawy belgijskiej, który w przeciwieństwie do broni samopowtarzalnej służącej do wystrzeliwania kul nie przewiduje, w ramach środka przejściowego, możliwości dalszego posiadania przerobionej samopowtarzalnej broni palnej nabytej przed dniem 13 czerwca 2017 r.³⁰¹ Cour constitutionnelle (trybunał konstytucyjny) uznał, że art. 153 pkt 5 ustawy z dnia 5 maja 2019 r. w związku z art. 163 tej ustawy ustanawia w ten sposób odmienne traktowanie pomiędzy z jednej strony osobami, które przed dniem 13 czerwca 2017 r. nabyły w sposób zgodny z prawem i zarejestrowały broń samopowtarzalną służącą do wystrzeliwania kul, a z drugiej strony osobami, które przed tą datą nabyły w sposób zgodny z prawem i zarejestrowały broń palną przerobioną do strzelania wyłącznie ślepymi nabojami, w zakresie w jakim jedynie te pierwsze osoby korzystają z systemu przejściowego umożliwiającego im dalsze posiadanie, pod pewnymi warunkami, samopowtarzalnej broni palnej, obecnie zakazanej. Zdaniem sądu odsyłającego to odmienne traktowanie ma swoje źródło w art. 7 ust. 4a dyrektywy 91/477, ponieważ przepis ten nie pozwala państwu członkowskiemu na rozszerzenie takiego systemu przejściowego na tę drugą kategorię broni samopowtarzalnej. W związku z tym sąd ten postanowił zwrócić się do Trybunału z pytaniem o ważność tego artykułu.

Ocena Trybunału

Na wstępie Trybunał zbadał prawidłowość założenia, na którym opiera się przedstawione mu pytanie i zgodnie z którym art. 7 ust. 4a dyrektywy 91/477 upoważnia państwa członkowskie do ustanowienia systemu przejściowego wyłącznie w odniesieniu do samopowtarzalnej broni palnej służącej do wystrzeliwania kul objętej kategoriami od A.6 do A.8, a nie do przerobionej samopowtarzalnej broni palnej objętej kategorią A.9.

W tym względzie w pierwszej kolejności stwierdził on, że w świetle brzmienia tego przepisu przyznana państwom członkowskim możliwość potwierdzenia, odnowienia lub przedłużenia pozwoleń ma zastosowanie wyłącznie do samopowtarzalnej broni palnej objętej kategoriami od A.6 do A.8, która przed wejściem w życie dyrektywy 2017/853 była sklasyfikowana w kategorii B „broń palna,

²⁹⁷ Przewidzianej w art. 20 Karty.

²⁹⁸ Przewidzianej w art. 21 Karty.

²⁹⁹ O której mowa w pkt 6–8 „Kategoria A – Broń palna niedozwolona”, zawartych w sekcji II A załącznika I do dyrektywy 91/477 (zwanymi dalej „kategoriami od A.6 do A.8”).

³⁰⁰ O której mowa w pkt 9 „Kategoria A – Broń palna niedozwolona”, zawartym w sekcji II A załącznika I do dyrektywy 91/477 (zwanym dalej „kategorią A.9”).

³⁰¹ Loi du 5 mai 2019 portant des dispositions diverses en matière pénale i en matière de cultes (ustawa z dnia 5 maja 2019 r. zawierająca różne przepisy dotyczące spraw karnych i religijnych, *Moniteur belge* z dnia 24 maja 2019 r., s. 50023) (zwana dalej „ustawą z dnia 5 maja 2019 r.”). Artykuły 151–163 tej ustawy dokonują częściowej transpozycji dyrektywy 2017/853 do belgijskiego porządku prawnego.

w przypadku której wymagane jest pozwolenie³⁰² i która została nabyta w sposób zgodny z prawem i zarejestrowana przed dniem 13 czerwca 2017 r.³⁰³, z zastrzeżeniem przestrzegania innych warunków ustanowionych w dyrektywie 91/477.

W drugiej kolejności, co się tyczy kontekstu, w jaki wpisuje się art. 7 ust. 4a dyrektywy 91/477, Trybunał zbadał, po pierwsze, czy przerobiona samopowtarzalna broń palna objęta kategorią A.9, nabyta w sposób zgodny z prawem i zarejestrowana przed dniem 13 czerwca 2017 r., została sklasyfikowana w „Kategor[ii] B – Broń palna, w przypadku której wymagane jest pozwolenie”. W tym względzie podkreślił on, że broń ta spełnia, pomimo jej przerobienia, kryteria definiujące pojęcie „broni palnej” przewidziane w dyrektywie 91/477³⁰⁴. Ponadto, jak wskazano w motywie 20 dyrektywy 2017/853³⁰⁵, istnieje poważne ryzyko, że taka samopowtarzalna broń przerobiona na broń do strzelania ślepymi nabojami może znów stać się równie niebezpieczna jak poprzednio poprzez ponowne jej przerobienie tak, aby miotała śrut, kulę lub pocisk w wyniku działania palnego materiału miotającego.

I tak, co się tyczy owej przetworzonej samopowtarzalnej broni palnej, Trybunał zauważył, z jednej strony, że prawodawca Unii nie wyłączył jej wyrażnie z definicji broni palnej. Z drugiej strony, uściślenie zawarte w dyrektywie 2017/853, zgodnie z którym istotne jest zajęcie się problemem takiej broni poprzez włączenie jej do zakresu stosowania dyrektywy 91/477³⁰⁶, nie może być rozumiane w ten sposób, że broń ta jest objęta zakresem stosowania tej dyrektywy dopiero od wejścia w życie wspomnianej dyrektywy 2017/853. Ma ono raczej na celu potwierdzenie, że przerobiona samopowtarzalna broń palna jest objęta zakresem stosowania dyrektywy 91/477, zmienionej dyrektywą 2017/853. Tym samym samopowtarzalną broń palną objętą kategorią A.9, która została nabyta w sposób zgodny z prawem i zarejestrowana przed dniem 13 czerwca 2017 r., należy uznać za sklasyfikowaną w kategorii B dyrektywy 91/477, mającą zastosowanie przed wejściem w życie dyrektywy 2017/853.

Po drugie, Trybunał zbadał, czy przerobiona broń palna może być objęta zarówno kategorią A.9, jak i jedną z kategorii od A.6 do A.8. W tym kontekście, zgodnie z brzmieniem kategorii A.9, obejmuje ona „każdą broń palną w niniejszej kategorii”, która została przerobiona. W związku z tym aby broń palna mogła zostać zaliczona do tej kategorii, musi ona nie tylko zostać przerobiona na broń do strzelania ślepymi nabojami, wystrzeliwania substancji drażniących, innych substancji aktywnych lub naboju pirotechnicznych lub na broń salutową lub akustyczną, ale również spełniać kryteria określone w pkt 2, 3, 6, 7 lub 8 „Kategor[ii] A – Broń palna niedozwolona”³⁰⁷. Brzmienie to wskazuje zatem, że fakt, iż takie przerobienie zostało wykonane w odniesieniu do broni, powodując jej włączenie do kategorii A.9, nie skutkuje wyłączeniem jej sklasyfikowania w kategorii A.2, A.3, A.6, A.7 lub A.8. Z jednej strony bowiem broń należąca do kategorii A.9 spełnia kryteria definiujące pojęcie „broni palnej”, a z drugiej strony kategorie A.2, A.3, A.6, A.7 lub A.8 nie dokonują żadnego rozróżnienia w zależności od tego, czy broń palna, do której się one odnoszą, została przerobiona, czy też nie.

³⁰² Zawarta w sekcji II A załącznika I do dyrektywy 91/477 w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie dyrektywy 2017/853.

³⁰³ Zawarta w sekcji II A załącznika I do dyrektywy 91/477 w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie dyrektywy 2017/853, pod tytułem „Kategoria B – Broń palna, w przypadku której wymagane jest pozwolenie” (zwana dalej „kategorią B”).

³⁰⁴ Zobacz art. 1 ust. 1 dyrektywy 91/477 w brzmieniu przed wejściem w życie dyrektywy 2017/853 i art. 1 ust. 1 pkt 1 dyrektywy 91/477, w brzmieniu zmienionym dyrektywą 2017/853.

³⁰⁵ Zobacz w szczególności motyw 20 dyrektywy 2017/853.

³⁰⁶ Zobacz motyw 20 dyrektywy 2017/853.

³⁰⁷ Zawarte w sekcji II, A załącznika I do dyrektywy 91/477 (zwane dalej „kategoriami A.2, A.3, A.6, A.7, A.8”).

Co się tyczy, w trzeciej kolejności, celów realizowanych przez dyrektywy 91/477 i 2017/853, Trybunał stwierdził, po pierwsze, że dodanie kategorii A.9 w trakcie procedury ustawodawczej, która doprowadziła do przyjęcia dyrektywy 2017/853, miało na celu wyjaśnienie, że przerobiona broń palna jest objęta zakresem stosowania dyrektywy 91/477. Natomiast żaden z tych elementów nie wskazuje na to, że prawodawca Unii zamierzał poprzez to dodać wyłączyć przerobioną broń palną z kategorii A.2, A.3, A.6, A.7, A.8 lub z zakresu stosowania art. 7 ust. 4a dyrektywy 91/477.

Po drugie, ponieważ dyrektywa 2017/853 nie narusza praw podstawowych oraz jest zgodna z zasadami uznanymi w szczególności w Karcie³⁰⁸, Trybunał stwierdził, że art. 7 ust. 4a dyrektywy 91/477 ma na celu zagwarantowanie poszanowania praw nabytych, a w szczególności prawa własności³⁰⁹. W tym względzie artykuł ten zasadniczo zezwala państwom członkowskim na utrzymanie w mocy już wydanych pozwoleń na broń palną objętą kategoriami od A.6 do A.8, która przed wejściem w życie tej dyrektywy była sklasyfikowana w kategorii B i która została zgodnie z prawem nabyta i zarejestrowana przed dniem 13 czerwca 2017 r. W związku z tym dyrektywa 91/477 nie można rozumieć w ten sposób, że wymaga ona wyłączenia posiadaczy takiej broni. Tak więc, mając na uwadze cel polegający na zagwarantowaniu poszanowania nabytych praw własności, art. 7 ust. 4a, przewidujący wyjątek od zasady zakazu posiadania broni palnej objętej kategoriami od A.6 do A.8, nie może być przedmiotem wykładni, która skutkowałaby wyłączeniem takiej broni z jego zakresu stosowania, jeżeli spełnia ona również dodatkowe kryteria określone w kategorii A.9.

Po trzecie, Trybunał przypomniał, że dyrektywa 91/477 ma na celu wzmocnienie wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi w dziedzinie ochrony bezpieczeństwa osób i zapewnienia bezpieczeństwa publicznego obywatelom Unii. Tymczasem żaden z tych celów nie stoi na przeszkodzie temu, aby posiadacze broni palnej objętej zarówno jedną z kategorii od A.6 do A.8, jak i kategorią A.9 mogli korzystać z systemu przejściowego przewidzianego w art. 7 ust. 4a dyrektywy 91/477.

Z jednej strony bowiem taka wykładnia może przyczynić się do osiągnięcia celu, jakim jest ułatwienie funkcjonowania rynku wewnętrznego. Z drugiej strony, co się tyczy celu polegającego na zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego obywateli Unii, przede wszystkim, broń palna spełniająca kryteria kategorii A.9 wydaje się stanowić mniej bezpośrednie zagrożenie niż broń palna objęta wyłącznie kategoriami od A.6 do A.8. Następnie z brzmienia art. 7 ust. 4a dyrektywy 91/477 wynika, że przewidziana w tym przepisie możliwość ma zastosowanie wyłącznie do broni palnej, która została nabyta w sposób zgodny z prawem i zarejestrowana przed dniem 13 czerwca 2017 r. Oznacza to w szczególności, że wymogi, zwłaszcza te dotyczące bezpieczeństwa, przewidziane w tym względzie w dyrektywie 91/477, w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie dyrektywy 2017/853, zostały spełnione. Wreszcie, brzmienie to oznacza, że w chwili gdy państwo członkowskie zamierza na podstawie wspomnianego przepisu potwierdzić, odnowić lub przedłużyć pozwolenie na samopowtarzalną broń palną objętą kategoriami od A.6 do A.8, pozostałe warunki, w szczególności te dotyczące bezpieczeństwa, określone w dyrektywie 91/477 zostały spełnione.

Trybunał wywnioskował z tego, że cel polegający na zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego obywatelom Unii nie może zostać zagrożony z tego względu, iż posiadacze broni palnej objętej zarówno jedną z kategorii od A.6 do A.8, jak i kategorią A.9 mogą korzystać z utrzymania, na podstawie art. 7 ust. 4a dyrektywy 91/477, wydanych już pozwoleń na broń objętą owymi kategoriami od A.6 do A.8.

³⁰⁸ Zobacz motyw 31 dyrektywy 2017/853.

³⁰⁹ Zagwarantowanego w art. 1 Karty.

W czwartej kolejności Trybunał uznał, że taka wykładnia art. 7 ust. 4a, która jest zgodna z brzmieniem tego przepisu i kontekstem, w jakim został umieszczony, oraz z systematyką i celami regulacji, której część stanowi, również nie skutkuje pozbawieniem tego przepisu ani dodania przez dyrektywę 2017/853 kategorii A.9 wszelkiej skuteczności (*effet utile*).

Przeciwnie, wykładnia ta zapewnia skuteczność (*effet utile*) wspomnianego art. 7 ust. 4a w zakresie, w jakim ma on na celu zagwarantowanie poszanowania praw nabytych, a w szczególności prawa własności. Ponadto wykładnia ta w żaden sposób nie narusza celu polegającego na dostarczeniu wyjaśnienia, który prawodawca Unii zamierzał osiągnąć poprzez dodanie kategorii A.9. Co więcej, kategoria ta obejmuje nie tylko broń palną objętą zarówno kategoriami od A.6 do A.8, jak i kategorią A.9, ale również broń palną objętą kategoriami A.2 i A.3, która została poddana takiemu przerobieniu i w odniesieniu do której możliwość przyznana państwom członkowskim w art. 7 ust. 4a dyrektywy 91/477 nie miała zastosowania.

W świetle przyjętej w ten sposób wykładni art. 7 ust. 4a dyrektywy 91/477 Trybunał stwierdził, że założenie, na którym opiera się pytanie Cour constitutionnelle (trybunału konstytucyjnego), jest błędne i że w tych okolicznościach analiza tego pytania nie wykazała istnienia żadnych elementów, które mogłyby podważyć ważność tego artykułu w świetle prawa własności oraz zasad równości wobec prawa, niedyskryminacji i ochrony uzasadnionych oczekiwań.

XV. Polityka gospodarcza i pieniężna

Wyrok z dnia 18 czerwca 2024 r. (wielka izba), Komisja/SRB (C-551/22 P, [EU:C:2024:520](#))

Odwołanie – Polityka gospodarcza i pieniężna – Unia bankowa – Rozporządzenie (UE) nr 806/2014 – Jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji – Procedura restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w przypadku podmiotu znajdującego się na progu upadłości lub zagrożonego upadłością – Artykuł 18 ust. 7 – Przyjęcie przez Jednolitą Radę ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji – Zatwierdzenie tego programu przez Komisję Europejską – Artykuł 86 ust. 2 – Akt mogący być przedmiotem skargi – Skarga o stwierdzenie nieważności – Dopuszczalność

Po rozpoznaniu odwołania wniesionego przez Komisję Europejską od wyroku Sądu z dnia 1 czerwca 2022 r. w sprawie Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno i SFL/SRB³¹⁰, wielka izba Trybunału uwzględniła to odwołanie i, orzekając ostatecznie co do istoty sprawy, odrzuciła jako niedopuszczalną wniesioną do Sądu przez Fundación i Stiftung für Forschung und Lehre skargę na decyzję Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRB) z dnia 7 czerwca 2017 r. w sprawie przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do Banco Popular Español SA³¹¹ (zwanego dalej „spornym programem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji”), wydaną na podstawie rozporządzenia (UE) nr 806/2014³¹².

Po przeprowadzeniu analizy Trybunał orzekł, że sporny program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie stanowi aktu zaskarżalnego w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE, i w konsekwencji uchylił zaskarżony wyrok w zakresie, w jakim uznano w nim za dopuszczalną skargę o stwierdzenie nieważności tego programu. Trybunał oparł tę analizę w szczególności na zasadach delegowania uprawnień agencjom, wypracowanych w wyroku z dnia 13 czerwca 1958 r., Meroni/Wysoka Władza³¹³, i przypomnianych w wyroku z dnia 22 stycznia 2014 r., Zjednoczone Królestwo/Parlament i Rada³¹⁴.

Ocena Trybunału

Trybunał przypomniał, że przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE w związku z jego akapitem pierwszym mogą być wszelkie przepisy lub środki przyjęte przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii, bez względu na ich formę, które mają na celu wywołanie wiążących skutków prawnych mogących naruszyć interesy osoby fizycznej lub prawnej, zmieniając w istotny sposób jej sytuację prawną. W celu ustalenia, czy dany akt wywołuje takie skutki i w rezultacie czy może być przedmiotem takiej skargi, należy wziąć pod uwagę istotę tego

³¹⁰ Wyrok z dnia 1 czerwca 2022 r., Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno i SFL/SRB, T-481/17, [EU:T:2022:311](#), zwany dalej „zaskarżonym wyrokiem”.

³¹¹ Przyjęta na sesji wykonawczej Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji decyzja SRB/EES/2017/08 z dnia 7 czerwca 2017 r. w sprawie przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do Banco Popular Español SA.

³¹² 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, zwane dalej „rozporządzeniem SRM”).

³¹³ Wyrok z dnia 13 czerwca 1958 r., Meroni/Wysoka Władza (9/56, [EU:C:1958:7](#)).

³¹⁴ Wyrok z dnia 22 stycznia 2014 r., Zjednoczone Królestwo/Parlament i Rada (C-270/12, [EU:C:2014:18](#)).

aktu, przy czym rzeczony skutki prawne aktu należy oceniać na podstawie obiektywnych kryteriów, takich jak jego treść, z uwzględnieniem, w razie potrzeby, kontekstu jego wydania oraz uprawnień instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej, która go wydała.

Co się tyczy w pierwszej kolejności treści spornego programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, Trybunał stwierdził, że w chwili jego przyjęcia na sesji wykonawczej SRB w dniu 7 czerwca 2017 r. nie był on jeszcze zatwierdzony, ponieważ został on następnie notyfikowany Komisji w celu jego zatwierdzenia, od którego zależało jego wejście w życie, a tym samym wywołanie przezeń wiążących skutków prawnych.

Co się tyczy w drugiej kolejności kontekstu przyjęcia spornego programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, Trybunał zauważył, że – jak wynika z jego preambuły – podstawą prawną tego programu jest rozporządzenie SRM³¹⁵. System ustanowiony tym rozporządzeniem opiera się na stwierdzeniu³¹⁶, że wykonywanie przewidzianych tamże uprawnień w zakresie prowadzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji wchodzi w zakres unijnej polityki restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji bankowych, którą mogą określić jedynie instytucje Unii, oraz że przy przyjmowaniu poszczególnych programów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji istnieje zakres uznania, biorąc pod uwagę w szczególności istotny wpływ decyzji w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na stabilność finansową państw członkowskich i na Unię jako taką, a także na suwerenność budżetową państw członkowskich. Z tych względów prawodawca Unii uznał za konieczne zapewnienie odpowiedniego udziału Rady i Komisji, a mianowicie udziału, który wzmacnia konieczną niezależność operacyjną SRB, przy jednoczesnym poszanowaniu zasad delegowania uprawnień agencjom.

W tym ostatnim względzie Trybunał przypomniał, że w wyrokach *Meroni/Wysoka Władza* i *Zjednoczone Królestwo/Parlament i Rada* orzekł on w istocie, że konsekwencje wynikające z delegacji uprawnień znacznie różnią się w zależności od tego, czy delegacja ta dotyczy wyraźnie określonych uprawnień wykonawczych, których wykonywanie może być ściśle kontrolowane w świetle obiektywnych kryteriów sformułowanych przez organ delegujący, czy też „uprawnień dyskrecyjnych, wiążących się z szerokim zakresem uznania, które może w praktyce oznaczać prowadzenie rzeczywistej polityki gospodarczej”. Delegacja pierwszego rodzaju nie może zmienić w znacznym stopniu konsekwencji, jakie wiążą się z wykonywaniem uprawnień, których ona dotyczy, podczas gdy delegacja drugiego rodzaju, w przypadku której decyzje organu upoważnionego zastępują decyzje organu delegującego, prowadzi do „rzeczywistego przesunięcia odpowiedzialności”. Trybunał zauważył, że w sprawie, w której zapadł wyrok *Meroni/Wysoka Władza*, orzekł on, iż delegowanie uprawnień, których dotyczyła tamta sprawa, w zakresie, w jakim wiązało się ono z przyznaniem zainteresowanym organom „zakresu uznania wiążącego się z szerokimi uprawnieniami dyskrecyjnymi”, nie może być uznane za zgodne z „wymogami traktatu”, a jednocześnie wyjaśnił, że zastrzegając sobie jedynie możliwość odmowy zatwierdzenia decyzji tych organów, Wysoka Władza nie zachowała wystarczających uprawnień, aby uniknąć takiego przesunięcia odpowiedzialności.

Zdaniem Trybunału orzecznictwo wynikające z tego wyroku opiera się na założeniu, że równowaga uprawnień, charakterystyczna dla struktury instytucjonalnej Unii, stanowi podstawową gwarancję przyznaną przez traktaty oraz że delegowanie szerokich uprawnień dyskrecyjnych naruszałoby tę gwarancję, ponieważ skutkowałoby powierzeniem owych uprawnień organom innym niż te, które zostały ustanowione w traktatach w celu zapewnienia i kontroli ich wykonywania w ramach swych odnośnych kompetencji. Szerokie uprawnienia dyskrecyjne, o których mowa w tym orzecznictwie,

³¹⁵ W szczególności art. 18 rozporządzenia SRM.

³¹⁶ Zobacz zasadniczo motywy 24 i 26 rozporządzenia SRM.

dotyczą w szczególności podstawowych kwestii z danej dziedziny polityki, które wymagają szerokiego zakresu uznania, tak aby możliwe było pogodzenie ze sobą różnych, niekiedy sprzecznych celów.

Trybunał dodał, że ze wspomnianego orzecznictwa wynika w szczególności, iż stosowanie wypracowanych w nim zasad delegowania uprawnień agencjom zależy nie od indywidualnego lub ogólnego charakteru aktów, do których przyjęcia upoważnione są agencje, lecz jedynie od tego, czy delegowanie dotyczy szerokich uprawnień dyskrejonalnych, czy też, przeciwnie, ściśle określonych uprawnień wykonawczych.

Tymczasem system wprowadzony w rozporządzeniu SRM³¹⁷ ma na celu skonkretyzowanie zasad określonych w wyroku *Meroni/Wysoka Władza* i przypomnianych w wyroku *Zjednoczone Królestwo/Parlament i Rada*.

SRB jest bowiem odpowiedzialna za przyjmowanie wszelkich decyzji w sprawie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji dotyczących w szczególności instytucji finansowych i grup uznawanych za istotne dla stabilności finansowej w Unii, a także innych grup transgranicznych³¹⁸. W związku z tym przyjmuje ona program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do tych podmiotów i grup tylko wtedy, gdy – po otrzymaniu powiadomienia o ocenie EBC dotyczącej tego, czy dany podmiot znajduje się na progu upadłości lub jest zagrożony upadłością, lub z własnej inicjatywy³¹⁹ – uzna, że warunki restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji³²⁰, a mianowicie znalezienie się przez dany podmiot na progu upadłości lub zagrożenie upadłością, brak środków alternatywnych względem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz konieczność jej dokonania w interesie publicznym, zostały spełnione. W takim przypadku SRB przyjmuje³²¹ program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, który skutkuje poddaniem danego podmiotu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, oraz decyduje o zastosowaniu do niego instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji³²², jak też o wykorzystaniu jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

Jednakże, pomimo iż SRB dysponuje przyznanymi jej w tym kontekście szerokimi uprawnieniami dyskrejonalnymi co do tego, czy i w jaki sposób dany podmiot powinien zostać objęty procedurą restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, uprawnienia te są ograniczone obiektywnymi kryteriami i warunkami określającymi zakres działania SRB, które odnoszą się zarówno do warunków, jak i do instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji³²³. Ponadto rozporządzenie SRM przewiduje udział Komisji i Rady w procedurze prowadzącej do przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, który dla wejścia w życie wymaga zatwierdzenia przez Komisję oraz, w stosownych przypadkach, przez Radę.

Tak więc SRB informuje Komisję o wszelkich działaniach, jakie podejmuje w celu przygotowania restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, oraz wymienia z Komisją i Radą wszelkie informacje niezbędne do wykonywania ich zadań³²⁴. Ponadto Komisja wyznacza przedstawiciela upoważnionego do uczestnictwa w charakterze stałego obserwatora w sesjach wykonawczych i sesjach plenarnych

³¹⁷ Jak wynika z motywów 24 i 26 rozporządzenia SRM.

³¹⁸ Zgodnie z art. 7 ust. 2 rozporządzenia SRM.

³¹⁹ Zgodnie z art. 18 ust. 1 i 6 rozporządzenia SRM.

³²⁰ O których mowa w art. 18 ust. 1 lit. a)–c) rozporządzenia SRM.

³²¹ Na podstawie art. 18 ust. 6 rozporządzenia SRM.

³²² O których mowa w 22 ust. 2 rozporządzenia SRM.

³²³ Zgodnie z art. 18 ust. 1 i 4–6 rozporządzenia SRM.

³²⁴ Zgodnie z art. 30 ust. 1 i 2 rozporządzenia SRM.

SRB, a jej przedstawicielowi przysługuje prawo do uczestniczenia w obradach i ma on dostęp do wszystkich dokumentów³²⁵. Co więcej, SRB jest zobowiązana do przekazania Komisji programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji bezzwłocznie po jego przyjęciu, a w terminie 24 godzin od tego przekazania Komisja albo zatwierdza program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, albo sprzeciwia się mu w odniesieniu do jego aspektów uznaniowych, z wyjątkiem aspektów dotyczących przestrzegania kryterium interesu publicznego i kwoty, jaka ma zostać pobrana z jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji³²⁶. Co się tyczy tych ostatnich aspektów uznaniowych, w terminie 12 godzin od wspomnianego przekazania Komisja może zaproponować Radzie wyrażenie sprzeciwu³²⁷. Wreszcie, program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji może wejść w życie tylko wówczas, gdy Rada lub Komisja nie wyraziły sprzeciwu w terminie 24 godzin od przekazania programu przez SRB³²⁸. Gdy Komisja zatwierdza taki program, musi ona zatem w pełni przyjąć na siebie obowiązki powierzone jej w traktatach.

W świetle całości tych rozważań Trybunał stwierdził, że przepisy art. 18 rozporządzenia SRM, na podstawie których przyjęto sporny program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, pozwalają uniknąć „przesunięcia odpowiedzialności” w rozumieniu orzecznictwa wynikającego z wyroku Meroni/Wysoka Władza. Przyznając bowiem SRB uprawnienie do dokonania oceny, czy warunki przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji są w danym przypadku spełnione, oraz uprawnienie do określenia instrumentów niezbędnych do celów takiego programu, przepisy te powierzają bowiem Komisji lub, w stosownych przypadkach, Radzie odpowiedzialność za ostateczną ocenę jego aspektów uznaniowych. Aspekty te wchodzą w zakres unijnej polityki restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i wymagają wyważenia różnych celów i interesów związanych z utrzymaniem stabilności finansowej Unii i integralności rynku wewnętrznego, z uwzględnieniem suwerenności budżetowej państw członkowskich, a także z ochroną interesów akcjonariuszy i wierzycieli.

Co się tyczy w trzeciej kolejności uprawnień SRB, Trybunał orzekł, że przyjęta przez Sąd wykładnia, zgodnie z którą program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji może wywoływać wiążące skutki prawne niezależnie od tego, czy Komisja wydała decyzję zatwierdzającą, narusza zarówno uprawnienia przyznane SRB w rozporządzeniu SRM, jak i orzecznictwo wynikające z wyroku Meroni/Wysoka Władza.

O ile bowiem rozporządzenie SRM przewiduje³²⁹, że SRB jest odpowiedzialna za przygotowanie i przyjęcie programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, o tyle nie przyznaje ono jej jednak uprawnienia do przyjęcia aktu wywołującego samodzielne skutki prawne. W ramach procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zatwierdzenie przez Komisję stanowi etap niezbędny do wejścia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w życie.

Zatwierdzenie to ma również decydujące znaczenie dla treści rzeczoności programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Z jednej strony, o ile rozporządzenie SRM pozwala bowiem Komisji zatwierdzić taki program, bez wyrażenia sprzeciwu co do jego aspektów uznaniowych, ani też zaproponowania, by sprzeciw taki sformułowała Rada, o tyle pozwala ono również Komisji i Radzie na zastąpienie własną oceną oceny SRB w odniesieniu do tych aspektów uznaniowych, poprzez

³²⁵ Zgodnie z art. 43 ust. 3 rozporządzenia SRM.

³²⁶ Artykuł 18 ust. 7 akapity od pierwszego do trzeciego rozporządzenia SRM.

³²⁷ Artykuł 18 ust. 7 akapit trzeci rozporządzenia SRM.

³²⁸ Artykuł 18 ust. 7 akapit piąty rozporządzenia SRM.

³²⁹ Zgodnie z art. 7 i 18 rozporządzenia SRM.

wyrażenie sprzeciwu w ich przedmiocie³³⁰, w którym to przypadku SRB jest zobowiązana zmienić ten program w terminie ośmiu godzin zgodnie z uzasadnieniem przedstawionym przez Komisję lub Radę po to, by ów program mógł wejść w życie³³¹. Z drugiej strony sprzeciw Rady oparty na tym, iż nie zostało spełnione kryterium interesu publicznego, ostatecznie uniemożliwia restrukturyzację i uporządkowaną likwidację danego podmiotu na podstawie rzeczzonego rozporządzenia, przy czym podmiot ten musi zostać zlikwidowany w sposób uporządkowany zgodnie z mającym zastosowanie prawem krajowym³³².

W niniejszej sprawie, jak Komisja wyraźnie podkreśliła w decyzji zatwierdzającej sporny program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji³³³, instytucja ta „zaakceptowała” jego treść, a także „przedstawione przez SRB uzasadnienie konieczności przeprowadzenia restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w interesie publicznym”. Tymczasem aspekty uznaniowe programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, które dotyczą zarówno ustanowienia warunków restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, jak i określenia jej instrumentów, są nierozzerwalnie związane z bardziej technicznymi aspektami restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Wbrew temu, co stwierdził Sąd, nie można zatem odróżnić tych aspektów uznaniowych od owych aspektów technicznych w celu określenia aktu zaskarżalnego w kontekście programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zatwierdzonego w całości przez Komisję.

Tak więc dopiero na mocy decyzji zatwierdzającej Komisji działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji podjęte przez SRB w spornym programie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zostało ostatecznie określone i wywołało wiążące skutki prawne, w związku z czym to Komisja, a nie SRB, powinna odpowiadać przed sądem Unii za wspomniane działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

Trybunał doszedł zatem do wniosku, że z treści spornego programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, kontekstu jego przyjęcia i uprawnień SRB wynika, że program ten nie wywołał wiążących skutków prawnych mogących naruszyć interesy osoby prawnej lub fizycznej, w związku z czym nie stanowi on aktu mogącego być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE.

Trybunał dodał, po pierwsze, że wbrew temu, co orzekł Sąd, z art. 86 ust. 1 i 2 rozporządzenia SRM nie można wywnioskować, że sporny program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji jest aktem, który może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności skierowanej do Sądu, skoro nie stanowił on ostatecznego wyniku rozpatrywanej procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, który urzeczywistnił się dopiero przez zatwierdzenie tego programu przez Komisję i nie wywołał samodzielnych skutków prawnych.

Przepisy rozporządzenia nie mogą bowiem zmieniać systemu środków zaskarżenia przewidzianego w traktacie FUE. Ponadto z samego brzmienia art. 86 rozporządzenia SRM wynika, że skargi, o których tam mowa, należy wnosić do Trybunału „zgodnie z art. 263 [TFUE]”, co wiąże się z przyjęciem założenia, iż spełniają one zawarty tamże warunek dotyczący zaskarżalności kwestionowanego aktu.

³³⁰ Artykuł 18 ust. 7 rozporządzenia SRM.

³³¹ Artykuł 18 ust. 7 akapit siódmy rozporządzenia SRM.

³³² Artykuł 18 ust. 8 rozporządzenia SRM.

³³³ Decyzja Komisji (UE) 2017/1246 z dnia 7 czerwca 2017 r. zatwierdzająca program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do Banco Popular Español SA (Dz.U. 2017, L 178, s. 15), motyw 4, którego treść sprostowano w dniu 6 grudnia 2017 r. (Dz.U. 2017, L 320, s. 31).

Prawdą jest, że w wyroku z dnia 6 maja 2021 r., ABLV Bank i in./EBC³³⁴, Trybunał orzekł w istocie, że program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji może – jako ostateczny wynik złożonej procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji – podlegać kontroli sądowej przed sądem Unii. Jednakże w sprawie, w której zapadł ten wyrok, Trybunał miał dokonać oceny zgodności z prawem orzeczenia Sądu, w którym uznano za niedopuszczalne skargi o stwierdzenie nieważności skierowane nie przeciwko takiemu programowi, lecz przeciwko aktom przygotowawczym Europejskiego Banku Centralnego, w których stwierdzono, że określone podmioty znajdują się na progu upadłości lub są zagrożone upadłością³³⁵. Rozważania przedstawione w tym wyroku należy zatem interpretować w świetle utrwalonego orzecznictwa Trybunału dotyczącego złożonych procedur, zgodnie z którym w ramach takich procedur akty przyjęte na etapach przygotowawczych do wydania aktu ostatecznego nie mogą – jeśli nie wywołują samodzielnych skutków prawnych – być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności.

Po drugie, Trybunał orzekł, że Sąd błędnie uznał w zaskarżonym wyroku, iż brak uznania zaskarżalnego charakteru spornego programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji prowadzi do naruszenia przysługującego skarżącym w pierwszej instancji prawa do skutecznej ochrony sądowej.

Zatwierdzająca decyzja Komisji, taka jak rozpatrywana w niniejszej sprawie, ma bowiem cechy aktu, który może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE. W ramach skargi o stwierdzenie nieważności takiej decyzji zainteresowane osoby fizyczne lub prawne mogą powołać się na niezgodność z prawem programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, który instytucja ta zatwierdziła, nadając mu w ten sposób wiążące skutki prawne, co może zagwarantować tym osobom wystarczającą ochronę sądową. Ponadto Trybunał przypomniał, że w drodze takiego zatwierdzenia Komisja akceptuje elementy i uzasadnienie zawarte w tym programie, wobec czego powinna w razie potrzeby ustosunkować się do nich przed sądem Unii.

³³⁴ Wyrok z dnia 6 maja 2021 r., ABLV Bank i in./EBC (C-551/19 P i C-552/19 P, [EU:C:2021:369](#), pkt 56, 66).

³³⁵ W rozumieniu art. 18 ust. 1 rozporządzenia SRM.

XVI. Zamówienia publiczne

Wyrok z dnia 22 października 2024 r. (wielka izba), Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret (C-652/22, [EU:C:2024:910](#))

Odesłanie prejudycjalne – Udzielanie zamówień publicznych w Unii Europejskiej – Dyrektywa 2014/25/UE – Artykuł 43 – Wykonawcy z państw trzecich, które nie zawarły z Unią umowy międzynarodowej gwarantującej dostęp do zamówień publicznych na zasadzie wzajemności i równości – Brak prawa tych wykonawców do „nie mniej korzystnego traktowania” – Udział takiego wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego – Brak zastosowania dyrektywy 2014/25 – Niedopuszczalność, w ramach postępowania wszczętego przez tego wykonawcę, wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczącego wykładni przepisów tej dyrektywy

Orzekając w składzie wielkiej izby, Trybunał uznał za niedopuszczalny wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Visoki upravni sud (apelacyjny sąd administracyjny, Chorwacja) ze względu na to, że przepisy dyrektywy 2014/25³³⁶, o których wykładnię zwrócił się ten sąd krajowy, nie mają zastosowania do wykonawców z państw trzecich, które nie zawarły z Unią Europejską umowy międzynarodowej gwarantującej równy i wzajemny dostęp do zamówień publicznych. Ponadto Trybunał uznał, że organy państwa członkowskiego nie mogą objąć tych wykonawców zastosowaniem krajowych przepisów transponujących tę dyrektywę pod rygorem naruszenia wyłącznej kompetencji Unii w dziedzinie wspólnej polityki handlowej.

We wrześniu 2020 r. HŽ infrastruktura d.o.o., spółka prawa chorwackiego (zwana dalej „podmiotem zamawiającym”), wszczęła postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie kryterium oferty najkorzystniejszej ekonomicznie na budowę obiektów infrastruktury kolejowej łączącej dwie miejscowości w Chorwacji. Zgodnie z instrukcjami skierowanymi do oferentów przez podmiot zamawiający powinni oni byli wykazać swoje zdolności techniczne i zawodowe, przedstawiając dokument stwierdzający, że w okresie dziesięciu lat poprzedzających wszczęcie tego postępowania wykonali roboty budowlane w zakresie infrastruktury kolejowej lub drogowej.

W styczniu 2022 r. podmiot zamawiający postanowił udzielić omawianego zamówienia publicznego konsorcjum Strabag złożonemu z trzech spółek, odpowiednio, prawa austriackiego, prawa chorwackiego i prawa czeskiego. Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret AŞ (zwana dalej „Kolinem”), spółka prawa tureckiego, będąca jednym z oferentów, wniosła odwołanie od tej decyzji do Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave (państwowej komisji ds. kontroli postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, Chorwacja, zwanej dalej „komisją ds. kontroli”). Komisja ds. kontroli uznała, że nie wykazano w należyty sposób posiadania przez konsorcjum Strabag wymaganych kwalifikacji technicznych i zawodowych i unieważniła decyzję o udzieleniu rozpatrywanego zamówienia publicznego.

W następstwie tego unieważnienia podmiot zamawiający zwrócił się do konsorcjum Strabag o przedstawienie uzupełnionego wykazu wykonanych robót wraz z zaświadczeniem o zgodności i zakończeniu tych robót. Konsorcjum Strabag przedstawiło taki wykaz wraz z zaświadczeniem. Wykaz zawierał nowe odniesienie do innych wykonanych robót. W następstwie ponownego rozpatrzenia i ponownej oceny ofert podmiot zamawiający wydał w kwietniu 2022 r. nową decyzję o udzieleniu rozpatrywanego w postępowaniu głównym zamówienia konsorcjum Strabag. Uznał bowiem, że nowe

³³⁶ 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, uchylającej dyrektywę 2004/17/WE (Dz.U. 2014, L 94, s. 243).

odniesienie do wykonanych robót wystarcza samo w sobie do wykazania, że konsorcjum to posiada wymagane zdolności techniczne i zawodowe.

Kolin wniósł skargę na tę nową decyzję o udzieleniu zamówienia do komisji ds. kontroli, podnosząc, że inicjatywa podmiotu zamawiającego dotycząca wezwania konsorcjum Strabag do uzupełnienia wykazu robót była niezgodna z prawem. Komisja ds. kontroli oddaliła to odwołanie ze względu na to, że żaden przepis krajowy nie stał na przeszkodzie temu, by konsorcjum Strabag uzupełniło wykaz robót poprzez wskazanie wykonania robót innych niż te, które były w nim pierwotnie wymienione, albowiem ustawa o zamówieniach publicznych umożliwia instytucji zamawiającej wezwanie oferenta do uzupełnienia lub wyjaśnienia przedstawionych dowodów³³⁷.

Wobec tego Kolin wniósł skargę o stwierdzenie nieważności decyzji komisji ds. kontroli do chorwackiego apelacyjnego sądu administracyjnego, który jest sądem odsyłającym. W świetle art. 36 i 76 dyrektywy 2014/25 sąd odsyłający ma wątpliwości co do możliwości uwzględnienia przez podmiot zamawiający, po tym, jak uchylono pierwszą decyzję o udzieleniu danego zamówienia, dodatkowych dokumentów dotyczących zdolności technicznych i zawodowych konsorcjum, które to dokumenty nie były zawarte w pierwotnej ofercie złożonej przez konsorcjum i które zostały przedstawione przez to konsorcjum na wniosek podmiotu zamawiającego. Sąd odsyłający postanowił zatem zwrócić się do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi dotyczącymi wykładni tych przepisów.

Ocena Trybunału

Jeżeli postawione przez sąd krajowy pytania dotyczą wykładni prawa Unii, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia. Niemniej to do samego Trybunału należy zbadanie okoliczności, w jakich zwrócił się do niego sąd krajowy, w celu ustalenia własnej właściwości lub dopuszczalności przedłożonego mu wniosku. Trybunał może w szczególności zbadać, czy przepisy prawa Unii, których dotyczą pytania prejudycjalne, mają zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym. Jeżeli tak nie jest, przepisy te są pozbawione znaczenia dla rozstrzygnięcia tego sporu, a orzeczenie prejudycjalne, o które wystąpiono, nie jest niezbędne, aby umożliwić sądowi odsyłającemu wydanie wyroku, w związku z czym pytania te należy uznać za niedopuszczalne.

Trybunał badał najpierw, czy skarga wniesiona do sądu państwa członkowskiego przez wykonawcę z państwa trzeciego, w niniejszym przypadku z Republiki Turcji, w celu zakwestionowania decyzji o udzieleniu zamówienia publicznego wydanej w tym państwie członkowskim może zostać zbadana w świetle przepisów w dziedzinie zamówień publicznych ustanowionych przez prawodawcę Unii, takich jak art. 36 i 76 dyrektywy 2014/25, na które powołuje się w niniejszym przypadku Kolin i które są przedmiotem zadanych pytań prejudycjalnych.

W tym względzie Trybunał zauważył na wstępie, że Unia jest związana w odniesieniu do niektórych państw trzecich umowami międzynarodowymi, w szczególności Porozumieniem w sprawie zamówień rządowych Światowej Organizacji Handlu (GPA)³³⁸, które gwarantują na zasadzie wzajemności i równości dostęp wykonawców Unii do zamówień publicznych w tych państwach trzecich oraz dostęp wykonawców ze wspomnianych państw trzecich do zamówień publicznych w Unii. Artykuł 43 dyrektywy 2014/25 odzwierciedla te zobowiązania Unii, stanowiąc, że w zakresie, w jakim przewidują to GPA lub inne umowy międzynarodowe wiążące Unię, podmioty zamawiające z państw członkowskich muszą przyznać wykonawcom z państw trzecich będących stroną takiej umowy traktowanie nie mniej korzystne niż traktowanie przyznane wykonawcom z Unii. Prawo do nie mniej

³³⁷ Artykuł 263 ust. 2 Zakon o javnoj nabavi (ustawy o zamówieniach publicznych) w wersji mającej zastosowanie w postępowaniu głównym.

³³⁸ Porozumienie zatwierdzone decyzją 94/800/WE Rady z dnia 22 grudnia 1994 r. dotyczącą zawarcia w imieniu Wspólnoty Europejskiej w dziedzinach wchodzących w zakres jej kompetencji, porozumień, będących wynikiem negocjacji wielostronnych w ramach Rundy Urugwajskiej (1986–1994) (Dz.U. 1994, L 336, s. 1).

korzystnego traktowania przysługujące wykonawcom z tych państw trzecich oznacza, że mogą się oni powoływać na przepisy wspomnianej dyrektywy.

Inne państwa trzecie, w tym Republika Turcji, nie zawarły dotąd z Unią umowy międzynarodowej takiej jak umowy, o których mowa w art. 43 dyrektywy 2014/25. W odniesieniu do wykonawców z tych państw trzecich Trybunał zauważył, że o ile prawo Unii nie stoi na przeszkodzie temu, by wykonawcy ci byli, w braku pozbawiających ich tego prawa środków przyjętych przez Unię, dopuszczeni do udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego regulowanym dyrektywą 2014/25, o tyle stoi ono na przeszkodzie temu, by wspomniani wykonawcy mogli w związku ze swoim udziałem w takim postępowaniu powoływać się na tę dyrektywę i w ten sposób domagać się równego traktowania swoich ofert z ofertami złożonymi przez oferentów z państw członkowskich i oferentów z państw trzecich, które zawarły z Unią umowę międzynarodową, o której mowa w art. 43 omawianej dyrektywy. Objęcie wykonawców z państw trzecich, które nie zawarły takiej umowy międzynarodowej z Unią, zakresem stosowania dyrektywy 2014/25 skutkowałoby bowiem przyznaniem im prawa do nie mniej korzystnego traktowania z naruszeniem art. 43 tej dyrektywy, który ogranicza korzystanie z tego prawa do wykonawców z państw trzecich, które zawarły z Unią umowę międzynarodową w rozumieniu tego przepisu.

W związku z tym przyznane w art. 45 ust. 1 dyrektywy 2014/25 „każdemu zainteresowanemu wykonawcy” uprawnienie do złożenia oferty w odpowiedzi na zaproszenie do ubiegania się o zamówienie w ramach otwartej procedury udzielania zamówienia publicznego w Unii nie obejmuje wykonawców z państw trzecich, które nie zawarły takiej umowy międzynarodowej z Unią. Nie oznacza ono również, że w przypadku dopuszczenia tych wykonawców do udziału w takim postępowaniu mają oni prawo powoływać się na tę dyrektywę. W związku z tym w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, charakteryzującej się udziałem tureckiego wykonawcy, którego udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego podlegającym dyrektywie 2014/25 został zaakceptowany przez podmiot zamawiający, wykonawca ten nie może powoływać się na art. 36 i 76 tej dyrektywy w celu zakwestionowania decyzji o udzieleniu danego zamówienia.

Następnie Trybunał badał, czy zadane pytania, które dotyczą wykładni tych artykułów dyrektywy 2014/25, są jednak dopuszczalne w świetle faktu, iż przepisy ustawodawstwa chorwackiego dokonujące transpozycji tych artykułów są interpretowane w ten sposób, że mają zastosowanie bez rozróżnienia do wszystkich oferentów z Unii i państw trzecich i w związku z tym zainteresowany wykonawca może się na nie powoływać.

W tym względzie Trybunał przypomniał, że zgodnie z orzecznictwem rzeczywiście dopuszczalne są wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczące prawa Unii w sytuacjach spoza zakresu stosowania tego prawa, lecz w których to sytuacjach przepisy te, bez zmiany swego przedmiotu lub zakresu, znalazły zastosowanie ze względu na bezpośrednie i bezwarunkowe odesłanie zawarte w prawie krajowym. W takich sytuacjach w oczywisty sposób w interesie porządku prawnego Unii leży, aby przepisy przejęte z prawa Unii były interpretowane w sposób z nim zgodny.

Jednakże orzecznictwo to nie może mieć zastosowania, gdy organy państwa członkowskiego przewidują, z naruszeniem wyłącznej kompetencji Unii, że zastosowanie mają przepisy prawa krajowego transponujące dyrektywę. Jest tak w niniejszej sprawie w odniesieniu do udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego wykonawców z państw trzecich, które nie zawarły umowy międzynarodowej z Unią gwarantującej wzajemny i równy dostęp do tych zamówień.

Wspólna polityka handlowa, o której mowa w art. 207 TFUE, w której Unia ma wyłączną kompetencję na podstawie art. 3 ust. 1 lit. e) TFUE, dotyczy bowiem wymiany handlowej z państwami trzecimi i obejmuje każdy akt Unii, którego głównym celem jest wspieranie, ułatwianie lub regulowanie tej wymiany handlowej i który wywiera na nią bezpośredni i natychmiastowy wpływ. Otóż każdy akt o charakterze generalnym, którego szczególnym celem jest określenie warunków, wedle których

wykonawcy z państwa trzeciego mogą uczestniczyć w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego w Unii, może wywierać bezpośredni i natychmiastowy wpływ na handel towarami i usługami między Unią a tym państwem trzecim, w związku z czym wchodzi on w zakres wyłącznej kompetencji Unii na podstawie tego postanowienia³³⁹.

Trybunał dodał, że o ile wspólna polityka handlowa nie obejmuje rokowań i zawierania umów międzynarodowych w dziedzinie transportu³⁴⁰, a zatem nie może w pełni obejmować kwestii dostępu wykonawców z państw trzecich do sektorowych zamówień publicznych, o których mowa w dyrektywie 2014/25, o tyle zawarcie umowy gwarantującej taki dostęp również wchodzi w zakres wyłącznej kompetencji Unii, a mianowicie kompetencji, o której mowa w art. 3 ust. 2 TFUE.

Tak więc jedynie Unia ma kompetencje do stanowienia prawa, a zatem do przyjęcia prawnie wiążącego aktu o charakterze generalnym dotyczącego dostępu do postępowań o udzielenie zamówienia publicznego wykonawców z państw trzecich, które nie zawarły z Unią umowy międzynarodowej gwarantującej równy i wzajemny dostęp do zamówień publicznych.

W związku z tym Trybunał uznał, że organy krajowe nie są uprawnione do objęcia tych wykonawców z państw trzecich, którzy zostali dopuszczeni przez instytucję zamawiającą do udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w danym państwie, zastosowaniem przepisów krajowych transponujących przepisy dyrektywy 2014/25, pod rygorem naruszenia wyłącznego charakteru kompetencji Unii. W konsekwencji Trybunał stwierdził, że wykładnia art. 36 i 76 dyrektywy 2014/25 nie może w żaden sposób mieć znaczenia dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym i że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny.

³³⁹ Tę wyłączną kompetencję ilustruje art. 86 dyrektywy 2014/25, który przyznaje Unii, a nie państwom członkowskim, uprawnienie do zawieszenia lub ograniczenia udziału przedsiębiorstw z państwa trzeciego w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego w Unii.

³⁴⁰ Wynika to z art. 207 ust. 5 TFUE.

XVII. Polityka społeczna³⁴¹

1. Ochrona pracowników zatrudnionych na czas określony

Wyrok z dnia 20 lutego 2024 r. (wielka izba), X (Brak wskazania przyczyny wypowiedzenia) (C-715/20, [EU:C:2024:139](#))

Odesłanie prejudycjalne – Polityka społeczna – Dyrektywa 1999/70/WE – Porozumienie ramowe w sprawie pracy na czas określony zawarte przez UNICE, CEEP oraz ETUC – Klauzula 4 – Zasada niedyskryminacji – Odmienne traktowanie w wypadku wypowiedzenia – Rozwiązanie umowy o pracę na czas określony – Brak obowiązku wskazania przyczyn wypowiedzenia – Kontrola sądowa – Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej

Trybunał, w składzie wielkiej izby, rozpatrujący odesłanie prejudycjalne, uściślił zakres zasady niedyskryminacji pracowników na czas określony w odniesieniu do obowiązku podania uzasadnienia rozwiązania umowy o pracę, a także obowiązków sądów krajowych w wypadku naruszenia wspomnianej zasady w sporze między jednostkami.

Pracownik K.L. i spółka prawa polskiego X sp. z o.o. zawarli umowę o pracę na czas określony w niepełnym wymiarze czasu pracy na okres od dnia 1 listopada 2019 r. do dnia 31 lipca 2022 r. W dniu 15 lipca 2020 r. pracodawca X wręczył K.L. oświadczenie o wypowiedzeniu tej umowy o pracę, lecz nie wskazał w nim przyczyn tego wypowiedzenia. Zgodnie bowiem z art. 30 § 4 polskiego kodeksu pracy³⁴² pracodawca jest zobowiązany wskazać przyczynę uzasadniającą wypowiedzenie umowy jedynie w wypadku wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony³⁴³.

K.L. wystąpił do Sądu Rejonowego dla Krakowa-Nowej Huty w Krakowie (Polska), który jest sądem odsyłającym, z żądaniem zasądzenia odszkodowania, ponieważ jego zdaniem rozwiązanie stosunku pracy było niezgodne z prawem. Powołał się między innymi na naruszenie zasady niedyskryminacji pracowników na czas określony, przewidzianej w klauzuli 4 porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony³⁴⁴.

W postanowieniu odsyłającym wskazano, że o ile Trybunał Konstytucyjny (Polska) orzekł już, iż art. 30 § 4 kodeksu pracy jest zgodny z zasadami konstytucyjnymi demokratycznego państwa prawa i równości wobec prawa, o tyle Sąd Najwyższy (Polska) wyraził wątpliwości co do zgodności tego krajowego przepisu prawa z prawem Unii. Jednak Sąd Najwyższy nie mógł pominąć stosowania rozpatrywanego przepisu, ponieważ zasada niedyskryminacji pracowników na czas określony nie ma bezpośredniej skuteczności w ramach sporu zawisłego pomiędzy jednostkami.

W tym właśnie kontekście sąd odsyłający zwrócił się zasadniczo do Trybunału z pytaniem, czy klauzula 4 porozumienia ramowego stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu takiemu jak rozpatrywane

³⁴¹ W niniejszej sekcji należy również przywołać wyrok z dnia 4 października 2024 r. (wielka izba), *Litwa i in./Parlament i Rada (Pakiet mobilności)* (od C-541/20 do C-555/20, [EU:C:2024:818](#)), omówiony w sekcji XII „Transport”.

³⁴² Ustawa – Kodeks pracy z dnia 26 czerwca 1974 r. (Dz.U. nr 24, poz. 141), w brzmieniu znajdującym zastosowanie w sporze w postępowaniu głównym (Dz.U. z 2020 r., poz. 1320, ze zm.) (zwana dalej „kodeksem pracy”).

³⁴³ Albo w wypadku rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia zawartej czy to na czas określony, czy nieokreślony.

³⁴⁴ Porozumienie ramowe w sprawie pracy na czas określony, zawarte w dniu 18 marca 1999 r., stanowiące załącznik do dyrektywy Rady 1999/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotyczącej Porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez UNICE, CEEP i ETUC (Dz.U. 1999, L 175, s. 43, zwane dalej „porozumieniem ramowym”).

w postępowaniu głównym i czy na ową klauzulę można powoływać się w ramach sporu zawistego pomiędzy jednostkami.

Ocena Trybunału

Trybunał uściślił najpierw, że rozpatrywany reżim rozwiązywania umowy o pracę wchodzi w zakres pojęcia „warunków zatrudnienia” w rozumieniu klauzuli 4 pkt 1 porozumienia ramowego, dotyczącej zasady niedyskryminacji, a następnie zbadał kwestię tego, czy reżim ten wprowadza odmienne traktowanie wyrażające się w mniej korzystnym traktowaniu pracowników na czas określony w porównaniu ze znajdującymi się w podobnej sytuacji pracownikami zatrudnionymi na czas nieokreślony, aby na koniec móc ocenić – w stosownym wypadku – czy takie odmienne traktowanie może być uzasadnione „powodami o charakterze obiektywnym”.

W pierwszej kolejności, co się tyczy porównywalności danych sytuacji, Trybunał przypomniał, że ocena, czy zainteresowane osoby wykonują pracę identyczną lub podobną w rozumieniu porozumienia ramowego³⁴⁵ należy do sądu odsyłającego, z uwzględnieniem zbioru czynników, takich jak charakter pracy, warunki kształcenia i warunki zatrudnienia.

W drugiej kolejności Trybunał stwierdził, że z zastrzeżeniem ustaleń dokonanych przez sąd odsyłający, istnienie mniej korzystnego traktowania pracowników na czas określony w porównaniu z pracownikami zatrudnionymi na czas nieokreślony, wynika z okoliczności, że do tych ostatnich nie stosuje się rozpatrywanego ograniczenia dotyczącego informowania o przyczynach uzasadniających zwolnienie. Nawet przy założeniu, że w następstwie wystąpienia przez pracownika na czas określony na drogę sądową przeciwko rozwiązaniu z nim umowy o pracę byłaby zapewniona sądowa kontrola zasadności przyczyn rozwiązania tej umowy i że byłaby zapewniona skuteczna ochrona sądowa zainteresowanego, wspomniany pracownik nie dysponuje wcześniej informacją, która mogłaby mieć decydujące znaczenie dla podjęcia przez niego decyzji o wniesieniu sprawy do sądu.

W trzeciej kolejności, w odniesieniu do istnienia „powodów o charakterze obiektywnym” w rozumieniu klauzuli 4 pkt 1 porozumienia ramowego, rząd polski powołuje się, opierając się przy tym na wyżej wskazanym wyroku Trybunału Konstytucyjnego, na realizację polityki pełnego zatrudnienia wymagającej dużej elastyczności rynku pracy, do której miałyby się przyczyniać umowa na czas określony.

Tymczasem zdaniem Trybunału te okoliczności są raczej zbliżone do kryterium, które w sposób ogólny i abstrakcyjny odnosi się wyłącznie do samego czasu trwania zatrudnienia, a zatem nie pozwalają upewnić się, czy rozpatrywane odmienne traktowanie odpowiada rzeczywistej potrzebie. Nie wydaje się ono niezbędne w świetle celu przywołanego przez rząd polski. Wskazany warunek zatrudnienia nie dotyczy bowiem samej możliwości rozwiązania przez pracodawcę umowy o pracę na czas określony za wypowiedzeniem, lecz powiadomienia pracownika na piśmie o przyczynie lub przyczynach uzasadniających jego zwolnienie. Tym samym nawet gdyby pracodawcy byli zobowiązani do wskazania przyczyn przedterminowego rozwiązania umowy na czas określony, nie zostaliby oni z tego powodu pozbawieni elastyczności nierozzerwalnie związanej z tą formą umowy o pracę.

W tych okolicznościach do sądu odsyłającego będzie należało zbadanie, czy art. 30 § 4 kodeksu pracy może podlegać wykładni zgodnej z klauzulą 4 porozumienia ramowego. Jeśli nie, sąd ów zasadniczo nie jest zobowiązany odstąpić – jedynie na podstawie prawa Unii – od stosowania przepisu prawa krajowego sprzecznego z klauzulą 4 porozumienia ramowego, która nie jest bezpośrednio skuteczna w sporach pomiędzy jednostkami.

³⁴⁵ Zobacz klauzula 3 pkt 2 i klauzula 4 pkt 1 porozumienia ramowego.

Jednak w sytuacji gdy państwo członkowskie uchwala uregulowanie uściślające i konkretyzujące warunki zatrudnienia, regulowane między innymi klauzulą 4 porozumienia ramowego, stosuje ono prawo Unii³⁴⁶, a tym samym musi zagwarantować poszanowanie między innymi prawa do skutecznego środka prawnego ustanowionego w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Ten ostatni przepis ma natomiast bezpośrednią skuteczność. Trybunał stwierdził, że odmienne traktowanie wprowadzone przez rozpatrywany przepis prawa krajowego narusza omawiane prawo, ponieważ pracownik zatrudniony na czas określony zostaje pozbawiony możliwości – z której korzysta jednak pracownik zatrudniony na czas nieokreślony – uprzedniego dokonania oceny, czy należy wystąpić na drogę sądową przeciwko decyzji o rozwiązaniu z nim umowy o pracę oraz w stosownym wypadku wnieść odwołanie, które dokładnie kwestionowałoby przyczyny takiego rozwiązania.

Wobec tego w sporze między jednostkami, w którym dokonanie wykładni obowiązujących przepisów prawa krajowego w zgodzie z klauzulą 4 porozumienia ramowego jest niemożliwe, sąd krajowy musi zagwarantować pełną skuteczność art. 47 karty praw podstawowych poprzez odstąpienie, w razie konieczności, od stosowania wszelkich przepisów prawa krajowego, które stoją z nim w sprzeczności.

2. Ochrona pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy

Wyrok z dnia 29 lipca 2024 r., KfH Kuratorium für Dialyse und Nierentransplantation (C-184/22 i C-185/22, [EU:C:2024:637](#))

Odesłanie prejudycjalne – Polityka społeczna – Artykuł 157 TFUE – Równość traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy – Dyrektywa 2006/54/WE – Artykuł 2 ust. 1 lit. b) i art. 4 akapit pierwszy – Zakaz pośredniej dyskryminacji ze względu na płeć – Praca w niepełnym wymiarze czasu pracy – Dyrektywa 97/81/WE – Porozumienie ramowe w sprawie pracy w niepełnym wymiarze godzin – Klauzula 4 – Zakaz traktowania pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy w mniej korzystny sposób niż porównywalnych pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy – Wypłacanie pracownikom zatrudnionym w niepełnym wymiarze czasu pracy dodatku do wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych wyłącznie za pracę wykonywaną przez nich ponad normę czasu pracy obowiązującą pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy

Trybunał, do którego Bundesarbeitsgericht (federalny sąd pracy, Niemcy) zwrócił się w trybie prejudycjalnym, doprecyzował warunki, w jakich wypłacanie dodatku do wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych pracownikom zatrudnionym w niepełnym wymiarze czasu pracy wyłącznie za pracę wykonywaną przez nich ponad normę czasu pracy obowiązującą pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy znajdujących się w porównywalnej sytuacji stanowi przejaw „mniej korzystnego traktowania” i pośredniej dyskryminacji ze względu na płeć.

IK (sprawa C-184/22) i CM (sprawa C-185/22) są zatrudnione przez KfH Kuratorium für Dialyse und Nierentransplantation e.V., działającego na całym terytorium Republiki Federalnej Niemiec dostawcą usług ambulatoryjnych w zakresie dializ, w niepełnym wymiarze czasu pracy w charakterze członków pomocniczego personelu medycznego. Są one zobowiązane, zgodnie z ich umowami o pracę, do świadczenia pracy w wymiarze odpowiednio 40 % i 80 % tygodniowej normy czasu pracy obowiązującej pracownika zatrudnionego w pełnym wymiarze czasu pracy, wynoszącej – zgodnie

³⁴⁶ W rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty.

z ogólnym układem zbiorowym pracy mającym zastosowanie w branży, w której działa ich pracodawca – 38,5 godziny.

Powódki w postępowaniach głównych wniosły do Arbeitsgericht (sądu pracy, Niemcy) powództwo o przyznanie im kredytu czasowego odpowiadającego należnemu dodatkowi do wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych wykonywaną przez nie ponad czas pracy uzgodniony w ich umowach o pracę oraz o zadośćuczynienie. Podniosły one, że potraktowano je w sposób mniej korzystny niż pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy ze względu na to, że są one zatrudnione w niepełnym wymiarze czasu pracy i że doświadczyły pośredniej dyskryminacji ze względu na płeć, ponieważ strona pozwana w postępowaniach głównych zatrudnia w niepełnym wymiarze czasu pracy w większości kobiety.

Ponieważ powództwo to zostało oddalone, IK i CM wniosły apelację do Landesarbeitsgericht Hessen (sądu pracy kraju związkowego Hesja, Niemcy), który nakazał pracodawcy powódek zapisanie na ich kontach czasu pracy kredytu czasowego, ale oddalił wniosek o wypłacenie im zadośćuczynienia.

Sąd odsyłający, do którego wniesiono skargę rewizyjną, postanowił zwrócić się do Trybunału z pytaniem, czy IK i CM jako pracownice zatrudnione w niepełnym wymiarze czasu pracy zostały potraktowane w sposób „mniej korzystny” w rozumieniu klauzuli 4 pkt 1 porozumienia ramowego w sprawie pracy w niepełnym wymiarze godzin³⁴⁷, jak również czy doświadczyły pośredniej dyskryminacji ze względu na płeć w rozumieniu dyrektywy 2006/54³⁴⁸.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał stwierdził, że uregulowanie krajowe, zgodnie z którym dodatek do wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych jest wypłacany pracownikom zatrudnionym w niepełnym wymiarze czasu pracy wyłącznie za pracę wykonywaną przez nich ponad normę czasu pracy obowiązującą pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy znajdujących się w porównywalnej sytuacji, prowadzi do „mniej korzystnego” traktowania pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy w rozumieniu klauzuli 4 pkt 1 porozumienia ramowego.

W tym względzie podkreślił on przede wszystkim, że klauzuli tej nie można interpretować zawężająco i że ma ona na celu stosowanie zasady niedyskryminacji w odniesieniu do pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy.

Ponieważ wydaje się, że w niniejszej sprawie nie zakwestionowano okoliczności, iż praca świadczona przez powódki w postępowaniach głównych jest porównywalna z pracą świadczoną przez pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy, Trybunał pochylił się w następnej kolejności nad kwestią, czy doszło do odmiennego traktowania członków pomocniczego personelu medycznego zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy i członków pomocniczego personelu medycznego zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy.

W tym względzie z wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że członek pomocniczego personelu medycznego zatrudniony w niepełnym wymiarze czasu pracy, aby otrzymać dodatek do wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, musi – bez względu na normę czasu pracy uzgodnioną indywidualnie w jego umowie o pracę – przepracować tę samą liczbę godzin co

³⁴⁷ Porozumienie ramowe w sprawie pracy w niepełnym wymiarze godzin zawarte w dniu 6 czerwca 1997 r. (zwane dalej „porozumieniem ramowym”), stanowiące załącznik do dyrektywy Rady 97/81/WE z dnia 15 grudnia 1997 r. dotyczącej Porozumienia ramowego dotyczącego pracy w niepełnym wymiarze godzin zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC) (Dz.U. 1998, L 14, s. 9).

³⁴⁸ Dyrektywa 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz.U. 2006, L 204, s. 23).

członek pomocniczego personelu medycznego zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy. Zatem członkowie pomocniczego personelu medycznego zatrudnieni w pełnym wymiarze czasu pracy otrzymują dodatek do wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, począwszy od pierwszej godziny pracy wykonywanej ponad obowiązującą ich normę czasu pracy, czyli 38,5 godziny pracy tygodniowo, podczas gdy członkowie pomocniczego personelu medycznego zatrudnieni w niepełnym wymiarze czasu pracy nie pobierają dodatku do wynagrodzenia za pracę w godzinach, które wprawdzie wykraczają ponad normy czasu pracy uzgodnione w ich umowach o pracę, lecz nie wykraczają ponad normę czasu pracy obowiązującą członków pomocniczego personelu medycznego zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy.

W związku z tym wydaje się oczywiste, że członkowie pomocniczego personelu medycznego zatrudnieni w niepełnym wymiarze czasu pracy są traktowani w sposób „mniej korzystny” niż członkowie pomocniczego personelu medycznego zatrudnieni w pełnym wymiarze czasu pracy.

Wreszcie, Trybunał dostarczył sądowi odsyłającemu niezbędnych wskazówek, by sąd ów mógł ocenić, czy to odmienne traktowanie można uznać za uzasadnione „przyczyną o charakterze obiektywnym” w rozumieniu klauzuli 4 pkt 1 porozumienia ramowego.

W tym względzie Trybunał przypomniał, że owo pojęcie „przyczyny o charakterze obiektywnym” wymaga, by stwierdzone odmienne traktowanie było uzasadnione istnieniem szczegółowo określonych i konkretnych okoliczności charakteryzujących warunki zatrudnienia, do którego się ono odnosi, w szczególnym kontekście, w który się ono wpisuje, oraz w oparciu o obiektywne i przejrzyste kryteria – tak by można było upewnić się, że to odmienne traktowanie odpowiada rzeczywistej potrzebie, że może prowadzić do osiągnięcia realizowanego celu i że jest do tego niezbędne.

Co się tyczy kwestii, czy cel polegający na zniechęceniu pracodawcy do nakładania na pracowników obowiązku wykonywania pracy w godzinach nadliczbowych ponad czas pracy indywidualnie z nimi uzgodniony może stanowić „przyczynę o charakterze obiektywnym” w rozumieniu klauzuli 4 pkt 1 porozumienia ramowego, to wprowadzenie jednolitego progu dla pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy i pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy, jeśli chodzi o przyznanie dodatku do wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych, nie pozwala, w odniesieniu do pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy, na osiągnięcie tego celu.

Ponadto, co się tyczy celu polegającego na uniknięciu niekorzystnego traktowania pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy w porównaniu do pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy, pracownicy zatrudnieni w pełnym wymiarze czasu pracy są zdaniem Trybunału, jeśli chodzi o pracę w godzinach nadliczbowych, traktowani w sposób identyczny jak pracownicy zatrudnieni w niepełnym wymiarze czasu pracy – z zastrzeżeniem stosowania zasady pro rata temporis. Zatem również ten drugi cel nie może uzasadniać odmiennego traktowania pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy i pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy.

W drugiej kolejności Trybunał stwierdził, że rozpatrywane uregulowanie krajowe stanowi również przejaw pośredniej dyskryminacji ze względu na płeć w rozumieniu art. 157 TFUE oraz art. 2 ust. 1 lit. b) i art. 4 akapit pierwszy dyrektywy 2006/54.

Chociaż bowiem w niniejszej sprawie chodzi o przepis pozornie neutralny, z postanowień odsyłających wynika, że przepis ten stawia w niekorzystnym położeniu znacznie wyższy odsetek osób płci żeńskiej w porównaniu do osób płci męskiej, przy czym nie jest konieczne, aby grupa pracowników, których to rozporządzenie nie stawia w niekorzystnym położeniu, a mianowicie pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy, składała się ze znacznie większej liczby mężczyzn niż kobiet. Do sądu odsyłającego należy dokonanie oceny, w jakiej mierze przedstawione mu dane charakteryzujące

sytuację pracowników są aktualne i czy mogą one zostać uwzględnione. Sąd krajowy musi również zbadać wszystkie istotne elementy jakościowe, aby ustalić istnienie takiego niekorzystnego położenia, uwzględniając wszystkich pracowników objętych zakresem stosowania uregulowania krajowego, stanowiącego podstawę odmiennego traktowania będącego przedmiotem postępowania.

Ponadto, owej dyskryminacji pośredniej nie można uzasadnić, tak samo jak traktowania w sposób „mniej korzystny” pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy w porównaniu do pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy, i to z tych samych powodów, celem polegającym, z jednej strony, na zniechęceniu pracodawcy do nakładania na pracowników obowiązku wykonywania pracy w godzinach nadliczbowych ponad czas pracy uzgodniony indywidualnie w ich umowach o pracę ani, z drugiej strony, celem polegającym na uniknięciu sytuacji, w której pracownicy zatrudnieni w pełnym wymiarze czasu pracy byłiby traktowani w sposób mniej korzystny niż pracownicy zatrudnieni w niepełnym wymiarze czasu pracy.

XVIII. Środowisko naturalne

Wyrok z dnia 25 czerwca 2024 r. (wielka izba), Ilva i in. (C-626/22, [EU:C:2024:542](#))

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Artykuł 191 TFUE – Emisje przemysłowe – Dyrektywa 2010/75/UE – Zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich zmniejszanie – Artykuły 1, 3, 8, 11, 12, 14, 18, 21 i 23 – Artykuły 35 i 37 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Procedury udzielenia i ponownego rozpatrzenia pozwolenia na eksploatację instalacji – Środki ochrony środowiska i zdrowia ludzi – Prawo do czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska

Rozpatrując wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Tribunale di Milano (sąd w Mediolanie, Włochy), Trybunał, orzekający w składzie wielkiej izby, uściślił warunki pozwolenia na eksploatację instalacji udzielanego na podstawie dyrektywy 2010/75 w sprawie emisji przemysłowych³⁴⁹.

Huta Ilva (zwana dalej „zakładem Ilva”) znajduje się w gminie Tarente (Włochy) i jej eksploatacja jest prowadzona na podstawie wydanego w 2011 r. „zintegrowanego pozwolenia środowiskowego”.

Pomimo zarządzonego w 2012 r. zajęcia zakład ten uzyskał na podstawie przepisów szczególnych ustanawiających odstępstwo zezwolenie na dalsze prowadzenie działalności produkcyjnej przez okres 36 miesięcy, pod warunkiem przestrzegania planu środków w zakresie ochrony środowiska i zdrowia. Data graniczna na wdrożenie tego planu była wielokrotnie odraczana na łączny okres kilku lat, chociaż rozpatrywana działalność stwarzała poważne i znaczące zagrożenia dla integralności środowiska naturalnego i zdrowia zamieszkałej w pobliżu ludności.

W tym właśnie kontekście skarżący, dochodzący praw około 300 000 mieszkańców gminy Tarente i gmin z nią sąsiadujących, wniosło do sądu odsyłającego powództwo zbiorowe mające na celu w szczególności doprowadzenie do zaprzestania eksploatacji zakładu Ilva lub jego części ze względu na zanieczyszczenie powodowane przez generowane przez ten zakład emisje przemysłowe i wynikające z tego szkody dla zdrowia ludzi.

Ze względu na to, że włoskie przepisy nie uzależniają udzielenia lub ponownego rozpatrzenia pozwolenia na eksploatację przemysłową od dokonania uprzedniej oceny oddziaływania zdanej instalacji na zdrowie ludzi, sąd odsyłający postanowił zwrócić się do Trybunału z pytaniem o konieczność przeprowadzenia takiej oceny, zakres przeprowadzanego przez właściwe organy badania oraz przyznany operatorowi instalacji termin na spełnienie określonych w wydanym pozwoleniu warunków.

Ocena Trybunału

Po pierwsze, w odniesieniu do konieczności przeprowadzenia oceny obejmującej oddziaływanie działalności danej instalacji na środowisko naturalne i na zdrowie ludzi, Trybunał przypomniał, że ochrona i poprawa jakości środowiska oraz ochrona zdrowia ludzi stanowią dwa ściśle powiązane ze sobą elementy składowe polityki Unii w dziedzinie środowiska. Ustanawiając zasady dotyczące zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom powstającym w wyniku działalności przemysłowej oraz zasady dotyczące kontroli tych zanieczyszczeń, dyrektywa 2010/75 konkretyzuje wynikające w szczególności z art. 191 TFUE zobowiązania Unii w dziedzinie ochrony środowiska i zdrowia ludzi, przyczyniając się tym samym do ochrony przysługującego wszystkim prawa do życia w środowisku

³⁴⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/UE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych (zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola) (Dz.U. 2010, L 334, s. 17).

odpowiednim dla zdrowia i samopoczucia. Trybunał odesłał w tym względzie do art. 35 i 37 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, stwierdzając istnienie ścisłego związku między ochroną środowiska a ochroną zdrowia ludzi.

Do przewidzianych w tej dyrektywie warunków pozwolenia na eksploatację należy obowiązek podjęcia przez operatora wszelkich właściwych środków ostrożnościowych przeciwko „zanieczyszczeniu” oraz środków mających na celu monitorowanie emisji do środowiska. Operator ten musi również upewnić się, że prowadzona przezeń eksploatacja nie powoduje żadnego „znacznego zanieczyszczenia”. Ponadto, jeżeli jest to uzasadnione powodowanym przez daną instalację „zanieczyszczeniem”, warunki pozwolenia są ponownie rozpatrywane. Częstotliwość tego ponownego rozpatrywania powinna być dostosowana do zakresu i charakteru instalacji, w szczególności zaś należy przy tym uwzględnić lokalną charakterystykę miejsca, w którym prowadzona jest działalność przemysłowa, a zwłaszcza bliskość budynków mieszkalnych.

W tym względzie Trybunał zauważył, że pojęcie „zanieczyszczenia”, o którym mowa w dyrektywie 2010/75, obejmuje zagrożenia, aktualne i potencjalne, zarówno dla środowiska, jak i dla zdrowia ludzi. Ścisły związek, jaki istnieje między ochroną jakości środowiska a ochroną zdrowia ludzi znajduje zresztą potwierdzenie w postanowieniach prawa pierwotnego Unii, w szeregu przepisów dyrektywy 2010/75 oraz w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Jeśli chodzi, konkretnie rzecz biorąc, o zanieczyszczenie powodowane przez zakład Ilva, sąd ten stwierdził naruszenie przysługującego powodowi prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, opierając się na zanieczyszczających skutkach generowanych przez emisje z tego zakładu zarówno dla środowiska, jak i dla zdrowia ludzi³⁵⁰.

Wynika z tego, że operator instalacji objętej zakresem stosowania dyrektywy 2010/75 powinien we wniosku o pozwolenie dostarczyć odpowiednich informacji dotyczących emisji pochodzących z jego instalacji, a następnie, przez cały okres eksploatacji, powinien on również zapewniać przestrzeganie przewidzianych w tej dyrektywie obowiązków i środków poprzez ciągłą ocenę oddziaływania prowadzonych w tej instalacji poszczególnych rodzajów działalności zarówno na środowisko, jak i na zdrowie ludzi.

Podobnie, to do właściwych organów krajowych należy ustanowienie przepisów, w myśl których taka ocena będzie stanowić integralną część procedur udzielania i ponownego rozpatrywania pozwolenia na eksploatację, a jej przeprowadzenie stanowić będzie warunek wstępny udzielenia i ponownego rozpatrzenia tego pozwolenia. Jeżeli po przeprowadzeniu takiej oceny okaże się, że jej wyniki świadczą o niedopuszczalnym charakterze zagrożenia dla zdrowia u dużej liczby ludności narażonej na emisję zanieczyszczeń, dane pozwolenie należy niezwłocznie ponownie rozpatrzyć. W niniejszym przypadku zaś w ramach rozpatrywanych pozwoleń środowiskowych nie dokonano oceny wpływu, jaki wywierają na środowisko i zdrowie ludzi pochodzące z zakładu Ilva substancje zanieczyszczające, a mianowicie pochodzące ze źródeł rozproszonych pyły PM_{2,5} i PM₁₀ miedzi, rtęci i naftalenu.

Po drugie, w odniesieniu do zakresu oceny przeprowadzanej przez właściwe władze, powinny one uwzględnić, oprócz substancji zanieczyszczających, które są przewidywalne z uwagi na charakter i rodzaj danej działalności przemysłowej, wszelkie emitowane substancje, o których wiadomo w świetle nauki, że są szkodliwe, i które mogą być emitowane z danej instalacji w znaczących ilościach, z uwzględnieniem ich właściwości i potencjału w zakresie przenoszenia zanieczyszczeń z jednego komponentu środowiska do innego. Zgodnie z zasadą zapobiegania określenie ilości substancji zanieczyszczających, których emisja może być dozwolona, winno być powiązane ze stopniem szkodliwości danych substancji.

³⁵⁰ Wyrok ETPC z dnia 24 stycznia 2019 r. w sprawie Cordella i in. przeciwko Włochom, CE:ECHR:2019:0124JUD005441413.

W związku z tym operator instalacji musi dostarczyć we wniosku o pozwolenie informacje dotyczące charakteru, ilości i potencjalnych niekorzystnych skutków emisji, które mogą być wytwarzane przez tę instalację, tak aby właściwe władze mogły ustalić dopuszczalne wielkości dotyczące tych emisji, z wyjątkiem tych, które – ze względu na swój charakter lub ilość – nie mogą stanowić zagrożenia dla środowiska lub zdrowia ludzi.

Procedura ponownego rozpatrzenia pozwolenia nie może jako taka ograniczać się do ustalenia wartości dopuszczalnych jedynie dla tych substancji zanieczyszczających, których emisja była przewidywalna i którą wzięto pod uwagę podczas pierwotnego postępowania w sprawie wydania pozwolenia. W tym względzie należy wziąć pod uwagę doświadczenie zdobyte podczas eksploatacji danej instalacji, a zatem – faktycznie stwierdzone emisje. Jeżeli przestrzeganie norm jakości środowiska jest związane z wymogiem, aby w odniesieniu do danej instalacji nałożono bardziej rygorystyczne dopuszczalne wielkości emisji, w pozwoleniu należy zawrzeć dodatkowe środki, które można podjąć w celu zapewnienia zgodności z tymi normami.

Po trzecie, co się tyczy terminu przyznanego operatorowi instalacji na zastosowanie się do pozwolenia na eksploatację, Trybunał wstępnie wskazał, że w przypadku instalacji takich jak zakład Ilva właściwe organy krajowe miały, zgodnie z dyrektywą 2010/75, dostosować warunki pozwolenia do najlepszych dostępnych technik [BAT] do dnia 28 lutego 2016 r. W przypadku naruszenia warunków pozwolenia na eksploatację danej instalacji państwa członkowskie są na podstawie tej dyrektywy zobowiązane do podjęcia środków niezbędnych do natychmiastowego zapewnienia przestrzegania tych warunków.

Uwzględniając powyższe rozważania, Trybunał doszedł do wniosku, że dyrektywa 2010/75 stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, na mocy którego przewidziany w pozwoleniu na eksploatację danej instalacji termin przyznany jej operatorowi na dostosowanie się do środków w zakresie ochrony środowiska i zdrowia ludzi był wielokrotnie przedłużany, choć ujawnione zostały poważne i znaczące zagrożenia dla integralności środowiska i zdrowia ludzi. Trybunał wskazał też, że w przypadku gdy działalność ta wiąże się z takimi zagrożeniami, eksploatacja w danej instalacji jest, zgodnie z tą dyrektywą, zawieszana.

XIX. Umowy międzynarodowe

1. Negocjacje i zawarcie

Wyrok z dnia 9 kwietnia 2024 r., Komisja/Rada (Podpisanie umów międzynarodowych) (C-551/21, [EU:C:2024:281](#))

Skarga o stwierdzenie nieważności – Decyzja (UE) 2021/1117 – Protokół wykonawczy do Umowy o partnerstwie w sprawie połowów między Republiką Gabońską a Wspólnotą Europejską (2021–2026) – Podpisanie w imieniu Unii – Instytucja właściwa do wyznaczenia osoby uprawnionej do podpisania – Artykuł 13 ust. 2 TUE – Poszanowanie przez każdą instytucję Unii granic przyznanych jej uprawnień – Lojalna współpraca między instytucjami Unii – Artykuł 16 ust. 1 i 6 TUE – Uprawnienie Rady Unii Europejskiej do określania polityki i opracowywania działań zewnętrznych Unii – Artykuł 17 ust. 1 TUE – Uprawnienie Komisji Europejskiej do zapewnienia reprezentacji Unii na zewnątrz – Artykuł 218 TFUE

Po rozpatrzeniu wniesionej przez Komisję Europejską skargi o stwierdzenie nieważności art. 2 decyzji 2021/1117 w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, i tymczasowego stosowania Protokołu wykonawczego do Umowy o partnerstwie w sprawie połowów między Republiką Gabońską a Wspólnotą Europejską³⁵¹, a także wyznaczenia przez Radę Unii Europejskiej osoby upoważnionej do podpisania tego protokołu, Trybunał, orzekający w składzie wielkiej izby, stwierdził nieważność zarówno tego przepisu, jak i wyznaczenia dokonanego na jego podstawie. Stwierdził on, że w art. 218 ust. 5 TFUE mowa jest o kompetencji Rady do upoważnienia do podpisania i tymczasowego stosowania umowy międzynarodowej, ale nie do wyznaczenia jej sygnatariusza, ponieważ to Komisja jest uprawniona do podpisania tej umowy na mocy art. 17 ust. 1 zdanie szóste TUE³⁵².

W dniu 22 października 2015 r. na wniosek Komisji Rada przyjęła decyzję upoważniającą Komisję do podjęcia, w imieniu Unii, negocjacji z Republiką Gabońską w sprawie odnowienia na lata 2021–2026 protokołu wykonawczego do Umowy o partnerstwie w sprawie połowów między Unią Europejską a Republiką Gabońską. W art. 2 przedstawionego przez Komisję wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie podpisania i tymczasowego stosowania protokołu wykonawczego do umowy wyjaśniono, że Sekretariat Generalny Rady ustanawia „instrument przekazujący pełne uprawnienia do podpisania wspomnianego protokołu, z zastrzeżeniem jego zawarcia, osobie wskazanej przez Komisję”. Artykuł 2 decyzji 2021/1117 stanowi, że „[p]rzewodniczący Rady zostaje niniejszym upoważniony do wyznaczenia osoby lub osób umocowanych do podpisania protokołu w imieniu Unii”. Ponieważ rotacyjną prezydencję Rady sprawowała wówczas Republika Portugalii, wyznaczyła ona ostatecznie stałego przedstawiciela tego państwa członkowskiego przy Unii jako osobę umocowaną do podpisania protokołu w imieniu Unii³⁵³.

³⁵¹ Decyzja Rady (UE) 2021/1117 z dnia 28 czerwca 2021 r. w sprawie podpisania, w imieniu Unii Europejskiej, i tymczasowego stosowania Protokołu wykonawczego do Umowy o partnerstwie w sprawie połowów między Republiką Gabońską a Wspólnotą Europejską (2021–2026) (Dz.U. 2021, L 242, s. 3).

³⁵² Artykuł 17 ust. 1 TUE stanowi: „Komisja wspiera ogólny interes Unii i podejmuje w tym celu odpowiednie inicjatywy. Czuwa ona nad stosowaniem traktatów i środków przyjmowanych przez instytucje na ich podstawie. Nadzoruje stosowanie prawa Unii pod kontrolą Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wykonuje budżet i zarządza programami. Pełni funkcje koordynacyjne, wykonawcze i zarządzające, zgodnie z warunkami przewidzianymi w traktatach. Z wyjątkiem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz innych przypadków przewidzianych w traktatach, zapewnia reprezentację Unii na zewnątrz. Podejmuje inicjatywy w zakresie rocznego i wieloletniego programowania Unii w celu osiągnięcia porozumień międzyinstytucjonalnych”.

³⁵³ W dniu 29 czerwca 2021 r. ten stały przedstawiciel podpisał protokół w imieniu Unii. W dniu 30 czerwca 2021 r. Komisja i państwa członkowskie zostały poinformowane o tym podpisaniu i tymczasowym stosowaniu protokołu od dnia 29 czerwca 2021 r.

Komisja wniosła do Trybunału o stwierdzenie nieważności art. 2 decyzji 2021/1117 w szczególności ze względu na naruszenie art. 17 ust. 1 TUE w związku z art. 13 ust. 1 i 2 TUE³⁵⁴.

Ocena Trybunału

Trybunał przypomniał w pierwszej kolejności, że zgodnie z podziałem kompetencji przewidzianym w art. 17 ust. 1 TUE oraz w art. 218 ust. 2 i 5 TFUE do Rady należy, na wniosek negocjatora, upoważnienie do podpisania umowy międzynarodowej w imieniu Unii, która to czynność zalicza się do aktów określania polityki Unii i opracowywania jej działań zewnętrznych w rozumieniu art. 16 ust. 1 zdanie drugie i art. 16 ust. 6 akapit trzeci TUE. Decyzja upoważniająca do podpisania umowy międzynarodowej nie obejmuje jednak późniejszej czynności polegającej na podpisaniu tej umowy. Po udzieleniu upoważnienia podpis pod umową należy bowiem złożyć po podjęciu wszystkich niezbędnych w tym celu działań, w szczególności w stosunku do danego państwa trzeciego. Jednym z tych działań jest wydanie pełnomocnictwa, w którym wyznacza się osobę umocowaną do podpisania umowy w imieniu Unii. W tym względzie Trybunał podkreślił, że wyznaczenie to nie wymaga oceny, która wchodzi w zakres „określania polityki” Unii bądź funkcji „koordynacji” czy „opracowywania działań zewnętrznych” w rozumieniu art. 16 ust. 1 i 6 TUE, a zatem nie jest ono elementem leżącej u podstaw takiej decyzji oceny politycznej, w wyniku której instytucja ta zgodziła się na skutki prawne, które zostaną wywołane podpisaniem umowy zgodnie z odpowiednimi regułami prawa międzynarodowego.

W drugiej kolejności, co się tyczy kwestii, czy wyznaczenie sygnatariusza jest aktem, który „zapewnia reprezentację Unii na zewnątrz” w rozumieniu art. 17 ust. 1 zdanie szóste TUE, Trybunał zaznaczył, że pojęcie prawne „reprezentacji”, w jego zwykłym rozumieniu, oznacza działanie w imieniu danego podmiotu wobec osoby trzeciej, przy czym działanie takie może stanowić oświadczenie woli tego podmiotu wobec tej osoby trzeciej. Tymczasem złożenie przez wyznaczoną w tym celu osobę podpisu na umowie międzynarodowej w imieniu Unii stanowi właśnie określone przez Radę oświadczenie woli Unii wobec państwa trzeciego, z którym umowa ta została wynegocjowana. Brzmienie art. 17 ust. 1 zdanie szóste TUE, zgodnie z którym Komisja „zapewnia reprezentację Unii na zewnątrz”, wskazuje zatem na to, że postanowienie to przyznaje Komisji uprawnienie do podejmowania, poza wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa (WPZiB) i o ile traktaty nie przewidują w tej kwestii innego podziału kompetencji, wszelkich działań, które w związku z wydaniem decyzji Rady upoważniającej do podpisania umowy międzynarodowej w imieniu Unii zapewniają złożenie tego podpisu.

W trzeciej kolejności Trybunał stwierdził, że ta literalna wykładnia art. 17 ust. 1 zdanie szóste TUE jest zgodna ze zwyczajowym prawem międzynarodowym³⁵⁵, zgodnie z którym każdą osobę wskazaną w dokumencie wydanym przez właściwy organ państwa lub właściwy organ organizacji międzynarodowej do wykonania czynności podpisania należy uznać, na podstawie tego pełnomocnictwa, za przedstawiciela tego państwa lub tej organizacji międzynarodowej. Złożenie przez taką osobę podpisu na umowie międzynarodowej w imieniu Unii wchodzi zatem – w świetle zasad międzynarodowego prawa zwyczajowego – w zakres „reprezentacji” Unii. W związku z tym w świetle art. 17 ust. 1 zdanie szóste TUE należy uznać, że działania niezbędne do podpisania umowy międzynarodowej po udzieleniu przez Radę zgody na to podpisanie, w tym działania polegające na wyznaczeniu sygnatariusza, należą, poza dziedziną WPZiB, do kompetencji Komisji do „zapewniania reprezentacji Unii na zewnątrz”, o ile w traktacie UE lub traktacie FUE nie przyznano kompetencji do zorganizowania takiego podpisu innej instytucji Unii.

³⁵⁴ Artykuł 13 ust. 2 TUE stanowi: „Każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych. Instytucje lojalnie ze sobą współpracują”.

³⁵⁵ Skodyfikowanym w art. 2 ust. 1 lit. c) i w art. 7 ust. 1 lit. a) Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 r. (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1155, s. 331).

Trybunał wyjaśnił w tym względzie, że w przeciwieństwie do art. 218 ust. 3 TFUE, który w odniesieniu do negocjowania umów międzynarodowych przyznaje Radzie kompetencję nie tylko do upoważnienia do rozpoczęcia negocjacji, ale również do wyznaczenia negocjatora lub przewodniczącego negocjatorów Unii, art. 218 ust. 5 TFUE wspomina o kompetencji Rady do upoważnienia do podpisania i tymczasowego stosowania umowy międzynarodowej, a nie o kompetencji do wyznaczenia sygnatariusza tej umowy, wobec czego to ostatnie postanowienie nie zawiera odstępstwa od art. 17 ust. 1 zdanie szóste TUE. Wynika z tego, że w przypadku gdy Rada udzieliła upoważnienia do podpisania umowy międzynarodowej, która nie wchodzi w zakres WPZiB ani „innych przypadków przewidzianych w traktatach”, zadaniem Komisji jest zgodnie z art. 17 ust. 1 zdanie szóste TUE zapewnienie samego podpisania tej umowy. Trybunał zauważył w tym względzie, że chociaż po wejściu w życie traktatów UE i FUE Rada nadal wyznaczała sygnatariuszy umów międzynarodowych, to jednak praktyka, nawet utrwalona, nie może zmieniać postanowień traktatów, których instytucje są zobowiązane przestrzegać.

W czwartej i ostatniej kolejności Trybunał przypomniał, że zgodnie z art. 17 ust. 1 zdanie pierwsze TUE Komisja powinna wykonywać swoje kompetencje w zakresie podpisywania umów międzynarodowych w ogólnym interesie Unii i że jest ona zobowiązana do przestrzegania obowiązku lojalnej współpracy ustanowionej w art. 13 ust. 2 TUE.

2. Treść i zakres³⁵⁶

a. Układ stowarzyszeniowy WE–Algieria

Wyrok z dnia 29 lutego 2024 r., Raad van bestuur va de Sociale verzekeringsbank (Przeniesienie renty rodzinnej) (C-549/22, [EU:C:2024:184](#))

Odesłanie prejudycjalne – Układ stowarzyszeniowy WE–Algieria – Zabezpieczenie społeczne algierskich pracowników migrujących i osób pozostałych przy życiu po ich śmierci – Przeniesienie świadczeń do Algierii według stawek stosowanych zgodnie z ustawodawstwem państwa członkowskiego będącego dłużnikiem – Renta rodzinna – Przepisy krajowe stosujące zasadę państwa miejsca zamieszkania – Klauzula miejsca zamieszkania obejmująca obniżenie kwoty renty rodzinnej dla beneficjentów zamieszkujących w Algierii

Trybunał, do którego Centrale Raad van Beroep (sąd apelacyjny w sprawach z zakresu zabezpieczenia społecznego i służby publicznej, Niderlandy, zwany dalej „sądem odsyłającym”) zwrócił się o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, orzekł, że art. 68 ust. 4³⁵⁷ układu stowarzyszeniowego WE–

³⁵⁶ W niniejszej sekcji należy również przywołać wyrok z dnia 27 lutego 2024 r. (wielka izba), *EUIPO/The KaiKai Company Jaeger Wichmann* (C-382/21 P, [EU:C:2024:172](#)), omówiony w sekcji XIV.1 „Wzory wspólnotowe”.

³⁵⁷ Artykuł 68 tego układu ma następujące brzmienie:

„1. Z zastrzeżeniem postanowień następnych ustępów pracownicy posiadający obywatelstwo algierskie oraz członkowie ich rodzin, którzy z nimi zamieszkują, korzystają w zakresie zabezpieczenia społecznego z traktowania wolnego od jakiejkolwiek dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w stosunku do obywateli państw członkowskich, w których są zatrudnieni. Pojęcie zabezpieczenia społecznego obejmuje dziedziny zabezpieczenia społecznego dotyczące świadczeń z tytułu choroby i macierzyństwa, inwalidztwa, świadczeń emerytalnych, rent rodzinnych dla osób pozostałych przy życiu, świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, zasiłków pogrzebowych, zasiłków dla bezrobotnych i dodatków rodzinnych.

Jednakże postanowienie to nie może prowadzić do stosowania innych zasad koordynacji, przewidzianych w postanowieniach wspólnotowych opartych na art. 42 traktatu WE, w inny sposób niż na warunkach określonych w art. 70 niniejszego układu.

[...]

Algieria³⁵⁸ jest w dziedzinie prawa do swobodnego przeniesienia świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego bezpośrednio skuteczny i nie stoi na przeszkodzie obniżeniu wysokości rent rodzinnych ze względu na to, że ich beneficjenci mają miejsce zamieszkania w Algierii, jeżeli renty te mają na celu zagwarantowanie dochodu podstawowego obliczonego przy uwzględnieniu kosztów utrzymania w państwie członkowskim będącym dłużnikiem, a dokonane w ten sposób obniżenie respektuje istotę wspomnianego prawa.

X zamieszkuje w Algierii. Jako osoba pozostała przy życiu po śmierci małżonka, który pracował w Niderlandach i w chwili śmierci był ubezpieczony na podstawie Algemene nabestaandenwet (ustawy o powszechnym ubezpieczeniu osób pozostałych przy życiu, zwanej dalej „ANW”), ma ona prawo do renty rodzinnej od dnia 1 stycznia 1999 r. Po przywróceniu w 2018 r. z mocą wsteczną renty rodzinnej X, której wypłatę wstrzymano w 2012 r., Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank (zarząd zakładu ubezpieczeń społecznych, Niderlandy) poinformował X, że ta renta rodzinna zostanie obniżona od dnia 1 stycznia 2013 r. ze względu na to, że powinna być wypłacana zgodnie z zasadą państwa miejsca zamieszkania, czyli w niniejszym przypadku w oparciu o odsetek odzwierciedlający poziom kosztów utrzymania w Algierii w stosunku do kosztów utrzymania w Niderlandach³⁵⁹.

Po oddaleniu kilku środków prawnych skierowanych przeciwko tej decyzji X wniosła apelację do sądu odsyłającego, który postanowił zwrócić się do Trybunału z szeregiem pytań prejudycjalnych dotyczących wykładni art. 68 ust. 4 układu stowarzyszeniowego WE-Algieria w celu ustalenia, czy układ ten stoi na przeszkodzie obniżeniu kwoty renty rodzinnej X opartemu na zasadzie państwa miejsca zamieszkania.

Ocena Trybunału

Trybunał odpowiedział przede wszystkim na pytanie, czy biorąc pod uwagę brzmienie, cel i charakter układu stowarzyszeniowego WE-Algieria, art. 68 ust. 4 tego układu jest bezpośrednio skuteczny.

W tym względzie stwierdził on, że w postanowieniu tym ustanowiono w sposób jasny, precyzyjny i bezwarunkowy prawo do swobodnego przeniesienia do Algierii emerytur i rent, o których mowa we wspomnianym postanowieniu, i to według stawek stosowanych zgodnie z ustawodawstwem państwa członkowskiego będącego dłużnikiem. I tak w postanowieniu tym określono, w odniesieniu do państw członkowskich, jasny i precyzyjny obowiązek osiągnięcia rezultatu, polegający na umożliwieniu zainteresowanemu skorzystania z takiego swobodnego przeniesienia, który to obowiązek nie jest, jako taki, uzależniony – w zakresie jego wykonania lub skutków – od wydania żadnego kolejnego aktu.

O ile Trybunał wskazał, że to prawo do swobodnego przeniesienia nie jest prawem bezwzględnym, ponieważ jego konkretne skutki w każdym przypadku zależą od „stawek stosowanych na mocy ustawodawstwa państwa członkowskiego lub państw członkowskich będących dłużnikami”, o tyle

4. Pracownicy ci mają prawo swobodnego przeniesienia do Algierii – według stawek stosowanych na mocy ustawodawstwa państwa członkowskiego lub państw członkowskich będących dłużnikami – świadczeń rentowych i emerytalnych przysługujących ze względu na wiek, rent rodzinnych, świadczeń z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, a także świadczeń z tytułu inwalidztwa, w razie wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, z wyjątkiem specjalnych świadczeń o charakterze nieskładkowym. [...]”.

³⁵⁸ Układ eurośródziemnomorski ustanawiający stowarzyszenie między Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a Algierską Republiką Ludowo-Demokratyczną, z drugiej strony, zatwierdzony w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/690/WE z dnia 18 lipca 2005 r. (Dz.U. 2005, L 265, s. 1, zwany dalej „układem stowarzyszeniowym WE-Algieria”).

³⁵⁹ Odsetek ten ustala się zgodnie z przepisami Regeling woonlandbeginsel in de sociale zekerheid 2012 (rozporządzenia z 2012 r. w sprawie zasady państwa miejsca zamieszkania w dziedzinie zabezpieczenia społecznego), przyjętego na podstawie art. 17 ust. 3 ANW, zmienionego Wet woonlandbeginsel in de sociale zekerheid (ustawą o zasadzie państwa miejsca zamieszkania w dziedzinie zabezpieczenia społecznego). Odsetek ten został ustalony dla Algierii na poziomie 60 % maksymalnej kwoty renty rodzinnej od dnia 1 stycznia 2013 r. i na poziomie 40 % wspomnianej maksymalnej kwoty od dnia 1 stycznia 2016 r.

fragmentu tego nie można interpretować w ten sposób, że pozwala on państwu członkowskiemu na ograniczenie w sposób dyskrejonalny wspomnianego prawa do swobodnego przeniesienia i tym samym na pozbawienie tego prawa jego istoty. Wskazał on również, że wykonanie lub skutki prawa przewidzianego w tym postanowieniu nie są uzależnione od wydania innego aktu – a w szczególności od przyjęcia przez Radę Stowarzyszenia przepisów, o których mowa w art. 70 ust. 1 układu stowarzyszeniowego WE–Algieria – w związku z czym nie można uznać tego postanowienia układu za warunkujące natychmiastowe stosowanie tego prawa. Trybunał stwierdził w tym względzie, że art. 68 ust. 4 układu stowarzyszeniowego WE–Algieria jest bezpośrednio skuteczny, w związku z czym osoby, do których ma zastosowanie to postanowienie, mają prawo powoływać się na nie bezpośrednio przed sądami państw członkowskich w celu odstąpienia przez te sądy od stosowania sprzecznych z tym postanowieniem przepisów prawa krajowego.

Trybunał odpowiedział następnie na pytanie dotyczące zakresu podmiotowego stosowania art. 68 ust. 4 układu stowarzyszeniowego WE–Algieria.

Zauważając, że art. 68 ust. 4 odnosi się wyraźnie jedynie do „[tych] pracowników”, co odnosi się do „pracowników posiadających obywatelstwo algierskie”, o których mowa w ust. 1 tego artykułu, Trybunał stwierdził, że emerytury i renty rodzinne należą do świadczeń mogących podlegać swobodnemu przeniesieniu do Algierii, których beneficjentami mogą być z definicji jedynie osoby pozostałe przy życiu po śmierci wspomnianych pracowników. Artykuł 68 ust. 4 układu stowarzyszeniowego WE–Algieria zostałby zatem pozbawiony skuteczności (effet utile), gdyby te osoby pozostałe przy życiu były wyłączone z jego zakresu podmiotowego stosowania. Trybunał zauważył również, że wymaganie, aby beneficjent był zobowiązany do zamieszkiwania w państwie członkowskiemu będącym dłużnikiem, w tym przypadku w Niderlandach, byłoby sprzeczne z logiką leżącą u podstaw samej zasady swobodnego przeniesienia świadczeń do Algierii. Trybunał stwierdził w tym względzie, że art. 68 ust. 4 układu stowarzyszeniowego WE–Algieria ma zastosowanie do osób pozostałych przy życiu po śmierci pracownika, które – domagając się przeniesienia ich renty rodzinnej do Algierii – same nie są pracownikami i zamieszkują w Algierii.

Wreszcie co się tyczy zgodności obniżenia kwoty renty rodzinnej – ze względu na fakt, że beneficjent tego świadczenia zamieszkuje w Algierii – z art. 68 ust. 4 układu stowarzyszeniowego WE–Algieria, Trybunał przypomniał, że w postanowieniu tym przewidziano prawo do swobodnego przeniesienia rozpatrywanych świadczeń do Algierii „według stawek stosowanych na mocy ustawodawstwa państwa członkowskiego lub państw członkowskich będących dłużnikami”. A zatem państwo członkowskie będące dłużnikiem dysponuje zakresem uznania w celu ustalenia zasad dotyczących obliczania kwoty świadczeń, o których mowa w tym postanowieniu, i to państwo członkowskie może w związku z tym przewidzieć reguły mające na celu dostosowanie wysokości wspomnianych świadczeń przy okazji tego przeniesienia, takie jak reguła oparta na zasadzie państwa miejsca zamieszkania.

Trybunał zauważył jednak, że takie reguły powinny respektować istotę prawa do swobodnego przeniesienia świadczeń, nie pozbawiając tego prawa jego skuteczności, i zbadał w tym celu elementy charakteryzujące rentę rodzinną rozpatrywaną w postępowaniu głównym. Stwierdził on, że jej wysokość jest ustalana w zależności od kosztów utrzymania w Niderlandach i że, w konsekwencji, świadczenie to ma na celu zagwarantowanie, by osoby pozostałe przy życiu dysponowały podstawowym dochodem obliczanym w zależności od kosztów utrzymania w tym państwie członkowskiemu. W związku z tym dostosowanie kwoty przeniesionego świadczenia w celu uwzględnienia kosztów utrzymania w Algierii nie wydaje się zdaniem Trybunału pozbawiać tego prawa do swobodnego przeniesienia jego istoty, o ile określenie stawki stosowanej w celu tego dostosowania opiera się na obiektywnych czynnikach, czego weryfikacja należy do sądu odsyłającego.

b. Umowa o handlu i współpracy między Unią i Euratomem a Zjednoczonym Królestwem

Wyrok z dnia 29 lipca 2024 r. (wielka izba), Alchaster (C-202/24, [EU:C:2024:649](#))

Odesłanie prejudycjalne – Umowa o handlu i współpracy między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej, z jednej strony, a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, z drugiej strony – Przekazanie osoby do Zjednoczonego Królestwa w celu przeprowadzenia postępowania karnego – Właściwość wykonującego nakaz organu sądowego – Ryzyko naruszenia prawa podstawowego – Artykuł 49 ust. 1 i art. 52 ust. 3 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Zasada ustawowej określoności czynów zabronionych i kar – Niekorzystna dla tej osoby zmiana systemu warunkowego zwolnienia

W odpowiedzi na odesłanie prejudycjalne przedstawione przez Supreme Court (sąd najwyższy Irlandia) Trybunał, orzekając w składzie wielkiej izby, uściślił obowiązki wykonującego nakaz organu sądowego, w przypadku gdy osoba, której dotyczy nakaz aresztowania wydany na podstawie umowy o handlu i współpracy zawartej ze Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (zwanej dalej „umową o handlu i współpracy”)³⁶⁰, powołuje się na ryzyko naruszenia prawa podstawowego w razie przekazania jej do Zjednoczonego Królestwa.

Sędzia okręgowy Magistrates’ Courts of Northern Ireland (sądu pierwszej instancji w Irlandii Północnej, Zjednoczone Królestwo) wydał przeciwko MA cztery nakazy aresztowania w związku z przestępstwami związanymi z terroryzmem, popełnionymi w lipcu 2020 r., z których niektóre mogą uzasadniać orzeczenie kary dożywotniego pozbawienia wolności.

Jesienią 2022 r. High Court (wysoki trybunał, Irlandia) zarządził przekazanie MA do Zjednoczonego Królestwa. MA zaskarżył to orzeczenie do sądu odsyłającego. Podnosi on, że jego przekazanie do Zjednoczonego Królestwa jest niezgodne z zasadą ustawowej określoności czynów zabronionych i kar, ustanowioną w szczególności w art. 7 EKPC³⁶¹.

Sąd odsyłający wyjaśnia, że w przypadku przekazania i skazania MA w Zjednoczonym Królestwie jego ewentualne warunkowe zwolnienie będzie podlegało uregulowaniu Zjednoczonego Królestwa przyjętemu po domniemanym popełnieniu rozpatrywanych przestępstw. Warunkowe zwolnienie osoby skazanej za przestępstwa takie jak te, o które podejrzany jest MA, wymaga obecnie zatwierdzenia przez wyspecjalizowany organ i może nastąpić dopiero po odbyciu przez tę osobę dwóch trzecich kary. Nie było tak w przypadku dawnego systemu, który przewidywał automatyczne warunkowe zwolnienie po odbyciu przez skazanego połowy kary.

W tym kontekście, w szczególności w świetle gwarancji oferowanych przez system sądowy Zjednoczonego Królestwa w odniesieniu do stosowania EKPC, braku wykazania istnienia systemowej nieprawidłowości, która pozwalałaby założyć w przypadku przekazania MA prawdopodobne i rażące naruszenie praw zagwarantowanych przez EKPC, a także możliwości wystąpienia przez MA do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, sąd odsyłający nie uwzględnił argumentacji MA opartej na ryzyku naruszenia art. 7 EKPC.

³⁶⁰ Umowa o handlu i współpracy między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej, z jednej strony, a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, z drugiej strony (Dz.U. 2021, L 149, s. 10).

³⁶¹ Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisana w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (zwana dalej „EKPC”).

Sąd ten zastanawia się jednak, czy do podobnego wniosku można dojść w odniesieniu do ryzyka naruszenia art. 49 ust. 1 Karty³⁶², który stanowi w szczególności, że nie wymierza się kary surowszej od tej, którą można było wymierzyć w czasie, gdy czyn zabroniony pod groźbą kary został popełniony. Ponadto rozważania tego sądu dotyczą tego, czy państwo wykonujące nakaz jest właściwe do wypowiedzenia się w przedmiocie argumentacji opartej na niezgodności z art. 49 ust. 1 Karty przepisów dotyczących kar, które mogą być stosowane w państwie wydającym nakaz, mimo że to ostatnie państwo nie jest zobowiązane do przestrzegania Karty, a Trybunał ustanowił wysokie wymagania w zakresie uwzględniania ryzyka naruszenia praw podstawowych w wydającym nakaz państwie członkowskim.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał, po odrzuceniu możliwości stosowania decyzji ramowej 2002/584³⁶³ przy wykonywaniu nakazów aresztowania rozpatrywanych w postępowaniu głównym, wskazał, że ze struktury tytułu VII części trzeciej umowy o handlu i współpracy, który dotyczy współpracy w sprawach karnych, a w szczególności z funkcji, jaką pełni, odpowiednio, art. 600–604 tej umowy³⁶⁴, wynika, że państwo członkowskie może odmówić wykonania nakazu aresztowania wydanego przez Zjednoczone Królestwo wyłącznie z powodów wynikających z umowy o handlu i współpracy.

W tym kontekście, jak przypomniano w art. 524 ust. 2 umowy o handlu i współpracy, państwa członkowskie mają obowiązek przestrzegania Karty, ponieważ decyzja o przekazaniu stanowi stosowanie prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty. Wykonujące nakaz organy sądowe państw członkowskich są zatem zobowiązane do zagwarantowania poszanowania praw podstawowych przyznanych między innymi w art. 49 ust. 1 Karty osobie, której dotyczy nakaz aresztowania wydany na podstawie umowy o handlu i współpracy, przy czym okoliczność, że Karta nie stosuje się do Zjednoczonego Królestwa, jest w tym względzie pozbawiona znaczenia.

W drugiej kolejności Trybunał podkreślił, że wynikający z orzecznictwa dotyczącego decyzji ramowej 2002/584³⁶⁵ wymóg przeprowadzenia dwuetapowego badania nie może zostać przeniesiony na grunt umowy o handlu i współpracy. Uproszczony i skuteczny system przekazywania ustanowiony tą decyzją ramową opiera się bowiem na zasadzie wzajemnego zaufania, która w sposób szczególnie kształtuje stosunki między państwami członkowskimi i z której wynika domniemanie poszanowania praw podstawowych przez wydające nakaz państwo członkowskie. Oczywiście nie można wykluczyć, że umowa międzynarodowa mogłaby ustanowić wysoki poziom zaufania między państwami członkowskimi a niektórymi państwami trzecimi, takimi jak niektóre państwa członkowskie Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Stwierdzenia tego nie można jednak rozszerzyć na wszystkie państwa trzecie, a w szczególności na Zjednoczone Królestwo.

³⁶² Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (zwana dalej „Kartą”).

³⁶³ 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).

³⁶⁴ Artykuły te dotyczą w szczególności przypadków odmowy wykonania nakazu aresztowania wydanego na podstawie umowy o handlu i współpracy, a także gwarancji, jakich w szczególnych przypadkach powinno udzielić państwo wydające nakaz.

³⁶⁵ Co się tyczy wykonywania europejskiego nakazu aresztowania, wykonujący nakaz organ sądowy powinien w ramach pierwszego etapu ustalić, czy istnieją dane świadczące o istnieniu rzeczywistego ryzyka naruszenia w wydającym nakaz państwie członkowskim rozpatrywanego prawa podstawowego ze względu albo na nieprawidłowości systemowe lub ogólne, albo na nieprawidłowości dotyczące szczególnie obiektywnie możliwej do zidentyfikowania grupy osób. W ramach drugiego etapu badania organ ten powinien zbadać, w sposób konkretny i dokładny, w jakim zakresie nieprawidłowości stwierdzone w ramach pierwszego etapu mogą mieć wpływ na sytuację osoby wskazanej w europejskim nakazie aresztowania oraz czy z uwagi na jej sytuację osobistą istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że ta osoba będzie narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia rozpatrywanego prawa podstawowego w przypadku przekazania jej do wydającego nakaz państwa członkowskiego.

Przede wszystkim umowa o handlu i współpracy nie ustanawia między Unią a Zjednoczonym Królestwem uprzywilejowanych stosunków, które mogłyby uzasadniać ten wysoki poziom zaufania. W szczególności Zjednoczone Królestwo nie jest częścią europejskiej przestrzeni bez granic wewnętrznych, na której utworzenie zezwala między innymi zasada wzajemnego zaufania. Następnie, o ile z umowy o handlu i współpracy wynika, że współpraca między Zjednoczonym Królestwem a państwami członkowskimi opiera się na długotrwałym poszanowaniu ochrony podstawowych praw i wolności osób fizycznych³⁶⁶, o tyle współpraca ta nie jest przedstawiana jako oparta na zachowaniu między zainteresowanymi państwami wzajemnego zaufania, które istniało przed wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa z Unii w dniu 31 stycznia 2020 r. Wreszcie istnieją znaczące różnice między postanowieniami umowy o handlu i współpracy dotyczącymi mechanizmu przekazywania a odpowiadającymi im przepisami decyzji ramowej 2002/584.

W trzeciej kolejności Trybunał doprecyzował w tych okolicznościach badanie, do którego przeprowadzenia zobowiązany jest wykonujący nakaz organ sądowy, gdy osoba, której dotyczy nakaz, powołuje się przed nim na istnienie ryzyka naruszenia art. 49 ust. 1 Karty w wypadku przekazania jej do Zjednoczonego Królestwa. Podkreślił on, że obowiązek poszanowania praw podstawowych nakłada na wykonujący nakaz organ sądowy obowiązek konkretnego ustalenia, w wyniku odpowiedniego badania, czy istnieją istotne podstawy, aby sądzić, że wspomniana osoba jest narażona na rzeczywiste ryzyko takiego naruszenia. W tym celu wykonujący nakaz organ sądowy powinien zbadać wszystkie okoliczności istotne dla oceny przewidywalnej sytuacji osoby, której dotyczy nakaz, w przypadku przekazania jej do Zjednoczonego Królestwa, co zakłada, w odróżnieniu od wspomnianego dwuetapowego badania, jednoczesne uwzględnienie zarówno przepisów i praktyk stosowanych ogólnie w tym państwie, jak i specyfiki indywidualnej sytuacji tej osoby. Organ ten będzie mógł odmówić wykonania nakazu aresztowania wydanego na podstawie umowy o handlu i współpracy wyłącznie wtedy, gdy w świetle indywidualnej sytuacji osoby, której dotyczy nakaz, będzie posiadał obiektywne, wiarygodne, dokładne i należycie zaktualizowane dane wykazujące istotne podstawy, by sądzić, że występuje rzeczywiste ryzyko naruszenia art. 49 ust. 1 Karty.

Ponadto, zanim wykonujący nakaz organ sądowy będzie mógł odmówić wykonania nakazu aresztowania, musi on, zgodnie z obowiązkiem wzajemnego wspierania się w dobrej wierze ustanowionym w art. 3 ust. 1 umowy o handlu i współpracy, wystąpić uprzednio do wydającego nakaz organu sądowego o przekazanie informacji dotyczących przepisów prawa wydającego nakaz państwa członkowskiego i sposobu, w jaki przepisy te mogą zostać zastosowane do indywidualnej sytuacji osoby, której dotyczy nakaz, a także, w razie potrzeby, o dodatkowe gwarancje w celu wykluczenia ryzyka naruszenia art. 49 ust. 1 Karty.

Wreszcie, jeśli chodzi o zakres tego ostatniego postanowienia, Trybunał wyjaśnił, że środek dotyczący wykonania kary będzie niezgodny z tym postanowieniem tylko wtedy, gdy prowadzi on do zmiany z mocą wsteczną samego zakresu kary grożącej w dniu popełnienia danego przestępstwa, skutkując w ten sposób wymierzeniem kary surowszej. Nie jest tak w przypadku, gdy środek ten ogranicza się do podwyższenia progu dopuszczalności ubiegania się o warunkowe zwolnienie. Inaczej może być jednak w szczególności wówczas, gdy wspomniany środek w swej istocie znosi możliwość warunkowego zwolnienia lub gdy stanowi część szeregu środków prowadzących do zaostrzenia swoistego charakteru pierwotnie grożącej kary.

³⁶⁶ Artykuł 524 ust. 1 umowy o handlu i współpracy.

c. Umowy międzynarodowe zawarte przez Unię z Królestwem Marokańskim

Wyrok z dnia 4 października 2024 r. (wielka izba), Confédération paysanne (Melony i pomidory z Sahary Zachodniej) (C-399/22, [EU:C:2024:839](#))

Odesłanie prejudycjalne – Wspólna polityka handlowa – Umowy międzynarodowe – Układ eurośródziemnomorski ustanawiający stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Królestwem Marokańskim, z drugiej strony – Zmiana protokołów nr 1 i 4 do układu eurośródziemnomorskiego – Rozporządzenie (UE) nr 1169/2011 – Artykuł 9 – Artykuł 26 ust. 2 – Rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 543/2011 – Artykuł 3 ust. 1 i 2 – Artykuł 5 ust. 1 i 2 – Artykuł 8 – Artykuł 15 ust. 1 i 4 – Załącznik I – Załącznik IV – Rozporządzenie (UE) nr 1308/2013 – Artykuł 76 – Przekazywanie konsumentom informacji na temat żywności – Obowiązkowe oznaczenie kraju lub miejsca pochodzenia środka spożywczego – Owoce i warzywa zebrane w Saharze Zachodniej – Wniosek do państwa członkowskiego o jednostronne wprowadzenie zakazu przywozu tych produktów na jego terytorium – Obowiązkowe oznaczenie Sahary Zachodniej jako miejsca pochodzenia pomidorów i melonów zebranych na tym terytorium

Rozpatrując wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Conseil d'État (radę stanu, Francja), Trybunał w składzie wielkiej izby orzekł, że art. 207 TFUE, rozporządzenie 2015/478³⁶⁷ i rozporządzenie nr 1308/2013³⁶⁸ nie pozwalają państwu członkowskiemu na jednostronne przyjęcie środka zakazującego przywozu produktów rolnych, w przypadku których etykietowanie jest systematycznie niezgodne z przepisami Unii Europejskiej dotyczącymi wskazania kraju lub terytorium pochodzenia. Podkreślił on ponadto, że art. 76 rozporządzenia nr 1308/2013 w związku z art. 3 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego nr 543/2011³⁶⁹ należy interpretować w ten sposób, że na etapach przywozu i sprzedaży konsumentom etykieta na melonach charentais i pomidorach koktajlowych zebranych na terytorium Sahary Zachodniej powinna wskazywać jako kraj ich pochodzenia wyłącznie Saharę Zachodnią.

Wniosek ten złożono w ramach sporu między Confédération paysanne, francuskim związkiem zawodowym rolników, a ministre de l'Agriculture i de la Souveraineté alimentaire (ministrem rolnictwa i suwerenności żywnościowej, Francja) oraz ministre de l'Économie, des Finances i de la Souveraineté industrielle i numérique (ministrem gospodarki, finansów oraz suwerenności przemysłowej i cyfrowej, Francja) w przedmiocie zgodności z prawem dorozumianej decyzji odmownej wydanej przez te ministerstwa w odpowiedzi na wniosek Confédération paysanne o wydanie zarządzenia zakazującego przywozu pomidorów koktajlowych i melonów charentais zebranych na terytorium Sahary Zachodniej (zwanych dalej „produktami rozpatrywanymi w postępowaniu głównym”).

W dniu 2 października 2020 r. związek zawodowy Confédération paysanne wniósł do Conseil d'État (rady stanu), będącej sądem odsyłającym, skargę zmierzającą, po pierwsze, do stwierdzenia nieważności dorozumianej decyzji odmownej wydanej przez tych ministrów w przedmiocie jego

³⁶⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/478 z dnia 11 marca 2015 r. w sprawie wspólnych reguł przywozu (Dz.U. 2015, L 83, s. 16).

³⁶⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007 (Dz.U. 2013, L 347, s. 671).

³⁶⁹ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 543/2011 z dnia 7 czerwca 2011 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do sektora owoców i warzyw oraz sektora przetworzonych owoców i warzyw (Dz.U. 2011, L 157, s. 1), zmienione rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) nr 594/2013 z dnia 21 czerwca 2013 r. (Dz.U. 2013, L 170, s. 43).

wniosku, a po drugie, do nakazania tym ministrom wydania wspomnianego zarządzenia. Confédération paysanne podnosi, że terytorium Sahary Zachodniej nie stanowi części terytorium Królestwa Marokańskiego i że w konsekwencji wskazanie na etykiecie, iż produkty rozpatrywane w postępowaniu głównym pochodzą z Maroka, narusza przepisy prawa Unii dotyczące informowania konsumentów o pochodzeniu owoców i warzyw oferowanych do sprzedaży.

Sąd odsyłający zastanawia się w szczególności, czy właściwe przepisy prawa Unii upoważniają państwo członkowskie do przyjęcia krajowego środka zakazującego przywozu z państwa trzeciego produktów, których etykieta nie wskazuje prawidłowo kraju lub terytorium, z którego pochodzą, i czy wspomniane przepisy pozwalają zarówno na etapie przywozu produktów rozpatrywanych w postępowaniu głównym, jak i na etapie ich sprzedaży konsumentom, aby etykieta tych produktów wymieniała Królestwo Marokańskie jako kraj pochodzenia, czy też powinny one wskazać jedynie terytorium Sahary Zachodniej.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności, co się tyczy kwestii, czy art. 207 TFUE, rozporządzenie 2015/478 i rozporządzenie nr 1308/2013 należy interpretować w ten sposób, że pozwalają one państwu członkowskiemu na jednostronne przyjęcie środka zakazującego przywozu produktów rolnych, w przypadku których etykietowanie jest systematycznie niezgodne z przepisami Unii dotyczącymi wskazania kraju lub terytorium pochodzenia, Trybunał przypominał przede wszystkim, że art. 3 ust. 1 lit. e) TFUE przyznaje Unii wyłączną kompetencję w dziedzinie wspólnej polityki handlowej, która zgodnie z art. 207 ust. 1 TFUE opiera się na jednolitych zasadach i jest prowadzona zgodnie z zasadami i celami działań zewnętrznych Unii.

Następnie wyjaśnił on, że jeżeli traktaty przyznają Unii wyłączną kompetencję w określonej dziedzinie, jedynie Unia może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące³⁷⁰. Państwa członkowskie mogą zaś stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące w takiej dziedzinie wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii. W związku z tym w braku takiego upoważnienia państwa członkowskie nie mogą jednostronnie przyjąć środka zakazującego przywozu pewnej kategorii produktów pochodzących z terytorium lub kraju trzeciego, gdy taki przywóz jest ponadto dozwolony i uregulowany w umowie handlowej zawartej przez Unię.

Prawdą jest, że art. 24 ust. 2 lit. a) rozporządzenia 2015/478 przewiduje, iż owo rozporządzenie nie wyłącza przyjęcia lub stosowania przez państwa członkowskie zakazów, ograniczeń ilościowych lub środków nadzoru uzasadnionych pewnymi szczególnymi względami. Trybunał zauważył jednak, że przepis ten pozostaje bez uszczerbku dla innych właściwych przepisów prawa Unii. Tak więc w dziedzinie przywozu produktów rolnych art. 194 rozporządzenia nr 1308/2013 zastrzega dla Komisji Europejskiej kompetencję do przyjmowania środków ochronnych w odniesieniu do przywozu do Unii produktów objętych zakresem stosowania rozporządzenia nr 1308/2013. Artykułu 24 ust. 2 lit. a) rozporządzenia 2015/478 nie można zatem rozumieć w ten sposób, że upoważnia on państwa członkowskie do jednostronnego przyjmowania środków ochronnych w odniesieniu do przywozu produktów rolnych.

Trybunał podkreślił w tym względzie, że w razie powszechnego naruszania przez eksporterów przepisów prawa Unii dotyczących informowania konsumentów o pochodzeniu owoców i warzyw oferowanych do sprzedaży, w danym przypadku to do Komisji, a nie do państwa członkowskiego, należy podjęcie działań w ramach określonych przez mechanizmy współpracy przewidziane w układzie o stowarzyszeniu.

³⁷⁰ Artykuł 2 ust. 1 TFUE.

W drugiej kolejności Trybunał zbadał kwestię, czy art. 76 rozporządzenia nr 1308/2013 w związku z art. 3 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego nr 543/2011 należy interpretować w ten sposób, że na etapach przywozu i sprzedaży konsumentom etykieta na produktach rozpatrywanych w postępowaniu głównym powinna wskazywać jako kraj ich pochodzenia Saharę Zachodnią, bez możliwości wymienienia Królestwa Marokańskiego.

Trybunał przypomniał w tym względzie, że motyw 8 rozporządzenia wykonawczego nr 543/2011, w świetle którego należy interpretować wymogi określone w art. 3 ust. 1 tego rozporządzenia wykonawczego w istocie, że szczegółowe informacje wymagane zgodnie z normami handlowymi powinny być wyraźnie widoczne na opakowaniu lub etykiecie odnośnych produktów, w szczególności w celu uniknięcia wprowadzenia konsumenta w błąd. Tak więc wskazanie kraju pochodzenia, które musi koniecznie znajdować się na produktach takich jak produkty rozpatrywane w postępowaniu głównym, nie może wprowadzać w błąd.

W świetle art. 60 rozporządzenia nr 952/2013³⁷¹ obowiązek wskazania kraju pochodzenia produktów rozpatrywanych w postępowaniu głównym, który wynika, po pierwsze, z ogólnych norm handlowych przewidzianych w części A załącznika I do rozporządzenia wykonawczego nr 543/2011, a także ze szczególnych norm handlowych zawartych w części 10 części B załącznika I do tego rozporządzenia wykonawczego, a po drugie, z art. 76 ust. 1 rozporządzenia nr 1308/2013, ma zastosowanie nie tylko do produktów pochodzących z „kraju”, lecz również do produktów pochodzących z „terytoriów”, które mogą obejmować obszary geograficzne, które podlegają jurysdykcji lub odpowiedzialności międzynarodowej danego państwa, posiadają jednak w świetle prawa międzynarodowego własny status, odrębny od statusu tego państwa.

Zważywszy, że produkty rozpatrywane w postępowaniu głównym zebrano na terytorium Sahary Zachodniej, Trybunał przypomniał, iż owo terytorium stanowi terytorium odrębne od terytorium Królestwa Marokańskiego³⁷². Załącznik 1 do rozporządzenia wykonawczego 2020/1470³⁷³ przewiduje zresztą odrębne kody i teksty dla Sahary Zachodniej i dla Królestwa Marokańskiego.

W tych okolicznościach Trybunał stwierdził, że terytorium Sahary Zachodniej należy uznać za obszar celny w rozumieniu art. 60 rozporządzenia nr 952/2013, a w konsekwencji w rozumieniu rozporządzenia nr 1308/2013 oraz rozporządzenia wykonawczego nr 543/2011. W związku z tym oznaczenie kraju pochodzenia, które musi znajdować się na produktach rozpatrywanych w postępowaniu głównym, może wskazywać jedynie Saharę Zachodnią jako taką, ponieważ wspomniane produkty są zbierane na tym terytorium. Trybunał wyjaśnił, że każde inne wskazanie wprowadzałoby w błąd, ponieważ mogłoby ono wprowadzić konsumentów w błąd co do prawdziwego pochodzenia produktów rozpatrywanych w postępowaniu głównym, jako że mogłoby sugerować, iż owe produkty pochodzą z miejsca innego niż terytorium, na którym zostały zebrane.

³⁷¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiające unijny kodeks celny (Dz.U. 2013, L 269, s. 1).

³⁷² Zobacz wyroki: z dnia 21 grudnia 2016 r., Rada/Front Polisario (C-104/16 P, [EU:C:2016:973](#), pkt 92); z dnia 27 lutego 2018 r., Western Sahara Campaign UK (C-266/16, [EU:C:2018:118](#), pkt 62).

³⁷³ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2020/1470 z dnia 12 października 2020 r. w sprawie nazewnictwa krajów i terytoriów dla celów statystyki europejskiej dotyczącej międzynarodowego handlu towarami oraz w sprawie podziału geograficznego w odniesieniu do innych statystyk gospodarczych (Dz.U. 2020, L 334, s. 2).

**Wyrok z dnia 4 października 2024 r. (wielka izba), Komisja i Rada/Front
Polisario (C-778/21 P i C-798/21 P, [EU:C:2024:833](#))**

Odwołanie – Działania zewnętrzne – Umowy międzynarodowe – Umowa o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim – Decyzja w sprawie zawarcia tej umowy i protokołu wykonawczego do niej – Twierdzenia dotyczące naruszeń prawa międzynarodowego ze względu na stosowanie wspomnianej umowy do wód przyległych do Sahary Zachodniej – Skarga o stwierdzenie nieważności – Dopuszczalność – Zdolność sądowa – Legitymacja procesowa czynna – Przesłanka, zgodnie którą sporny środek musi w pewnych przypadkach dotyczyć skarżącego bezpośrednio i indywidualnie – Zasada względnej skuteczności traktatów – Zasada samostanowienia – Terytoria niesamodzielne – Artykuł 73 Karty Narodów Zjednoczonych – Uprawnienia dyskrecjonalne Radu Unii Europejskiej – Międzynarodowe prawo zwyczajowe – Zasady ogólne prawa Unii – Zgoda ludu terytorium niesamodzielnego, któremu przysługuje prawo do samostanowienia jako podmiotowi trzeciemu wobec umowy międzynarodowej

**Wyrok z dnia 4 października 2024 r. (wielka izba), Komisja i Rada/Front
Polisario (C-779/21 P i C-799/21 P, [EU:C:2024:835](#))**

Odwołanie – Działania zewnętrzne – Umowy międzynarodowe – Układ eurośródziemnomorski ustanawiający stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Królestwem Marokańskim, z drugiej strony – Porozumienie dotyczące zmiany protokołów nr 1 i 4 do tego układu – Akt zawarcia – Twierdzenia dotyczące naruszeń prawa międzynarodowego ze względu na stosowanie tego porozumienia do terytorium Sahary Zachodniej – Skarga o stwierdzenie nieważności – Dopuszczalność – Zdolność sądowa – Legitymacja procesowa czynna – Przesłanka, zgodnie którą sporny środek musi w pewnych przypadkach dotyczyć skarżącego bezpośrednio i indywidualnie – Zasada względnej skuteczności traktatów – Zasada samostanowienia – Terytoria niesamodzielne – Artykuł 73 Karty Narodów Zjednoczonych – Uprawnienia dyskrecjonalne Radu Unii Europejskiej – Międzynarodowe prawo zwyczajowe – Zasady ogólne prawa Unii – Zgoda ludu terytorium niesamodzielnego, któremu przysługuje prawo do samostanowienia jako podmiotowi trzeciemu wobec umowy międzynarodowej

Trybunał w składzie wielkiej izby oddalił w dwóch wyrokach, mianowicie w wyroku w sprawach połączonych C-778/21 P i C-798/21 P oraz w wyroku w sprawach połączonych C-779/21 P i C-799/21 P, odwołania wniesione przez Komisję Europejską i Radę Unii Europejskiej od dwóch wyroków Sądu stwierdzających nieważność decyzji Rady zatwierdzających zawarcie umów między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim w następstwie skarg o stwierdzenie nieważności tych decyzji wniesionych przez Front populaire pour la libération de la Saguia el-Hamra i du Rio de Oro (Front Polisario).

Decyzją 2019/217³⁷⁴ Rada zatwierdziła zawarcie porozumienia między Unią a Królestwem Marokańskim dotyczącego zmiany niektórych protokołów do Układu eurośródziemnomorskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Królestwem Marokańskim, z drugiej strony³⁷⁵. Decyzją 2019/441³⁷⁶ Rada zatwierdziła

³⁷⁴ Decyzja Rady (UE) 2019/217 z dnia 28 stycznia 2019 r. w sprawie zawarcia Porozumienia w formie wymiany listów między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim dotyczącego zmiany protokołów nr 1 i 4 do Układu eurośródziemnomorskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Królestwem Marokańskim, z drugiej strony (Dz.U. 2019, L 34, s. 1).

³⁷⁵ Układ eurośródziemnomorski ustanawiający stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Królestwem Maroka, z drugiej strony, podpisany w Brukseli w dniu 26 lutego 1996 r. (Dz.U. 2000, L 70, s. 2).

również zawarcie Umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim, protokołu wykonawczego do niej oraz wymiany listów towarzyszącej umowie, a rozporządzeniem 2019/440 – przydział uprawnień do połowów na podstawie rzeczonych umowy oraz protokołu wykonawczego do niej³⁷⁷. Te dwie decyzje były następstwem wyroku z dnia 21 grudnia 2016 r., Rada/Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973), w którym Trybunał stwierdził między innymi, że układ eurośródziemnomorski o stowarzyszeniu obejmował jedynie terytorium Królestwa Marokańskiego, a nie terytorium niesamodzielne Sahary Zachodniej, oraz wyroku z dnia 27 lutego 2018 r., Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118), w którym Trybunał przyjął zasadniczo podobne rozumowanie w odniesieniu do porozumień w sprawie połowów zawartych z Królestwem Marokańskim w zakresie wód przyległych do Sahary Zachodniej.

Zatwierdzone decyzją 2019/217 porozumienie zmieniało protokoły do układu eurośródziemnomorskiego o stowarzyszeniu dotyczące przepisów mających zastosowanie do przywozu do Unii Europejskiej produktów rolnych, ryb i produktów rybołówstwa pochodzących z Maroka oraz definicji pojęcia „produktów pochodzących” w celu rozszerzenia preferencji taryfowych przyznanych produktom pochodzenia marokańskiego wywożonym do Unii na produkty pochodzące z Sahary Zachodniej wywożone pod kontrolą marokańskich organów celnych. Porozumienie połowowe między Wspólnotą Europejską a Marokiem³⁷⁸ zostało zmienione w celu włączenia do zakresu stosowania tego porozumienia wód przyległych do terytorium Sahary Zachodniej.

W skargach złożonych w 2019 r. na te akty w trzech sprawach Front Polisario/Rada (T-279/19, T-344/19 i T-356/19), Front Polisario zażądał stwierdzenia nieważności zaskarżonych decyzji i spornego rozporządzenia.

W sprawie, w której zapadł wyrok Front Polisario/Rada (T-279/19)³⁷⁹, z jednej strony, oraz w sprawach połączonych, w których zapadł wyrok Front Polisario/Rada (T-344/19 i T-356/19)³⁸⁰, z drugiej strony, Sąd stwierdził nieważność zaskarżonych decyzji i spornego rozporządzenia ze względu na niespełnienie wymogu dotyczącego zgody ludu Sahary Zachodniej. Rada nie uwzględniła bowiem w wystarczającym stopniu wszystkich istotnych okoliczności dotyczących sytuacji Sahary Zachodniej i niesłusznie uznała, że dysponuje zakresem uznania w kwestii przestrzegania wymogu, zgodnie z którym lud tego terytorium powinien wyrazić zgodę na stosowanie spornych porozumień na tym terytorium jako podmiot trzeci wobec spornych porozumień zgodnie z zasadą względnej skuteczności traktatów w związku z zasadą samostanowienia.

Zarówno Rada, jak i Komisja wniosły do Trybunału odwołanie od tych wyroków.

³⁷⁶ Decyzja Rady (UE) 2019/441 z dnia 4 marca 2019 r. w sprawie zawarcia Umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim, protokołu wykonawczego do niej oraz wymiany listów towarzyszącej umowie (Dz.U. 2019, L 77, s. 4).

³⁷⁷ Rozporządzenie Rady (UE) 2019/440 z dnia 29 listopada 2018 r. w sprawie przydziału uprawnień do połowów na podstawie Umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim oraz protokołu wykonawczego do niej (Dz.U. 2019, L 77, s. 1, zwane dalej „zaskarżonym rozporządzeniem”).

³⁷⁸ Porozumienie o partnerstwie w sektorze rybołówstwa pomiędzy Wspólnotą Europejską a Królestwem Maroka (Dz.U. 2006, L 141, s. 4).

³⁷⁹ Wyrok z dnia 29 września 2021 r., Front Polisario/Rada (T-279/19, [EU:T:2021:639](#)).

³⁸⁰ Wyrok z dnia 29 września 2021 r., Front Polisario/Rada (T-344/19 i T-356/19, [EU:T:2021:640](#)).

Ocena Trybunału

1. W przedmiocie dopuszczalności skarg o stwierdzenie nieważności wniesionych do Sądu przez Front Polisario

a) W przedmiocie zdolności sądowej Frontu Polisario

W pierwszej kolejności Trybunał przypomniął, że każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść, na pewnych warunkach, 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. Jednakże Trybunał uznał już zdolność sądową podmiotów przed sądami Unii niezależnie od kwestii ich utworzenia jako osoby prawnej prawa wewnętrznego.

Front Polisario jest samozwańczym ruchem wyzwoleniczym, który powstał w celu prowadzenia walki o niezależność od Królestwa Marokańskiego niesamodzielnego terytorium Sahary Zachodniej oraz o utworzenie suwerennego państwa saharyjskiego. Skoro ów ruch zmierza właśnie – w oparciu o wykonywanie prawa do samostanowienia ludu Sahary Zachodniej – do ustanowienia państwowego porządku prawnego dla tego terytorium, w celu uznania jego zdolności sądowej przed sądami Unii nie można wymagać, aby został on utworzony jako osoba prawna zgodnie z określonym krajowym porządkiem prawnym. Ponadto Front Polisario jest jednym z uprawnionych partnerów do rozmowy w ramach procesu prowadzonego w celu określenia przyszłości Sahary Zachodniej pod egidą Rady Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ), której decyzje wiążą wszystkie państwa członkowskie i instytucje Unii. Wynika z tego, że Front Polisario, który utrzymuje także dwustronne stosunki prawne na szczeblu międzynarodowym, stanowi wystarczający byt prawny, aby posiadać zdolność sądową przed sądami Unii³⁸¹. W konsekwencji Trybunał uznał, że Sąd mógł, nie naruszając prawa, stwierdzić, iż Front Polisario posiada zdolność sądową przed sądami Unii w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE.

b) W przedmiocie legitymacji procesowej Frontu Polisario

W drugiej kolejności Trybunał zbadał legitymację procesową Frontu Polisario. Jeśli chodzi o kwestię, czy decyzje i sporne rozporządzenie dotyczą Frontu Polisario bezpośrednio, Trybunał przypomniął przede wszystkim dwie przesłanki, które muszą być spełnione kumulatywnie w tym celu, a mianowicie, po pierwsze, by zaskarżony akt wywierał bezpośredni wpływ na sytuację prawną danej osoby, a po drugie, by nie pozostawiał on żadnego uznania swoim adresatom, których obowiązkiem jest go wykonać.

Trybunał uznał w tym względzie, że poprzez wniesione do Sądu skargi o stwierdzenie nieważności Front Polisario zmierzał do zapewnienia ochrony prawa do samostanowienia ludu Sahary Zachodniej³⁸² i że w związku z tym to w świetle skutków zaskarżonych aktów, a tym samym spornych umów, w zakresie sytuacji prawnej tego ludu należy zbadać, czy zaskarżone akty dotyczą Frontu Polisario bezpośrednio.

Trybunał przypomniął, że chociaż Front Polisario nie został oficjalnie uznany za wyłącznego przedstawiciela ludu Sahary Zachodniej, jest on, zgodnie z rezolucjami najwyższych organów ONZ, uprzywilejowanym partnerem do rozmowy w celu określenia przyszłego statusu Sahary Zachodniej. Te szczególne okoliczności pozwalają uznać, że Front Polisario może zakwestionować przed sądem Unii zgodność z prawem aktu Unii, który wywiera bezpośredni wpływ na sytuację prawną tego ludu.

³⁸¹ Trybunał wyjaśnił w tym względzie, że kwestia, czy podmiot ten może zgodnie z prawem reprezentować interesy ludu Sahary Zachodniej, dotyczy jego legitymacji procesowej w ramach skargi o stwierdzenie nieważności spornej decyzji, a nie jego zdolności sądowej przed sądem Unii.

³⁸² Zobacz wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., Rada/Front Polisario (C-104/16 P, [EU:C:2016:973](#), pkt 88, 91, 105).

W tym względzie sporne akty, a w konsekwencji sporne umowy, spełniają, poprzez wpływ, jaki wywierają na prawo ludu Sahary Zachodniej do samostanowienia, przesłankę prawną, zgodnie z którą decyzja będąca przedmiotem skargi musi dotyczyć osoby fizycznej lub prawnej bezpośrednio. Biorąc pod uwagę art. 73 Karty Narodów Zjednoczonych i zasadę skutecznej ochrony sądowej, ową przesłankę należy oceniać w niniejszej sprawie w odniesieniu do sytuacji prawnej ludu Sahary Zachodniej, który jest reprezentowany do celów niniejszych spraw przez Front Polisario.

Decyzja w sprawie zawarcia umowy międzynarodowej stanowi ponadto w wewnętrznym porządku prawnym Unii akt ostateczny wyrażający wolę Unii związania się tą umową. Trybunał, który nie jest właściwy do stwierdzenia nieważności umowy międzynarodowej, przypomniał, że decyzja ta stanowi akt zaskarżalny. Natomiast wbrew twierdzeniom niektórych stron powiadomienie drugiej umawiającej się strony o zatwierdzeniu takiej umowy stanowi środek wykonawczy, który co do zasady należy uznać za akt, który nie podlega zaskarżeniu.

Trybunał wywnioskował z tego, że sporne decyzje dotyczyły Frontu Polisario bezpośrednio i że Sąd nie naruszył prawa w tym zakresie.

Co się tyczy indywidualnego oddziaływania na Front Polisario, Trybunał również potwierdził przyjęte przez Sąd podejście, zgodnie z którym w świetle okoliczności, które doprowadziły do sformułowania wniosku o bezpośrednim oddziaływaniu, należy uznać, że sporne decyzje dotyczą go indywidualnie. Trybunał stwierdził w tym względzie, że sporna decyzja dotyczy ludu Sahary Zachodniej, reprezentowanego przez Front Polisario, indywidualnie, ponieważ wyraźne włączenie terytorium Sahary Zachodniej do zakresu stosowania spornych umów, które wiążą Unię na mocy spornych decyzji, zmienia sytuację prawną tego ludu ze względu na jego status podmiotu prawa do samostanowienia w odniesieniu do tego terytorium, jako że ów status odróżnia go od wszelkich innych osób lub podmiotów, w tym od wszelkich innych podmiotów prawa międzynarodowego.

2. W przedmiocie zgody ludu Sahary Zachodniej na sporne umowy i zakresu przeprowadzonej przez Sąd kontroli sądowej

Zgodnie ze spornymi decyzjami Unia zatwierdziła omawiane umowy po tym, jak Komisja we współpracy z Europejską Służbą Działań Zewnętrznych podjęła „wszystkie rozsądne i możliwe działania mające na celu odpowiedni udział odnośnej ludności, aby zapewnić jej zgodę na [te umowy]”³⁸³. Trybunał wskazał jednak w tym względzie, że większość obecnej ludności Sahary Zachodniej nie należy do ludu, któremu przysługuje prawo do samostanowienia, a mianowicie ludu Sahary Zachodniej, który w dużej mierze został przesiedlony. Dodał on, że istnieje różnica między pojęciem „ludności” terytorium niesamodzielnego a pojęciem „ludu” tego terytorium. To ostatnie pojęcie oznacza jednostkę polityczną, której przysługuje prawo do samostanowienia, podczas gdy pojęcie „ludności” dotyczy mieszkańców danego terytorium.

Trybunał przypomniał następnie, że zgodnie z zasadą ogólnego prawa międzynarodowego względnej skuteczności traktatów traktaty nie mogą szkodzić ani przynosić korzyści podmiotom trzecim. W tym względzie wprowadzenie umowy w życie może mieć wpływ na podmiot trzeci w przypadku włączenia do jej zakresu stosowania terytorium, w stosunku do którego wspomniany podmiot trzeci jest suwerenem lub korzysta z prawa do samostanowienia. W związku z tym lud Sahary Zachodniej powinien wyrazić zgodę na wprowadzenie w życie na terytorium Sahary Zachodniej umowy międzynarodowej między Unią a Królestwem Marokańskim³⁸⁴. Trybunał podkreślił, że działania Unii na arenie międzynarodowej powinny między innymi przyczyniać się do ścisłego przestrzegania

³⁸³ Motyw 10 decyzji 2019/217 i motyw 11 decyzji 2019/441.

³⁸⁴ Zobacz wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., Rada/Front Polisario (C-104/16 P, [EU:C:2016:973](#), pkt 106).

i rozwoju prawa międzynarodowego, w szczególności zasad Karty Narodów Zjednoczonych³⁸⁵, wobec czego brak zgody ludu Sahary Zachodniej na wspomniane umowy, których stosowanie rozciąga się na terytorium Sahary Zachodniej lub na wody do niego przyległe, może mieć wpływ na ważność aktów Unii dotyczących zawarcia tych umów.

3. *W przedmiocie konieczności uzyskania zgody ludu Sahary Zachodniej i uznania Frontu Polisario za podmiot, do którego należy wyrażenie tej zgody*

Trybunał zauważył przede wszystkim, że Sąd naruszył prawo, gdy stwierdził, iż sporne umowy, przyznając władzom marokańskim pewne kompetencje, których wykonanie jest przewidziane na terytorium Sahary Zachodniej, skutkują nałożeniem obowiązku na lud Sahary Zachodniej³⁸⁶. Choć bowiem wprowadzenie w życie spornych umów oznacza, że działania władz marokańskich dokonywane na terytorium Sahary Zachodniej wywierają skutki prawne zmieniające sytuację prawną ludu tego terytorium, to okoliczność ta nie pozwala jednak uznać, iż wspomniane umowy tworzą obowiązki prawne ciążące na tym ludzie jako na podmiocie prawa międzynarodowego. W tym względzie sporne umowy nie oznaczają uznania przez Unię podnoszonej suwerenności Maroka nad Saharą Zachodnią. Podobnie lud Sahary Zachodniej nie jest na przykład adresatem upoważnień do połowów ani innych aktów administracyjnych wydanych przez władze marokańskie w ramach stosowania Umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów między Unią Europejską a Królestwem Marokańskim, które byłby zobowiązany uznać, ani środków przyjętych w odniesieniu do nich przez organy Unii i państw członkowskich. Trybunał uznał zatem, że Sąd oparł się na błędnym założeniu, gdy stwierdził, iż wyrażenie zgody ludu Sahary Zachodniej na sporną umowę powinno być wyraźne.

Trybunał zauważył jednak, że międzynarodowe prawo zwyczajowe nie przewiduje szczególnej formy wyrażenia przez podmiot trzeci zgody na umowę, która przyznaje mu prawo³⁸⁷, i nie wyklucza możliwości wyrażenia takiej zgody w sposób dorozumiany w pewnych okolicznościach. Wobec tego można domniemywać istnienia zgody ludu terytorium niesamodzielnego na umowę międzynarodową, w stosunku do której ma on status podmiotu trzeciego i której stosowanie jest przewidziane na terytorium, do którego odnosi się jego prawo do samostanowienia, o ile spełnione są dwie przesłanki. Po pierwsze, rozpatrywana umowa nie powinna tworzyć obowiązku ciążącego na tym ludzie. Po drugie, powinna ona w szczególności przewidywać, że sam dany lud uzyskuje określoną, konkretną, istotną i weryfikowalną korzyść wynikającą z eksploatacji zasobów naturalnych tego terytorium i proporcjonalną do zakresu tej eksploatacji. Rozpatrywana umowa powinna również przewidywać mechanizm regularnej kontroli pozwalający na sprawdzenie rzeczywistego charakteru korzyści przyznanej danemu ludowi. Spełnienie tych przesłanek jest konieczne w celu zapewnienia zgodności takiej umowy z wynikającą z art. 73 Karty Narodów Zjednoczonych i usankcjonowaną w międzynarodowym prawie zwyczajowym zasadą nadrzędności interesów ludów terytoriów niesamodzielných.

Jeśli te dwie przesłanki zostały spełnione, zgodę danego ludu należy uznać za uzyskaną. W konsekwencji okoliczność, że ruch, który prezentuje się jako uprawniony przedstawiciel tego ludu, sprzeciwia się tej umowie, nie może jako taka wystarczyć do podważenia istnienia takiej zgody. To domniemanie może jednak zostać obalone, o ile uprawnieni przedstawiciele wspomnianego ludu

³⁸⁵ Artykuł 3 ust. 5 i art. 21 ust. 1 TUE.

³⁸⁶ Wyroki: z dnia 29 września 2021 r., Front Polisario/Rada (T-279/19, [EU:T:2021:639](#), pkt 322, 323); z dnia 29 września 2021 r., Front Polisario/Rada (T-344/19 i T-356/19, [EU:T:2021:640](#), pkt 318).

³⁸⁷ Zobacz wyrok Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej z dnia 7 czerwca 1932 r. w sprawie „Zones Franches de la Haute-Savoie i du Pays de Gex” (Recueil CPJ 1927, seria A/B, nr 46, s. 148).

udowodnią, że system korzyści przyznanych temu ludowi przez daną umowę czy też mechanizm regularnej kontroli, z którym ma być związany, nie spełniają rzeczonych przesłanek.

W niniejszej sprawie Trybunał stwierdził, że chociaż sporne umowy zmieniają sytuację prawną ludu Sahary Zachodniej w prawie Unii w świetle prawa do samostanowienia, którym on dysponuje, to nie tworzą jednak obowiązków prawnych ciążących na tym ludzie jako na podmiocie prawa międzynarodowego. Pierwsza z dwóch przesłanek jest zatem spełniona.

W odniesieniu do drugiej przesłanki Trybunał stwierdził, że korzyść na rzecz ludu Sahary Zachodniej, posiadająca cechy wymienione powyżej, w sposób oczywisty nie występuje w spornych umowach. Wyjaśnił on ponadto, że gdyby umowa miała w przyszłości przynosić korzyści ludowi Sahary Zachodniej zgodnie ze wspomnianymi wymogami, możliwość osiągnięcia korzyści z tej umowy również przez ogół mieszkańców tego terytorium nie mogłaby stanąć na przeszkodzie stwierdzeniu domniemanej zgody tego ludu.

4. W przedmiocie możliwości powołania się na prawo międzynarodowe

Trybunał przypomniał, że Unia ma obowiązek wykonywania swoich kompetencji z poszanowaniem prawa międzynarodowego i że w związku z tym jest on właściwy, w ramach skargi o stwierdzenie nieważności, do oceny zgodności umowy międzynarodowej zawartej przez Unię z normami prawa międzynarodowego. Zgodnie z traktatami owe normy są wiążące dla Unii, a sprawowana przez Trybunał kontrola ważności aktu, na mocy którego Unia zawarła taką umowę międzynarodową, może dotyczyć zgodności z prawem tego aktu w świetle samej treści danej umowy międzynarodowej³⁸⁸. Sąd mógł zatem słusznie uznać, że można się powołać na zasadę samostanowienia i zasadę względnej skuteczności traktatów w ramach kontroli ważności spornych decyzji.

Wnioski

Ponieważ Trybunał nie uwzględnił żadnego z zarzutów podniesionych na poparcie odwołań wniesionych przez Radę i Komisję, oddalił on je w całości.

5. W przedmiocie utrzymania w mocy skutków spornych decyzji w przypadku oddalenia odwołań wniesionych przez Radę i Komisję

W sprawach połączonych C-778/21 P i C-798/21 P w zaskarżonym wyroku utrzymano w mocy skutki spornej decyzji do czasu ogłoszenia niniejszego wyroku. Ponieważ protokół wykonawczy do rozpatrywanej umowy wygaś w dniu 17 lipca 2023 r., a sama umowa w sprawie połowów nie zezwala statkom Unii na dostęp do danego „obszaru połowowego”, Trybunał uznał, że żądania ewentualne Komisji i Rady dotyczące utrzymania w mocy skutków spornej decyzji stały się bezprzedmiotowe.

W sprawach połączonych C-779/21 P i C-799/21 P porozumienie zawarte na mocy spornej decyzji weszło w życie w dniu 19 lipca 2019 r. Ponieważ stwierdzenie nieważności tej decyzji, bez utrzymania w mocy przez ograniczony okres jej skutków, mogłoby wywołać poważne negatywne konsekwencje dla działań zewnętrznych Unii i podważyć pewność prawa zobowiązań międzynarodowych, na które wyraziła ona zgodę i które wiążą instytucje i państwa członkowskie, Trybunał postanowił utrzymać w mocy skutki owej decyzji przez okres dwunastu miesięcy od dnia ogłoszenia wyroku.

³⁸⁸ Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., *Western Sahara Campaign UK* (C-266/16, [EU:C:2018:118](#), pkt 47–51).

XX. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa

1. Środki ograniczające

Wyrok z dnia 5 września 2024 r., Jemerak (C-109/23, [EU:C:2024:681](#))

Odesłanie prejudycjalne – Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa – Środki ograniczające w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie – Rozporządzenie (UE) nr 833/2014 – Artykuł 5n ust. 2 i 6 – Zakaz świadczenia, bezpośrednio lub pośrednio, usług doradztwa prawnego na rzecz rządu Rosji bądź osób prawnych, podmiotów lub organów z siedzibą w Rosji – Wyjątek dotyczący świadczenia usług, które są absolutnie niezbędne do zapewnienia dostępu do postępowań sądowych, administracyjnych lub arbitrażowych w państwie członkowskim – Nadanie umowie sprzedaży nieruchomości charakteru urzędowego i wykonanie tej umowy przez notariusza – Pomoc tłumacza ustnego przy takim nadawaniu czynności prawnej lub dokumentowi charakteru urzędowego

Trybunał, do którego Landgericht Berlin (sąd krajowy w Berlinie, Niemcy) zwrócił się w trybie prejudycjalnym, orzekł w przedmiocie zakresu stosowania zakazu świadczenia usług doradztwa prawnego osobom prawnym z siedzibą w Rosji, przewidzianego w art. 5n ust. 2 rozporządzenia nr 833/2014³⁸⁹, zmienionego rozporządzeniem 2022/1904³⁹⁰, dotyczącego środków ograniczających przyjętych przez Radę Unii Europejskiej w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie.

GM i ON, obywatele niemieccy, zamierzali nabyć nieruchomość mieszkalną położoną w Berlinie (Niemcy) i należącą do spółki Visit-Moscow Ltd, będącą osobą prawną z siedzibą w Rosji. W celu przeprowadzenia transakcji GM, ON i Visit-Moscow zwrócili się do PR, notariusza prowadzącego działalność w Niemczech, o sporządzenie umowy sprzedaży w formie aktu notarialnego, a następnie doprowadzenie do jej wykonania. W 2022 r. PR odmówił jednak nadania umowie sprzedaży charakteru urzędowego z uwagi na ryzyko naruszenia przez tę czynność zakazu ustanowionego w art. 5n ust. 2 rozporządzenia nr 833/2014. Nie uwzględnivszy przedstawionego przez GM, ON i Visit-Moscow wniosku o ponowne rozważenie owej odmowy, PR przekazał zażalenie na odmowę, wniesione przez wyżej wymienionych, do sądu krajowego w Berlinie, który skierował do Trybunału kilka pytań prejudycjalnych w tym przedmiocie.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał wskazał, że wyrażenie „doradztwo prawne” oznacza ogólnie, zgodnie z jego zwyczajowym znaczeniem w języku potocznym, wydanie opinii dotyczącej danej kwestii prawnej. Wyrażenie to, użyte w art. 5n ust. 2 rozporządzenia nr 833/2014 w połączeniu z wyrazem „usługi”, odnosi się zatem do prowadzenia działalności o charakterze gospodarczym, opartej na relacji pomiędzy świadczącym usługi a jego klientem, która to działalność ma na celu wydawanie opinii prawnych i polega na wydawaniu przez świadczącego usługi opinii w kwestiach prawnych osobom, które się o nie zwracają.

³⁸⁹ Rozporządzenie Rady (UE) nr 833/2014 z dnia 31 lipca 2014 r. dotyczące środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.U. 2014, L 229, s. 1).

³⁹⁰ Rozporządzenie Rady (UE) 2022/1904 z dnia 6 października 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 833/2014 dotyczącego środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.U. 2022, L 259 I, s. 3).

Takie rozumienie wyrażenia „usług doradztwa prawnego” potwierdza motyw 19 rozporządzenia 2022/1904. Po pierwsze, odnosi się on do relacji pomiędzy świadczącym usługi a jego klientem i opisuje rolę owego świadczącego usługi w zakresie, w jakim pomaga i doradza on swojemu klientowi – w interesie tego ostatniego – w kwestii aspektów prawnych transakcji tego klienta ze stronami trzecimi. Po drugie, wspomina on o czynnościach dodatkowych, polegających na „przygotowaniu, sporządzaniu i weryfikacji dokumentów prawnych”.

Zatem czynności, o których mowa w ramach pojęcia „usług doradztwa prawnego” w rozumieniu art. 5n ust. 2 rozporządzenia 833/2014, wyraźnie odróżniają się od czynności, które mogą wykonywać organy publiczne. Owe organy publiczne nie mają bowiem za zadanie świadczenia usług polegających na wydawaniu jednostkom opinii w przedmiocie kwestii prawnych w celu wspierania lub obrony ich partykularnych interesów.

W niniejszej sprawie Trybunał stwierdził, że w ramach nadawania charakteru urzędowego umowie sprzedaży nieruchomości notariusz wydaje się działać nie w celu wspierania partykularnych interesów jednej lub drugiej zainteresowanej strony bądź też obu tych stron, lecz w sposób bezstronny, z jednakowym dystansem do rzeczonych stron i ich odpowiednich interesów, wyłącznie w interesie prawa i pewności prawa. Tym samym, w świetle szczególnych zasad procedury nadawania przez notariusza charakteru urzędowego czynnościom prawnym i skutków prawnych wywoływanych przez czynności, którym nadano charakter urzędowy w niemieckim porządku prawnym, owo uregulowane w prawie niemieckim nadanie przez notariusza charakteru urzędowego umowie sprzedaży nieruchomości – należącej do osoby prawnej z siedzibą w Rosji – nie wchodzi w zakres pojęcia „usług doradztwa prawnego”, o których mowa w art. 5n ust. 2 rozporządzenia 833/2014, a tym samym – w zakres stosowania przewidzianego w lit. b) tego przepisu zakazu świadczenia takich usług takiej osobie prawnej.

Trybunał zauważył w tym względzie, że gdyby art. 5n ust. 2 rzeczono rozporządzenia należało interpretować przeciwnie, prowadziłoby to do niespójności, po pierwsze, w stosowaniu tego rozporządzenia, a po drugie, pomiędzy rzeczonym rozporządzeniem a rozporządzeniem nr 269/2014³⁹¹.

Transakcje dotyczące nieruchomości położonych na terytorium Unii i należących do osób prawnych z siedzibą w Rosji są bowiem nadal dozwolone zgodnie z rozporządzeniem nr 833/2014. Jednak w praktyce transakcje te mogłyby zostać wstrzymane w niektórych państwach członkowskich, w których nadanie przez notariusza umowie sprzedaży nieruchomości charakteru urzędowego stanowi decydujący warunek zbycia takiej nieruchomości – i to niezależnie od kwestii, czy owe osoby prawne są objęte zakazem rozporządzania swoim mieniem zgodnie z rozporządzeniem nr 269/2014.

Otóż takie zróżnicowanie między państwami członkowskimi skutków zakazu ustanowionego w art. 5n ust. 2 rozporządzenia nr 833/2014, w zależności od krajowego systemu notarialnego, nie mogło być zamierzone przez prawodawcę Unii.

Ponadto, przyjęta wykładnia nie jest sprzeczna z celem rozporządzenia nr 833/2014 ani z celem rozporządzenia nr 269/2014.

Przed wszystkim ani z decyzji 2022/1909³⁹², ani z rozporządzenia nr 833/2014 lub rozporządzenia 2022/1904 nie wynika, że poprzez wprowadzenie zakazu świadczenia usług doradztwa prawnego

³⁹¹ Rozporządzenie Rady (UE) nr 269/2014 z dnia 17 marca 2014 r. w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających (Dz.U. 2014, L 78, s. 6).

³⁹² Decyzja Rady (WPZiB) 2022/1909 z dnia 6 października 2022 r. w sprawie zmiany decyzji 2014/512/WPZiB dotyczącej środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.U. 2022, L 259 I, s. 122).

Rada dążyła do tego, aby osoby prawne z siedzibą w Rosji mogły zostać pozbawione w niektórych państwach członkowskich możliwości rozporządzania swoimi nieruchomościami.

Dalej, celem leżącym u podstaw zakazu ustanowionego w art. 5n ust. 2 rozporządzenia nr 833/2014 było utrudnienie rosyjskim osobom prawnym działającym na terytorium Unii dalszego prowadzenia przez nie działalności handlowej na tym terytorium i wpłynięcie w ten sposób na rosyjską gospodarkę. Otóż nadanie przez notariusza charakteru urzędowego umowie sprzedaży nieruchomości należącej do osoby prawnej z siedzibą w Rosji nie jest sprzeczne z takim celem.

Wreszcie, nie wydaje się oczywiste, w jaki sposób nadanie przez notariusza charakteru urzędowego umowie sprzedaży nieruchomości należącej do osoby prawnej z siedzibą w Rosji mogłoby z założenia i ogólnie przyczynić się do obchodzenia przyjętych środków ograniczających.

W drugiej kolejności Trybunał podkreślił, że do sądu odsyłającego będzie należało ustalenie, w odniesieniu do osobna do każdej z czynności, którą notariusz podejmuje w celu wykonania takiej umowy sprzedaży, czy wiążą się one ze świadczeniem stronom przez notariusza doradztwa prawnego w rozumieniu wcześniej przyjętej wykładni pojęcia „usług doradztwa prawnego”.

W ostatniej kolejności, co się tyczy kwestii, czy świadczenie przez tłumacza ustnego usług z zakresu tłumaczeń podczas nadawania dokumentowi charakteru urzędowego przez notariusza jest świadczeniem usług doradztwa prawnego w rozumieniu art. 5n ust. 2 rozporządzenia 833/2014, to biorąc pod uwagę, że zawód tłumacza ustnego nie ma charakteru prawniczego, Trybunał wskazał, że świadczenia te nie mogą stanowić elementu „doradztwa prawnego”, nawet jeśli świadczenie danych usług polega na udzieleniu pomocy zawodowemu prawnikowi działającemu w danej dziedzinie prawa. Zresztą nie wydaje się oczywiste, by nadanie przez niemieckiego notariusza charakteru urzędowego umowie sprzedaży nieruchomości położonej w Niemczech i należącej do osoby prawnej z siedzibą w Rosji wchodziło w zakres stosowania ustanowionego w art. 5n ust. 2 rozporządzenia nr 833/2014 zakazu świadczenia usług doradztwa prawnego. Wynika z tego, że poprzez świadczenie usług z zakresu tłumaczeń w ramach procedury nadania takiemu aktowi charakteru urzędowego – w celu udzielenia pomocy przedstawicielowi owej osoby prawnej, który nie zna w wystarczającym stopniu języka procedury nadawania dokumentowi charakteru urzędowego – tłumacz ustny nie świadczy „usług doradztwa prawnego”, w rozumieniu tego przepisu, takiej osobie prawnej.

**Wyrok z dnia 10 września 2024 r. (wielka izba), Neves 77 Solutions (C-351/22,
[EU:C:2024:723](#))**

Odesłanie prejudycjalne – Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (WPZiB) – Środki ograniczające w związku z działaniami Federacji Rosyjskiej destabilizującymi sytuację w Ukrainie – Decyzja 2014/512/WPZiB – Artykuł 2 ust. 2 lit. a) – Właściwość Trybunału – Artykuł 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE – Artykuł 275 TFUE – Artykuł 215 TFUE – Artykuł 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Prawo własności – Zasady pewności prawa i legalności kar – Usługi pośrednictwa związane ze sprzętem wojskowym – Zakaz świadczenia takich usług – Brak powiadomienia właściwych organów krajowych – Wykroczenie administracyjne – Grzywna – Automatyczny przepadek kwot otrzymanych jako świadczenie wzajemne w ramach zakazanej transakcji

Trybunał, do którego z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zwrócił się Tribunalul București (sąd okręgowy w Bukareszcie, Rumunia), sprecyzował zakres ograniczeń swojej właściwości w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB)³⁹³. Ponadto Trybunał orzekł w przedmiocie zakazu stosowania zakazu świadczenia usług pośrednictwa związanych ze sprzętem

³⁹³ Ograniczenia te wprowadzono w art. 24 ust. 1 TUE i w art. 275 ust. 1 TFUE.

wojskowym, przewidzianego w art. 2 ust. 2 lit. a) decyzji 2014/512/WPZiB³⁹⁴ dotyczącej środków ograniczających przyjętych przez Radę Unii Europejskiej w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie.

Głównym przedmiotem działalności rumuńskiej spółki Neves 77 Solutions SRL (zwanej dalej „Neves”) jest pośrednictwo w sprzedaży produktów z branży lotniczej.

W 2019 r. Neves zawarła z ukraińską spółką SFTE Spetstechnoexport (zwaną dalej „SFTE”) umowę przekazania praw własności do 32 radiostacji nadawczo-odbiorczych, które miały zostać dostarczone do Zjednoczonych Emiratów Arabskich. Po nabyciu od portugalskiej spółki owych radiostacji, z których 20 zostało wyprodukowanych w Rosji i wyeksportowanych do Zjednoczonych Emiratów Arabskich, Neves przekazała je, na żądanie SFTE, spółce indyjskiej.

Uznawszy między innymi, iż owa transakcja pośrednictwa naruszyła art. 2 ust. 2 lit. a) decyzji 2014/512, rumuńska administracja podatkowa sporządziła w 2020 r. protokół stwierdzający wykroczenie administracyjne, w którym nałożyła na Neves grzywnę i orzekła przepadek kwot otrzymanych jako świadczenie wzajemne w ramach tej transakcji.

Neves wniosła skargę o stwierdzenie nieważności wspomnianego protokołu do Judecătoria Sectorului 1 Bucureşti (sądu pierwszej instancji dla rejonu 1 w Bukareszcie, Rumunia), który oddalił tę skargę. Neves złożyła następnie do sądu okręgowego w Bukareszcie, będącego sądem odsyłającym, apelację od tego orzeczenia.

Ocena Trybunału

Co się tyczy właściwości Trybunału do dokonania wykładni art. 2 ust. 2 lit. a) decyzji 2014/512, Trybunał stwierdził przede wszystkim, że przepis ten ustanawia środek ograniczający o charakterze generalnym, stanowiący podstawę dla sankcji krajowej. O ile właściwość Trybunału nie znajduje żadnego ograniczenia w przypadku rozporządzenia przyjętego na podstawie art. 215 TFUE i wdrażającego stanowiska Unii przyjęte w kontekście WPZiB, o tyle przewidziany w owym art. 2 ust. 2 lit. a) zakaz świadczenia usług pośrednictwa nie był wdrożony rozporządzeniem w chwili zaistnienia okoliczności faktycznych rozpatrywanych w postępowaniu głównym.

Jednak w pierwszej kolejności, w ramach kontroli przestrzegania art. 40 akapit pierwszy TUE³⁹⁵, do Trybunału należy czuwanie w szczególności nad tym – jeśli chodzi o wdrożenie art. 215 TFUE – aby Rada nie mogła obchodzić jurysdykcji Trybunału w odniesieniu do rozporządzenia wydanego na podstawie tego przepisu. W tym względzie z jasnego brzmienia art. 215 ust. 1 TFUE wynika, że na Radzie spoczywa obowiązek przyjęcia niezbędnych środków w celu nadania skuteczności decyzji WPZiB określającej stanowisko Unii dotyczące zerwania lub ograniczenia stosunków gospodarczych i finansowych z państwem trzecim. Instytucji tej przysługuje zatem – w sytuacji objętej owym ust. 1 – kompetencja związana.

W drugiej kolejności, przewidziana w traktatach możliwość zwrócenia się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie rozporządzenia przyjętego na podstawie art. 215 ust. 1 TFUE powinna przysługiwać w odniesieniu do wszystkich przepisów, które Rada powinna była włączyć do takiego rozporządzenia i które stanowią podstawę nałożenia krajowej sankcji na osoby trzecie. Wykładnia ta pozwala zapewnić nie tylko jednolite stosowanie prawa Unii

³⁹⁴ Decyzja Rady 2014/512/WPZiB z dnia 31 lipca 2014 r. dotycząca środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.U. 2014, L 229, s. 13), zmieniona decyzją Rady 2014/659/WPZiB z dnia 8 września 2014 r. (Dz.U. 2014, L 271, s. 54).

³⁹⁵ Zgodnie z art. 40 akapit pierwszy TUE realizacja WPZiB nie narusza stosowania procedur oraz odpowiedniego zakresu uprawnień instytucji przewidzianych w traktatach do wykonywania kompetencji Unii, o których mowa w art. 3–6 traktatu FUE.

przez sądy krajowe, lecz także spójność systemu ochrony sądowej przewidzianego w prawie Unii. Procedura odesłania prejudycjalnego³⁹⁶, która stanowi kluczowy element systemu sądowego w Unii, jest bowiem istotnym wkładem w ochronę wartości, jaką jest państwo prawne, na której opiera się Unia³⁹⁷.

Zatem Trybunał jest właściwy do dokonania wykładni środka ograniczającego o charakterze generalnym, w sytuacji gdy środek ten powinien być zostać wdrożony przez Radę rozporządzeniem na podstawie art. 215 TFUE i stanowić podstawę sankcji krajowej. Otóż w niniejszej sprawie rozpatrywany zakaz świadczenia usług pośrednictwa ma na celu ograniczenie zdolności podmiotów gospodarczych do dokonywania transakcji objętych zakresem stosowania traktatu FUE³⁹⁸. Można go wykonać na poziomie Unii tylko wtedy, gdy w jego następstwie zostanie przyjęte takie rozporządzenie i gdy mieści się on w zakresie środków niezbędnych do nadania skuteczności decyzji 2014/512 na szczeblu Unii, które to środki Rada powinna była wprowadzić rozporządzeniem nr 833/2014.

Tym samym Trybunał jest właściwy w zakresie udzielenia odpowiedzi na pytania prejudycjalne.

Co do istoty, Trybunał stwierdził w pierwszej kolejności, że zakaz świadczenia usług pośrednictwa ustanowiony w art. 2 ust. 2 lit. a) decyzji 2014/512 ma zastosowanie nawet wówczas, gdy sprzętu wojskowego będącego przedmiotem danej transakcji pośrednictwa nigdy nie przywieziono na terytorium państwa członkowskiego.

W drugiej kolejności Trybunał podkreślił, że rzeczony przepis rozpatrywany w związku z prawem własności potwierdzonym w art. 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”) oraz zasadami pewności prawa i legalności kar nie stoi na przeszkodzie krajowemu środkowi w postaci przepadku w całości mienia pochodzącego z transakcji pośrednictwa, o której mowa w owym art. 2 ust. 2 lit. a), następującego automatycznie w następstwie stwierdzenia przez właściwe organy krajowe naruszenia zakazu dokonywania tej transakcji oraz obowiązku powiadomienia o niej tych organów.

Co się tyczy prawa własności, Trybunał przypominał przede wszystkim orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zwanego dalej „ETPC”), zgodnie z którym środki w postaci przepadku mienia pochodzącego z przestępstwa lub nielegalnych działań bądź konfiskaty narzędzia służącego do popełnienia przestępstwa, które nie należy do osoby trzeciej pozostającej w dobrej wierze, podlegają co do zasady regulacji korzystania z mienia, nawet jeśli ze względu na swój charakter pozbawiają daną osobę jej własności³⁹⁹.

W niniejszej sprawie owo ograniczenie wykonywania prawa własności wydaje się zgodne z zasadą proporcjonalności i w konsekwencji uzasadnione w świetle warunków przewidzianych w art. 52 ust. 1 Karty, czego sprawdzenie należy jednak do sądu odsyłającego. Ograniczenie to jest bowiem przewidziane ustawą⁴⁰⁰ oraz szanuje istotę prawa własności, ponieważ podlega regulacji korzystania

³⁹⁶ Postępowanie prejudycjalne przewidziano w art. 19 ust. 3 lit. b) TUE i w art. 267 TFUE.

³⁹⁷ Zobacz art. 2 TUE oraz art. 21 TUE, do którego odsyła art. 23 TUE dotyczący WPZiB.

³⁹⁸ Handel bronią, sprzętem wojskowym oraz usług, o których mowa w art. 2 ust. 2 lit. a) decyzji 2014/512, wchodzi w zakres owego zakresu stosowania zgodnie z art. 114 i 207 TFUE.

³⁹⁹ Zobacz w szczególności wyroki ETPC: z dnia 24 października 1986 r. w sprawie Agosi przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, CE:ECHR:1986:1024JUD000911880, § 51; z dnia 12 maja 2015 r. w sprawie Gogitidze i in. przeciwko Gruzji, CE:ECHR:2015:0512JUD003686205, § 94; a także z dnia 15 października 2020 r. w sprawie Karapetyan przeciwko Gruzji, CE:ECHR:2020:1015JUD006123312, § 32.

⁴⁰⁰ Środek ten opiera się na Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 202/2008 privind punerea în aplicare a sancțiunilor internaționale (nadzwyczajnym rozporządzeniu rządu nr 202/2008 w sprawie wdrażania sankcji międzynarodowych) z dnia 4 grudnia 2008 r. (*Monitorul Oficial al României*, część I, nr 825 z dnia 8 grudnia 2008 r.) oraz na krajowym wykazie technologii wojskowych i sprzętu wojskowego, o którym mowa w art. 12 wspólnego stanowiska 2008/944 i który ustanowiono, w odniesieniu do Rumunii, w drodze zarządzeń nr 156/2018 i nr 901/2019.

z mienia w rozumieniu art. 17 ust. 1 zdanie trzecie Karty i nie stanowi pozbawienia własności w rozumieniu tego art. 17 ust. 1 zdanie drugie. Ponadto środek ten odpowiada celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię.

Co do zasady proporcjonalności, przypadek całości wynagrodzenia za towary przekazane w wyniku zakazanej transakcji pośrednictwa wydaje się konieczny, aby rzeczywiście i skutecznie zniechęcić podmioty gospodarcze do naruszania zakazu świadczenia usług pośrednictwa związanych ze sprzętem wojskowym. Podobnie automatyczne zastosowanie środka w postaci przypadku jest niezbędne, aby zapewnić pełną skuteczność sankcji. Niemniej w wypadku nałożenia sankcji w postaci przypadku – niezależnie od wyroku skazującego za przestępstwo – ważne jest, zgodnie z orzecznictwem ETPC, by zainteresowany miał możliwość obrony w całym postępowaniu – zarówno przed organami krajowymi, które nałożyły na niego tę sankcję, jak i przed sądami, do których zaskarżono decyzję tych organów, tak aby mogły one przeprowadzić całościową analizę różnych wchodzących w grę interesów⁴⁰¹.

2. Skarga o odszkodowanie i zadośćuczynienie

Wyrok z dnia 10 września 2024 r. (wielka izba), KS i in./Rada i in. (C-29/22 P i C-44/22 P, [EU:C:2024:725](#))

Odwołanie – Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (WPZiB) – Wspólne działanie 2008/124/WPZiB – Misja Unii Europejskiej w zakresie praworządności w Kosowie (Eulex Kosowo) – Skarga o zadośćuczynienie – Krzywda, jaka miała zostać poniesiona z powodu różnych działań i zaniechań Rady Unii Europejskiej, Komisji Europejskiej i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) w ramach realizacji tego wspólnego działania – Niewystarczające dochodzenia w sprawie torturowania, zaginięcia i zabójstwa osób – Właściwość Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej do orzekania w przedmiocie tej skargi – Artykuł 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE – Artykuł 275 TFUE

Uchylając postanowienie Sądu w sprawie KS i KD/Rada i in.⁴⁰² (zwane dalej „zaskarżonym postanowieniem”) w zakresie, w jakim sąd ten uznał się za oczywiście niewłaściwy do rozpoznania skargi wniesionej przez KS i KD ze względu na to, że dotyczyła ona wyborów politycznych lub strategicznych dokonywanych w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB)⁴⁰³, Trybunał, w składzie wielkiej izby, wyjaśnił zakres ograniczenia właściwości sądów Unii w dziedzinie WPZiB, przewidzianego w art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE⁴⁰⁴ i w art. 275 akapit pierwszy TFUE⁴⁰⁵. KS i KD są członkami bliskiej rodziny osób torturowanych, zaginionych lub zabitych w Kosowie w 1999 r. podczas konfliktu, który miał miejsce w tym kraju. W 2008 r. na mocy wspólnego

⁴⁰¹ Zobacz podobnie wyrok ETPC z dnia 15 października 2020 r. w sprawie Karapetyan przeciwko Gruzji, CE:ECHR:2020:1015JUD006123312, § 35.

⁴⁰² Postanowienie z dnia 10 listopada 2021 r., KS i KD/Rada i in., T-771/20, niepublikowane, [EU:T:2021:798](#).

⁴⁰³ Powyższe postanowienie zostało uchylone w zakresie, w jakim skarga wniesiona przez KS i KD dotyczyła w szczególności naruszenia szeregu praw podstawowych oraz niewłaściwego użycia lub nadużycia władzy wykonawczej przez organ i instytucje Unii. W pozostałym zakresie odwołania zostały oddalone.

⁴⁰⁴ Zgodnie z tym postanowieniem „Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie jest właściwy w zakresie [postanowień dotyczących WPZiB], z wyjątkiem właściwości do kontrolowania przestrzegania artykułu 40 [TUE] i do kontroli legalności niektórych decyzji przewidzianych w artykule 275 akapit drugi [TFUE]”.

⁴⁰⁵ Zgodnie z art. 275 TFUE „Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie jest właściwy w zakresie postanowień dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa ani w zakresie aktów przyjętych na ich podstawie. Trybunał jest jednak właściwy w zakresie kontroli przestrzegania artykułu 40 [TUE] oraz orzekania w sprawie skarg wniesionych na warunkach przewidzianych w artykule 263 akapit czwarty [TFUE], dotyczących kontroli legalności decyzji przewidujących środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych przyjętych przez Radę na podstawie tytułu V rozdział 2 traktatu [TUE]”.

działania 2008/124⁴⁰⁶ Unia Europejska ustanowiła misję cywilną w zakresie praworządności w tym państwie trzecim, zwaną Eulex Kosowo, której powierzono między innymi zadanie prowadzenia dochodzeń w sprawie takich przestępstw. W 2009 r. na podstawie tego wspólnego działania Unia utworzyła panel weryfikujący przestrzeganie praw człowieka (Human Rights Review Panel, zwany dalej „HRRP”), którego zadaniem było badanie skarg złożonych w związku z naruszeniami praw człowieka popełnionymi przez Eulex Kosowo w ramach wypełniania jego mandatu.

W następstwie skarg złożonych przez KS i KD HRRP stwierdził w listopadzie 2015 r. i październiku 2016 r. naruszenie szeregu praw podstawowych chronionych europejską konwencją praw człowieka (zwaną dalej „EKPC”) ⁴⁰⁷. W marcu 2017 r. HRRP postanowił o zamknięciu odnośnych spraw, stwierdzając jednocześnie, w każdym przypadku, jedynie częściowe wdrożenie przez szefa Eulex Kosowo skierowanych do niego przez HRRP zaleceń.

W grudniu 2017 r. postanowieniem KS/Rada i in. ⁴⁰⁸ Sąd oddalił, ze względu na oczywisty brak swojej właściwości do jej rozpoznania, skargę wniesioną przez KS przeciwko Radzie Unii Europejskiej, Komisji Europejskiej i Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych (ESDZ), mającą na celu w szczególności „stwierdzenie nieważności lub zmianę wspólnego działania 2008/124” oraz stwierdzenie odpowiedzialności pozaumownej za naruszenie szeregu postanowień EKPC.

W listopadzie 2021 r. zaskarżonym postanowieniem Sąd oddalił z tego samego powodu wniesioną przez KS i KD skargę mającą na celu uzyskanie zadośćuczynienia za krzywdę, jaką KS i KD miały ponieść z powodu różnych działań i zaniechań Rady, Komisji i ESDZ, odnoszących się w szczególności do dochodzeń prowadzonych podczas misji Eulex Kosowo i dotyczących torturowania, zaginięcia i zamordowania członków ich rodzin. KS i KD złożyły w międzyczasie w czerwcu 2021 r. wniosek o przeprowadzenie środków dowodowych, mający na celu przedstawienie pełnej wersji planu operacji (OPLAN) misji Eulex Kosowo od momentu ustanowienia tej misji w 2008 r. W zaskarżonym postanowieniu Sąd stwierdził, między innymi, że u podstaw skargi wniesionej przez KS i KD leżą działania lub zachowania należące do zakresu kwestii politycznych lub strategicznych związanych z określeniem działalności, priorytetów i zasobów Euleksu Kosowo, a także decyzja o ustanowieniu HRRP w ramach tej misji oraz że zgodnie ze wspólnym działaniem 2008/124 ustanowienie misji Eulex Kosowo i jej działania podlegają postanowieniom traktatu UE dotyczącym WPZiB. Ponadto Sąd orzekł w istocie, że zgodnie z art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 akapit pierwszy TFUE Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie jest co do zasady właściwy do orzekania w przedmiocie postanowień dotyczących WPZiB oraz aktów przyjętych na podstawie tych postanowień oraz że wyjątki od tej zasady, przewidziane w tym pierwszym postanowieniu i w owym art. 275 akapit drugi nie miały zastosowania w niniejszej sprawie ze względu na to, że rzeczona skarga nie dotyczyła ani środków ograniczających wobec osób fizycznych lub prawnych w rozumieniu tego ostatniego postanowienia, ani przestrzegania art. 40 TUE ⁴⁰⁹.

Trybunał, do którego KS i KD (sprawa C-29/22 P) oraz Komisja (sprawa C-44/22 P) wniosły dwa odwołania (sprawa C-44/22 P), uchylił w części to postanowienie Sądu i przekazał mu sprawę do

⁴⁰⁶ Wspólne działanie Rady 2008/124/WPZiB z dnia 4 lutego 2008 r. w sprawie misji Unii Europejskiej w zakresie praworządności w Kosowie, EULEX KOSOWO (Dz.U. 2008, L 42, s. 92).

⁴⁰⁷ Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisana w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.

⁴⁰⁸ Postanowienie z dnia 14 grudnia 2017 r., KS/Rada i in., (T-840/16, [EU:T:2017:938](#)).

⁴⁰⁹ Artykuł ów przewiduje: „Realizacja [WPZiB] nie narusza stosowania procedur oraz odpowiedniego zakresu uprawnień instytucji przewidzianych w traktatach do wykonywania kompetencji Unii, o których mowa w artykułach 3–6 [TFUE]. Realizacja polityk, o których mowa w tych artykułach, nie narusza także stosowania procedur oraz odpowiedniego zakresu uprawnień instytucji przewidzianych w traktatach do wykonywania kompetencji Unii na podstawie niniejszego rozdziału”.

ponownego rozpoznania w celu wydania orzeczenia w przedmiocie dopuszczalności, a w stosownym wypadku, co do istoty tej skargi.

Ocena Trybunału

Ponieważ KS i KD oraz Komisja zakwestionowały tę ocenę, Trybunał zbadał zasadność wykładni dokonanej przez Sąd w odniesieniu do tych aspektów.

W przedmiocie wykładni art. 24 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 275 akapit pierwszy TFUE

W celu dokonania wykładni postanowień traktatów przewidujących ograniczenie właściwości sądów Unii w dziedzinie WPZiB Trybunał stwierdził przede wszystkim, że objęcie WPZiB ramami konstytucyjnymi Unii oznacza, że podstawowe zasady porządku prawnego Unii również mają do niej zastosowanie. Wśród nich znajduje się w szczególności poszanowanie państwa prawnego i praw podstawowych, które to wartości wymagają, między innymi, aby organy Unii podlegały kontroli sądowej.

Jednakże w pierwszej kolejności Trybunał zauważył, że zgodnie z art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie pierwsze TUE „[WPZiB] podlega szczególnym zasadom i procedurom”, w tym zasadom ograniczającym właściwość Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w zakresie postanowień dotyczących WPZiB i aktów przyjętych na ich podstawie. Takie zaś ograniczenie można pogodzić zarówno z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”), jak i z art. 6 i 13 EKPC.

W tym względzie, po pierwsze, Trybunał orzekł już, że art. 47 Karty nie może być podstawą przyznania jemu samemu właściwości, w sytuacji gdy właściwości takiej nie przyznają mu traktaty, ani nie może zmienić systemu kontroli sądowej ustanowionego w traktatach, do którego należą przesłanki dopuszczalności skarg bezpośrednich. Ponadto zasady kompetencji powierzonych i równowagi instytucjonalnej mają również zastosowanie w dziedzinie WPZiB. W związku z tym twierdzenie, zgodnie z którym działania lub zaniechania będące przedmiotem skargi danej jednostki naruszają jej prawa podstawowe, nie wystarcza samo w sobie, aby Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uznał się za właściwy do jej rozpoznania. Po drugie Trybunał musi z pewnością dbać o to, aby dokonywana przez niego wykładnia tegoż art. 47, którego akapity pierwszy i drugi odpowiadają art. 6 ust. 1 i art. 13 EKPC, zapewniała poziom ochrony, który nie narusza poziomu ochrony gwarantowanego w tych postanowieniach EKPC zgodnie z ich wykładnią dokonaną przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. Jednakże z jednej strony prawo zagwarantowane w art. 6 ust. 1 EKPC nie ma charakteru bezwzględnego i może podlegać uzasadnionym ograniczeniom. Z drugiej strony ochrona przewidziana w art. 13 EKPC, która gwarantuje istnienie w prawie krajowym środka odwoławczego umożliwiającego powołanie się na prawa i wolności EKPC, tym bardziej nie może być postrzegana jako absolutna, ponieważ kontekst, w jaki wpisuje się zarzucane naruszenie, lub kategoria podnoszonych naruszeń mogą uzasadniać ograniczenie możliwych środków odwoławczych.

W konsekwencji Sąd nie naruszył prawa, stwierdzając w istocie, że ani art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 TFUE z jednej strony⁴¹⁰, ani powołanie się na naruszenia praw podstawowych z drugiej strony nie uzasadniają same w sobie uznania się przez Sąd za właściwy do rozpoznania skargi wniesionej przez KS i KD. Ponadto art. 6 ust. 2 TUE, który przewiduje przystąpienie Unii do EKPC, nie można interpretować w ten sposób, że skutkuje on rozszerzeniem kompetencji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w dziedzinie WPZiB, ponieważ zasady mające zastosowanie do tego przystąpienia przewidują, że umowa o przystąpieniu nie wpływa ani na kompetencje Unii, ani na uprawnienia jej instytucji.

⁴¹⁰ Odczytywane w świetle art. 47 Karty, art. 6 ust. 1 i art. 13 EKPC oraz art. 2, art. 3 ust. 5 oraz art. 6, 19, 21 i 23 TUE.

W drugiej kolejności, co się tyczy w szczególności stosowania art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 TFUE do skarg o stwierdzenie odpowiedzialności pozaumownej Unii, regulowanych przez art. 268 i 340 TFUE, Trybunał zauważył, że ani wyłączny charakter przyznanej Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej właściwości do orzekania w przedmiocie takich skarg, ani autonomia tej kategorii skarg nie mogą skutkować rozszerzeniem granic właściwości przyznanej tej instytucji w traktatach. Artykuł 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 TFUE, które ograniczają właściwość sądów Unii w dziedzinie WPZiB, należy, w odniesieniu do skarg wchodzących w zakres tej dziedziny, postrzegać jako *leges speciales* w stosunku do art. 268 i 340 TFUE. W związku z tym nie można przyjąć, że art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 TFUE nie dotyczą skarg o stwierdzenie odpowiedzialności pozaumownej Unii.

W trzeciej i ostatniej kolejności Trybunał, opierając się na wyroku *Carvalho i in./Parlament i Rada*⁴¹¹, który wyraża zasadę wykładni mającą zastosowanie do wszystkich środków odwoławczych przewidzianych w traktatach, potwierdził również dokonaną przez Sąd wykładnię postanowień traktatów dotyczących właściwości sądu Unii w świetle podstawowego prawa do skutecznej ochrony sądowej w tym znaczeniu, że wspomniane prawo podstawowe nie może prowadzić do pominięcia przesłanek wyraźnie przewidzianych w traktacie FUE.

W przedmiocie powiązania rozpatrywanych działań i zaniechań z wyborami politycznymi lub strategicznymi dokonywanymi w ramach WPZiB i dotyczącymi określania i realizacji WPZiB

Trybunał przypomniał, iż w ramach badania właściwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej do rozpoznania skargi dotyczącej działań lub zaniechań wchodzących w zakres WPZiB należy w pierwszej kolejności zbadać, czy rozpatrywana sytuacja należy do jednego z przypadków przewidzianych w art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i w art. 275 akapit drugi TFUE, w których właściwość ta została wyraźnie uznana⁴¹². Jeżeli tak nie jest, należy w drugiej kolejności ocenić, czy wspomniana właściwość może opierać się na okoliczności, że rozpatrywane działania i zaniechania nie są bezpośrednio związane z wyborami politycznymi lub strategicznymi dokonywanymi przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii w ramach WPZiB, a w szczególności w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO)⁴¹³. Tym samym, o ile Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do oceny zgodności z prawem działań lub zaniechań, które nie są bezpośrednio związane z tymi wyborami politycznymi lub strategicznymi, lub do dokonania ich wykładni, o tyle nie dysponuje on tymi kompetencjami, jeżeli te działania lub zaniechania są bezpośrednio związane z rzeszonymi wyborami politycznymi lub strategicznymi⁴¹⁴.

W tym względzie Trybunał zbadał ocenę, jakiej dokonał Sąd⁴¹⁵, przeprowadzając szczegółową analizę każdego z działań i zaniechań wchodzących w zakres WPZiB, a w szczególności WPBiO, których dotyczyła skarga wniesiona przez KS i KD⁴¹⁶.

⁴¹¹ Wyrok z dnia 25 marca 2021 r., *Carvalho i in./Parlament i Rada* (C-565/19 P, [EU:C:2021:252](#), pkt 69, 78).

⁴¹² Wyroki: z dnia 28 marca 2017 r., *Rosneft* (C-72/15, [EU:C:2017:236](#), pkt 60); z dnia 6 października 2020 r., *Bank Refah Kargaran/Rada* (C-134/19 P, [EU:C:2020:793](#), pkt 27).

⁴¹³ Wynika to z orzecznictwa Trybunału wywodzącego się z pkt 49 wyroku z dnia 12 listopada 2015 r., *Elitaliana/Eulex Kosowo* (C-439/13 P, [EU:C:2015:753](#)), z pkt 55 wyroku z dnia 19 lipca 2016 r., *H/Rada i in.* (C-455/14 P, [EU:C:2016:569](#)), a także z pkt 66 wyroku z dnia 25 czerwca 2020 r., *Satcen/KF* (C-14/19 P, [EU:C:2020:492](#)).

⁴¹⁴ W konsekwencji Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie jest właściwy do oceny legalności lub dokonywania wykładni działań lub zaniechań bezpośrednio związanych z prowadzeniem, określaniem i realizacją WPZiB, a zwłaszcza WPBiO, czyli w szczególności określaniem strategicznych interesów Unii, a także określaniem zarówno działań, jakie mają być prowadzone, i stanowisk, jakie ma zająć Unia, jak i ogólnych wytycznych WPZiB w rozumieniu art. 24–26, 28, 29, 37, 38, 42 i 43 TUE.

⁴¹⁵ Ocena ta znajduje się w pkt 28 i 39 zaskarżonego postanowienia.

W niniejszej sprawie, w pierwszej kolejności, z zaskarżonego postanowienia wynika, że Sąd stwierdził, iż skarga ta nie jest objęta przypadkami, w których postanowienia traktatów wyraźnie przewidują właściwość Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w dziedzinie WPZiB, co zresztą nie zostało zakwestionowane w ramach odwołań. W drugiej kolejności Sąd uznał w istocie, że działania i zaniechania, których dotyczy wspomniana skarga⁴¹⁷, są bezpośrednio związane z tą polityką ze względu na ich polityczny i strategiczny charakter oraz ich związek z określaniem i realizacją WPZiB, w związku z czym stwierdził on brak swojej właściwości do rozpoznania tejże skargi.

W tym względzie Trybunał zauważył, po pierwsze, że środki udostępnione misji WPZiB, a w szczególności misji WPBiO, są bezpośrednio związane, jak słusznie uznał Sąd, z wyborami politycznymi lub strategicznymi dokonywanymi w ramach WPZiB.

Natomiast Sąd naruszył prawo, uznawszy, iż zarzucany brak odpowiedniego personelu należy do kwestii politycznych lub strategicznych, które dotyczą określania i realizacji WPZiB. Zdolność misji Eulex Kosowo do zatrudniania personelu⁴¹⁸ stanowi bowiem akt z zakresu bieżącego zarządzania wpisujący się w ramy wykonywania mandatu wspomnianej misji. Zatem decyzje podjęte przez Eulex Kosowo co do wyboru personelu zatrudnionego przez tę misję nie są bezpośrednio związane z wyborami politycznymi lub strategicznymi dokonywanymi przez wspomnianą misję w ramach WPZiB.

Po drugie, Trybunał doszedł do takiego samego wniosku, że Sąd naruszył prawo, w odniesieniu do braku przepisów przewidujących pomoc prawną w postępowaniach prowadzonych przed HRRP. Ta część skargi wniesionej przez KS i KD dotyczy bowiem przepisów proceduralnych tego panelu, które nie są bezpośrednio związane z wyborami politycznymi lub strategicznymi dokonywanymi w ramach WPZiB.

Podobnie, co się tyczy braku uprawnień wykonawczych przyznanych HRRP lub środków odwoławczych w odniesieniu do naruszeń stwierdzonych przez ten panel, Trybunał, opierając się na

⁴¹⁶ W tym celu Trybunał uwzględnił fakt, że cel pewności prawa wymaga, aby sąd Unii nie był zmuszony do zbadania sprawy co do istoty w celu ustalenia swojej właściwości.

⁴¹⁷ Te działania i zaniechania zostały wymienione w pkt 20 wyroku. Chodzi w istocie o:

- brak odpowiednich dochodzeń dotyczących zaginięcia i zamordowania członków rodzin KS i KD ze względu na brak niezbędnych zasobów i odpowiedniego personelu tej misji do wypełnienia jej mandatu wykonawczego;
- brak przepisów przewidujących pomoc prawną na rzecz kwalifikujących się skarżących w postępowaniach prowadzonych przed HRRP i utworzenie tego panelu bez nadania mu uprawnienia do egzekwowania jego decyzji oraz uprawnienia dającego możliwość wniesienia środka zaskarżenia w odniesieniu do stwierdzonych naruszeń;
- brak przyjęcia środków naprawczych pozwalających na całkowite lub częściowe usunięcie naruszeń, o których mowa w tiret pierwszym i drugim, mimo że szef Euleksu Kosowo podał wnioski HRRP do wiadomości Unii;
- niewłaściwe użycie lub nadużycie władzy wykonawczej przez Radę i ESDZ, w szczególności ze względu na to, że stwierdziły one, iż Eulex Kosowo dołożył wszelkich starań w celu zbadania porwania i prawdopodobnego morderstwa małżonka KS oraz morderstwa małżonka i syna KD;
- niewłaściwe użycie lub nieprawidłowe skorzystanie z władzy wykonawczej polegające na wygaszeniu mandatu wykonawczego Euleksu Kosowo decyzją Rady (WPZiB) 2018/856 z dnia 8 czerwca 2018 r. zmieniającą wspólne działanie 2008/124 w sprawie misji Unii Europejskiej w zakresie praworządności w Kosowie (Dz.U. 2018, L 146, s. 5) mimo utrzymywania się naruszeń, o których mowa w tiret pierwszym i drugim;
- niewłaściwe użycie lub nadużycie władzy wykonawczej lub publicznej polegające na niezapewnieniu, aby sprawa KD, która *prima facie* dotyczy zbrodni wojennej, została zbadana w sposób prawidłowy pod względem prawnym przez Eulex Kosowo lub prokuraturę specjalną w celu prowadzenia postępowania przygotowawczego oraz ścigania przed specjalną izbą Kosowa.

⁴¹⁸ Zdolność ta wynika z brzmienia art. 15a wspólnego działania 2008/124, zmienionego decyzją Rady 2014/349/WPZiB z dnia 12 czerwca 2014 r. (Dz.U. 2014, L 174, s. 42).

celach leżących u podstaw utworzenia misji Eulex Kosowo⁴¹⁹, wskazał, że decyzja o poddaniu bądź niepoddaniu działań i zaniechań tej misji spełniającemu te normy mechanizmowi kontroli jest związana nie bezpośrednio z wyborami politycznymi lub strategicznymi dotyczącymi wspomnianej misji, lecz wyłącznie z aspektem jej zarządzania administracyjnego.

Po trzecie, Trybunał wskazał, że brak zarówno środków naprawczych umożliwiających usunięcie stwierdzonych przez HRRP naruszeń praw podstawowych, jak i niezbadanie w sposób prawidłowy pod względem prawnym sprawy KD dotyczy nieprzyjęcia indywidualnych środków związanych ze szczególnymi sytuacjami KS i KD i nie wiąże się bezpośrednio z wyborami politycznymi lub strategicznymi dokonywanymi w ramach WPZiB. To samo dotyczy twierdzenia Rady i ESDZ, zgodnie z którym misja ta dołożyła wszelkich starań, aby przeprowadzić dochodzenie w sprawie rozpatrywanych przestępstw. Sąd naruszył zatem prawo również w odniesieniu do tych aspektów skargi.

Natomiast, po czwarte, decyzja o wygaszeniu mandatu wykonawczego misji WPZiB, a w szczególności misji w dziedzinie WPBiO, wiąże się bezpośrednio z takimi wyborami politycznymi lub strategicznymi dokonywanymi w ramach WPZiB w rozumieniu art. 28 ust. 1 i art. 43 ust. 2 TUE. W konsekwencji Sąd nie naruszył prawa, uznawszy się za niewłaściwy do orzekania w przedmiocie zarzutów szczegółowych dotyczących wygaszenia mandatu wykonawczego misji Eulex Kosowo na mocy decyzji 2018/856⁴²⁰.

W przedmiocie skargi do Sądu

Trybunał, stwierdzając, że nie dysponuje informacjami niezbędnymi do wydania ostatecznego orzeczenia w przedmiocie zarzutów niedopuszczalności podniesionych przez Radę, Komisję i ESDZ ani w przedmiocie zasadności skargi wniesionej przez KS i KD, przekazał sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd w celu wydania orzeczenia w przedmiocie dopuszczalności, a w stosownym wypadku, co do istoty tej skargi, a także w przedmiocie wniosku o udzielenie dostępu do OPLAN-u misji Eulex Kosowo.

⁴¹⁹ Zobacz art. 1 i 2 wspólnego działania 2008/124.

⁴²⁰ Decyzją tą zniesiono obowiązek tej misji, ustanowiony w art. 3 lit. d) wspólnego działania 2008/124, polegający na dopilnowaniu, aby pewne zbrodnie i przestępstwa „były przedmiotem właściwych dochodzeń, były ścigane, osądzone, a wyroki wykonane”.

Rozdział 2 – Sąd

I. Postanowienia regulujące postępowanie przed sądem Unii

1. Skarga o stwierdzenie nieważności

Postanowienie z dnia 4 czerwca 2024 r. (wielka izba), Medel i in./Rada, (sprawy połączone od T-530/22 do T-533/22, [EU:T:2024:363](#))

Skarga o stwierdzenie nieważności – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 – Decyzja wykonawcza Rady z dnia 17 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski – Brak bezpośredniego oddziaływania – Niedopuszczalność

Orzekając w składzie wielkiej izby, Sąd odrzucił jako niedopuszczalne skargi o stwierdzenie nieważności decyzji wykonawczej Rady w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Rzeczypospolitej Polskiej⁴²¹ wniesione przez cztery stowarzyszenia sędziowskie⁴²².

Skarżące są stowarzyszeniami reprezentującymi sędziów na szczeblu międzynarodowym, których członkami są co do zasady krajowe stowarzyszenia zawodowe, w tym polskie stowarzyszenia sędziów.

W dniu 12 lutego 2021 r. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej przyjęły rozporządzenie 2021/241 ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (zwany dalej „instrumentem”)⁴²³. W ramach instrumentu środki finansowe mogą być przyznawane państwom członkowskim w formie wkładu finansowego, który polega na bezzwrotnym wsparciu finansowym, lub w formie pożyczki.

W zaskarżonej decyzji Rada zatwierdziła ocenę planu odbudowy i zwiększania odporności Rzeczypospolitej Polskiej i określiła w załączniku do niej kamienie milowe i wartości docelowe, które to państwo członkowskie powinno osiągnąć, aby można było uwolnić wkład finansowy udostępniony mu w zaskarżonej decyzji. Pierwsza część tego załącznika zawiera w szczególności środki związane z reformą wymiaru sprawiedliwości w Polsce, które zostały skonkretyzowane w kamieniach milowych F1G, F2G i F3G⁴²⁴. Skarżące podważyły zaskarżoną decyzję, podnosząc, że te kamienie milowe nie są zgodne z prawem Unii.

⁴²¹ Magistrats européens pour la démocratie i les libertés (Medel) w sprawie T-530/22, International Association of Judges (IAJ) w sprawie T-531/22, Association of European Administrative Judges (AEAJ) w sprawie T-532/22 i Stichting Rechters voor Rechters w sprawie T-533/22.

⁴²² Decyzja wykonawcza Rady z dnia 17 czerwca 2022 r. w sprawie zatwierdzenia oceny planu odbudowy i zwiększania odporności Polski, zmieniona decyzją wykonawczą Rady z dnia 8 grudnia 2023 r. (zwana dalej „zaskarżoną decyzją”).

⁴²³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. 2021, L 57, s. 17).

⁴²⁴ Wskazane kamienie milowe, które są miernikami postępów w realizacji reformy, wymagają wzmocnienia niezawisłości i bezstronności polskich sędziów (kamień milowy F1G), zapewnienia sędziom, których dotyczą uchwały Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego (Polska) (zwanej dalej „Izbą Dyscyplinarną”), dostępu do procedury umożliwiającej kontrolę wydanych w ich sprawach uchwał Izby Dyscyplinarnej (kamień milowy F2G) oraz zapewnienia, aby postępowania dotyczące ponownego rozpoznania sprawy, o których mowa w ramach kamienia milowego F2G, miały co do zasady zostać zakończone, według orientacyjnego harmonogramu, w czwartym kwartale 2023 r. (kamień milowy F3G).

W swoim postanowieniu Sąd uwzględnił zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Radę na podstawie art. 130 § 1 regulaminu postępowania i w konsekwencji odrzucił skargi skarżących.

Ocena Sądu

Na wstępie Sąd wskazał, że w zakresie, w jakim zaskarżona decyzja jest skierowana do Rzeczypospolitej Polskiej, dopuszczalność skarg należy zbadać w świetle drugiego i trzeciego członu zdania art. 263 akapit czwarty TFUE, w których wymagana jest przesłanka bezpośredniego oddziaływania⁴²⁵.

Sąd przeanalizował na wstępie dopuszczalność skarg skarżących jako działających we własnym imieniu.

W tym względzie Sąd stwierdził, że żaden przepis prawny dotyczący instrumentu nie przyznaje im uprawnienia proceduralnego do działania we własnym imieniu. Podobnie okoliczność, że występują one regularnie w charakterze partnerów instytucji Unii w kwestiach dotyczących niezawisłości sędziowskiej, nie prowadzi do przyznania im legitymacji procesowej.

Następnie Sąd zbadał dopuszczalność skarg skarżących jako działających w imieniu swoich członków, których interesów bronią.

W tym względzie skarżące wyróżniają trzy grupy sędziów, a mianowicie polskich sędziów, których dotyczą uchwały Izby Dyscyplinarnej i których dotyczyłaby bezpośrednio procedura ponownego rozpoznania sprawy przewidziana w ramach kamieni milowych F2G i F3G, wszystkich polskich sędziów, których ta procedura ponownego rozpoznania sprawy oraz kamień milowy F1G dotyczą bezpośrednio, a także wszystkich pozostałych sędziów europejskich, których również owe kamienie milowe bezpośrednio dotyczą.

W odniesieniu do sędziów pierwszej grupy Sąd zbadał w pierwszej kolejności istotę zaskarżonej decyzji, ocenianej w świetle jej treści i kontekstu.

Stwierdził on, że zaskarżona decyzja uzależnia wypłatę wkładu finansowego od spełnienia warunków, a mianowicie od realizacji planów odbudowy i zwiększania odporności ocenionych przez Komisję Europejską i zatwierdzonych przez Radę, w tym realizacji kamieni i wartości docelowych, które są miernikami postępów w realizacji reformy. Ponieważ kamienie milowe F1G, F2G i F3G mają charakter warunkowości budżetowej, jako że od ich realizacji jest uzależnione finansowanie w ramach instrumentu, odzwierciedlają one powiązanie między poszanowaniem wartości państwa prawnego z jednej strony, a skutecznym wykonywaniem budżetu Unii, zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami, a także ochroną interesów finansowych Unii z drugiej strony.

Jednakże przy ustalaniu wspomnianych kamieni milowych Rada nie zamierzała zastąpić przepisów dotyczących wartości państwa prawnego lub skutecznej ochrony sądowej, rozumianych zgodnie z objaśniającym je orzecznictwem Trybunału. Wynika z tego, że ustanawiając je, Rada nie zamierzała upoważnić Rzeczypospolitej Polskiej do niezastosowania się do wyroków Trybunału stwierdzających brak poszanowania przez to państwo wartości państwa prawnego lub zasady skutecznej ochrony sądowej.

⁴²⁵ Zgodnie z brzmieniem art. 263 akapit czwarty TFUE każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść, na warunkach przewidzianych w akapitach pierwszym i drugim, 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 świetle tych ocen Sąd zbadał w drugiej kolejności, czy z uwagi na kamień milowy F2G zaskarżona decyzja dotyczy bezpośrednio sędziów z pierwszej grupy. Wskazał on, że aby zaskarżona decyzja mogła bezpośrednio dotyczyć sędziów, do których odnoszą się uchwały Izby Dyscyplinarnej, musi istnieć bezpośredni związek między zaskarżoną decyzją a jej wpływem na sytuację tych sędziów.

W tym względzie kamień milowy F2G ogranicza się do ustanowienia warunku, jaki powinna spełnić Rzeczpospolita Polska, aby móc skorzystać z finansowania. Zaskarżona decyzja nie skutkowała poddaniem sędziów, których dotyczą uchwały Izby Dyscyplinarnej, przewidzianym w niej warunkom ani nie skutkowała tym, by jakiś konkretny przepis znalazł wobec nich bezpośrednie zastosowanie. W związku z tym, zaskarżona decyzja, w zakresie, w jakim przewidziano w niej kamień milowy F2G, nie nałożyła definitywnie na Rzeczpospolitą Polską szczególnych obowiązków w jej stosunkach z sędziami, których dotyczą uchwały Izby Dyscyplinarnej, a zatem bezpośredni związek nie istnieje.

W konsekwencji, nawet po przyjęciu zaskarżonej decyzji sytuacja sędziów, których dotyczą uchwały Izby Dyscyplinarnej, była nadal regulowana odpowiednimi przepisami prawa polskiego mającymi zastosowanie do wspomnianej sytuacji, jak również przepisami prawa Unii i orzeczeniami Trybunału, a kamień milowy F2G określony w tej decyzji nie wpłynął, poprzez jej bezpośrednią zmianę, na sytuację prawną tych sędziów w sposób wymagany poprzez art. 263 akapit czwarty TFUE.

Co się tyczy sędziów z drugiej grupy, Sąd stwierdza, że skarżące nie wykazały istnienia wystarczająco ścisłego związku między sytuacją wszystkich polskich sędziów a kamieniem milowym F1G. W odniesieniu do sędziów z trzeciej grupy Sąd odrzucił również argument skarżących, zgodnie z którym kamienie milowe F1G, F2G i F3G dotyczą bezpośrednio wszystkich pozostałych sędziów europejskich.

Wobec powyższego z uwagi na to, że sędziowie, których interesów bronią skarżące, nie są sami w sobie uprawnieni do wniesienia skargi, skarżące nie spełniają również przesłanek w zakresie dopuszczalności ich skarg.

Wreszcie Sąd odrzucił argument skarżących zmierzający do złagodzenia przesłanek dopuszczalności. Takie złagodzenie byłoby bowiem sprzeczne zarówno z art. 263 akapit czwarty TFUE, jak i z orzecznictwem Trybunału. Podnoszone przez skarżące systemowe nieprawidłowości w systemie sądownictwa w Polsce nie mogą w żadnym razie uzasadniać odstąpienia przez Sąd od przesłanki bezpośredniego oddziaływania, która ma zastosowanie w przypadku skarg wnoszonych przez osoby fizyczne lub prawne.

Sąd podkreślił, że stwierdzenie to pozostaje bez uszczerbku dla ciężącego na Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 266 TFUE, obowiązku jak najszybszego usunięcia uchybień stwierdzonych przez Trybunał w związku z kryzysem państwa prawnego. Decyzja ta pozostaje również bez wpływu na możliwość wniesienia przez państwa członkowskie i instytucje Unii skargi na wszelkie przepisy przyjęte przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii, które mają wywoływać wiążące skutki prawne, ani na działania Komisji mające na celu przyczynienie się do zapewnienia przestrzegania wymogów wynikających z przepisów Unii w dziedzinie państwa prawnego.

2. Skarga o stwierdzenie odpowiedzialności pozaumownej

Wyrok z dnia 23 października 2024 r., Keserű Művek/Unia Europejska (T-519/23, [EU:T:2024:733](#))

Odpowiedzialność pozaumowna – Kontrola nabywania i posiadania broni – Dyrektywa wykonawcza (UE) 2019/69 – Związek przyczynowy – Pojęcie „broni palnej” – Pojęcie „broni alarmowej i sygnałowej”

Sąd, do którego wniesiono opartą na art. 268 i art. 340 akapit drugi TFUE skargę o stwierdzenie odpowiedzialności pozaumownej, oddaloną z powodu niespełnienia przesłanki dotyczącej istnienia związku przyczynowego, orzekł w przedmiocie bezprecedensowej kwestii: czy broń wykorzystująca materiał miotający do strzelania pociskami gumowymi należy do kategorii broni palnej w rozumieniu prawa Unii i czy jej posiadacze powinni wobec tego podlegać systemowi pozwoleń lub zgłoszeń.

Skarżąca, Keserű Művek Fegyvergyár Kft., jest spółką z siedzibą na Węgrzech, której przedmiotem działalności jest produkcja broni i handel nią. Oświadcza ona, że przysługują jej prawa wyłączne do wytwarzania i wprowadzania do obrotu modelu broni umożliwiającego strzelanie kulami gumowymi (zwanego dalej „bronią Keserű”). Skarżąca uznała, że w związku z transponowaniem przez Węgry dyrektywy wykonawczej 2019/69⁴²⁶ poniosła szkodę, gdyż spowodowało to ograniczenie sprzedaży broni Keserű wyłącznie do osób posiadających pozwolenie na broń, i dlatego wniosła rozpatrywaną skargę.

Ocena Sądu

Po przypomnieniu, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem powstanie odpowiedzialności pozaumownej Unii zależy od łącznego spełnienia szeregu przesłanek, a mianowicie: istnienia wystarczająco istotnego naruszenia normy prawnej mającej na celu przyznanie uprawnień jednostkom, rzeczywistego charakteru szkody oraz istnienia związku przyczynowego między naruszeniem obowiązku spoczywającego na autorze aktu a poniesioną przez poszkodowanego szkodą, Sąd zbadał na początek przesłankę dotyczącą istnienia związku przyczynowego.

W tym względzie wskazał on, że przedmiotem dyrektywy wykonawczej 2019/69 jest ustanowienie specyfikacji technicznych dotyczących broni alarmowej i sygnałowej⁴²⁷. Wobec tego Sąd sprawdził najpierw, czy broń o właściwościach broni Keserű można uznać za „broń alarmową i sygnałową” w rozumieniu dyrektywy 2021/555 i czy w konsekwencji dyrektywa wykonawcza 2019/69, która zdaniem skarżącej leży u podstaw poniesionej przez nią szkody, powinna była przewidzieć wyjątek dla typu broni charakteryzującego się właściwościami podobnymi do właściwości broni Keserű.

Pojęcie „broni palnej”⁴²⁸ obejmuje każdą przenośną broń lufową, która miota śrut, kulę lub pocisk w wyniku działania palnego materiału miotającego. Przedmioty, które odpowiadają definicji „broni palnej”⁴²⁹, nie są włączone w zakres tej definicji, jeśli są przeznaczone do alarmowania, sygnalizowania, ratowania życia, uboju zwierząt lub połowów ryb za pomocą harpuna lub do celów

⁴²⁶ Dyrektywa wykonawcza Komisji (UE) 2019/69 z dnia 16 stycznia 2019 r. ustanawiająca specyfikacje techniczne dotyczące broni alarmowej i sygnałowej zgodnie z dyrektywą Rady 91/477/EWG w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni (Dz.U. 2019, L 15, s. 22).

⁴²⁷ Zgodnie z dyrektywą Rady 91/477/EWG z dnia 18 czerwca 1991 r. w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni (Dz.U. 1991, L 256, s. 51), która została uchylona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/555 z dnia 24 marca 2021 r. w sprawie kontroli nabywania i posiadania broni (Dz.U. 2021, L 115, s. 1).

⁴²⁸ Zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 1 dyrektywy 2021/555.

⁴²⁹ Zgodnie z sekcją III lit. a) załącznika I do dyrektywy 2021/555.

przemysłowych lub technicznych, pod warunkiem że mogą być wykorzystywane wyłącznie do zadeklarowanych celów.

Samo pojęcie „broni alarmowej i sygnałowej”⁴³⁰ zdefiniowano jako odnoszące się do „urządzeń z uchwytem na nabój, przeznaczonych wyłącznie do strzelania ślepymi nabojami oraz do wystrzeliwania substancji drażniących, innych substancji czynnych lub pirotechnicznych naboju sygnałowych i których nie można przerobić tak, aby miotały śrut, kulę lub pocisk w wyniku działania palnego materiału miotającego”.

Tymczasem w niniejszej sprawie Sąd stwierdził, że broń Keserű jest przenośną bronią lufową miotającą „kule” – w tym przypadku gumowe – w wyniku działania palnego materiału miotającego i że wobec tego należy ją uznać za „broń palną”. Zatem sama okoliczność, iż rzeczona broń przeznaczona jest do strzelania kulami gumowymi w wyniku działania palnego materiału miotającego, wystarcza, by uznać ją za „broń palną”.

Ponadto broń Keserű nie należy również do kategorii broni, o której mowa w sekcji III lit. a) załącznika I do dyrektywy 2021/555, a która to broń nie jest włączona w zakres definicji „broni palnej”. Broń ta nie jest bowiem przeznaczona do alarmowania lub sygnalizowania, zatem nie spełnia ona przesłanki, zgodnie z którą może być wykorzystywana wyłącznie do zadeklarowanych celów. Tak czy inaczej, nawet jeżeli rzeczona broń jest przeznaczona do alarmowania, to jednak pozostaje faktem, że można z niej również strzelać kulami gumowymi, a takiego jej wykorzystywania nie można uznać za wykorzystywanie wyłącznie do celów alarmowych. Wreszcie okoliczność, że broń tę zaprojektowano jako broń nieśmiertelności, nie jest kryterium istotnym dla ustalenia, czy chodzi o „broń palną”.

Z powyższego wynika, że broń Keserű nie można uznać za „broń alarmową i sygnałową” w rozumieniu dyrektywy 2021/555 i że wobec tego nie jest ona objęta zakresem stosowania dyrektywy wykonawczej 2019/69. Tym samym dyrektywa wykonawcza 2019/69 nie mogła spowodować podnoszonej przez skarżącą szkody.

Sąd stwierdził, że przesłanka dotycząca istnienia związku przyczynowego między zarzucanym zachowaniem a podnoszoną szkodą nie została spełniona.

⁴³⁰ Zgodnie z art. 1 ust. 1 pkt 4 dyrektywy 2021/555.

II. Prawo instytucjonalne: Działalność niezgodna z obowiązkami

Wyrok z dnia 11 września 2024 r., CQ/Trybunał Obrachunkowy (T-386/19, [EU:T:2024:613](#))

Prawo instytucjonalne – Członek Trybunału Obrachunkowego – Działalność niezgodna z obowiązkami członka Trybunału Obrachunkowego – Wydatki uznane za nienależne – Decyzja dotycząca odzyskania – Orzeczenie Trybunału w przedmiocie naruszenia zobowiązań wynikających z pełnienia funkcji członka Trybunału Obrachunkowego – Prawdopodobieństwo dochodzenia i sprawozdania końcowego OLAF-u – Obowiązek uzasadnienia – Termin przedawnienia – Artykuł 98 ust. 2 rozporządzenia (UE, Euratom) 2018/1046 – Uzasadnione oczekiwania – Błąd w ocenie – Odpowiedzialność pozaumowna – Krzywda

Orzekając w składzie powiększonym pięciu sędziów, Sąd po raz pierwszy wypowiedział się w przedmiocie konsekwencji finansowych nieprawidłowości podnoszonych wobec osoby zajmującej wysokie stanowisko w jednej z instytucji Unii Europejskiej przy czynieniu zadość zobowiązaniom wynikającym z jej urzędu, w następstwie wyroku Trybunału stwierdzającego niewywiązywanie się z tych zobowiązań.

Skarżący CQ był członkiem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i pełnił tę funkcję przez dwie kadencje. Z tego tytułu CQ otrzymywał między innymi zwrot różnego rodzaju kosztów, korzystał z samochodu służbowego i możliwości przydzielenia mu szofera.

W trakcie jego kadencji do Trybunału Obrachunkowego dotarły informacje na temat szeregu zarzucanych mu poważnych nieprawidłowości.

W ich następstwie sekretarz generalny Trybunału Obrachunkowego przekazał Europejskiemu Urzędowi ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) akta dotyczące prowadzonych przez CQ działań, które pociągnęły za sobą potencjalnie nieuzasadnione wydatki z budżetu Unii.

Po przeprowadzeniu dochodzenia OLAF przesłał Trybunałowi Obrachunkowemu swoje sprawozdanie końcowe, w którym stwierdził między innymi nadużycie przez CQ, w ramach działalności niezwiązanej z pełnioną przezeń funkcją, zasobów Trybunału Obrachunkowego.

Po otrzymaniu sprawozdania OLAF-u Trybunał Obrachunkowy ustalił istnienie wierzytelności wobec skarżącego i zakwalifikował kwotę 153 407,58 EUR jako kwotę nienależnie pobraną z tytułu kosztów podróży służbowych i diet dziennych, kosztów reprezentacyjnych oraz korzystania z usług szoferów. W związku z tym Trybunał Obrachunkowy przyjął decyzję w przedmiocie odzyskania tej kwoty (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”).

W skardze wniesionej w dniu 24 czerwca 2019 r. skarżący żąda, po pierwsze, stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji i, po drugie, zadośćuczynienia za doznaną krzywdę⁴³¹.

Niezależnie od niniejszej skargi o stwierdzenie nieważności Trybunał Obrachunkowy wniósł do Trybunału Sprawiedliwości skargę opartą na naruszeniu przez CQ zobowiązań wynikających z jego urzędu członka Trybunału Obrachunkowego⁴³². W tym względzie Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że skarżący rzeczywiście uchybił tym zobowiązaniom i orzekł pozbawienie go dwóch trzecich jego uprawnień emerytalnych.

⁴³¹ Na podstawie art. 263 i 268 TFUE.

⁴³² W rozumieniu art. 286 ust. 6 TFUE.

Ocena Sądu

Analizując zasadność zaskarżonej decyzji Sąd zbadał w pierwszej kolejności zarzut dotyczący tego, że Trybunał Obrachunkowy nie mógł przesłać skarżącemu noty debetowej odnoszącej się do wierzytelności stwierdzonych ponad pięć lat wcześniej, a to ze względu na termin przewidziany w art. 98 rozporządzenia 2018/1046⁴³³.

Zdaniem Sądu wynika z tego, że moment rozpoczęcia biegu tego terminu, tj. moment, począwszy od którego dana instytucja może – w normalnych okolicznościach – dochodzić swojej wierzytelności, niekoniecznie musi odpowiadać momentowi, w którym osoba taka jak skarżący wnosi do instytucji o wypłatę kwoty pieniężnej. Może on w pewnych okolicznościach odpowiadać chwili przekazania przez OLAF tej instytucji swego sprawozdania.

Sąd stanął zatem na stanowisku, że większość wierzytelności odnoszących się do kwot uznanych przez Trybunał Obrachunkowy za nienależnie pobrane przez CQ nie uległa przedawnieniu, gdyż Trybunał Obrachunkowy był w stanie dochodzić ich dopiero po przeprowadzeniu przez OLAF dochodzenia. Natomiast część wierzytelności, w bardzo ograniczonej liczbie i na łączną kwotę 3170,19 EUR, należy uznać za przedawnioną ze względu na to, że, gdyby Trybunał Obrachunkowy dochował należytej staranności, byłby w stanie dochodzić tych wierzytelności począwszy od momentu złożenia odnoszących się do nich wniosków o zwrot.

W drugiej kolejności Sąd zbadał zarzut dotyczący w istocie naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań i popełnienia przez Trybunał Obrachunkowy w zaskarżonej decyzji „oczywistych błędów” w odniesieniu do określenia należnych od skarżącego kwot.

W odniesieniu do zakresu przeprowadzanej przezeń kontroli Sąd na wstępie podkreślił, że w wyroku Trybunał Obrachunkowy/Pinxten⁴³⁴ Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnił, iż dokonana przezeń ocena dotycząca nieprawidłowości zarzucanych skarżącemu nie dotyczyła określenia kwot, do których zwrotu był on zobowiązany, a zatem nie miała wpływu na ocenę, jaką powinien przeprowadzić Sąd w odniesieniu do zaskarżonej decyzji w ramach skargi o stwierdzenie nieważności.

W tym względzie Sąd po pierwsze przypomniał, że przedmiot skargi wniesionej na podstawie art. 286 ust. 6 TFUE, w ramach rozpatrywania której Trybunał zajął stanowisko w odniesieniu do skarżącego, jest odmienny od przedmiotu niniejszej skargi. Pierwsza z nich dotyczy bowiem stwierdzenia naruszenia zobowiązań wynikających z urzędu członka Trybunału Obrachunkowego i ewentualnego nałożenia kary. Natomiast przedmiot niniejszej skargi, wniesionej na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE, dotyczy kwestii odzyskania nienależnie wypłaconych kwot i stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji.

Po drugie, ciężar dowodu w postępowaniu przed Trybunałem i w niniejszym postępowaniu przed Sądem jest różny. W postępowaniu zainicjowanym niniejszą skargą spoczywa on na skarżącym, jeśli chodzi o wykazanie w odniesieniu do każdego wniosku o zwrot, że poniósł on rozpatrywane koszty zgodnie z obowiązującymi przepisami.

⁴³³ Konkretnie, zgodnie z art. 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, 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 finansowe (Dz.U. 2018, L 193, s. 1): „urzędnik zatwierdzający przesyła notę debetową natychmiast po ustaleniu należności i nie później niż w terminie pięciu lat od momentu, w którym instytucja Unii mogła – w normalnych okolicznościach – dochodzić swojej wierzytelności. Taki okres nie ma zastosowania w przypadkach, gdy właściwy urzędnik zatwierdzający ustali, że, pomimo podjętych przez instytucję Unii starań, opóźnienie w działaniu wynikało z zachowania dłużnika”.

⁴³⁴ Wyrok z dnia 30 września 2021 r. (pełny skład), Trybunał Obrachunkowy/Pinxten (C-130/19, [EU:C:2021:782](#)).

Ponadto Sąd stwierdził, że w wyroku Trybunał Obrachunkowy/Pinxten Trybunał Sprawiedliwości ocenił pod względem prawnym poszczególne działania skarżącego, które zostały uznane przez Trybunał Obrachunkowy za nieprawidłowe. Stwierdził on częściowo ich prawidłowość lub brak ich oczywistej nieprawidłowości, a w odniesieniu do pozostałej części stwierdził, że były one nieprawidłowe lub oczywiście nieprawidłowe.

Jednakże, ze względu na odrębność przedmiotów obu tych skarg, odmienny charakter ciężaru dowodu, a także fakt, że w niniejszej sprawie niektóre pisma procesowe zostały złożone dopiero po ogłoszeniu wyroku Trybunał Obrachunkowy/Pinxten, strony mogły przedstawić w niniejszym postępowaniu nowe wyjaśnienia, argumenty i dowody.

Sąd więc, aby ustalić, czy należy przyjąć taką samą ocenę jak w wyroku Trybunał Obrachunkowy/Pinxten, dokonał oceny poszczególnych działań skarżącego związanych z rozpatrywanymi wnioskami o zwrot kosztów w świetle argumentów i wyjaśnień przedstawionych przed nim przez strony.

W szczególności Sąd uznał za pozbawione związku z pełnieniem obowiązków członka Trybunału Obrachunkowego poniesione przez skarżącego koszty związane ze spotkaniami z decydentami politycznymi będącymi członkami partii politycznej na poziomie krajowym. Stwierdził on ich nieprawidłowość w szczególności ze względu na wynikający z raportu OLAF-u szczególny kontekst takich spotkań. W konsekwencji Sąd oddalił skargę w zakresie dotyczącym tych kosztów.

Stwierdził on natomiast nieważność zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim dotyczy ona odzyskania kosztów związanych z niektórymi wnioskami o zwrot na łączną kwotę 16 084,01 EUR. Stwierdził on bowiem, że te koszty nie były dotknięte żadną nieprawidłowością.

W świetle całości powyższych rozważań i po oddaleniu pozostałych zarzutów skargi, w szczególności tych dotyczących nieprawidłowości, do jakich miało dojść w trakcie dochodzenia prowadzonego przez OLAF oraz tych dotyczących naruszenia obowiązku uzasadnienia, Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim dotyczy ona kwoty 19 254,2 EUR i określił kwotę należnych od tej kwoty odsetek za zwłokę. Ponadto Sąd oddalił żądanie zadośćuczynienia za krzywdę, jakiej miał doznać skarżący.

III. Konkurencja

1. Porozumienia, decyzje i uzgodnione praktyki (art. 101 TFUE)

Wyrok z dnia 2 października 2024 r., Crown Holdings i Crown Cork & Seal Deutschland/Komisja (T-587/22, [EU:T:2024:661](#))

Konkurencja – Porozumienia, decyzje i uzgodnione praktyki – Rynek opakowań metalowych – Decyzja stwierdzająca naruszenie art. 101 TFUE – Współpraca między Komisją i krajowymi organami ochrony konkurencji – Wszczęcie postępowania wyjaśniającego przez Komisję na wniosek krajowego organu ochrony konkurencji – Termin przydzielenia sprawy innemu organowi – Obowiązek uzasadnienia – Uzasadnione oczekiwania – Zasada pomocniczości – Prawo do obrony – Proporcjonalność – Zasada dobrej administracji – Żądanie wzajemne dotyczące ponownego oszacowania kwoty grzywny w następstwie postępowania ugodowego

Sąd oddalił w swym wyroku wniesioną przez Crown Holdings, Inc. i Crown Cork & Seal Deutschland Holdings GmbH skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji Europejskiej nakładającej na te spółki grzywnę za naruszenie art. 101 TFUE⁴³⁵, a także żądanie wzajemne Komisji zmierzające do podwyższenia kwoty nałożonej na nie grzywny. Sąd przedstawił w tym względzie wyjaśnienia dotyczące podziału kompetencji między Komisję i krajowe organy ochrony konkurencji w ramach przydzielenia sprawy Komisji, które nastąpiło na wniosek tych organów. Wyjaśnił on przy tej okazji, że zawiadomienie w sprawie współpracy w ramach sieci organów ochrony konkurencji⁴³⁶ nie może prowadzić do powstania po stronie zainteresowanych przedsiębiorstw uzasadnionych oczekiwań co do tego, że każde przydzielenie sprawy innemu organowi powinno nastąpić w terminie dwóch miesięcy. Ponadto w ramach przysługującego mu nieograniczonego prawa orzekania Sąd orzekł w przedmiocie żądania wzajemnego Komisji zmierzającego do cofnięcia korzyści przyznanej skarżącym z tytułu ich współpracy w toku postępowania ugodowego ze względu na to, że w skardze będącej przedmiotem niniejszej sprawy skarżące zakwestionowały po raz pierwszy przed Sądem kompetencję Komisji do rozpatrzenia sprawy w miejsce krajowego organu ochrony konkurencji.

W marcu 2015 r. Bundeskartellamt (federalny urząd ds. karteli, Niemcy) wszczął dochodzenie przeciwko kilku spółkom prowadzącym działalność w sektorze opakowań metalowych, w tym skarżącym. W 2018 r. federalny urząd ds. karteli, uznawszy, że podejrzewane zachowanie antykonkurencyjne mogło obejmować swym zasięgiem rynki inne niż rynek Republiki Federalnej Niemiec i że obowiązujące wówczas prawo niemieckie nie pozwalało mu na ukaranie przedsiębiorstw należących do skarżących, które zostały rozwiązane lub zrestrukturyzowane przed zakończeniem dochodzenia, wystąpił o przejęcie dochodzenia przez Komisję, która wszczęła w stosunku do skarżących postępowanie na podstawie art. 101 TFUE.

W wyniku tego postępowania Komisja przyjęła zaskarżoną decyzję, w której stwierdziła, że skarżące uczestniczyły w jednolitym i ciągłym naruszeniu art. 101 TFUE w sektorze opakowań metalowych w Niemczech i nałożyła na nie grzywnę w wysokości 7 670 000 EUR. Kwota ta uwzględniała obniżkę grzywny o 50 % przyznaną skarżącym z tytułu ich współpracy na podstawie komunikatu w sprawie

⁴³⁵ Decyzja Komisji C(2022) 4761 final z dnia 12 lipca 2022 r. dotycząca postępowania na podstawie art. 101 TFUE (sprawa AT.40522 – Opakowania metalowe) (zwana dalej „zaskarżoną decyzją”).

⁴³⁶ Zawiadomienie Komisji w sprawie współpracy w ramach sieci organów ochrony konkurencji (Dz.U. 2004, C 101, s. 43) (zwane dalej „komunikatem w sprawie współpracy”).

współpracy z 2006 r.⁴³⁷, a także obniżkę o 10 % z tytułu ich współpracy w ramach postępowania ugodowego⁴³⁸.

W tym kontekście skarżące wniosły skargę na zaskarżoną decyzję, podnosząc, że nie czynią tego w celu zakwestionowania jej treści, którą zaakceptowały już w ramach postępowania ugodowego, lecz ze względu na szereg nieprawidłowości proceduralnych, które doprowadziły do przydzielenia sprawy Komisji i ostatecznie do wydania zaskarżonej decyzji.

Ocena Sądu

W ramach skargi o stwierdzenie nieważności skarżące utrzymywały w szczególności, że ponieważ przydzielenie Komisji sprawy prowadzonej przez krajowy organ ochrony konkurencji nastąpiło po upływie początkowego terminu przewidzianego w komunikacie w sprawie współpracy, Komisja naruszyła zasady określone w tym komunikacie oraz uzasadnione oczekiwania skarżących.

W tym względzie Sąd przypominał, że w sytuacji gdy Komisja przyjmuje normy postępowania i ogłasza poprzez ich publikację, że od tej pory będzie je stosować do przypadków w nich przewidzianych, Komisja sama sobie wyznacza granice wykonywania przysługujących jej uprawnień dyskrecyjnych i nie może odejść od tych norm bez narażenia się w danym przypadku na sankcję z tytułu naruszenia zasad ogólnych prawa, takich jak zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań.

Orzecznictwo to ma zastosowanie również do komunikatu w sprawie współpracy, ponieważ w wyroku Sped-pro/Komisja⁴³⁹ Sąd orzekł, że wydając ten komunikat, który zawiera wytyczne mające na celu określenie organu ochrony konkurencji najbardziej właściwego do rozpatrzenia skargi, Komisja sama sobie wyznaczyła granice wykonywania uprawnień dyskrecyjnych przysługujących jej przy rozpatrywaniu składanych do niej skarg w dziedzinie konkurencji.

Nie można zatem uwzględnić argumentacji Komisji, zgodnie z którą ów wyrok nie ma zastosowania w zakresie, w jakim dotyczy on sprawy, która wpłynęła do Komisji w następstwie skargi, podczas gdy w niniejszej sprawie Komisja zbadała sprawę z urzędu w następstwie wniosku krajowego organu ochrony konkurencji. Komunikat w sprawie współpracy dotyczy bowiem łącznie obu przypadków i nie dokonuje żadnego rozróżnienia, w szczególności w odniesieniu do przydzielenia sprawy innemu organowi, w zależności od tego, czy dana sprawa jest rozpatrywana z urzędu, czy w następstwie skargi. W konsekwencji pomimo faktu, iż wymiana informacji w ramach sieci jest przeprowadzana między organami ochrony konkurencji stosującymi prawo w interesie publicznym i nie zmienia ona żadnych praw ani obowiązków zainteresowanych przedsiębiorstw, Komisja, wydając ten komunikat, nie wyznaczyła sama sobie granic wyłącznie w stosunku do składających skargę do Komisji, lecz również w stosunku do przedsiębiorstw, których działalność jest przedmiotem dochodzenia.

Uściślwszy powyższe, Sąd zajął się kwestią, czy pkt 18 i 19 komunikatu w sprawie współpracy, dotyczące kwestii przydzielenia sprawy innemu organowi mogły wzbudzić po stronie skarżących uzasadnione oczekiwania co do tego, że każde przydzielenie sprawy innemu organowi powinno nastąpić w początkowym terminie dwóch miesięcy.

W tym względzie z utrwalonego orzecznictwa wynika, że aby móc stwierdzić naruszenie przez Komisję zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, konieczne jest, aby instytucja ta udzieliła podmiotowi prawa dokładnych zapewnień, które wzbudziły w nim uzasadnione nadzieje. Tymczasem komunikat

⁴³⁷ Obwieszczenie Komisji w sprawie zwalniania z grzywien i zmniejszania grzywien w sprawach kartelowych (Dz.U. 2006, C 298, s. 17).

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 Wyrok z dnia 9 lutego 2022 r., Sped-Pro/Komisja (T-791/19, [EU:T:2022:67](#)).

w sprawie współpracy nie dostarcza żadnego dokładnego zapewnienia, że termin przydzielenia sprawy innemu organowi nie może przekroczyć dwóch miesięcy.

Po pierwsze, przewidzianego w pkt 18 tego komunikatu przydzielenia sprawy innemu organowi należy bowiem dokonać „zazwyczaj” w terminie dwóch miesięcy, wobec czego ów termin nie jest terminem wiążącym. W każdym razie termin ten dotyczy sytuacji, w których występują problemy związane z przydzieleniem sprawy innemu organowi ochrony konkurencji, co nie ma miejsca w niniejszej sprawie, ponieważ Komisja wszczęła postępowanie wyjaśniające na wniosek federalnego urzędu ds. karteli.

Po drugie, co się tyczy pkt 19 komunikatu w sprawie współpracy, zgodnie z którym przydzielenie sprawy innemu organowi po upływie dwóch miesięcy od pierwotnego przydzielenia może mieć miejsce tylko w wypadku, gdy fakty dotyczące sprawy ulegną zasadniczej zmianie w toku postępowania, Sąd wyjaśnił, że wyrażenia „fakty dotyczące sprawy” nie można interpretować w ten sposób, iż obejmuje ono jedynie okoliczności faktyczne istotne dla ustalenia, czy doszło do naruszenia reguł konkurencji. Z kontekstu, w jaki wpisuje się ten punkt⁴⁴⁰, wynika bowiem, że po upływie początkowego dwumiesięcznego okresu przydzielenia sprawy Komisja może uzasadnić wszczęcie postępowania wyjaśniającego w różnych przypadkach, które wykraczają poza okoliczności faktyczne istotne dla ustalenia, czy popełniono naruszenie. W związku z tym wyrażenie to należy interpretować w ten sposób, że obejmuje ono każdą istotną okoliczność faktyczną ujawnioną w toku postępowania.

W dalszej części swej analizy Sąd oddalił również zarzut dotyczący naruszenia zasady pomocniczości. Otóż o ile rozporządzenie nr 1/2003⁴⁴¹ ustanawia, zgodnie z tą zasadą, szerszą płaszczyznę współpracy krajowych organów ochrony konkurencji, o tyle Komisja zachowuje wiodącą rolę w wykrywaniu naruszeń i ściganiu za nie. W związku z tym art. 11 ust. 6 rozporządzenia nr 1/2003 stanowi, że z zastrzeżeniem zasięgnięcia opinii właściwego organu krajowego Komisja zachowuje możliwość wszczęcia postępowania wyjaśniającego, nawet jeżeli – tak jak w niniejszej sprawie – organ krajowy prowadzi już postępowanie w sprawie. Wynika z tego, że Komisja, która wszczęła postępowanie wyjaśniające na wniosek niemieckiego organu ochrony konkurencji, spełniła warunek przewidziany w tym przepisie, wobec czego nie naruszyła prerogatyw odnośnego państwa członkowskiego.

Co się tyczy żądania wzajemnego Komisji, Sąd zaczął od oddalenia zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez skarżące, podkreślwszy, że chociaż to skarżący, zmierzając do obniżenia kwoty grzywny, wnoszą najczęściej o wykonanie przez Sąd nieograniczonego prawa orzekania w zakresie uchylecia, obniżenia lub podwyższenia kwoty grzywny nałożonej przez Komisję, nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby Komisja wystąpiła z żądaniem podwyższenia tej kwoty.

Orzekając co do istoty tego żądania wzajemnego, Sąd zauważył w pierwszej kolejności, że Komisja nie była w stanie wykazać, że w toku postępowania ugodowego skarżące uznały jej kompetencję, która zastąpiła kompetencję krajowego organu ochrony konkurencji, ani nawet że mogła ona rozsądnie przypuszczać, iż skarżące nie zakwestionują rzeczowej kompetencji.

Komisja nie przedstawiła bowiem żadnego dowodu pozwalającego wykazać, że skarżące miały uznać jej kompetencję. Dopiero na rozprawie Komisja wskazała, że jest gotowa przedstawić, w ramach zarządzonego przez Sąd środka dowodowego, propozycję ugodową mającą zawierać wskazówki dotyczące uznania tej kompetencji. Tymczasem Komisja nie przedstawiła ważnego uzasadnienia w kwestii opóźnienia w podjęciu działania ani nie wyjaśniła, dlaczego przeprowadzenie środka

⁴⁴⁰ Zobacz podobnie pkt 54 komunikatu w sprawie współpracy.

⁴⁴¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu (Dz.U. 2003, L 1, s. 1).

dowodowego byłoby konieczne w niniejszej sprawie, i poprzestała na wymienieniu w sposób ogólny podnoszonych względów poufności lub szczególnej ochrony informacji, podczas gdy dokumenty, które zaproponowała przedstawić, pochodziły od samych skarżących.

Ponadto z informacji zawartych w propozycji ugodowej, w szczególności z faktu uznania przez skarżące ich odpowiedzialności oraz ze wskazania maksymalnej kwoty grzywny, którą byłyby gotowe zaakceptować, nie można wywodzić, że skarżące uznały kompetencję Komisji do rozpoznania sprawy, ponieważ uznanie tej kompetencji nie jest przewidziane, w odróżnieniu od wyżej wymienionych elementów, w komunikacie w sprawie postępowań ugodowych. Dodatkowo Trybunał orzekł już w okolicznościach podobnych do okoliczności niniejszej sprawy⁴⁴², że kwestia kompetencji autora aktu wchodzi w zakres kontroli sprawowanej przez sąd Unii Europejskiej, do którego należy zbadanie, czy dopuszczono się w tym względzie naruszeń prawa.

W drugiej kolejności podwyższenie grzywny nie może być uzasadnione ani podnoszoną utratą korzyści proceduralnych, ani podnoszonym dodatkowym obciążeniem administracyjnym spowodowanym wniesieniem rozpatrywanej skargi. Korzyści proceduralne, jakie Komisja osiągnęła w wyniku postępowania ugodowego, zostają bowiem utrzymane niezależnie od wniesienia rozpatrywanej skargi. Uruchomienie zasobów Komisji w celu obrony przed Sądem zaskarżonej decyzji jest nierozdzielnie związane z każdym postępowaniem sądowym i nie podważa tych korzyści proceduralnych.

Wyrok z dnia 6 listopada 2024 r., Crédit agricole i in./Komisja (sprawy połączone T-386/21 i T-406/21, [EU:T:2024:776](#))

Konkurencja – Porozumienia, decyzje i uzgodnione praktyki – Sektor obligacji ponadnarodowych, obligacji skarbowych i obligacji komunalnych denominowanych w dolarach amerykańskich – Decyzja stwierdzająca naruszenie art. 101 TFUE i art. 53 porozumienia EOG – Koordynacja cen i działalności transakcyjnej w zakresie obrotu obligacjami – Wymiana szczególnie chronionych informacji handlowych – Jednolite i ciągłe naruszenie – Ograniczenie konkurencji ze względu na cel – Obliczanie kwoty grzywny – Kwota podstawowa – Wartość zastępcza wartości sprzedaży – Skarga o stwierdzenie nieważności – Nieograniczone prawo orzekania

Sąd, orzekając w składzie powiększonym, utrzymał zasadniczo w mocy decyzję Komisji Europejskiej⁴⁴³ stwierdzającą, że banki Crédit agricole SA i Crédit agricole Corporate and Investment Bank (zwane dalej „Crédit agricole”) oraz Credit Suisse Group AG i Credit Suisse Securities (Europe) Ltd (zwane dalej „Credit Suisse”) uczestniczyły w kartelu w sektorze obligacji ponadnarodowych, obligacji skarbowych i obligacji komunalnych, denominowanych w dolarach amerykańskich (zwanym dalej „SSA”). Sąd utrzymał zatem grzywny nałożone na te banki za naruszenie art. 101 TFUE i art. 53 Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG).

W 2015 r. Deutsche Bank zwróciła się do Komisji z wnioskiem o złagodzenie kary, informując tę instytucję o istnieniu kartelu na rynku wtórnym SSA. SSA są dłużnymi papierami wartościowymi umożliwiającymi ich emitentowi pozyskanie funduszy na finansowanie niektórych wydatków lub inwestycji. Są one oferowane do sprzedaży po raz pierwszy przez emitenta lub w jego imieniu na rynku pierwotnym. Następnie są one przedmiotem obrotu „poza rynkiem regulowanym” między inwestorami na rynku wtórnym, bez giełdy centralnej.

⁴⁴² Postanowienie z dnia 29 stycznia 2020 r., Silgan Closures i Silgan Holdings/Komisja (C-418/19 P, [EU:C:2020:43](#), pkt 63, 64).

⁴⁴³ Decyzja Komisji C(2021) 2871 final z dnia 28 kwietnia 2021 r. dotycząca postępowania na podstawie art. 101 TFUE i art. 53 porozumienia EOG (sprawa AT.40346 – SSA Bonds) (zwana dalej „zaskarżoną decyzją”).

Na tym rynku wtórnym banki dążą do wygenerowania dochodów w wyniku różnicy uzyskanej między kursem kupna a kursem sprzedaży SSA.

Po wszczęciu dochodzenia w celu zbadania praktyk zgłoszonych przez Deutsche Bank Komisja stwierdziła, że traderzy z kilku banków, w tym Crédit agricole i Credit Suisse, współpracowali i wymieniali informacje w celu uzyskania przewagi konkurencyjnej na rynku wtórnym SSA. Stwierdziwszy ponadto, że zachowania te stanowiły część ogólnego planu realizującego ten sam antykonkurencyjny cel, Komisja uznała, że zainteresowane banki dopuściły się jednolitego i ciągłego naruszenia art. 101 ust. 1 TFUE poprzez zawarcie porozumień lub wprowadzanie w życie uzgodnionych praktyk mających na celu ograniczenie lub zakłócenie konkurencji w sektorze SSA w EOG. W konsekwencji na Crédit agricole i Credit Suisse zostały nałożone odpowiednio grzywny w wysokości 3 993 000 EUR i 11 859 000 EUR.

UBS Group AG, która wstąpiła w prawa Credit Suisse, oraz Crédit agricole wniosły do Sądu dwie skargi o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji w zakresie, w jakim decyzja ta ich dotyczy. Crédit agricole wniosła również do Sądu o obniżenie kwoty nałożonej na nią grzywny w ramach wykonania przysługującego Sądowi nieograniczonego prawa orzekania przewidzianego w art. 261 TFUE i w art. 31 rozporządzenia nr 1/2003.

Ocena Sądu

Na wstępie Sąd wskazał, że w zaskarżonej decyzji Komisja stwierdziła istnienie jednego jednolitego i ciągłego naruszenia popełnionego przez Crédit agricole. Sąd oddalił zatem argumenty tego banku oparte na okoliczności, że Komisja stwierdziła istnienie pięciu niezależnych naruszeń, które zostały zakwalifikowane jako „ograniczenie ze względu na cel”, jako oparte na błędnym zrozumieniu zaskarżonej decyzji.

Następnie Sąd wyjaśnił, że zarzuty nieważności skarżących skupiają się zasadniczo na trzech kategoriach zastrzeżeń, które dotyczą:

- po pierwsze, błędów w kwalifikacji spornych zachowań jako „jednolitego i ciągłego naruszenia” art. 101 ust. 1 TFUE oraz zakresu ich uczestnictwa w tym naruszeniu,
- po drugie, błędów w kwalifikacji tego naruszenia jako „ograniczenia ze względu na cel”, oraz
- po trzecie, błędów w ustaleniu kwoty nałożonych grzywien.

Przed przystąpieniem do analizy tych trzech grup zarzutów wspólnych dla obu skarg Sąd zbadał najpierw zarzut Crédit agricole oparty na naruszeniu zasady domniemania niewinności.

W przedmiocie poszanowania zasady domniemania niewinności

Co się tyczy poszanowania zasady domniemania niewinności, Crédit agricole z jednej strony podniosła, że Komisja niesłusznie założyła, iż traderzy uczestniczący w naruszeniu, a w szczególności trader z tego banku, wiedzieli o wszystkich informacjach wymienianych w stałych chatroomach, do których byli zalogowani, niezależnie od ich aktywnego uczestnictwa w rzeczowej wymianie informacji.

Zarzut ten został oddalony przez Sąd, który podkreślił, że omawiane chatroomy charakteryzowały się dostarczaniem wiadomości w czasie rzeczywistym wszystkim zalogowanym osobom. Ze względu na tę szczególną cechę Komisja miała prawo uznać, że Crédit agricole wiedziała o rozmowach prowadzonych w tych chatroomach, gdy jej trader był do nich zalogowany, nawet jeśli nie uczestniczył on aktywnie w tych rozmowach lub nawet jeśli miał do dyspozycji wiele innych równoległych źródeł informacji. Inaczej mogłoby być tylko wtedy, gdyby Crédit agricole wykazała za pomocą pewnych i dokładnie oznakowanych czasowo dowodów, że jej trader w rzeczywistości nie zapoznał się z kwestionowaną informacją lub informacjami. Tymczasem Crédit agricole nie przedstawiła takiego

dowodu. W tym względzie sposoby prowadzenia omawianych rozmów różnią się od tych, które doprowadziły do wydania wyroku Eturas i in.⁴⁴⁴.

Z drugiej strony Sąd stwierdził natomiast, że Komisja naruszyła zasadę domniemania niewinności, ustalając początek uczestnictwa Crédit agricole w naruszeniu na dzień pierwszego zalogowania się jej tradera do spornego chatroomu przy użyciu danych identyfikacyjnych tego banku, które miało miejsce w dniu 10 stycznia 2013 r.

Aby bowiem uznać to pierwsze zalogowanie się za dowód antykonkurencyjnego zachowania, które zapoczątkowało uczestnictwo Crédit agricole w naruszeniu, do Komisji należało wykazanie, że w dniu tego pierwszego zalogowania się trader z Crédit agricole przynajmniej biernie uczestniczył w antykonkurencyjnej rozmowie. Tymczasem w niniejszej sprawie ani z zaskarżonej decyzji, ani z akt sprawy, którymi dysponuje Sąd, nie wynika, by w dniu 10 stycznia 2013 r. w omawianym chatroomie doszło do wymiany informacji o charakterze antykonkurencyjnym po pierwszym zalogowaniu się tradera z Crédit agricole.

W przedmiocie uczestnictwa skarżących w jednolitym i ciągłym naruszeniu

Jeśli chodzi o zarzuty kwestionujące kwalifikację spornych zachowań jako „jednolitego i ciągłego naruszenia”, które można przypisać skarżącym, Sąd zauważył w pierwszej kolejności, że jedynie zachowania wchodzące w zakres „całościowego planu” realizującego jednolity antykonkurencyjny cel mogą zostać zakwalifikowane jako jednolite i ciągłe naruszenie.

W odniesieniu do jednolitego charakteru naruszenia Sąd stwierdził, że Komisja prawidłowo uznała, iż jednolity antykonkurencyjny cel realizowany przez traderów z zainteresowanych banków polegał na maksymalizowaniu dochodów tych banków przy jednoczesnym ograniczaniu strat, jakie mogły wyniknąć z niepewności związanej z zachowaniami innych traderów.

Ponieważ Komisja wykazała w sposób wymagany prawem, że zachowania praktykowane przez traderów z zainteresowanych banków w okresie od stycznia 2010 r. do lutego 2013 r. wpisywały się w całościowy plan realizujący ten jednolity antykonkurencyjny cel, Sąd uznał ponadto, że skierowany przez Deutsche Bank w lutym 2013 r. do traderów z tego banku zakaz korzystania ze stałych wielostronnych chatroomów nie przeszkodził traderom z zainteresowanych banków w realizacji tego celu. W tej kwestii Sąd wskazał, że jednolity charakter naruszenia wynika z jednolitości celu realizowanego przez uczestników kartelu. Tymczasem bezsporne jest, że traderzy z zainteresowanych banków obchodzili zakaz skierowany do traderów z Deutsche Bank w lutym 2013 r. za pomocą sieci rozmów dwustronnych, które działały w ten sam sposób co stałe wielostronne chatroomy.

W odniesieniu do ciągłego charakteru naruszenia Sąd potwierdził, że kontekst funkcjonowania stwierdzonego kartelu pozwala poprzeć wniosek Komisji, zgodnie z którym zainteresowane banki uczestniczyły w naruszeniu ciągłym w okresie od stycznia 2010 r. do marca 2015 r. O ile bowiem wymiana informacji między traderami ze wspomnianych banków była rzadsza po lutym 2013 r., to jednak kontynuowali oni regularnie rozmowy o antykonkurencyjnym charakterze, swobodnie wymieniając się informacjami na temat prowadzonej przez siebie działalności transakcyjnej.

Argument Crédit agricole oparty na braku uczestnictwa tego banku w naruszeniu w niektórych okresach również nie może podważyć ciągłego charakteru naruszenia jako całości, ponieważ przerwy, na które powołuje się ten bank, nie uwzględniają zachowania pozostałych uczestników.

Co się tyczy możliwości przypisania skarżącym jednolitego i ciągłego naruszenia, Sąd przypomniał w drugiej kolejności, że tę możliwość przypisania należy oceniać w świetle dwóch elementów, a mianowicie, po pierwsze, ich celowego przyczyniania się do realizacji wspólnych celów

⁴⁴⁴ Wyrok z dnia 21 stycznia 2016 r., Eturas i in. (C-74/14, [EU:C:2016:42](#)).

realizowanych przez wszystkie zainteresowane banki, a po drugie, ich wiedzy na temat stanowiących naruszenie zachowań planowanych lub wdrażanych przez te banki w dążeniu do tych samych celów, lub okoliczności, że mogły one rozsądnie je przewidzieć i były gotowe ponieść związane z tym ryzyko.

Po tym wyjaśnieniu Sąd oddalił wszystkie argumenty podniesione przez skarżące w celu zakwestionowania zarówno ich celowego przyczyniania się do realizacji całościowego planu wskazanego przez Komisję, jak i ich wiedzy o wszystkich spornych zachowaniach stanowiących naruszenie lub, w stosownych przypadkach, zdolności skarżących do ich przewidzenia.

W tym kontekście Sąd zauważył, że wniosek Komisji, zgodnie z którym Crédit agricole mogła przynajmniej rozsądnie przewidzieć wszystkie stanowiące naruszenie zachowania innych banków, znajduje w szczególności potwierdzenie w fakcie, że przed podjęciem swoich obowiązków w Crédit agricole trader z tego banku, będąc traderem w innym banku, bezpośrednio uczestniczył w spornych zachowaniach stanowiących naruszenie.

W tej kwestii Sąd podkreślił, że wiedza zdobyta przez pracownika przed podjęciem przez niego pracy w nowym przedsiębiorstwie, którą pracownik ten faktycznie udostępnia temu nowemu pracodawcy, może zostać uznana za wiedzę udostępnioną przez nowego pracodawcę. Ponadto z utrwalonego orzecznictwa wynika, że Komisja może oprzeć się na kontaktach poprzedzających okres naruszenia lub po nim następujących w celu stworzenia całościowego obrazu i ukazania etapów przygotowawczych kartelu, a także w celu potwierdzenia interpretacji niektórych dowodów.

W świetle powyższego Sąd oddalił wszystkie zastrzeżenia skarżących kwestionujące z jednej strony kwalifikację spornych zachowań jako „jednolitego i ciągłego naruszenia”, a z drugiej strony możliwość przypisania tego naruszenia skarżącym.

W przedmiocie kwalifikacji spornych zachowań jako „ograniczenia ze względu na cel”

Odnosząc się do orzecznictwa Trybunału, Sąd przypominał, że w celu zakwalifikowania spornych zachowań jako „ograniczenia ze względu na cel” do Komisji nie należy wykazanie, iż zachowania te cechuje niezwykle wysoki próg szkodliwości dla konkurencji, jak podnosiła Crédit agricole, lecz jedynie wystarczający stopień szkodliwości dla konkurencji.

Sąd wyjaśnił ponadto, że oceny stopnia szkodliwości zachowania z punktu widzenia konkurencji należy dokonywać w świetle obiektywnych cech tego zachowania i bez uwzględniania szczególnej sytuacji każdego z przedsiębiorstw, które w nim uczestniczyły. Tak więc nieznaczna rola odgrywana przez przedsiębiorstwo w kartelu nie może wpłynąć na kwalifikację tego kartelu jako „ograniczenia ze względu na cel” w stosunku do wszystkich uczestniczących w nim przedsiębiorstw. Z tych samych powodów Crédit agricole nie może skutecznie powoływać się w celu zakwestionowania kwalifikacji spornych zachowań jako „ograniczenia ze względu na cel” na okoliczność, że nie uczestniczyła w niektórych rozmowach.

W świetle tych uściśleń Sąd oddalił następnie zastrzeżenia skarżących dotyczące błędów popełnionych przez Komisję, po pierwsze, przy ocenie kontekstu gospodarczego spornych zachowań, po drugie, przy ocenie ich szkodliwości dla konkurencji, a po trzecie, przy ocenie ich uzasadnionego charakteru ze względu na ich prokonkurencyjne skutki.

Co się tyczy w pierwszej kolejności oceny kontekstu gospodarczego spornych zachowań, Sąd stwierdził, że chociaż na złożonym rynku, takim jak niniejszy, Komisja nie może ograniczyć swojej analizy tego kontekstu do tego, co jest ściśle konieczne do stwierdzenia istnienia ograniczenia konkurencji ze względu na cel, skarżące nie wykazały żadnego niewystarczającego charakteru dokonanej przez Komisję analizy kontekstu gospodarczego i prawnego.

W drugiej kolejności, jeśli chodzi o ocenę szkodliwości spornych zachowań dla konkurencji, Sąd potwierdził wniosek Komisji, zgodnie z którym na rynku wtórnym SSA wymiana szczególnie

chronionych informacji handlowych między zainteresowanymi bankami, z których wszystkie były „animatorami rynków”⁴⁴⁵, miała wystarczająco szkodliwy charakter dla konkurencji, aby przyczynić się do kwalifikacji badanych zachowań jako całości jako „ograniczenia ze względu na cel”.

Wniosku tego nie może podważyć twierdzenie Crédit agricole oparte na okoliczności, że rynek wtórny SSA jest rynkiem cechującym się znaczną asymetrią informacji między animatorami rynków, wobec czego wzrost tej istniejącej wcześniej asymetrii ze względu na rozpatrywaną wymianę informacji nie jest wystarczająco szkodliwy dla konkurencji. Nawet bowiem przy założeniu, że taka asymetria informacji istnieje, argumentacji Crédit agricole sprzeciwia się skuteczność (effet utile), jaką należy zagwarantować pojęciu „ograniczenia ze względu na cel”, a szerzej art. 101 TFUE.

Co się tyczy w trzeciej kolejności argumentów skarżących, zgodnie z którymi sporne zachowania są uzasadnione w świetle ich prokonkurencyjnych skutków, Sąd przypomniał, że skutki prokonkurencyjne podnoszone przez skarżące nie powinny jako takie być uwzględniane na etapie kwalifikacji spornych zachowań jako „ograniczenia ze względu na cel”.

W każdym wypadku, nawet przy założeniu, że podnoszone „korzystne” skutki spornych zachowań mogą lub powinny zostać uwzględnione, w takim czy innym zakresie, do celów zakwalifikowania ich jako „ograniczenia ze względu na cel”, skarżące nie wykazały istnienia korzystnych skutków, które mogłyby podważyć kwalifikację tych zachowań jako „ograniczenia ze względu na cel”.

W zakresie, w jakim skarżące przedstawiały sporne zachowania również jako „ograniczenia akcesoryjne” w stosunku do pełnionej przez nie funkcji animatora rynku SSA, Sąd zauważył, że orzecznictwo dotyczące wyjątku ograniczeń akcesoryjnych względem zgodnych z prawem porozumień nie ma w każdym razie zastosowania w niniejszej sprawie, ponieważ skarżące nie wykazały, że ich działalność animatora rynku byłaby niemożliwa w braku zachowań stanowiących naruszenie.

Ponadto Sąd oddalił argumenty oparte na okoliczności, że animatorzy rynku SSA znajdują się systematycznie w niekorzystnej sytuacji pod względem informacyjnym w porównaniu z kontrahentami, którzy nie byli stale obecni na rynku, w związku z czym powinni oni rekompensować ten deficyt informacji, szukając informacji z pewnej liczby źródeł.

Nie można bowiem dopuścić do tego, by przedsiębiorstwa próbowały niwelować skutki sytuacji faktycznych, które uważają za zbyt niekorzystne, takich jak ewentualna asymetria ryzyka istniejącego pomiędzy podmiotami działającymi na rynku, poprzez praktyki o znamionach zmowy mające na celu skorygowanie tych niekorzystnych skutków. Tego rodzaju sytuacje faktyczne nie mogą uzasadniać naruszenia art. 101 TFUE, tym bardziej że skarżące nie działały na rynku wtórnym SSA wyłącznie jako animatorzy rynku, i prowadziły tę działalność dobrowolnie.

W przedmiocie ustalenia kwoty grzywien nałożonych na skarżące

W celu ustalenia kwoty grzywien nałożonych na skarżące Komisja zasadniczo zastosowała metodę przewidzianą w wytycznych z 2006 r.⁴⁴⁶. Niemniej jednak, w odniesieniu do obliczenia kwot podstawowych Komisja postanowiła wykorzystać wartość zastępczą zamiast wartości sprzedaży przewidzianej w pkt 13 wspomnianych wytycznych. Jako punkt wyjścia dla obliczenia tej wartości zastępczej Komisja przyjęła ilości i kwoty referencyjne SSA uśrednione do okresu roku (zwane dalej „uśrednionymi do okresu roku kwotami referencyjnymi”), które były przedmiotem obrotu przez zainteresowane banki w trakcie ich indywidualnego okresu uczestnictwa w spornym naruszeniu. Te

⁴⁴⁵ „Animatorami rynku” (market makers) są instytucje lub osoby, które są skłonne kupować lub sprzedawać produkty finansowe na rynku wtórnym SSA w sposób ogólny i ciągły, a nie transakcja po transakcji, po cenach, które same określają.

⁴⁴⁶ 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, zwane dalej „wytycznymi z 2006 r.”).

uśrednione do okresu roku kwoty referencyjne zostały następnie pomnożone przez współczynnik korygujący, który Komisja skonstruowała, wykorzystując 33 kategorie reprezentatywnych SSA wyemitowanych przez ośmiu emitentów.

W tym kontekście skarżące zarzuciły Komisji w szczególności naruszenie wytycznych z 2006 r. poprzez oparcie się na zbiorze reprezentatywnych SSA, a nie na danych pochodzących z ich własnych transakcji w celu obliczenia współczynnika korygującego, a także poprzez wykorzystanie danych publicznych pochodzących z platformy Bloomberg, które zawyżyły ten współczynnik korygujący (zwanym dalej „danymi BGN”).

Credit Suisse zarzuciła ponadto Komisji, że zawyżyła wartość zastępczą, włączając do kwot referencyjnych przyjętych wobec tego banku transakcje dotyczące zakupu środków płynnych (hedging).

Na wstępie Sąd stwierdził, że o ile przyjmując wytyczne z 2006 r. Komisja dokonała samoograniczenia w wykonywaniu szerokiego zakresu uznania, jakim dysponuje w odniesieniu do metody obliczania grzywien, o tyle ma ona możliwość odstąpienia od nich, pod warunkiem uzasadnienia swojego wyboru w sposób wystarczający pod względem prawnym.

Jednakże w przypadku gdy Komisja odstępuje od wytycznych z 2006 r. nie w całości – jak zezwala na to ich pkt 37 – lecz jedynie, jak w niniejszym przypadku, od pkt 13, nie może ona odejść od zasad przewodnich oraz od logiki leżącej u podstaw tych wytycznych. Tak więc przy stosowaniu określonej przez siebie metodologii Komisja powinna w szczególności wziąć pod uwagę najbardziej wiarygodne dostępne dane, pod pogłębioną kontrolą pod względem prawnym i faktycznym sądu Unii.

W świetle tych wyjaśnień Sąd zauważył w pierwszej kolejności, że w zaskarżonej decyzji Komisja uzasadniła w sposób wystarczający pod względem prawnym swój wybór odstąpienia od metodologii przewidzianej w pkt 13 wytycznych i oparcia obliczenia kwoty podstawowej na wartości zastępczej wartości sprzedaży, która została opracowana poprzez pomnożenie uśrednionych do okresu roku kwot referencyjnych każdego z zainteresowanych banków przez współczynnik korygujący obliczony na podstawie próby 33 kategorii SSA.

W tym kontekście Sąd oddalił argumenty skarżących, zgodnie z którymi Komisja powinna była przyjąć metodologię obliczania współczynnika korygującego opartą na ich własnych transakcjach.

W tym względzie Sąd wskazał, że metodologia oparta na danych dotyczących transakcji zainteresowanych banków zakładałaby dokonanie obliczeń o znacznie większym stopniu złożoności niż już złożone obliczenia dokonane w niniejszej sprawie, podczas gdy reprezentatywny charakter wybranych SSA gwarantuje właśnie, że uwzględnione dane zachowają istotny charakter przy obliczaniu grzywiny i pozwolą na odzwierciedlenie gospodarczego znaczenia spornego naruszenia w stopniu wymaganym przez orzecznictwo. Otóż taka alternatywna metodologia nakładałaby na Komisję nieproporcjonalne obciążenie administracyjne.

W drugiej kolejności Sąd oddalił argumenty skarżących oparte na okoliczności, że wykorzystane przez Komisję dane BGN były nieadekwatne do celów obliczenia wartości zastępczej, ponieważ zawyżały one współczynnik korygujący.

Przypomniawszy, że do Komisji należy czuwanie nad uwzględnieniem najbardziej wiarygodnych dostępnych danych, Sąd wskazał, że w zaskarżonej decyzji Komisja odrzuciła w sposób uzasadniony argumenty, na które zainteresowane banki powołały się w toku postępowania administracyjnego w celu zakwestionowania wykorzystania danych BGN. Wynika z tego, że skarżące nie mogą ograniczyć się do podniesienia przed Sądem, że dane wykorzystane przez Komisję są obarczone jedną lub kilkoma wadami, lecz przeciwnie, muszą one wykazać, że w ramach metodologii ustalonej zgodnie

z prawem przez tę instytucję rzeczywiście istnieją lepsze dane niż dane uwzględnione przez tę instytucję i że są one rzeczywiście dostępne.

Stwierdziwszy, że skarżące nie były w stanie przedstawić lepszych danych niż dane uwzględnione przez Komisję, Sąd oddalił ponadto zastrzeżenie Credit Suisse dotyczące nieznanego sposobu opracowania danych BGN. W tej kwestii Sąd podkreślił, że dane BGN stanowią dane referencyjne wśród traderów, które są opracowywane przez osobę trzecią w postępowaniu na podstawie cen wielu podmiotów. W związku z tym nie można skutecznie podnosić, że ze względu na częściowo nieznaną sposób ich opracowania takie dane referencyjne nie mogą być stosowane przez Komisję, zwłaszcza że Credit Suisse w żaden sposób nie powołała się na platformy rynkowe dostarczające dokładniejszych lub bardziej istotnych informacji niż platforma Bloomberg.

Zdaniem Sądu Komisji nie można również zarzucić tego, że posłużyła się danymi, które nie odzwierciedlały pod każdym względem sytuacji Credit Suisse, jeżeli właśnie ta instytucja nie dysponowała dokładnymi wystarczająco reprezentatywnymi danymi i w konsekwencji była zmuszona do zastosowania metodologii opartej na danych alternatywnych, z konieczności mniej precyzyjnych, w celu odtworzenia wartości zastępczej.

W trzeciej kolejności Sąd oddalił zarzut Credit Suisse, zgodnie z którym Komisja zawyżyła wartość zastępczą wartości sprzedaży, włączając do kwot referencyjnych przyjętych wobec tego banku transakcje dotyczące zakupu środków płynnych.

W tej kwestii Sąd przypomniał, że zgodnie z wytycznymi z 2006 r. pojęcie „wartości zastępczej”, podobnie jak pojęcie „wartości sprzedaży”, ma na celu przyjęcie za punkt wyjścia, przy obliczaniu grzywny nałożonej na przedsiębiorstwo, kwoty odzwierciedlającej gospodarcze znaczenie spornego naruszenia i stopień zaangażowania tego przedsiębiorstwa w tym naruszeniu. Wynika z tego, że ustalenie wartości zastępczej wymaga uwzględnienia wszystkich transakcji przeprowadzonych na rynku, którego dotyczy naruszenie, i to w odniesieniu do każdego z przedsiębiorstw, które uczestniczyło w spornym naruszeniu.

O ile metodologia przyjęta przez Komisję prowadzi z pewnością do uwzględnienia kwoty referencyjnej będącej przedmiotem obrotu w ramach danej transakcji zakupu środków płynnych zarówno dla sprzedającego SSA, jak i dla ich nabywcy, gdy obaj uczestniczyli w spornym naruszeniu, o tyle to podwójne uwzględnienie wynika z samych zasad regulujących ustalanie grzywien na podstawie wytycznych z 2006 r. w szczególnym kontekście niniejszej sprawy. Ponadto wyłączenie z obliczenia wartości zastępczej części transakcji, które niewątpliwie mieszczą się w ramach wprowadzania w życie kwestionowanego kartelu, skutkowałoby sztucznym zminimalizowaniem znaczenia gospodarczego spornego naruszenia, naruszając w ten sposób cel polegający na ściganiu naruszeń art. 101 TFUE i skutecznym karaniu za nie.

Po zatwierdzeniu w ten sposób wartości zastępczych uwzględnionych wobec skarżących Sąd oddalił wreszcie ich argumenty kwestionujące współczynnik wagi naruszenia, który Komisja zastosowała do tych wartości zgodnie z pkt 20–23 wytycznych z 2006 r.

W świetle okoliczności, że ten współczynnik wagi naruszenia został ustalony na poziomie 16 % dla wszystkich zainteresowanych banków, Crédit agricole podniosła w szczególności, że Komisja powinna była przyjąć w stosunku do niej zindywidualizowany i niższy współczynnik.

Ponieważ Crédit agricole powołała się, na poparcie tego argumentu, na wyroki Trybunału poprzedzające datę publikacji wytycznych z 2006 r., Sąd rozpoczął od stwierdzenia, że wyroki te nie mogą nakładać na Komisję obowiązku uwzględnienia elementów innych niż waga samego spornego naruszenia na etapie ustalania współczynnika wagi naruszenia na podstawie wytycznych z 2006 r.

Ponadto o ile w ramach obliczania grzywien nakładanych na podstawie art. 101 TFUE Komisja nie może odstąpić od przestrzegania zasady równego traktowania, o tyle zarówno z pkt 22 wytycznych z 2006 r., jak i z dotyczącego go orzecznictwa wynika, że współczynnik wagi odzwierciedla co do zasady wagę spornego naruszenia, a nie względną wagę udziału w tym naruszeniu każdego z zainteresowanych przedsiębiorstw. To dlatego pkt 19–22 wytycznych przewidują określenie współczynnika wagi naruszenia w odniesieniu do danego naruszenia, a nie w odniesieniu do każdego przedsiębiorstwa, które w nim uczestniczyło. Tak więc oceny indywidualnych okoliczności dokonuje się co do zasady nie w ramach oceny wagi naruszenia, to znaczy przy ustalaniu kwoty podstawowej grzywny, lecz w ramach dostosowania kwoty podstawowej w zależności od okoliczności łagodzących i obciążających.

Zauważając ponadto, że współczynnik wagi naruszenia w wysokości 16 % w przypadku naruszenia takiego jak stwierdzone w zaskarżonej decyzji nie może zostać uznany za niewłaściwy lub nieproporcjonalny, Sąd oddalił argumenty przedstawione w tym względzie przez Crédit agricole.

W świetle całości powyższych rozważań Sąd oddalił skargę Crédit Suisse w całości. Sąd stwierdził natomiast nieważność zaskarżonej decyzji w odniesieniu do Crédit agricole w zakresie, w jakim, po pierwsze, stwierdzono w niej, że Crédit agricole uczestniczyła w naruszeniu od dnia 10 stycznia 2013 r. do dnia 24 marca 2015 r., a nie od dnia 11 stycznia 2013 r. do dnia 24 marca 2015 r., a po drugie, ustalono w niej kwotę grzywny nałożonej na Crédit agricole na 3 993 000 EUR. Jednakże w ramach przysługującego mu nieograniczonego prawa orzekania Sąd utrzymał kwotę grzywny nałożonej na Crédit agricole.

2. Koncentracje⁴⁴⁷

Wyrok z dnia 13 listopada 2024 r., NetCologne/Komisja (T-58/20, [EU:T:2024:813](#))

Konkurencja – Koncentracje – Niemieckie rynki usług telewizyjnych i usług telekomunikacyjnych – Decyzja uznająca koncentrację za zgodną z rynkiem wewnętrznym i z porozumieniem EOG – Zobowiązania – Ocena horyzontalnych, wertykalnych i konglomeracyjnych skutków koncentracji w zakresie konkurencji – Stosunek konkurencji między stronami koncentracji – Zmiana specyficzna dla koncentracji – Oczywisty błąd w ocenie

Wyrok z dnia 13 listopada 2024 r., Deutsche Telekom/Komisja (T-64/20, [EU:T:2024:815](#))

Konkurencja – Koncentracje – Niemieckie rynki usług telewizyjnych i usług telekomunikacyjnych – Decyzja uznająca koncentrację za zgodną z rynkiem wewnętrznym i z porozumieniem EOG – Zobowiązania – Ocena horyzontalnych, wertykalnych i konglomeracyjnych skutków koncentracji w zakresie konkurencji – Stosunek konkurencji między stronami koncentracji – Zmiana specyficzna dla koncentracji – Oczywisty błąd w ocenie

Wyrok z dnia 13 listopada 2024 r., Tele Columbus/Komisja (T-69/20, [EU:T:2024:816](#))

Konkurencja – Koncentracje – Niemieckie rynki usług telewizyjnych i usług telekomunikacyjnych – Decyzja uznająca koncentrację za zgodną z rynkiem wewnętrznym i z porozumieniem EOG – Zobowiązania – Ocena

⁴⁴⁷ Streszczenie wspólne dla spraw: **NetCologne/Komisja** (T-58/20), **Deutsche Telekom/Komisja** (T-64/20) i **Tele Columbus/Komisja** (T-69/20).

Wyrokami z tego samego dnia Sąd oddalił trzy skargi o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji Europejskiej zatwierdzającej jako zgodną z rynkiem wewnętrznym koncentrację w sektorze usług telewizyjnych i telekomunikacyjnych mającą na celu nabycie przez Vodafone Group plc niektórych aktywów Liberty Global plc⁴⁴⁸. Sąd orzekł przy tym, że Komisja nie zasługuje na krytykę za to, że przy badaniu zgodności tej koncentracji z rynkiem wewnętrznym, którego dokonuje na podstawie art. 2 ust. 2 rozporządzenia nr 139/2004⁴⁴⁹, uprzywilejowała kryterium znaczącej przeszkody w skutecznej konkurencji względem kryterium dominacji.

Spółki Vodafone i Liberty Global to dwaj operatorzy prowadzący działalność w sektorze usług telewizyjnych i telekomunikacyjnych w kilku państwach Unii, między innymi w Niemczech. W tym kraju spółka Liberty Global prowadzi działalność za pośrednictwem swojej spółki zależnej Unitymedia GmbH.

W 2018 r. spółka Vodafone zgłosiła Komisji, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw, planowaną koncentrację mającą umożliwić jej nabycie wyłącznej kontroli nad działalnością telekomunikacyjną spółki Liberty Global w kilku państwach członkowskich, między innymi w Niemczech. Koncentracja (zwana dalej „rozpatrywaną koncentracją”) polegała na umowie kupna i sprzedaży, na mocy której spółka Vodafone zamierzała nabyć 100 % akcji spółki Unitymedia.

Uznawszy, że koncentracja ta wzbudza poważne wątpliwości co do jej zgodności z rynkiem wewnętrznym, Komisja postanowiła wszcząć postępowanie w sprawie szczegółowego badania. Po zakończeniu tego postępowania Komisja uznała koncentrację za zgodną z rynkiem wewnętrznym oraz z Porozumieniem o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG), pod warunkiem spełnienia przez spółkę Vodafone określonych zobowiązań⁴⁵⁰.

W zaskarżonej decyzji Komisja w pierwszej kolejności dokonała oceny skutków horyzontalnych, wertykalnych i konglomeracyjnych koncentracji, w szczególności w Niemczech. Po przeprowadzeniu tej analizy, o ile Komisja stwierdziła brak znaczącej przeszkody w skutecznej konkurencji (zwanej dalej „ZPSK”) na rynku detalicznego świadczenia usług transmisji sygnału telewizyjnego, na rynku udostępniania detalicznych pakietów wielousługowych oraz na rynku świadczenia detalicznych usług telewizyjnych, o tyle stwierdziła ona ZPSK na rynku stacjonarnego dostępu do Internetu i na rynku zakupu sygnału telewizyjnego.

⁴⁴⁸ Decyzja Komisji C(2019) 5187 final z dnia 18 lipca 2019 r. uznająca za zgodną z rynkiem wewnętrznym i z porozumieniem EOG koncentrację zmierzającą do nabycia przez Vodafone Group plc niektórych aktywów Liberty Global plc (sprawa COMP/M.8864 Vodafone/Certain Liberty Global Assets) (zwana dalej „zaskarżoną decyzją”).

⁴⁴⁹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (rozporządzenie WE w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw) (Dz.U. 2004, L 24, s. 1).

⁴⁵⁰ Zobowiązania te obejmują w szczególności: zobowiązanie WCBA („Wholesale Cable Broadband Access”), które przewidywało otwarcie dostępu do sieci kablowej podmiotu powstałego w wyniku koncentracji dla operatora będącego stroną trzecią w celu umożliwienia mu oferowania detalicznych usług stacjonarnego dostępu do Internetu, a także jego własnych usług telewizyjnych OTT (over the top) lub usług świadczonych przez podmioty trzecie; zobowiązanie OTT, które uniemożliwiałoby podmiotowi powstałemu w wyniku koncentracji ograniczenie nadawcom telewizyjnym, których treści były rozpowszechniane na jego platformie, możliwości rozpowszechniania tych treści za pośrednictwem usługi OTT i które gwarantowało im w tym celu wystarczającą bezpośrednią możliwość połączeń wzajemnych; zobowiązanie HbbTV (Hybrid Broadcast Broadband TV), które obligowało podmiot powstały w wyniku koncentracji do dalszego nadawania sygnału HbbTV nadawców niekodowanych, oraz zobowiązanie dotyczące taryf gwarantowanych, które uniemożliwiałoby podmiotowi powstałemu w wyniku koncentracji podniesienie taryf gwarantowanych uiszczanych na jego rzecz przez niekodowanych nadawców telewizyjnych.

W drugiej kolejności zbadała ona, czy zobowiązania zaproponowane przez Vodafone mogą uczynić koncentrację zgodną z rynkiem wewnętrznym, w szczególności w odniesieniu do dwóch rynków, na których stwierdzono problemy w zakresie konkurencji.

Skarżące, Deutsche Telekom AG, Tele Columbus AG i NetCologne Gesellschaft für Telekommunikation mbH, są spółkami z siedzibą w Niemczech oferującymi usługi telewizyjne, internetowe i telefoniczne. Każda z nich wniosła do Sądu skargę o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim jej ona dotyczy.

Odpowiednio w swoich skargach podnoszą one w szczególności, po pierwsze, błąd Komisji w ocenie dotyczącej skutków horyzontalnych rozpatrywanej koncentracji, w szczególności na rynku detalicznego świadczenia usług transmisji sygnału telewizyjnego oraz na rynku zakupu sygnału telewizyjnego, a także skutków wertykalnych na pośrednim rynku transmisji sygnału telewizyjnego. Po drugie, kwestionują one wystarczający i odpowiedni charakter zobowiązań uznanych za wiążące w zaskarżonej decyzji, aby uczynić koncentrację zgodną z rynkiem wewnętrznym.

Ocena Sądu

Na wstępie Sąd przypomniał znajdujące zastosowanie w sprawie zasady wynikające z orzecznictwa w odniesieniu do dogłębności kontroli sądowej, do przeprowadzenia której jest on zobowiązany w odniesieniu do dowodu braku znaczącej przeszkody w skutecznej konkurencji, którego wykazanie należy do Komisji.

W tym względzie wyjaśnił on, że w dziedzinie koncentracji rozporządzenie w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw przyznaje Komisji pewne uprawnienia dyskrecjonalne, zwłaszcza w zakresie oceny natury ekonomicznej. W tym zakresie, chociaż Sąd nie może zastąpić oceny dokonanej przez Komisję własną oceną ekonomiczną, powinien on 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.

W odniesieniu do wymogów dowodowych obowiązujących Komisję w celu wykazania, że zgłoszona koncentracja znacząco przeszkodzi skutecznej konkurencji lub że jej nie przeszkodzi i że w związku z tym powinna zostać uznana za niezgodną lub za zgodną z rynkiem wewnętrznym, Sąd podkreślił, iż ze względu na perspektywny charakter wymaganej analizy ekonomicznej wystarczy, że Komisja wykaże za pomocą wystarczająco istotnych i spójnych dowodów, iż jest bardziej prawdopodobne niż nieprawdopodobne, że owa koncentracja znacząco przeszkodzi skutecznej konkurencji na rynku wewnętrznym lub jego znacznej części – lub też że jej nie przeszkodzi.

To właśnie w świetle tych uwag Sąd zbadał najpierw skutki koncentracji na rynku niemieckim, a następnie zobowiązania uznane za wiążące w zaskarżonej decyzji.

1. W przedmiocie analizy skutków koncentracji

a) W przedmiocie nieskoordynowanych skutków horyzontalnych koncentracji na rynku świadczenia detalicznych usług transmisji sygnału telewizyjnego na rzecz klientów zamieszkałych w budynkach wielomieszkaniowych

Sąd zbadał najpierw oczywiste błędy w ocenie i naruszenia prawa popełnione jakoby przez Komisję w ramach analizy skutków horyzontalnych na rynku świadczenia detalicznych usług transmisji sygnału telewizyjnego na rzecz klientów zamieszkałych w budynkach wielomieszkaniowych [multi dwelling units (MDU), zwanym dalej „rynkiem MDU”].

Jeśli chodzi o wzajemną presję konkurencyjną wywieraną przez strony koncentracji, Sąd uznał w pierwszej kolejności, że ze względu na brak znacznego pokrywania się ich działalnością Komisja nie

popęłniła oczywistego błędu w ocenie, gdy stwierdziła, iż nie były one bezpośrednimi konkurentami przed koncentracją, i to pomimo uwzględnionych przez Komisję wyjątkowych przypadków takiego pokrywania się, których nieznacznym charakter nie został podważony poprzez dowody. Jak z tego wynika, produkty sprzedawane przez strony koncentracji nie były w praktyce konkurencyjne.

W drugiej kolejności Komisja nie popełniła oczywistego błędu w ocenie, stwierdzając brak pośredniej konkurencji pomiędzy stronami koncentracji. W tym względzie Sąd przypomniał, że przedsiębiorstwa pozostają w stosunku pośredniej konkurencji w szczególności, gdy doznają podobnej presji konkurencyjnej ze strony innych przedsiębiorstw, z którymi każde z nich konkuruje bezpośrednio, lub gdy inne czynniki, takie jak wymagania narzucone przez klientów, ograniczają w porównywalny sposób ich możliwości ustalania swoich cen i swoich warunków handlowych.

W niniejszym przypadku Sąd stwierdził, że co się tyczy wzajemnego monitorowania przez strony koncentracji swojej działalności i porównywania swoich ofert produktowych, to owe przypadki analiz porównawczych nie wykraczały poza zwykłe handlowe analizy porównawcze mające na celu monitorowanie i ewentualne naśladowanie najlepszych praktyk w sektorze. Ta forma porównania, polegająca na analizie wyników rynku lub najlepszych praktyk sektorowych, w tym w innych państwach członkowskich lub w państwach trzecich, nie może zaś zostać uznana za pośrednią presję konkurencyjną. Ponadto z zaskarżonej decyzji wynika, że umowy zawarte z właścicielami MDU (zwanymi dalej „klientami MDU”) są wynikiem negocjacji, przetargów lub formalnych postępowań przetargowych. Nie są to zatem standardowe umowy, które mogłyby z łatwością zostać poddane analizie porównawczej na podstawie zwykłej obserwacji praktyk sektorowych.

Co więcej, jeśli chodzi o konkurencję w dziedzinie infrastruktury między stronami koncentracji, Komisja stwierdziła, że działalność inwestycyjna i innowacyjna w ramach sieci prowadzona przez każdą ze stron koncentracji nie miała żadnego bezpośredniego wpływu na strategię innowacyjną i inwestycyjną w ramach sieci drugiej strony oraz że monitorowanie przez każdą ze stron działań prowadzonych w tym względzie przez drugą stronę polegało na zwykłych porównawczych analizach handlowych, co nie stanowi formy pośredniej presji konkurencyjnej.

W trzeciej kolejności skarżące nie wykazały również istnienia potencjalnej konkurencji pomiędzy stronami koncentracji, wobec czego bezskutecznie zarzucały Komisji, że uznała, iż jest mało prawdopodobne, by strony te, w braku rozpatrywanej koncentracji, rozszerzyły swoją działalność w zasięgu kablowym drugiej strony, tak aby wyeliminować potencjalną konkurencję, powodując w ten sposób ZPSK.

W czwartej kolejności, jeśli chodzi o podnoszone istnienie zbiorowej pozycji dominującej przed rozpatrywaną koncentracją, wynikającej z milczącej zмовы między stronami koncentracji i wyjaśniającej brak rzeczywistej lub potencjalnej konkurencji między nimi na rynku MDU, Sąd stwierdził, że jeżeli argument ten zmierza do ujawnienia kartelu, to ów zarzut szczegółowy jest bezskuteczny, ponieważ argument ten nie dotyczy przedmiotu zaskarżonej decyzji, lecz raczej praktyk objętych potencjalnie zakresem stosowania art. 101 lub 102 TFUE. W każdym razie dla kontroli koncentracji nieistotne jest poszukiwanie przyczyn – związanych ewentualnie z naruszeniem reguł konkurencji Unii – braku konkurencji między stronami koncentracji.

Natomiast jeżeli argument ten ma na celu ujawnienie istnienia zbiorowej pozycji dominującej, twierdzenia te nie zostały potwierdzone analizą dokumentów wewnętrznych wspomnianych stron i zostały podważone przez powód – potencjalnie sprzeczny z prawem konkurencji Unii – dla którego strony koncentracji nie starały się konkurować ze sobą przed koncentracją.

W piątej kolejności, w odniesieniu do zarzutu szczegółowego opartego na nieuwzględnieniu przez Komisję zwiększenia zasobów wynikającego z koncentracji, które pozwoliłoby stronom koncentracji wykluczyć swoich konkurentów poprzez stosowanie, w szczególności, drapieżnych cen, Sąd wskazał,

że takie zwiększenie, nawet jeśli zostanie wykazane, nie jest samo w sobie wystarczające do uznania tej koncentracji za niezgodną z rynkiem wewnętrznym. Komisja może bowiem uznać koncentrację za niezgodną z rynkiem wewnętrznym wyłącznie w przypadku, kiedy stwierdzi ZPSK, która jest bezpośrednim i natychmiastowym skutkiem koncentracji. Taka ZPSK, będąca wynikiem przyszłych decyzji podmiotu powstałego w wyniku koncentracji, może zostać uznana za bezpośredni i natychmiastowy skutek koncentracji, jeżeli zmiany właściwości i struktury rynku spowodowane przez tę koncentrację sprawiają, że owo przyszłe zachowanie staje się możliwe i rozsądne z ekonomicznego punktu widzenia. W niniejszym zaś przypadku strony koncentracji miały już możliwość zachowywania się, w znacznej mierze, w sposób niezależny od swoich konkurentów i swoich klientów MDU, niezależnie od ewentualnego zwiększenia zasobów wynikającego z koncentracji.

Z tych samych powodów Sąd oddalił argumentację, zgodnie z którą rozpatrywana koncentracja znacznie zmniejszyłaby presję konkurencyjną wywieraną przez konkurentów na rynku MDU, co mogłoby powodować ZPSK. Dokładniej rzecz ujmując, siła finansowa podmiotu powstałego w wyniku koncentracji w stosunku do jego konkurentów pozwalałaby mu uniemożliwić tym konkurentom rozwój. Choć prawdą jest, że zmniejszenie presji konkurencyjnej wywieranej przez konkurentów w wyniku koncentracji może powodować ZPSK, stwierdzenie zwiększenia siły finansowej podmiotu powstałego w wyniku koncentracji nie pozwala samo w sobie na wyciągnięcie wniosku o istnieniu takiej przeszkody. Aby ocenić zgodność koncentracji z rynkiem wewnętrznym, Komisja musi bowiem brać pod uwagę całokształt innych elementów, takich jak struktura właściwych rynków, rzeczywista lub potencjalna konkurencja ze strony innych przedsiębiorstw, pozycja rynkowa przedsiębiorstw uczestniczących w koncentracji oraz ich siła ekonomiczna i finansowa, możliwości wyboru dostawców i użytkowników, bariery wejścia na rynek oraz trendy podaży i popytu.

W odniesieniu do zarzutu szczegółowego opartego na nieuwzględnieniu przez Komisję stworzenia przez Vodafone pozycji dominującej na rynku MDU, co doprowadziłoby do naruszenia zasady konkurencji, Sąd przypominał, że zgodnie z rozporządzeniem w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw⁴⁵¹ w ramach kontroli koncentracji Komisja powinna ocenić, czy koncentracja może znacząco utrudnić skuteczną konkurencję na rynku wewnętrznym lub na jego znacznej części, przy czym okoliczność, że koncentracja stworzyłaby lub umocniłaby pozycję dominującą, nie jest sama w sobie wystarczająca, aby uznać, że koncentracja ta byłaby niezgodna z rynkiem wewnętrznym. Taka prospektywna analiza polega na zbadaniu, w jaki sposób taka koncentracja mogłaby zmienić czynniki wpływające na stan konkurencji na danym rynku. Nie można zatem zarzucić Komisji, że w niniejszym przypadku przeprowadziła ona prospektywną analizę dotyczącą w szczególności nieskoordynowanych skutków horyzontalnych koncentracji na rynku MDU. W ramach zaś tej analizy, jako że Komisja stwierdziła brak ZPSK ze względu na to, iż koncentracja nie wyeliminowałaby presji konkurencyjnej między stronami ani też nie osłabiłaby presji konkurencyjnej wywieranej przez pozostałych konkurentów, nie była ona zobowiązana do zbadania, czy wspomniana koncentracja stworzy lub umocni pozycję dominującą, w szczególności ze względu na pokrycie o zasięgu krajowym, po dokonaniu koncentracji, przez połączone sieci kablowe stron tej koncentracji.

Ponadto zasięg sieci kablowej stron koncentracji nie może być uznany za wpływający na stan koncentracji na rynku MDU czynnik, którego zmiana powodowałaby ZPSK. Jak z tego wynika, samo rozszerzenie geograficzne sieci kablowej podmiotu powstałego w wyniku koncentracji, niezależnie od tego, czy jest ono specyficzne dla tej koncentracji, czy też takie nie jest, nie musi powodować zmiany czynnika wpływającego na stan konkurencji na rynku MDU, a zatem nie musi powodować ZPSK.

⁴⁵¹ Artykuł 2 ust. 2 i 3 rozporządzenia w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw.

b) W przedmiocie wertykalnych skutków koncentracji

Następnie, co się tyczy analizy wertykalnych skutków rozpatrywanej koncentracji, w ramach której Komisja zbadała w szczególności prawdopodobieństwo wykluczenia detalicznych dostawców usług transmisji sygnału telewizyjnego na rzecz klientów MDU, Sąd wskazał, że oceniając prawdopodobieństwo zaistnienia scenariusza antykonkurencyjnego obejmującego utrudnianie dostępu do czynników produkcji, Komisja rozważy, zgodnie z wytycznymi w sprawie koncentracji niehoryzontalnych⁴⁵², po pierwsze, czy podmiot powstały w wyniku koncentracji byłby w stanie znacząco zablokować dostęp do czynników produkcji, po drugie – czy miałby on do tego motywację, a po trzecie – czy strategia wykluczenia miałaby znaczący szkodliwy wpływ na konkurencję wśród przedsiębiorstw działających na rynku niższego szczebla. Jako że te trzy przesłanki mają charakter kumulatywny, niespełnienie jednej z nich jest wystarczające do tego, aby wykluczyć prawdopodobieństwo utrudnienia dostępu do czynników produkcji.

Jeśli chodzi w szczególności o trzecią przesłankę, Komisja doszła do wniosku, że ewentualna strategia wykluczenia nie miałaby w każdym razie znaczącego negatywnego wpływu na konkurencję na rynku niższego szczebla, jako że koncentracja nie spowoduje żadnej specyficznej zmiany w strukturze właściwych rynków, zarówno wyższego, jak i niższego szczebla. Dokładniej rzecz ujmując, rozpatrywana koncentracja nie spowoduje żadnej zmiany zdolności i motywacji stron do wykluczenia dostawców detalicznych usług transmisji sygnału telewizyjnego, w szczególności spółki Tele Columbus, na rzecz klientów MDU w Niemczech. Ponieważ skarżące nie wykazały, że wspomniana ocena Komisji jest obarczona oczywistym błędem, brak trzeciej przesłanki jest wystarczający, aby wykluczyć prawdopodobieństwo antykonkurencyjnego utrudniania dostępu do czynników produkcji.

c) W przedmiocie nieskoordynowanych skutków horyzontalnych na rynku zakupu sygnału telewizyjnego

Wreszcie, Sąd uznał, że spółka Tele Columbus bezskutecznie podnosiła, iż w swoim badaniu Komisja oceniła w sposób oczywiście błędny nieskoordynowane skutki horyzontalne na rynku zakupu sygnału telewizyjnego, które wynikłyby z zawarcia umów na wyłączność przez podmiot powstały w wyniku koncentracji z nadawcami telewizyjnymi.

Po pierwsze, w zakresie, w jakim Komisji zarzucono nieprzeprowadzenie wszystkich badań pożądanych lub uznanych za użyteczne przez skarżącą, takich jak pewne funkcje techniczne lub aspekty handlowe, skarżąca w żaden sposób nie wyjaśniła, w jaki sposób koncentracja mogłaby mieć na nie wpływ, w szczególności nie wyjaśniła, z jakich powodów ani w jaki sposób podmiot powstały w wyniku koncentracji miałby zdolność, a przede wszystkim interes, aby pogarszać te funkcje i aspekty handlowe podczas negocjacji z nadawcami telewizyjnymi, w jaki sposób, przy uwzględnieniu w szczególności ich znaczenia, mogłoby to znacząco przeszkodzić skutecznej konkurencji na rynku zakupu sygnału telewizyjnego i dlaczego takie prawdopodobne pogorszenie tych funkcji i aspektów handlowych byłoby specyficzne dla koncentracji.

Po drugie, co do twierdzenia, że Komisja nie uwzględniła okoliczności, iż podmiot powstały w wyniku koncentracji będzie miał zdolność i motywację do wprowadzenia częściowej wyłączności w celu zakazania rozpowszechniania treści za pośrednictwem niektórych swoich konkurentów, takich jak ona sama, skarżąca nie wykazała, że taka strategia miałaby znaczący szkodliwy wpływ na konkurencję na rynku niższego szczebla. Ponadto było mało prawdopodobne, aby podmiot powstały w wyniku koncentracji miał motywację do zawierania umów na całkowitą lub częściową wyłączność z nadawcą telewizyjnym, zważywszy na potencjalnie niezgodny z prawem charakter omawianych zachowań sprzecznych z prawem konkurencji.

⁴⁵² Wytyczne w sprawie oceny niehoryzontalnych połączeń przedsiębiorstw na mocy rozporządzenia Rady w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (Dz.U. 2008, C 265, s. 6).

Po trzecie, co do twierdzenia, zgodnie z którym podmiot powstały w wyniku koncentracji mógłby korzystać na rynku MDU z przewagi uzyskanej na rynku zakupu sygnału telewizyjnego, mianowicie pobierać taryfy gwarantowane i nabywać treści na warunkach korzystniejszych niż najmniej operatorzy sieci kablowych, należy wskazać, z jednej strony, że jeżeli owa przewaga umożliwiłaby mu zaoferowanie klientom MDU bardziej korzystnych cen, należy uznać, że świadczy to o pozytywnych skutkach dla konsumentów, ponieważ jest prawdopodobne, iż takie obniżenie cen znalazłoby odzwierciedlenie w kwocie miesięcznego czynszu lokatorów przedmiotowych budynków, nie zaś w ZPSK. Z drugiej strony, skarżąca nie wykazała, że ta przewaga jest specyficzna dla koncentracji.

2. W przedmiocie zobowiązań uznanych za wiążące w zaskarżonej decyzji

W zaskarżonej decyzji Komisja, uznawszy, że doszło do ZPSK na rynku stacjonarnego dostępu do Internetu i na rynku zakupu sygnału telewizyjnego, zajęła się analizą zobowiązań zaproponowanych przez spółkę Vodafone i wywiodła na tej podstawie, że rozpatrywana koncentracja, w postaci zmienionej wspomnianymi zobowiązaniami, nie zakłóci w znaczący sposób skutecznej konkurencji na tych rynkach.

Sąd uznał, że analiza przeprowadzona przez Komisję w tym zakresie nie zasługuje na krytykę w odniesieniu do podnoszonego niewystarczającego i nieodpowiedniego charakteru zobowiązań dotyczących rynku zakupu sygnału telewizyjnego⁴⁵³ oraz wskazywanej nieskuteczności zaproponowanego przez spółkę Vodafone zobowiązania dotyczącego rynku stacjonarnego dostępu (zobowiązania WCBA) do Internetu.

W tym względzie Sąd oddalił zarzut szczegółowy oparty na tym, że zobowiązania te odnoszą się wyłącznie do zachowań, a zatem są niewystarczające, aby zaradzić problemom z zakresu konkurencji o charakterze horyzontalnym. Choć bowiem w zawiadomieniu w sprawie środków zaradczych Komisja wyraża preferencję w odniesieniu do zobowiązań strukturalnych, w szczególności ze względu na łatwość ich wdrożenia, to głównie odpowiedni i wystarczający charakter zobowiązań dla rozwiązania stwierdzonego problemu w zakresie konkurencji oraz pewność, że owe zobowiązania będą mogły zostać wykonane, decyduje o ich zaaprobowaniu.

Dokładniej rzecz ujmując, jeśli chodzi o zobowiązania dotyczące rynku zakupu sygnału telewizyjnego, twierdzenie, zgodnie z którym terminologia zastosowana przez Komisję w zaskarżonej decyzji wskazuje na to, że nie miała ona żadnej pewności, iż zobowiązania te byłyby wystarczające i skuteczne, aby zaradzić ZPSK stwierdzonej na rynku zakupu sygnału telewizyjnego, nie może zostać uwzględnione. Choć bowiem Komisja musi mieć pewność, że zaproponowane zobowiązania będą mogły zostać wdrożone oraz że będą wystarczająco solidne i trwałe, to może uznać koncentrację za zgodną z rynkiem wewnętrznym, jeżeli jest wystarczająco prawdopodobne, że owe zobowiązania będą wystarczające i skuteczne dla wyeliminowania stwierdzonej ZPSK.

Ponadto, co się tyczy spóźnionego przedstawienia zobowiązania dotyczącego taryf gwarantowanych, Komisja może dopuścić spóźnione zobowiązania, po pierwsze, jeżeli rozwiążą one jednoznacznie i bez konieczności przeprowadzenia dodatkowego dochodzenia stwierdzone uprzednio problemy w zakresie konkurencji, a po drugie, jeżeli jest dostatecznie dużo czasu na konsultacje z państwami członkowskimi w przedmiocie tych zobowiązań. Ponieważ te dwie kumulatywne przesłanki były w niniejszym przypadku spełnione, Komisja mogła uwzględnić zobowiązanie dotyczące taryf gwarantowanych pomimo jego spóźnionego przedstawienia.

Co się tyczy zobowiązania WCBA, Sąd oddalił zarzut szczegółowy oparty na podnoszonej nieskuteczności wynikającej z tego, że zobowiązanie to nie pozwala na zrekompensowanie zaniku

⁴⁵³ Zobowiązania te obejmują zobowiązanie OTT, zobowiązanie dotyczące taryf gwarantowanych i zobowiązania HbbTV.

presji konkurencyjnej wywieranej poprzez infrastrukturę i innowacje przez spółkę Unitymedia przed koncentracją.

Celem tego zobowiązania, przewidującego wejście na rynek operatora trzeciego, czyli spółki Telefónica, jest bowiem rozwiązanie problemu w zakresie konkurencji wynikającego ze zniknięcia operatora (spółki Vodafone) w zasięgu kablowym spółki Unitymedia, nie zaś zrekompensowanie zaniku presji konkurencyjnej wywieranej poprzez infrastrukturę i innowacje przez tę ostatnią przed koncentracją. Ponadto w każdym razie nie zostało wykazane, że podmiot powstały w wyniku koncentracji przestałby inwestować i wprowadzać innowacje w dawnym zasięgu kablowym spółki Unitymedia, w wyniku czego koncentracja doprowadziłaby do zniknięcia presji konkurencyjnej wynikającej z takich inwestycji i innowacji.

Co do podnoszonej niezdolności spółki Telefónica do wywierania silnej presji konkurencyjnej na rynku stacjonarnego dostępu do Internetu należy stwierdzić, że takie twierdzenie wynika z pewnych ustaleń dokonanych przez Komisję w zaskarżonej decyzji w przedmiocie sytuacji Telefóniki w braku rozpatrywanego zobowiązania i że w związku z tym te ustalenia nie uwzględniają wszystkich obowiązków zaakceptowanych przez spółkę Vodafone w ramach wspomnianego zobowiązania. W konsekwencji ustalenia te nie pozwalają na wyciągnięcie żadnego wniosku co do zdolności i motywacji spółki Telefónica do działania jako żywotna i aktywna siła konkurencyjna po wprowadzeniu w życie tego zobowiązania.

Jeśli chodzi o argumentację, zgodnie z którą zobowiązanie WCBA zagraża rynkowi i wzmacnia jego oligopolistyczną strukturę, przyznając spółce Telefónica dostęp hurtowy na uprzywilejowanych warunkach, Komisja wyjaśniła, że owo rozwiązanie wzmocni tego operatora, lecz nie spowoduje to problemów w zakresie konkurencji, zważywszy, że Telefónica nie była silnym konkurentem w szczególności na rynkach stacjonarnego dostępu do Internetu.

Sąd oddalił również zarzut szczegółowy oparty na podnoszonym niewystarczającym badaniu przeprowadzonym przez Komisję w odniesieniu do zobowiązania WCBA, a także na wskazywanym niewystarczającym uzasadnieniu zaskarżonej decyzji w odniesieniu do tego zobowiązania, ponieważ Komisja zweryfikowała, czy zobowiązanie to nie będzie miało negatywnych skutków, również dla inwestycji w światłowody lub na rynku detalicznym pakietów wielousługowych. Przedstawiła ona również szczegółowo powody, dla których uznała, że tak nie będzie.

Z powyższych względów Sąd oddalił skargę w całości.

3. Pomoc państwa

Wyrok z dnia 24 stycznia 2024 r., Niemcy/Komisja (T-409/21, [EU:T:2024:34](#))

Pomoc państwa – Pomoc przyznana na mocy określonych przepisów zmienionej niemieckiej ustawy w sprawie kogeneracji ciepła i energii elektrycznej – Reforma systemu wspierania kogeneracji – Decyzja uznająca pomoc za zgodną z rynkiem wewnętrznym – Pojęcie „pomocy państwa” – Zasoby państwowe

Sąd, do którego Republika Federalna Niemiec wniosła skargę o stwierdzenie nieważności, stwierdził nieważność decyzji Komisji Europejskiej uznającej za pomoc państwa różne środki przyjęte przez to państwo członkowskie w celu wspierania produkcji energii elektrycznej w elektrociepłowniach kogeneracyjnych wytwarzających ciepło i energię elektryczną (combined heat and power, zwanych

dalej „CHP”)⁴⁵⁴. Sąd wyjaśnił przy tym przewidzianą w art. 107 ust. 1 TFUE przesłankę, zgodnie z którą jedynie interwencje państwa lub przy użyciu zasobów państwowych mogą zostać uznane za pomoc państwa w rozumieniu tego postanowienia.

W latach 2019–2021 Republika Federalna Niemiec zgłaszała Komisji poprawki ustawodawcze przewidujące, po pierwsze, środki wsparcia finansowego na rzecz operatorów elektrociepłowni CHP i innych instalacji związanych z kogeneracją ciepła i energii elektrycznej (zwanym dalej łącznie „operatorami CHP”), a po drugie, ograniczenie wysokości opłaty, którą można nałożyć w tym kontekście na producentów wodoru.

W zaskarżonej decyzji Komisja stwierdziła, że środki te stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, która jest jednak zgodna z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.

Tytułem uzasadnienia kwalifikacji zgłoszonych środków jako pomocy państwa Komisja uznała w szczególności, że środki te zostały przyznane przy użyciu zasobów państwowych. W skardze o stwierdzenie nieważności Republika Federalna Niemiec zakwestionowała ten wniosek Komisji.

Ocena Sądu

Sąd przypomniał, że aby dany środek mógł zostać uznany za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, konieczne jest spełnienie kilku przesłanek, w tym przesłanki istnienia interwencji państwa lub przy użyciu zasobów państwowych.

Zgodnie z orzecnictwem za zasoby państwowe można uznać, po pierwsze, fundusze zasilane przez podatek lub inne obowiązkowe opłaty na podstawie ustawodawstwa krajowego oraz zarządzane i rozdzielane zgodnie z tym ustawodawstwem (kryterium pierwsze), po drugie zaś, kwoty pozostające stale pod kontrolą publiczną, a zatem w dyspozycji właściwych władz krajowych (kryterium drugie). Te dwa kryteria stanowią alternatywne kryteria pojęcia „zasobów państwowych” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

Po pierwsze, w odniesieniu do środków wsparcia finansowego na rzecz operatorów CHP Komisja uznała w zaskarżonej decyzji, że środki te były finansowane z wpływów z obowiązkowej w świetle prawa opłaty ustanowionej przez państwo, którymi zarządza się i które rozdziela się zgodnie z przepisami prawa (kryterium pierwsze).

W tym względzie Sąd zauważył, że zgłoszone przez Republikę Federalną Niemiec środki wsparcia na rzecz operatorów CHP charakteryzują się istnieniem „dwóch poziomów” w łańcuchu dostaw energii elektrycznej, przy czym „poziom pierwszy” odpowiada relacji między operatorami CHP a operatorami sieci, zaś „drugi poziom” odpowiada relacji między tymi operatorami sieci a ich klientami.

W ramach „pierwszego poziomu” łańcucha dostaw zgłoszone środki przewidują ciążący na operatorach sieci, będących podmiotami prywatnymi, obowiązek prawny wypłaty wsparcia finansowego na rzecz operatorów CHP. W ramach „drugiego poziomu” owi operatorzy sieci mogą, choć nie są do tego prawnie zobowiązani, przerzucać na swych klientów za pomocą opłaty ciężar finansowy wynikający z tego obowiązku.

⁴⁵⁴ Decyzja Komisji C(2021) 3918 final z dnia 3 czerwca 2021 r. w sprawie pomocy państwa SA.56826 (2020/N) Niemcy – Reforma z 2020 r. systemu wspierania kogeneracji i pomocy państwa SA.53308 z 2020 r. (2019/N) – Niemcy – Zmiana systemu wspierania istniejących elektrociepłowni kogeneracyjnych wytwarzających ciepło i energię elektryczną [§ 13 Gesetz zur Neuordnung des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes (ustawy wprowadzającej nowe uregulowania w ustawie o kogeneracji ciepła i energii elektrycznej) z dnia 21 grudnia 2015 r. (BGBl. 2015 I, s. 2498)] (zwana dalej „zaskarżoną decyzją”).

W świetle tych wyjaśnień Sąd stwierdził, że Komisja naruszyła prawo, uznając, iż ciążący na operatorach sieci obowiązek zapłaty kwot na rzecz operatorów CHP na „pierwszym poziomie” łańcucha dostaw wystarcza do stwierdzenia istnienia podatku lub innej obowiązkowej opłaty mogącej charakteryzować zaangażowanie zasobów państwowych, bez konieczności wskazania innej obowiązkowej opłaty na innym „poziomie” łańcucha dostaw, ponieważ opłata na „drugim poziomie” tego łańcucha nie stanowi obowiązkowej w świetle prawa opłaty.

Istnienie podatku lub innych obowiązkowych na mocy ustawy opłat jest bowiem związane z pochodzeniem funduszy wykorzystanych do przyznania korzyści w tym znaczeniu, że pozwala ono na stwierdzenie, że fundusze państwowe zostały wykorzystane do sfinansowania tej korzyści. Nie pokrywa się ono ze zgodnym z ustawą przeznaczeniem funduszy. Tymczasem obowiązek prawny spoczywający na operatorach sieci na „pierwszym poziomie” łańcucha dostaw odnosi się jedynie do zgodnego z ustawą przeznaczenia funduszy, ale nie daje żadnej wskazówki co do pochodzenia funduszy wykorzystywanych przez operatorów sieci w celu wypełnienia tego obowiązku.

W tym kontekście Komisja nie może podnosić, że państwo przywłaszcza sobie zasoby operatorów sieci, ponieważ operatorzy ci niekoniecznie są ostatecznymi dłużnikami obciążenia finansowego wynikającego ze środków wsparcia na rzecz operatorów CHP.

Ponadto okoliczność, że niemiecka ustawa przewiduje w sposób szczegółowy zasady przydziału wsparcia finansowego na rzecz operatorów CHP, nie charakteryzuje przeniesienia zasobów państwowych, lecz możliwość przypisania państwu środków wsparcia.

Sąd uznał zatem, że Komisja niesłusznie oparła się na pierwszym z przedstawionych powyżej kryteriów, dotyczącym istnienia podatku lub innych obowiązkowych opłat, aby uznać, że środki wsparcia na rzecz operatorów CHP są finansowane przy użyciu zasobów państwowych.

Sąd stwierdził również, że Komisja naruszyła prawo, wykluczając zastosowanie orzecznictwa wynikającego z wyroku z dnia 13 marca 2001 r., *PreussenElektra*⁴⁵⁵.

W zaskarżonej decyzji Komisja wykluczyła zastosowanie tego orzecznictwa ze względu na to, że środki wsparcia na rzecz operatorów CHP nie stanowią środka „zwykłego regulowania cen”. Jednakże, wbrew temu, co uznała Komisja, elementem rozstrzygającym dla wykluczenia istnienia przeniesienia zasobów państwowych w myśl orzecznictwa wynikającego z wyroku *PreussenElektra* nie jest kwestia, czy dane środki stanowią środek „zwykłego regulowania cen”, ale kwestia, czy dane podmioty prywatne zostały upoważnione przez państwo do zarządzania zasobami państwowymi.

Tak więc, aby wykluczyć zastosowanie orzecznictwa wynikającego z wyroku *PreussenElektra*, Komisja powinna była wykazać, że korzyść dla operatorów CHP nie została przyznana przez operatorów sieci przy użyciu ich własnych zasobów finansowych, ale że operatorzy ci zostali upoważnieni przez państwo do zarządzania zasobami państwowymi, czego instytucja ta nie wykazała.

Ponadto Komisja nie mogła zasadnie powoływać się na skuteczność (*effet utile*) art. 107 ust. 1 TFUE w celu ograniczenia zastosowania orzecznictwa wynikającego z wyroku *PreussenElektra* do przypadków „zwykłego regulowania cen”, ponieważ artykułu tego nie można stosować do działań państwa, które nie są nim objęte – w niniejszym przypadku do środka przyjętego przez państwo, lecz finansowanego przez przedsiębiorstwa prywatne.

Po drugie, co się tyczy ograniczenia wysokości opłat, jakie operatorzy sieci mogą nakładać na producentów wodoru, Komisja uznała, że stanowi ono rezygnację z zasobów państwowych, którą można uznać za przekazanie tychże zasobów.

⁴⁵⁵ Wyrok z dnia 13 marca 2001 r., *PreussenElektra* (C-379/98, [EU:C:2001:160](#)).

Sąd przypomniał jednak, że wspomniana opłata nie stanowi zasobów państwowych w świetle pierwszego z przedstawionych wyżej kryteriów ze względu na brak charakteru obowiązkowego w świetle prawa. Wynika z tego, że obniżenie tej opłaty dla producentów wodoru również nie stanowi rezygnacji z zasobów państwowych.

W związku z powyższym Sąd uwzględnił skargę o stwierdzenie nieważności w zakresie, w jakim Komisja błędnie stwierdziła w niej, że wszystkie środki zgłoszone przez Republikę Federalną Niemiec stanowią pomoc państwa finansowaną przy użyciu zasobów państwowych.

Wyrok z dnia 28 lutego 2024 r., Scandlines Danmark i Scandlines Deutschland/Komisja (T-390/20, [EU:T:2024:126](#))

Pomoc państwa – Finansowanie publiczne stałego połączenia drogowo-kolejowego przez cieśninę Fehmarn – Pomoc przyznana przez Danię na rzecz spółki Femern – Decyzja uznająca pomoc za zgodną z rynkiem wewnętrznym – Indywidualna pomoc – Ważny projekt stanowiący przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania – Konieczność pomocy – Proporcjonalność – Wyważenie między korzystnymi skutkami pomocy a jej negatywnymi skutkami dla warunków wymiany handlowej i utrzymania niezakłóconej konkurencji – Komunikat w sprawie kryteriów analizy zgodności z rynkiem wewnętrznym pomocy państwa na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania

Sąd oddalił skargę o stwierdzenie nieważności wniesioną przez przedsiębiorstwa żeglugowe Scandlines Danmark ApS i Scandlines Deutschland GmbH na decyzję Komisji z dnia 20 marca 2020 r.⁴⁵⁶, w drodze której Komisja stwierdziła, że środki wsparcia przyznane przez Danię przedsiębiorstwu publicznemu Femern A/S na zaplanowanie, budowę i eksploatację stałego połączenia drogowo-kolejowego przez cieśninę Fehmarn między Danią i Niemcami stanowią pomoc państwa zgodną z rynkiem wewnętrznym. W tym kontekście Sąd dokonał uściśleń w odniesieniu do sposobów przeprowadzania przez Komisję kontroli środków pomocy będącej przedmiotem wypłaty w kilku transzach. Sąd miał również przeprowadzić kontrolę stosowania przez Komisję niektórych punktów komunikatu dotyczącego realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania⁴⁵⁷ (zwanego dalej „komunikatem w sprawie projektów WEZ”),

W 2008 r. Dania i Niemcy podpisały traktat dotyczący projektu stałego połączenia przez cieśninę Fehmarn obejmującego, po pierwsze, podwodny tunel kolejowo-drogowy pod Morzem Bałtyckim łączący Danię z Niemcami (zwany dalej „stałym połączeniem”), a po drugie, wewnętrzne połączenia drogowe i kolejowe w Danii.

Duńskie przedsiębiorstwo publiczne Femern było odpowiedzialne za finansowanie, budowę i eksploatację stałego połączenia. Po skorzystaniu z zastrzyków kapitałowych, pożyczek gwarantowanych przez państwo oraz pożyczek udzielonych przez Danię spółka Femern będzie pobierać opłaty od użytkowników od dnia oddania do użytku stałego połączenia w celu spłaty swojego zadłużenia.

⁴⁵⁶ Decyzja Komisji C(2020) 1683 final z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.39078–2019/C (ex 2014/N) wdrożonej przez Danię na rzecz Femern A/S (Dz.U. 2020, L 339, s. 1).

⁴⁵⁷ Komunikat Komisji z dnia 20 czerwca 2014 r. w sprawie kryteriów analizy zgodności z rynkiem wewnętrznym pomocy państwa na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania (Dz.U. 2014, C 188, s. 4).

Pod koniec 2014 r. władze duńskie zgłosiły Komisji model finansowania projektu stałego połączenia przez cieśninę Fehmarn. Bez wszczynania formalnego postępowania wyjaśniającego Komisja postanowiła nie wnosić zastrzeżeń wobec środków zgłoszonych przez duńskie władze⁴⁵⁸.

W wyrokach z dnia 13 grudnia 2018 r.⁴⁵⁹ Sąd częściowo stwierdził nieważność tej decyzji. W odniesieniu do finansowania publicznego przyznanego na rzecz spółki Femern Sąd orzekł, że Komisja uchybiła ciążącemu na niej na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE obowiązкови wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego ze względu na istnienie poważnych trudności.

Po wszczęciu formalnego postępowania wyjaśniającego w następstwie tych wyroków Komisja uznała w decyzji z dnia 20 marca 2020 r., że środki polegające na dofinansowaniu oraz połączeniu pożyczek państwowych i gwarancji państwa udzielonych spółce Femern na zaplanowanie, budowę i eksploatację stałego połączenia stanowią pomoc państwa zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE⁴⁶⁰, ponieważ są one przeznaczone na wspieranie realizacji ważnego projektu stanowiącego przedmiot europejskiego zainteresowania w poszanowaniu zasady proporcjonalności.

Przedsiębiorstwa żeglugowe Scandlines Danmark i Scandlines Deutschland wniosły do Sądu skargę o stwierdzenie nieważności tej decyzji.

Ocena Sądu

Z uwagi na to, że gwarancje państwa i pożyczki państwowe na rzecz spółki Femern zostały przyznane w następujących po sobie transzach wypłacanych w zależności od postępów w realizacji projektu stałego połączenia, skarżące zarzucały Komisji, iż błędnie uznała ona w zaskarżonej decyzji, że różne środki wsparcia finansowego można podzielić na trzy rodzaje pomocy indywidualnej, mianowicie pierwszą pomoc indywidualną w formie zastrzyku kapitałowego dokonanego w 2005 r., drugą pomoc w formie zastrzyku kapitałowego, gwarancji państwa i pożyczek państwowych udzielonych na podstawie ustawy przyjętej w 2009 r.⁴⁶¹ oraz trzecią pomoc w formie pożyczek państwowych i gwarancji państwa udzielonych na podstawie ustawy przyjętej w 2015 r.⁴⁶².

W tej kwestii Sąd zauważył, że szereg kolejnych interwencji państwa można uznać za jedną interwencję, w przypadku gdy w szczególności w świetle ich chronologii, ich celu i sytuacji przedsiębiorstwa w chwili dokonania tych interwencji, mają tak ścisły związek, że niemożliwe jest ich rozdzielenie. Jako że ten warunek był spełniony w odniesieniu do całości finansowania przyznanego na podstawie ustawy przyjętej w 2009 r. oraz w odniesieniu do finansowania przyznanego na podstawie ustawy z 2015 r., Komisja nie dopuściła się błędu, gdy zakwalifikowała je jako pomoc indywidualną. Wynika stąd, że Komisja nie była również zobowiązana wymagać, aby władze duńskie zgłosiły jej oddzielnie każdą pożyczkę państwową i każdą gwarancję państwa udzielone na podstawie wspomnianych ustaw.

⁴⁵⁸ Decyzja C(2015) 5023 final w sprawie pomocy państwa SA.39078 (2014/N) (Dania) przeznaczonej na finansowanie projektu dotyczącego ustanowienia stałego połączenia drogowo-kolejowego przez cieśninę Bełt Fehmarn (Dz.U. 2015, C 325, s. 5).

⁴⁵⁹ Wyroki: z dnia 13 grudnia 2018 r., Scandlines Danmark i Scandlines Deutschland/Komisja (T-630/15, [EU:T:2018:942](#)); z dnia 13 grudnia 2018 r., Stena Line Scandinavia/Komisja (T-631/15, [EU:T:2018:944](#)).

⁴⁶⁰ Na podstawie tego postanowienia pomoc przeznaczona na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym.

⁴⁶¹ Ustawa nr 285 o budowie i eksploatacji stałego połączenia przez cieśninę Fehmarn oraz połączeń wewnętrznych w Danii z dnia 15 kwietnia 2009 r.

⁴⁶² Ustawa nr 575 o budowie i eksploatacji stałego połączenia przez cieśninę Fehmarn oraz połączeń wewnętrznych w Danii z dnia 4 maja 2015 r.

Co więcej, ponieważ trzy rodzaje pomocy indywidualnej przyznane spółce Femern w 2005 r., w 2009 r. i w 2015 r. były przeznaczone na finansowanie jednego projektu, Komisja nie przekroczyła granic przysługujących jej uprawnień dyskrecyjnych, gdy zbadała łącznie zgodność tych rodzajów pomocy z rynkiem wewnętrznym. Właśnie przy uwzględnieniu całości tej pomocy Komisja jest w stanie ocenić jej wpływ na konkurencję w ramach badania jednego z odstępstw przewidzianych w art. 107 ust. 3 TFUE w szczególności w odniesieniu do ważnego projektu stanowiącego przedmiot europejskiego zainteresowania, którego realizacja wiąże się z długookresową wypłatą finansowania publicznego.

Sąd oddalił ponadto zarzut stwierdzenia nieważności, dotyczący naruszenia art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE wynikającego z tego, że Komisja błędnie zakwalifikowała rozpatrywany projekt jako projekt stanowiący przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania i z tego, iż niesłusznie stwierdziła konieczność i proporcjonalność pomocy.

Po pierwsze, w odniesieniu do uznania projektu stałego połączenia za projekt stanowiący przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE Sąd przypomniał, że pojęcie „wspólnego europejskiego zainteresowania”, o którym mowa w tym postanowieniu, należy interpretować w sposób ścisły i że inicjatywę kwalifikuje się w ten sposób jedynie, jeżeli stanowi ona część transnarodowego programu europejskiego wspieranego wspólnie przez rządy kilku państw członkowskich lub też jeżeli powstał on w wyniku uzgodnionego działania kilku państw członkowskich w celu zaradzenia wspólnemu zagrożeniu.

Pojęcie „wspólnego europejskiego zainteresowania” Komisja sprecyzowała ponadto w komunikacie w sprawie projektów WEZ, w którym wskazano ogólne kryteria łączne, które należy spełnić, aby projekt ten mógł być objęty zakresem owego pojęcia, a także pozytywne elementy uzasadniające korzystniejsze podejście Komisji do celów zakwalifikowania jako projektu stanowiącego przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania, wśród których wymieniono element współfinansowania projektu ze środków unijnych.

Tymczasem, ponieważ projekt stałego połączenia spełniał ogólne kryteria łączne wskazane w komunikacie w sprawie projektów WEZ i jako że projekt ten skorzystał z finansowania Unii, Komisja mogła zasadnie stwierdzić na podstawie tych tylko kryteriów i elementów, iż projekt stałego połączenia stanowi przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania.

Po drugie, w odniesieniu do konieczności pomocy Sąd sprecyzował, że w kontekście art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE pomoc przeznaczona na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania, by była zgodna z rynkiem wewnętrznym, powinna mieć efekt zachęty względem przedsiębiorstw będących beneficjentami. W tym celu należy wykazać, że w braku planowanej pomocy inwestycja mająca na celu realizację rozpatrywanego projektu nie zostałaby zrealizowana. W tym względzie Sąd przypomniał, że stwierdzenie braku konieczności pomocy może w szczególności wynikać z faktu, że wykonanie planu pomocy zostało nie tylko już rozpoczęte, lecz nawet zakończone przez zainteresowane przedsiębiorstwo przed złożeniem do właściwych władz wniosku o pomoc, co wyklucza możliwość odgrywania przez sporną pomoc roli zachęty (kryterium złożenia wniosku o pomoc przed rozpoczęciem realizacji projektu inwestycyjnego).

W odniesieniu do tej ostatniej kwestii Sąd zgodził się z twierdzeniami Komisji, zgodnie z którymi w niniejszej sprawie kryterium złożenia wniosku o pomoc przed rozpoczęciem realizacji projektu inwestycyjnego było spełnione ze względu na to, że wniosek o pomoc był nieodłącznie związany z utworzeniem spółki Femern. W tym względzie Sąd zaznaczył, że jako spółka celowa utworzona przez władze publiczne w celu realizacji projektu stałego połączenia, Femern jest zależna od finansowania przyznanego przez władze publiczne do czasu oddania do użytku stałego połączenia. Ponadto, ponieważ Komisja mogła zbadać łącznie zgodność całości finansowania przyznanego spółce Femern od momentu jej utworzenia, kryterium złożenia wniosku o pomoc przed rozpoczęciem realizacji

projektu inwestycyjnego nie musiało być weryfikowane w odniesieniu do każdego z trzech rodzajów pomocy indywidualnej.

Komisja nie dopuściła się również błędu, gdy uznała, że scenariusz alternatywny uwzględniony zgodnie z komunikatem w sprawie projektów WEZ do celów oceny konieczności zgłoszonej pomocy polegał na braku projektu alternatywnego. W szczególności skarżące i interwenienci nie wykazali, że istniał alternatywny projekt wykonalny bez pomocy o porównywalnej skali lub wielkości, czy też przysparzający korzyści równoważnych korzyściom spodziewanym z projektu stałego połączenia.

Sąd oddalił ponadto zarzut szczegółowy, zgodnie z którym Komisja popełniła oczywiste błędy w ocenie, gdy oparła się na okresie trwania projektu wynoszącym 40 lat w celu obliczenia zarówno wewnętrznej stopy zwrotu projektu stałego połączenia (konieczność pomocy), jak i luki w finansowaniu (proporcjonalność pomocy), podczas gdy okres trwania projektu stałego połączenia wynosił 120 lat.

W tym względzie Sąd przypomniał z jednej strony, że zgodnie z pkt 30 komunikatu w sprawie projektów WEZ w braku alternatywnego projektu Komisja powinna sprawdzić, czy kwota pomocy nie przekracza minimum niezbędnego do zapewnienia wystarczającej rentowności projektu objętego pomocą, przy czym należy uwzględnić wszystkie spodziewane koszty i korzyści z całego okresu trwania projektu. Ponieważ to odniesienie do okresu trwania należy rozumieć jako odnoszące się do gospodarczego okresu trwania projektu inwestycyjnego, a nie okresu trwałości infrastruktury pod względem technicznym, Komisja nie dopuściła się błędu, odniósłszy się do zachowań inwestorów na właściwym rynku w celu obliczenia wewnętrznej stopy zwrotu na gospodarczym okresie trwania inwestycji wynoszącym 40 lat.

Z drugiej strony zgodnie z pkt 31 komunikatu w sprawie projektów WEZ maksymalna kwota pomocy jest określana w oparciu o lukę w finansowaniu, która odpowiada różnicy między dodatnimi i ujemnymi przepływami pieniężnymi w okresie trwania inwestycji. Zważywszy jednak, że analiza luki w finansowaniu ma na celu określenie, w jakim zakresie projekt mógłby być finansowany w warunkach rynkowych, nie można zarzucać Komisji, iż w celu dokonania tej analizy uwzględniła okres, który wzięłaby pod uwagę w tym projekcie rozsądny inwestor, szacowany na 40 lat.

Po trzecie, jeśli chodzi o proporcjonalność pomocy, Sąd zauważył przede wszystkim, że skarżące nie mogą zarzucać Komisji, iż naruszyła ona określony w komunikacie w sprawie projektów WEZ wymóg ograniczenia w czasie pomocy w formie gwarancji lub pożyczki, ponieważ w zaskarżonej decyzji sprecyzowano z jednej strony, że najpóźniej szesnaście lat po otwarciu stałego połączenia wszystkie pożyczki objęte gwarancją powinny zostać zamknięte, a wszystkie pożyczki państwowe będą musiały zostać spłacone, a z drugiej strony, że władze duńskie nie mogą udzielić spółce Femern takich pożyczek i gwarancji w kwocie, która przekraczałaby maksymalną gwarantowaną kwotę ustaloną na 69,3 mld DKK (w przybliżeniu 9,3 mld EUR).

W dalszej kolejności Komisja nie zaniżyła przychodów spółki Femern w celu sztucznego zwiększenia luki w finansowaniu. Z jednej strony komunikat w sprawie projektów WEZ nie wprowadza wymogu, aby przychody pokrywały całość kosztów projektu. Z drugiej strony, skarżące i interwenienci nie przedstawili dowodu świadczącego o tym, że struktura cen za ruch drogowy odmienna od struktury przyjętej przez Komisję prowadziłaby automatycznie do zwiększenia przychodów ze względu na elastyczność popytu i konkurencji na rynku.

Wreszcie Komisja nie naruszyła komunikatu w sprawie projektów WEZ, gdy włączyła koszty eksploatacji stałego połączenia do kosztów kwalifikowanych przy obliczaniu luki w finansowaniu. Włączenie tych kosztów do ujemnych przepływów pieniężnych projektu stałego połączenia nie skutkuje bowiem przyznaniem pomocy operacyjnej, ze względu na to, że przychody operacyjne, które powinny również zostać uwzględnione jako dodatnie przepływy pieniężne, znacznie przewyższają

koszty eksploatacji. Ponadto nie przedstawiono żadnego dowodu, który mógłby podważyć wyjaśnienia Komisji na poparcie włączenia tych kosztów do analizy luki w finansowaniu.

W świetle powyższych rozważań Sąd oddalił skargę o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji.

Wyrok z dnia 28 lutego 2024 r., Dania/Komisja, (T-364/20 [EU:T:2024:125](#))

Pomoc państwa – Finansowanie publiczne stałego połączenia drogowo-kolejowego przez cieśninę Bełt Fehmarn – Pomoc przyznana przez Danię na rzecz Femern – Decyzja uznająca pomoc za zgodną z rynkiem wewnętrznym – Skarga o stwierdzenie nieważności – Rozdzielny charakter – Dopuszczalność – Pojęcie przedsiębiorstwa – Pojęcie działalności gospodarczej – Działalność w zakresie budowy stałego połączenia drogowo-kolejowego i działalność w zakresie jego eksploatacji – Wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi i zakłócenie konkurencji

Sąd oddalił wniesioną przez Królestwo Danii skargę o stwierdzenie częściowej nieważności decyzji Komisji Europejskiej z dnia 20 marca 2020 r.⁴⁶³, w której instytucja ta stwierdziła, że środki wsparcia przyznane przez Danię przedsiębiorstwu publicznemu Femern A/S na zaplanowanie, budowę i eksploatację stałego połączenia drogowo-kolejowego przez cieśninę Bełt Fehmarn między Danią a Niemcami stanowią pomoc państwa zgodną z rynkiem wewnętrznym. Przy tej okazji Sąd przedstawił wyjaśnienia dotyczące podlegającego prawu konkurencji Unii pojęcia „działalności o charakterze gospodarczym”.

W 2008 r. Dania i Niemcy podpisały traktat dotyczący projektu stałego połączenia przez cieśninę Fehmarn obejmującego, po pierwsze, podwodny tunel kolejowo-drogowy pod Morzem Bałtyckim łączący Danię z Niemcami (zwany dalej „stałym połączeniem”), a po drugie, wewnętrzne połączenia drogowe i kolejowe w Danii.

Duńskie przedsiębiorstwo publiczne Femern było odpowiedzialne za finansowanie, budowę i eksploatację stałego połączenia. Po skorzystaniu z zastrzyków kapitałowych, pożyczek gwarantowanych przez państwo oraz pożyczek udzielonych przez Danię spółka Femern będzie pobierać opłaty od użytkowników od dnia oddania do użytku stałego połączenia w celu spłaty swojego zadłużenia.

Pod koniec 2014 r. władze duńskie zgłosiły Komisji model finansowania projektu stałego połączenia przez cieśninę Fehmarn. Bez wszczynania formalnego postępowania wyjaśniającego Komisja postanowiła nie wnosić zastrzeżeń wobec środków zgłoszonych przez duńskie władze⁴⁶⁴.

W wyrokach z dnia 13 grudnia 2018 r.⁴⁶⁵ Sąd częściowo stwierdził nieważność tej decyzji. W odniesieniu do finansowania publicznego przyznanego na rzecz spółki Femern Sąd orzekł, że Komisja uchybiła ciążącemu na niej na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE obowiązowi wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego ze względu na istnienie poważnych trudności.

Po wszczęciu – w następstwie wydania tych wyroków – formalnego postępowania wyjaśniającego Komisja w decyzji z dnia 20 marca 2020 r. uznała, że środki na rzecz Femern polegające na zastrzykach kapitałowych oraz na kombinacji pożyczek i gwarancji państwowych na cele planowania, budowy

⁴⁶³ Decyzja Komisji C(2020) 1683 final z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.39078–2019/C (ex 2014/N) wdrożonej przez Danię na rzecz Femern A/S (Dz.U. 2020, L 339, s. 1).

⁴⁶⁴ Decyzja C(2015) 5023 final w sprawie pomocy państwa SA.39078 (2014/N) (Dania) przeznaczonej na finansowanie projektu dotyczącego ustanowienia stałego połączenia drogowo-kolejowego przez cieśninę Bełt Fehmarn (Dz.U. 2015, C 325, s. 5).

⁴⁶⁵ Wyroki: z dnia 13 grudnia 2018 r., Scandlines Danmark i Scandlines Deutschland/Komisja (T-630/15, niepublikowany, [EU:T:2018:942](#)); z dnia 13 grudnia 2018 r., Stena Line Scandinavia/Komisja (T-631/15, niepublikowany, [EU:T:2018:944](#)).

i eksploatacji stałego połączenia stanowią pomoc państwa zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE⁴⁶⁶.

Dania wniosła do Sądu skargę o stwierdzenie nieważności tej decyzji w zakresie, w jakim uznano w niej finansowanie publiczne przyznane Femern za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

Ocena Sądu

W pierwszej kolejności Sąd oddalił argumentację Danii, zgodnie z którą Komisja miała się dopuścić naruszenia prawa ze względu na to, iż stwierdziła, że działalność prowadzona przez Femern podlega regułom konkurencji Unii, podczas gdy zdaniem tego państwa członkowskiego prowadzona przez to przedsiębiorstwo działalność stanowi wykonywanie prerogatyw władzy publicznej.

Zgodnie z orzecznictwem działalność wchodząca w zakres władzy publicznej czy też ta stanowiąca wykonywanie prerogatyw władzy publicznej nie ma charakteru gospodarczego, który uzasadniałby zastosowanie przewidzianych w traktacie FUE reguł konkurencji.

W tym względzie Sąd zaczął od stwierdzenia, że Komisja nie naruszyła prawa, uznając w zaskarżonej decyzji, iż dana jednostka wykonuje prerogatywy władzy publicznej wówczas, gdy prowadzona przez nią działalność jest związana z podstawowymi funkcjami państwa ze względu na jej charakter, cel i reguły, którym podlega.

Po poczynieniu tych wyjaśnień Sąd wskazał, że informacje przedstawione Komisji przez władze duńskie w toku formalnego postępowania wyjaśniającego nie stanowiły dowodów, na podstawie których – po rozpatrzeniu ich oddzielnie lub w ich całokształcie – można by było stwierdzić, że prowadzone przez Femern budowa i eksploatacja stałego połączenia stanowią wykonywanie prerogatyw władzy publicznej.

W szczególności, okoliczność polegająca na tym, że Femern znajduje się pod ścisłą kontrolą władz publicznych i podlega pewnym mającym zastosowanie do administracji publicznej zobowiązaniom publicznoprawnym, nie wystarcza sama w sobie do stwierdzenia, że jej działalność stanowi wykonywanie prerogatyw władzy publicznej. Co więcej, choć działalność prowadzona przez Femern ma na celu zapewnienie wykonania umowy międzynarodowej, to traktat o cieśninie Belt Fehmarn nie zawiera żadnego postanowienia, w oparciu o które można by było stwierdzić, że działalność w zakresie budowy stałego połączenia i ta w zakresie jego eksploatacji jako takie są związane z wykonywaniem takich prerogatyw. Ponadto brak liberalizacji danego sektora działalności nie stanowi przesłanki przemawiającej za wyciągnięciem wniosku, że co do zasady dana działalność stanowi wykonywanie prerogatyw władzy publicznej.

Ponadto nie można zarzucać Komisji, że ta nie zbadała szczegółowo tego, czy funkcje powierzone Femern jako organowi administracji drogowej i zarządcy infrastruktury kolejowej, a także te polegające na sporządzaniu planów awaryjnych dla stałego połączenia stanowią wykonywanie prerogatyw władzy publicznej, ponieważ w toku formalnego postępowania wyjaśniającego Dania nie powołała się wyraźnie na ten argument.

W drugiej kolejności Sąd oddalił szereg zarzutów szczegółowych opartych na tym, że Komisja miała dopuścić się błędu w ocenie, uznając, iż eksploatacja stałego połączenia stanowi podlegającą prawu konkurencji Unii działalność gospodarczą.

⁴⁶⁶ Na podstawie tego postanowienia pomoc przeznaczona na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem pojęcie przedsiębiorstwa dla celów stosowania prawa konkurencji Unii obejmuje każdy podmiot wykonujący działalność gospodarczą, zaś działalność gospodarczą stanowi wszelka działalność polegająca na oferowaniu na danym rynku towarów lub usług. W celu ustalenia, czy dany podmiot prowadzi działalność gospodarczą, Komisja musi zatem wykazać, że oferuje on towary lub usługi na rynku w konkurencji z podmiotami prowadzącymi działalność w celu zarobkowym.

W świetle tego orzecznictwa Sąd odrzucił przede wszystkim krytykę wyrażoną przez Danię w odniesieniu do zawartego w zaskarżonej decyzji stwierdzenia, zgodnie z którym usługi, które mają być oferowane przez Femern po oddaniu stałego połączenia do użytku, będą bezpośrednio konkurowały z usługami oferowanymi przez prywatnego operatora promów, który prowadzi już w cieśninie Bełt Fehmarn działalność w celu zarobkowym. Nawet jeśli Femern i ten prywatny operator promów będą oferować usługi, których cechy charakterystyczne pod pewnymi względami się różnią, to będą one prowadzić działalność na tym samym rynku, a mianowicie na rynku usług transportu przez cieśninę Bełt Fehmarn, na którym konsumenci będą mieli wybór między usługami oferowanymi przez operatora promów a tymi oferowanymi przez Femern w ramach eksploatacji stałego połączenia. Ponadto Komisja zidentyfikowała również rynek usług transportowych za pomocą innych połączeń, które stanowią alternatywę dla przeprawy przez cieśninę Bełt Fehmarn.

Następnie Sąd zauważył, że Komisja nie popełniła błędu w ocenie, uznając, iż odpłatny charakter korzystania ze stałego połączenia stanowi element, który jest istotny dla kwalifikacji obsługi tego połączenia jako działalności gospodarczej. W przypadku bowiem, gdy państwo członkowskie postanawia, tak jak w niniejszej sprawie, uzależnić ten dostęp do infrastruktury od uiszczenia opłaty, w celu uzyskania dochodów przeznaczonych na określony cel, w szczególności na spłatę długu zaciągniętego w celu sfinansowania planowania i budowy tej infrastruktury, należy uznać, że jest ona wykorzystywana do celów gospodarczych.

Wreszcie, Sąd potwierdził wniosek Komisji, zgodnie z którym działalność w zakresie budowy stałego połączenia ma charakter gospodarczy, ponieważ wiąże się ona nierozdzielnie z wykorzystywaniem tej infrastruktury do celów gospodarczych.

Sąd przypomniał w tym względzie, że wykorzystanie infrastruktury transportowej do celów gospodarczych i jej budowa w takim celu mogą stanowić działalność gospodarczą. W tym kontekście rozstrzygnięto w szczególności⁴⁶⁷, że Komisja mogła zasadnie dojść do wniosku, iż działalność w zakresie eksploatacji komercyjnego portu lotniczego i działalność w zakresie budowy nowego pasa startowego na tym lotnisku są ze sobą nierozdzielnie związane, skoro to opłaty lotniskowe stanowią główne źródło dochodów dla finansowania nowego pasa startowego, a eksploatacja tego pasa stanowi część składową prowadzonej przez ten port lotniczy działalności gospodarczej. Zasady ustanowione w tych wyrokach nie mogą zaś ograniczać się wyłącznie do przypadku rozbudowy istniejącej już wcześniej infrastruktury transportowej, która była wykorzystywana do celów gospodarczych, lecz mogą również dotyczyć budowy nowej infrastruktury przeznaczonej do wykorzystywania do celów gospodarczych w przyszłości, tak jak ma to miejsce w niniejszej sprawie.

W odniesieniu do podniesionego przez Danię argumentu, zgodnie z którym w istocie na etapie budowy Femern nie jest obecna na żadnym rynku, Sąd podkreślił, że przychody z eksploatacji stałego połączenia zostaną wykorzystane przez Femern w szczególności do spłaty pożyczek zaciągniętych przez to przedsiębiorstwo na planowanie i budowę stałego połączenia. Gdyby zaś działalność w zakresie budowy została uznana za dającą się oddzielić od tej polegającej na eksploatacji, a zatem – za niemającą gospodarczego charakteru – uzyskane na budowę tego stałego połączenia preferencyjne

⁴⁶⁷ Wyroki: z dnia 19 grudnia 2012 r., *Mitteldeutsche Flughafen i Flughafen Leipzig-Halle/Komisja* (C-288/11 P, [EU:C:2012:821](#)); z dnia 24 marca 2011 r., *Freistaat Sachsen i Land Sachsen-Anhalt/Komisja* (T-443/08 i T-455/08, [EU:T:2011:117](#)).

finansowanie nie mogłoby zostać uznane za pomoc państwa. Wynika z tego, że w okolicznościach niniejszej sprawy na etapie eksploatacji stałego połączenia Femern miałyby możliwość korzystania z subwencjonowanej infrastruktury, co przysporzyłoby mu korzyści gospodarczej, jakiej nie uzyskałoby w normalnych warunkach rynkowych. Sąd doszedł zatem do wniosku, że skuteczność (effet utile) przepisów dotyczących pomocy państwa stoi również na przeszkodzie rozdzieleniu działalności w zakresie budowy stałego połączenia od tej w zakresie jej eksploatacji ze względu na to, że uruchomienie tego połączenia nastąpi dopiero po zakończeniu jego budowy.

Ponadto okoliczność polegająca na tym, że na mocy duńskiej ustawy budowę i eksploatację stałego połączenia powierzono wyłącznie Femern, również nie stoi na przeszkodzie temu, by działalność ta mogła zostać uznana za mającą charakter gospodarczy, ponieważ eksploatacja stałego połączenia polega na oferowaniu usług transportowych na zliberalizowanym i otwartym na konkurencję rynku. W przeciwnym wypadku do obejścia mających zastosowanie reguł konkurencji wystarczyłoby bowiem, aby państwo członkowskie przyznało prawa wyłączne podmiotowi mającemu oferować usługi na zliberalizowanym rynku.

Mając na uwadze całość powyższych rozważań, Sąd oddalił skargę o stwierdzenie częściowej nieważności zaskarżonej decyzji.

**Wyrok z dnia 10 kwietnia 2024 r., Danske Slagtermestre/Komisja (T-486/18 RENV,
[EU:T:2024:217](#))**

Pomoc państwa – System opłat za odprowadzanie ścieków – Skarga konkurenta – Decyzja stwierdzająca brak pomocy państwa wydana po zakończeniu etapu badania wstępnego – Wymóg bezstronności – Obiektywna bezstronność – Pojęcie „korzyści” – Zasada podmiotu prywatnego działającego w warunkach gospodarki rynkowej – Analiza ex ante rentowności przyrostowej – Zawiadomienie Komisji w sprawie pojęcia „pomocy państwa”

Sąd, do którego Trybunał skierował sprawę do ponownego rozpoznania, stwierdził nieważność decyzji Komisji⁴⁶⁸, w której instytucja ta uznała, że duńskie przepisy dotyczące opłat należnych od podmiotów odprowadzających ścieki nie stanowią pomocy państwa na rzecz dużych ubojni. W tym kontekście Sąd udzielił wyjaśnień, po pierwsze, w przedmiocie wymogu bezstronności Komisji, a po drugie, w przedmiocie zastosowania zasady podmiotu prywatnego działającego w warunkach gospodarki rynkowej w kontekście takim jak rozpatrywany w niniejszej sprawie. W tej ostatniej kwestii Sąd przypomniał ponadto o spoczywającym na Komisji obowiązku przestrzegania kryteriów przewidzianych w tym względzie w zawiadomieniu w sprawie pojęcia pomocy państwa⁴⁶⁹.

Ustawą przyjętą w 2013 r.⁴⁷⁰ (zwaną dalej „ustawą z 2013 r.”) Dania zastąpiła system opłaty jednostkowej za metr sześcienny wody dla wszystkich konsumentów wody podłączonych do tej samej oczyszczalni ścieków stopniowym modelem degresywnym przewidującym stawkę uzależnioną od ilości odprowadzanych ścieków (zwanym dalej „stopniową taryfikacją”). Ten nowy model ustalania opłat przewiduje zasadniczo obniżenie taryfy za metr sześcienny począwszy od określonej ilości odprowadzanych ścieków, co skutkuje obniżeniem opłat należnych od największych konsumentów wody.

⁴⁶⁸ Decyzja Komisji C(2018) 2259 final z dnia 19 kwietnia 2018 r. w sprawie pomocy państwa SA.37433 (2017/FC) – Dania (zwana dalej „zaskarżoną decyzją”).

⁴⁶⁹ Zawiadomienie Komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 [TFUE] (Dz.U. 2016, C 262, s. 1).

⁴⁷⁰ Ustawa nr 902/2013 zmieniająca ustawę ustanawiającą zasady dotyczące opłat należnych od podmiotów odprowadzających ścieki (struktura opłat za odprowadzanie ścieków, umożliwiającą ustanowienie szczególnych opłat za oczyszczanie szczególnie zanieczyszczonych ścieków itp.).

Danske Slagtermestre, stowarzyszenie branżowe, które twierdzi, że reprezentuje małe rzeźnie, ubojnie, hurtowników i przedsiębiorstwa przetwórcze, wniosło do Komisji skargę na tej podstawie, że wspomniana powyżej ustawa przyznała dużym ubojniom pomoc państwa w postaci obniżenia opłat za oczyszczanie ścieków.

Decyzją z dnia 19 kwietnia 2018 r. Komisja uznała, że stopniowa taryfikacja wprowadzona ustawą z 2013 r. nie przysparza żadnej szczególnej korzyści określonym przedsiębiorstwom i w związku z tym nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Na poparcie tego wniosku Komisja, powołując się na swoje zawiadomienie w sprawie pojęcia pomocy państwa, stwierdziła, że prywatny podmiot gospodarczy działający w warunkach gospodarki rynkowej również wdrożyłby model stopniowy.

Danske Slagtermestre wniosło do Sądu skargę o stwierdzenie nieważności tej decyzji.

Postanowieniem z dnia 1 grudnia 2020 r.⁴⁷¹ Sąd odrzucił tę skargę jako niedopuszczalną ze względu na to, że Danske Slagtermestre nie miało legitymacji procesowej. Trybunał, do którego wniesiono odwołanie, orzekł, że to stowarzyszenie branżowe miało legitymację procesową, uchylił powyższe postanowienie i przekazał sprawę Sądowi do ponownego rozpoznania co do istoty⁴⁷².

Ocena Sądu

W pierwszej kolejności Sąd zbadał zarzut nieważności dotyczący naruszenia przez Komisję wymogu bezstronności przewidzianego w art. 41 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Zdaniem skarżącej wymóg ten został naruszony przy wydawaniu zaskarżonej decyzji, ponieważ członkini Komisji odpowiedzialna za sprawy konkurencji, która ją podpisała, brała również udział, jako minister w duńskim rządzie, w przyjęciu ustawy z 2013 r.

W tym względzie Sąd przypomniał, że instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii muszą stosować się do wymogu bezstronności, w szczególności w odniesieniu do jego aspektu dotyczącego obiektywnej bezstronności, zgodnie z którą dana instytucja powinna zapewnić wystarczające gwarancje, aby wykluczyć wszelkie uzasadnione wątpliwości co do ewentualnych uprzedzeń, przy czym również pozory mogą mieć znaczenie.

Po dokonaniu tego wyjaśnienia Sąd zauważył, po pierwsze, że w chwili złożenia projektu ustawy z 2013 r. i jej przyjęcia członkini Komisji odpowiedzialna za sprawy konkurencji, która podpisała zaskarżoną decyzję, była ministrem spraw wewnętrznych i gospodarki oraz wicepremierem Królestwa Danii. Po drugie, ponieważ stopniowa taryfikacja może wpływać na wydatki osób fizycznych i przedsiębiorstw, można rozsądnie uznać, że mogła ona zostać zaproponowana w porozumieniu z tym ministrem. Po trzecie, dana członkini Komisji opowiedziała się na szczeblu krajowym, w sposób publiczny i wyraźny, za wprowadzeniem stopniowej taryfikacji.

Biorąc pod uwagę te okoliczności, Sąd stwierdził, że można zasadnie uznać, że dana członkini Komisji miała interes w tym, aby opłata za oczyszczanie ścieków przewidziana w ustawie z 2013 r. nie została zakwestionowana ze względu na jej niezgodność z prawem w świetle przepisów prawa Unii dotyczących pomocy państwa.

Następnie Sąd sprawdził, czy postępowanie w sprawie wydania zaskarżonej decyzji dało wystarczające gwarancje, aby wykluczyć, że taki interes mógł spowodować, iż w ramach wspomnianego postępowania doszło do naruszenia wymogu bezstronności.

⁴⁷¹ Postanowienie z dnia 1 grudnia 2020 r., Danske Slagtermestre/Komisja (T-486/18, [EU:T:2020:576](#)).

⁴⁷² Wyrok z dnia 30 czerwca 2022 r., Danske Slagtermestre/Komisja (C-99/21 P, [EU:C:2022:510](#)).

W tej kwestii Sąd podkreślił, że pomimo kolegialnego charakteru sposobu przyjmowania decyzji w ramach Komisji dana członkini Komisji była nie tylko odpowiedzialna za przygotowanie zaskarżonej decyzji, ale była ponadto jedyną sygnatariuszką tej decyzji.

Otóż taka sytuacja może wzbudzić w oczach osób trzecich uzasadnione wątpliwości co do ewentualnych uprzedzeń tej członkini Komisji, i to niezależnie od jej osobistego zachowania. W związku z tym postępowanie, które doprowadziło do wydania zaskarżonej decyzji, nie gwarantowało wystarczająco obiektywnej bezstronności.

W drugiej kolejności Sąd zbadał, tytułem uzupełnienia, zarzut nieważności oparty na tym, że Komisja naruszyła art. 107 ust. 1 TFUE, niesłusznie stwierdzając brak korzyści przyznanej niektórym przedsiębiorstwom poprzez wprowadzenie stopniowej taryfikacji.

Po potwierdzeniu, że Komisja słusznie zbadała istnienie korzyści w świetle kryterium podmiotu prywatnego, Sąd stwierdził najpierw, że do Komisji należało ustalenie, czy przedsiębiorstwa, które korzystały z niższych stawek za oczyszczanie ścieków, mogłyby uzyskać porównywalną korzyść ze strony ostrożnego i starannego w zwykłe przyjętym stopniu prywatnego podmiotu gospodarczego, biorąc w szczególności pod uwagę perspektywę rentowności transakcji.

Ponieważ do celów tego badania Komisja zastosowała metodę analizy ex ante rentowności, o której mowa w pkt 228 zawiadomienia w sprawie pojęcia pomocy państwa, Sąd podkreślił ponadto, że przyjmując to zawiadomienie, Komisja dokonała samoograniczenia w ramach wykonywania przysługującego jej zakresu uznania co do wyjaśnień, jakich udzieliła w owym zawiadomieniu w odniesieniu do koncepcji związanych z pojęciem pomocy państwa. Zgodnie z pkt 228 tego zawiadomienia Komisja była zatem zobowiązana do zbadania, w odniesieniu do każdego przedsiębiorstwa przyłączonego do oczyszczalni ścieków, czy opłata uiszczana zgodnie ze stopniową taryfikacją mogła pokryć koszty wynikające z korzystania przez to przedsiębiorstwo z rozpatrywanej infrastruktury.

Otóż biorąc pod uwagę fakt, że Komisja oparła swoją analizę wyłącznie na średnich danych dotyczących całkowitych kosztów i całkowitych przychodów sześciu z 98 duńskich gmin, naruszyła ona pkt 228 swojego zawiadomienia dotyczącego pojęcia pomocy państwa, a w konsekwencji granice, które określiła poprzez przyjęcie tego zawiadomienia w odniesieniu do swojego zakresu uznania.

W każdym wypadku, nawet gdyby uznać, że Komisja mogła zastosować metodę analizy ex ante rentowności bez przeprowadzania badania każdego użytkownika, powinna ona była przynajmniej sprawdzić, czy stopniowa taryfikacja pozwalała na obciążenie użytkowników w sposób prawdopodobny kosztami przyrostowymi, czyli kosztami ponoszonymi bezpośrednio w związku z korzystaniem przez nich z oczyszczalni ścieków.

Tymczasem w zaskarżonej decyzji wszystkie koszty, które nie były związane z ilością zużywanej wody, zostały uznane za koszty stałe, a zatem rozdzielone między wszystkich użytkowników, nawet jeśli takie koszty istniałyby tylko z powodu obecności określonego użytkownika w sieci. Komisja nie mogła więc twierdzić, że sprawdziła, czy opłata za oczyszczanie ścieków ustalona na podstawie stopniowej taryfikacji pozwalała na pokrycie kosztów przyrostowych w perspektywie średnioterminowej.

W konsekwencji Komisja, uznając, że opłata za oczyszczanie ścieków była zgodna z zasadą podmiotu prywatnego, naruszyła granice, które określiła w odniesieniu do swojego zakresu uznania, przyjmując zawiadomienie w sprawie pojęcia pomocy państwa.

Następnie Sąd przypomniał, że w sytuacji gdy interwencja podmiotu publicznego nie uwzględnia jakiegokolwiek perspektywy rentowności, nawet długoterminowej, nie można jej uznać za zgodną z zasadą podmiotu prywatnego. Jednakże w zaskarżonej decyzji Komisja stwierdziła, że rabaty ustanowione w oparciu o stopniową taryfikację mogą spełniać wymogi wynikające z zasady podmiotu

prywatnego, o ile spełnią warunek, że opłata za oczyszczanie ścieków pokryje koszty ponoszone przez operatorów oczyszczalni ścieków.

Co więcej, nie badając, czy stosowanie taryfikacji stopniowej pozwalało operatorom oczyszczalni ścieków zastrzec sobie marżę zysku, podczas gdy bezsporne jest, że ta nowa taryfikacja prowadzi, ogólnie rzecz biorąc, do obniżenia wysokości opłaty za oczyszczanie ścieków w stosunku do systemu opłaty jednostkowej, który zastępuje, Komisja ponownie naruszyła wymóg rentowności, a zatem zasadę podmiotu prywatnego. I tak Sąd przypomniiał, że analiza *ex ante* rentowności zdefiniowana w pkt 228 zawiadomienia w sprawie pojęcia pomocy państwa implikuje, że środek krajowy badany przez Komisję zwiększa „w stopniowy sposób” rentowność operatora infrastruktury, wobec czego, aby środek ten był zgodny z zasadą podmiotu prywatnego, powinien on, choćby w perspektywie długoterminowej, zwiększyć taką rentowność, a nie ją zmniejszać.

Wreszcie Komisja niesłusznie uznała w zaskarżonej decyzji, że podmiot prywatny uwzględniłby okoliczność, iż utrzymanie wysokich stawek za uzdatnianie wody wiąże się z ryzykiem, że najwięksi konsumenci wody zdecydują się na odłączenie się od scentralizowanej sieci oczyszczania ścieków, ponieważ ryzyko takiego odłączenia ma charakter hipotetyczny i nie zostało wystarczająco uzasadnione.

Sąd doszedł zatem do wniosku, że Komisja naruszyła art. 107 ust. 1 TFUE oraz zawiadomienie w sprawie pojęcia pomocy państwa, uznając, że opłata za oczyszczanie ścieków nie przysparzała żadnej korzyści, ponieważ podmiot prywatny mógłby podjąć decyzję o jej wprowadzeniu.

W świetle całości powyższych rozważań Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji.

Wyrok z dnia 2 października 2024 r., European Food i in./Komisja (sprawy połączone T-624/15 RENV, T-694/15 RENV i T-704/15 RENV, [EU:T:2024:659](#))

Pomoc państwa – Artykuły 107 i 108 TFUE – Dwustronna umowa inwestycyjna – Klauzula arbitrażowa – Rumunia – Przystąpienie do Unii Europejskiej – Uchylenie systemu zachęt podatkowych przed przystąpieniem – Orzeczenie arbitrażowe, w którym przyznano wypłatę odszkodowania po przystąpieniu – Decyzja uznająca pomoc za niezgodną z rynkiem wewnętrznym i nakazująca jej odzyskanie – Artykuł 351 akapit pierwszy TFUE – Obowiązek uzasadnienia – Pojęcie „pomocy państwa” – Korzyść – Selektywny charakter – Możliwość przypisania państwu – Zgodność z rynkiem wewnętrznym – Pomoc przeznaczona na sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu regionów znajdujących się w niekorzystnym położeniu – Odzyskanie pomocy – Pojęcie „jednostki gospodarczej” – Uzasadnione oczekiwania – Prawo do bycia wysłuchanym

Sąd, do którego Trybunał skierował sprawę do ponownego rozpoznania, oddalił skargi wniesione na decyzję Komisji⁴⁷³, w której uznano, że wypłata przez Rumunię odszkodowania na rzecz szwedzkich inwestorów w wykonaniu orzeczenia arbitrażowego stanowi niezgodną z rynkiem wewnętrznym pomoc państwa. W tym kontekście Sąd wyjaśnił zakres art. 351 akapit pierwszy TFUE, zgodnie z którym postanowienia traktatów nie naruszają praw i obowiązków wynikających z umów zawartych między państwem członkowskim przed jego przystąpieniem do Unii a jednym lub większą liczbą państw trzecich. Sąd zbadał ponadto kwestię, jak należy określić beneficjentów środka pomocy w przypadku, gdy chodzi o jeden podmiot gospodarczy.

W dniu 29 maja 2002 r. Królestwo Szwecji i Rumunia zawarły dwustronną umowę inwestycyjną w celu promowania i wzajemnej ochrony inwestycji (zwaną dalej „DUI”), przewidującą środki ochronne

⁴⁷³ Decyzja Komisji (UE) 2015/1470 z dnia 30 marca 2015 r. w sprawie pomocy państwa SA.38517 (2014/C) (ex 2014/NN) wdrożonej przez Rumunię – Orzeczenie arbitrażowe w sprawie Micula przeciwko Rumunii z dnia 11 grudnia 2013 r. (Dz.U. 2015, L 232, s. 43, zwana dalej „sporną decyzją”).

w sytuacji, gdy inwestorzy z jednego państwa inwestują w drugim państwie, w tym w odniesieniu do inwestycji zawartych przed wejściem w życie DUI. DUI przewidywała ponadto, że spory między inwestorami a państwami będącymi sygnatariuszami są rozstrzygane przez sąd arbitrażowy działający pod egidą Międzynarodowego Centrum Rozstrzygania Sporów Inwestycyjnych (ICSID), zgodnie z konwencją ICSID⁴⁷⁴.

W 2005 r. w ramach negocjacji w sprawie przystąpienia Rumunii do Unii Europejskiej rząd rumuński uchylił wprowadzony w 1998 r. system zachęt podatkowych na rzecz niektórych inwestorów w regionach znajdujących się w niekorzystnym położeniu (zwany dalej „systemem zachęt podatkowych”).

Kilka spółek należących do European Food and Drinks Group (EFDG), których obywatele szwedzcy Ioan i Viorel Miculowie są akcjonariuszami większościowymi, zrealizowało wcześniej inwestycje na znajdującym się w niekorzystnym położeniu obszarze objętym systemem zachęt podatkowych. Uznawszy, że poprzez uchylenie tego systemu Rumunia naruszyła ciążące na niej na mocy DUI zobowiązanie do zapewnienia sprawiedliwego i równego traktowania ich inwestycji, Ioan i Viorel Miculowie wraz z trzema z tych spółek (zwani dalej „powodami w postępowaniu arbitrażowym”), wnieśli o ustanowienie sądu arbitrażowego w celu uzyskania naprawienia wyrządzonej im szkody. W orzeczeniu arbitrażowym z dnia 11 grudnia 2013 r. sąd ten zasądził od Rumunii na rzecz powodów w postępowaniu arbitrażowym odszkodowanie w wysokości około 178 mln EUR.

W dniu 1 października 2014 r. Komisja poinformowała Rumunię o swojej decyzji w sprawie wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE w odniesieniu do częściowego wykonania przez Rumunię orzeczenia arbitrażowego na początku 2014 r., a także w odniesieniu do każdego dalszego wykonania lub egzekucji orzeczenia arbitrażowego.

W spornej decyzji, wydanej w dniu 30 marca 2015 r., Komisja uznała, że wspomniane wyżej odszkodowanie zostało wypłacone na rzecz jednej jednostki gospodarczej, w skład której wchodził Ioan i Viorel Miculowie oraz grupa należących do nich spółek. Komisja uznała wypłatę tego odszkodowania za pomoc państwa niezgodną z rynkiem wewnętrznym, zakazała jej wdrożenia i nakazała odzyskanie już wypłaconych kwot.

Po rozpoznaniu szeregu skarg Sąd stwierdził nieważność tej decyzji⁴⁷⁵ zasadniczo na tej podstawie, że Komisja wykonała swe kompetencje z mocą wsteczną w odniesieniu do okoliczności faktycznych, które zaistniały przed przystąpieniem Rumunii do Unii w dniu 1 stycznia 2007 r.

W postępowaniu odwoławczym Trybunał, orzekający w składzie wielkiej izby, uchylił ten wyrok i przekazał sprawę Sądowi⁴⁷⁶ do ponownego rozpoznania w zakresie podniesionych przed nim zarzutów i argumentów, w przedmiocie których się nie wypowiedział.

Ocena Sądu

Co się tyczy zasadności skarg, Sąd orzekł w pierwszej kolejności, że sporna decyzja nie stoi w sprzeczności z art. 351 TFUE, zgodnie z którym postanowienia traktatów nie naruszają praw i obowiązków wynikających z umowy zawartej między państwem członkowskim przed jego przystąpieniem a państwami trzecimi.

⁴⁷⁴ Konwencja w sprawie rozstrzygania sporów inwestycyjnych między państwami a obywatelami innych państw, zawarta w dniu 18 marca 1965 r.

⁴⁷⁵ Wyrok z dnia 18 czerwca 2019 r., *European Food i in./Komisja* (T-624/15, T-694/15 i T-704/15, [EU:T:2019:423](#)).

⁴⁷⁶ Wyrok z dnia 25 stycznia 2022 r., *Komisja/European Food i in.* (C-638/19 P, zwany dalej „wyrokiem wydanym w postępowaniu odwoławczym”, [EU:C:2022:50](#)).

Artykuł 351 TFUE nie ma bowiem zastosowania do umów dwustronnych zawartych między państwami członkowskimi. W niniejszej sprawie Sąd zauważył, że od momentu przystąpienia Rumunii do Unii DUI należy uznawać za umowę dotyczącą dwóch państw członkowskich. W tych okolicznościach w dniu, w którym pomoc została przyznana, czyli w dniu wydania orzeczenia arbitrażowego, DUI nie można postrzegać jako umowy, z której wynikałyby, w rozumieniu art. 351 TFUE, prawa państw trzecich i obowiązki tego państwa członkowskiego, na które może mieć wpływ zastosowanie, na podstawie spornej decyzji, art. 107 i 108 TFUE. Okoliczność, że uchylenie systemu zachęt podatkowych lub okoliczności faktyczne leżące u podstaw odpowiedzialności Rumunii zaistniały przed jej przystąpieniem do Unii, nie pozwala podważyć tej wykładni, ponieważ prawo do otrzymania przedmiotowego odszkodowania zostało przyznane w orzeczeniu arbitrażowym po przystąpieniu Rumunii do Unii.

Sąd zauważył ponadto, że system sądowych środków odwoławczych przewidziany w traktatach UE i FUE zastąpił postępowanie arbitrażowe przewidziane w DUI od dnia przystąpienia Rumunii do Unii, czyli od dnia 1 stycznia 2007 r. Tymczasem sąd arbitrażowy, o którym mowa w niniejszej sprawie, nie należy do systemu sądowego Unii, w związku z czym sporne orzeczenie arbitrażowe, które zostało wydane po przystąpieniu Rumunii do Unii, nie może wywoływać żadnego skutku ani zostać wykonane w celu dokonania wypłaty przyznanego w nim odszkodowania.

Wynika z tego, że konwencja ICSID, która zobowiązuje strony orzeczenia do nadania mu skuteczności i która zobowiązuje każde umawiające się państwo do uznania mocy wiążącej orzeczenia, nie ustanowiła ani obowiązków, które ciążyłyby na Rumunii i byłyby objęte zakresem stosowania art. 351 TFUE, ani skorelowanych z nimi praw na rzecz państw trzecich.

Sąd dodał, że w zakresie, w jakim konwencja ICSID ma na celu uregulowanie stosunków dwustronnych między umawiającymi się stronami w sposób analogiczny do umowy dwustronnej, nie można jej interpretować w ten sposób, że ustanawia ona prawa w rozumieniu art. 351 akapit pierwszy TFUE na rzecz państw trzecich będących sygnatariuszami tej konwencji, które to prawa byłyby skorelowane z ciążącymi na Rumunii obowiązkami dotyczącymi wykonania orzeczenia arbitrażowego.

W drugiej kolejności Sąd oddalił zarzut, zgodnie z którym Komisja naruszyła art. 107 ust. 1 TFUE, uznając, że przesłanki istnienia niezgodnej z rynkiem wewnętrznym pomocy państwa zostały spełnione.

Co się tyczy, po pierwsze, istnienia korzyści gospodarczej, Sąd uznał, że Komisja nie popełniła błędu, stwierdzając, że rozpatrywanym środkiem pomocy jest wypłata odszkodowania w wysokości około 178 mln EUR, a nie orzeczenie arbitrażowe zasądzające to odszkodowanie. Stwierdzenia tego nie podważa okoliczność, że w wyroku wydanym w postępowaniu odwoławczym Trybunał zauważył, iż prawo do odszkodowania zostało przyznane powodom w postępowaniu arbitrażowym dopiero w orzeczeniu arbitrażowym. Postępując w ten sposób, Trybunał wypowiedział się bowiem wyłącznie w przedmiocie kompetencji Komisji *rationae temporis* do wydania spornej decyzji na podstawie art. 108 TFUE, a nie w przedmiocie kwalifikacji wypłaty spornych kwot jako pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

Stwierdziwszy, że orzeczenie arbitrażowe rekompensowało powodom w postępowaniu arbitrażowym skutki finansowe uchylenia systemu zachęt podatkowych, a nie – jak utrzymywali skarżący – niezapewnienia przez Rumunię, z naruszeniem DUI, sprawiedliwego i równego traktowania dokonanych przez nich inwestycji, Sąd oddalił również argument, że zrekompensowanie pośrednich skutków uchylenia systemu zachęt podatkowych nie może zostać uznane za korzyść w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

Sąd stanął na stanowisku, że przywołane przez skarżące orzecznictwo, w myśl którego odzyskanie bezprawnie przyznanej pomocy w celu przywrócenia wcześniejszej sytuacji nie oznacza zwrotu ewentualnego zysku ekonomicznego, jaki beneficjent osiągnął poprzez gospodarcze wykorzystanie korzyści przysporzonej przez tę pomoc, nie ma zastosowania w niniejszej sprawie. W spornej decyzji nakazano bowiem odzyskanie odszkodowania przyznanego w orzeczeniu arbitrażowym, a nie odzyskanie hipotetycznej korzyści wynikającej z gospodarczego wykorzystania tego odszkodowania przez beneficjenta. Co więcej, skarga odszkodowawcza nie może prowadzić do obejścia skutecznego stosowania przepisów w dziedzinie pomocy państwa. Odszkodowanie wypłacone z powodu uchylecia systemu pomocy nie może zatem zostać zakwalifikowane inaczej niż jako pomoc państwa, ponieważ takie odszkodowanie odpowiada definicji korzyści gospodarczej w rozumieniu rzeczonych przepisów.

Wreszcie, wbrew twierdzeniom skarżących, orzecznictwo wynikające z wyroku *Asteris*⁴⁷⁷, zgodnie z którym pomoc publiczna ma zasadniczo charakter prawny odmienny od odszkodowania, nie stoi na przeszkodzie uznaniu odszkodowania otrzymanego przez skarżących w niniejszej sprawie za korzyść w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Ponieważ orzeczenie arbitrażowe nie mogło wywrzeć wobec skarżących skutków w systemie sądowym Unii od momentu przystąpienia Rumunii do Unii, Komisja miała prawo zbadać kwestię istnienia pomocy państwa niezależnie od kwalifikacji prawnej przyjętej przez sąd arbitrażowy. Tymczasem stwierdziła ona, a twierdzenie to nie zostało obalone przez skarżących, że rozpatrywany środek stanowi korzyść gospodarczą przyznaną w celu zrekompensowania konsekwencji uchylecia systemu zachęt podatkowych. Ponieważ wypłata spornych kwot nie skutkowałą naprawieniem szkody wynikającej z podnoszonego bezprawnego zachowania Rumunii, wyrok *Asteris* nie pozwolił wykluczyć uznania tego środka za pomoc państwa.

Po drugie, jeśli chodzi o możliwość przypisania rozpatrywanego środka pomocy, Sąd nie zgodził się z argumentacją skarżących, zgodnie z którą środka tego nie można przypisać Rumunii, ponieważ była ona zobowiązana względem innych sygnatariuszy konwencji ICSID do wykonania orzeczenia arbitrażowego. W tej kwestii Sąd powtórzył, że ponieważ Rumunia podlegała systemowi sądowemu Unii od dnia jej przystąpienia do Unii, była ona zobowiązana do pominięcia orzeczenia sądu arbitrażowego, a skarżący nie mogą powoływać się na rzekomy obowiązek wykonania tego orzeczenia.

W trzeciej kolejności Sąd orzekł, że Komisja słusznie wskazała jako beneficjenta środka pomocy jeden podmiot gospodarczy, w skład którego wchodził Ioan i Viorel Miculowie oraz grupa należących do nich spółek.

W tym względzie przypominał on przede wszystkim, że w przypadku gdy prawnie odrębne osoby fizyczne lub prawne stanowią jednostkę gospodarczą, należy traktować je jak jedno przedsiębiorstwo, w szczególności gdy chodzi o określenie beneficjenta pomocy państwa.

W tym znaczeniu podmiot, który posiadając udziały kontrolne w spółce, skutecznie wykonuje tę kontrolę poprzez bezpośrednie lub pośrednie wywieranie wpływu na zarządzanie nią, powinien być uważany za uczestniczący w działalności gospodarczej wykonywanej przez kontrolowane przedsiębiorstwo, a zatem sam powinien z tego tytułu zostać uznany za przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

W niniejszej sprawie Sąd zauważył, że Ioan i Viorel Miculowie uczestniczyli w działalności gospodarczej przedsiębiorstw, które były powodami w postępowaniu arbitrażowym, poprzez bezpośrednie lub pośrednie wywieranie wpływu na zarządzanie nimi. Okoliczność, że sąd arbitrażowy przyznał powodom w postępowaniu arbitrażowym odszkodowanie łączne, potwierdza również brak niezależności zarówno funkcjonalnej, jak i organizacyjnej tych przedsiębiorstw, w stosunku do Ioana

⁴⁷⁷ Wyrok z dnia 27 września 1988 r., *Asteris i in.* (od 106/87 do 120/87, [EU:C:1988:457](#)).

i Viorela Miculów. Ponadto z orzeczenia arbitrażowego wynika, że ci ostatni nie otrzymali oni odszkodowania wyłącznie ze względu na ich status akcjonariuszy wskazanych przedsiębiorstw.

Ponadto okoliczność, że Komisja nie uznała, iż Ioana i Viorela Miculów również należy uznać za przedsiębiorstwa, nie ma wpływu na kwalifikację beneficjentów rozpatrywanego środka pomocy. W spornej decyzji stwierdzono bowiem, że tworzyli oni wraz ze wszystkimi skarżącymi przedsiębiorstwami jeden podmiot gospodarczy, który dla celów stosowania przepisów dotyczących pomocy państwa stanowił przedmiotowe przedsiębiorstwo.

Sąd uznał, że Komisja nie popełniła również błędu, oznaczając niektóre przedsiębiorstwa, które nie były stronami postępowania arbitrażowego i które w związku z tym nie otrzymały żadnego odszkodowania, jako beneficjentów środka pomocy, ze względu na to, że przedsiębiorstwa te były kontrolowane przez Ioana i Viorela Miculów i że wszystkie przedsiębiorstwa kontrolowane przez tych akcjonariuszy tworzą jedną grupę, która stanowi spójną całość zarówno pod względem finansowym, jak i przemysłowym.

Ponadto, ze względu na to, że Ioana i Viorela Miculowie stymulowali działalność tych przedsiębiorstw i udzielali im wsparcia finansowego, z kwot wypłaconych powodom w postępowaniu arbitrażowym mogły skorzystać, bezpośrednio lub pośrednio, przedsiębiorstwa, które nie były stronami postępowania arbitrażowego.

Wreszcie, Sąd uznał, że Komisja nie naruszyła prawa przy odzyskiwaniu pomocy.

W tej kwestii skarżący twierdzili w szczególności, że zgodnie z orzecznictwem⁴⁷⁸ sporne kwoty nie mogły zostać odzyskane od wspomnianego jednego podmiotu gospodarczego, lecz wyłącznie od przedsiębiorstw, które faktycznie skorzystały z tych kwot.

Sąd stwierdził, po pierwsze, że przytoczone przez skarżących wyroki nie dotyczyły odzyskania pomocy od przedsiębiorstw wchodzących w skład jednego podmiotu gospodarczego, jak w niniejszym przypadku. Po drugie, przypomniawszy on, że decydującym kryterium do celów stosowania prawa konkurencji Unii jest istnienie jednolitego zachowania na rynku. Tymczasem Ioana i Viorela Miculowie, jako osoby stymulujące działalność wszystkich przedsiębiorstw należących do grupy EFDG i udzielające im wsparcia finansowego, mogą sprawić, że przedsiębiorstwa te skorzystają z rozpatrywanego środka pomocy. Zwrot tego środka pomocy przez wspomniany jeden podmiot gospodarczy pozwala zatem na przywrócenie sytuacji sprzed wypłaty pomocy poprzez wyeliminowanie wynikającej z niego przewagi konkurencyjnej, jaką uzyskał ten podmiot.

Ponieważ Sąd oddalił co do istoty wszystkie zarzuty skarżących, oddalił on skargi w całości.

⁴⁷⁸ Wyroki: z dnia 11 maja 2005 r., Saxonía Edelmetalte i ZEMAG/Komisja (T-111/01 i T-133/01, [EU:T:2005:166](#), pkt 113); z dnia 19 października 2005 r., Freistaat Thüringen/Komisja (T-318/00, [EU:T:2005:363](#), pkt 324).

IV. Własność intelektualna

1. Znak towarowy Unii Europejskiej

Postanowienie z dnia 8 lutego 2024 r., Fly Persia i Barmodeh/EUIPO – Dubai Aviation (flyPersia) (T-30/23, [EU:T:2024:86](#))

Znak towarowy Unii Europejskiej – Postępowanie w sprawie sprzeciwu – Interwencja – Artykuł 173 § 1 i art. 179 regulaminu postępowania – Odpowiedź na skargę złożona po terminie – Artykuły 142–145 regulaminu postępowania – Brak możliwości zastosowania – Odrzucenie

Orzekając w składzie powiększonym pięciu sędziów, Sąd nie dopuścił Dubai Aviation Corp., strony w postępowaniu przed izbą odwoławczą Urzędu Unii Europejskiej ds. Własności Intelektualnej (EUIPO), do udziału w postępowaniu przed Sądem w charakterze interwenienta w następstwie przekroczenia przez nią terminu na złożenie odpowiedzi na skargę zgodnie z art. 173 i 179 regulaminu postępowania przed Sądem. Przepisy te przewidują w dziedzinie własności intelektualnej szczególne zasady dotyczące interwencji w postępowaniu przed Sądem strony postępowania przed izbą odwoławczą innej niż skarżący⁴⁷⁹. Zgodnie z wydanym postanowieniem przepisy ogólne dotyczące interwencji, a mianowicie art. 142–145 tego regulaminu, nie mają zastosowania do takiej strony, jeżeli utraciła ona możliwość wstąpienia jako strona do postępowania przed Sądem zgodnie z art. 173 wspomnianego regulaminu.

W niniejszej sprawie skarżący, Fly Persia IKE i Ali Barmodeh, dokonali w EUIPO zgłoszenia do rejestracji unijnego znaku towarowego. Dubai Aviation Corp. wniosła sprzeciw wobec tej rejestracji. Wydział Sprzeciwów EUIPO częściowo uwzględnił sprzeciw. Odwołanie od tej decyzji zostało oddalone przez izbę odwoławczą EUIPO (dalej „zaskarżona decyzja”).

Pismem złożonym w sekretariacie Sądu skarżący wniesli skargę o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji. W dniu 13 lutego 2023 r. skarga została doręczona Dubai Aviation Corp. jako stronie przed izbą odwoławczą. W dniu 26 kwietnia 2023 r. spółka ta złożyła w sekretariacie Sądu dokument zatytułowany „Odpowiedź na skargę”, przekraczając tym samym termin wyznaczony jej zgodnie z art. 179 regulaminu postępowania⁴⁸⁰.

Ocena Sądu

W pierwszej kolejności Sąd podkreślił, że status przed Sądem strony w postępowaniu przed izbą odwoławczą innej niż skarżący przed Sądem jest uregulowany w art. 173 regulaminu postępowania. W razie gdy taka strona w postępowaniu przed izbą odwoławczą nie złożyła odpowiedzi na skargę w terminie przewidzianym w tym względzie w art. 179 regulaminu postępowania, nie ma ona statusu strony przed Sądem. Po upływie tego terminu nie może ona zatem przedstawiać uwag w toku postępowania prowadzonego przed Sądem.

⁴⁷⁹ Zgodnie z art. 173 §§ 1 i 2 regulaminu postępowania „[s]trona postępowania przed izbą odwoławczą inna niż skarżący może uczestniczyć w postępowaniu przed Sądem jako interwenient poprzez złożenie odpowiedzi na skargę w przepisanej formie i w przepisany terminie”. Przed upływem terminu do wniesienia odpowiedzi na skargę strona ta staje się stroną postępowania przed Sądem jako interwenient z chwilą złożenia pisma procesowego. Jeżeli nie złoży odpowiedzi na skargę w przepisanej formie i w przepisany terminie, traci status interwenienta przed Sądem. Artykuł 179 regulaminu postępowania uściśla, że strona postępowania przed izbą odwoławczą inna niż skarżący składa odpowiedź na skargę w terminie dwóch miesięcy od doręczenia skargi.

⁴⁸⁰ W związku z art. 60 tego regulaminu.

W niniejszym przypadku Dubai Aviation Corp. nie złożyła żadnego pisma procesowego przed upływem terminu przewidzianego na złożenie odpowiedzi na skargę i złożyła odpowiedź na skargę po upływie tego terminu. Ponadto nie powołała się ona na istnienie wyjątkowych okoliczności, które mogłyby stanowić nieprzewidywalne okoliczności lub siłę wyższą. W związku z tym Dubai Aviation Corp. nie wstąpiła jako strona do postępowania przed Sądem w charakterze interwenienta zgodnie z art. 173 §§ 1 i 2 regulaminu postępowania.

W drugiej kolejności Sąd zbadał, czy Dubai Aviation Corp. może zostać dopuszczona do sprawy w charakterze interwenienta na podstawie art. 142–145 regulaminu postępowania, które określają ogólne zasady dotyczące składania i rozpatrywania wniosków o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta przed Sądem. W takiej sytuacji mogłaby ona skorzystać z ogólnego terminu⁴⁸¹.

Sąd zauważył tymczasem, że przepisy te, które stanowią część tytułu trzeciego regulaminu, odnoszącego się do skarg bezpośrednich, mają zastosowanie do postępowań, o których mowa w tytule czwartym, dotyczącym postępowania w sprawach z zakresu praw własności intelektualnej, z zastrzeżeniem przepisów szczególnych tego czwartego tytułu. Skoro tytuł czwarty przewiduje w art. 173 i 179 regulaminu postępowania szczególne zasady dotyczące interwencji przed Sądem strony w postępowaniu przed izbą odwoławczą innej niż skarżący, art. 142–145 tego regulaminu nie mają zastosowania do tej strony.

W związku z tym Sąd doszedł do wniosku, że po utracie możliwości wstąpienia jako strona do postępowania w charakterze interwenienta zgodnie z art. 173 regulaminu postępowania Dubai Aviation Corp. nie może zostać dopuszczona do sprawy w charakterze interwenienta na podstawie art. 142–145 tego regulaminu. Jest zatem wykluczone, by mogła ona skorzystać z terminu przewidzianego w art. 143 § 1 wspomnianego regulaminu.

Wyrok z dnia 13 listopada 2024 r., Administration of the State Border Guard Service of Ukraine/EUIPO (RUSSIAN WARSHIP, GO FK YOURSELF) (T-82/24, [EU:T:2020:821](#))**

*Znak towarowy Unii Europejskiej – Zgłoszenie graficznego unijnego znaku towarowego RUSSIAN WARSHIP, GO F**K YOURSELF – Bezwzględna podstawa odmowy rejestracji – Brak charakteru odróżniającego – Artykuł 7 ust. 1 lit. b) rozporządzenia (UE) 2017/1001 – Slogan polityczny – Równość traktowania – Zasada dobrej administracji – Artykuł 71 ust. 1 rozporządzenia 2017/1001*

W wyroku tym Sąd po raz pierwszy odniósł się do kwestii możliwości rejestracji „sloganu politycznego” jako znaku towarowego.

Ukraiński funkcjonariusz straży granicznej będący poprzednikiem prawnym skarżącej, Administration of the State Border Guard Service of Ukraine, dokonał w Urzędzie Unii Europejskiej ds. Własności Intelektualnej (EUIPO) zgłoszenia do rejestracji oznaczenia graficznego „RUSSIAN WARSHIP, GO F**K yourself” jako unijnego znaku towarowego dla różnego rodzaju towarów i usług⁴⁸². Ekspert odrzucił to zgłoszenie do rejestracji w całości na podstawie art. 7 ust. 1 lit. f) rozporządzenia 2017/1001⁴⁸³,

⁴⁸¹ Zgodnie z art. 143 § 1 regulaminu postępowania wnioski o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta składa się w terminie sześciu tygodni od daty opublikowania ogłoszenia w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* dotyczącego skargi wszczynającej postępowanie.

⁴⁸² Dokładniej towary i usługi oznaczane przez zgłoszony znak towarowy należą do klas 9, 14, 16, 18, 25, 28 i 41 w rozumieniu Porozumienia nicejskiego dotyczącego międzynarodowej klasyfikacji towarów i usług dla celów rejestracji znaków z dnia 15 czerwca 1957 r., ze zmianami.

⁴⁸³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1001 z dnia 14 czerwca 2017 r. w sprawie znaku towarowego Unii Europejskiej (Dz.U. 2017, L 154, s. 1).

zgodnie z którym nie są rejestrowane znaki towarowe, które są sprzeczne z porządkiem publicznym lub z dobrymi obyczajami. Od decyzji eksperta skarżąca wniosła odwołanie do EUIPO. W zaskarżonej decyzji⁴⁸⁴ Izba Odwoławcza oddaliła odwołanie ze względu na to, że zgłoszony znak towarowy jest pozbawiony charakteru odróżniającego w odniesieniu do rozpatrywanych towarów i usług, a zatem należy odmówić jego rejestracji na podstawie art. 7 ust. 1 lit. b) rozporządzenia 2017/1001.

Ocena Sądu

Sąd wskazał, że skarżąca bezskutecznie podnosi, iż Izba Odwoławcza popełniła błąd, kwalifikując zgłoszony znak towarowy jako „slogan polityczny”.

Odtworzona w zgłoszonym znaku towarowym fraza była bowiem szeroko używana, natychmiast po pierwszym użyciu, w celu uzyskania wsparcia dla Ukrainy i bardzo szybko stała się zatem symbolem walki Ukrainy z agresją Federacji Rosyjskiej. W związku z tym fraza ta była wielokrotnie wykorzystywana w kontekście politycznym i to w celu wyrażenia i promowania poparcia dla Ukrainy. Taka sytuacja w pełni odpowiada definicji wyrażenia „slogan polityczny”, przedstawionej przez samą skarżącą w skardze, czyli wyrażenia używanego w kontekście politycznym lub społecznym, powtarzającego ideę lub cel, aby przekonać odbiorców lub grupę docelową w ich kręgu.

Odtworzona w zgłoszonym znaku towarowym fraza była bardzo intensywnie wykorzystywana w kontekście niekomercyjnym i niewątpliwie będzie bardzo ściśle kojarzona przez właściwy krąg odbiorców z tym kontekstem. Faza ta stała się bowiem bardzo szybko jednym z symboli walki Ukrainy z rosyjską agresją, kojarzonym z żołnierzem armii ukraińskiej, a tym samym z Ukrainą. Zważywszy na skalę przekazu medialnego związanego z tym wydarzeniem, owa fraza będzie kojarzona z tym niedawnym momentem historycznym, który jest dobrze znany przeciętnym konsumentom w Unii.

W tym względzie Sąd stwierdził, że Izba Odwoławcza nie naruszyła prawa, uznawszy, iż ogólna zasada, zgodnie z którą właściwy krąg odbiorców jest mało uważny w przypadku oznaczenia, które nie wskazuje mu od razu pochodzenia rozpatrywanych towarów i usług, ponieważ nie będzie go postrzegał ani nie zapamięta go jako znaku towarowego, ma zastosowanie także do oznaczeń, których główny przekaz ma charakter polityczny.

Tymczasem, zważywszy na podstawową funkcję znaku towarowego, jaką jest wskazywanie pochodzenia oznaczanego nim towaru lub usługi, oznaczenie nie jest w stanie wypełniać tej funkcji, jeżeli przeciętny konsument nie dostrzega w nim wskazania pochodzenia towaru lub usługi, a jedynie przekaz polityczny.

W odniesieniu do obowiązku uzasadnienia Sąd przypomniał, że w przypadku gdy ta sama podstawa odmowy rejestracji podnoszona jest wobec kategorii lub grupy towarów lub usług, właściwy organ może ograniczyć się do ogólnego uzasadnienia dotyczącego wszystkich rozpatrywanych towarów lub usług. Prawdą jest, iż Trybunał sprecyzował, że powyższe uprawnienie rozciąga się jedynie na towary i usługi pozostające w wystarczająco bezpośrednim i konkretnym związku, by tworzyć jedną dostatecznie jednorodną kategorię lub grupę towarów lub usług. Wskazał on jednak, że w celu dokonania oceny, czy towary i usługi wykazują wystarczająco bezpośredni i konkretny związek i mogą zostać przydzielone do dostatecznie jednorodnych kategorii lub grup, należy mieć na uwadze cel tej analizy, jakim jest umożliwienie oraz ułatwienie dokonania oceny in concreto tego, czy wskazany w zgłoszeniu do rejestracji znak towarowy jest objęty, bądź też nie, zakresem jednej z bezwzględnych podstaw odmowy rejestracji. Również przydzielenie rozpatrywanych towarów i usług do jednej czy też większej liczby grup lub kategorii musi zostać dokonane w szczególności na podstawie ich właściwości,

⁴⁸⁴ Decyzja Pierwszej Izby Odwoławczej Urzędu Unii Europejskiej ds. Własności Intelktualnej (EUIPO) z dnia 1 grudnia 2023 r. (sprawa R 438/2023-1).

które są dla nich wspólne oraz które są istotne dla celów analizy możliwości powołania się na określoną bezwzględną podstawę odmowy rejestracji względem zgłoszonego znaku towarowego w odniesieniu do rzeczonych towarów i usług. Wynika z tego, że taka ocena musi zostać dokonana in concreto przy badaniu każdego zgłoszenia do rejestracji oraz – w stosownych przypadkach – dla każdej z odrębnych bezwzględnych podstaw odmowy rejestracji, które ewentualnie miałyby znaleźć zastosowanie.

W niniejszej sprawie Izba Odwoławcza stwierdziła w zaskarżonej decyzji, że zgłoszony znak towarowy nie będzie postrzegany przez właściwy krąg odbiorców jako wskazanie pochodzenia handlowego. Ponadto uściśliła, że fraza odtworzona w zgłoszonym znaku towarowym będzie przede wszystkim interpretowana jako przekaz polityczny i że ten sposób postrzegania jest identyczny dla wszystkich oznaczanych tym znakiem towarów lub usług. Wynika z tego, że Izba Odwoławcza uznała, iż towary i usługi oznaczane zgłoszonym znakiem towarowym tworzą dostatecznie jednorodną grupę z punktu widzenia bezwzględnej podstawy odmowy rejestracji, która jej zdaniem stała na przeszkodzie rejestracji wspomnianego znaku.

Zważywszy, że Izba Odwoławcza słusznie uznała, iż zgłoszony znak towarowy nie będzie postrzegany przez właściwy krąg odbiorców jako wskazanie pochodzenia handlowego, lecz jako przekaz polityczny promujący poparcie dla walki Ukrainy z agresją wojskową ze strony Federacji Rosyjskiej, mogła ona zgodnie z prawem zgrupować wszystkie towary i usługi oznaczane zgłoszonym znakiem towarowym w jednej kategorii, mimo że wykazują one różne swoiste cechy.

W rezultacie, biorąc pod uwagę specyfikę zgłoszonego znaku towarowego i jego identyczny sposób postrzegania przez właściwy krąg odbiorców w odniesieniu do wszystkich towarów i usług objętych zgłoszeniem do rejestracji, Sąd uznał, że Izba Odwoławcza nie popełniła błędu w ocenie, gdy stwierdziła, że wspomniane towary i usługi należą do jednej grupy, do której w ten sam sposób zastosowanie miała wskazana przez nią podstawa odmowy rejestracji, oraz że doszła ona do prawidłowego wniosku, iż zgłoszony znak towarowy pozbawiony jest charakteru odróżniającego w rozumieniu art. 7 ust. 1 lit. b) rozporządzenia 2017/1001.

2. Wzory

Wyrok z dnia 23 października 2024 r., Orgatex/EUIPO – Longton (Znakowanie dróg) (T-25/23, [EU:T:2024:725](#))

Wzór wspólnotowy – Postępowanie w sprawie unieważnienia prawa do wzoru – Zarejestrowany wzór wspólnotowy przedstawiający znakowanie dróg – Artykuł 3 lit. a) i art. 25 ust. 1 lit. a) rozporządzenia (WE) nr 6/2002 – Jednolitość wzoru – Spójność rzutów

Sąd, do którego wniesiono skargę o stwierdzenie nieważności, i którą Sad ten oddalił, wypowiedział się w przedmiocie nierozstrzygniętej dotąd kwestii spójności rzutów w świetle wymogu jednolitości wzoru. Przedstawił on również wyjaśnienia dotyczące nieistnienia zasady interpretacji na korzyść rejestracji wzoru wspólnotowego w postępowaniu w sprawie unieważnienia prawa do wzoru.

Skarżący, Orgatex GmbH & Co. KG., jest właścicielem wzoru wspólnotowego przedstawiającego oznakowanie dróg. L. Longton złożył w Urzędzie Unii Europejskiej ds. Własności Intelektualnej (EUIPO) wniosek o unieważnienie prawa do tego wzoru, który został oddalony przez Wydział Unieważnień.

Izba Odwoławcza uchyliła jednak decyzję Wydziału Unieważnień i unieważniła prawo do spornego wzoru, uznając, że wzór ten został zarejestrowany z naruszeniem art. 3 lit. a) rozporządzenia

nr 6/2002⁴⁸⁵, ponieważ cztery złożone rzuty nie były rozstrzygające i przedstawiały co najmniej dwa różne wzory.

Ocena Sądu

W pierwszej kolejności Sąd przypomniał, że badania wzoru na podstawie art. 3 lit. a) rozporządzenia nr 6/2002 należy dokonać na podstawie przedstawienia wpisanego do rejestru, które określa przedmiot i zakres ochrony. Uwagi przedstawione przez zgłaszającego lub właściciela w toku postępowania mogą zatem zostać wzięte pod uwagę tylko wtedy, gdy wynikają one z przedstawienia wzoru. A zatem bada on, czy rzuty składające się na przedstawienie jako całość ukazują postać jednego lub jednolitego produktu, to znaczy czy wzór jest jednolity.

W tym względzie Sąd wskazał, że wymóg spójności rzutów oznacza, że wszystkie rzuty ukazują postać jednego i tego samego produktu, tak by pozwalały one na wyraźne określenie jednego i tego samego wzoru. Niespójności lub sprzeczności między zgłoszonymi rzutami mogą prowadzić do wniosku, że przedstawienie ukazuje różne produkty. Jest tak w szczególności w przypadku, gdy rzuty stanowią różne ucieleśnienia lub wersje tej samej koncepcji lub gdy stosowanie linii służących określeniu wzoru lub stosowanie wyłączeń określonych cech nie jest spójne na wszystkich rzutach. Nie można bowiem mówić o jednolitości wzoru, jeżeli rzuty są niespójne w sposób niedający się wyjaśnić lub są sprzeczne w sposób niemożliwy do pogodzenia, ponieważ nie można ustalić postaci jednego produktu, a zatem przedstawienie nie pozwala na wyraźne określenie jednego wzoru. I odwrotnie, jednolitość wzoru może zostać stwierdzona pomimo niewielkich rozbieżności między rzutami, ponieważ rzuty te można jednak powiązać, tak by stanowiły jednolity wzór. Niemniej jednak Sąd uściślił, że instancje EUIPO nie są zobowiązane do rozważenia wszystkich możliwych kombinacji rzutów przedstawionych przez zgłaszającego w ramach zgłoszenia do rejestracji, lecz jedynie kombinacji, które wydają się logiczne i wiarygodne w świetle powszechnego doświadczenia.

W drugiej kolejności Sąd zauważył, że rozporządzenie nr 6/2002 w żaden sposób nie narzuca zasady wykładni na korzyść zgłaszającego lub właściciela wzoru wspólnotowego i wywodzi z tego, że taka zasada nie istnieje w ramach postępowania w sprawie unieważnienia prawa do wzoru.

W trzeciej kolejności Sąd zauważył, że hipoteza, zgodnie z którą rzuty 1.1 i 1.2 ukazują przednią powierzchnię, a rzuty 1.3 i 1.4 tylną powierzchnię, każdą z nich ukazaną w rzucie górnym i rzucie perspektywicznym, wydaje się logiczna i wiarygodna w świetle powszechnego doświadczenia. Tymczasem rzuty te zawierają niedające się wyjaśnić niespójności i nie ukazują jednolitego wzoru, w związku z czym sporny wzór został wpisany do rejestru EUIPO z naruszeniem art. 3 lit. a) rozporządzenia nr 6/2002.

W ostatniej kolejności Sąd zbadał hipotezę przywołaną przez skarżącego jako korzystniejszą dla niego, zgodnie z którą rzut 1.1 przedstawia powierzchnię przednią, a rzuty 1.2, 1.3 i 1.4 powierzchnię tylną spornego wzoru. Po pierwsze, uściślił on, że instancje EUIPO nie były zobowiązane do rozważenia takiej hipotezy. Nie wydaje się ona bowiem logiczna ani wiarygodna w świetle powszechnego doświadczenia, ponieważ, poza szczególnymi okolicznościami, niewykazanymi i nieobecnymi w niniejszej sprawie wydaje się nielogiczne i niewiarygodne przedstawienie jednego rzutu przedniej powierzchni i trzech rzutów tylnej powierzchni. Z drugiej strony stwierdził on, że założenie to prowadzi również do niedających się wyjaśnić niespójności między rzutami i podkreśla, że niespójności tych nie można usunąć poprzez porównanie z produktami, jakie miały zostać wprowadzone do obrotu. O ile bowiem przy ocenie całościowego wrażenia można wziąć pod uwagę wprowadzone do obrotu produkty odpowiadające wzorowi, o tyle w niniejszym wypadku nie chodzi o ocenę, czy dwa kolidujące

⁴⁸⁵ Rozporządzenie Rady (WE) nr 6/2002 z dnia 12 grudnia 2001 r. w sprawie wzorów wspólnotowych (Dz.U., 2002, L 3, s. 1).

ze sobą wzory wywierają na poinformowanym użytkowniku takie samo całościowe wrażenie, lecz o ustalenie, czy wzór wykazuje jednolitość na podstawie przedstawienia wpisanego do rejestru.

W świetle tych rozważań Sąd doszedł do wniosku, że nawet przyjmując hipotezę przywołaną przez skarżącego, istnieją niemożliwe do pogodzenia sprzeczności lub niedające się wyjaśnić niespójności między rzutami, a tym samym rzuty te nie przedstawiają jednolitego wzoru.

V. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa – środki ograniczające

1. Białoruś

Wyrok z dnia 20 marca 2024 r., Belshyna/Rada (T-115/22, [EU:T:2024:187](#))

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa – Środki ograniczające podjęte w związku z sytuacją na Białorusi i udziałem Białorusi w agresji Rosji wobec Ukrainy – Zamrożenie środków finansowych – Wykaz osób, podmiotów i organów, do których ma zastosowanie zamrożenie środków finansowych i zasobów gospodarczych – Umieszczenie i pozostawienie nazwy strony skarżącej w wykazach – Wsparcie dla reżimu Łukaszenki – Wsparcie finansowe – Przedsiębiorstwo państwowe – Represje wobec społeczeństwa obywatelskiego – Błąd w ocenie

W wydanym wyroku Sąd uwzględnił wniesioną przez Belshyna AAT skargę o stwierdzenie nieważności aktów, na mocy których jej nazwa została umieszczona przez Radę Unii Europejskiej w wykazie osób i podmiotów objętych środkami ograniczającymi w związku z sytuacją na Białorusi, a następnie pozostawiona po raz drugi w tym wykazie. Sprawa ta daje Sądowi możliwość wyjaśnienia kwestii dopuszczalności, w świetle art. 86 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem, wniosku o dostosowanie skargi w sporach dotyczących środków ograniczających.

Wyrok ten wpisuje się w ramy środków ograniczających przyjmowanych przez Unię Europejską od 2004 r. ze względu na istniejącą na Białorusi sytuację w zakresie demokracji, praworządności i praw człowieka. W tych środkach ograniczających przewidziano w szczególności zamrożenie środków finansowych i zasobów gospodarczych należących do osób, podmiotów lub organów odpowiedzialnych za poważne naruszenia praw człowieka lub represje wobec społeczeństwa obywatelskiego i opozycji demokratycznej, lub których działania poważnie szkodzą demokracji lub praworządności na Białorusi, a także osób, podmiotów lub organów wspierających reżim Łukaszenki⁴⁸⁶. Nazwa strony skarżącej, przedsiębiorstwa z siedzibą na Białorusi, produkującego opony, została wpisana przez Radę do wspomnianego wykazu w 2021 r.⁴⁸⁷, a następnie została pozostawiona w tym wykazie w 2022 r.⁴⁸⁸ i w 2023 r.⁴⁸⁹ ze względu na to, że skarżąca stanowi istotne źródło dochodów reżimu Łukaszenki, a także zwolniła pracowników, którzy strajkowali w związku

⁴⁸⁶ Artykuł 4 ust. 1 lit. a) i b) decyzji Rady 2012/642/WPZiB z dnia 15 października 2012 r. dotyczącej środków ograniczających skierowanych przeciwko Białorusi (Dz.U. 2012, L 285, s. 1), a także art. 2 ust. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 765/2006 z dnia 18 maja 2006 r. dotyczącego środków ograniczających skierowanych przeciwko prezydentowi Łukaszence i niektórym urzędnikom z Białorusi (Dz.U. 2006, L 134, s. 1), zmienionego rozporządzeniem Rady (UE) nr 1014/2012 z dnia 6 listopada 2012 r. (Dz.U. 2012, L 307, s. 1).

⁴⁸⁷ Decyzja wykonawcza Rady (WPZiB) 2021/2125 z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie wykonania decyzji 2012/642/WPZiB dotyczącej środków ograniczających w związku z sytuacją na Białorusi (Dz.U. 2021, L 430 I, s. 16), a także rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2021/2124 z dnia 2 grudnia 2021 r. w sprawie wykonania art. 8a ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 765/2006 dotyczącego środków ograniczających wobec Białorusi (Dz.U. 2021, L 430 I, s. 1) (zwane dalej „aktami pierwotnymi”).

⁴⁸⁸ Decyzja Rady (WPZiB) 2022/307 z dnia 24 lutego 2022 r. w sprawie zmiany decyzji 2012/642/WPZiB dotyczącej środków ograniczających w związku z sytuacją na Białorusi (Dz.U. 2022, L 46, s. 97), a także rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2022/300 z dnia 24 lutego 2022 r. w sprawie wykonania art. 8a rozporządzenia (WE) nr 765/2006 dotyczącego środków ograniczających w związku z sytuacją na Białorusi (Dz.U. 2022, L 46, s. 3) (zwane dalej „aktami z 2022 r.”).

⁴⁸⁹ Decyzja Rady (WPZiB) 2023/421 z dnia 24 lutego 2023 r. w sprawie zmiany decyzji 2012/642/WPZiB dotyczącej środków ograniczających w związku z sytuacją na Białorusi i udziałem Białorusi w agresji Rosji wobec Ukrainy (Dz.U. 2023, L 61, s. 41), a także rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2023/419 z dnia 24 lutego 2023 r. w sprawie wykonania art. 8a rozporządzenia (WE) nr 765/2006 dotyczącego środków ograniczających w związku z sytuacją na Białorusi i udziałem Białorusi w agresji Rosji wobec Ukrainy (Dz.U. 2023, L 61, s. 20).

z wyborami prezydenckimi w 2020 r. Po wysunięciu żądania stwierdzenia nieważności pierwotnych aktów, skarżąca dostosowała swoją skargę, domagając się również stwierdzenia nieważności aktów utrzymujących z 2023 r., przy czym nie wysunęła jednak takiego żądania w odniesieniu do aktów utrzymujących z 2022 r.

Ocena Sądu

Co się tyczy badania dopuszczalności dostosowania skargi, będącej bezwzględną przesłanką procesową, Sąd przypominał, że w przypadku gdy akt, o którego stwierdzenie nieważności wniesiono, został zastąpiony lub zmieniony przez inny akt mający ten sam przedmiot, skarżący może, przed zamknięciem ustnego etapu postępowania lub przed podjęciem przez Sąd decyzji o rozstrzygnięciu sprawy z pominięciem ustnego etapu postępowania, dostosować skargę w celu uwzględnienia tej nowej okoliczności⁴⁹⁰.

W niniejszej sprawie wskazał on przede wszystkim, że zarówno akty pierwotne, jak i akty utrzymujące – w zakresie, w jakim dotyczą one skarżącej – mają na celu zastosowanie wobec niej indywidualnych środków ograniczających polegających na zamrożeniu wszystkich jej funduszy i zasobów gospodarczych⁴⁹¹.

Następnie wskazał on, że te indywidualne środki ograniczające przyjmują formę umieszczenia nazwisk osób oraz nazw podmiotów lub organów w spornych wykazach, które znajdują się w załącznikach do decyzji 2012/642 i do rozporządzenia nr 765/2006.

W tym kontekście akty pierwotne zmieniły załączniki do decyzji 2012/642 i do rozporządzenia nr 765/2006 w celu umieszczenia, w szczególności, nazwy strony skarżącej w spornych wykazach. Co się tyczy aktów utrzymujących, Sąd stwierdził, po pierwsze, że decyzja 2023/421 przedłużyła do dnia 28 lutego 2024 r. stosowanie decyzji 2012/642, do której załącznik I, zmieniony decyzją wykonawczą 2021/2125, wymieniał nazwę strony skarżącej. Po drugie, rozporządzeniem wykonawczym nr 2023/419 zmieniono załącznik I do rozporządzenia nr 765/2006, utrzymując, przynajmniej w sposób dorozumiany, umieszczenie nazwy strony skarżącej we wspomnianym załączniku. W związku z tym akty utrzymujące należy uznać za zmieniające akty pierwotne w rozumieniu art. 86 § 1 regulaminu postępowania.

W świetle powyższego Sąd stwierdził, że skarżąca, która wniosła w skardze o stwierdzenie nieważności aktów pierwotnych, miała prawo dostosować skargę w celu żądania stwierdzenia nieważności aktów utrzymujących z 2023 r. – pomimo że wcześniej nie dostosowała skargi w celu żądania stwierdzenia nieważności aktów z 2022 r.

2. Ukraina

Wyrok z dnia 11 września 2024 r. (wielka izba), Timchenko i Timchenko/Rada (T-644/22, [EU:T:2024:621](#))

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 nazwisk skarżących w wykazie – Obowiązek zgłoszenia środków finansowych lub zasobów gospodarczych, które należą do skarżących, są ich

⁴⁹⁰ Artykuł 86 § 1 regulaminu postępowania.

⁴⁹¹ Na podstawie art. 4 ust. 1 lit. a) i b) decyzji 2012/642 oraz art. 2 ust. 4 i 5 rozporządzenia nr 765/2006.

własnością, są w ich posiadaniu lub pod ich kontrolą – Obowiązek współpracy z właściwym organem krajowym – Udział w działaniach, których celem lub skutkiem jest obchodzenie środków ograniczających – Artykuł 9 ust. 2 i 3 rozporządzenia (UE) nr 269/2014 – Skarga o stwierdzenie nieważności – Legitymacja procesowa czynna – Bezpośrednie oddziaływanie – Akt regulacyjny niewymagający przyjęcia środków wykonawczych – Interes prawny – Dopuszczalność – Nadużycie władzy – Kompetencja Rady – Proporcjonalność – Pewność prawa

W wyroku Sąd w składzie wielkiej izby potwierdził kompetencję Rady Unii Europejskiej do przyjęcia wobec osób objętych środkami ograniczającymi obowiązków zgłoszenia środków finansowych i współpracy z właściwymi organami krajowymi z jednej strony i do utożsamienia nieprzestrzegania tych obowiązków z obchodzeniem środków w postaci zamrożenia środków finansowych z drugiej strony.

Wyrok ten wpisuje się w kontekst szeregu środków ograniczających przyjętych przez Unię Europejską w następstwie działań wojennych prowadzonych przez Federację Rosyjską przeciwko Ukrainie od marca 2014 r. W 2022 r. nazwiska skarżącego G. Timchenki, biznesmena narodowości rosyjskiej i fińskiej, oraz jego małżonki zostały dodane do wykazów osób, podmiotów i organów objętych środkami ograniczającymi, ujętych w załączniku do decyzji 2014/145⁴⁹² i w załączniku I do rozporządzenia nr 269/2014⁴⁹³.

W niniejszej sprawie wspomniani skarżący zwrócili się do Sądu o stwierdzenie nieważności art. 9 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 269/2014, zmienionego art. 1 pkt 4 rozporządzenia 2022/1273⁴⁹⁴. Ustępy te przewidują, odpowiednio, obowiązki zgłoszenia środków finansowych i współpracy w tym zakresie z właściwymi organami krajowymi oraz utożsamienie nieprzestrzegania tych obowiązków z obchodzeniem środków w postaci zamrożenia środków finansowych.

Zdaniem skarżących poprzez przyjęcie tych przepisów Rada wykroczyła poza kompetencje przyznane jej na mocy art. 215 ust. 2 TFUE i zastąpiła państwa członkowskie w decydowaniu o sposobie, w jaki na ich terytorium będą wykonywane środki ograniczające oraz w jaki sposób będzie sankcjonowane ich nieprzestrzeganie. Podnieśli oni również, że ów obowiązek zgłoszenia narusza zasadę pewności prawa, ponieważ opiera się na nieprecyzyjnych pojęciach.

Sąd skargę oddalił.

Ocena Sądu

W pierwszej kolejności, co się tyczy kompetencji Rady do przyjęcia spornych przepisów na podstawie art. 215 ust. 2 TFUE, Sąd przypomniał – po pierwsze – że zgodnie z art. 24 i 29 TUE Rada określa, w decyzjach przyjmowanych jednomyślnie w dziedzinie WPZiB, przedmiot środków ograniczających przyjmowanych przez Unię w tej dziedzinie i dysponuje przy tym szerokim zakresem uznania. Co się tyczy art. 215 TFUE, to uprawnia on Radę do przyjmowania rozporządzeń w celu wykonania środków ograniczających lub nadania im skuteczności oraz w celu zagwarantowania jednolitego stosowania

⁴⁹² 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. 2014, L 78, s. 16), zmieniona decyzją Rady (WPZiB) 2022/337 z dnia 28 lutego 2022 r. (Dz.U. 2022, L 59, s. 1) i decyzją Rady (WPZiB) 2022/582 z dnia 8 kwietnia 2022 r. (Dz.U. 2022, L 110, s. 55).

⁴⁹³ Rozporządzenie Rady (UE) nr 269/2014 z dnia 17 marca 2014 r. w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających (Dz.U. 2014, L 78, s. 6), zmienione rozporządzeniem wykonawczym Rady (UE) 2022/336 z dnia 28 lutego 2022 r. (Dz.U. 2022, L 58, s. 1) i rozporządzeniem wykonawczym Rady (UE) 2022/581 z dnia 8 kwietnia 2022 r. (Dz.U. 2022, L 110, s. 3).

⁴⁹⁴ Rozporządzenie Rady (UE) 2022/1273 z dnia 21 lipca 2022 r. dotyczące zmiany rozporządzenia (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 194, s. 1).

tych środków we wszystkich państwach członkowskich. Środki takie nie są ograniczone do obowiązków polegających na zaniechaniu.

Tak więc decyzje przyjęte na podstawie art. 29 TUE określają stanowisko Unii w sprawie środków ograniczających, które należy przyjąć, podczas gdy rozporządzenia wydane na podstawie art. 215 TFUE wiążą się z rzeczonymi decyzjami i stanowią instrument wykonujący te decyzje na poziomie Unii.

W niniejszym przypadku obowiązki zgłoszenia i współpracy przewidziane w art. 9 ust. 2 rozporządzenia nr 269/2014, ze zmianami, ustanowiono w celu zapewnienia jednolitego stosowania tego rozporządzenia na terytorium Unii i udaremnienia strategii obchodzenia środków ograniczających, które były możliwe między innymi dzięki wykorzystywaniu złożonych systemów prawnych i finansowych. W konsekwencji miały one zapewnić skuteczne i jednolite wykonanie środków ograniczających w postaci zamrożenia środków finansowych przewidzianych w decyzji 2014/145, z którą przepisy te są związane.

W związku z tym Rada mogła, na podstawie art. 215 ust. 2 TFUE i bez naruszania art. 29 TUE, przyjąć takie obowiązki rozporządzeniem Unii, niezależnie od okoliczności, że obowiązki te nie były wyraźnie przewidziane w decyzji w tej sprawie.

Po drugie, Sąd stwierdził, że Rada mogła przyjąć, na podstawie art. 215 ust. 2 TFUE, zarówno art. 9 ust. 3 rozporządzenia nr 269/2014, ze zmianami, jak i art. 15 ust. 1 tego rozporządzenia, zmienionego rozporządzeniem 2022/880⁴⁹⁵, i że nie można zarzucić Radzie, iż niesłusznie zastąpiła państwa członkowskie w wykonywaniu ich kompetencji ustawodawczych. Przepisów tych nie można uznać za ustanawiające nowy rodzaj przestępstwa, a tym samym za przyjęte z naruszeniem art. 83 TFUE.

Zakwalifikowania udziału w działaniach związanych z obchodzeniem środków nie można bowiem samego w sobie uznać za ustanowienie nowego rodzaju przestępstwa. Poza tym brzmienie art. 15 ust. 1 rozporządzenia nr 269/2014, ze zmianami, jak również ostatniego zdania motywu piątego rozporządzenia 2022/880 wskazuje, że określenie charakteru – cywilnego, administracyjnego czy karnego – sankcji mających zastosowanie do naruszeń rozporządzenia nr 269/2014 wchodzi w zakres kompetencji przyznanych państwom członkowskim, w tym w wypadku zastosowania środka w postaci konfiskaty mienia uzyskanego w wyniku naruszenia.

Ponieważ regulacje prawne mające zastosowanie do obowiązków zgłoszenia i współpracy oraz do sankcji przewidzianych w wypadku naruszenia tych obowiązków nie wchodzi w zakres prawa karnego, Rada nie naruszyła ani art. 83 TFUE ani art. 40 TUE.

W drugiej kolejności Sąd sprecyzował pojęcie środków ograniczających poprzez odróżnienie go od pojęcia środka w postaci konfiskaty dochodów pochodzących z naruszeń w wypadku nieprzestrzegania obowiązków zgłoszenia i współpracy, przewidzianego w art. 15 ust. 1 rozporządzenia nr 269/2014. Środek taki ma zastosowanie wyłącznie do „dochodów pochodzących [z] naruszeń”, podczas gdy przedmiot środków ograniczających, które zachowują swój charakter środków zabezpieczających i tymczasowych, obejmuje środki finansowe i zasoby gospodarcze określone w art. 2 ust. 1 rozporządzenia nr 269/2014. Tym samym sankcje związane z obchodzeniem środków,

⁴⁹⁵ Rozporządzenie Rady (UE) 2022/880 z dnia 3 czerwca 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 153, s. 75). Artykuł 15 ust. 1 rozporządzenia nr 269/2014 stanowi obecnie, że „[p]aństwa członkowskie przyjmują przepisy określające sankcje, w tym odpowiednio sankcje karne, mające zastosowanie w przypadkach naruszeń przepisów niniejszego rozporządzenia oraz przyjmują wszelkie środki niezbędne do zapewnienia ich stosowania”. Dodaje on, iż „[p]aństwa członkowskie przewidują również właściwe środki konfiskaty dochodów pochodzących z takich naruszeń”.

wspomnianym w art. 9 ust. 3 rozporządzenia nr 269/2014, ze zmianami, nie zmieniają charakteru środków ograniczających.

W trzeciej kolejności, co się tyczy precyzyjności pojęć użytych dla ustanowienia rozpatrywanego obowiązku zgłoszenia, Sąd przypominał, że zasada pewności prawa wymaga, aby prawodawstwo Unii było jasne i precyzyjne, a jego stosowanie przewidywalne dla wszystkich, których ono dotyczy.

W niniejszej sprawie wyrażenia użyte w art. 9 ust. 2 rozporządzenia nr 269/2014, ze zmianami, odwołują się do pojęć „należenia”, „własności”, „posiadania” lub „kontroli”, stanowiących autonomiczne pojęcia prawa Unii, które należy interpretować w sposób jednolity na całym jej terytorium, biorąc pod uwagę brzmienie i kontekst rzeczonoego przepisu, a także cele regulacji, której część on stanowi.

W tym względzie, gdy Rada przyjmowała art. 9 ust. 2 rozporządzenia nr 269/2014, ze zmianami, jej celem było wywieranie na osoby i podmioty objęte środkami ograniczającymi presji przenoszącej się na władze rosyjskie i mającej na celu między innymi zwiększenie kosztów działań Federacji Rosyjskiej podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy. W tych okolicznościach należy stwierdzić, że poprzez zastosowanie pojęć „należenia”, „własności”, „posiadania” lub „kontroli” Rada wskazywała między innymi na prawo do dysponowania zdefiniowanymi w art. 1 lit. d) i g) rozporządzenia nr 269/2014 środkami finansowymi lub zasobami gospodarczymi bądź do wykorzystywania tych środków lub zasobów.

Pojęcia te nie są zatem obciążone jakąkolwiek niejednoznacznością pozwalającą stwierdzić istnienie niepewności prawnej co do ich zakresu lub znaczenia u osób objętych środkami w postaci zamrożenia środków finansowych. W tym względzie okoliczność, że Rada zorganizowała konferencję czy posiłkowała się przewodnikiem dobrych praktyk przeznaczonym dla organów krajowych w celu sprecyzowania pojęć użytych w dziedzinie środków ograniczających, nie pozwala sama w sobie stwierdzić istnienia takiej niepewności prawnej.

**Wyrok z dnia 11 września 2024 r. (wielka izba), Fridman i in./Rada (T-635/22,
[EU:T:2024:620](#))**

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 nazwisk skarżących w wykazie – Obowiązek zgłoszenia środków finansowych lub zasobów gospodarczych, które należą do skarżących, są ich własnością, są w ich posiadaniu lub pod ich kontrolą – Obowiązek współpracy z właściwym organem krajowym – Udział w działaniach, których celem lub skutkiem jest obchodzenie środków ograniczających – Artykuł 9 ust. 2 i 3 rozporządzenia (UE) nr 269/2014 – Skarga o stwierdzenie nieważności – Legitymacja procesowa czynna – Bezpośrednie oddziaływanie – Akt regulacyjny niewymagający przyjęcia środków wykonawczych – Interes prawny – Dopuszczalność – Kompetencja Rady – Proporcjonalność

W wyroku Sąd w składzie wielkiej izby potwierdził kompetencję Rady Unii Europejskiej do przyjęcia wobec osób objętych środkami ograniczającymi obowiązków zgłoszenia środków finansowych i współpracy z właściwymi organami krajowymi z jednej strony i do utożsamienia nieprzestrzegania tych obowiązków z obchodzeniem środków w postaci zamrożenia środków finansowych z drugiej strony.

Wyrok ten wpisuje się w kontekst szeregu środków ograniczających przyjętych przez Unię Europejską w następstwie działań wojennych prowadzonych przez Federację Rosyjską przeciwko Ukrainie od marca 2014 r. W 2022 r. nazwiska skarżących M. Fridmana i G. Khana, narodowości rosyjskiej i izraelskiej, oraz skarżącego P. Avena, narodowości rosyjskiej i łotewskiej, zostały dodane do wykazów

osób, podmiotów i organów objętych środkami ograniczającymi, ujętych w załączniku do decyzji 2014/145⁴⁹⁶ i w załączniku I do rozporządzenia nr 269/2014⁴⁹⁷.

W niniejszej sprawie wspomniani skarżący zwrócili się do Sądu o stwierdzenie nieważności art. 9 ust. 2 i 3 rozporządzenia nr 269/2014, zmienionego art. 1 pkt 4 rozporządzenia 2022/1273⁴⁹⁸, które to ustępy przewidują, odpowiednio, obowiązki zgłoszenia środków finansowych i współpracy w tym zakresie z właściwymi organami krajowymi oraz utożsamienie nieprzestrzegania tych obowiązków z obchodzeniem środków w postaci zamrożenia środków finansowych.

Zdaniem skarżących Rada nie może nakładać obowiązków pozytywnych na osoby objęte sankcjami na podstawie art. 215 TFUE. Ponadto obowiązek ujawnienia składników ich majątku jest według skarżących formą sankcji, a nie „środkiem ograniczającym” w rozumieniu tego przepisu. Poza tym obowiązki te ingerują w życie prywatne, są nadmierne i niejasne, ponieważ opierają się na wyrażeniach ogólnikowych i nieokreślonych. Obowiązki te mają również zasięg eksterytorialny. Ponadto poprzez przyjęcie zaskarżonych przepisów Rada, mimo iż wiedziała, że w 25 z 27 państw członkowskich obchodzenie sankcji jest karalne, przypisała sobie rolę prawodawcy w sprawach karnych, podczas gdy kompetencja ta przysługuje państwom członkowskim.

Sąd skargę oddalił.

Ocena Sądu

Na wstępie Sąd zbadał dopuszczalność skargi, a w szczególności legitymację procesową czynną skarżących oraz ich interes prawny w stwierdzeniu nieważności zaskarżonego aktu.

W tym względzie Sąd stwierdził po pierwsze, że zaskarżone przepisy dotyczą skarżących bezpośrednio, ponieważ oddziałują bezpośrednio na ich sytuację prawną. Obowiązki zgłoszenia i współpracy oraz skutki ich nieprzestrzegania mają bowiem zastosowanie do skarżących, jako do osób, których nazwiska widniały w wykazie ujętym w załączniku I do rozporządzenia nr 269/2014 w chwili wejścia w życie omawianych przepisów. Poza tym stosowanie tych przepisów w odniesieniu do skarżących nie wymaga przyjęcia żadnego środka wykonawczego i nie pozostawia żadnego zakresu uznania ich adresatom, którzy są zobowiązani do ich wykonania, tak więc przepisy te oddziałują w sposób czysto automatyczny na sytuację prawną skarżących.

Po drugie Sąd wyjaśnił, że niezależnie od okoliczności, czy skarżący lub inne osoby zgłosili bądź zamrozili rozpatrywane środki finansowe lub zasoby gospodarcze i, w stosownym wypadku, współpracowali z właściwymi organami lub czy rzeczne środki finansowe lub zasoby gospodarcze zostały zamrożone, skarżący mają nadal interes prawny w uzyskaniu stwierdzenia nieważności

⁴⁹⁶ 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. 2014, L 78, s. 16). Nazwiska skarżących dodano do załącznika do tej decyzji na podstawie decyzji Rady (WPZiB) 2022/337 z dnia 28 lutego 2022 r. zmieniającej decyzję 2014/145 (Dz.U. 2022, L 59, s. 1) – w odniesieniu do skarżących P. Avena i M. Fridmana – oraz na podstawie decyzji Rady (WPZiB) 2022/429 z dnia 15 marca 2022 r. zmieniającej decyzję 2014/145 (Dz.U. 2022, L 87 I, s. 44) – w odniesieniu do skarżącego G. Khana.

⁴⁹⁷ Rozporządzenie Rady (UE) nr 269/2014 z dnia 17 marca 2014 r. w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających (Dz.U. 2014, L 78, s. 6). Nazwiska skarżących dodano do załącznika do tego rozporządzenia na podstawie rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) 2022/336 z dnia 28 lutego 2022 r. wykonującego rozporządzenie nr 269/2014 (Dz.U. 2022, L 58, s. 1) – w odniesieniu do skarżących P. Avena i M. Fridmana – oraz na podstawie rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) 2022/427 z dnia 15 marca 2022 r. wykonującego rozporządzenie nr 269/2014 (Dz.U. 2022, L 87 I, s. 1) – w odniesieniu do skarżącego G. Khana.

⁴⁹⁸ Rozporządzenie Rady (UE) 2022/1273 z dnia 21 lipca 2022 r. dotyczące zmiany rozporządzenia (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 194, s. 1).

zaskarżonych przepisów, nakładających na nich obowiązki zgłoszenia i współpracy, których nieprzestrzeganie może wiązać się z poważnymi konsekwencjami. Interes prawny nie znika bowiem ze względu na wypełnienie przez stronę skarżącą kwestionowanych przez nią obowiązków. Wobec tego interes prawny skarżących nadal istnieje, przy czym nie muszą oni wykazywać, że nie wypełnili oni swoich obowiązków.

Ponadto wypełnienie obowiązku zgłoszenia nie skutkuje wygaśnięciem wszystkich obowiązków przewidzianych w zaskarżonych przepisach. Artykuł 9 ust. 2 rozporządzenia nr 269/2014 zobowiązuje bowiem osoby, które dokonały tego zgłoszenia, do tego, aby po zgłoszeniu owych środków finansowych lub zasobów gospodarczych właściwemu organowi krajowemu współpracowały z tym organem krajowym przy weryfikacji dostarczonych informacji. Wynika z tego, że skarżący nadal posiadają rzeczywisty i aktualny interes w zaskarżeniu tego przepisu.

Co do istoty – w pierwszej kolejności, co się tyczy kompetencji Rady do przyjęcia spornych przepisów na podstawie art. 215 ust. 2 TFUE – Sąd zauważył przede wszystkim, że zaskarżone przepisy wprowadzono w celu zapewnienia jednolitego stosowania rozporządzenia nr 269/2014 na terytorium Unii i udaremnienia strategii obchodzenia środków ograniczających, które były możliwe między innymi dzięki wykorzystywaniu złożonych systemów prawnych i finansowych. Przepisy te nie stanowią zatem środków ograniczających jako takich, lecz są środkami zapewniającymi skuteczne i jednolite wykonanie środków ograniczających przewidzianych w decyzji 2014/145. W związku z tym zaskarżone przepisy słusznie przyjęto na podstawie art. 215 ust. 2 TFUE.

Następnie, w odniesieniu do zarzucanego naruszenia prawa do życia prywatnego, Sąd wskazał, po pierwsze, że rozpatrywane obowiązki są „przewidziane ustawą”, ponieważ zostały ustanowione rozporządzeniem 2022/1273, posiadają jasną podstawę prawną w prawie Unii, a mianowicie art. 215 TFUE, oraz są wystarczająco przewidywalne. Po drugie, obowiązki te nie naruszają istoty prawa do życia prywatnego, ponieważ są one ograniczone do środków finansowych lub zasobów gospodarczych podlegających jurysdykcji państwa członkowskiego i obejmują skarżących ze względu na to, że ich nazwiska widnieją w załączniku I do rozporządzenia nr 269/2014. Po trzecie, celem rzeczonych obowiązków jest umożliwienie identyfikacji środków finansowych i zasobów gospodarczych będących własnością, będących w posiadaniu lub pod kontrolą osób i podmiotów objętych środkami ograniczającymi, a tym samym – wykonanie rzeczonych środków w sposób skuteczny i jednolity, co stanowi cel wpisujący się w ramy bardziej ogólnego celu realizowanego za pomocą środków ograniczających. Otóż znaczenie tak realizowanych celów może usprawiedliwiać negatywne konsekwencje podnoszonej przez skarżących ingerencji w prawo do życia prywatnego. Po czwarte, co się tyczy odpowiedniości i konieczności rozpatrywanych obowiązków, wprowadzenie nowych zasad dotyczących wykonywania środków ograniczających było uzasadnione koniecznością zapewnienia skuteczności i jednolitego stosowania systemu środków ograniczających w związku z sytuacją w Ukrainie, w szczególności w świetle przypadków obchodzenia tych środków, wynikających z wdrażania systemów o coraz większej złożoności.

Wreszcie co się tyczy zarzutu, zgodnie z którym zaskarżone obowiązki naruszają zasadę pewności prawa ze względu na to, iż opierają się na wyrażeniach ogólnikowych i nieokreślonych, Sąd stwierdził, że zawarte w art. 9 ust. 2 rozporządzenia nr 269/2014 odniesienie do pojęć „należenie”, „własności”, „posiadania” lub „kontroli” środków finansowych lub zasobów gospodarczych przedstawia to, co obejmują te pojęcia, w sposób wystarczająco jasny i zrozumiały, by pozwolić osobom, o których mowa w tym przepisie, na wypełnienie obowiązku zgłoszenia. Z przepisu tego wynika poza tym, że aktywów niepodlegających jurysdykcji państwa członkowskiego rzeczone obowiązki nie dotyczą. Ponadto, jeśli chodzi o osoby znajdujące się poza Unią, to mowa jest jedynie o ich aktywach położonych na terytorium Unii – które to położenie stanowi wystarczające powiązanie z Unią. Dlatego argument dotyczący eksterytorialnego zasięgu rozpatrywanych obowiązków należy odrzucić.

W drugiej kolejności Sąd orzekł w przedmiocie argumentacji skarżących, zgodnie z którą poprzez przyjęcie zaskarżonych przepisów Rada przypisała sobie rolę prawodawcy w sprawach karnych. W tym względzie Sąd wskazał, że nawet jeżeli Rada była świadoma, że obchodzenie sankcji jest karalne we wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem dwóch, to nie można z tej okoliczności wnioskować, że poprzez przyjęcie zaskarżonych przepisów instytucja ta zmusiła państwa członkowskie do karania obchodzenia środka w postaci zamrożenia środków finansowych. Okoliczność, że w państwach członkowskich, w których obchodzenie środków ograniczających było już karalne, sankcje stosowane w przypadku naruszenia obu rozpatrywanych obowiązków są, w związku z tym, również sankcjami karnymi, wynika bowiem nie z zaskarżonych przepisów, lecz z wyboru państw członkowskich w dziedzinie sankcji.

Twierdzenia tego nie zmienia lektura art. 9 rozporządzenia nr 269/2014 w związku z art. 15 tego samego rozporządzenia. Z art. 15 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia wynika bowiem, że to państwa członkowskie przyjmują przepisy określające sankcje mające zastosowanie w przypadkach naruszeń przepisów rzeczonoego rozporządzenia. W konsekwencji, w przypadku nieprzestrzegania rozpatrywanych obowiązków, uznawanego za obchodzenie środków ograniczających, ustanowienie przepisów określających sankcje, w tym ich charakter – karny lub inny niż karny, pozostaje w gestii państw członkowskich.

Wreszcie stwierdzenia tego nie zmienia również przyjęcie, w dniu 28 listopada 2022 r., decyzji 2022/2332 czy przyjęcie przez Komisję, w dniu 2 grudnia 2022 r., wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie definicji przestępstw związanych z naruszeniem unijnych środków ograniczających oraz kar za takie przestępstwa. Sąd wskazał w tym punkcie, że to podejście legislacyjne, zmierzające do zbliżenia przepisów prawa karnego państw członkowskich, różni się wyraźnie od podejścia rozporządzenia 2022/1273, opartego na art. 215 ust. 2 TFUE, mającego na celu jedynie zapewnienie skutecznego i jednolitego wykonania rozporządzenia nr 269/2014. W odróżnieniu bowiem od przyjętej na podstawie art. 83 ust. 1 TFUE dyrektywy określającej przestępstwa i sankcje karne w wypadku obchodzenia środków ograniczających, która wiązałaby będące jej adresatami państwa członkowskie w zakresie oczekiwanego rezultatu w dziedzinie prawa karnego, system sankcji przewidzianych w art. 15 ust. 1 rozporządzenia nr 269/2014 pozostawia państwom członkowskim swobodę wyboru, czy sankcje, które należy przyjąć w wypadku naruszenia zakazu obchodzenia środków ograniczających, mają mieć charakter karny, administracyjny czy cywilny.

3. Rosja

Wyrok z dnia 2 października 2024 r. (wielka izba), Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles i in./Rada (T-797/22, [EU:T:2024:670](#))

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa – Środki ograniczające przyjęte ze względu na działania Rosji destabilizujące sytuację na Ukrainie – Zakaz świadczenia usług doradztwa prawnego na rzecz rządu Rosji i podmiotów z siedzibą w Rosji – Podstawowe zadanie adwokatów w społeczeństwie demokratycznym – Prawo adwokatów do świadczenia usług doradztwa prawnego – Prawo do uzyskania porady adwokata – Artykuły 7 i 47 oraz art. 52 ust. 2 Karty praw podstawowych – Niezależność adwokata – Państwo prawne – Proporcjonalność – Pewność prawa

Orzekając w składzie wielkiej izby, Sąd potwierdził zgodność z prawem określonego w art. 5n ust. 2 rozporządzenia nr 833/2014⁴⁹⁹ zakazu świadczenia, bezpośrednio lub pośrednio, usług doradztwa prawnego na rzecz rządu Rosji oraz osób prawnych, podmiotów i organów z siedzibą w Rosji (zwanego dalej „spornym zakazem”). Sprawa dotyczy kwestii, czy istnieje podstawowe prawo dostępu do adwokata, w tym w sytuacjach niemających żadnego związku z postępowaniem sądowym. Sąd uściślił w szczególności zakres prawa do skutecznego środka prawnego zagwarantowanego w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”) i prawa do tajemnicy zawodowej, zagwarantowanego w art. 7 Karty. Sąd oddalił skargę co do istoty bez orzekania w przedmiocie zarzutów niedopuszczalności opartych w szczególności na braku legitymacji procesowej skarżących.

Wyrok ten wpisuje się w kontekst szeregu środków ograniczających przyjętych przez Unię Europejską w następstwie agresji wojskowej, jakiej Federacja Rosyjska dopuściła się wobec Ukrainy w dniu 24 lutego 2022 r. Na poparcie skargi o stwierdzenie nieważności aktów, na mocy których wprowadzono, a następnie utrzymano⁵⁰⁰ sporny zakaz, skarżący, w tym Ordre néerlandais des avocats du barreau de Bruxelles, podnieśli w szczególności, że zakaz ten skutkuje naruszeniem prawa dostępu do porad prawnych udzielanych przez adwokata, ingerencją w tajemnicę zawodową adwokata, a także ingerencją w niezależność adwokata.

Ocena Sądu

W pierwszej kolejności Sąd oddalił zarzut dotyczący naruszenia prawa do zwrócenia się do adwokata w celu uzyskania porad prawnych.

Po pierwsze, Sąd uznał, że możliwość uzyskania porady prawnej oraz skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela będącego adwokatem, przewidziana w art. 47 Karty w ramach prawa do skutecznego środka prawnego i prawa do rzetelnego procesu, może zostać uznana tylko wtedy, gdy istnieje związek z postępowaniem sądowym. W tym względzie Sąd przypomniał, że Trybunał uznał, że adwokaci wypełniają podstawowe zadanie w państwie prawnym jedynie w zakresie, w jakim przyczyniają się oni do prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości oraz zapewniają ochronę interesów klienta. Po drugie, Sąd zauważył, że ustanowiona w art. 7 Karty ochrona tajemnicy zawodowej jest uznana w braku jakiegokolwiek związku z postępowaniem sądowym. Jednakże ochrona ta nie ma na celu zagwarantowania podstawowego prawa dostępu do adwokata i korzystania z jego porad prawnych niezależnie od jakiegokolwiek związku z postępowaniem sądowym, lecz że w świetle prawa do poszanowania życia prywatnego ma ona jedynie na celu zachowanie poufności korespondencji między adwokatem a jego klientem.

W konsekwencji rodzaje ochrony zagwarantowane w art. 7 i 47 Karty, rozpatrywane odrębnie lub łącznie, nie mogą uzasadniać istnienia podstawowego prawa każdej osoby do dostępu do adwokata i skorzystania z jego porad poza aktualnym lub prawdopodobnym kontekstem spornym. Podstawowe prawo dostępu do adwokata i korzystania z jego porad powinno zatem zostać uznane jedynie wówczas, gdy występuje związek z postępowaniem sądowym, niezależnie od tego, czy takie postępowanie zostało już wszczęte, czy też można zapobiec jego wszczęciu lub je antycypować na podstawie namacalnych elementów na etapie oceny przez adwokata sytuacji prawnej jego klienta.

W niniejszym przypadku art. 5n ust. 5 i 6 rozporządzenia nr 833/2014 pozwala adwokatowi na przeprowadzenie uprzedniej oceny sytuacji prawnej osób prawnych, podmiotów lub organów

⁴⁹⁹ Rozporządzenie Rady (UE) nr 833/2014 z dnia 31 lipca 2014 r. dotyczące środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.U. 2014, L 229, s. 1), zmienione rozporządzeniem Rady (UE) 2022/1904 z dnia 6 października 2022 r. (Dz.U. 2022, L 259 I, s. 3).

⁵⁰⁰ Rozporządzenie Rady (UE) 2022/2474 z dnia 16 grudnia 2022 r. zmieniające rozporządzenie nr 833/2014 (Dz.U. 2022, L 322 I, s. 1) i rozporządzenie Rady (UE) 2023/427 z dnia 25 lutego 2023 r. zmieniające rozporządzenie nr 833/2014 (Dz.U. 2023, L 59 I, s. 6).

z siedzibą w Rosji, które konsultują się z nim, w celu ustalenia, czy porady, o które się do niego zwrócono, są absolutnie niezbędne do zapewnienia dostępu w szczególności do postępowania sądowego, tak aby zapobiec wszczęciu takiego postępowania lub je antycypować bądź aby zapewnić jego właściwy przebieg, jeżeli zostało ono już wszczęte.

Sąd wywiódł z tego, po pierwsze, że sporny zakaz nie narusza chronionego na mocy art. 47 Karty prawa do uzyskania porady prawnej oraz skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela będącego adwokatem. Po drugie, ponieważ art. 7 Karty nie gwarantuje prawa dostępu do adwokata, czy to w ramach postępowania sądowego, czy też w kontekście pozaspornym, sporny zakaz nie może stanowić ingerencji w prawo wynikające z tego postanowienia.

W drugiej kolejności, co się tyczy tajemnicy zawodowej adwokata, Sąd zauważył, że ujawnienie przez adwokata w szczególności jego tożsamości lub tego, że miały miejsce konsultacje, za które odpowiada, w sytuacji gdy jest ono wymuszone i następuje bez zgody jego klienta, stanowi ingerencję w zagwarantowane w art. 7 Karty prawo tego klienta do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu i komunikowania się.

W niniejszym przypadku Sąd stwierdził, że o ile przepisy dotyczące zwolnień pozwalają właściwym organom na uchylenie spornego zakazu w niektórych, ściśle określonych sytuacjach, o tyle pozostawiają jednak właściwym organom zakres uznania co do sposobu, w jaki wniosek o zwolnienie powinien zostać sformułowany, złożony i rozpatrzony. I tak, tytułem przykładu, przepisy dotyczące zwolnień nie regulują tożsamości podmiotu składającego wniosek do właściwych organów krajowych. Podobnie sporne przepisy nie sugerują, że adwokat jest zobowiązany do udostępniania właściwym organom, bez zgody klienta, informacji objętych tajemnicą zawodową zagwarantowaną w art. 7 Karty. Co się tyczy informacji niezbędnych do rozpatrzenia wniosku o zwolnienie, przepisy dotyczące zwolnień nie wymieniają także elementów, którymi powinien dysponować właściwy organ, aby przeprowadzić swoje badanie.

Jednakże, w sytuacji gdy państwa członkowskie określają sposoby wdrażania procedur dotyczących zwolnień, stosują one prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty i są w związku z tym obowiązane czuwać nad przestrzeganiem art. 7 Karty z poszanowaniem warunków określonych w jej art. 52 ust. 1. W konsekwencji Sąd uznał, że przepisy dotyczące zwolnień nie skutkują same w sobie ingerencją w prawo zagwarantowane w art. 7 Karty.

W każdym razie, przy założeniu, że przepisy dotyczące zwolnień skutkują ingerencją w tajemnicę zawodową adwokata zagwarantowaną w art. 7 Karty, Sąd przypomniał, że zgodnie z art. 52 ust. 1 Karty ograniczenia wykonywania tego prawa są dopuszczalne, o ile są one przewidziane ustawą, szanują istotę wspomnianego prawa i, z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię.

W niniejszym zaś przypadku Sąd zauważył, że sporny zakaz jest przewidziany ustawą i szanuje istotę określonego w art. 7 Karty prawa do poszanowania komunikowania się między adwokatami a ich klientami. Ponadto zakaz ten odpowiada w sposób stosowny i spójny celowi zasadzającemu się na jeszcze silniejszym zwiększeniu presji na Federację Rosyjską, aby zaprzestała ona wojny napastniczej przeciwko Ukrainie. Przepisy dotyczące zwolnień w zakresie, w jakim pozwalają na uchylenie spornego zakazu w ściśle określonych sytuacjach, służą same temu celowi interesu ogólnego zgodnie z celami działań zewnętrznych Unii wymienionymi w art. 21 TUE, w świetle których wydają się proporcjonalne. Sąd podkreślił w tym względzie, że przepisy dotyczące zwolnień, które mają na celu uchylenie spornego zakazu, same ograniczają się do tego, co jest konieczne do osiągnięcia celów realizowanych przez zaskarżone rozporządzenia.

W ostatniej kolejności, co się tyczy zarzutu szczegółowego dotyczącego podnoszonej ingerencji w niezależność adwokata wynikającej ze spornego zakazu, Sąd przypomniał, że prawo podmiotu

prawa do korzystania z porad prawnych udzielanych w sposób całkowicie niezależny przez adwokata jest nierozdzielnie związane z prawem do skutecznego środka prawnego. Zważywszy, że sporny zakaz nie skutkuje żadną ingerencją w zagwarantowane w art. 47 Karty prawo do skutecznego środka prawnego, Sąd stwierdził, że nie wykazano, iż sporny zakaz może prowadzić do ingerencji w niezależność adwokata.

W tym względzie pomimo nieistnienia normy prawa pierwotnego ustanawiającej i definiującej niezależność adwokata Trybunał uznał znaczenie takiej niezależności dla zagwarantowania prawa jednostek do skutecznego środka prawnego w kontekstach obejmujących związek z postępowaniem sądowym. O ile z przepisów Kodeksu etyki prawników europejskich wynika, że niezależność może rozciągać się również na czynności doradztwa prawnego niemające żadnego związku z postępowaniem sądowym, o tyle przepisy Kodeksu etyki prawników europejskich nie stanowią norm prawa Unii i nie mogą tym samym stanowić podstawy prawnej dla uznania niezależności adwokata na szczeblu Unii.

Przy założeniu, że niezależność adwokata powinna, podobnie jak ochrona tajemnicy zawodowej wynikająca z art. 7 Karty, zostać uznana również poza kontekstem spornym i że stwierdzono by ingerencję w tę niezależność, Trybunał przypominał również, że niezależność adwokata nie oznacza, iż zawód adwokata nie może podlegać ograniczeniom. Owa niezależność może bowiem być poddana ograniczeniom uzasadnionym realizowanymi przez Unię celami interesu ogólnego, pod warunkiem że takie ograniczenia nie stanowią z punktu widzenia realizowanego celu nieproporcjonalnej i nieakceptowalnej ingerencji, która godziłaby w samą istotę niezależności adwokatów.

W niniejszym zaś przypadku Sąd uznał, że nawet przy założeniu, że doszłoby do ingerencji w niezależność adwokatów, byłaby ona uzasadniona i proporcjonalna. Po pierwsze, Sąd zauważył, że sporny zakaz, tak wytyczony w szczególności w przepisach dotyczących zwolnień, służy celom interesu ogólnego. Po drugie, o ile przepisy dotyczące zwolnień przyznają właściwym organom uprawnienie do uchylecia spornego zakazu w odniesieniu do niektórych usług doradztwa prawnego, o tyle przepisy te nie pozwalają właściwym organom na wywieranie wpływu na samą treść porady, której w stosowanym przypadku może udzielić adwokat rządowi Rosji lub podmiotowi z siedzibą w Rosji. To samo dotyczy samego spornego zakazu. Sporny zakaz i w szczególności przepisy dotyczące zwolnień nie stanowią zatem nieproporcjonalnej i nieakceptowalnej interwencji, która godziłaby w samą istotę niezależności adwokatów.

VI. Usługi cyfrowe

Wyrok z dnia 17 lipca 2024 r., Bytedance/Komisja (T-1077/23, [EU:T:2024:478](#))

Usługi cyfrowe – Rozporządzenie (UE) 2022/1925 – Wskazanie strażnika dostępu – Internetowy serwis społecznościowy – Artykuł 3 ust. 1, 2 i 5 rozporządzenia 2022/1925 – Wymogi – Domniemania – Obalenie domniemań – Prawo do obrony – Równość traktowania

Dokonując po raz pierwszy wykładni aktu o rynkach cyfrowych⁵⁰¹ (zwanego dalej „DMA”), Sąd oddalił wniesioną przez Bytedance Ltd skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji Europejskiej⁵⁰² wskazującej to przedsiębiorstwo oraz bezpośrednio lub pośrednio kontrolowane przez nie spółki (zwane dalej łącznie „ByteDance”) jako strażnika dostępu w rozumieniu tego rozporządzenia.

Ponieważ niektóre usługi cyfrowe, nazywane „podstawowymi usługami platformowymi” (zwanymi dalej „PUP”), mają często charakterystyczne cechy, które w połączeniu z nieuczciwymi praktykami przedsiębiorstw świadczących owe usługi mogą w znacznym stopniu osłabić kontestowalność PUP, jak również wpłynąć na uczciwość stosunków handlowych między przedsiębiorstwami świadczącymi takie usługi a ich użytkownikami biznesowymi i użytkownikami końcowymi, prawodawca Unii Europejskiej postanowił przyjąć DMA.

Tak więc celem DMA jest przyczynienie się do prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego poprzez ustanowienie przepisów mających na celu zapewnienie kontestowalności i uczciwości rynków w sektorze cyfrowym w ogóle, a w szczególności dla użytkowników biznesowych i użytkowników końcowych PUP świadczonych przez przedsiębiorstwa wskazane jako „strażnicy dostępu”. W tym względzie DMA przewiduje ukierunkowany zbiór obowiązków, jakie przedsiębiorstwa wskazane przez Komisję jako strażnicy dostępu powinny wypełniać w odniesieniu do każdej z PUP wymienionych w decyzji o wskazaniu.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 DMA Komisja wskazuje przedsiębiorstwo jako strażnika dostępu, jeżeli spełnia ono łącznie następujące trzy wymogi:

- a) wywiera znaczący wpływ na rynek wewnętrzny;
- b) świadczy PUP będącą ważnym punktem dostępu, za pośrednictwem którego użytkownicy biznesowi docierają do użytkowników końcowych (zwanym dalej „ważnym punktem dostępu”); oraz
- c) zajmuje ugruntowaną i trwałą pozycję w zakresie prowadzonej przez siebie działalności lub można przewidzieć, że zajmie taką pozycję w niedalekiej przyszłości.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 DMA domniemywa się, że przedsiębiorstwo spełnia rzeczzone wymogi, jeżeli osiąga określone progi ilościowe oparte w szczególności na obrocie danego przedsiębiorstwa w Unii lub jego światowej wartości rynkowej, liczbie użytkowników końcowych i użytkowników biznesowych danej PUP mających siedzibę lub miejsce pobytu w Unii oraz liczbie lat, w których osiągnięto ten ostatni próg dotyczący liczby użytkowników.

Artykuł 3 ust. 5 akapit pierwszy DMA stanowi, że dane przedsiębiorstwo może przedstawić, wraz z powiadomieniem, o którym mowa w art. 3 ust. 3 akapit pierwszy DMA, dostatecznie uzasadnione

⁵⁰¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/1925 z dnia 14 września 2022 r. w sprawie kontestowalnych i uczciwych rynków w sektorze cyfrowym oraz zmiany dyrektyw (UE) 2019/1937 i (UE) 2020/1828 (akt o rynkach cyfrowych) (Dz.U. 2022, L 265, s. 1).

⁵⁰² Decyzja Komisji C(2023) 6102 final z dnia 5 września 2023 r. wskazująca ByteDance jako strażnika dostępu zgodnie z art. 3 DMA.

argumenty w celu wykazania, że – na zasadzie wyjątku – choć osiągnęło wszystkie progi określone w art. 3 ust. 2 DMA, to ze względu na okoliczności, w których świadczy odpowiednią PUP, nie spełnia wymogów wymienionych w ust. 1 tego artykułu. Jeżeli natomiast przedsiębiorstwo przedstawi takie dostatecznie uzasadnione argumenty, które podważają w wyraźny sposób domniemania określone w art. 3 ust. 2 DMA, Komisja może rozpocząć badanie rynku na podstawie art. 17 ust. 3 DMA.

Bytedance Ltd, która powstała w Chinach w 2012 r. i którą utworzono zgodnie z prawem Kajmanów, prowadzi wraz z kontrolowanymi przez siebie bezpośrednio lub pośrednio spółkami między innymi platformą cyfrową TikTok. Owa platforma cyfrowa, którą wprowadzono w Unii w obecnej wersji w sierpniu 2018 r., umożliwia swoim użytkownikom wyszukiwanie, oglądanie i rozpowszechnianie materiałów wideo oraz interakcję, komunikację i wymianę treści z innymi użytkownikami.

Po otrzymaniu powiadomienia złożonego przez Bytedance Ltd na podstawie art. 3 ust. 3 akapit pierwszy DMA Komisja uznała, po pierwsze, że TikTok jest internetowym serwisem społecznościowym w rozumieniu DMA, a w konsekwencji – PUP. Po drugie, Komisja stwierdziła, że ByteDance osiągnęła progi przewidziane w art. 3 ust. 2 DMA w odniesieniu do TikToka, co pozwoliło domniemywać, że wymogi z art. 3 ust. 1 DMA dotyczące wskazania jej jako strażnika dostępu zostały spełnione. Po trzecie, Komisja uznała, że argumenty przedstawione przez Bytedance Ltd w celu obalenia domniemań przewidzianych w art. 3 ust. 2 DMA nie były dostatecznie uzasadnione, aby podważyć je w wyraźny sposób. W związku z tym Komisja, bez rozpoczęcia badania rynku, wskazała ByteDance jako strażnika dostępu i uznała, że internetowy serwis społecznościowy TikTok jest ważnym punktem dostępu w rozumieniu DMA⁵⁰³.

Bytedance Ltd wniosła do Sądu skargę o stwierdzenie nieważności tej decyzji. Na wniosek Bytedance Ltd Sąd postanowił rozpoznać skargę w trybie przyspieszonym.

Ocena Sądu

Skarżąca podniosła na poparcie skargi trzy zarzuty, z których pierwszy dotyczył naruszenia art. 3 ust. 1 i 5 DMA, drugi – naruszenia prawa do obrony, a trzeci – naruszenia zasady równego traktowania.

1. W przedmiocie zarzutu dotyczącego naruszenia art. 3 ust. 1 i 5 DMA

Na wstępie Sąd stwierdził, że skarżąca nie kwestionowała tego, iż TikTok stanowi internetowy serwis społecznościowy w rozumieniu DMA. Skarżąca nie kwestionowała też okoliczności, że przewidziane w art. 3 ust. 2 lit. a)-c) DMA progi zostały osiągnięte i że w konsekwencji domniemywa się, iż ByteDance spełnia odpowiednie wymogi określone w art. 3 ust. 1 DMA w celu wskazania jej jako strażnika dostępu.

Skarżąca wskazała jednak, że Komisja popełniła błędy, gdy uznała, iż argumenty przedstawione przez nią zgodnie z art. 3 ust. 5 akapit pierwszy DMA nie były dostatecznie uzasadnione, aby podważyć w wyraźny sposób domniemania przewidziane w art. 3 ust. 2 DMA w odniesieniu do TikToka.

a) W przedmiocie kryterium prawnego zastosowanego przez Komisję przy badaniu argumentów przedstawionych w celu obalenia domniemań przewidzianych w art. 3 ust. 2 DMA

Sąd oddalił przede wszystkim zarzuty szczegółowe, zgodnie z którymi Komisja zastosowała błędne kryterium prawne przy badaniu argumentów i dowodów przedstawionych przez skarżącą w celu obalenia domniemań przewidzianych w art. 3 ust. 2 DMA.

W tym kontekście Sąd zauważył, po pierwsze, że wprawdzie art. 3 ust. 5 DMA umożliwia danemu przedsiębiorstwu przedstawienie, w celu obalenia domniemań przewidzianych w art. 3 ust. 2 DMA, argumentów i dowodów wyrażonych, bądź nie, w wartościach liczbowych, muszą one jednak być

⁵⁰³ Decyzja z dnia 5 września 2023 r. Zobacz przypis 502.

bezpośrednio związane z co najmniej jednym z tych domniemań, które przybierają formę progów ilościowych. W niniejszej sprawie Komisja mogła odrzucić niektóre argumenty skarżącej obejmujące w szczególności ogólne twierdzenia dotyczące celów realizowanych przez DMA oraz celu i skuteczności art. 3 ust. 5 DMA, ponieważ nie zmierzały one do obalenia konkretnie i specyficznie jednego z trzech domniemań przewidzianych w art. 3 ust. 2 DMA, a zatem nie były z nimi bezpośrednio związane.

Po drugie, Sąd wskazał, że standard dowodowy wymagany w celu podważenia wspomnianych domniemań wynika bezpośrednio z art. 3 ust. 5 DMA, który wymaga, aby dane przedsiębiorstwo, na którym spoczywa ciężar dowodu, przedstawiło dostatecznie uzasadnione argumenty, które w wyraźny sposób podważają owe domniemania. Wynika z tego, że argumenty przedstawione przez to przedsiębiorstwo powinny pozwalać na wykazanie z wysokim stopniem prawdopodobieństwa, iż przewidziane w art. 3 ust. 2 DMA domniemania zostały podważone. Sąd dodał, że w niniejszej sprawie Komisja stwierdziła, iż zastosowała standard dowodowy przewidziany w art. 3 ust. 5 DMA, oraz że nic w jej analizie nie sugeruje, by standard dowodowy, który rzeczywiście zastosowała, był wyższy niż standard ustalony w tym przepisie.

b) W przedmiocie domniemania, zgodnie z którym ByteDance wywiera znaczący wpływ na rynek wewnętrzny

W świetle tych wyjaśnień Sąd zbadał następnie zarzuty szczegółowe skarżącej, zgodnie z którymi Komisja naruszyła art. 3 ust. 1 lit. a) i art. 3 ust. 5 DMA, gdy odrzuciła jej argumenty zmierzające do wykazania, że ByteDance nie wywiera znaczącego wpływu na rynek wewnętrzny. Skarżąca podniosła w istocie, że wpływ ByteDance na rynek wewnętrzny nie jest znaczący, o czym świadczy w szczególności okoliczność, że jej obrót w Unii jest niski i że ogólna wartość rynkowa ByteDance wynika głównie z jej działalności w Chinach, w związku z czym owa wartość nie jest reprezentatywna dla jej wpływu na rynek wewnętrzny.

W tym kontekście Komisja w szczególności odrzuciła jako pozbawiony znaczenia argument oparty na okoliczności, że dochody ByteDance w Unii były niższe od przewidzianego w art. 3 ust. 2 lit. a) DMA progu obrotu osiągniętego w Unii.

W tej kwestii Sąd przypomniał, że art. 3 ust. 2 lit. a) DMA pozwala domniemywać, iż przedsiębiorstwo wywiera znaczący wpływ na rynek wewnętrzny w rozumieniu ust. 1 lit. a) tego artykułu, jeżeli świadczy daną PUP w co najmniej trzech państwach członkowskich i jeżeli uzyskało roczny obrót w Unii wynoszący co najmniej 7,5 mld EUR w każdym z ostatnich trzech lat obrotowych lub jeżeli jego średnia kapitalizacja rynkowa lub równoważna rzeczywista wartość rynkowa wynosiła co najmniej 75 mld EUR w ostatnim roku obrotowym.

Sąd zauważył ponadto, że bezsporne jest, iż ByteDance nie osiągnęła progu obrotu uzyskanego w Unii. Nie ulega jednak wątpliwości to, że ByteDance osiągnęła alternatywny próg światowej wartości rynkowej i że z tego względu można było domniemywać, iż wywiera znaczący wpływ na rynek wewnętrzny.

Jeśli chodzi o relację między tymi dwoma progami, Sąd wyjaśnił, że owe progi odzwierciedlają podobne, ale różne hipotezy. Podczas gdy wysoki obrót osiągnięty w Unii świadczy raczej o tym, że dane przedsiębiorstwo posiada już zdolność do monetyzacji swoich użytkowników na rynku wewnętrznym, to wysoka kapitalizacja rynkowa lub wysoka rzeczywista wartość rynkowa na poziomie światowym wskazuje raczej na to, że wspomniane przedsiębiorstwo posiada potencjał w zakresie monetyzacji swoich użytkowników na rynku wewnętrznym w niedalekiej przyszłości. Ponadto prawodawca Unii przyjął konkretnie obrót osiągnięty przez odnośne przedsiębiorstwo w Unii jako wskaźnik jego wpływu na rynek wewnętrzny.

Nie można zatem wykluczyć, że odnośne przedsiębiorstwo mogłoby wykazać, na podstawie szeregu dostatecznie uzasadnionych argumentów, w tym jego niskiego obrotu osiągniętego w Unii, że pomimo jego bardzo wysokiej światowej wartości rynkowej jego obecność na rynku wewnętrznym jest ograniczona, wobec czego wspomniana wartość rynkowa nie odzwierciedla potencjału w zakresie monetyzacji jego użytkowników w Unii w niedalekiej przyszłości, w związku z czym nie wywiera ono znaczącego wpływu na rynek wewnętrzny w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. a) DMA.

W świetle powyższego Sąd stwierdził, że Komisja popełniła błąd, gdy odrzuciła jako pozbawiony znaczenia – dla celów podważenia domniemania dotyczącego znaczącego wpływu ByteDance na rynek wewnętrzny – argument skarżącej dotyczący niskiego obrotu ByteDance osiągniętego w Unii.

Niemniej jednak zgodnie z orzecznictwem błąd ten prowadzi do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji tylko wtedy, gdy w szczególnych okolicznościach danej sprawy mógł on mieć decydujący wpływ na odrzucenie przez Komisję argumentów przedstawionych przez skarżącą w celu obalenia domniemania przewidzianego w art. 3 ust. 2 lit. a) DMA.

Nie ma to jednak miejsca w niniejszym przypadku, ponieważ wszystkie pozostałe elementy wzięte przez Komisję pod uwagę w celu stwierdzenia, że ByteDance ma znaczny potencjał w zakresie monetyzacji swoich użytkowników w Unii w niedalekiej przyszłości, pozostają ważne. Na poparcie tego wniosku Komisja przypominała bowiem też, że obrót ByteDance w Unii – mimo że pozostawał poniżej progu przewidzianego w art. 3 ust. 2 lit. a) DMA – nie przestał jednak rosnąć, że rzeczywista wartość rynkowa ByteDance była znacznie wyższa od progu 75 mld EUR oraz że liczba użytkowników końcowych i użytkowników biznesowych TikToka w Unii nadal rosła w ciągu ostatnich trzech lat obrotowych, znacznie przekraczających progi określone w art. 3 ust. 2 lit. b) DMA.

c) W przedmiocie domniemania, zgodnie z którym TikTok jest ważnym punktem dostępu

Sąd oddalił ponadto zarzuty szczegółowe skarżącej, zgodnie z którymi Komisja naruszyła art. 3 ust. 1 lit. b) i art. 3 ust. 5 DMA, gdy zakwalifikowała TikToka jako ważny punkt dostępu na podstawie domniemania przewidzianego w art. 3 ust. 2 lit. b) DMA, pomimo przeciwnych argumentów wysuniętych przez skarżącą.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 lit. b) DMA domniemywa się, że przedsiębiorstwo świadczy PUP stanowiącą ważny punkt dostępu, jeżeli świadczy ono PUP, z której w ostatnim roku obrotowym korzystało co najmniej 45 mln aktywnych miesięcznie użytkowników końcowych mających siedzibę lub miejsce pobytu w Unii oraz co najmniej 10000 aktywnych rocznie użytkowników biznesowych z siedzibą w Unii.

i) W przedmiocie podnoszonego braku ekosystemu i silnych efektów sieciowych

W celu zakwestionowania kwalifikacji TikToka jako ważnego punktu dostępu na podstawie domniemania przewidzianego w art. 3 ust. 2 lit. b) DMA skarżąca podniosła w pierwszej kolejności, że w przeciwieństwie do innych przedsiębiorstw prowadzących działalność w sektorze cyfrowym ByteDance nie posiada ekosystemu i nie wykorzystuje silnych efektów sieciowych.

Przed wszystkim Sąd wyjaśnił, że ekosystem platform cyfrowych może składać się z jednej lub kilku PUP oraz innych usług połączonych z nimi, na przykład ze względu na powiązania technologiczne lub interoperacyjność, co może zwiększyć bariery wejścia dla konkurentów tych przedsiębiorstw i podnieść ponoszone przez użytkowników końcowych koszty zmiany dostawcy, przez co istniejącym lub nowym podmiotom rynkowym trudniej jest konkurować z tymi przedsiębiorstwami lub podważyć ich pozycję.

Następnie Sąd stwierdził, że skarżąca nie uzasadniła swojego argumentu, zgodnie z którym ByteDance nie posiada ekosystemu, którego częścią jest TikTok.

Wreszcie zdaniem Sądu nawet przy założeniu, że ByteDance nie posiada ekosystemu, wniosek Komisji dotyczący kwalifikacji TikToka jako ważnego punktu dostępu zachowuje ważność, ponieważ z zaskarżonej decyzji wynika, że TikTok, który w obecnej wersji został wprowadzony w Unii w 2018 r., zdołał w krótkim czasie przyciągnąć bardzo dużą liczbę użytkowników końcowych, a także użytkowników biznesowych, znacznie przekraczając progi przewidziane w tym względzie w art. 3 ust. 2 lit. b) DMA i osiągając połowę wielkości Facebooka oraz Instagrama.

Ponadto wbrew twierdzeniom skarżącej żaden element DMA nie wskazuje na to, że PUP może wywołać silne efekty sieciowe jedynie w przypadku istnienia ekosystemu. Podobnie skarżąca nie przedstawiła żadnego niezależnego argumentu, który mógłby sugerować, że TikTok jest pozbawiony silnych efektów sieciowych.

ii) W przedmiocie istnienia multihomingu oraz podnoszonego braku efektów uzależnienia od jednego dostawcy

W drugiej kolejności Sąd potwierdził wniosek Komisji, zgodnie z którym istnienie pewnego stopnia multihomingu⁵⁰⁴ wśród użytkowników końcowych i użytkowników biznesowych w odniesieniu do TikToka i innych internetowych serwisów społecznościowych było niewystarczające do podważenia w wyraźny sposób domniemania przewidzianego w art. 3 ust. 2 lit. b) DMA.

W tym względzie Sąd wskazał, że o ile istnienie lub brak multihomingu oraz efektów uzależnienia od jednego dostawcy mogą stanowić, w zależności od przypadku, elementy istotne dla oceny, czy to domniemanie może zostać w sposób wyraźny podważone, o tyle należy wziąć pod uwagę szczególne i konkretne cechy wspomnianego multihomingu oraz efektów uzależnienia od jednego dostawcy, jakie występują w okolicznościach, w których świadczy się daną PUP.

Tymczasem, ponieważ powszechność multihomingu wśród użytkowników internetowych serwisów społecznościowych ilustrują przedstawione przez samą skarżącą dane, Sąd doszedł do wniosku, że biorąc pod uwagę cechy danej PUP, istnienie multihomingu, nawet w znacznych proporcjach, nie wystarczy samo w sobie w niniejszej sprawie do podważenia w wyraźny sposób domniemania przewidzianego w art. 3 ust. 2 lit. b) DMA.

Co więcej, argumenty i dowody przedstawione w toku postępowania administracyjnego przez skarżącą, na której spoczywa ciężar dowodu, dotyczyły jedynie istnienia multihomingu w ogólności, a nie intensywności korzystania z różnych platform internetowych serwisów społecznościowych, przy czym TikTok korzysta z wyższego wskaźnika zaangażowania niż inne serwisy społecznościowe, jako że użytkownicy końcowi, w szczególności młodzi ludzie, spędzają więcej czasu na TikToku niż w innych serwisach społecznościowych.

Co się tyczy argumentów skarżącej opartych na okoliczności, że około 82 % i 77 % użytkowników końcowych TikToka korzysta również, odpowiednio, z Instagrama i Facebooka, podczas gdy jedynie 38 % i 48 % użytkowników końcowych, odpowiednio, Facebooka i Instagrama korzysta również z TikToka, Sąd stwierdził, że w każdym razie skarżąca nie wykazała, iż asymetryczny charakter multihomingu praktykowanego przez użytkowników TikToka z jednej strony oraz Facebooka i Instagrama z drugiej strony nie wynika z kontekstu gospodarczego i historycznego, w którym działają internetowe serwisy społecznościowe w Unii, ale z braku efektów sieciowych i efektów uzależnienia od jednego dostawcy na TikToku.

⁵⁰⁴ W kontekście usług cyfrowych w ogólności, a w szczególności platform internetowych, pojęcie „multihomingu” opisuje sytuację, w której użytkownicy korzystają równolegle z szeregu konkurencyjnych usług cyfrowych, w tym przypadku z internetowych serwisów społecznościowych.

iii) W przedmiocie mniejszej skali TikToka w porównaniu ze skalą innych platform i dużej liczby konkurentów

W trzeciej kolejności Sąd stwierdził, że Komisja słusznie uznała, iż przedstawione przez skarżącą argumenty dotyczące mniejszej skali TikToka w porównaniu ze skalą niektórych innych internetowych serwisów społecznościowych, a także istnienia dużej liczby konkurentów nie zostały dostatecznie uzasadnione, aby podważyć w wyraźny sposób domniemanie przewidziane w art. 3 ust. 2 lit. b) DMA.

Zgodnie z motywem 23 DMA wśród elementów, które Komisja może uwzględnić w ramach badania argumentów przedstawionych w celu obalenia domniemania przewidzianego w art. 3 ust. 2 lit. b) DMA, figuruje „znaczenie [PUP] [odnośnego] przedsiębiorstwa z uwzględnieniem ogólnej skali działalności odpowiedniej [PUP]”. Ten motyw DMA nie precyzuje jednak parametrów, na podstawie których należy mierzyć znaczenie i skalę danej PUP.

W tym kontekście skarżąca utrzymywała, że TikTok nie stanowi ważnego punktu dostępu w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. b) DMA ze względu na to, iż TikTok jest mniejszy niż inne platformy o ugruntowanej pozycji, takie jak Facebook oraz Instagram, w szczególności pod względem liczby użytkowników końcowych.

Ponieważ jednak w celu wykazania podnoszonej niewielkiej skali TikToka skarżąca przedstawiła argumenty i dane, których nie przedstawiła w toku postępowania administracyjnego, Sąd uznał je za niedopuszczalne.

Sąd oddalił te nowe argumenty również jako bezzasadne i w tym kontekście potwierdził w szczególności, że wielkości TikToka pod względem liczby użytkowników końcowych nie można badać w sposób statyczny, lecz należy wziąć pod uwagę szybki i znaczny wzrost liczby użytkowników końcowych w Unii, która w ciągu kilku lat osiągnęła około połowę wielkości Facebooka i Instagrama.

iv) W przedmiocie przychodów z reklam i poziomu interakcji użytkowników biznesowych zarejestrowanych na TikToku

Jeśli chodzi natomiast o argumenty skarżącej oparte na okoliczności, że przychody ByteDance z reklam, jej średni dochód na użytkownika czy też poziom interakcji reklamodawców i użytkowników biznesowych zarejestrowanych na TikToku są niewielkie i niższe niż w przypadku niektórych innych platform, Sąd stwierdził w czwartej kolejności, że Komisja popełniła błąd, gdy odrzuciła te argumenty jako pozbawione wszelkiego znaczenia dla obalenia domniemania przewidzianego w art. 3 ust. 2 lit. b) DMA.

W tym względzie Sąd podkreślił, po pierwsze, że wprawdzie Komisja zakwalifikowała TikToka jako internetowy serwis społecznościowy, a nie jako internetową usługę reklamową w rozumieniu DMA, jednak TikTok stanowi jedną platformę, na której użytkownicy wchodzi w interakcje w szczególności poprzez udostępnianie i oglądanie materiałów wideo, podczas gdy reklamodawcy płacą za publikację reklam, które zazwyczaj przeplatają się z materiałami wideo oglądanymi przez tych użytkowników.

Po drugie, nie można zaprzeczyć, że przychody z reklam lub średni dochód na użytkownika, generowane przez TikToka mogą co do zasady stanowić jedną ze wskazówek co do znaczenia, jakie owa platforma ma dla użytkowników biznesowych tej platformy w zakresie dotarcia do ich użytkowników końcowych, jako że reklama jest jednym ze środków powszechnie używanych przez tych użytkowników biznesowych w celu dotarcia do klientów.

W związku z tym, ponieważ w każdym razie Komisja wykazała też, że argumenty i dowody skarżącej dotyczące reklamy w Internecie nie zostały dostatecznie uzasadnione, aby podważyć w wyraźny sposób domniemanie przewidziane w art. 3 ust. 2 lit. b) DMA, Sąd stwierdził, że popełniony przez Komisję błąd pozostaje bez wpływu na zgodność z prawem zaskarżonej decyzji. W tym względzie Sąd

uznał w szczególności, że Komisja słusznie stwierdziła, iż przedstawione przez skarżącą argumenty i dowody nie były wystarczająco reprezentatywne dla wszystkich użytkowników biznesowych TikToka.

d) W przedmiocie domniemania, zgodnie z którym ByteDance zajmuje ugruntowaną i trwałą pozycję

Wreszcie Sąd oddalił zarzuty szczegółowe skarżącej, zgodnie z którymi Komisja naruszyła art. 3 ust. 1 lit. c) i art. 3 ust. 5 DMA, gdy odrzuciła jej argumenty zmierzające do podważenia wniosku, że w świetle domniemania przewidzianego w art. 3 ust. 2 lit. c) DMA TikTok zajmuje ugruntowaną i trwałą pozycję w zakresie prowadzonej przez siebie działalności. Skarżąca podniosła w istocie, że jest nowym podmiotem wchodzącym na rynek i że jej pozycja została skutecznie podważona przez konkurentów takich jak Meta i Alphabet, którzy wprowadzili nowe usługi, a mianowicie Reels i Shorts, które naśladując główne cechy TikToka, odnotowały szybki wzrost.

Wskazawszy, po pierwsze, że pojęcie „ugruntowanej i trwałej” pozycji w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. c) DMA ma na celu oddanie słabej kontestowalności pozycji danego przedsiębiorstwa, a także stabilności w czasie tej pozycji, a po drugie, że pojęcie to niekoniecznie pokrywa się z pojęciem „pozycji dominującej” w rozumieniu art. 102 TFUE, Sąd zauważył, że ugruntowana i trwała pozycja przedsiębiorstwa w zakresie prowadzonej przez nie działalności nie wyklucza istnienia pewnego stopnia kontestowalności.

W odpowiedzi na argumenty skarżącej oparte na okoliczności, że inni strażnicy dostępu w ramach tej samej kategorii PUP, a mianowicie Meta i Alphabet, podważyli pozycję ByteDance, Sąd stwierdził ponadto, że DMA ma na celu zapewnienie kontestowalności pozycji strażników dostępu nie tylko przez innych strażników dostępu, ale także – a nawet przede wszystkim – przez innych operatorów, którzy nie są strażnikami dostępu w zakresie danej PUP. Wynika z tego, że same odniesienia do działalności Mety i Alphabetu nie pozwalają na stwierdzenie, iż pozycja ByteDance nie jest ugruntowana i trwała w rozumieniu DMA.

Ponadto nic nie stoi na przeszkodzie temu, by przedsiębiorstwo takie jak ByteDance, które w 2018 r. było nowym podmiotem wchodzącym na rynek wewnętrzny, dążącym do podważenia pozycji strażników dostępu, mogło w ciągu kilku lat samo stać się strażnikiem dostępu.

2. W przedmiocie zarzutu dotyczącego naruszenia prawa do obrony

Skarżąca na poparcie swej skargi powołuje się też na naruszenie przez Komisję art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, ponieważ jej zdaniem instytucja ta oparła się w zaskarżonej decyzji na okolicznościach faktycznych i prawnych, co do których skarżąca nie miała możliwości przedstawienia swoich uwag w toku postępowania administracyjnego.

W tym względzie Sąd przypomniał, że art. 41 Karty praw podstawowych gwarantuje każdej osobie możliwość użytecznego i skutecznego przedstawienia jej stanowiska w trakcie postępowania administracyjnego i przed wydaniem jakiegokolwiek decyzji, która mogłaby negatywnie wpłynąć na jej interesy.

Po dokonaniu tych uściśleń Sąd stwierdził, że pomimo licznych wymian zdań między skarżącą a Komisją przed wydaniem zaskarżonej decyzji skarżąca nie miała możliwości przedstawienia w toku postępowania administracyjnego swoich uwag w przedmiocie niektórych okoliczności uwzględnionych w stosunku do niej przez Komisję.

Jednakże zgodnie z utrwalonym orzecznictwem naruszenie prawa do bycia wysłuchanym nie pociąga za sobą automatycznie stwierdzenia nieważności zaskarżonego aktu. Konieczne jest bowiem jeszcze, aby strona skarżąca wykazała, że nie można całkowicie wykluczyć, iż decyzja Komisji byłaby inna w braku rozpatrywanej nieprawidłowości proceduralnej, a strona ta mogłaby lepiej przygotować swoją obronę w braku tej nieprawidłowości. Tymczasem wobec braku przedstawienia tego dowodu w niniejszej sprawie Sąd oddalił zarzut skarżącej dotyczący naruszenia jej prawa do obrony.

3. W przedmiocie zarzutu dotyczącego naruszenia zasady równego traktowania

Zdaniem skarżącej Komisja naruszyła również zasadę równego traktowania, gdy odrzuciła w zaskarżonej decyzji niektóre z jej argumentów, podczas gdy w innych decyzjach uwzględniła tego rodzaju argumenty.

W tej kwestii Sąd przypomniał, że Komisja jest zobowiązana do przeprowadzenia zindywidualizowanej analizy okoliczności właściwych dla każdej sprawy, przy czym nie jest ona związana wcześniejszymi decyzjami dotyczącymi innych podmiotów gospodarczych lub innych PUP, oraz że w każdym wypadku zasada równego traktowania wymaga, aby porównywalne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób, a odmiennie sytuacje nie były traktowane jednakowo, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione.

Tymczasem przywołane przez skarżącą w jej skardze motywy decyzji Komisji dotyczą innych kategorii PUP, a nie internetowych serwisów społecznościowych, zaś skarżąca nie wyjaśniła, z jakiego powodu okoliczności, w jakich są świadczone te inne kategorie PUP, są porównywalne z okolicznościami, w których działa internetowy serwis społecznościowy taki jak TikTok, w związku z czym Sąd oddalił jako bezzasadny zarzut dotyczący naruszenia zasady równego traktowania.

W świetle całości powyższych rozważań Sąd oddalił skargę w całości.

VII. Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna

Wyrok z dnia 7 lutego 2024 r., Austria/Komisja (T-501/22, [EU:T:2024:71](#))

EFRG i EFRROW – Wydatki wyłączone z finansowania – Wydatki poniesione przez Austrię – Współczynnik zmniejszenia – Artykuł 24 ust. 6 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 – Artykuł 30 ust. 7 lit. b) rozporządzenia (UE) nr 1307/2013 – Artykuł 52 ust. 4 lit. a) rozporządzenia (UE) nr 1306/2013 – Obowiązek uzasadnienia

Sąd, do którego Republika Austrii wniosła skargę o stwierdzenie nieważności, stwierdził częściową nieważność decyzji Komisji Europejskiej 2022/908⁵⁰⁵ w zakresie, w jakim wyłącza ona z finansowania Unii Europejskiej wydatki poniesione przez to państwo członkowskie w ramach Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) przed dniem 27 listopada 2016 r. W tych ramach po raz pierwszy wypowiedział się on w przedmiocie wykładni art. 24 ust. 6 rozporządzenia nr 1307/2013⁵⁰⁶ i pojęcia „określonych niekorzystnych warunków” w rozumieniu art. 30 ust. 7 lit. b) tego rozporządzenia.

W ramach systemu płatności podstawowej Republika Austrii postanowiła zastosować współczynnik zmniejszenia w odniesieniu do działek zakwalifikowanych zgodnie z prawem austriackim jako „pastwiska trwałe” i „pastwiska alpejskie”. W 2016 r. Komisja wszczęła przeciwko niej dochodzenie w celu sprawdzenia, czy w latach 2015 i 2016 zarządzanie systemami pomocy obszarowej wypłacanej rolnikom w ramach EFRG i ich kontrola zostały przeprowadzone zgodnie z prawodawstwem Unii. Uznawszy w wyniku tego dochodzenia, że władze austriackie nieprawidłowo zastosowały art. 24 ust. 6 rozporządzenia nr 1307/2013 w odniesieniu do „pastwisk trwałych”, Komisja nałożyła na Republikę Austrii korektę finansową⁵⁰⁷. W związku z tym państwo to przyznało zainteresowanym rolnikom jako środek zaradczy dodatkowe uprawnienia do płatności dla każdego kwalifikującego się hektara „pastwisk trwałych” z rezerwy krajowej, którą państwa członkowskie powinny ustanowić na podstawie tego rozporządzenia⁵⁰⁸, ze skutkiem od roku 2017.

W 2018 r. Komisja wszczęła nowe dochodzenie przeciwko Republice Austrii. Ze sprawozdania zbiorczego z jednej strony wynika, że w odniesieniu do „pastwisk alpejskich” władze austriackie zastosowały art. 24 ust. 6 rozporządzenia nr 1307/2013 w sposób nieprawidłowy, co doprowadziło do nieuzasadnionych różnic w traktowaniu, ponieważ w ramach tej samej strefy współczynnik zmniejszenia nie został zastosowany do wszystkich działek podlegających tym samym warunkom klimatycznym. Z drugiej strony sprawozdanie to wykazuje, że Republika Austrii bezprawnie wykorzystwała rezerwę krajową w celu sfinansowania środka zaradczego dotyczącego „pastwisk trwałych”. W zaskarżonej decyzji Komisja wyłączyła zatem w ramach dwóch uchybień zarzucanych Republice Austrii z finansowania Unii wydatki zadeklarowane z tytułu EFRG przez to państwo członkowskie w wysokości 68 146 449,98 EUR.

⁵⁰⁵ Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2022/908 z dnia 8 czerwca 2022 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. 2022, L 157, s. 15).

⁵⁰⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz.U. 2013, L 347, s. 608).

⁵⁰⁷ Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2019/265 z dnia 12 lutego 2019 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. 2019, L 44, s. 14).

⁵⁰⁸ Artykuł 30 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 1307/2013.

Ocena Sądu

W pierwszej kolejności Sąd oddalił zarzut oparty na naruszeniu art. 52 ust. 1 rozporządzenia nr 1306/2013⁵⁰⁹ wynikającym z korekty finansowej opartej na błędnej wykładni art. 24 ust. 6 rozporządzenia nr 1307/2013.

W związku z tym fakt, że współczynnik zmniejszenia został zastosowany do „pastwisk alpejskich”, a nie do sąsiednich działek, niekoniecznie świadczy o nieprawidłowym zastosowaniu art. 24 ust. 6 rozporządzenia nr 1307/2013. Przepis ten nie zawiera bowiem żadnych uściśleń co do zakresu stref, w odniesieniu do których należy ocenić, czy spełnione jest kryterium trudnych warunków klimatycznych. Jednakże podejście władz austriackich, polegające na zastosowaniu współczynnika zmniejszenia jedynie do działek zaklasyfikowanych jako „pastwiska alpejskie”, przy czym w niniejszej sprawie nie zostało wykazane, że właściwe władze dokonywały konkretnie i systematycznie takiej klasyfikacji w oparciu o istnienie szczególnych warunków klimatycznych, właściwych tym działkom, nie pozwala zagwarantować, że współczynnik ten został zastosowany do wszystkich działek położonych na obszarach charakteryzujących się trudnymi warunkami klimatycznymi ani zapewnić, że współczynnik ten został zastosowany wyłącznie do działek, które rzeczywiście spełniają to kryterium.

W drugiej kolejności Sąd orzekł, że Komisja słusznie uznała, iż przyznanie dodatkowych uprawnień do płatności rolnikom eksploatującym „pastwiska trwałe” w celu zaradzenia nieprawidłowemu zastosowaniu współczynnika zmniejszenia nie mogło zostać sfinansowane z rezerwy krajowej na podstawie art. 30 ust. 7 lit. b) rozporządzenia nr 1307/2013.

Aby dojść do tego wniosku, Sąd dokonał wykładni art. 30 ust. 7 lit. b) rozporządzenia nr 1307/2013, na który Republika Austrii powołuje się jako podstawę prawną wykorzystania rezerwy krajowej, z uwzględnieniem brzmienia tego przepisu, jego kontekstu i celów uregulowania, którego ów przepis stanowi część.

W odniesieniu do brzmienia tego przepisu Sąd stwierdził, że przymiotnik „szczególny” przemawia za wykładnią, zgodnie z którą niekorzystne warunki, o których mowa, dotyczą niektórych kategorii rolników, które różnią się od innych szczególnymi cechami ich sytuacji. Natomiast okoliczność, że rolnicy ponoszą konsekwencje błędu popełnionego przez państwo członkowskie przy stosowaniu prawa Unii, nie wydaje się wystarczająca do uznania, że rolnicy ci należą do szczególnej kategorii i że niekorzystne warunki, w jakich się znajdują z powodu tego błędu, należy z tego powodu uznać za określoną w stosunku do nich sytuację. Wykładnię tę potwierdza kontekst, w jaki wpisuje się rozpatrywany przepis, a w szczególności art. 31 ust. 2 rozporządzenia nr 639/2014⁵¹⁰.

Jeśli chodzi o cele przyświecające spornemu uregulowaniu, wdrożenie rezerwy ma na celu umożliwienie państwom członkowskim udzielania wsparcia rolnikom znajdującym się w szczególnej sytuacji, przede wszystkim młodym rolnikom i tym, którzy rozpoczynają działalność rolniczą.

W niniejszej sprawie niekorzystne warunki, w jakich znajdują się rolnicy wykorzystujący „pastwiska trwałe”, nie były nierozzerwalnie związane z ich sytuacją lub związane z właściwą dla nich cechą, lecz wynikały z faktu, że władze austriackie, stosując w nieprawidłowy sposób art. 24 ust. 6 rozporządzenia nr 1307/2013, pozbawiły ich uprawnień do płatności, które powinny były im zostać przyznane od początku.

⁵⁰⁹ 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 1290/2005 i (WE) nr 485/2008 (Dz.U. 2013, L 347, s. 549).

⁵¹⁰ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 639/2014 z dnia 11 marca 2014 r. sprawie uzupełnienia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz zmiany załącznika X do tego rozporządzenia (Dz.U. 2014, L 181, s. 1).

Podnoszona przez Republikę Austrii okoliczność, zgodnie z którą nieprawidłowe stosowanie prawa Unii miało niekorzystny wpływ wyłącznie na posiadaczy „pastwisk trwałych” – co zresztą budzi wątpliwości z uwagi na wpływ tego błędu na wartość uprawnień do płatności wszystkich austriackich rolników – nie może zatem prowadzić do uznania, że posiadacze „pastwisk trwałych” znajdowali się w sytuacji stanowiącej określone niekorzystne warunki umożliwiającej Republice Austrii przyznanie im dodatkowych uprawnień do płatności z rezerwy krajowej na podstawie art. 30 ust. 7 lit. b) rozporządzenia nr 1307/2013.

Wreszcie, Sąd uwzględnił zarzut trzeci, oparty na naruszeniu art. 52 ust. 4 lit. a) rozporządzenia nr 1306/2013.

W tym względzie powiadomienie, o którym mowa w art. 34 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia wykonawczego nr 908/2014⁵¹¹, stanowi punkt odniesienia przy obliczaniu terminu 24 miesięcy przewidzianego w art. 52 ust. 4 lit. a) rozporządzenia nr 1306/2013, ponieważ określa w sposób wystarczająco dokładny przedmiot dochodzenia prowadzonego przez Komisję i uchybienia stwierdzone przez nią w toku dochodzenia. Ograniczenie okresu, w odniesieniu do którego Komisja może wyłączyć niektóre wydatki z finansowania Unii, ma na celu ochronę państw członkowskich przed brakiem pewności prawa, który istniałaby, gdyby Komisja była w stanie zakwestionować wydatki dokonane wiele lat przed przyjęciem decyzji w sprawie rozliczenia zgodności rachunków.

Ponieważ komunikat z dnia 27 listopada 2018 r. określał po raz pierwszy w sposób wystarczająco dokładny uchybienie stwierdzone przez Komisję w zakresie nieprawidłowego zastosowania współczynnika zmniejszenia do „pastwisk alpejskich”, stanowił on w niniejszej sprawie początek biegu terminu 24 miesięcy, o którym mowa w art. 52 ust. 4 lit. a) rozporządzenia nr 1306/2013. W związku z tym Komisja nie mogła wyłączyć z finansowania Unii wydatków dokonanych przed dniem 27 listopada 2016 r.

W świetle powyższego Sąd doszedł do wniosku, że należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim w odniesieniu do pierwszej rozpatrywanej korekty finansowej Komisja wyłączyła z finansowania Unii wydatki dokonane przed dniem 27 listopada 2016 r.

⁵¹¹ 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).

VIII. Zdrowie publiczne

Wyrok z dnia 21 lutego 2024 r., PAN Europe/Komisja (T-536/22, [EU:T:2024:98](#))

Środki ochrony roślin – Substancja czynna cypermetryna – Rozporządzenie wykonawcze (UE) 2021/2049 – Wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej – Artykuł 10 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 – Oddalenie wniosku – Identyfikacja przez EFSA obszarów będących przedmiotem największych obaw – Ocena ryzyka i zarządzanie ryzykiem – Zasada ostrożności – Uprawnienia dyskrecjonalne Komisji

W ramach skargi o stwierdzenie nieważności związanej z odnowieniem zatwierdzenia substancji czynnej cypermetryna Sąd uściślił zasady dopuszczalności takiej skargi wniesionej przez organizację pozarządową na podstawie rozporządzenia nr 1367/2006⁵¹², a także zakres uznania Komisji Europejskiej jako podmiotu zarządzającego ryzykiem w świetle zasady ostrożności.

Cypermetryna jest środkiem owadobójczym stosowanym w Unii Europejskiej i dopuszczonym do stosowania w środkach ochrony roślin w 2005 r.⁵¹³.

W ramach procedury odnowienia zatwierdzenia cypermetryny Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) zidentyfikował w swoich wnioskach naukowych z lipca 2018 r. cztery obszary będące przedmiotem największych obaw (critical areas of concern) w odniesieniu do tej substancji czynnej. Następnie we wrześniu 2019 r. EFSA opublikowała oświadczenie w sprawie środków ograniczających ryzyko w odniesieniu do cypermetryny.

W następstwie tej oceny ryzyka Komisja przyjęła w dniu 24 listopada 2021 r. rozporządzenie wykonawcze 2021/2049⁵¹⁴ odnawiające zatwierdzenie cypermetryny, któremu towarzyszy szereg przepisów szczegółowych.

W dniu 20 stycznia 2022 r. skarżąca, organizacja ochrony środowiska Pesticide Action Network Europe (PAN Europe), skierowała do Komisji wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej⁵¹⁵ dotyczącej rozporządzenia wykonawczego 2021/2049.

Decyzją z dnia 23 czerwca 2022 r. Komisja oddaliła ten wniosek.

Skarżąca wnosi do Sądu o stwierdzenie nieważności tej decyzji oddalającej. Na poparcie skargi podnosi ona naruszenie zasady ostrożności i ciążącego na Unii obowiązku zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska. Twierdzi ona między innymi, że ponieważ EFSA

⁵¹² 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 Unii Europejskiej (Dz.U. 2006, L 264, s. 13), w szczególności na podstawie art. 12.

⁵¹³ Substancja ta została włączona do załącznika I do dyrektywy Rady 91/414/EWG z dnia 15 lipca 1991 r. dotyczącej wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin (Dz.U. 1991, L 230, s. 1) dyrektywą 2005/53/WE z dnia 16 września 2005 r. zmieniającą dyrektywę Rady 91/414/EWG w celu włączenia chlorotalonilu, chlorotoluronu, cypermetryny, daminozydu i tiofanatu metylu jako substancji czynnej (Dz.U. 2005, L 241, s. 51).

⁵¹⁴ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2021/2049 z dnia 24 listopada 2021 r. w sprawie odnowienia zatwierdzenia substancji czynnej cypermetryna jako substancji kwalifikującej się do zastąpienia, 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. 2021, L 420, s. 6).

⁵¹⁵ Na podstawie art. 10 ust. 1 rozporządzenia nr 1367/2006.

zidentyfikowała pewne obszary będące przedmiotem największych obaw dotyczących cybermetryny, Komisja nie powinna była odnowić zatwierdzenia tej substancji. W tym kontekście Komisja nie dysponuje już uprawnieniami dyskrejonalnymi i nie może powoływać się w tym względzie na swoją rolę podmiotu zarządzającego ryzykiem.

W swoim wyroku Sąd oddalił skargę w całości.

Ocena Sądu

Sąd przedstawił w pierwszej kolejności wyjaśnienia o charakterze proceduralnym dotyczące zakresu zasady zgodności między wnioskiem o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej a skargą o stwierdzenie nieważności decyzji wydanej w odpowiedzi na ten wniosek.

W tym względzie przypomniał, że taka skarga o stwierdzenie nieważności jest dopuszczalna tylko wtedy, gdy jest skierowana przeciwko odpowiedzi na wniosek, a zarzuty podniesione na poparcie stwierdzenia nieważności dotyczą konkretnie tej odpowiedzi.

Taka skarga nie może opierać się na nowych podstawach lub dowodach, które nie zostały przedstawione we wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej, gdyż w przeciwnym wypadku wymóg uzasadnienia takiego wniosku stałby się nieskuteczny i zmieniłby się przedmiot postępowania wszczętego na podstawie tego wniosku⁵¹⁶.

Niemniej z jednej strony strona skarżąca na podstawie rozporządzenia nr 1367/2006 powinna mieć możliwość podniesienia na etapie skargi przed Sądem argumentów mających na celu zakwestionowanie pod względem prawnym zasadności odpowiedzi na jej wniosek o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej, pod warunkiem że argumenty te nie zmieniają przedmiotu postępowania wszczętego tym wnioskiem. Z drugiej strony argumentu, który nie został podniesiony na etapie wniosku o wszczęcie wewnętrznej procedury odwoławczej, nie można uznać za nowy, jeżeli stanowi on jedynie rozszerzenie argumentacji przedstawionej już w ramach tego wniosku, to znaczy jeśli wykazuje on, z pierwotnie przedstawionymi zarzutami lub zastrzeżeniami, wystarczająco ścisły związek, aby można go było uznać za wynikający ze zwykłego rozwinięcia debaty w ramach postępowania spornego.

W drugiej kolejności Sąd zauważył, że aby Komisja mogła skutecznie realizować cele wyznaczone jej w rozporządzeniu nr 1107/2009, należy przyznać jej szerokie uprawnienia dyskrejonalne. Dotyczy to w szczególności decyzji w zakresie zarządzania ryzykiem, które powinna ona podejmować na podstawie wspomnianego rozporządzenia⁵¹⁷.

Zarządzanie ryzykiem obejmuje wszystkie działania podejmowane przez instytucję, która ma zostać skonfrontowana z ryzykiem w celu obniżenia go do poziomu uznanego za dopuszczalny dla społeczeństwa, z uwzględnieniem spoczywającego na niej na mocy zasady ostrożności obowiązku zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia publicznego, bezpieczeństwa i środowiska⁵¹⁸.

Wymaga to przeprowadzenia uprzedniej oceny ryzyka, która polega z jednej strony na naukowej ocenie ryzyka w oparciu o najlepsze dostępne dane naukowe, a z drugiej strony na ustaleniu, czy

⁵¹⁶ Wyrok z dnia 12 września 2019 r., *TestBioTech i in./Komisja* (C-82/17 P, [EU:C:2019:719](#), pkt 39).

⁵¹⁷ Wyrok z dnia 17 maja 2018 r., *Bayer CropScience i in./Komisja* (T-429/13 i T-451/13, [EU:T:2018:280](#), pkt 143).

⁵¹⁸ Wyroki: z dnia 12 kwietnia 2013 r., *Du Pont de Nemours (France) i in./Komisja* (T-31/07, niepublikowany, [EU:T:2013:167](#), pkt 148; z dnia 17 maja 2018 r., *Bayer CropScience i in./Komisja* (T-429/13 i T-451/13, [EU:T:2018:280](#), pkt 125); z dnia 17 marca 2021 r., *FMC/Komisja* (T-719/17, [EU:T:2021:143](#), pkt 78).

przekracza ono poziom ryzyka uznany za dopuszczalny dla społeczeństwa, co wchodzi w zakres wyboru politycznego, jakim jest ustalenie odpowiedniego poziomu ochrony dla społeczeństwa.

Tak więc, o ile w ramach procedury odnowienia zatwierdzenia substancji czynnych Komisja powinna „uwzględnić” w szczególności wnioski naukowe EFSA⁵¹⁹, o tyle nie jest ona związana jako podmiot zarządzający ryzykiem ustaleniami dokonanymi przez EFSA. Takiego uwzględnienia nie można bowiem interpretować jako ciążącego na Komisji obowiązku zastosowania się w każdej kwestii do wniosków EFSA.

Jednakże szerokie uprawnienia dyskrecyjne Komisji jako podmiotu zarządzającego ryzykiem pozostają obwarowane koniecznością przestrzegania przepisów rozporządzenia nr 1107/2009, w szczególności jego art. 4⁵²⁰, w związku z załącznikiem II do tego rozporządzenia, a także zasadą ostrożności, która leży u podstaw wszystkich przepisów tego rozporządzenia.

W tych warunkach Komisja może odnowić zatwierdzenia substancji czynnej tylko wtedy, gdy zostanie dostatecznie wykazane, że niezależnie od określenia obszarów będących przedmiotem największych obaw środki ograniczające ryzyko pozwalają stwierdzić, że kryteria określone w art. 4 rozporządzenia nr 1107/2009 są spełnione. Tak więc rolą Komisji jest właśnie określenie ryzyka, które jest dopuszczalne dla społeczeństwa, z wyższym progiem tolerancji w odniesieniu do ochrony środowiska niż w odniesieniu do zdrowia ludzi lub zwierząt oraz z uwzględnieniem środków zarządzania w celu złagodzenia określonych rodzajów ryzyka.

W niniejszej sprawie sam fakt, że EFSA zidentyfikowała w swoich wnioskach dotyczących cypermetryny cztery obszary będące przedmiotem największych obaw, nie pozwala uznać, że Komisja nie dysponowała już żadnym zakresem uznania jako podmiot zarządzający ryzykiem, z zastrzeżeniem, że zapewni ona spełnienie kryteriów określonych w art. 4 rozporządzenia nr 1107/2009. Innymi słowy, nie jest wykluczone, by Komisja sprawdziła, z poszanowaniem zasady ostrożności, czy ryzyko mogło stać się dopuszczalne przy nałożeniu pewnych środków.

Wyrok z dnia 15 maja 2024 r., Fresenius Kabi Austria i in./Komisja (T-416/22, [EU:T:2024:316](#))

Produkty lecznicze stosowane u ludzi – Zawieszenie krajowych pozwoleń na dopuszczenie do obrotu produktu leczniczego stosowanego u ludzi zawierającego substancję czynną hydroksyetyloskrobię (HES), roztwory do infuzji – Skarga o stwierdzenie nieważności – Bezpośrednie oddziaływanie – Częściowa niedopuszczalność – Obowiązek uzasadnienia – Naruszenie prawa – Oczywisty błąd w ocenie – Zasada ostrożności – Proporcjonalność – Artykuł 116 dyrektywy 2001/83/WE

Orzekając w powiększonym składzie pięciu sędziów, Sąd oddalił wniesioną przez Fresenius Kabi Austria GmbH i inne osoby prawne (zwane dalej „skarżącymi”) skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji Europejskiej nakładającej na zainteresowane państwa członkowskie obowiązek

⁵¹⁹ Zgodnie z art. 14 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 844/2012 z dnia 18 września 2012 r. ustanawiającego 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).

⁵²⁰ Zgodnie z tym artykułem substancję czynną można zatwierdzić tylko wtedy, gdy zostanie wykazane, że warunki zatwierdzenia przewidziane w jego ust. 2 i 3 zostały spełnione w realistycznych warunkach stosowania. Ustanowiono domniemanie, że warunki zatwierdzenia uznaje się za spełnione, jeżeli zostanie ustalone, że ma to miejsce w przypadku co najmniej jednego reprezentatywnego zastosowania co najmniej jednego środka ochrony roślin zawierającego tę substancję czynną.

zawieszenia pozwoleń na dopuszczenie do obrotu produktów leczniczych zawierających hydroksyetyloskrobię (HES)⁵²¹.

Skarżące są częścią grupy Fresenius o zasięgu światowym. Grupa ta produkuje i dystrybuje produkty lecznicze, w szczególności zawierające HES jako substancję czynną, które w postaci roztworów do infuzji są przede wszystkim stosowane w leczeniu hipowolemii (małej objętości krwi) spowodowanej ostrą (nagłą) utratą krwi, gdy leczenie alternatywnymi roztworami infuzji jest uważane za niewystarczające. Skarżące są posiadaczami pozwoleń na dopuszczenie do obrotu części z tych produktów leczniczych.

W następstwie wielokrotnych ocen, przeprowadzanych od 2013 r. i kolejnych prób ustanowienia środków minimalizacji ryzyka, Komisja stwierdziła w zaskarżonej decyzji, że nie sposób uznać bilansu korzyści i ryzyka wynikającego ze stosowania tych produktów za dodatni, w szczególności ze względu na ryzyko związane z ich stosowaniem poza wskazaniami rejestracyjnymi. Nakazała ona zawieszenie pozwoleń na dopuszczenie tych produktów leczniczych do obrotu.

Skarżące wniosły do Sądu o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji między innymi na tej podstawie, że Komisja dokonała błędnej wykładni pojęcia „równowagi korzyść–ryzyko [bilansu korzyści i ryzyka]” w rozumieniu dyrektywy 2001/83⁵²², ponieważ przy ocenie bilansu korzyści i ryzyka wynikającego ze stosowania rozpatrywanych produktów leczniczych uwzględniła ryzyko związane z ich stosowaniem poza wskazaniami rejestracyjnymi. Skarżące podniosły również, że środków minimalizacji ryzyka przestrzegano w większości państw członkowskich. Nieprzestrzeganie wspomnianych środków minimalizacji ryzyka w pozostałych państwach członkowskich nie powinno ich zdaniem prowadzić do wniosku, że te środki minimalizacji ryzyka nie były skuteczne w zapobieganiu rozpatrywanemu ryzyku.

Ocena Sądu

Tytułem wstępu Sąd zauważył, że przesłanki zmiany, zawieszenia lub cofnięcia pozwolenia na dopuszczenie do obrotu, które reguluje dyrektywa 2001/83, mianowicie przyjęcie stanowiska, że produkt leczniczy jest szkodliwy lub nieskuteczny terapeutycznie lub że bilans korzyści i ryzyka nie jest dodatni, lub że jakościowy i ilościowy skład nie jest zgodny ze zgłoszonym⁵²³, mają charakter alternatywny, a nie kumulatywny. Przesłanki te, ponadto, należy interpretować zgodnie z ogólną zasadą, zgodnie z którą ochronie zdrowia publicznego należy bezsprzecznie nadać przeważające znaczenie nad względami natury ekonomicznej.

W tych ramach Sąd wypowiedział się w przedmiocie przesłanki dotyczącej bilansu korzyści i ryzyka wynikającego ze stosowania produktu leczniczego, a konkretnie w przedmiocie pojęcia „bilansu korzyści i ryzyka”.

W pierwszej kolejności, Sąd zwraca uwagę, że wykładnia literalna przepisów dyrektywy 2001/83, które mają na celu zdefiniowanie tego pojęcia, jak również pojęcia „ryzyka związanego ze stosowaniem

⁵²¹ Decyzja wykonawcza Komisji C(2022) 3591 final z dnia 24 maja 2022 r. dotycząca, w ramach art. 107p dyrektywy 2001/83/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 listopada 2001 r., pozwoleń na wprowadzanie do obrotu produktów leczniczych stosowanych u ludzi, zawierających substancję czynną „roztwory hydroksyetyloskrobi (HES) do infuzji”, w następstwie oceny analizy bezpieczeństwa sporządzonej po wydaniu pozwolenia (zwana dalej „zaskarżoną decyzją”).

⁵²² Pojęcie występujące w art. 116 akapit pierwszy dyrektywy 2001/83/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 listopada 2001 r. w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi (Dz.U. 2001, L 311, s. 67), zmienionej – w zakresie nadzoru nad bezpieczeństwem farmakoterapii – dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/84/UE z dnia 15 grudnia 2010 r. (Dz.U. 2010, L 348, s. 74).

⁵²³ Przesłanki przewidziane w art. 116 akapit pierwszy dyrektywy 2001/83.

produktu leczniczego”⁵²⁴, nie obejmuje wyraźnie swym zakresem – ani z niego wyraźnie nie wyłącza – uwzględnienia ryzyka wynikającego ze stosowania produktu leczniczego poza wskazaniami rejestracyjnymi na etapie oceny bilansu korzyści i ryzyka. Przeciwnie, przepisy te odnoszą się do „jakiegokolwiek ryzyka [każdego ryzyka]” dla zdrowia pacjenta lub zdrowia publicznego związanego z jakością, bezpieczeństwem lub skutecznością produktu leczniczego i nie ogranicza pojęcia „bezpieczeństwa produktu leczniczego” do konkretnych zastosowań. Przepisy te nie wyłączają zatem ryzyka wynikającego ze stosowania produktu leczniczego poza wskazaniami rejestracyjnymi z zakresu pojęcia ryzyka związanego z bezpieczeństwem tego produktu leczniczego.

W drugiej kolejności, w odniesieniu do wykładni kontekstualnej tego pojęcia, Sąd dokonał analizy przepisów dyrektywy 2001/83, które ustanawiają pewne obowiązki informacyjne ciążyące na każdym posiadaczu pozwolenia na dopuszczenie do obrotu produktu leczniczego⁵²⁵. Sąd wskazał, że przypisy te wyraźnie wymagają od posiadacza pozwolenia na dopuszczenie do obrotu dostarczenia właściwym władzom krajowym „danych dotyczących przypadków stosowania produktu leczniczego poza warunkami określonymi w pozwoleniu na dopuszczenie do obrotu”, które mogą stanowić „now[ą] informacj[ę], która może mieć wpływ na ocenę korzyści i ryzyka związanych z danym produktem leczniczym”.

Ponadto, odnosząc się do przepisów dyrektywy 2001/83, które opisują cel systemu nadzoru nad bezpieczeństwem farmakoterapii i zakres informacji, do gromadzenia których służy⁵²⁶, Sąd wskazał, że wynika z nich, po pierwsze, że pojęcie „zagrożeń związanych z produktami leczniczymi z punktu widzenia zdrowia pacjentów lub zdrowia publicznego [ryzyka dla zdrowia pacjentów lub dla zdrowia publicznego]” obejmuje również ryzyko wynikające ze stosowania produktu leczniczego „poza warunkami określonymi w pozwoleniu na dopuszczenie do obrotu”. Po drugie, państwa członkowskie mogą uwzględnić wszystkie informacje zebrane w ramach systemu nadzoru nad bezpieczeństwem farmakoterapii, w tym informacje dotyczące ryzyka związanego ze stosowaniem produktu leczniczego poza wskazaniami rejestracyjnymi, w celu rozważenia możliwości minimalizacji ryzyka i zapobiegania mu, a w razie konieczności podjęcia działań regulacyjnych w odniesieniu do spornego pozwolenia na dopuszczenie do obrotu. Przepisy te nie zawierają żadnej wskazówki, zgodnie z którą zawieszenie lub cofnięcie pozwolenia na dopuszczenie do obrotu jest co do zasady wykluczone ze środków, jakie państwa członkowskie mogą podjąć w celu przeciwdziałania ryzyku związanemu ze stosowaniem produktu leczniczego poza wskazaniami rejestracyjnymi.

Wreszcie, Sąd stwierdził, że poprzez przepisy dyrektywy 2001/83 dotyczące decyzji o wydaniu pozwolenia na dopuszczenie do obrotu, z zastrzeżeniem określonych warunków⁵²⁷, prawodawca wyraźnie przewidział warunki, na jakich informacje na temat skuteczności i bezpieczeństwa produktu leczniczego dotyczące jego stosowania „w normalnych warunkach” mogą zostać ograniczone. Okoliczność, że przepis tej samej dyrektywy przewidujący zawieszenie pozwolenia na dopuszczenie do obrotu nie zawiera żadnego odniesienia do „normalnych warunków” stosowania, potwierdza przyjętą przez Komisję interpretację, zgodnie z którą pojęcie „ryzyka związanego ze stosowaniem produktu leczniczego” obejmuje również ryzyko związane ze stosowaniem produktu leczniczego poza wskazaniami rejestracyjnymi.

⁵²⁴ Odpowiednio w art. 1 pkt 28a i 28 tiret pierwsze dyrektywy 2001/83.

⁵²⁵ Artykuł 23 ust. 2 dyrektywy 2001/83.

⁵²⁶ Artykuł 101 ust. 1 dyrektywy 2001/83.

⁵²⁷ Artykuł 22 akapit drugi dyrektywy 2001/83.

Sąd wywiódł stąd, że wykładnia kontekstualna pojęcia „równowagi ryzyko–korzyść [bilansu korzyści i ryzyka]” potwierdza wniosek, że pojęcie to obejmuje również ryzyko związane ze stosowaniem produktu leczniczego poza wskazaniami rejestracyjnymi.

W trzeciej i ostatniej kolejności, w odniesieniu do wykładni teleologicznej tego samego pojęcia, Sąd podkreślił, że w zakresie, w jakim dyrektywa 2001/83 nakłada na właściwe władze obowiązek zawieszenia, cofnięcia lub zmiany pozwolenia na dopuszczenie do obrotu, jeżeli bilans korzyści i ryzyka wynikający ze stosowania produktu leczniczego zostanie uznany za ujemny, realizuje ona swój naczelny cel, jakim jest ochrona zdrowia publicznego.

Tym samym, aby zapewnić skuteczną realizację tego celu, właściwe władze muszą być w stanie uwzględnić informacje dotyczące każdego ryzyka, jakie stanowi stosowanie produktu leczniczego dla zdrowia publicznego, w tym ryzyka związanego ze stosowaniem produktu leczniczego poza dotyczącymi go wskazaniami rejestracyjnymi. W rzeczywistości bowiem stosowanie produktu leczniczego poza wskazaniami rejestracyjnymi, co nie jest rzadkością i jest decyzją członka personelu medycznego, który rozważa korzyści i ryzyko i musi być jak najlepiej poinformowany, może wiązać się z ryzykiem dla zdrowia publicznego, podobnym do ryzyka związanego ze stosowaniem tego produktu leczniczego zgodnie z pozwoleniem na dopuszczenie do obrotu. Wykładnia teleologiczna pojęcia „równowagi ryzyko–korzyść [bilansu korzyści i ryzyka]” potwierdza zatem wniosek, że pojęcie to obejmuje również ryzyko związane ze stosowaniem produktu leczniczego poza wskazaniami rejestracyjnymi.

W konsekwencji Sąd doszedł do wniosku, że uwzględniając ryzyko związane ze stosowaniem produktu leczniczego poza wskazaniami rejestracyjnymi przy ocenie bilansu korzyści i ryzyka, Komisja nie dokonała błędnej interpretacji tego pojęcia.

Ponadto, w odniesieniu do poszanowania środków minimalizacji ryzyka, Sąd orzekł, że Komisja nie popełniła oczywistego błędu w ocenie, stwierdzając, że stosowanie rozpatrywanych produktów leczniczych poza wskazaniami rejestracyjnymi utrzymywało się pomimo wprowadzenia środków minimalizacji ryzyka.

IX. Energia

Wyrok z dnia 27 listopada 2024 r., Nord Stream 2/Parlament i Rada (T-526/19 RENV, [EU:T:2024:864](#))

Energia – Rynek wewnętrzny gazu ziemnego – Dyrektywa (UE) 2019/692 – Zmiana dyrektywy 2009/73/WE – Pewność prawa – Równość traktowania – Proporcjonalność – Nadużycie władzy – Nieprawidłowości proceduralne

Rozpoznając sprawę skierowaną do ponownego rozpoznania, Sąd oddalił w całości skargę wniesioną przez spółkę Nord Stream 2 AG na dyrektywę (UE) 2019/692⁵²⁸ zmieniającą dyrektywę 2009/73 dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego. Odrzucił on przy tym centralną tezę Nord Stream 2, zgodnie z którą zasadniczo zaskarżona dyrektywa jest skierowana konkretnie przeciwko niej i narusza w szczególności zasadę pewności prawa, zasadę równego traktowania i zasadę proporcjonalności.

Nord Stream 2 jest spółką prawa szwajcarskiego, której jedynym akcjonariuszem jest rosyjska państwowa spółka akcyjna Gazprom. Była ona odpowiedzialna za planowanie, budowę i eksploatację gazociągu morskiego Nord Stream 2, mającego zapewnić przesył gazu pomiędzy Ust-Ługą (Rosja) a Lubminem (Niemcy).

W dniu 17 kwietnia 2019 r. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej przyjęły zaskarżoną dyrektywę, która weszła w życie w dniu 23 maja 2019 r. Ma ona na celu zapewnienie, aby zasady mające zastosowanie do linii przesyłowych gazu łączących dwa państwa członkowskie lub większą ich liczbę miały również zastosowanie, w obrębie Unii Europejskiej, do linii przesyłowych gazu do i z państw trzecich, takich jak gazociąg Nord Stream 2.

W tym kontekście art. 49a ust. 1 dyrektywy 2009/73 w zmienionym brzmieniu (zwany dalej „art. 49a”) przewiduje jednak, że gazociągom między państwem członkowskim a państwem trzecim wybudowanym przed dniem 23 maja 2019 r. można przyznać odstępstwo od obowiązków przewidzianych w tej dyrektywie (zwane dalej „spornym odstępstwem”). Ponadto art. 36 w zmienionym brzmieniu przewiduje, że pod pewnymi warunkami nowa infrastruktura gazowa może skorzystać ze zwolnienia (zwanego dalej „spornym zwolnieniem”). Gazociąg Nord Stream 2 nie może jednak zostać objęty ani wspomnianym odstępstwem, ani zwolnieniem.

Postanowieniem z dnia 20 maja 2020 r.⁵²⁹ Sąd odrzucił jako niedopuszczalną skargę o stwierdzenie nieważności zaskarżonej dyrektywy wniesioną przez Nord Stream 2. Rozpatrując odwołanie wniesione przez tę ostatnią, Trybunał uchylił postanowienie Sądu⁵³⁰, uznał skargę za częściowo dopuszczalną i przekazał sprawę Sądowi do ponownego rozpoznania co do istoty.

W świetle żądań Nord Stream 2 sprecyzowanych na rozprawie Sąd uznał, że skarga jest dopuszczalna w zakresie, w jakim dotyczy stwierdzenia nieważności art. 1 pkt 9 zaskarżonej dyrektywy, który wprowadził art. 49a do dyrektywy 2009/73.

⁵²⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/692 z dnia 17 kwietnia 2019 r. zmieniająca dyrektywę 2009/73/WE dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego (Dz.U. 2019, L 117, s. 1, zwana dalej „zaskarżoną dyrektywą”).

⁵²⁹ Postanowienie z dnia 20 maja 2020 r., Nord Stream 2/Parlament i Rada (T-526/19, [EU:T:2020:210](#)).

⁵³⁰ Wyrok z dnia 12 lipca 2022 r., Nord Stream 2/Parlament i Rada (C-348/20 P, [EU:C:2022:548](#)).

Ocena Sądu

W pierwszej kolejności Sąd orzekł, że okoliczność, iż Nord Stream 2 nie mogła skorzystać ani ze spornego zwolnienia, ani ze spornego odstępstwa w dniu przyjęcia zaskarżonej dyrektywy, nie pozwala wykazać, że prawodawca Unii naruszył zasadę pewności prawa i jej pochodną – zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań.

W tym względzie Sąd przypomniał, że poszanowanie tych zasad należy badać w świetle wiedzy, jaką rozsądny i przezorny podmiot gospodarczy mógł mieć co do rozwoju ram prawnych i konsekwencji, jakie powinien stąd wyciągnąć, aby określić swoje zachowanie. Poszanowanie to należy również zbadać w świetle okoliczności towarzyszących temu rozwojowi, a w szczególności zachowania właściwych instytucji.

Tymczasem co się tyczy niemożności skorzystania ze spornego zwolnienia, Sąd stwierdził, że Nord Stream 2 postanowiła inwestować w kontekście, który od dawna charakteryzował się stanowczą i powtarzaną wolą, w szczególności ze strony kilku państw członkowskich, Parlamentu i Komisji, poddania gazociągów między państwem członkowskim a państwem trzecim w ogólności, a gazociągiem Nord Stream 2 w szczególności, obowiązkowi przewidzianym w dyrektywie 2009/73.

Co więcej, Nord Stream 2 kontynuowała swoje inwestycje nieprzerwanie po tym, jak wola ta skonkretyzowała się w drodze propozycji przedstawionych przez Komisję i pomimo faktu, że mogła ona zatem rozsądnie przewidzieć takie stosowanie dyrektywy 2009/73. Ponadto nie wykazała ona, że nie była w stanie dostosować się w celu skorzystania ze spornego zwolnienia w chwili wejścia w życie zaskarżonej dyrektywy.

W konsekwencji okoliczność, że Nord Stream 2 nie mogła skorzystać z tego zwolnienia, nie zobowiązywała prawodawcy Unii do dostosowania zakresu stosowania art. 49a do szczególnej sytuacji tej ostatniej, tak aby mogła ona skorzystać ze spornego odstępstwa.

Co się tyczy okoliczności, że Nord Stream 2 nie mogła skorzystać ze spornego odstępstwa, ponieważ budowa jej gazociągu została zakończona dopiero po dniu 23 maja 2019 r., Sąd zauważył przede wszystkim, że kryterium wybudowania gazociągu przed datą wejścia w życie zaskarżonej dyrektywy znajdowało się już we wniosku dotyczącym dyrektywy, a Nord Stream 2 była w stanie przewidzieć, że jej gazociąg nie zostanie wybudowany do tego dnia.

Sąd dodał, że kryterium to jest zgodne z zasadą pewności prawa i zasadą ochrony uzasadnionych oczekiwań, ponieważ jest jasne, precyzyjne i obiektywne oraz odzwierciedla zasadę, zgodnie z którą nowy przepis stosuje się od dnia wejścia w życie aktu, który go wprowadza. To obiektywne kryterium wykazuje ponadto, że prawodawca uwzględnił szczególną sytuację wybudowanych gazociągów.

Poza tym Nord Stream 2 dysponowała dodatkowym terminem na zmianę przewidywanych zasad korzystania z jej gazociągu, zważywszy, że termin transpozycji zaskarżonej dyrektywy został ustalony na dziesięć miesięcy po jej przyjęciu. Ponadto niemożność skorzystania ze spornego odstępstwa nie uniemożliwia jej korzystania z gazociągu w warunkach opłacalności ekonomicznej.

W drugiej kolejności Sąd oddalił zarzut Nord Stream 2 dotyczący naruszenia zasady równego traktowania w zakresie, w jakim art. 49a miałyby prowadzić do nieuzasadnionej różnicy w traktowaniu porównywalnych sytuacji.

W tym względzie stwierdził, że gazociągi, które były już wybudowane w dniu 23 maja 2019 r., z jednej strony, oraz gazociągi niewybudowane w tym dniu, a w szczególności gazociągi będące w trakcie budowy, takie jak gazociąg Nord Stream 2, z drugiej strony, nie znajdują się w porównywalnej sytuacji. Gazociąg funkcjonujący w tym dniu siłą rzeczy wymagał wcześniejszej inwestycji, z której nie można już zrezygnować, a jego eksploatacja rozpoczęła się w ramach systemu prawnego, który nie przewidywał zastosowania do jego sytuacji obowiązków przewidzianych w dyrektywie 2009/73.

Natomiast inwestor gazociągu, który nie był jeszcze wybudowany w dniu wejścia w życie zaskarżonej dyrektywy, mógł ponieść mniejsze wydatki lub mieć większe możliwości dostosowania swojej inwestycji. Ponadto nawet gdyby wspomniany gazociąg mógł doprowadzić do znacznych inwestycji i robót budowlanych, mogły one zostać podjęte świadomie w przewidywalnym kontekście zmiany mających zastosowanie przepisów, jak w przypadku Nord Stream 2. Wreszcie inwestor takiego gazociągu ma czas na dostosowanie się do zmian legislacyjnych przewidzianych w zaskarżonej dyrektywie, ponieważ został o tym poinformowany wiele miesięcy wcześniej, a państwa członkowskie dysponowały terminem transpozycji.

Sąd wyjaśnił, że sytuacja tych dwóch kategorii gazociągów, o których mowa powyżej, jest odmienna nie tylko w świetle przedmiotu art. 49a, ale także celów zaskarżonej dyrektywy oraz zasad i celów polityki Unii w dziedzinie energetyki.

Wpływ już wybudowanego gazociągu na funkcjonowanie rynku wewnętrznego może bowiem zostać oceniony ex post na podstawie doświadczenia zdobytego podczas eksploatacji danego gazociągu. Ponadto stosowanie obowiązków przewidzianych w dyrektywie 2009/73 do takich gazociągów może zakłócić zdolności przesyłowe i przepływy dostaw, co uzasadnia szybkie zbadanie ich sytuacji pod kątem warunków przewidzianych w art. 49a.

Niemniej w przypadku gazociągu, który nie był jeszcze wybudowany w dniu wejścia w życie zaskarżonej dyrektywy, ewaluacja jego wpływu na rynek wewnętrzny i bezpieczeństwo dostaw może mieć charakter wyłącznie prospektywny i wymaga bardziej dogłębnej i złożonej oceny. Ponadto ze względu na to, że taki gazociąg nie nadaje się do eksploatacji, zastosowanie zaskarżonej dyrektywy do niego nie stwarza ryzyka zakłóceń w przepływie dostaw.

W świetle powyższego art. 49a prowadzi do odmiennego traktowania odmiennych sytuacji.

Sąd dodał, że nawet gdyby art. 49a prowadził do odmiennego traktowania porównywalnych sytuacji, byłoby ono uzasadnione. W tym względzie zaznaczył, po pierwsze, że przewidziane w tym artykule kryterium wybudowania przed datą wejścia w życie zaskarżonej dyrektywy jest obiektywne i racjonalne. Po drugie, ewentualna różnica w traktowaniu wynikająca z tego kryterium jest odpowiednia do realizacji celu, do którego zmierza ten artykuł, polegającego na uwzględnieniu braku przepisów mających zastosowanie do gazociągów między państwem członkowskim a państwem trzecim przed datą wejścia w życie zaskarżonej dyrektywy. Umożliwia ono zarówno właścicielom gazociągów, jak i państwom członkowskim łatwą ocenę, czy gazociąg wchodzi w zakres stosowania art. 49a. Po trzecie, ewentualna różnica w traktowaniu wynikająca ze wspomnianego kryterium nie wykracza poza granice tego, co jest konieczne do realizacji celu, do którego zmierza ten artykuł, w szczególności dlatego, że znaczenie tego celu uzasadnia ograniczenia ponoszone przez inwestorów takich jak Nord Stream 2 z powodu stosowania obowiązków przewidzianych w dyrektywie 2009/73 do gazociągu, który nie był wybudowany przed dniem 23 maja 2019 r.

W trzeciej kolejności Sąd uznał, że Nord Stream 2 nie wykazała, iż rozszerzenie zakresu stosowania obowiązków przewidzianych w dyrektywie 2009/73 na gazociągi między państwem członkowskim a państwem trzecim narusza zasadę proporcjonalności.

Sąd zaznaczył najpierw, że zaskarżona dyrektywa jest odpowiednia dla realizacji celów pewności prawa i spójności ram prawnych, do których zasadniczo dąży, ponieważ rozszerza zakres stosowania dyrektywy 2009/73, a zatem obowiązków, które ta ostatnia przewiduje. Okoliczność, że Nord Stream 2 jako jedyna nie może skorzystać ani ze spornego zwolnienia, ani ze spornego odstępstwa, nie ma wpływu na to stwierdzenie.

Następnie Sąd podkreślił, że stosowanie obowiązków przewidzianych w dyrektywie 2009/73 do gazociągów między państwem członkowskim a państwem trzecim w ogólności, a do gazociągu Nord Stream 2 w szczególności, jest również odpowiednie do realizacji celu w postaci zakończenia

tworzenia rynku wewnętrznego gazu ziemnego, unikając zakłóceń konkurencji i negatywnych skutków dla bezpieczeństwa dostaw. Dyrektywa 2009/73 przewiduje bowiem w szczególności obowiązek rozdziału (unbundling) systemu przesyłowego i operatora systemu przesyłowego, obowiązek dostępu stron trzecich do systemu, a także inne obowiązki dotyczące w szczególności przejrzystości taryfowej i pozataryfowej. Tymczasem, biorąc pod uwagę ich przedmiot, fakt, że obowiązki te mają zastosowanie wyłącznie do odcinka gazociągów między państwem członkowskim a państwem trzecim, nie wpływa w żaden sposób na ich odpowiedniość dla realizacji wspomnianego celu.

Podobnie okoliczność, że zaskarżona dyrektywa ma zastosowanie wyłącznie do części zdolności importowej z państw trzecich, a mianowicie przepustowości gazociągu Nord Stream 2, nie może podważyć tej odpowiedniości. Projekt gazociągu Nord Stream 2 został bowiem zainicjowany w szczególnym kontekście, w którym wiele państw członkowskich borykało się z niedoborem gazu w wyniku sporów z udziałem Federacji Rosyjskiej. Poza tym zaskarżona dyrektywa ma zastosowanie do wszystkich istniejących i przyszłych gazociągów lądowych lub morskich. Wreszcie została ona przyjęta w kontekście, w którym wiele gazociągów wybudowanych między państwem członkowskim a państwem trzecim podlegało już obowiązkowi przewidzianemu w dyrektywie 2009/73, wobec czego zwiększa ona zdolność importową z państw trzecich objętą obowiązkami przewidzianymi w tej dyrektywie, i to nawet jeśli gazociąg Nord Stream 2 jest jedynym gazociągiem, który nie może korzystać ze zwolnienia lub z odstępstwa.

Wreszcie Sąd orzekł, że zaskarżona dyrektywa nie wykracza poza to, co jest konieczne do realizacji jej celów.

Nord Stream 2 w szczególności nie wykazała, by zaskarżona dyrektywa nakładała na nią obowiązki, które nie są konieczne w świetle celu ukończenia tworzenia rynku wewnętrznego, ani by niedogodności dla niej lub dla Unii i jej państw członkowskich wynikające ze stosowania obowiązków przewidzianych w dyrektywie 2009/73 były oczywiście nadmierne w stosunku do znaczenia zamierzonych celów i korzyści czerpanych przez Unię z tych obowiązków. W tym znaczeniu fakt, że Nord Stream 2 nie może eksploatować swojego gazociągu, jak pierwotnie planowała, nie świadczy o tym, że zaskarżona dyrektywa nakłada na nią nadmierne ograniczenia. Ponadto nie wykazała ona konsekwencji finansowych związanych ze stosowaniem obowiązków przewidzianych w dyrektywie 2009/73 do swojego gazociągu, który może nadal eksploatować w warunkach opłacalności ekonomicznej.

W czwartej kolejności Sąd oddalił zarzut Nord Stream 2 dotyczący nadużycia władzy. Sąd przypomniał przede wszystkim, że podstawą prawną zaskarżonej dyrektywy, której spółka ta nie kwestionuje, jest art. 194 TFUE. Tymczasem sama okoliczność, że dyrektywa ta wpływa negatywnie na gazociąg Nord Stream 2, nie wystarcza do wykazania, że zamiarem prawodawcy było dążenie do osiągnięcia celu innego niż cele określone w art. 194 ust. 1 TFUE.

Ponadto Nord Stream 2 nie wykazała, że zaskarżona dyrektywa została przyjęta dla realizacji celów innych niż wymienione w tej dyrektywie, która zmierza do rozwiązania problemów szerszych niż te, które są związane z jej projektem gazociągu, a mianowicie w szczególności istnienia przeszkód w zakończeniu tworzenia rynku wewnętrznego gazu ziemnego.

Poza tym Nord Stream 2 nie ma również podstaw, by twierdzić, że zaskarżona dyrektywa ma na celu obejście trudności prawnych wynikających z wniosku o udzielenie mandatu skierowanego przez Komisję do Rady w celu prowadzenia negocjacji umowy międzynarodowej z Federacją Rosyjską w przedmiocie gazociągu Nord Stream 2. Zaskarżona dyrektywa i negocjowanie takiej umowy są bowiem instrumentami uzupełniającymi się i nie dają się zastąpić.

Ponieważ ostatni zarzut Nord Stream 2, dotyczący naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, również nie został uwzględniony, Sąd oddalił skargę w całości.

X. Wspólna polityka handlowa

Wyrok z dnia 21 lutego 2024 r., Sinopec Chongqing SVW Chemical i in./Komisja (T-762/20, [EU:T:2024:113](#))

Dumping – Przywóz niektórych (poli)alkoholi winylowych pochodzących z Chin – Ostateczne cła antydumpingowe – Rozporządzenie wykonawcze (UE) 2020/1336 – Obliczanie wartości normalnej – Znaczące zakłócenia w kraju wywozu – Artykuł 2 ust. 6a rozporządzenia (UE) 2016/1036 – Prawo WTO – Zasada wykładni zgodnej – Dostosowania – VAT niepodlegający zwrotowi – Funkcje podobne do funkcji przedstawiciela pracującego na zasadzie prowizji – Obiektywne porównanie ceny eksportowej z wartością normalną – Ciężar dowodu – Artykuł 2 ust. 10 lit. b) i i) rozporządzenia 2016/1036 – Brak współpracy – Dostępne dane – Artykuł 18 rozporządzenia 2016/1036 – Podwójne stosowanie – Niekorzystne stosowanie – Różne procesy produkcyjne – Podcięcie cenowe – Segmenty rynku – Metoda numerów kontrolnych produktów – Artykuł 3 ust. 2 i 3 rozporządzenia 2016/1036 – Prawo do obrony – Zachowanie poufności – Artykuły 19 i 20 rozporządzenia 2016/1036

W następstwie skargi wniesionej przez podmioty wchodzące w skład chińskiej grupy Sinopec, Sąd stwierdził nieważność rozporządzenia wykonawczego Komisji Europejskiej 2020/1336 nakładającego ostateczne cła antydumpingowe na przywóz niektórych (poli)alkoholi winylowych (zwanym dalej „PVA”) z Chińskiej Republiki Ludowej⁵³¹. Przy tej okazji w ramach obiektywnego porównania między ceną eksportową i wartością normalną sąd sprecyzował zakres ciężaru dowodu spoczywającego na Komisji do celów zastosowania dostosowania w dół ceny eksportowej z uwagi na to, że związana z producentem spółka zajmująca się sprzedażą wykonuje funkcje podobne do funkcji przedstawiciela pracującego na zasadzie prowizji. Sąd wypowiedział się również w kwestii tego, czy w sytuacji gdy Komisja oparła swe ustalenia na faktach dostępnych w wyniku stwierdzenia braku współpracy ze strony spółki, mogła ona zastosować domniemanie, zgodnie z którym wartość normalna produktów sprzedawanych przez tę spółkę odpowiada najwyższej wartości normalnej spośród wartości normalnych pozostałych producentów eksportujących.

W niniejszej sprawie Komisja, do której Kuraray Europe GmbH, będąca największym producentem PVA w Unii Europejskiej, złożyła wniosek, wszczęła dochodzenie antydumpingowe, w wyniku którego przyjęła zaskarżone rozporządzenie.

W tym to kontekście podmioty wchodzące w skład grupy Sinopec, to znaczy Sinopec Chongqing SVW Chemical Co. Ltd (zwana dalej „Sinopec Chongqing”) i Sinopec Great Wall Energy & Chemical (Ningxia) Co. Ltd (zwana dalej „Sinopec Ningxia”), będące chińskimi przedsiębiorstwami produkującymi PVA, a także Central-China Company, Sinopec Chemical Commercial Holding Co. Ltd (zwana dalej „Sinopec Central-China”), chińskie przedsiębiorstwo powiązane z tymi dwoma przedsiębiorstwami, eksportujące do Unii Europejskiej produkowane przez nie produkty uznawszy, że nałożone przez Komisję cła antydumpingowe wyrządziły im szkodę, wniosły do Sądu skargę o stwierdzenie nieważności rozporządzenia wykonawczego 2020/1336, w zakresie w jakim ich ono dotyczy⁵³².

⁵³¹ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2020/1336 z dnia 25 września 2020 r. nakładające ostateczne cła antydumpingowe na przywóz niektórych (poli)alkoholi winylowych pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej (Dz.U. 2020, L 315, s. 1, zwane dalej „zaskarżonym rozporządzeniem”).

⁵³² Należy zaznaczyć, że w tym samym dniu zostały ogłoszone dwa inne wyroki orzekające w przedmiocie dwóch skarg o stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia: wyrok Inner Mongolia Shuangxin Environment-Friendly Material/Komisja (T-763/20, [EU:T:2024:114](#)) i wyrok Anhui Wanwei Updated High-Tech Material Industry i Inner Mongolia Mengwei Technology/Komisja (T-764/20, [EU:T:2024:115](#)).

Ocena Sądu

Na poparcie skargi skarżące podniosły, że sposób, w jaki Komisja zastosowała art. 2 ust. 6a rozporządzenia 2016/1036⁵³³, w celu ustalenia wartości normalnej wytwarzanych przez nie produktów jest sprzeczny z obowiązkami wynikającymi z prawa Światowej Organizacji Handlu (WTO). Przepis ten wprowadza szczególny system ustanawiający zasady określania wartości normalnej w przypadku przywozu z państwa, co którego wykazano występowanie znaczących zakłóceń na rynku krajowym, zdefiniowanych w tymże przepisie.

W tym względzie Sąd stwierdził, że Komisja nie była zobowiązana dokonać wykładni zgodnej tego przepisu w świetle zasad WTO. O ile bowiem akty Unii należy interpretować w możliwie jak najszerszym zakresie w świetle prawa międzynarodowego, w szczególności jeżeli takie akty mają na celu wdrożenie międzynarodowego porozumienia zawartego przez Unię, o tyle art. 2 ust. 6a rozporządzenia podstawowego nie może być uznane za przepis mający na celu wykonanie szczególnych zobowiązań w ramach porozumień zawartych w obrębie WTO, gdyż prawo WTO nie zawiera szczególnych zasad dotyczących obliczenia wartości normalnej w sytuacjach, o których mowa w odnośnym przepisie.

Co się tyczy następnie porównania ceny eksportowej i wartości normalnej produktów objętych postępowaniem, Sąd stwierdził, że Komisja błędnie zastosowała dostosowanie w dół w odniesieniu do cen eksportowych, na podstawie art. 2 ust. 10 lit. i) rozporządzenia podstawowego. Popeliła ona bowiem błąd w ocenie, uznając, iż mimo występowania wspólnej kontroli skarżące nie stanowiły jednego podmiotu gospodarczego w zakresie, w jakim – zdaniem Komisji – Sinopec Central-China, spółka zajmująca się sprzedażą powiązana z dwoma innymi skarżącymi, nie działała jako wewnętrzny dział sprzedaży, ale wykonywała raczej funkcje podobne do funkcji przedstawiciela pracującego na zasadzie prowizji.

W tym względzie z utrwalonego orzecznictwa wynika, że jeżeli instytucje Unii twierdzą, że należy dokonać dostosowania w dół ceny eksportowej z tego względu, że związana z producentem spółka zajmująca się sprzedażą wykonuje funkcje podobne do funkcji przedstawiciela pracującego na zasadzie prowizji, na tych instytucjach spoczywa obowiązek przedstawienia co najmniej zbieżnych poszlak wykazujących, że ta przesłanka jest spełniona.

Do Komisji należało przedstawienie wystarczająco zbieżnych poszlak pozwalających na wykazanie, że mimo występowania wspólnej kontroli, Sinopec Central-China wykonywała funkcje podobne do funkcji przedstawiciela pracującego na zasadzie prowizji i nie działała jako wewnętrzny dział sprzedaży. Tymczasem Komisja nie zdołała sprostać ciężącemu na niej ciężarowi dowodu, gdyż przedstawione poszlaki były albo pozbawione znaczenia albo nie miały wartości dowodowej w świetle funkcji wykonywanych przez Sinopec Central-China.

Co się tyczy obliczenia wartości normalnej produktów sprzedawanych przez Sinopec Ningxia, Sąd zauważył ponadto, że Komisja naruszyła prawo, stosując domniemanie, zgodnie z którym wartość ta odpowiadała najwyższej wartości normalnej spośród wartości normalnych pozostałych producentów eksportujących.

Ponieważ w niniejszej sprawie skarżące nie mogły przedstawić Komisji niezbędnych danych dotyczących Sinopec Ningxia, Komisja obliczyła wartość normalną sprzedawanych przez nią produktów w oparciu o fakty dostępne w rozumieniu art. 18 rozporządzenia podstawowego. Dane będące w jej posiadaniu zostały zatem porównane. Tymczasem, o ile Komisja nie jest zobowiązana

⁵³³ 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, zwane dalej „rozporządzeniem podstawowym”).

wyjaśnić, dlaczego dostępne wykorzystane dane były najlepsze z możliwych, gdyż taki obowiązek nie wynika ani z art. 18 ust. 1 rozporządzenia podstawowego ani z orzecznictwa, o tyle musi ona wyjaśnić dlaczego uwzględnione dane są odpowiednie.

W związku z tym, jeżeli z uwagi na różnice w procesach produkcji stosowanych przez Sinopec Ningxia i Sinopec Chongqing, Komisja miała prawo pominąć, w charakterze odpowiednich danych, dane dotyczące tej ostatniej spółki i wykorzystać dane dotyczące pozostałych producentów eksportujących, powinna była ona uzasadnić swój wybór przyjęcia dla każdego rodzaju produktu sprzedawanego przez Sinopec Ningxia, najwyższej wartości normalnej spośród wartości normalnych pozostałych producentów eksportujących. Wybór ten nie może bowiem opierać się na domniemaniu bazującym na samym stwierdzeniu braku współpracy ze strony skarżących, gdyż Komisja nie mogła ukarać producenta eksportującego z uwagi na brak współpracy z jego strony.

Ponadto posłużenie się domniemaniem, nawet trudnym do obalenia, jest dopuszczalne pod warunkiem, że istnieje w szczególności możliwość przeprowadzenia dowodu przeciwnego. Tymczasem w niniejszej sprawie obalenie odnośnego domniemania byłoby możliwe wyłącznie wówczas gdyby skarżące przedstawiły Komisji informacje, których brak przedstawienia stanowił właśnie czynnik powodujący, że Komisja wykorzystwała fakty dostępne w rozumieniu art. 18 rozporządzenia podstawowego.

Wreszcie Sąd uznał, że Komisja nie naruszyła prawa do obrony skarżących, odmawiając ujawnienia im informacji dotyczących sprzedawanych ilości i ceny sprzedaży przemysłu Unii, a także marginesów podcięcia cenowego i marginesów zaniżania cen, gdyż informacje te były poufne.

Taki brak naruszenia prawa potwierdza również fakt, że skarżące po otrzymaniu pocztą elektroniczną pisma Komisji oddalającego ich wnioski o dostęp do rzeczonych informacji nie zwróciły się w tej kwestii do rzecznika praw stron, mimo iż mogły to uczynić⁵³⁴. W ten sposób uznały one decyzję Komisji wynikającą z wyważenia celów założonych w rozporządzeniu podstawowym, jakimi są umożliwienie zainteresowanym stronom skutecznej obrony ich interesów i zachowanie poufności informacji uzyskanych w trakcie dochodzenia⁵³⁵.

Wyrok z dnia 21 lutego 2024 r., Inner Mongolia Shuangxin Environment-Friendly Material/Komisja (T-763/20, [EU:T:2024:114](#))

Dumping – Przywóz niektórych (poli)alkoholi winylowych pochodzących z Chin – Ostateczne cło antydumpingowe – Rozporządzenie wykonawcze (UE) 2020/1336 – Obliczanie wartości normalnej – Znaczące zakłócenia w kraju wywozu – Artykuł 2 ust. 6a rozporządzenia (UE) 2016/1036 – Prawo WTO – Zasada wykładni zgodnej – Wybór odpowiedniego reprezentatywnego kraju – Łatwo dostępne dane – Brak współpracy – Pojęcie „niezbędnych informacji” – Artykuł 18 rozporządzenia 2016/1036 – Podcięcie cenowe – Segmenty rynku – Metoda numerów kontrolnych produktów – Artykuł 3 ust. 2 i 3 rozporządzenia 2016/1036 – Prawo do obrony – Zachowanie poufności – Artykuły 19 i 20 rozporządzenia nr 2016/1036

Sąd, do którego wniósł skargę chiński producent eksportujący, oddalił skargę o stwierdzenie nieważności rozporządzenia wykonawczego Komisji Europejskiej 2020/1336 nakładającego ostateczne cła antydumpingowe na przywóz niektórych (poli)alkoholi winylowych (zwanym dalej „PVA”)

⁵³⁴ Artykuł 15 decyzji przewodniczącego Komisji Europejskiej (UE) 2019/339 z dnia 21 lutego 2019 r. w sprawie funkcji i zakresu uprawnień rzecznika praw stron w niektórych postępowaniach w sprawie handlu (Dz.U. 2019, L 60, s. 20).

⁵³⁵ Zobacz podobnie art. 6 ust. 7, art. 19 i 20 rozporządzenia podstawowego.

pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej⁵³⁶. Przy tej okazji sąd sprecyzował pojęcie „łatwo dostępnych” danych w ramach wyboru odpowiedniego reprezentatywnego kraju do celów obliczania wartości normalnej produktu objętego dochodzeniem antydumpingowym w razie wystąpienia znaczących zakłóceń na rynku w kraju wywozu. Sąd sprecyzował również pojęcie „niezbędnych informacji”, jakie mają dostarczyć Komisji strony w ramach dochodzenia antydumpingowego. W niniejszej sprawie Komisja, do której Kuraray Europe GmbH, będąca największym producentem PVA w Unii Europejskiej złożyła wniosek, wszczęła dochodzenie antydumpingowe, w wyniku którego przyjęła zaskarżone rozporządzenie.

W tym to kontekście Inner Mongolia Shuangxin Environment-Friendly Material Co. Ltd, będąca chińską spółką produkującą i eksportującą do Unii Europejskiej PVA uznawszy, że nałożone przez Komisję cła antydumpingowe wyrządziły jej szkodę, wniosła do Sądu skargę o stwierdzenie nieważności rozporządzenia wykonawczego 2020/1336, w zakresie w jakim jej ono dotyczy⁵³⁷.

Ocena Sądu

Na poparcie skargi skarżąca podniosła w pierwszej kolejności, że Komisja dokonała błędnej wykładni art. 2 ust. 6a lit. a) rozporządzenia podstawowego⁵³⁸. Artykuł ten przewiduje, że w przypadku stwierdzenia, że ze względu na istnienie w kraju wywozu znaczących zakłóceń nie jest właściwe stosowanie cen i kosztów krajowych w tym kraju, wartość normalną produktu objętego postępowaniem konstruuje się wyłącznie na podstawie kosztów produkcji i sprzedaży odzwierciedlających niezniekształcone ceny lub wartości odniesienia. W tym celu Komisja, jako źródła informacji może wykorzystać w szczególności stosowne koszty produkcji i sprzedaży w odpowiednim reprezentatywnym kraju o podobnym poziomie rozwoju gospodarczego jak kraj wywozu, o ile stosowne dane na temat kosztów są łatwo dostępne. W przypadku gdy istnieje kilka potencjalnych krajów, pierwszeństwo przyznaje się państwu z odpowiednim poziomem ochrony socjalnej i ochrony środowiska.

W tym względzie Sąd zauważył, że Komisja nie popełniła błędu wskazując Turcję, a nie Meksyk, jako reprezentatywny kraj w celu skonstruowania wartości normalnej produktu objętego postępowaniem. Komisja mogła bowiem oprzeć się wyłącznie na danych przedstawionych przez spółkę z siedzibą w Turcji, gdyż nie można było uznać, iż dane przedstawione przez spółki z siedzibą w Meksyku były „łatwo dostępne”.

Co się tyczy przede wszystkim pojęcia „łatwo dostępnych” danych Sąd potwierdził przyjętą przez Komisję w zaskarżonym rozporządzeniu wykładnię językową, zgodnie z którą „publicznie dostępne” oznacza dostępne dla ogółu społeczeństwa, natomiast „łatwo dostępne” oznacza dostępne dla wszystkich, pod warunkiem że spełnione są pewne warunki, takie jak uiszczenie opłaty. Tymczasem dane przedstawione przez spółki z siedzibą w Meksyku zostały albo przekazane wyłącznie w poufnej formie niedostępnej publicznie albo były dostępne w odniesieniu do okresu innego niż okres objęty dochodzeniem.

⁵³⁶ Rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2020/1336 z dnia 25 września 2020 r. nakładające ostateczne cła antydumpingowe na przywóz niektórych (poli)alkoholi winylowych pochodzących z Chińskiej Republiki Ludowej (zwane dalej „zaskarżonym rozporządzeniem”) (Dz.U. 2020, L 315, s. 1).

⁵³⁷ Należy zaznaczyć, że w tym samym dniu zostały ogłoszone dwa inne wyroki orzekające w przedmiocie dwóch skarg o stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia: wyrok Sinopec Chongqing SVW Chemical i in./Komisja (T-762/20, [EU:T:2024:113](#)) i wyrok Anhui Wanwei Updated High-Tech Material Industry i Inner Mongolia Mengwei Technology/Komisja (T-764/20, [EU:T:2024:115](#)).

⁵³⁸ 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, zwane dalej „rozporządzeniem podstawowym”).

Przyjmując wykładnię kontekstową i celowościową sąd uznał, że pojęcie to należy interpretować w świetle wymogów wynikających z przepisów rozporządzenia podstawowego poświęconych zachowaniu poufności i przepisów regulujących ujawnienie informacji stronom, w celu zabezpieczenia ich prawa do obrony. Rozporządzenia podstawowe dąży do realizacji dwóch celów to znaczy, po pierwsze, umożliwienia zainteresowanym stronom skutecznej obrony ich interesów, i po drugie, zachowania poufności informacji uzyskanych w trakcie dochodzenia⁵³⁹. W związku z tym Komisja, dążąc do uzyskania „łatwo dostępnych” danych, z uwagi na te cele ma prawo odmówić wykorzystania danych, które są uznawane przez stronę, która ich dostarczyła, za poufne i w odniesieniu do których nie może ona uzyskać jawnego streszczenia, w oparciu o które inne zainteresowane strony dochodzenia mogłyby wykonywać swoje prawo do obrony.

Sąd stwierdził następnie, że akceptując dane przedstawione przez spółkę z siedzibą w Turcji Komisja nie naruszyła ciążącego na niej obowiązku staranności obliczając wartość normalną produktu objętego postępowaniem w sposób niewłaściwy lub nieuzasadniony. Argumenty skarżącej zmierzające do zakwestionowania odpowiedniego charakteru wybranych danych – z uwagi na okres objęty dochodzeniem a także informacje wynikające z tych danych – nie zostały w niniejszej sprawie poparte dowodami. Co za tym idzie, skarżąca nie przedstawiła wystarczających dowodów mogących pozbawić wiarygodności oceny okoliczności faktycznych przyjęte w zaskarżonym rozporządzeniu.

Wreszcie, stwierdziwszy, iż Turcja była jedynym odpowiednim reprezentatywnym krajem Komisja słusznie uznała, że nie było potrzeby przeprowadzenia oceny poziomu ochrony socjalnej i ochrony środowiska, przewidzianej w art. 2 ust. 6a lit. a) rozporządzenia podstawowego.

Co się tyczy w drugiej kolejności naruszenia art. 18 rozporządzenia podstawowego Sąd odrzucił twierdzenie skarżącej, zgodnie z którym Komisja w celu obliczenia wartości normalnej błędnie wykorzystwała fakty dostępne w rozumieniu art. 18 rozporządzenia podstawowego mimo tego, iż skarżąca współpracowała dokładając wszelkich starań.

Celem art. 18 rozporządzenia podstawowego jest bowiem umożliwienie Komisji prowadzenia dochodzenia antydumpingowego, nawet wówczas gdy zainteresowane strony odmawiają współpracy, czy też współpracują w niewystarczającym stopniu. W związku z tym ustęp 1 tego przepisu umożliwia Komisji odwołanie się do faktów dostępnych, jeżeli żądane informacje nie zostaną ostatecznie uzyskane. Aby można było uznać, zgodnie z tym przepisem, że strony współpracują, powinny one dostarczyć wszystkich informacji, którymi dysponują i które instytucje uważają za niezbędne do dokonania ich ustaleń.

W odniesieniu do pojęcia „niezbędnych informacji”, z treści, kontekstu i celu art. 18 ust. 1 rozporządzenia podstawowego wynika, że pojęcie to odsyła do informacji posiadanych przez zainteresowane strony, o których przekazanie zwracają się instytucje Unii w celu dokonania odpowiednich ustaleń w ramach dochodzenia antydumpingowego. Informacje dotyczące wielkości produkcji i kosztów wytwarzania produktu objętego dochodzeniem antydumpingowym stanowią zatem niezbędne informacje w rozumieniu tego przepisu.

W niniejszej sprawie Sąd zauważył przede wszystkim, że skarżąca nie przedstawiła informacji, których zażądała od niej Komisja dotyczących materiałów do samodzielnie produkowanych czynników produkcji, a informacje te były niezbędne do celów ustalenia wartości normalnej. W zakresie, w jakim wartość normalna była konstruowana zgodnie z metodą opartą na kosztach produkcji, konieczne było zapoznanie się z wielkością zużycia wszystkich materiałów wykorzystanych do produkcji PVA, w tym materiałów koniecznych do wytworzenia samodzielnie produkowanych czynników produkcji. Ponieważ skarżąca nie udowodniła podnoszonej niemożności przedstawienia rzeczonych informacji,

⁵³⁹ Zobacz w tym względzie art. 6 ust. 7 i art. 19 i 20 rozporządzenia podstawowego.

Komisja nie naruszyła art. 18 ust. 1 posługując się faktami dostępnymi w celu zastąpienia tych informacji.

Ponadto, jeżeli chodzi o podnoszone naruszenie art. 18 ust. 3 rozporządzenia podstawowego Sąd przypomniał, że ust. 1 i 3 tego przepisu dotyczą różnych sytuacji. Podczas gdy art. 18 ust. 1 opisuje ogólnie przypadki, w których informacje niezbędne instytucjom do celów dochodzenia nie zostały przedstawione, ustęp 3 tego artykułu odnosi się do przypadków, w których dane niezbędne do celów dochodzenia zostały przedstawione, ale nie są odpowiednie, tak że fakty dostępne nie muszą być konieczne wykorzystane. Tymczasem w zakresie w jakim skarżąca nie przedstawiła wymaganych informacji, art. 18 ust. 3 rozporządzenia podstawowego nie znajdował zastosowania, a Komisja mogła wykorzystać wyłącznie fakty dostępne, aby zastąpić brakujące informacje.

Wreszcie Komisja nie naruszyła również prawa do obrony skarżącej, nie przekazując jej w odpowiednim czasie „sprawozdania z weryfikacji”, które była zobowiązana jej przekazać przed wysłaniem pisma, w którym Komisja informowała ją o swoim zamiarze wykorzystania faktów dostępnych w rozumieniu art. 18 rozporządzenia podstawowego. W tym względzie z utrwalonego orzecznictwa wynika, że naruszenie prawa do obrony uzasadnia stwierdzenie nieważności decyzji wydanej w wyniku postępowania jedynie wówczas, gdyby w braku tej nieprawidłowości postępowanie mogło się zakończyć innym rozstrzygnięciem. Tymczasem skarżąca nie powołała żadnej okoliczności mogącej wskazywać na to, że nie było wykluczone, aby postępowanie mogło być zakończone się innym rozstrzygnięciem, gdyby otrzymała wcześniej rzeczne sprawozdanie.

Co się tyczy innych zarzutów kwestionujących przyjęty przez Komisję w zaskarżonym rozporządzeniu margines dumpingu z analizy rzeczonych zarzutów wynika, że obliczenie marginesu dumpingu nie zawiera błędu, tak że pozostaje on wyższy od marginesu szkody, który został uwzględniony przy ustaleniu stawki cła antydumpingowego zgodnie z zasadą niższego cła. Ponieważ te inne zarzuty nie mogły podważyć tego wniosku, Sąd oddalił je jako niemające znaczenia dla sprawy.

XI. Polityka gospodarcza i pieniężna

1. Jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji

Wyrok z dnia 10 lipca 2024 r., Francja/SRB (T-540/22, [EU:T:2024:459](#))

Polityka gospodarcza i pieniężna – Unia bankowa – Jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych (SRM) – Rozporządzenie (UE) nr 806/2014 – Minimalny wymóg w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych – Decyzja SRB o nieprzyznaniu zwolnienia – Odwołanie do komisji odwoławczej SRB – Oddalenie – Warunek braku przeszkód dla szybkiego przeniesienia funduszy własnych – Zakres uznania, jakim dysponuje SRB – Pewność prawa – Obowiązek uzasadnienia

Sąd, rozpatrując wniesioną przez Republikę Francuską skargę o stwierdzenie nieważności decyzji komisji odwoławczej Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (Single Resolution Board, SRB) (zwanej dalej „komisją odwoławczą”)⁵⁴⁰, którą to skargę oddalił, po raz pierwszy wypowiedział się w przedmiocie decyzji komisji odwoławczej weryfikującej badanie przeprowadzone przez SRB w celu ustalenia, czy grupa bankowa spełnia warunki konieczne do uzyskania zwolnienia z minimalnego wymogu w zakresie funduszy własnych określone w art. 12h rozporządzenia nr 806/2014⁵⁴¹.

W dniu 6 listopada 2020 r. pewna grupa bankowa złożyła do SRB w odniesieniu do jednej ze swoich jednostek zależnych wniosek o zastosowanie zwolnienia z minimalnego wymogu w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych (minimum requirement for own funds and eligible liabilities, zwanego dalej „MREL”) stosowanego na zasadzie indywidualnej zgodnie z art. 12g rozporządzenia nr 806/2014. Komisja odwoławcza, do której Autorité de contrôle prudentiel i de résolution (organ ds. nadzoru ostrożnościowego oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, Francja) wniósł odwołanie od decyzji SRB oddalającej wspomniany wniosek⁵⁴², w drodze zaskarżonej decyzji oddaliła owo odwołanie.

Ocena Sądu

W pierwszej kolejności, co się tyczy zakresu art. 12h ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014 (zwanego dalej „rozpatrywanym przepisem”), Sąd stwierdził przede wszystkim, że z wykładni literalnej art. 12h ust. 1 lit. c) tego rozporządzenia wynika, że przepis ten nie przewiduje możliwości wymagania szczególnej gwarancji, aby spełniony został warunek braku istotnych – istniejących obecnie lub przewidywanych – przeszkód dla szybkiego przeniesienia funduszy własnych lub szybkiej spłaty zobowiązań, ani też nie zawiera wzmianki zakazującej SRB wymagania szczególnej gwarancji w tym względzie.

⁵⁴⁰ Decyzja nr 3/2021 komisji odwoławczej Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRB) z dnia 8 czerwca 2022 r. (zwana dalej „zaskarżoną decyzją”), w drodze której oddalono odwołanie od decyzji SRB/EES/2021/44 z dnia 4 listopada 2021 r. ustalającej minimalny wymóg w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych.

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), zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/877 z dnia 20 maja 2019 r. (Dz.U. 2019, L 150, s. 226)

⁵⁴² Decyzja SRB/EES/2021/44 Jednolitej Rady ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji z dnia 4 listopada 2021 r.

Następnie Sąd, dokonując wykładni kontekstowej, uznał, że wymóg zabezpieczonych gwarancji między jednostką dominującą a jej jednostkami zależnymi przewidziano w art. 12g rozporządzenia nr 806/2014 jedynie jako środek służący spełnieniu MREL wewnętrznego oraz że warunek gwarancji nie pojawia się w art. 12h tego rozporządzenia w kontekście zwolnienia, w przeciwieństwie do tego, co prawodawca przewidział w dyrektywie 2014/59⁵⁴³. Możliwość uzyskania zwolnienia na podstawie rozpatrywanego przepisu nie może być zatem w żaden sposób uwarunkowana wymogiem udzielenia zabezpieczonej gwarancji, która byłaby podobna do gwarancji przewidzianej w art. 12g ust. 3 owego rozporządzenia. Podejście przeciwne prowadziłoby do pozbawienia rozpatrywanego przepisu wszelkiej skuteczności (*effet utile*), a tym samym stanowiłoby jego rażące naruszenie.

Sąd uznał natomiast, że z wykładni kontekstowej rozpatrywanego przepisu nie można wywnioskować, że brak wzmianki o gwarancji w przepisie dotyczącym rozpatrywania wniosku o zastosowanie zwolnienia z MREL wewnętrznego⁵⁴⁴ ipso iure uniemożliwia SRB nałożenie tego rodzaju wymogu w ramach jego rozpatrywania. W związku z tym o ile SRB ma obowiązek oddalić wniosek o zastosowanie zwolnienia, w przypadku gdy jeden z kumulatywnych warunków przewidzianych w rozpatrywanym przepisie nie jest spełniony, o tyle dysponuje ona pewnym zakresem uznania przy ustalaniu, w jakich okolicznościach spełniony jest trzeci z tych warunków, dotyczący braku przeszkód dla szybkiego przeniesienia funduszy własnych. Zważywszy na ów zakres uznania, nie jest zatem wykluczone, że SRB będzie miała podstawy do żądania gwarancji – innej niż ta przewidziana w art. 12g ust. 3 rozporządzenia nr 806/2014 – aby zapobiec zaistnieniu przeszkód dla szybkiego przeniesienia funduszy własnych.

Wreszcie w ramach dokonywania wykładni celowościowej rozpatrywanego przepisu Sąd podkreślił, że głównym wspólnym celem rozporządzenia nr 806/2014 i dyrektywy 2014/59, do którego prawodawca dąży poprzez nałożenie MREL na wszystkie instytucje grupy bankowej, jest zapewnienie skutecznej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji o minimalnym negatywnym wpływie na gospodarkę realną, system finansowy i finanse publiczne. Gdy zatem SRB rozpatruje wniosek o zastosowanie zwolnienia z MREL wewnętrznego, musi ustalić, czy istnieją inne uzgodnienia mogące służyć jako funkcjonalne substytuty owego MREL wewnętrznego. Nic nie stoi na przeszkodzie temu, by SRB w ramach przysługującego jej zakresu uznania doszła do wniosku, że z uwagi na uwarunkowania danego wniosku o zastosowanie zwolnienia gwarancja jest konieczna do spełnienia warunku braku przeszkód dla szybkiego przeniesienia funduszy własnych. Nie może ona natomiast wymagać gwarancji, której cechy byłyby podobne do cech gwarancji przewidzianej w art. 12g ust. 3 rozporządzenia nr 806/2014.

W tym względzie Sąd podkreślił, że z zaskarżonej decyzji nie wynika, że SRB wymagała od odnośnej grupy bankowej gwarancji odpowiadającej gwarancji, o której mowa w art. 12g ust. 3 rozporządzenia nr 806/2014 lub posiadającej cechy podobne do cech tej ostatniej ani, a fortiori, że komisja odwoławcza zatwierdziła takie podejście SRB.

W drugiej kolejności, co się tyczy badania przez komisję odwoławczą samych podniesionych przed nią zarzutów, Sąd przypomniał na wstępie, że na mocy rozporządzenia nr 806/2014⁵⁴⁵ każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść do komisji odwoławczej odwołanie od decyzji SRB, że odwołanie

⁵⁴³ 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), zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/879 z dnia 20 maja 2019 r. (Dz.U. 2019, L 150, s. 296).

⁵⁴⁴ Mianowicie w art. 12h ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014.

⁵⁴⁵ Zobacz art. 85 ust. 3 i 4 tego rozporządzenia.

zawiera uzasadnienie i że komisja odwoławcza podejmuje decyzję w sprawie tego odwołania. Wynika stąd, że komisja odwoławcza bada przedłożone jej zarzuty. Co więcej, Sąd zauważył, że argumenty przedstawione przez stronę wnoszącą odwołanie przed komisją odwoławczą w uzasadnieniu jej zarzutu pierwszego nie dotyczyły dokonanej przez SRB merytorycznej oceny gwarancji z 2014 r. i 2015 r., na które odnośna grupa bankowa powołała się w celu twierdzenia, że warunek braku przeszkód dla szybkiego przeniesienia funduszy własnych był spełniony. Argumenty te dotyczyły w istocie naruszenia prawa, jakiego miała dopuścić się SRB ze względu na przekroczenie granic swoich kompetencji poprzez mechaniczne i automatyczne stosowanie warunku, którego art. 12h rozporządzenia nr 806/2014 nie przewiduje.

Sąd uznał zatem, że do komisji odwoławczej należało zweryfikowanie tego, czy ocena dokonana przez SRB była nie ukrytym badaniem in abstracto gwarancji z 2014 r. i 2015 r., lecz wiarygodnym badaniem in concreto sytuacji odnośnej grupy bankowej oraz wspomnianych gwarancji przedstawionych na poparcie jej wniosku o zastosowanie zwolnienia, a także tego, czy tym samym SRB przestrzegała granic przysługującego jej zakresu uznania. W związku z tym oddalił on zarzut szczegółowy, zgodnie z którym podniesione przez stronę wnoszącą odwołanie przed komisją odwoławczą zarzuty i argumenty dotyczące naruszenia prawa przez SRB ze względu na błędne zastosowanie przez nią rozpatrywanego przepisu i na przekroczenie granic jej kompetencji powinny być nieuchronnie doprowadzić komisję odwoławczą do zbadania, czy SRB, w świetle wszystkich istotnych czynników rozpatrywanego przypadku, miała podstawy do tego, by wymagać udzielenia szczególnej gwarancji.

W ostatniej kolejności, co się tyczy naruszenia zasady pewności prawa, Sąd zauważył, po pierwsze, że nie można wymagać, by art. 12h ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 806/2014 wskazywał poszczególne, konkretne sytuacje, w których warunek przewidziany w tym przepisie jest lub nie jest spełniony, ponieważ określenie przez prawodawcę wszystkich tych sytuacji z wyprzedzeniem nie jest możliwe. Nie można bowiem wymienić enumeratywnie przykładów przeszkód dla szybkiego przeniesienia funduszy własnych, podobnie jak nie można wymagać od prawodawcy, by wskazał konkretne środki, które zapewniałyby spełnienie warunku braku owych przeszkód. Po drugie, zasada pewności prawa nie stoi na przeszkodzie temu, aby odnośne organy korzystały z zakresu uznania przy stosowaniu kryteriów, które określono w przepisach. W rozpatrywanym przypadku okoliczność, że SRB dysponuje zakresem uznania przy ocenie, czy istnieją przeszkody dla szybkiego przeniesienia funduszy własnych, lub przy ocenie właściwego sposobu spełnienia tego warunku, nie oznacza, że naruszono zasadę pewności prawa.

2. Nadzór ostrożnościowy nad instytucjami kredytowymi⁵⁴⁶

Wyrok z dnia 28 lutego 2024 r., Sber/EBC (sprawy połączone T-647/21 i T-99/22, [EU:T:2024:127](#))

Polityka gospodarcza i pieniężna – Nadzór ostrożnościowy nad instytucjami kredytowymi – Artykuł 9 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia (UE) nr 1024/2013 – Stosowanie przez EBC odsetek wyrównawczych na podstawie prawa austriackiego w przypadku naruszenia art. 395 rozporządzenia (UE) nr 575/2013 i w następstwie decyzji nakładającej administracyjną sankcję finansową na podstawie art. 18 rozporządzenia nr 1024/2013 – Proporcjonalność

⁵⁴⁶ Streszczenie wspólne dla spraw połączonych **Sber/EBC** (T-647/21 i T-99/22) i sprawy **BAWAG PSK/EBC** (T-667/21).

Wyrok z dnia 28 lutego 2024 r., BAWAG PSK/EBC (T-667/21, [EU:T:2024:131](#))

Polityka gospodarcza i pieniężna – Nadzór ostrożnościowy nad instytucjami kredytowymi – Artykuł 9 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia (UE) nr 1024/2013 – Bezpośrednie wykonywanie przez EBC uprawnienia właściwego organu na mocy właściwych przepisów prawa Unii – Nałożenie na mocy prawa austriackiego odsetek wyrównawczych w przypadku naruszenia art. 395 rozporządzenia (UE) nr 575/2013 – Kompetencja EBC – Artykuł 65 ust. 1 i art. 70 dyrektywy 2013/36/UE – Proporcjonalność

Uwzględniając skargi o stwierdzenie nieważności decyzji wydanych przez Europejski Bank Centralny (EBC) nakładających odsetki wyrównawcze na podstawie rozporządzenia w sprawie SSM⁵⁴⁷ i na podstawie prawa krajowego w dwóch wyrokach wydanych tego samego dnia, Sąd określił okoliczności, w których może on zastosować zgodną wykładnię prawa krajowego transponującego dyrektywę, odchodząc od wykładni dokonanej przez sądy krajowe.

Ponadto w wyroku Sber/EBC (sprawy połączone T-647/21 i T-99/22) wypowiedział się on na temat nierozstrzygniętej dotychczas kwestii stosowania zasady ne bis in idem w sytuacji, gdy EBC nakłada administracyjne sankcje finansowe na podstawie rozporządzenia w sprawie SSM, podczas gdy w wyroku BAWAG PSK/EBC (T-667/21) rozwinął on swoje orzecznictwo dotyczące zakresu kompetencji EBC na mocy tego rozporządzenia.

Sprawy dotyczą dwóch austriackich instytucji kredytowych podlegających bezpośredniemu nadzorowi EBC.

I tak w sprawach połączonych T-647/21 i T-99/22 EBC nałożył na skarżącą, Sber Vermögensverwaltungs AG, administracyjną sankcję finansową na podstawie rozporządzenia w sprawie SSM z powodu przekroczenia limitów dużych ekspozycji określonych w rozporządzeniu nr 575/2013⁵⁴⁸, zarówno na zasadzie indywidualnej, jak i skonsolidowanej. Następnie, na podstawie rozporządzenia w sprawie SSM⁵⁴⁹ i na podstawie § 97 ust. 1 pkt 2 BWG⁵⁵⁰, EBC postanowił nałożyć na nią odsetki wyrównawcze od kwot, których dotyczyły wspomniane przekroczenia.

W następstwie opinii Administracyjnej Rady Odwoławczej EBC stwierdzającej wadliwość pierwotnej decyzji EBC w dniu 21 grudnia 2021 r. EBC zastąpił tę decyzję nową decyzją⁵⁵¹, utrzymując jednocześnie kwotę odsetek wyrównawczych. EBC wyjaśnił, że w przypadku naruszenia obowiązków instytucji wynikających z rozporządzenia nr 575/2013 nałożenie odsetek wyrównawczych na podstawie BWG jest objęte zakresem wykonywania przez właściwy organ uprawnień związanych, nie pozostawiając mu żadnego zakresu uznania.

W dwóch odrębnych skargach skarżąca wniosła do Sądu o stwierdzenie nieważności wydanej przez EBC zarówno decyzji pierwotnej, jak i decyzji z dnia 21 grudnia 2021 r.

W sprawie T-667/21 skarżąca, BAWAG PSK Bank für Arbeit und Wirtschaft und Österreichische Postsparkasse AG, nabyła pośrednio portfel kredytów na nieruchomości mieszkalne we Francji.

⁵⁴⁷ Rozporządzenie Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzające Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowym (Dz.U. 2013, L 287, s. 63) (zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie SSM”).

⁵⁴⁸ Artykuł 395 ust. 1 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; sprostowania: Dz.U. 2013, L 208, s. 68; Dz.U. 2013, L 321, s. 6).

⁵⁴⁹ Artykuł 4 ust. 1 lit. d), art. 4 ust. 3 oraz art. 9 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia w sprawie SSM.

⁵⁵⁰ Bundesgesetz über das Bankwesen (Bankwesengesetz) (ustawa o bankowości) z dnia 30 lipca 1993 r. (BGBl. 532/1993), zmieniona ustawą z dnia 28 maja 2021 r. (BGBl. I, 98/2021) (zwana dalej „BWG”).

⁵⁵¹ Decyzja ECB-SSM-2021-ATSBE-12.

Portfel ten został przeniesiony do funduszu wzajemnego bez osobowości prawnej, w którym nabyła ona wszystkie udziały, stając się tym samym beneficjentem rzeczywistym.

W następstwie kontroli w pomieszczeniach skarżącej EBC stwierdził, że skarżąca nie posiadała danych umożliwiających identyfikację każdego z dłużników kredytów bazowych i że naruszyła ona limit ekspozycji na duże ekspozycje przewidziany w rozporządzeniu nr 575/2013 w odniesieniu do portfela. Tym samym decyzją z dnia 2 sierpnia 2021 r.⁵⁵², opierając się na tych samych przepisach ustawowych, o których mowa w opisie wyżej wymienionych spraw połączonych, EBC nałożył na nią odsetki wyrównawcze. Skarżąca zaskarżyła tę decyzję do Sądu.

W wyrokach Sber/EBC (sprawy połączone T-647/21 i T-99/22) oraz BAWAG PSK/EBC (T-667/21) Sąd stwierdził nieważność decyzji EBC z dnia 21 grudnia 2021 r., która zastąpiła decyzję pierwotną EBC, oraz decyzji z dnia 2 sierpnia 2021 r. ze względu na to, że nakładając odsetki wyrównawcze, EBC nie zbadał okoliczności sprawy.

Ocena Sądu

W przedmiocie stosowania zasady ne bis in idem

Sąd stwierdził, że nałożenie przez EBC odsetek wyrównawczych na podstawie § 97 ust. 1 pkt 2 BWG za zachowanie, które było już przedmiotem administracyjnej sankcji finansowej na podstawie art. 18 rozporządzenia nr 1024/2013, nie jest sprzeczne z zasadą ne bis in idem.

W tym względzie przypomniał on, że stosowanie art. 50 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”), który zakazuje kumulacji zarówno postępowań, jak i sankcji o charakterze karnym za te same czyny i wobec tej samej osoby, nie ogranicza się wyłącznie do postępowań i sankcji, które zostały zakwalifikowane przez prawo krajowe jako „karne”. Obejmuje ono bowiem postępowania i sankcje, które należy uznać za mające charakter karny na podstawie samego charakteru naruszenia i stopnia surowości grożącej zainteresowanemu sankcji.

W związku z tym Sąd podkreślił, że administracyjne sankcje finansowe nałożone na podstawie art. 18 ust. 1 rozporządzenia w sprawie SSM są objęte zakresem stosowania art. 50 Karty. Zauważył on, że kary te są w sposób wyraźny wzorowane na grzywnach, jakie Komisja Europejska może nakładać w dziedzinie prawa konkurencji⁵⁵³, oraz że mają one taki sam charakter i taki sam stopień surowości. Tymczasem z utrwalonego orzecznictwa wynika, że zasady ne bis in idem należy przestrzegać na gruncie postępowań mających na celu wymierzenie grzywien na podstawie prawa konkurencji. Kwalifikację tę należy zatem zastosować w drodze analogii do wspomnianych sankcji.

Sąd stwierdził natomiast, że z orzecznictwa sądów austriackich wynika, iż odsetki wyrównawcze są kwalifikowane jako środki ostrożnościowe, które nie mają charakteru karnego. Ponieważ ani charakter naruszenia, ani stopień surowości sankcji nie należą do dziedziny prawa karnego, ich stosowanie na podstawie BWG nie jest objęte zakresem stosowania art. 50 Karty. Wniosek ten znajduje zresztą potwierdzenie w wyroku VTB Bank (Austria)⁵⁵⁴, w którym w odniesieniu do odsetek odzyskanych Trybunał opowiedział się za uznaniem „środka administracyjnego” za „sankcję administracyjną”.

W przedmiocie kompetencji EBC do nałożenia odsetek wyrównawczych

Sąd wyjaśnił, że EBC był właściwy do nałożenia odsetek wyrównawczych w oparciu o § 97 BWG na podstawie rozporządzenia w sprawie SSM.

⁵⁵² Decyzja ECB/SSM/2021-ATBAW-7-ESA-2018-0000126.

⁵⁵³ Zgodnie z art. 23 ust. 2 rozporządzenia 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).

⁵⁵⁴ Wyrok z dnia 7 sierpnia 2018 r., VTB Bank (Austria) (C-52/17, [EU:C:2018:648](#), pkt 40–42).

Na wstępie podkreślił on, że w celu wykonywania swoich zadań nadzorczych EBC dysponuje trzema kategoriami uprawnień nadzorczych i dochodzeniowych, a mianowicie uprawnieniami przewidzianymi w rozporządzeniu w sprawie SSM, uprawnieniami właściwych organów na mocy odpowiednich przepisów prawa Unii oraz uprawnieniem do wydawania instrukcji organom krajowym w zakresie korzystania z ich uprawnień zgodnie z obowiązującymi przepisami krajowymi.

Analizując kwestię, czy w niniejszym przypadku EBC dysponował uprawnieniami należącymi do drugiej kategorii, a mianowicie uprawnieniami właściwych organów na mocy odpowiednich przepisów prawa Unii, Sąd zauważył, że wyrażenie „na mocy stosownego unijnego prawa” zostało zinterpretowane jako obejmujące wszystkie uprawnienia wynikające z ram prawnych ustanowionych w dyrektywie, które wynikają z obowiązku lub uprawnienia państwa członkowskiego do stanowienia prawa, w przeciwieństwie do uznania przez tę dyrektywę uprawnienia państw członkowskich do ustanawiania bardziej rygorystycznych przepisów poza systemem ustanowionym w tej dyrektywie⁵⁵⁵.

Tymczasem w wyroku VTB Bank (Austria)⁵⁵⁶ Sąd przyjął w odniesieniu do wcześniejszej wersji § 97 BWG, że nałożenie odsetek wyrównawczych jest podobne do środka administracyjnego objętego zakresem stosowania art. 65 ust. 1 dyrektywy 2013/36⁵⁵⁷, który w niniejszym przypadku stanowi część właściwych ram prawnych. Okoliczność, że nie zostały one wymienione w wykazie sankcji i innych środków administracyjnych, o którym mowa w tej dyrektywie, jest bez znaczenia, ponieważ wykaz ten nie jest wyczerpujący, a dyrektywa ta przewiduje, że państwa członkowskie podejmują wszelkie środki, jakie uznają za niezbędne w celu zapewnienia stosowania wspomnianej dyrektywy i rozporządzenia nr 575/2013. Sąd wyjaśnił, że w wyroku tym Trybunał podkreślił, iż minimalne wymogi ostrożnościowe przyjęte w prawie Unii powinny zapewnić maksymalną harmonizację oraz że w przypadku przekroczenia limitów przewidzianych w rozporządzeniu nr 575/2013 państwa członkowskie są zobowiązane do nałożenia na instytucje kredytowe nie środka objętego ich prawem krajowym, lecz sankcji administracyjnej lub innego środka administracyjnego w rozumieniu art. 65 ust. 1 dyrektywy 2013/36.

W związku z tym okoliczność, że nałożenie odsetek wyrównawczych nie zostało wymienione w wykazie zawartym w dyrektywie 2013/36, nie stoi na przeszkodzie temu, by podlegało ono systemowi prawnemu ustanowionemu w tej dyrektywie. W związku z tym Sąd doszedł do wniosku, że jest ono podobne do uprawnienia, którym dysponuje właściwy organ krajowy „na mocy odpowiednich przepisów prawa Unii” w rozumieniu art. 9 ust. 1 akapit drugi zdanie drugie rozporządzenia w sprawie SSM, i które w konsekwencji wyposażono EBC.

W przedmiocie wykładni prawa krajowego

Sąd stwierdził, że opierając się na dokonanej przez sądy austriackie wykładni dotyczącej automatycznego charakteru nałożenia odsetek wyrównawczych w przypadku przekroczenia limitów dużych ekspozycji bez zbadania okoliczności niniejszej sprawy, EBC oparł się na błędnym z prawnego punktu widzenia założeniu, które spowodowało wadliwość badania proporcjonalności zastosowania § 97 ust. 1 pkt 2 BWG.

⁵⁵⁵ Zobacz podobnie wyrok z dnia 10 marca 2016 r., *Safe Interenvíos* (C-235/14, [EU:C:2016:154](#), pkt 79 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁵⁵⁶ Wyżej wymieniony wyrok z dnia 7 sierpnia 2018 r., pkt 31–44.

⁵⁵⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz.U. 2013, L 176, s. 338).

W tym kontekście Sąd przypomniał, że przy dokonywaniu przez niego kontroli zasadności stosowania przez EBC prawa krajowego transponującego dyrektywę, wykładnia dokonana przez sądy krajowe jest wystarczająca do ustalenia zakresu tego prawa krajowego, jeżeli wynika z niej stwierdzenie zgodności z tego prawa z dyrektywą, której transpozycję ono zapewnia. Natomiast w przypadku gdy wykładnia dokonywana przez sądy krajowe nie pozwala na zapewnienie zgodności prawa krajowego z dyrektywą, przestrzeganie zasady pierwszeństwa prawa Unii oznacza, że podobnie jak sąd krajowy, Sąd dokonuje w razie konieczności wykładni prawa krajowego w możliwie najszerszym zakresie w świetle brzmienia i celu transponowanej dyrektywy, aby osiągnąć przewidziany w niej rezultat. W ten sposób wymóg jednolitej wykładni może w odpowiednim przypadku wiązać się z obowiązkiem sądów krajowych do zmiany utrwalonego orzecznictwa, jeżeli opiera się ono na sprzecznej z celami dyrektywy interpretacji prawa krajowego.

Ponadto, w braku możliwości dokonania wykładni uregulowania krajowego zgodnej z wymogami prawa Unii Sąd, podobnie jak sąd krajowy, do którego należy stosowanie przepisów prawa Unii, jest zobowiązany zapewnić pełną skuteczność tych przepisów, poprzez brak zastosowania w razie konieczności z własnej inicjatywy wszelkich uregulowań krajowych, nawet późniejszych, które są sprzeczne z bezpośrednio skutecznym przepisem prawa Unii.

W niniejszej sprawie Sąd uznał zgodnie z wykładnią literalną, systemową i celowościową art. 70 dyrektywy 2013/36⁵⁵⁸, że przepis ten należy rozumieć w ten sposób, iż do właściwego organu krajowego, a w konsekwencji do EBC, należy określenie rodzaju środka administracyjnego z uwzględnieniem wszystkich okoliczności, co nieuchronnie oznacza istnienie po ich stronie zakresu uznania i wyklucza, by znajdowały się one w sytuacji kompetencji związanej w zakresie stosowania odsetek wyrównawczych nakładanych na podstawie § 97 ust. 1 pkt 2 BWG.

Wyrok z dnia 10 lipca 2024 r., PH i in./EBC (T-323/22, [EU:T:2024:460](#))

Polityka gospodarcza i pieniężna – Nadzór ostrożnościowy nad instytucjami kredytowymi – Sprzeciw EBC wobec nabycia znacznego pakietu akcji instytucji kredytowej – Skarga o stwierdzenie nieważności – Interes prawny – Bezpośrednie oddziaływanie – Częściowa niedopuszczalność – Dobra reputacja i kompetencje zawodowe potencjalnego nabywcy – Dobra kondycja finansowa – Przestrzeganie wymogów ostrożnościowych – Przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu – Proporcjonalność

Sąd oddalił skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Europejskiego Banku Centralnego (EBC) sprzeciwiającej się nabyciu znacznego pakietu akcji w instytucji kredytowej. Rozpatrując tę skargę, Sąd wypowiedział się w przedmiocie nierozstrzygniętej dotąd kwestii legitymacji procesowej spółki sprzedającej ów pakiet akcji do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności decyzji odmawiającej potencjalnemu nabywcy nabycia rzeczzonego pakietu. Ponadto wypowiedział się on w kwestii, czy w ramach oceny dobrej reputacji potencjalnego nabywcy EBC może ocenić jego kompetencje zawodowe.

HKB Bank GmbH (zwany dalej „bankiem docelowym”) jest instytucją kredytową zakwalifikowaną jako „mniej istotna”⁵⁵⁹, podlegającą bezpośredniemu nadzorowi ostrożnościowemu Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin, federalnego urzędu nadzoru finansowego, Niemcy). W dniach 9 kwietnia 2020 r. i 9 lipca 2020 r. PH, PI i PJ (zwani dalej „potencjalnymi nabywcami”) powiadomili BaFin o zamiarze nabycia znacznego pakietu akcji i przekroczenia 50 % kapitału i praw głosu w banku

⁵⁵⁸ W związku z art. 4 ust. 1, art. 65 ust. 1 i motywem 37 dyrektywy 2013/36.

⁵⁵⁹ W rozumieniu art. 6 ust. 4 rozporządzenia Rady nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzającego Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi (Dz.U. 2013, L 287, s. 63).

docelowym (zwanego dalej „planowanym nabyciem”), dzięki nabyciu wszystkich udziałów posiadanych przez Socrates Capital w banku docelowym. W drodze zaskarżonej decyzji, doręczonej potencjalnym nabywcom w dniu 22 marca 2022 r., EBC sprzeciwił się planowanemu nabyciu, ponieważ potencjalni nabywcy nie spełniali kryteriów dobrej reputacji, dobrej kondycji finansowej, przestrzegania wymogów ostrożnościowych oraz zwalczania ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

Ocena Sądu

W odniesieniu do dopuszczalności skargi wniesionej do Sądu przez Socrates Capital i potencjalnych nabywców Sąd przypomniał, że skoro PH, PI i PJ mają legitymację procesową, nie ma potrzeby badania legitymacji procesowej Socrates Capital. Jednakże Sąd uznał za właściwe, w trosce o prawidłowe administrowanie wymiarem sprawiedliwości oraz ze względu na szczególne znaczenie kwestii dopuszczalności podniesionej przez EBC w ramach zarzutu niedopuszczalności, wypowiedzieć się w przedmiocie tego zarzutu.

W tym względzie, przypominawszy zasady warunkujące uznanie legitymacji procesowej osoby fizycznej lub prawnej, która wniosła skargę na akt, którego nie jest ona adresatem, Sąd stwierdził, że w niniejszej sprawie zaskarżona decyzja nie została doręczona Socrates Capital. Żaden przepis nie wymagał zresztą takiego powiadomienia tej skarżącej jako zbywcy znacznego pakietu akcji, o którym mowa. Ponieważ zaskarżona decyzja nie jest aktem regulacyjnym, Sąd zbadał, czy skarga – w zakresie, w jakim została wniesiona przez Socrates Capital – spełniła warunek bezpośredniego oddziaływania.

W tym względzie Sąd wskazał przede wszystkim, że mechanizm kontroli znacznych pakietów akcji ma na celu dokonanie oceny, przed nabyciem takich pakietów, statusu potencjalnych nabywców pragnących uzyskać dostęp do sektora bankowego w charakterze właścicieli. W związku z tym sprzeciw wobec nabycia znacznego pakietu akcji w instytucji kredytowej nie zmienia sytuacji prawnej spółki sprzedającej taki pakiet. O ile bowiem tego rodzaju sprzeciw podważa możliwość zawarcia przez potencjalnych nabywców umowy ze sprzedającym znaczny pakiet akcji, o tyle nie podważa on prawa sprzedającego do dokonania transakcji zbycia, którą może on w szczególności zawrzeć z innym potencjalnym nabywcą. Sprzeciw ten odpowiada jedynie odmowie zezwolenia potencjalnym nabywcom na dostęp do sektora bankowego w charakterze właścicieli.

Wniosek ten znajduje potwierdzenie w kontekście prawnym, w jaki wpisuje się zaskarżona decyzja. Dyrektywa 2013/36⁵⁶⁰ nie wspomina ani o publikacji powiadomienia o nabyciu znacznego pakietu akcji w instytucji kredytowej, ani o możliwości powiązania osób trzecich z postępowaniem administracyjnym, ani też o systematycznej publikacji decyzji właściwego organu. W przypadku niedostosowania się do sprzeciwu wobec nabycia znacznego pakietu akcji przewiduje ona jedynie sankcje dotyczące wykonywania prawa głosu odpowiadającego udziałowi nabytemu przez potencjalnych nabywców. Tak więc w niniejszej sprawie zaskarżona decyzja ocenia status potencjalnych nabywców, a nie zgodność z prawem umowy kupna i sprzedaży.

Ponadto Sąd wskazał, że klauzula umowy kupna i sprzedaży, zgodnie z którą umowa ta nie wejdzie w życie bez zezwolenia EBC, została dobrowolnie wprowadzona przez strony umowy. Prawdą jest, że postanowienie umowne może odzwierciedlać przepisy. Jednakże w niniejszej sprawie wspomniana klauzula jest odzwierciedleniem przepisu, który indywidualnie poddaje potencjalnego nabywcę obowiązkowi uzyskania zezwolenia administracyjnego w celu oceny, czy posiada on legitymację do uzyskania dostępu do sektora bankowego w charakterze właściciela. W ramach oceny powiadomienia

⁵⁶⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz.U. 2013, L 176, s. 338).

o tym nabyciu EBC nie wypowiada się zatem na temat zgodności z prawem ewentualnej umowy zawartej między potencjalnymi nabywcami a sprzedawcą udziału w instytucji kredytowej.

Wreszcie, o ile zaskarżona decyzja stanowi ingerencję w prawo własności i wolność prowadzenia działalności gospodarczej potencjalnych nabywców, o tyle nie można jej uznać za ingerencję w te same prawa w odniesieniu do Socrates Capital. Zaskarżona decyzja nie narusza bowiem bezpośrednio prawa Socrates Capital do sprzedaży jego udziałów w banku docelowym.

Sąd doszedł zatem do wniosku, że zaskarżona decyzja nie jest równoznaczna z ogólnym zakazem sprzedaży przez Socrates Capital jego udziałów w banku docelowym i że w związku z tym zaskarżona decyzja nie dotyczy Socrates Capital bezpośrednio. W konsekwencji Sąd odrzucił skargę jako niedopuszczalną w zakresie, w jakim dotyczy ona Socrates Capital.

Co się tyczy możliwości oceny przez EBC kompetencji zawodowych potencjalnych nabywców w ramach badania ich dobrej reputacji, Sąd stwierdził, że prawdą jest, iż art. 23 ust. 1 dyrektywy 2013/36 wymienia w lit. a) jedynie reputację potencjalnego nabywcy⁵⁶¹, podczas gdy ten sam artykuł wymienia w lit. b) reputację, wiedzę⁵⁶², umiejętności i doświadczenie⁵⁶³ wszelkich członków organu zarządzającego, którzy będą kierować działalnością instytucji kredytowej w wyniku planowanego nabycia.

Należy jednak zauważyć, że zgodnie ze zwyczajowym rozumieniem określenie „osoba o dobrej reputacji” oznacza osobę „godną szacunku” lub „której szacunek jest powszechnie znany”. Taka definicja, która odsyła w szczególności do opinii publicznej, nie wyklucza, że reputacja danej osoby zależy od jej kompetencji zawodowych. Ponadto zgodnie z motywem 8 dyrektywy 2007/44⁵⁶⁴, której przepisy zostały przejęte w dyrektywie 2013/36, zastosowanie kryterium dotyczącego reputacji potencjalnego nabywcy wymaga ustalenia, czy istnieją wątpliwości co do uczciwości „i kompetencji zawodowych” tego nabywcy i czy wątpliwości te są uzasadnione.

Sąd uznał również, że uwzględnienie kwalifikacji zawodowych potencjalnego nabywcy w ramach badania jego dobrej reputacji jest spójne z oceną „odpowiedniości” tego potencjalnego nabywcy, jak również z celem kontroli nabywania znacznych pakietów akcji, jakim jest zapewnienie należytego i ostrożnego zarządzania instytucją kredytową. Ponieważ posiadacz znacznego pakietu akcji jest w stanie wywierać wpływ na daną instytucję kredytową, jego kompetencje zawodowe przyczyniają się do takiego należytego i ostrożnego zarządzania tą instytucją. Wspólne wytyczne⁵⁶⁵ potwierdzają taką wykładnię, ponieważ wskazują, że reputacja potencjalnego nabywcy powinna obejmować jego uczciwość i kompetencje zawodowe. Ponadto sformułowania użyte w prawie niemieckim w tej dziedzinie nie pozwalają na wykluczenie takiej wykładni, ponieważ uzasadnienie niemieckiej ustawy transponującej dyrektywę 2007/44 wskazuje, że kryterium wiarygodności polega na sprawdzeniu istnienia wątpliwości co do uczciwości „i kwalifikacji zawodowych” potencjalnego nabywcy oraz zasadności tych wątpliwości.

⁵⁶¹ Artykuł 23 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2013/36.

⁵⁶² Artykuł 23 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2013/36.

⁵⁶³ Artykuł 91 ust. 1 dyrektywy 2013/36.

⁵⁶⁴ Dyrektywa 2007/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 września 2007 r. zmieniająca dyrektywę Rady 92/49/EWG oraz dyrektywy 2002/83/WE, 2004/39/WE, 2005/68/WE i 2006/48/WE w zakresie zasad proceduralnych i kryteriów oceny stosowanych w ramach oceny ostrożnościowej przypadków nabycia lub zwiększenia udziałów w podmiotach sektora finansowego (Dz.U. 2007, L 247, s. 1).

⁵⁶⁵ Wspólne wytyczne Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EUNB), Europejskiego Urzędu Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA) i Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA) dotyczące oceny ostrożnościowej przejęć i zwiększeń znacznych pakietów akcji w sektorach finansowych, opublikowane w dniu 20 grudnia 2016 r.

Sąd doszedł na tej podstawie do wniosku, że kryterium dobrej reputacji, o którym mowa w dyrektywie 2013/36, należy interpretować w ten sposób, że obejmuje ono ocenę kompetencji zawodowych potencjalnego nabywcy.

XII. Zamówienia publiczne udzielane przez instytucje Unii

Wyrok z dnia 21 lutego 2024 r., Inivos i Inivos/Komisja (T-38/21, [EU:T:2024:100](#))

Zamówienia publiczne – Procedura negocjacyjna bez uprzedniej publikacji ogłoszenia o zamówieniu – Dostawa robotów dezynfekujących do europejskich szpitali – Wyjątkowo pilna konieczność – Covid19 – Brak udziału skarżących w postępowaniu o udzielenie zamówienia – Skarga o stwierdzenie nieważności – Brak indywidualnego oddziaływania – Umowny charakter sporu – Niedopuszczalność – Odpowiedzialność

Orzekając w składzie powiększonym pięciu sędziów, Sąd odrzucił jako niedopuszczalną skargę wniesioną przez skarżące, Inivos Ltd i Inivos BV, w której żądały one w szczególności stwierdzenia nieważności trzech decyzji Komisji Europejskiej dotyczących udzielenia zamówienia publicznego Unii na nabycie robotów dezynfekujących. W wydanym wyroku Sąd udzielił wyjaśnień odnośnie do przesłanek dopuszczalności skargi wykonawcy, którego nie zaproszono do udziału w postępowaniu w trybie procedury negocjacyjnej bez uprzedniej publikacji ogłoszenia o zamówieniu, mającej na celu stwierdzenie nieważności przyjętej w ramach tego postępowania decyzji o udzieleniu zamówienia.

Opierając się na pilnej konieczności spowodowanej kryzysem związanym z Covid-19, Komisja postanowiła skorzystać z procedury negocjacyjnej bez uprzedniej publikacji w celu nabycia 200 autonomicznych robotów dezynfekujących wykorzystujących promieniowanie UV, aby rozmieścić je w europejskich szpitalach⁵⁶⁶. Wstępne konsultacje rynkowe umożliwiły wyłonienie sześciu dostawców innych niż skarżące, którzy spełniali wcześniej określone kryteria i których Komisja zaprosiła do złożenia ofert w ramach postępowania w trybie procedury negocjacyjnej bez uprzedniej publikacji. Przyjęła ona decyzję o udzieleniu tego zamówienia dwóm z nich, z którymi zawarto w związku z tym umowy ramowe dotyczące robotów dezynfekujących.

W następstwie ogłoszenia o udzieleniu zamówienia z dnia 9 grudnia 2020 r., zgodnie z którym sporne umowy ramowe zawarto w dniu 19 listopada 2020 r., skarżące wniosły skargę o stwierdzenie nieważności decyzji o skorzystaniu z procedury negocjacyjnej bez uprzedniej publikacji, decyzji o udzieleniu tego zamówienia (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją o udzieleniu zamówienia”) i decyzji o zawarciu umów ramowych z dwoma zwycięskimi wykonawcami, a także skargę o odszkodowanie.

Ocena Sądu

W ramach oceny dopuszczalności żądania stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji o udzieleniu zamówienia Sąd wypowiedział się w szczególności w przedmiocie legitymacji procesowej skarżących⁵⁶⁷.

W pierwszej kolejności Sąd zbadał, czy zaskarżona decyzja o udzieleniu zamówienia dotyczy skarżących bezpośrednio. Stwierdził on, po pierwsze, że skutkiem tej decyzji było ostateczne pozbawienie ich możliwości udziału w postępowaniu w trybie procedury negocjacyjnej bez uprzedniej publikacji, a tym samym – wykluczenie ich z niego. Wspomniana decyzja wywarła zatem bezpośredni wpływ na ich sytuację prawną. Zwróciwszy uwagę na konieczność udowodnienia przez skarżące, że są one wykonawcami prowadzącymi działalność na odnośnym rynku, Sąd uznał, że w wystarczającym

⁵⁶⁶ Zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniającym 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 uchylającym rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.U. 2018, L 193, s. 1).

⁵⁶⁷ 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.

stopniu wykazały one, iż działają na rynku autonomicznych robotów dezynfekujących wykorzystujących promieniowanie UV.

Po drugie, w zaskarżonej decyzji o udzieleniu zamówienia wskazano ostatecznie dwóch wykonawców jako oferentów, którym udzielono rozpatrywanego zamówienia, ze skutkiem natychmiastowym i wiążącym. Zważywszy, że decyzja ta wywołuje skutki prawne bez konieczności podejmowania jakichkolwiek dalszych działań, nie pozostawia ona żadnego zakresu uznania swoim adresatom, zobowiązanym do jej wykonania. Sąd stwierdził na tej podstawie, że zaskarżona decyzja o udzieleniu zamówienia miała bezpośredni wpływ na skarżące.

W drugiej kolejności Sąd zbadał, czy zaskarżona decyzja o udzieleniu zamówienia dotyczy skarżących indywidualnie. Otóż w szczególnych okolicznościach wiążących się ze skorzystaniem z procedury negocjacyjnej bez uprzedniej publikacji wykonawca, którego nie zaproszono do udziału w postępowaniu w trybie tej procedury, mimo że był w stanie spełnić kryteria zastosowane przez instytucję zamawiającą przy wyborze przedsiębiorstw, do których należy wysłać zaproszenie do złożenia ofert, należy do ograniczonego kręgu konkurentów, którzy mogliby złożyć oferty, gdyby ich do tego zaproszono.

W tym względzie Komisja wyjaśniła, że kryteriami zastosowanymi w rozpatrywanym postępowaniu były oznakowanie CE, zdolność produkcyjna (co najmniej 20 sztuk miesięcznie) oraz doświadczenie w zakresie rozmieszczania robotów w szpitalach (co najmniej 10 robotów). Kryteria te podano do wiadomości skarżących w toku postępowania sądowego.

Po pierwsze, jeżeli chodzi o kryterium dotyczące oznakowania CE, Sąd uznał, że skarżące wykazały, iż ich robot spełnia to kryterium.

Po drugie, jeżeli chodzi o kryterium dotyczące zdolności produkcyjnej, o ile skarżące stwierdziły na rozprawie, że spełniają to kryterium, a nawet są w stanie zwiększyć swoją zdolność produkcyjną, o tyle Sąd uznał, że nie przedstawiły one żadnego dowodu na to, iż ich zdolność produkcyjna mogła osiągnąć poziom 20 robotów miesięcznie.

Po trzecie, jeżeli chodzi o kryterium dotyczące wymaganego doświadczenia w zakresie rozmieszczania robotów w szpitalach, Sąd stwierdził, że dowody przedstawione przez skarżące nie pozwalają na ustalenie dokładnej liczby rozmieszczonych robotów.

Sąd wywiódł stąd, że skarżące nie udowodniły, iż były w stanie spełnić kryteria zastosowane przez Komisję przy wyborze wykonawców zaproszonych do złożenia ofert w ramach postępowania w trybie procedury negocjacyjnej bez uprzedniej publikacji. W konsekwencji nie przedstawiły one dowodu na to, że należały do ograniczonego kręgu wykonawców, którzy mogli zostać zaproszeni do złożenia ofert. Zaskarżona decyzja o udzieleniu zamówienia nie dotyczy ich zatem indywidualnie.

W związku z tym Sąd stwierdził, że żądanie stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji o udzieleniu zamówienia jest niedopuszczalne. Odrzuciwszy jako niedopuszczalne żądania skierowane przeciwko dwóm pozostałym zaskarżonym decyzjom, Sąd w całości odrzucił skargę o stwierdzenie nieważności. Ponadto oddalił on również wniesioną przez skarżące skargę o odszkodowanie.

Wyrok z dnia 2 października 2024 r., VC/EU-OSHA (Wykluczenie z zamówień publicznych na podstawie zawieszanej krajowej decyzji administracyjnej) (T-126/23, [EU:T:2024:666](#))

Zamówienia publiczne – Rozporządzenie finansowe – Wykluczenie na dwa lata z postępowań o udzielenie zamówienia publicznego i z przyznawania subwencji finansowanych z budżetu ogólnego Unii i EFR – Publikacja informacji dotyczącej wykluczenia – Wpis do bazy danych systemu wczesnego wykrywania i wykluczania – Poważne wykroczenie zawodowe – Decyzja krajowego organu ochrony konkurencji –

Orzekając w składzie powiększonym, Sąd oddalił skargę o stwierdzenie nieważności wniesioną przez skarżącą, VC, na decyzję wykluczającą ją na okres dwóch lat z udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego Unii Europejskiej ze względu na poważne wykroczenie zawodowe⁵⁶⁸. W swoim wyroku Sąd, po pierwsze, po raz pierwszy wypowiedział się w przedmiocie skutków orzeczenia sądu krajowego zawieszającego wykonanie decyzji administracyjnej, która posłużyła za podstawę wykluczenia. Po drugie, w sposób bezprecedensowy wyjaśnił on granice przysługującego mu nieograniczonego prawa orzekania do celów oceny wystarczającego charakteru podjętych przez oferenta środków zaradczych, a także konieczności zastąpienia sankcji wykluczenia karą finansową.

Skarżąca złożyła ofertę na część zamówienia w ogłoszonym przez Europejską Agencję Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy (EU-OSHA) przetargu na świadczenie usług w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych. EU-OSHA, po powzięciu wiadomości o decyzji Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (krajowej komisji ds. rynków i konkurencji, Hiszpania) (zwanej dalej „CNMC”) stwierdzającej, że skarżąca uczestniczyła w naruszeniu prawa konkurencji (zwanej dalej „decyzją CNMC”), zwróciła się do zespołu zwołanego zgodnie z rozporządzeniem finansowym⁵⁶⁹ o wydanie zalecenia w sprawie wykluczenia skarżącej lub nałożenia na nią kary finansowej.

Audiencia Nacional (sąd centralny, Hiszpania) zawiesił następnie wykonanie decyzji CNMC (orzeczenie zwane dalej „krajowym postanowieniem zawieszającym”). Jednak po dokonaniu wstępnej kwalifikacji prawnej zachowania skarżącej⁵⁷⁰ wspomniany zespół zalecił EU-OSHA jej wykluczenie, uznając, że zachowanie skarżącej należy uznać za „poważne wykroczenie zawodowe”. EU-OSHA zastosowała się do tego zalecenia i wydała zaskarżoną decyzję.

Ocena Sądu

W pierwszej kolejności Sąd wyjaśnił zakres skutków krajowego postanowienia zawieszającego.

Po pierwsze, Sąd przypominał, że z rozporządzenia finansowego⁵⁷¹ wynika, iż dany podmiot może zostać wykluczony z udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego w braku prawomocnego wyroku lub ostatecznej decyzji administracyjnej na podstawie wstępnej kwalifikacji prawnej jego zachowania, przez właściwy organ Unii, w świetle stwierdzonych faktów lub ustaleń dokonanych w szczególności w decyzjach krajowego organu ochrony konkurencji. Wynika stąd, że brak prawomocnego wyroku lub ostatecznej decyzji stwierdzających rozpatrywane zawinione zachowanie nie stoi na przeszkodzie zastosowaniu wykluczenia przez właściwy organ Unii.

⁵⁶⁸ Decyzja Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy z dnia 13 stycznia 2023 r. (zwana dalej „zaskarżoną decyzją”).

⁵⁶⁹ Artykuł 143 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 oraz 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, zwanego dalej „rozporządzeniem finansowym”).

⁵⁷⁰ Zobacz art. 136 ust. 2 rozporządzenia finansowego.

⁵⁷¹ Artykuł 106 rozporządzenia 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 uchylającego rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.U. 2012, L 298, s. 1), zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 2015/1929 z dnia 28 października 2015 r. (Dz.U. 2015, L 286, s. 1) (zwanego dalej „dawnym rozporządzeniem finansowym”) oraz z art. 136 rozporządzenia finansowego.

Sąd wywiódł z tego zamiar prawodawcy Unii, aby umożliwić właściwemu organowi Unii dokonanie własnej oceny czynów popełnionych przez dany podmiot gospodarczy, bez oczekiwania na wydanie wyroku przez sąd.

Tak więc w niniejszym przypadku, wobec braku ostatecznej decyzji, do EU-OSHA należało dokonanie własnej oceny zachowania skarżącej na podstawie decyzji CNMC, ale także innych istotnych elementów kontekstu, w tym w szczególności zawieszenia wykonania tej decyzji.

W niniejszej sprawie Sąd zauważył, że EU-OSHA rzeczywiście uwzględniła zawieszenie wykonania decyzji CNMC i że słusznie uznała, iż zawieszenie wykonania decyzji CNMC nie stoi na przeszkodzie uwzględnieniu ustaleń zawartych w tej decyzji w celu wykazania popełnienia przez skarżącą poważnego wykroczenia zawodowego i zastosowania środka polegającego na wykluczeniu.

Przedewszystkim, czyny zarzucane skarżącej nie opierają się bowiem na zwykłych przypuszczeniach lub domniemaniach, lecz zostały ustalone na podstawie informacji wynikających z dochodzenia prowadzonego przez CNMC.

Następnie, z krajowego postanowienia zawieszającego nie wynika żadne stanowisko w przedmiocie zasadności decyzji CNMC. Sąd wyjaśnił, że ustalenia i stwierdzenia decyzji CNMC dotyczące naruszenia prawa konkurencji przez skarżącą nie zostały zatem w żaden sposób podważone ani nawet podane w wątpliwość przez sąd krajowy, który oparł swe rozstrzygnięcie na względach dotyczących wyłącznie skutków nałożonej grzywny i zakazu zawierania umów w odniesieniu do dalszego prowadzenia działalności przez skarżącą. W każdym razie okoliczność, że – jak twierdzi skarżąca – sąd krajowy, zarządzając środek tymczasowy, w sposób dorozumiany, lecz niewątpliwie uznał wiarygodność jej twierdzeń, nie może w żadnym razie wystarczyć do podważenia wyraźnych ustaleń i stwierdzeń zawartych w decyzji CNMC.

Wreszcie nie ma znaczenia to, że krajowe postanowienie zawieszające zawiesza, oprócz zapłaty grzywny nałożonej decyzją CNMC, również wykonanie nałożonego na skarżącą w tej decyzji zakazu udzielania zamówień w Hiszpanii. Powody zawieszenia wykonania decyzji CNMC nie podważają bowiem prawdziwości okoliczności faktycznych, na których zaskarżona decyzja została oparta w celu stwierdzenia wykluczenia skarżącej. Ponadto z krajowej decyzji o zawieszeniu nie wynika żadna informacja dotycząca podjęcia przez skarżącą środków zaradczych ani uzasadnienia zawieszenia poprzez przyjęcie takich środków.

Po drugie, co się tyczy zarzucanego naruszenia zasady skutecznej ochrony sądowej poprzez wydanie decyzji o wykluczeniu, Sąd przypomniał swoje orzecznictwo, zgodnie z którym uregulowanie, które całkowicie pomija skutki wniesienia odwołania administracyjnego lub skargi do sądu dla możliwości udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia, mogłoby naruszać prawa podstawowe zainteresowanych podmiotów. Tymczasem, jak wskazano powyżej, nie można uznać, że w niniejszej sprawie krajowe postanowienie zawieszające zostało pominięte i że doszło do naruszenia ochrony sądowej skarżącej.

Ponadto skorzystanie z uprawnienia do wykluczenia osoby lub podmiotu, w niniejszym przypadku skarżącej, z postępowań o udzielenie zamówienia publicznego Unii na podstawie wstępnej kwalifikacji prawnej ich zachowania nie narusza art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Istnienie środka zaskarżenia w celu zakwestionowania zaskarżonej decyzji przed sądem Unii pozwala bowiem właśnie na zapewnienie skarżącej ochrony sądowej.

Sąd uważa, że nie można zatem uznać, iż krajowe postanowienie zawieszające ma taki sam skutek jak skutek przypisany ostatecznym decyzjom lub prawomocnym wyrokom. Gdyby uprawnienie do wykluczenia przysługujące organom Unii mogło zostać sparaliżowane przez sam fakt wniesienia skargi o charakterze zawieszającym od decyzji krajowej mogącej służyć za podstawę wykluczenia lub zawieszenia wykonania tej decyzji, pozbawiłoby to takie uprawnienie skuteczności (effet utile).

Sąd dodał na koniec, że na wypadek gdy po wydaniu krajowego postanowienia zawieszającego zostanie wydany prawomocny wyrok uchylający decyzję CNMC, rozporządzenie finansowe przewiduje⁵⁷², że urzędnik zatwierdzający niezwłocznie doprowadza do zakończenia wykluczenia, nadając w ten sposób pełną skuteczność krajowemu orzeczeniu sądowemu i gwarantując tym samym ochronę sądową skarżącego, związaną w niniejszym przypadku z krajowym orzeczeniem sądowym, które wiąże w tym przypadku organ Unii.

W drugiej kolejności Sąd wyjaśnił charakter swojej właściwości i zakres swojej kontroli środków zaradczych podjętych przez skarżącą.

W pierwszej kolejności, przypominawszy, że przysługuje mu nieograniczone prawo orzekania w celu ponownego rozpatrzenia decyzji o wykluczeniu⁵⁷³, Sąd uznał, że zakres tego prawa jest ściśle ograniczony do określenia kary, z wyłączeniem wszelkich zmian elementów składowych zachowania uzasadniających tę karę.

Tymczasem w niniejszej sprawie Sąd uważa, że badanie środków zaradczych wchodzi w zakres oceny zachowania uzasadniającego nałożenie sankcji. Ocena, jaką należy przeprowadzić w odniesieniu do środków zaradczych, jest bowiem równoznaczna z zbadaniem, czy poważne wykroczenie zawodowe, wywiezione w niniejszym przypadku z naruszenia stwierdzonego przez organ krajowy, oraz możliwość powtórzenia się tego wykroczenia utrzymują się. Nie ma w tym względzie znaczenia, że środki zaradcze podejmowane są zazwyczaj po wystąpieniu naruszenia stwierdzonego przez organ krajowy. Sąd doszedł na tej podstawie do wniosku, że nie może skorzystać z przysługującego mu nieograniczonego prawa orzekania w celu zbadania zarzutu dotyczącego środków zaradczych podjętych przez skarżącą. Nie może on zatem zastąpić oceny dokonanej przez EU-OSHA swoją własną oceną omawianych środków zaradczych i musi ograniczyć się do kontroli zgodności z prawem tej oceny.

Następnie, co się tyczy badania przez sąd Unii istnienia oczywistego błędu w ocenie, Sąd z jednej strony wyjaśnił, że, aby ustalić, czy w ocenie złożonego stanu faktycznego instytucja popełniła oczywisty błąd, przedstawione przez skarżącego dowody muszą wystarczyć do pozbawienia wiarygodności dokonanej w tym akcie oceny faktów. Z zastrzeżeniem tego badania wiarygodności, zadaniem Sądu nie jest zastąpienie własną oceną złożonych faktów oceny dokonanej przez autora decyzji. W zakresie, w jakim instytucje dysponują bowiem zakresem uznania przy ocenie, czy dane zachowanie może zostać zakwalifikowane jako poważne wykroczenie zawodowe, a ocena środków zaradczych stanowi integralną część oceny takiego zachowania, im również należy przyznać zakres uznania przy ocenie środków zaradczych.

Z drugiej strony Sąd określił elementy, które mogą zostać wzięte pod uwagę przy dokonywaniu kontroli zgodności z prawem dokonanej przez EU-OSHA oceny środków zaradczych podjętych przez skarżącą. Przewidując, że nie można wykluczyć danej osoby lub danego podmiotu, jeżeli podjęły one środki zaradcze wystarczające, aby wykazać swoją rzetelność⁵⁷⁴, rozporządzenie finansowe nakłada na daną osobę lub dany podmiot ciężar wykazania, że podjęte środki zaradcze mogą zapobiec ich wykluczeniu. Sąd wywiódł z tego, że nie można dopuścić, by dany podmiot gospodarczy przedstawiał przed Sądem dowody, które nie zostały przedstawione w toku postępowania w sprawie wykluczenia, gdyż w przeciwnym razie ciężar dowodu nałożony przez te przepisy zostałby pozbawiony skuteczności. A fortiori Sąd nie może orzekać w ramach niniejszego postępowania w przedmiocie środków zaradczych nieprzedstawionych EU-OSHA.

⁵⁷² Artykuł 136 ust. 2 akapit trzeci rozporządzenia finansowego.

⁵⁷³ Artykuł 143 ust. 9 rozporządzenia finansowego.

⁵⁷⁴ Artykuł 106 ust. 7 lit. c) dawnego rozporządzenia finansowego i art. 136 ust. 6 lit. a) rozporządzenia finansowego.

Ponadto byłoby sprzeczne z prawidłowym administrowaniem wymiarem sprawiedliwości i równowagą instytucjonalną, gdyby Sąd wypowiedział się w przedmiocie nowych środków zaradczych lub nowych dowodów przedłożonych w razie potrzeby jednocześnie urzędnikowi zatwierdzającemu, które mogłyby skłonić go do ponownego rozpatrzenia zaskarżonej decyzji w trakcie postępowania. Sąd orzekł zatem, że pod uwagę mogą zostać wzięte jedynie dowody przekazane EU-OSHA przed wydaniem zaskarżonej decyzji.

W trzeciej kolejności Sąd zauważył w ramach badania proporcjonalności sankcji polegającej na wykluczeniu, że środki zaradcze podjęte przez skarżącą zostały uwzględnione przez EU-OSHA jako okoliczność łagodząca w celu ograniczenia czasu trwania wykluczenia. W niniejszej sprawie chodzi zatem o analizę środków zaradczych przyjętych przez skarżącą w zakresie, w jakim przyczyniają się one nie do określenia zawinionego zachowania, lecz do określenia sankcji, co uzasadnia skorzystanie przez Sąd z przysługującego mu nieograniczonego prawa orzekania.

W celu wykonania tego prawa Sąd jest zatem uprawniony do uwzględnienia dowodów przedstawionych po raz pierwszy w ramach niniejszego postępowania, które nie zostały wcześniej podane do wiadomości EU-OSHA, z zastrzeżeniem jednak poszanowania zasad dopuszczalności określonych w regulaminie postępowania przed Sądem.

Na koniec Sąd orzekł w przedmiocie podnoszonego braku oceny zastosowania kary finansowej jako alternatywy dla wykluczenia.

Z jednej strony Sąd wywnioskował z przepisów rozporządzenia finansowego⁵⁷⁵, że EU-OSHA nie była w niniejszym przypadku zobowiązana do zbadania możliwości zastąpienia sankcji wykluczenia karą finansową.

Z drugiej strony, w odniesieniu do skierowanego do Sądu wniosku o to, by Sąd sam dokonał tego zastąpienia w ramach przysługującego mu nieograniczonego prawa orzekania, Sąd oddalił to żądanie jako bezzasadne. Skarżąca nie wskazała bowiem powodów, dla których sankcja wykluczenia powinna zostać w niniejszym przypadku zastąpiona karą finansową. Ponadto i w każdym razie Sąd uznał, że z analizy argumentów skarżącej wynika, iż nałożona w niniejszej sprawie sankcja wykluczenia jest odpowiednia i w związku z tym nie powinna zostać zastąpiona karą finansową.

⁵⁷⁵ Artykuł 106 ust. 13 lit. a) dawnego rozporządzenia finansowego.

XIII. Klauzula arbitrażowa

Wyrok z dnia 11 grudnia 2024 r., UIV Servizi/REA (T-440/22, [EU:T:2024:898](#))

Klauzula arbitrażowa – Umowa o udzielenie dotacji dotycząca projektu TTD.EU („European Quality Wines: Taste the Difference”) – Działania informacyjne i promocyjne dotyczące produktów rolnych wdrażane na rynku wewnętrznym i w państwach trzecich – Zawieszenie umowy o udzielenie dotacji – Podejrzenia nadużycia finansowego w kontekście postępowania przygotowawczego w sprawie innej umowy o udzielenie dotacji – Odpowiedzialność umowna

Sąd, orzekając w oparciu o klauzulę arbitrażową na podstawie art. 272 TFUE, rozstrzygnął nową kwestię ważności decyzji Europejskiej Agencji Wykonawczej ds. Badań Naukowych (REA) o zawieszeniu umowy o udzielenie dotacji TTD.EU⁵⁷⁶ (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”). Sąd stwierdził w wyroku nieważność zaskarżonej decyzji, uznał, że nie ma potrzeby orzekania w przedmiocie żądania zmierzającego do nakazania REA, by uchyliła zawieszenie umowy o udzielenie dotacji TTD.EU i oddalił żądanie odszkodowawcze, które również rozpoznawał.

W grudniu 2019 r. w następstwie zaproszeń do składania wniosków w odniesieniu do dotacji na działania informacyjne i promocyjne dotyczące produktów rolnych wdrażane na rynku wewnętrznym i w państwach trzecich skarżąca, Unione Italiana Vini Servizi Soc. coop. arl (UIV Servizi), zawarła z Agencją Wykonawczą ds. Konsumentów, Zdrowia, Rolnictwa i Żywności (Chafea) umowę o udzielenie dotacji TTD.EU. Od kwietnia 2021 r. REA zajmowała się realizacją działań wykonywanych przez Chafeę.

W maju 2021 r. wszczęto we Włoszech postępowanie karne przeciwko dyrektorowi generalnemu i dyrektorowi ds. finansowych skarżącej w związku z podejrzeniami nadużycia finansowego w ramach koordynowanej przez skarżącą umowy o udzielenie dotacji innej niż umowa o udzielenie dotacji TTD.EU (zwane dalej „włoskim postępowaniem przygotowawczym”). W lipcu 2021 r. skarżąca powiadomiła REA, że Guardia di Finanza di Milano (straż finansowa w Mediolanie, Włochy) przeprowadziła audyt skarżącej w ramach tego postępowania przygotowawczego. Następnie w sierpniu 2021 r. odbyło się spotkanie skarżącej z osobą odpowiedzialną w ramach REA za umowę o udzielenie dotacji TTD.EU. Podczas tego spotkania osoba odpowiedzialna za umowę w ramach REA zauważyła, że ponieważ włoskie postępowanie przygotowawcze dotyczyło innej umowy, umowa o udzielenie dotacji TTD.EU mogła nadal być normalnie wykonywana, bez konieczności podjęcia środka odnoszącego się do wykonania wspomnianej umowy.

W styczniu 2022 r. REA została powiadomiona przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) o tym, że w grudniu 2021 r. wszczął on dochodzenie w sprawie zarzutów nadużyć finansowych i innych nieprawidłowości w wykonywaniu zawartych przez skarżącą umów o udzielenie dotacji, do których zaliczała się umowa o udzielenie dotacji TTD.EU.

Miesiąc później REA wskazała skarżącej we wstępnym piśmie informacyjnym swój zamiar zawieszenia umowy o udzielenie dotacji TTD.EU. Odrzuciwszy uwagi skarżącej, REA potwierdziła w maju 2022 r. swój zamiar zawieszenia umowy o udzielenie dotacji TTD.EU w drodze zaskarżonej decyzji na podstawie art. 33.2.1 lit. a) wspomnianej umowy w celu ochrony interesów finansowych Unii. Zgodnie z tym artykułem REA może zawiesić realizację działania w zakresie umowy o udzielenie dotacji „[jeżeli] beneficjent (lub jakakolwiek osoba fizyczna uprawniona do reprezentowania go lub podejmowania decyzji w jego imieniu) dopuścił się lub był podejrzewany o dopuszczenie się istotnych błędów, nieprawidłowości lub nadużycia finansowego, czyli rażącego naruszenia zobowiązań wynikających

⁵⁷⁶ Umowa o udzielenie dotacji nr 874904 mająca na celu realizację projektu zatytułowanego „European Quality Wines: Taste the Difference – TTD.EU”, mającego na celu promowanie win włoskich i hiszpańskich na rynkach w Chinach i w Stanach Zjednoczonych (zwana dalej „umową o udzielenie dotacji TTD.EU”).

z niniejszej umowy”. W tych właśnie okolicznościach skarżąca zwróciła się do Sądu o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji, o nakazanie REA, by uchyliła zawieszenie umowy o udzielenie dotacji TTD.EU i o zasądzenie od REA zapłaty na rzecz skarżącej zadośćuczynienia za krzywdę, której miała doznać i odszkodowania za szkodę majątkową, którą – jak twierdzi – poniosła.

Po wniesieniu powyższej skargi dochodzenie OLAF-u zakończono w grudniu 2022 r. Na podstawie wniosków z tego dochodzenia OLAF skierował wówczas do REA zalecenia finansowe, których wdrożenie w odniesieniu do umowy o udzielenie dotacji TTD.EU nie doprowadziło w dniu rozprawy do zastosowania środków wykonawczych.

Następnie REA złożyła wniosek o umorzenie postępowania, w którym poinformowała Sąd o tym, że zawieszenie wspomnianej umowy zostało uchylone. Po otwarciu ustnego etapu postępowania na nowo skarżąca przedstawiła uwagi w przedmiocie wniosku o umorzenie postępowania, wobec którego wyraziła sprzeciw.

Ocena Sądu

W pierwszej kolejności, przypominawszy z jednej strony właściwe przepisy, zarówno prawa Unii, jak i belgijskiego prawa cywilnego, regulujące umowę, w której ujęta jest klauzula arbitrażowa w niniejszej sprawie oraz z drugiej strony, oddalwszy wniosek o umorzenie postępowania złożony przez REA w zakresie, w jakim skarżąca zmierza w swej skardze do tego, by Sąd rozpoznał spór między nią a REA w odniesieniu do stosowania umowy o udzielenie dotacji TTD.EU i stwierdził nieważność decyzji o zawieszeniu wspomnianej umowy, Sąd zbadał ważność zaskarżonej decyzji. W tym celu dokonał on wykładni art. 33.2.1 umowy o udzielenie dotacji TTD.EU.

Przede wszystkim, w świetle treści art. 33.2.1 lit. a) ppkt (i) Sąd stwierdził, że dyrektor generalny i dyrektor ds. finansowych skarżącej, przeciwko którym prowadzone było włoskie postępowanie przygotowawcze w związku z podejrzeniami nadużycia finansowego związanego z wykonaniem innej umowy o udzielenie dotacji, są osobami fizycznymi uprawnionymi do reprezentowania skarżącej lub podejmowania decyzji w jej imieniu. W niniejszym przypadku dyrektor ds. finansowych podpisał zarówno umowę o udzielenie dotacji TTD.EU, jak i umowę o udzielenie dotacji, której dotyczyło włoskie postępowanie przygotowawcze, w imieniu skarżącej, a dyrektor generalny podpisał w imieniu skarżącej pismo o udzieleniu zamówienia na realizację działań związanych z umową o udzielenie dotacji TTD.EU. Z tego względu Sąd zauważył, że podejrzenia nadużycia finansowego odnoszące się do dyrektora generalnego i dyrektora ds. finansowych skarżącej mogą co do zasady uzasadniać zawieszenie umowy o udzielenie dotacji, ponieważ są oni uprawnieni do reprezentowania skarżącej lub podejmowania decyzji w jej imieniu.

Następnie Sąd ustalił, czy REA mogła uznać powyższe osoby za „osoby podejrzane o dopuszczenie się nadużycia finansowego” w rozumieniu art. 33.2.1 lit. a) ppkt (i), uzasadniając w ten sposób zawieszenie umowy o udzielenie dotacji. W tym względzie zauważył on, że wspomniany artykuł odnosi się w sposób ogólny do podejrzeń dopuszczenia się „istotnych błędów, nieprawidłowości lub nadużyć finansowych”, przy czym nie sprecyzowano pochodzenia lub źródła takich podejrzeń. Prowadzenie postępowania przygotowawczego opartego na podejrzeniu nadużycia finansowego, tak jak w niniejszej sprawie, mogłoby zatem stanowić źródło „podejrzeń nadużycia finansowego” w rozumieniu art. 33.2.1 lit. a) ppkt (i) umowy o udzielenie dotacji TTD.EU.

Wreszcie Sąd zajął się kwestią, czy REA mogła, wydając zaskarżoną decyzję, zawiesić umowę o udzielenie dotacji TTD.EU na podstawie art. 33.2.1 lit. a) ppkt (i), pomimo tego, że podejrzenia nadużycia finansowego obciążające dyrektora generalnego i dyrektora ds. finansowych skarżącej wynikały z włoskiego postępowania przygotowawczego, które dotyczyło innej umowy o udzielenie dotacji. W tej kwestii Sąd dokonał szczegółowej wykładni lit. a) i b) art. 33.2.1 w szczególności w świetle przepisów belgijskiego kodeksu cywilnego.

Z jednej strony, co się tyczy art. 33.2.1 lit. a), Sąd wskazał, że w lit. a) ppkt (i) brak jakiegokolwiek odniesienia do umowy TTD.EU, w związku z czym podejrzenia nadużycia finansowego związane z wykonaniem innej umowy mogłyby uzasadniać zawieszenie umowy o udzielenie dotacji TTD.EU. Niemniej jednak lit. a) ppkt (ii) zawiera takie odniesienie. Z drugiej strony, zgodnie z art. 33.2.1 lit. b), REA może zawiesić wykonanie umowy o udzielenie dotacji „[jeżeli] beneficjent (lub jakakolwiek osoba fizyczna uprawniona do reprezentowania go lub podejmowania decyzji w jego imieniu) dopuścił się – w związku z innymi dotacjami [unijnymi] lub Euratomu, które przyznano mu na podobnych warunkach – systemowych lub powtarzających się błędów, nieprawidłowości lub nadużyć finansowych”. Tym samym interpretowanie art. 33.2.1 lit. a) ppkt (i) w ten sposób, że podejrzenia nadużycia finansowego dotyczące innej umowy mogłyby uzasadniać zawieszenie umowy o udzielenie dotacji TTD.EU, prowadziłoby do pozbawienia skuteczności (effet utile) art. 33.2.1. lit. b).

W konsekwencji Sąd uznał, że decydując o zawieszeniu umowy o udzielenie dotacji TTD.EU ze względu na to, iż dyrektor generalny i dyrektor ds. finansowych skarżącej byli podejrzewani o nadużycie finansowe w ramach innej umowy o udzielenie dotacji, REA naruszyła art. 33.2.1 lit. a) ppkt (i) umowy o udzielenie dotacji TTD.EU, co powoduje nieważność tej decyzji.

W drugiej kolejności, ponieważ zawieszenie umowy o udzielenie dotacji TTD.EU zostało w międzyczasie uchylone, Sąd stwierdził, że nie ma potrzeby orzekania w przedmiocie żądania zmierzającego do nakazania REA, by uchyliła owo zawieszenie umowy.

W trzeciej kolejności w odniesieniu do żądania odszkodowawczego, stwierdziwszy, że należy orzec w przedmiocie tego żądania, mimo iż zawieszenie umowy o udzielenie dotacji TTD.EU zostało uchylone, Sąd zauważył, że zgodnie z belgijskim kodeksem cywilnym odszkodowanie za szkodę wynikłą z umowy wymaga łącznego spełnienia w tym zakresie trzech przesłanek, a mianowicie: niewykonania umowy, powstania szkody i istnienia związku przyczynowego między niewykonaniem umowy a szkodą.

Nie ma wątpliwości co do tego, że Sąd zauważył, iż REA postanowiła w zaskarżonej decyzji zawiesić umowę o udzielenie dotacji TTD.EU z naruszeniem art. 33.2.1 lit. a) ppkt (i) tej umowy. Niemniej jednak, uznał on, że, o ile jest możliwe, iż w następstwie zawieszenia umowy o udzielenie dotacji TTD.EU skarżąca prawdopodobnie była zmuszona do zawieszenia lub odwołania niektórych wydarzeń zaplanowanych w celu wykonania umowy, o tyle nie wykazuje ona, że szkody majątkowe, na które się powołuje, w niniejszej sprawie rzeczywiście skonkretyzowały się. Skarżąca nie wykazuje również krzywdy w postaci naruszenia reputacji i wizerunku, którą miała ponieść.

XIV. Budżet Unii

Wyrok z dnia 4 września 2024 r., IMG/Komisja (T-509/21, [EU:T:2024:590](#))

Uregulowanie finansowe Unii – Wykonanie budżetu Unii w trybie zarządzania pośredniego przez organizację międzynarodową – Decyzja odmawiająca osobie prawnej uznania statusu organizacji międzynarodowej – Skarga o stwierdzenie nieważności – Prawdopodobieństwo pełnomocnictwa udzielonego adwokatowi skarżącej – Dopuszczalność – Decyzja przyjęta w celu wykonania wyroku Trybunału – Artykuł 266 TFUE – Powaga rzeczy osądzonej – Zasada dobrej administracji – Pewność prawa – Rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 – Artykuł 58 – Rozporządzenie delegowane (UE) nr 1268/2012 – Artykuł 43 – Rozporządzenie (UE, Euratom) 2018/1046 – Artykuł 156 – Pojęcia „organizacji międzynarodowej” i „umowy międzynarodowej” – Naruszenie prawa – Oczywisty błąd w ocenie – Odpowiedzialność pozaumowna

Orzekając w składzie powiększonym, Sąd oddalił wniesioną przez International Management Group (IMG) skargę mającą na celu, po pierwsze, stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 8 czerwca 2021 r., w której Komisja Europejska odmówiła jej uznania, z mocą wsteczną od dnia 16 grudnia 2014 r., statusu organizacji międzynarodowej przewidzianego w uregulowaniach finansowych Unii Europejskiej dotyczących wdrażania funduszy Unii w trybie zarządzania pośredniego⁵⁷⁷ (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”), a po drugie, naprawienie poniesionej wedle jej twierdzeń szkody majątkowej i zapłatę zadośćuczynienia za krzywdę. Badanie zgodności z prawem zaskarżonej decyzji daje Sądowi możliwość sprecyzowania, po pierwsze, odpowiedniego stopnia kontroli sprawowanej przez sąd Unii w tej dziedzinie, a po drugie, pojęć „umowy międzynarodowej” i „organizacji międzynarodowej”, zdefiniowanych w instrumentach prawa międzynarodowego publicznego i w orzecznictwie, w szczególności w orzecznictwie sądów międzynarodowych.

IMG będąca skarżącą została utworzona w dniu 25 listopada 1994 r.⁵⁷⁸, by umożliwić państwom i organizacjom międzynarodowym uczestniczącym w odbudowie Bośni i Hercegowiny korzystanie w tym celu ze specjalnego podmiotu.

W dniu 7 listopada 2013 r. Komisja przyjęła, na podstawie rozporządzenia nr 966/2012⁵⁷⁹, decyzję wykonawczą w sprawie finansowanego z budżetu ogólnego Unii rocznego programu działań na rok 2013 na rzecz Mjanmy/Birmy⁵⁸⁰. Decyzja ta przewidywała między innymi program rozwoju handlu, którego koszt miał zostać sfinansowany przez Unię, a jego wdrożenie miało zostać zapewnione w ramach wspólnego zarządzania ze skarżącą.

W dniu 17 lutego 2014 r. Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) powiadomił Komisję o wszczęciu dochodzenia w sprawie statusu skarżącej. W dniu 15 grudnia 2014 r. Komisja otrzymała sprawozdanie sporządzone przez OLAF po zakończeniu dochodzenia. W sprawozdaniu tym

⁵⁷⁷ Rozporządzenie 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).

⁵⁷⁸ Utworzenie na mocy dokumentu z dnia 25 listopada 1994 r. w sprawie utworzenia International Management Group – Infrastruktura dla Bośni i Hercegowiny (IMG-IBH) (zwanego dalej „rezolucją z dnia 25 listopada 1994 r.”).

⁵⁷⁹ Decyzja wykonawcza C(2013) 7682 wersja ostateczna.

⁵⁸⁰ Artykuł 84 rozporządzenia nr 966/2012.

OLAF uznał zasadniczo, że skarżąca nie jest organizacją międzynarodową w rozumieniu rozporządzenia nr 1605/2002⁵⁸¹ i rozporządzenia nr 966/2012, które je zastąpiło.

W dniu 16 grudnia 2014 r., Komisja podjęła decyzję o powierzeniu wdrożenia, w trybie zarządzania pośredniego, programu rozwoju handlu przewidzianego we wskazanej decyzji wykonawczej organizacji innej niż skarżąca (zwaną dalej „decyzją z dnia 16 grudnia 2014 r.”).

Wreszcie, w dniu 8 maja 2015 r. Komisja skierowała do skarżącej pismo z informacją o działaniach, jakie zamierza podjąć w następstwie sprawozdania OLAF-u, w którym powiadomiła ją, że postanowiła między innymi, że dopóki nie istnieje całkowita pewność co do jej statusu organizacji międzynarodowej, służby Komisji nie zawrą już z nią nowej umowy o delegowaniu zadań w ramach zarządzania pośredniego, przewidzianego w rozporządzeniu nr 966/2012 (zwane dalej „decyzją z dnia 8 maja 2015 r.”).

Skarżąca wniosła do Sądu dwie skargi mające na celu, po pierwsze, stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 16 grudnia 2014 r., a po drugie, stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 8 maja 2015 r., a także naprawienie szkód spowodowanych tą decyzją. W następstwie oddalenia tych dwóch skarg wyrokami z dnia 2 lutego 2017 r., International Management Group/Komisja⁵⁸² i z dnia 2 lutego 2017 r., IMG/Komisja⁵⁸³, skarżąca wniosła odwołanie do Trybunału. W wyroku z dnia 31 stycznia 2019 r., International Management Group/Komisja⁵⁸⁴, Trybunał uchylił oba wyroki, stwierdził nieważność decyzji z dnia 16 grudnia 2014 r. i 8 maja 2015 r. i skierował sprawę T-381/15 do ponownego rozpoznania przez Sąd, w celu wydania orzeczenia w przedmiocie żądania naprawienia szkody, jaką skarżąca miała ponieść w związku z decyzją z dnia 8 maja 2015 r.

Wyrokiem z dnia 9 września 2020 r. IMG/Komisja⁵⁸⁵ Sąd oddalił żądanie skarżącej naprawienia szkody, jaką miała ponieść w związku z decyzją z dnia 8 maja 2015 r. Wniosła ona odwołanie do Trybunału.

W dniu 8 czerwca 2021 r., po wymianie korespondencji ze skarżącą, która przedstawiła swoje uwagi, Komisja ostatecznie przyjęła zaskarżoną decyzję.

Wyrokiem z dnia 22 września 2022 r. IMG/Komisja⁵⁸⁶ Trybunał uchylił częściowo wyrok Sądu z dnia 9 września 2020 r. i przekazał mu sprawę T-381/15 RENV do ponownego rozpoznania w celu wydania orzeczenia w przedmiocie żądania skarżącej mającego na celu naprawienie szkody majątkowej wyrządzonej wedle jej twierdzeń decyzją z dnia 8 maja 2015 r.

Ocena Sądu

Przed wszystkim Sąd oddalił zarzuty skarżącej zmierzające do stwierdzenia nieważności spornej decyzji.

Sąd stwierdził przede wszystkim, że zaskarżona decyzja w wystarczającym stopniu zawierała rozważania prawne i faktyczne, na których była oparta i które umożliwiały skarżącej ocenę zgodności z prawem oraz pozwalały Sądowi na dokonanie kontroli.

⁵⁸¹ Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. 2002, L 248, s. 1).

⁵⁸² Wyrok z dnia 2 lutego 2017 r., International Management Group/Komisja (T-29/15, [EU:T:2017:56](#)).

⁵⁸³ Wyrok z dnia 2 lutego 2017 r., IMG/Komisja (T-381/15, [EU:T:2017:57](#)).

⁵⁸⁴ Wyrok z dnia 31 stycznia 2019 r., International Management Group/Komisja (C-183/17 P i C-184/17 P, [EU:C:2019:78](#)).

⁵⁸⁵ Wyrok z dnia 9 września 2020 r., IMG/Komisja (T-381/15 RENV, [EU:T:2020:406](#)).

⁵⁸⁶ Wyrok z dnia 22 września 2022 r., IMG/Komisja (C-619/20 P i C-620/20 P, [EU:C:2022:722](#)).

Następnie Sąd oddalił zarzut pierwszy skarżącej, dotyczący szeregu naruszeń prawa, w szczególności naruszenia art. 266 TFUE, powagi rzeczy osądzonej i zasady niedziałania prawa wstecz aktów Unii i zasady równości. Sąd oddalił również zarzut trzeci, dotyczący naruszenia zasady pewności prawa, a także zarzut drugi, dotyczący naruszenia obowiązku staranności i zasady bezstronności.

Wreszcie Sąd oddalił zarzut czwarty, dotyczący oczywistych błędów w ocenie i naruszeń prawa, w ramach którego skarżąca zarzuciła Komisji odmowę zakwalifikowania jej aktu założycielskiego jako umowy międzynarodowej ustanawiającej organizację międzynarodową i przyznania jej statusu organizacji międzynarodowej pomimo późniejszej praktyki stosowanej przez jej członków.

W przedmiocie stopnia kontroli sprawowanej w niniejszej sprawie przez sąd Unii

W ramach badania zarzutu czwartego Sąd przedstawił wyjaśnienia dotyczące stopnia kontroli sprawowanej przez sąd Unii w przedmiocie zgodności z prawem decyzji takiej jak zaskarżona decyzja. W tym względzie Sąd przypomniał, że Komisja korzysta z szerokiego zakresu uznania przy wykonywaniu swojej odpowiedzialności za wykonanie budżetu Unii, w szczególności gdy decyduje się na wykonanie budżetu w trybie zarządzania pośredniego i gdy w ramach tej metody zarządzania powierza zadania związane z wykonaniem budżetu organizacjom międzynarodowym. Tym samym, w przypadku gdy Komisja wykonuje prerogatywy określone powyżej, niekorzystne decyzje, które wydaje w tym kontekście, podlegają kontroli Sądu ograniczonej do oczywistych błędów w ocenie, bez uszczerbku dla analizy innych podstaw niezgodności z prawem, na które można się powołać w ramach skargi o stwierdzenie nieważności, zgodnie z art. 263 akapit drugi TFUE.

Niemniej jednak, w sytuacji gdy tak jak w niniejszym przypadku, Komisja odmawia powierzenia organizacji zadań związanych z wykonaniem budżetu w trybie zarządzania pośredniego na tej podstawie, że organizacja ta nie posiada statusu organizacji międzynarodowej, zgodność z prawem takiej decyzji podlega kontroli Sądu zarówno ze względu na naruszenie prawa, jak i oczywisty błąd w ocenie.

W takim bowiem przypadku zastosowanie przez Komisję ogólnych zasad umożliwiających zdefiniowanie i identyfikację organizacji międzynarodowych podlega kontroli pod kątem naruszenia prawa, podczas gdy wykładnia własnych zasad organizacji, która twierdzi, że jest organizacją międzynarodową mającą na celu wykonanie budżetu Unii w trybie zarządzania pośredniego, jak również wykładnia stanowisk przyjętych przez jej członków, które mogą być nieco złożone, podlegają kontroli ograniczonej do oczywistych błędów w ocenie.

W przedmiocie pojęć „organizacji międzynarodowej” i „umowy międzynarodowej” przewidzianych w uregulowaniach finansowych Unii w celu wykonania jej budżetu w trybie zarządzania pośredniego

Na wstępie Sąd przypomniał, że pojęcie „organizacji międzynarodowej”, tak jak zdefiniowano je w kolejnych przepisach rozporządzeń finansowych Unii⁵⁸⁷ obejmuje organizacje podlegające międzynarodowemu prawu publicznemu, utworzone na mocy umów międzynarodowych. Prawo Unii należy bowiem interpretować w świetle właściwych norm prawa międzynarodowego, które stanowi część porządku prawnego Unii i wiąże jej instytucje.

Jednakże w zakresie, w jakim pojęcia „organizacji międzynarodowej” i „umowy międzynarodowej” są stosowane w przepisach finansowych Unii z uwzględnieniem szczególnego celu, jakim jest wykonanie jej budżetu, należy je interpretować ściśle w celu ochrony interesów finansowych Unii.

⁵⁸⁷ Pojęcie „organizacji międzynarodowej”, o którym mowa w art. 53 i 53d rozporządzenia nr 1605/2002, w art. 58 rozporządzenia nr 966/2012 i w art. 62 rozporządzenia 2018/1046, zostało zdefiniowane w niemal identycznym brzmieniu w art. 43 ust. 2 rozporządzenia nr 2342/2002, a następnie w art. 43 ust. 1 rozporządzenia delegowanego nr 1268/2012, które uchyliło i zastąpiło rozporządzenie nr 2342/2002, oraz w art. 156 rozporządzenia 2018/1046. I tak, zgodnie z tymi trzema postanowieniami pojęcie to obejmuje organizacje prawa międzynarodowego publicznego utworzone na podstawie porozumień międzynarodowych.

Tak więc w sporze takim jak w niniejszym przypadku należy zastosować pojęcia prawa międzynarodowego publicznego, do których odsyłają uregulowania finansowe Unii, odwołując się do aktów tego prawa, które definiują owe pojęcia, zgodnie z ich wykładnią dokonaną w orzecznictwie. W szczególności w niniejszej sprawie pojęcia „organizacji międzynarodowej” i „umowy międzynarodowej” przewidziane w uregulowaniach finansowych Unii dotyczących wykonania jej budżetu w ramach zarządzania pośredniego należy interpretować w świetle zwyczajowych zasad międzynarodowego prawa publicznego zawartych w szczególności w konwencji wiedeńskiej⁵⁸⁸ i projekcie artykułów dotyczących odpowiedzialności organizacji międzynarodowych⁵⁸⁹.

W tym względzie z art. 2 ust. 1 lit. i) konwencji wiedeńskiej wynika, że wyrażenie „organizacja międzynarodowa” oznacza organizację międzyrządową. Ponadto art. 2 lit. a) projektu artykułów stanowi, że wyrażenie to oznacza każdą organizację utworzoną na mocy traktatu lub innego dokumentu podlegającemu prawu międzynarodowemu i posiadającą własną międzynarodową osobowość prawną oraz że oprócz państw organizacja międzynarodowa może obejmować wśród swoich członków podmioty inne niż państwa.

W pierwsze kolejności, w odniesieniu do warunku dotyczącego ustanowienia instytucji na mocy traktatu lub innego dokumentu podlegającego prawu międzynarodowemu, z art. 2 ust. 1 lit. a) konwencji wiedeńskiej wynika, że wyrażenie „traktat” oznacza umowę międzynarodową zawartą na piśmie między państwami i podlegającą prawu międzynarodowemu, niezależnie od tego, czy została ona ujęta w jednym dokumencie, czy w dwóch lub większej liczbie powiązanych ze sobą dokumentów, oraz bez względu na jej szczególną nazwę. Dokumenty te mogą więc stanowić sformalizowany w nich wyraz zgodnej woli dwóch lub większej liczby podmiotów prawa międzynarodowego. Ponadto z orzecznictwa sądów międzynarodowych wynika, że niezależnie od jego znaczenia politycznego dokument podpisany przez państwa nie może stanowić umowy międzynarodowej, jeżeli nie zawiera żadnego postanowienia przyznającego prawa lub obowiązki, na które państwa te wyraziły zgodę⁵⁹⁰.

W drugiej kolejności, w odniesieniu do warunku dotyczącego posiadania własnej międzynarodowej osobowości prawnej z orzecznictwa sądów międzynarodowych wynika, po pierwsze, że uznanie organizacji międzynarodowej jest uzależnione od posiadania przez daną organizację osobowości prawnej. Podmiot utworzony przez państwa i ewentualnie przez jedną lub więcej organizacji międzynarodowych nie posiada bowiem, w braku własnej osobowości prawnej, charakteru organizacji międzynarodowej, lecz charakter organu zależnego albo od państw, które go utworzyły⁵⁹¹, albo od przyjmującej organizacji międzynarodowej⁵⁹².

Po drugie, z orzecznictwa sądów międzynarodowych wynika również, że organizacje międzynarodowe korzystają co do zasady z przywilejów i immunitetów, które są niezbędne do wykonywania ich

⁵⁸⁸ Konwencja wiedeńska o prawie traktatów sporządzona w dniu 23 maja 1969 r. (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1155, s. 331, zwana dalej „konwencją wiedeńską”).

⁵⁸⁹ Projekt artykułów dotyczących odpowiedzialności organizacji międzynarodowych, przyjęty przez Komisję Prawa Międzynarodowego Organizacji Narodów Zjednoczonych na jej sześćdziesiątej trzeciej sesji w 2011 r. i przedłożony Zgromadzeniu Ogólnemu w ramach sprawozdania z prac tej sesji (A/66/10) [*Annuaire de la Commission du droit international – rocznik Komisji Prawa Międzynarodowego*, 2011, t. II(2), zwany dalej „projektem artykułów”].

⁵⁹⁰ Zobacz wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, Obowiązek negocjacji dostępu do Oceanu Spokojnego (Boliwia przeciwko Chile), z dnia 1 października 2018 r., *Recueil* 2018, s. 507, pkt 105, 106 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁵⁹¹ Zobacz podobnie wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, Niektóre gleby fosforanowe na Nauru (Nauru przeciwko Australii), z dnia 26 czerwca 1992 r., wstępne wyłączenia, *Recueil* 1992, s. 240, pkt 47.

⁵⁹² Zobacz podobnie opinia doradcza Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, orzeczenie nr 2867 Trybunału Administracyjnego Międzynarodowej Organizacji Pracy w przedmiocie skargi przeciwko Międzynarodowemu Funduszowi Rozwoju Rolnictwa z dnia 1 lutego 2012 r., *Recueil* 2012, s. 10, pkt 57, 61.

zadań⁵⁹³. W odróżnieniu bowiem do immunitetu jurysdykcyjnego państw opartego na zasadzie „par in parem non habet imperium”, immunitety przyznają organizacjom międzynarodowym co do zasady traktaty założycielskie (statuty) tych organizacji i mają one charakter funkcjonalny, gdyż ich celem jest zapobieżenie zakłóceniom w funkcjonowaniu i niezależności danych organizacji.

Po trzecie, z orzecznictwa wynika, że akty założycielskie organizacji międzynarodowych są traktatami szczególnego rodzaju, ponieważ ich celem jest stworzenie nowych podmiotów prawa, obdarzonych pewnym stopniem autonomii, którym strony powierzają zadanie osiągnięcia wspólnych celów. Tak więc organizacje międzynarodowe podlegają „zasadzie specjalności”, to znaczy są obdarzone przez tworzące je państwa kompetencjami powierzonymi o granicach zależących od wspólnych interesów, których realizację powierzają im państwa, i które są zwykle wyraźnie sformułowane w ich akcie założycielskim⁵⁹⁴.

Tym samym organizacja międzynarodowa nie może zostać zredukowana do zwykłego opcjonalnego mechanizmu udostępnionego stronom, z którego każda z nich mogłaby korzystać według własnego uznania. W istocie tworząc organizację międzynarodową i wyposażając ją we wszystkie środki niezbędne do jej funkcjonowania, jej założyciele wykazują wolę zapewnienia najlepszych gwarancji stabilności, ciągłości i skuteczności wykonywania zadań powierzonych tej organizacji, tak aby nie mogli jednostronnie się z niej wycofać w momencie, który uznają za stosowny, lub zastąpić ich innymi kanałami komunikacji⁵⁹⁵.

W przedmiocie kwalifikacji przez Sąd aktu ustanawiającego IMG jako „umowy międzynarodowej”

Sąd zbadał treść i zakres rezolucji z dnia 25 listopada 1994 r. w celu ustalenia, czy dokument ten zawiera prawnie wiążące zobowiązania dla jego sygnatariuszy.

W związku z tym Sąd wskazał, że z treści rezolucji z dnia 25 listopada 1994 r. wynika, że sygnatariusze zatwierdzili regulamin organizacyjny skarżącej, w szczególności poprzez zatwierdzenie jej dyrektora generalnego i podjęcie decyzji o utworzeniu komitetu zarządzającego. W szczególności, chociaż rezolucja ta nie nakładała na jej sygnatariuszy żadnego zobowiązania do członkostwa w skarżącej, pkt 5 stanowił jednak, że państwa członkowskie były zobowiązane do podjęcia decyzji, czy włączyć skarżącą do ogólnych ram odbudowy Bośni i Hercegowiny, czy też stopniowo zaprzestać jej działalności. Tak więc owa rezolucja zawierała co najmniej jedno prawnie wiążące zobowiązanie dla jej sygnatariuszy, zatem nie można jej uznać za deklarację, której charakter był wyłącznie polityczny.

W konsekwencji Sąd orzekł, że Komisja naruszyła prawo w zaskarżonej decyzji uznając, że rezolucja z dnia 25 listopada 1994 r. stanowiła deklarację polityczną pozbawioną prawnie wiążącego charakteru.

⁵⁹³ Zobacz podobnie wyrok Stałego Trybunału Arbitrażowego, Dr. Reineccius i in. przeciwko Bankowi Rozrachunków Międzynarodowych z dnia 22 listopada 2002 r., sprawa nr 2000-04, pkt 108; opinia doradcza Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, orzeczenie nr 2867 Trybunału Administracyjnego Międzynarodowej Organizacji Pracy w przedmiocie skargi przeciwko Międzynarodowemu Funduszowi Rozwoju Rolnictwa, z dnia 1 lutego 2012 r., Recueil 2012, s. 10, pkt 58 i wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, Fabryki celulozy na rzece Urugwaj (Argentyna przeciwko Urugwajowi) z dnia 20 kwietnia 2010 r., Recueil 2010, s. 14, pkt 88.

⁵⁹⁴ Zobacz podobnie opinia doradcza Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, Legalność użycia broni jądrowej przez państwo w konflikcie zbrojnym, z dnia 8 lipca 1996 r., Recueil 1996, s. 66, pkt 19 i 25; wyroki Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, Granica lądowa i morska między Kamerunem a Nigerią, z dnia 11 czerwca 1998 r., wstępne wyłączenia, Recueil 1998, s. 275, pkt 64-67 i Fabryki celulozy na rzece Urugwaj (Argentyna przeciwko Urugwajowi), z dnia 20 kwietnia 2010 r., Recueil 2010, s. 14, pkt 89.

⁵⁹⁵ Zobacz podobnie wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, Fabryki celulozy na rzece Urugwaj (Argentyna przeciwko Urugwajowi), z dnia 20 kwietnia 2010 r., Recueil 2010, s. 14, pkt 90, 91.

Sąd stwierdził również, że Komisja naruszyła prawo w zaskarżonej decyzji odmawiając zakwalifikowania tej rezolucji jako umowy międzynarodowej ze względu na brak pełnomocnictw po stronie uczestników posiedzenia z tego samego dnia, ponieważ podpisanie tej rezolucji zostało następnie potwierdzone przez co najmniej dwa państwa.

W tym względzie Sąd przypomniał, że wówczas gdy dokument został podpisany przez osoby, które nie mają niezbędnego upoważnienia do zaciągania zobowiązań w imieniu państw, którym podlegają, zgodnie z art. 7 ust. 1 konwencji wiedeńskiej taki dokument nie może być uznany za prawnie wiążącą umowę międzynarodową, chyba że osoby te są upoważnione do zaciągania zobowiązań w imieniu państw bez konieczności przedstawiania pełnomocnictw, zgodnie z ust. 2 tego samego artykułu⁵⁹⁶.

Jednakże w niniejszej sprawie Sąd stwierdził, że uczestnicząc w przyjęciu pierwotnego lub późniejszego statutu skarżącej lub zasiadając w jej Komitecie Zarządzającym lub stałym Komitecie, niektóre państwa sygnatariusze rezolucji z dnia 25 listopada 1994 r. działały w sposób pozwalający uznać za przyjęte akty podpisania tego dokumentu przez ich przedstawicieli, a tym samym następnie potwierdziły w rozumieniu art. 8 konwencji wiedeńskiej podpisanie tej rezolucji, której celem było ustanowienie skarżącej.

Jednakże Sąd uznał, że te naruszenia prawa pozostają na tym etapie badania bez wpływu na zgodność z prawem zaskarżonej decyzji, ponieważ nie mają one wpływu na warunek przewidziany w uregulowaniach finansowych Unii, zgodnie z którymi skarżąca, aby móc korzystać z wykonania budżetu Unii w trybie zarządzania pośredniego przewidzianego dla organizacji międzynarodowych, musiałaby być utworzona na podstawie umowy międzynarodowej, której celem było ustanowienie jej jako organizacji międzynarodowej. W związku z tym stwierdzone niezgodności z prawem nie mogą same w sobie skutkować stwierdzeniem nieważności zaskarżonej decyzji.

W przedmiocie dokonanej przez Sąd wykładni zamiaru sygnatariuszy aktu założycielskiego IMG i późniejszej praktyki państw sygnatariuszy i państw członkowskich tego podmiotu

W niniejszej sprawie Sąd stwierdził, że Komisja nie naruszyła prawa w zaskarżonej decyzji, uznając, że rezolucja z dnia 25 listopada 1994 r. nie miała na celu ani nie wywołała skutku w postaci nadania skarżącej statusu organizacji międzynarodowej.

W tym względzie Sąd przypomniał, że zgodnie z art. 31 konwencji wiedeńskiej, który stanowi wyraz zwyczajowego prawa międzynarodowego, traktat należy interpretować w dobrej wierze, zgodnie ze zwykłym znaczeniem, jakie należy przypisywać użytym w nim wyrazom w ich kontekście, oraz w świetle jego przedmiotu i celu.

Następnie Sąd uznał, że Komisja nie naruszyła prawa, uznając w zaskarżonej decyzji, że późniejsza praktyka po przyjęciu rezolucji z dnia 25 listopada 1994 r., a następnie po przyjęciu pierwotnego statutu i statutu z 2012 r., nie świadczy o wystarczająco szerokim i wyraźnym uznaniu statusu skarżącej jako organizacji międzynarodowej, zarówno ze strony sygnatariuszy tej rezolucji, jak i ze strony członków skarżącej.

W tym względzie Sąd oparł się na orzecznictwie, zgodnie z którym nie można uznać za późniejsze porozumienie lub późniejszą praktykę ustanawiającą porozumienie stron w odniesieniu do wykładni traktatu w rozumieniu art. 31 ust. 3 lit. a) i b) konwencji wiedeńskiej, instrumentu, który został przyjęty bez poparcia wszystkich państw będących stronami tego traktatu⁵⁹⁷.

⁵⁹⁶ Zobacz podobnie wyrok Międzynarodowego Trybunału Prawa Morza, Delimitacja obszarów morskich w Zatoce Bengalskiej (Bangladesz/Mjanma), z dnia 14 marca 2012 r., TIDM Recueil 2012, s. 4, pkt 96, 98.

⁵⁹⁷ Zobacz podobnie wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, Połów wielorybów na Antarktydzie (Australia przeciwko Japonii; Nowa Zelandia, interwenient), z dnia 31 marca 2014 r., Recueil 2014, s. 226, pkt 83.

Następnie Sąd oddalił żądania odszkodowawcze skarżącej mające na celu naprawienie poniesionej przez nią szkody majątkowej i zapłatę zadośćuczynienia za krzywdę, przypominając w szczególności, że żądania stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji zostały oddalone, w związku z czym nie została spełniona pierwsza przesłanka odpowiedzialności pozaumownej Unii, a mianowicie naruszenie normy prawnej, której celem jest przyznanie uprawnień jednostkom.

XV. Dostęp do dokumentów instytucji

1. Wyjątek dotyczący ochrony postępowań sądowych

Wyrok z dnia 10 lipca 2024 r., Węgry/Komisja (T-104/22, [EU:T:2022:391](#))

Dostęp do dokumentów – Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 – Dokumenty dotyczące korespondencji skierowanej do Komisji przez węgierskie organy w sprawie projektu zaproszenia do składania wniosków współfinansowanego przez Unię w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych – Dokumenty pochodzące od państwa członkowskiego – Sprzeciw zgłoszony przez państwo członkowskie – Wyjątek dotyczący ochrony procesu podejmowania decyzji – Pojęcie „dokumentu, który odnosi się do spraw, w przypadku których decyzja nie została podjęta przez instytucję” – Obowiązek uzasadnienia – Lojalna współpraca

Oddalając wniesioną przez Węgry skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji Europejskiej przyznającej wnioskodawcy będącemu stroną trzecią dostęp do korespondencji skierowanej przez węgierskie organy do tej instytucji w przedmiocie projektu zaproszenia do składania wniosków finansowanego ze środków Unii Europejskiej (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”), Sąd doprecyzował zakres wyjątku dotyczącego ochrony procesu podejmowania decyzji przewidzianego w rozporządzeniu nr 1049/2001⁵⁹⁸, w szczególności z punktu dokładnej definicji pojęcia „procesu podejmowania decyzji przez instytucję”. Ponadto spór ten, stosunkowo rzadki, w którym państwo członkowskie wyraża swój sprzeciw wobec ujawnienia przez instytucję Unii dokumentów pochodzących od jego własnych organów, daje Sądowi sposobność wypowiedzenia się w bezprecedensowej kwestii, czy państwo członkowskie może powołać się na ten wyjątek w celu sprzeciwienia się ujawnieniu dokumentów dotyczących zaproszenia do składania wniosków opracowanego przez krajową instytucję zarządzającą europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi (zwanymi dalej „EFSI”) w ramach zarządzania dzielonego budżetem Unii.

W 2021 r. do Komisji wpłynął wniosek o udzielenie dostępu dotyczący oficjalnej korespondencji pomiędzy nią a węgierskimi organami w sprawie zaproszenia do składania wniosków w ramach programu operacyjnego finansowanego z EFSI⁵⁹⁹ na podstawie rozporządzenia nr 1303/2013⁶⁰⁰. W trakcie ich konsultacji na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001⁶⁰¹ węgierskie organy sprzeciwiły się ujawnieniu pochodzących od nich dokumentów na podstawie wyjątku dotyczącego ochrony procesu podejmowania decyzji. Wskazały one, że ze względu na to, iż proces podejmowania decyzji w sprawie rozpatrywanego zaproszenia do składania wniosków był nadal w toku, ujawnienie tych dokumentów mogłoby poważnie naruszyć zasady równego traktowania, niedyskryminacji i przejrzystości.

⁵⁹⁸ Artykuł 4 ust. 3 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).

⁵⁹⁹ Zaproszenie do składania wniosków „EFOP 2.2.5” zatytułowany „Poprawa przejścia od opieki zinstytucjonalizowanej do usług opieki w środowisku lokalnym – zastąpienie zakwaterowania w instytucjach opieki do 2023 r.”.

⁶⁰⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. 2013, L 347, s. 320; sprostowanie Dz.U. 2016, L 200, s. 140).

⁶⁰¹ Artykuł 4 ust. 4 i 5 rozporządzenia nr 1049/2001.

Komisja przyznała najpierw stronie trzeciej będącej wnioskodawcą dostęp do sześciu z jedenastu dokumentów określonych jako objęte wnioskiem o ujawnienie, ale odmówiła jej dostępu do dokumentów pochodzących od węgierskich organów. Jednakże w następstwie ponownego wniosku i ponownej konsultacji z węgierskimi organami, pomimo ich oczywistego sprzeciwu, Komisja udzieliła dostępu do dokumentów pochodzących od węgierskich organów, w tym do nowo zidentyfikowanych dokumentów.

Ocena Sądu

Orzekając w przedmiocie zarzutu, przez który Węgry podnoszą, że Komisja nie zastosowała w niniejszym przypadku wyjątku dotyczącego ochrony procesu podejmowania decyzji, Sąd stwierdził w pierwszej kolejności, że w chwili wydania zaskarżonej decyzji nie toczył się żaden proces podejmowania decyzji przez Komisję.

W tym względzie zauważa on, że o ile EFSI objęte są zarządzaniem dzielonym, o tyle przepisy rozporządzenia nr 1303/2013⁶⁰² dotyczące kryteriów, których należy przestrzegać przy wyborze operacji, które mają być finansowane z tych funduszy, wskazują, że za zaproszenia do składania wniosków odpowiedzialne są wyłącznie państwa członkowskie. Tym samym rozporządzenie nr 1303/2013 nie przyznaje Komisji szczególnych kompetencji w procesie finalizowania zaproszenia do składania wniosków uregulowanego w tym rozporządzeniu.

Ponadto zgodnie z wykładnią literalną, systemową i celowościową art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 Sąd zauważył, że zastosowanie wyjątku przewidzianego w tym przepisie jest uzależnione od określenia procesu, w ramach którego instytucja Unii jest upoważniona przez prawo Unii do wydania określonej decyzji. Tymczasem sam udział Komisji w procedurze regulowanej zasadami budżetowymi dotyczącymi zarządzania dzielonego nie może uzasadniać tego, że procedura ta jest objęta procesem decyzyjnym tej instytucji. W rzeczywistości bowiem delegowanie przez Komisję na krajowe instytucje zarządzające, które charakteryzuje zarządzanie dzielone, pozostaje bez wpływu na odpowiednie kompetencje Komisji i państw członkowskich jasno określone w przepisach rozporządzenia nr 1303/2013, w związku z czym nie można mylić procesów decyzyjnych Komisji i państw członkowskich.

W związku z tym Sąd doszedł do wniosku, że w niniejszej sprawie Komisja nie musiała wydać decyzji. Tym samym dokumenty, które otrzymała, nie mogą zostać uznane za dotyczące trwającego procesu podejmowania decyzji przez instytucję Unii. W konsekwencji nie można ich uznać za „[odnoszące się] do spraw, w przypadku których decyzja nie została podjęta przez instytucję [Unii]”⁶⁰³.

W drugiej kolejności Sąd oddalił argumentację Węgier dotyczącą stosowania wyjątku opartego na art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001 do procesu podejmowania decyzji przez krajowe instytucje zarządzające.

W tym względzie wskazał on, że przepis ten nie ma na celu ochrony procesów podejmowania decyzji przez państwa członkowskie lub osoby prawne inne niż instytucje Unii, ponieważ samo brzmienie tego przepisu odnosi się wyłącznie do dokumentów dotyczących „spraw, w przypadku których decyzja nie została podjęta przez instytucję”. Interpretowanie tego wyjątku jako chroniącego również proces podejmowania decyzji przez krajowe organy zarządzające oznaczałoby ponowne wprowadzenie w sposób stanowiący obejście zasady autora zniesionej przez prawodawcę Unii w odniesieniu do wszelkich dokumentów mających wpływ na podejmowanie decyzji przez państwo członkowskie. Otóż taka wykładnia nie byłaby zgodna ani z przedmiotem, ani z celem art. 15 TFUE i rozporządzenia

⁶⁰² Artykuł 110 ust. 2 lit. a) i art. 125 ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

⁶⁰³ W rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001.

nr 1049/2001, którym jest przyznanie możliwie najszerzego publicznego dostępu do dokumentów instytucji we wszystkich dziedzinach działalności Unii. Ponadto każda wykładnia tego przepisu wykraczająca poza samo brzmienie prowadziłaby do rozszerzającej wykładni wyjątku przewidzianego w tym przepisie, która nie pozwalałaby na ograniczenie zakresu danej podstawy odmowy.

2. Wyjątek dotyczący ochrony życia prywatnego i integralności jednostki

Wyrok z dnia 8 maja 2024 r., Izuzquiza i in./Parlament (T-375/22, [EU:T:2024:296](#))

Dostęp do dokumentów – Ochrona danych osobowych – Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 – Dokumenty odnoszące się do wynagrodzenia, dodatków i kosztów wypłacanych członkowi Parlamentu oraz do wynagrodzenia i dodatków jego asystentów parlamentarnych – Odmowa dostępu – Wyjątek dotyczący ochrony życia prywatnego i integralności jednostki – Artykuł 4 ust. 1 lit. b) i art. 4 ust. 6 rozporządzenia nr 1049/2001 – Ochrona prawnie uzasadnionych interesów danej osoby – Niezbędny charakter przekazania danych osobowych w określonym celu w interesie publicznym – Artykuł 9 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2018/1725

Orzekający w składzie powiększonym Sąd, do którego trzy osoby fizyczne wniosły skargę o stwierdzenie nieważności, stwierdził nieważność decyzji Parlamentu Europejskiego z dnia 8 kwietnia 2022 r.⁶⁰⁴, w której instytucja ta odmówiła skarżącym dostępu do dokumentów dotyczących kwot wypłaconych przez tę instytucję Ioannisowi Lagosowi, członkowi Parlamentu, oraz jego asystentom parlamentarnym w ramach mandatu tego posła. Sąd doprecyzował przy tym wyjątek dotyczący publicznego dostępu do dokumentów, oparty na ochronie życia prywatnego i integralności jednostki przewidziany w rozporządzeniu 1049/2001⁶⁰⁵. Stwierdził, że Parlament powinien być umożliwić dostęp do dokumentów zawierających dane osobowe dotyczące I. Lagosa i jego asystentów parlamentarnych i odnoszących się, dokładniej rzecz ujmując, do zwrotu kosztów podróży i dodatków pobytowych wypłaconych I. Lagosowi przez tę instytucję oraz do zwrotu kosztów podróży jego asystentów.

I. Lagos został wybrany w Grecji i w dniu 2 lipca 2019 r. objął stanowisko posła do Parlamentu Europejskiego. W dniu 7 października 2020 r. sąd grecki skazał go na karę trzynastu lat i ośmiu miesięcy pozbawienia wolności oraz karę grzywny za przynależność do organizacji przestępczej i kierowanie nią, a także za dwa przestępstwa mniejszej wagi. Po uchyleniu jego immunitetu parlamentarnego w dniu 27 kwietnia 2021 r. I. Lagos został zatrzymany przez organy belgijskie i przekazany organom greckim. I. Lagos odbywa obecnie w Grecji karę pozbawienia wolności.

Po skazaniu go wyrokiem karnym, uchyleniu jego immunitetu i osadzeniu go w więzieniu I. Lagos nie rzekł się mandatu posła do Parlamentu Europejskiego. Ponadto jego skazanie nie spowodowało powiadomienia Parlamentu przez organy greckie o wygaśnięciu jego mandatu.

W dniu 7 grudnia 2021 r. skarżący zwrócili się do Parlamentu z wnioskiem o udzielenie dostępu do dokumentów dotyczących I. Lagosa na podstawie rozporządzenia nr 1049/2001, obejmującym wszystkie dokumenty odnoszące się do wynagrodzenia i dodatków przyznanych I. Lagosowi oraz do

⁶⁰⁴ Decyzja Parlamentu Europejskiego o sygnaturze A(2021) 10718C z dnia 8 kwietnia 2022 r. (zwana dalej „zaskarżoną decyzją”).

⁶⁰⁵ W szczególności przez art. 4 ust. 1 lit. b) 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). Zgodnie z tym przepisem instytucje odmówią dostępu do dokumentu, jeśli ujawnienie go naruszyłoby ochronę prywatności i integralności osoby fizycznej, w szczególności w odniesieniu do ustawodawstwa wspólnotowego związanego z ochroną danych osobowych.

wydatków związanych z wynagrodzeniami jego akredytowanych i krajowych asystentów parlamentarnych. Decyzją z dnia 4 lutego 2022 r. Parlament odmówił skarżącemu dostępu do tych dokumentów. W odpowiedzi na złożony przez skarżących wniosek potwierdzający Parlament wydał zaskarżoną decyzję, w której potwierdził swoją pierwotną odmowę udzielenia im dostępu do żądanych dokumentów, powołując się na wyjątek od prawa dostępu do dokumentów mający na celu ochronę danych osobowych, przewidziany w rozporządzeniu nr 1049/2001, a także na obowiązek wykazania przez skarżących niezbędnego charakteru przekazania danych osobowych w określonym celu w interesie publicznym, na podstawie rozporządzenia 2018/1725⁶⁰⁶.

Ocena Sądu

Na wstępie Sąd podkreślił, że art. 9 ust. 1 lit. b) rozporządzenia 2018/1725 uzależnia przekazanie danych osobowych od spełnienia kilku kumulatywnych przesłanek. I tak osoba ubiegająca się o dostęp powinna wykazać niezbędny charakter przekazania danych osobowych w określonym celu w interesie publicznym, a następnie wykazać, że to przekazanie jest środkiem najodpowiedniejszym spośród innych możliwych środków służących osiągnięciu zamierzonego celu i że jest ono proporcjonalne do tego celu. Gdy zostanie to wykazane, dana instytucja powinna sprawdzić, czy nie istnieje żaden powód, by uznać, że poprzez przedmiotowe przekazanie może zostać zagrożony uzasadniony interes osoby, której dane dotyczą, i w takim przypadku wyraźnie dokonać oceny różnych przeciwstawnych interesów, aby ocenić proporcjonalność żadanego przekazania danych osobowych.

Zatem w pierwszej kolejności Sąd zbadał w kontekście wyjątku od prawa dostępu do dokumentów służącego ochronie danych osobowych⁶⁰⁷, czy skarżący dopełnili obowiązku wykazania niezbędnego charakteru przekazania danych osobowych w określonym celu w interesie publicznym⁶⁰⁸.

Dokonał on, po pierwsze, analizy kwestii, czy cel, na który powołują się skarżący w kontekście przekazania przedmiotowych danych osobowych, stanowi określony cel w interesie publicznym.

W tym względzie Sąd wyjaśnił, że takie przekazanie może opierać się na ogólnym celu, takim jak prawo do publicznej informacji o zachowaniach członków Parlamentu w ramach wykonywania przez nich funkcji. W niniejszej sprawie cel, na który powołują się skarżący, polegał na poznaniu wysokości konkretnych kwot przyznanych przez Parlament I. Lagosowi w rozpatrywanym okresie oraz sposobu wykorzystania tych kwot w ramach wykonywania przez niego mandatu posła w celu ułatwienia kontroli publicznej w odniesieniu do dostępu I. Lagosa do środków publicznych. Wbrew twierdzeniom Parlamentu cel ten nie jest ogólny, lecz w określony sposób związany ze szczególnymi okolicznościami niniejszej sprawy, które mają charakter zupełnie wyjątkowy. Dotyczą one bowiem członka Parlamentu, który po tym, jak został skazany między innymi na karę 13 lat i ośmiu miesięcy pozbawienia wolności i osadzony w szczególności za popełnienie poważnych przestępstw, takich jak przynależność do organizacji przestępczej i kierowanie tą organizacją, pozostawał posłem do Parlamentu i nadal pobierał wynagrodzenie i dodatki odpowiadające wykonywaniu tego stanowiska. W związku z tym

⁶⁰⁶ Zgodnie z art. 9 ust. 1 lit. b) 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), dane osobowe są przekazywane odbiorcom mającym siedzibę w Unii innym niż instytucje i organy Unii, wyłącznie jeżeli odbiorca stwierdzi, że przekazanie tych danych jest niezbędne w określonym celu w interesie publicznym, zaś administrator, w przypadku gdy istnieje jakikolwiek powód, by uznać, że uzasadniony interes osoby, której dane dotyczą, może zostać zagrożony, ustali po wyraźnym dokonaniu oceny różnych przeciwstawnych interesów, że przekazanie danych osobowych w tym określonym celu jest proporcjonalne.

⁶⁰⁷ Takiego jak przewidziany w art. 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1049/2001.

⁶⁰⁸ Artykuł 9 ust. 1 lit. b) ppkt (i) rozporządzenia nr 2018/1725.

w świetle tych okoliczności Parlament niesłusznie odmówił uznania celu wskazanego przez skarżących za określony cel w interesie publicznym.

Po drugie, Sąd zbadał, czy skarżący wykazali niezbędny charakter przekazania danych osobowych, a w szczególności, czy to przekazanie danych było środkiem najodpowiedniejszym dla osiągnięcia określonego celu interesu publicznego zamierzonego przez skarżących i czy było proporcjonalne do tego celu.

Z jednej strony, co się tyczy dodatku z tytułu kosztów ogólnych⁶⁰⁹ i miesięcznego wynagrodzenia⁶¹⁰ I. Lagosa, Sąd stwierdził, że informacje o tych prawach są swobodnie i nieodpłatnie dostępne publicznie na stronie internetowej Parlamentu. Skoro zatem ujawnienie przedmiotowych danych osobowych nie jest najodpowiedniejszym środkiem dla osiągnięcia celu zamierzonego przez skarżących, nie zdołali oni wykazać niezbędnego charakteru takiego przekazania. Zdaniem Sądu sytuacja jest odmienna w odniesieniu do zwrotu kosztów podróży i wypłaty dodatku pobytowego posłów, ponieważ informacje publicznie dostępne w tym względzie nie pozwalają na poznanie ani wysokości kwot wypłaconych przez Parlament I. Lagosowi w związku z wykonywaniem przez niego mandatu posła w rozpatrywanym okresie, ani celu podróży, miejsca docelowego lub obranej trasy. Zatem w zakresie, w jakim przekazanie tych danych umożliwiłoby społeczeństwu uzyskanie dostępu do tych informacji, ich ujawnienie jest środkiem bardziej odpowiednim do osiągnięcia celu zamierzonego przez skarżących niż dostęp do informacji, które są już publicznie dostępne. Sąd doszedł zatem do wniosku, że przekazanie danych dotyczących I. Lagosa stanowi środek niezbędny do osiągnięcia określonego celu w interesie publicznym, na który powołują się skarżący dla uzasadnienia przekazania rozpatrywanych danych osobowych, oraz że Parlament niesłusznie uznał, iż skarżący nie dopełnili obowiązku wykazania niezbędnego charakteru tego przekazania w takim celu.

Z drugiej strony, co się tyczy wynagrodzeń akredytowanych i lokalnych asystentów I. Lagosa, Sąd podkreślił, że są one im wypłacane niezależnie od ich konkretnej działalności w ramach pomocy parlamentarnej świadczonej I. Lagosowi. W związku z tym, jako że przekazanie dokumentów dotyczących wypłaty tych wynagrodzeń nie może dostarczyć skarżącym informacji na temat ewentualnego przyczynienia się, bezpośredniego lub pośredniego, do finansowania lub dalszego prowadzenia przez I. Lagosa przestępczej lub nielegalnej działalności, skarżący nie zdołali wykazać niezbędnego charakteru takiego przekazania. Jednakże koszty podróży asystentów parlamentarnych A. Lagosa są ściśle związane z jego działalnością i mogą dostarczyć wskazówek co do ewentualnego, choćby pośredniego, związku z nielegalną działalnością I. Lagosa. Sąd doszedł zatem do wniosku, że przekazanie danych osobowych zawartych w dokumentach dotyczących zwrotu tych kosztów jest środkiem niezbędnym do osiągnięcia celu, na który powołują się skarżący, i że Parlament niesłusznie uznał, iż skarżący nie dopełnili obowiązku wykazania niezbędnego charakteru przekazania danych osobowych w określonym celu w interesie publicznym.

W drugiej kolejności Sąd wypowiedział się w przedmiocie ewentualnego naruszenia uzasadnionych interesów I. Lagosa i jego asystentów, spowodowanego przekazaniem rozpatrywanych danych osobowych. W tym względzie w ramach badania proporcjonalności tego przekazania Sąd dokonał oceny różnych przeciwstawnych interesów⁶¹¹. I tak, jeśli chodzi z jednej strony o interes, jakim jest

⁶⁰⁹ Z art. 25 i 26 decyzji 2009/C 159/01 prezydium Parlamentu Europejskiego 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) wynika, że członkowie Parlamentu otrzymują co miesiąc zryczałtowany dodatek z tytułu kosztów ogólnych w następstwie pojedynczego wniosku złożonego na początku ich kadencji.

⁶¹⁰ Zgodnie z art. 10 decyzji Parlamentu Europejskiego 2005/684/WE, Euratom z dnia 28 września 2005 r. w sprawie przyjęcia statutu posła do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. 2005, L 262, s. 1) (zwanej dalej „statutem posła”) miesięczne wynagrodzenie posłów wypłacane jest automatycznie.

⁶¹¹ Takiego jak przewidziany w art. 9 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 2018/1725.

ochrona swobody wykonywania mandatu posła, w odniesieniu do wniosku o udzielenie dostępu do informacji dotyczących zwrotów kosztów podróży i dodatków pobytowych pobieranych przez I. Lagosa, wiedza opinii publicznej o takich podróżach nie może ograniczyć, w taki czy inny sposób, swobody wykonywania jego mandatu. Nie zostało zatem wykazane, w jaki sposób ujawnienie informacji o odbytych podróżach miałyby wpłynąć na swobodę wykonywania mandatu posła do Parlamentu Europejskiego. Z drugiej strony, co się tyczy interesu, jakim jest zagwarantowanie I. Lagosowi bezpieczeństwa, to jeśli chodzi o dokumenty odnoszące się do dodatków pobytowych i do zwrotów kosztów podróży pobieranych w przeszłości, bezpieczeństwa odnośnego posła nie można już co do zasady uważać za zagrożone wskutek przekazania przedmiotowych danych osobowych, ponieważ chodzi o przemieszczenia się, które w chwili złożenia przez skarżących wniosku, już nastąpiły. Choć prawdą jest, że publiczne ujawnienie powtarzających się przemieszczeń I. Lagosa, w szczególności do prywatnego miejsca zamieszkania w Grecji, mogłoby naruszyć jego bezpieczeństwo, Sąd podkreślił, że przy dokonywaniu oceny przeciwstawnych interesów na Parlamencie spoczywa obowiązek zapewnienia ochrony danych osobowych koniecznej dla bezpieczeństwa I. Lagosa, takich jak jego osobisty adres. Ponadto, jeśli chodzi o bezpieczeństwo I. Lagosa podczas jego przyszłego przemieszczania się w związku z wykonywaniem mandatu, pytanie to nie powstaje, ponieważ I. Lagos był osadzony w zakładzie karnym w dniu wydania zaskarżonej decyzji, a zatem nie mógł się przemieszczać. W tym kontekście Sąd stwierdził, że skoro przedmiotowe przemieszczenia się miały miejsce w okresie, w którym I. Lagos został już skazany za poważne przestępstwa, zatem było uzasadnione, aby skarżący mogli uzyskać informacje na temat celu i miejsc docelowych tych przemieszczeń. Ponieważ ryzyko ewentualnego naruszenia swobody wykonywania mandatu posła I. Lagosa i jego bezpieczeństwa nie jest wystarczające, aby uzasadnić odmowę ujawnienia rozpatrywanych danych osobowych, Parlament błędnie uznał, że przekazanie tych danych naruszyłoby uzasadnione interesy A. Lagosa i jego asystentów oraz że – po dokonaniu oceny różnych przeciwstawnych interesów – takie przekazanie nie byłoby proporcjonalne.

Wobec powyższego Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim Parlament odmówił udzielenia dostępu do dokumentów zawierających dane osobowe dotyczące I. Lagosa i odnoszących się do wypłaconych mu przez Parlament zwrotów kosztów podróży i dodatków pobytowych, a także do dokumentów zawierających dane osobowe dotyczące asystentów parlamentarnych I. Lagosa i odnoszących się do pobieranych przez nich zwrotów kosztów podróży.

XVI. Służba publiczna

1. Postępowanie dyscyplinarne

Wyrok z dnia 29 maja 2024 r., Canel Ferreira/Rada (T-766/22, [EU:T:2024:336](#))

Służba publiczna – Urzędnicy – Postępowanie dyscyplinarne – Kara dyscyplinarna – Nagana – Akty sprzeczne z powagą urzędu w ramach służby publicznej – Artykuły 12 i 21 regulaminu pracowniczego – Właściwość organu wydającego akt – Obowiązek uzasadnienia – Zasada dobrej administracji – Bezstronność – Artykuł 41 karty praw podstawowych

Sąd orzekający w składzie izby w składzie powiększonym, rozpatrujący skargę urzędniczki Rady Unii Europejskiej, stwierdziła nieważność decyzji tej instytucji nakładającej na tę urzędniczkę karę dyscyplinarną w postaci nagany.

Przy tej okazji Sąd wypowiedział się, po pierwsze, w bezprecedensowej kwestii, czy decyzja o nałożeniu kary dyscyplinarnej i decyzja oddalająca zażalenie na tę karę mogą zostać wydane przez jedną i tę samą osobę. Po drugie, jego wyrok ma na celu położenie kresu rozbieżnościom w orzecznictwie dotyczącym kolejności rozpatrywania przez Sąd zarzutów skierowanych w sposób autonomiczny przeciwko decyzji wydanej w następstwie zażalenia.

W niniejszej sprawie, w następstwie dochodzenia administracyjnego dotyczącego skarżącej, organ powołujący ustalił, że skarżąca dopuszczała się obraźliwych i agresywnych wypowiedzi wobec swej przełożonej, w których oskarżała ją o mobbing, i nałożył na nią omawianą karę dyscyplinarną. Skarżąca złożyła zażalenie na tę decyzję, które zostało jednak oddalone przez organ powołujący. W rezultacie skarżąca wniosła do Sądu skargę, między innymi, o stwierdzenie nieważności decyzji nakładającej na nią karę nagany oraz decyzji oddalającej zażalenie.

Ocena Sądu

Na wstępie Sąd przypomniał, że strona skarżąca powinna być w stanie poddać kontroli sądu Unii zgodność z prawem decyzji oddalającej jej zażalenie, gdy podnosi zarzut dotyczący konkretnie postępowania zażaleniowego. Gdyby bowiem strona skarżąca była uprawniona jedynie do zakwestionowania pierwotnej decyzji, nie istniałaby jakakolwiek możliwość zakwestionowania decyzji wydanych w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi. Strona skarżąca straciłaby tym samym możliwość skorzystania z procedury mającej na celu umożliwienie i wspieranie polubownego rozstrzygania sporów powstałych między pracownikiem a administracją oraz zobowiązanie organu, któremu podlega ten pracownik, do ponownego rozpatrzenia decyzji, z poszanowaniem norm, w świetle ewentualnych uwag tego pracownika. W związku z tym Sąd orzekł, że w pierwszej kolejności należy zbadać zarzut dotyczy niezgodności z prawem, do których doszło przy wydawaniu decyzji oddalającej zażalenie, a dopiero potem rozstrzygnąć odnośnie do zarzutów skierowanych przeciwko decyzji będącej przedmiotem zażalenia. Jeżeli bowiem Sąd stwierdzi nieważność decyzji oddalającej zażalenie, do administracji należy ponowne zbadanie zażalenia przy zapewnieniu prawidłowego przebiegu postępowania poprzedzającego wniesienie skargi. W takim przypadku żądania skierowane przeciwko pierwotnej decyzji powinny zostać odrzucone jako niedopuszczalne, ponieważ są przedwcześnie, gdyż decyzja ta może zostać poddana kontroli sądu tylko wtedy, gdy była uprzednio przedmiotem ponownego rozpatrzenia w ramach prawidłowego postępowania poprzedzającego wniesienie skargi.

W odniesieniu do osoby właściwej do wydania decyzji oddalającej zażalenie Sąd zauważył, po pierwsze, że art. 90 ust. 2 Regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej (zwanego dalej „regulaminem pracowniczym”) w żaden sposób nie wymaga, aby inny organ niż organ powołujący, który wydał akt niekorzystny dla urzędnika, rozpatrywał zażalenie złożone na ten akt. Sąd uściślił, że –

przeciwnie – wynika z niego, iż prawodawca Unii przewidział sytuację, w której ten sam organ wydaje decyzję niekorzystną dla urzędnika, a następnie rozstrzyga w przedmiocie złożonego do niego zażalenia.

Po drugie, co się tyczy samego charakteru postępowania zażaleniowego, postępowanie to nie stanowi postępowania odwoławczego, lecz ma na celu zobowiązanie organu, któremu podlega urzędnik, do ponownego rozpatrzenia decyzji w świetle ewentualnych uwag tego urzędnika.

Tym samym, biorąc pod uwagę charakter postępowania w sprawie zażalenia, Sąd wyjaśnił, że nie można stwierdzić naruszenia art. 41 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, gwarantującego prawo do bezstronnego rozpatrzenia jego sprawy przez instytucje Unii z tego tylko powodu, że decyzja oddalająca zażalenie została wydana zgodnie z zasadami wewnętrznej organizacji Rady przez tę samą osobę, która wydała decyzję będącą przedmiotem tego zażalenia.

Co się tyczy zakresu obowiązku uzasadnienia decyzji niekorzystnej, Sąd wyjaśnił, że ma on na celu, po pierwsze, dostarczenie zainteresowanemu wystarczających wskazówek dla oceny zasadności niekorzystnego dla niego aktu i celowości wniesienia skargi do sądu Unii, a po drugie, umożliwienie sądowi sprawowania kontroli nad zgodnością aktu z prawem. Wystarczający charakter uzasadnienia należy oceniać w świetle nie tylko jego brzmienia, ale także kontekstu faktycznego i prawnego, w jaki wpisuje się wydanie zaskarżonego aktu.

W tym względzie Sąd stwierdził, że w niniejszym przypadku przedstawienie przez organ powołujący faktów obciążających skarżącą ogranicza się do częściowego powtórzenia punktu wniosków sprawozdania z dochodzenia, który stanowi jedynie krótkie streszczenie uwag prowadzących dochodzenie zawartych we wcześniejszych częściach tego sprawozdania. Wyżej wymieniony fragment, przytoczony poza kontekstem, nie jest w stanie dokładnie wskazywać okoliczności faktycznych obciążających skarżącą.

Organ powołujący nie udzielił również skarżącej wyjaśnień na temat okoliczności faktycznych zarzucanych jej w decyzji oddalającej zażalenie, pomimo argumentów skarżącej dotyczących naruszenia obowiązku uzasadnienia, które podniosła w zażaleniu. Decyzja ta ogranicza się również do częściowego powtórzenia tego samego punktu wniosków sprawozdania z dochodzenia.

Jednakże, niezależnie od wielu uwag dotyczących nieodpowiedniej komunikacji skarżącej przez cały okres jej współpracy z jej przełożoną, Sąd wyjaśnił, że ze sprawozdania z dochodzenia nie wynika jasno i obiektywnie, jakie elementy stanowiły podstawę wniosków prowadzących dochodzenie dotyczących naruszenia regulaminu pracowniczego. W związku z tym, nawet jeśli zaskarżona decyzja nie została wydana w kontekście całkowicie nieznanym skarżącej, skarżąca słusznie twierdzi, że zaskarżona decyzja, rozpatrywana w związku ze wspomnianym sprawozdaniem z dochodzenia, nie zawiera wystarczającego uzasadnienia. Brak wyjaśnień co do okoliczności faktycznych zarzucanych skarżącej uniemożliwia Sądowi dokonanie kontroli zasadności zaskarżonej decyzji, co uzasadnia stwierdzenie jej nieważności.

2. Dodatki

Wyrok z dnia 5 czerwca 2024 r., VA/Komisja (T-123/23, [EU:T:2024:359](#))

Służba publiczna – Urzędnicy – Wynagrodzenie – Dodatki rodzinne – Dodatek na dziecko pozostające na utrzymaniu – Dodatek edukacyjny – Decyzje o zakończeniu wypłaty niektórych dodatków – Warunki

Sąd, do którego wpłynęła skarga wniesiona przez urzędnika Rady Unii Europejskiej, stwierdził częściową nieważność decyzji Komisji w zakresie, w jakim uchylały uprawnienie tego urzędnika do pobierania dodatku na dziecko pozostające na utrzymaniu i dodatku edukacyjnego oraz ulgi podatkowej związanej z dodatkiem na dziecko pozostające na utrzymaniu w okresie od chwili złożenia przez jego dziecko ostatniego egzaminu na studiach do chwili udostępnienia wyników końcowych przez placówkę edukacyjną. W tym kontekście Sąd wydał rozstrzygnięcie w nowej kwestii, a mianowicie daty, od której urzędnik przestaje być uprawniony do pobierania takich należności pieniężnych, ponieważ jego dziecko nie odbywa już kształcenia lub szkolenia zawodowego w rozumieniu art. 2 ust. 3 załącznika VII do regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej (zwanego dalej „regulaminem pracowniczym”) i nie uczęszcza już regularnie i w pełnym wymiarze godzin do placówki edukacyjnej w rozumieniu art. 3 ust. 1 tego załącznika.

W rozpatrywanej sprawie córka skarżącego odbyła studia uniwersyteckie na belgijskim uniwersytecie. W dniu 18 czerwca 2021 r. złożyła ostatni egzamin w ramach cyklu swoich studiów, w dniu 2 lipca 2021 r. dowiedziała się, że zdała wszystkie egzaminy, a w dniu 27 sierpnia 2021 r. otrzymała zaświadczenie o pomyślnym ukończeniu studiów. Rok akademicki zakończył się w dniu 13 września 2021 r.

Do września 2021 r. skarżący pobierał na swoją córkę dodatek na dziecko pozostające na utrzymaniu oraz dodatek edukacyjny, o których mowa w art. 2 i 3 załącznika VII do regulaminu pracowniczego, i korzystał z ulgi podatkowej związanej z dodatkiem na dziecko pozostające na utrzymaniu. Ponieważ jednak jego córka pomyślnie zdała egzaminy w czerwcu 2021 r. podczas pierwszej sesji egzaminacyjnej, Komisja stwierdziła, że skarżący nie jest już uprawniony do pobierania rozpatrywanych należności pieniężnych od lipca 2021 r., i wobec tego przystąpiła do odzyskania tych należności pieniężnych za miesiące lipiec, sierpień i wrzesień 2021 r.

Ocena Sądu

Na wstępie Sąd przypomniał, że zgodnie z art. 2 i 3 załącznika VII do regulaminu pracowniczego dodatek edukacyjny może zostać przyznany tylko wtedy, gdy wcześniej zostały spełnione przesłanki uzyskania dodatku na dziecko pozostające na utrzymaniu. Wynika z tego, że ocena warunku regularnego uczęszczania w pełnym wymiarze godzin do placówki edukacyjnej powinna zostać przeprowadzona w drugiej kolejności po ustaleniu, że dziecko, w odniesieniu do którego wnosi się o dodatek edukacyjny, pozostaje na utrzymaniu urzędnika.

W przypadku, w którym dziecko odbywa naukę na poziomie uniwersyteckim, prawo do dodatku na dziecko pozostające na utrzymaniu uzależnione jest od spełnienia trzech przesłanek, a mianowicie rzeczywistego utrzymywania dziecka przez urzędnika, okoliczności, że dziecko jest w wieku od 18 do 26 lat, oraz od tego, czy pobiera ono kształcenie lub szkolenie zawodowe.

W tym względzie Sąd uściślił, że „kształcenie” składa się z kilku etapów, takich jak uczestnictwo w kursach przewidzianych programem studiów i w egzaminach dotyczących tych kursów, ocena tych egzaminów oraz, po zakończeniu ostatniego z tych egzaminów, udostępnienia przez placówkę edukacyjną prowadzącą rozpatrywane kształcenie końcowych wyników poświadczających ich pomyślne przejście. Owe etapy są nierozdzielnie ze sobą związane, ponieważ uczestnictwo w egzaminach pozwala ocenić zdobycie przez studenta umiejętności i wiedzy przekazywanych w ramach prowadzonych kursów.

Tymczasem ponieważ student może dowiedzieć się o pomyślnym przejściu kształcenia dopiero po zakończeniu wszystkich egzaminów i po udostępnieniu przez placówkę edukacyjną wyników tych egzaminów, to właśnie od tego momentu, w którym znane są końcowe wyniki, należy uznać, że

student nie pobiera już kształcenia w rozumieniu art. 2 ust. 3 lit. b) załącznika VII do regulaminu pracowniczego.

Tym samym, dziecko w wieku od 18 do 26 lat, które odbywa kształcenie szkolne lub zawodowe, pozostaje na utrzymaniu urzędnika nie do chwili, w której to dziecko przystąpi do ostatniego egzaminu, lecz do chwili, w której końcowe wyniki zostaną udostępnione przez placówkę edukacyjną.

W tym kontekście urzędnik powinien wobec tego poinformować administrację o zakończeniu nauki przez dziecko, powiadamiając ją niezwłocznie o dacie, w której placówka edukacyjna udostępniła końcowe wyniki, tak aby administracja mogła niezwłocznie wstrzymać wypłatę tego dodatku.

Co się tyczy przewidzianej w art. 3 ust. 1 załącznika VII do regulaminu pracowniczego przesłanki uczęszczania do szkoły na cele przyznania dodatku edukacyjnego, Sąd zastosował do analizy tej przesłanki swoje rozważania w przedmiocie dodatku na dziecko pozostające na utrzymaniu.

Wynika z tego, że należy przyjąć, iż od momentu, w którym placówka edukacyjna udostępniła wyniki końcowe, dziecko urzędnika nie uczęszcza już regularnie i w pełnym wymiarze czasu do placówki edukacyjnej w rozumieniu art. 3 ust. 1 załącznika VII do regulaminu pracowniczego.

Wyrok z dnia 26 czerwca 2024 r., Paraskevaidis/Rada i Komisja (T-698/21, [EU:T:2024:425](#))

Służba publiczna – Urzędnicy – Wynagrodzenie – Dodatki rodzinne – Dodatek edukacyjny – Odmowa przyznania – Artykuł 3 ust. 1 załącznika VII do regulaminu pracowniczego – Szkolenie zawodowe – Szkolnictwo wyższe – Delegowanie uprawnień – Ponowne przejęcie przekazanych uprawnień – Właściwy organ powołujący

Sąd, orzekając w składzie powiększonym w przedmiocie skargi wniesionej przez urzędnika Rady Unii Europejskiej, stwierdził nieważność decyzji wydanej przez tę instytucję w zakresie, w jakim odmówiła ona przyznania skarżącemu dodatku edukacyjnego ze względu na to, że programu szkoleń, w którym uczestniczyła jego córka, nie można uznać za wchodzący w zakres „szkolnictwa wyższego” w rozumieniu art. 3 ust. 1 załącznika VII do Regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej (zwanego dalej „regulaminem pracowniczym”). W ramach postępowania w przedmiocie tej skargi zadaniem Sądu było ustalenie, który organ jest właściwy i który akt jest aktem niekorzystnym, gdy instytucja ponownie przejmuje, w trakcie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi i w indywidualnym przypadku, uprawnienia przekazane innej instytucji. Sąd wypowiedział się również w kwestii, czy art. 3 ust. 1 załącznika VII do regulaminu pracowniczego należy interpretować w ten sposób, że pozwala on na przyznanie dodatku edukacyjnego, w sytuacji gdy odbywane szkolenie ma charakter szkolenia zawodowego.

Decyzją z dnia 13 maja 2019 r.⁶¹² Rada powierzyła Urzędowi Administracji i Wypłacania Należności Indywidualnych (PMO) Komisji wykonywanie uprawnień dotyczących przyznawania dodatków edukacyjnych i zarządzania nimi. Zgodnie z art. 1 ust. 2 tej decyzji PMO zrzeka się na rzecz Rady wykonywania przekazanych mu uprawnień, jeżeli w indywidualnym przypadku organ powołujący Rady tego zażąda.

W niniejszej sprawie między listopadem 2019 r. a sierpniem 2020 r. córka skarżącego uczestniczyła w programie szkoleń z dziedziny psychopedagogiki. Na mocy art. 3 załącznika VII do regulaminu pracowniczego przez okres trwania tych szkoleń skarżącemu wypłacano dodatek edukacyjny. W lutym 2021 r. PMO doręczyło skarżącemu decyzję, w której odmówiono mu prawa do dodatku edukacyjnego

⁶¹² Decyzja Rady (UE) 2019/792 z dnia 13 maja 2019 r. w sprawie powierzenia Komisji Europejskiej – Urzędowi Administracji i Wypłacania Należności Indywidualnych (PMO) – wykonywania niektórych uprawnień przyznanych organowi powołującemu i organowi właściwemu do zawierania umów o pracę (Dz.U. 2019, L 129, s. 3).

ze względu na to, że rozpatrywany program szkoleń nie wchodzi w zakres szkolnictwa wyższego. W związku z tym kwoty, które wypłacono skarżącemu tytułem dodatku edukacyjnego, powinny zostać przez niego zwrócone.

W następstwie złożenia przez skarżącego wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy PMO powtórzyło swoją decyzję. Skarżący złożył Radzie zażalenie na decyzje wydane przez PMO. Złożył on również, w tym samym brzmieniu, zażalenie Komisji. Rada, informując jednocześnie skarżącego o ponownym przejęciu przekazanych uprawnień, wydała decyzję o oddaleniu zażalenia.

Ocena Sądu

Na wstępie Sąd stwierdził, że Rada, ponownie zbadawszy sytuację skarżącego, zupełnie zmieniła w decyzji w sprawie zażalenia uzasadnienie zawarte w decyzjach wydanych przez PMO. Rzeczona decyzja ma zatem treść niezależną oraz odmienny zakres od decyzji wydanych przez PMO i nie można jej uznać za wyłącznie potwierdzającą owe decyzje. Tym samym decyzja w sprawie zażalenia wstąpiła w miejsce decyzji wydanych przez PMO i w niniejszej sprawie stanowi akt niekorzystny.

Co się tyczy właściwości Rady do ponownego przejęcia przekazanych uprawnień w indywidualnym przypadku, Sąd wskazał, po pierwsze, że prawodawca nie wykluczył wyraźnie w regulaminie pracowniczym możliwości takiego ponownego przejęcia. Po drugie, zasada pewności prawa, która leży u źródła formalnego charakteru czynności delegowania kompetencji, wymaga, aby organ delegujący wydał uprzednio wyraźny akt, na mocy którego odzyska delegowaną kompetencję. Zatem skoro w przypadku delegowania kompetencji konieczne jest wydanie wyraźnego aktu przekazującego dane uprawnienie, ponowne przejęcie przekazanych uprawnień musi również nastąpić w drodze wydania wyraźnego aktu. Ponadto zasada dobrej administracji wymaga między innymi, aby podział kompetencji w sprawach zarządzania personelem został jasno określony i należycie podany do wiadomości.

W niniejszej sprawie ponowne przejęcie przekazanych uprawnień było zgodne z wymogami wynikającymi z zasady pewności prawa. Po pierwsze bowiem, art. 1 ust. 2 decyzji 2019/792 upoważnia wyraźnie Radę do ponownego przejęcia przekazanych uprawnień, właśnie w przypadkach indywidualnych i w następstwie złożenia zażalenia. Po drugie, rzeczona decyzja została należycie opublikowana w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Po trzecie, Rada wykonała swoje kompetencje dopiero w następstwie uprzedniego wydania wyraźnego aktu, w którym zwróciła się do PMO z żądaniem, aby zrzekło się w niniejszym przypadku wykonywania przekazanych mu uprawnień, które to żądanie organ ten uwzględnił. Chociaż informacja o ponownym przejęciu przekazanych uprawnień została przekazana skarżącemu dopiero na etapie decyzji o oddaleniu zażalenia, to jednak skarżący nie został poszkodowany, ponieważ złożył również zażalenie Komisji.

W tych okolicznościach fakt, że art. 90c regulaminu pracowniczego wskazuje, iż wnioski i zażalenia dotyczące przekazanych uprawnień składa się do organu powołującego, któremu powierzono wykonywanie tych uprawnień, nie może być utożsamiany w szczególności z prawnym zakazem ponownego przejęcia takich uprawnień przez pierwotnego ich posiadacza – niezależnie od tego, czy przejęcie to byłoby całkowite, czy indywidualne. Nie można ponadto uznać, że wspomniany przepis zakazuje ponownego przejęcia przekazanych uprawnień w trakcie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, biorąc pod uwagę w szczególności rozwojowy charakter tego postępowania.

Jeśli chodzi o zawodowy charakter szkolenia, Sąd stwierdził, że nie ma on wpływu na przyznanie dodatku edukacyjnego zgodnie z art. 3 ust. 1 załącznika VII do regulaminu pracowniczego, o ile szkolenie jest prowadzone przez szkołę lub uczelnię.

Przepis ten stawia bowiem w szczególności trzy warunki przyznania dodatku edukacyjnego, a mianowicie: po pierwsze – uczęszczanie do szkoły podstawowej lub średniej bądź uczelni wyższej,

po drugie – regularny charakter tego uczęszczania, a po trzecie – okoliczność, by uczęszczanie to odbywało się w pełnym wymiarze godzin.

Zatem jeżeli prawodawca nie wspomniał o charakterze szkolenia prowadzonego przez uczelnię wyższą w ramach art. 3 ust. 1 załącznika VII do regulaminu pracowniczego, podczas gdy uczynił to w ramach art. 2 ust. 3 lit. b) tego samego załącznika, to ani do organu powołującego danej instytucji, ani do Sądu nie należy uznawanie tego charakteru za warunek dodatkowy.

Tak więc rozróżnienie między kształceniem a szkoleniem zawodowym, widniejące w art. 2 ust. 3 lit. b) załącznika VII do regulaminu pracowniczego, niewątpliwie pozwala wykluczyć wypłatę dodatku edukacyjnego przewidzianego w art. 3 ust. 1 rzeczonoego załącznika, jeżeli dziecko pozostające na utrzymaniu bierze udział w szkoleniu zawodowym niepowiązanym w żaden sposób ze szkołą lub uczelnią. Natomiast rozróżnienie to nie stoi na przeszkodzie wypłacie dodatku edukacyjnego, jeżeli dziecko pozostające na utrzymaniu bierze udział w szkoleniu zawodowym prowadzonym przez szkołę lub uczelnię, do której uczęszcza ono regularnie w pełnym wymiarze godzin.

3. Status informatora

Wyrok z dnia 11 września 2024 r., TU/Parlament (T-793/22, [EU:T:2024:614](#))

Służba publiczna – Akredytowani asystenci parlamentarni – Zakończenie służby – Umowa na czas określony – Nieprzedłużenie – Status informatora – Artykuły 22a–22c regulaminu pracowniczego – Środki ochrony – Poufność – Krzywda

Sąd uwzględnił w części skargę wniesioną przez TU, byłego akredytowanego asystenta parlamentarnego (zwanego dalej „AAP”) w Parlamencie Europejskim, orzekając w izbie w składzie powiększonym w przedmiocie nowego zagadnienia dotyczącego należnej ze strony tej instytucji ochrony AAP ze względu na jego status pracownika sygnalizującego nadużycia.

Skarżący został zatrudniony w charakterze AAP ugrupowania posłów w celu wspierania jego posłanki, na okres od sierpnia 2019 r. do lutego 2022 r. W lipcu 2021 r. złożył on wniosek o udzielenie wsparcia i ochrony na podstawie art. 24 Regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej (zwanego dalej „regulaminem pracowniczym”) w związku ze stanowiącymi mobbing czynami owej posłanki, których miał być obiektem. W wiadomości poczty elektronicznej skarżący wskazał również, że pragnie chronić interesy finansowe Unii, przedstawiając w tym wniosku informacje dotyczące nieprawidłowości finansowych, których miała dopuścić się ta posłanka. Poza tym zgłosił on owe nieprawidłowości Europejskiemu Urzędowi ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF).

W tym samym miesiącu Parlament przyjął środek ochrony tymczasowej polegający na powierzeniu skarżącego przewodniczącemu delegatury, będącemu także członkiem ugrupowania, do którego należała posłanka. Następnie, w wyniku podnoszonych działań odwetowych ze strony dyrekcji delegatury skarżący został na swój wniosek zwolniony z wykonywania obowiązków przy delegaturze do końca okresu, na jaki została zawarta jego umowa.

Skarżący wystąpił także z wnioskiem o przeniesienie go na jakiekolwiek inne stanowisko w Parlamencie i o rozważenie przedłużenia z nim umowy w celu umożliwienia mu współpracy z tą instytucją i z OLAF-em w zakresie będących w toku dochodzeń, przy jednoczesnym zapewnieniu mu pełnej ochrony. Wreszcie złożył kilka wniosków o przedłużenie z nim umowy.

Ponieważ te wnioski nie zostały uwzględnione, skarżący wystąpił do Sądu ze skargą o, po pierwsze, stwierdzenie nieważności decyzji Parlamentu o nieprzedłużeniu jego umowy AAP oraz dorozumianej

decyzji odmawiającej przyznania mu statusu informatora i przyjęcia innych środków ochrony, uzupełniających w stosunku do środka polegającego na zwolnieniu go z wykonywania obowiązków, a po drugie, o naprawienie poniesionej przez niego szkody.

Ocena Sądu

Tytułem wstępu Sąd stwierdził, że Parlament nie miał obowiązku przyjęcia decyzji uznającej, że skarżącemu przysługiwał status informatora. Ochrona przewidziana w art. 22a ust. 3 regulaminu pracowniczego jest bowiem przyznawana urzędnikom, którzy przekazali informacje o faktach wzbudzających podejrzenia co do istnienia nielegalnej działalności, bez żadnej formalności, przez sam fakt przekazania rzeczonych informacji.

Stwierdzenie to pozostaje bez uszczerbku dla konieczności poszanowania przez Parlament praw skarżącego wynikających z przysługującego mu statusu informatora.

W tym względzie, po pierwsze, niezależnie od obowiązków OLAF-u w zakresie informowania skarżącego, na Parlamencie, będącym organem właściwym do zapewnienia ochrony pracownikom instytucji, którzy ujawniają, zgodnie z art. 22a i 22b regulaminu pracowniczego, poważne naruszenia, również spoczywa – w sytuacji, gdy powiadomiono go o faktach, o których mowa w art. 22a regulaminu pracowniczego – w pierwszej kolejności, obowiązek potwierdzenia otrzymania tego doniesienia, a następnie, w drugiej kolejności, powiadomienia skarżącego, zgodnie ze spoczywającym na tej instytucji obowiązkiem dbałości i przepisami wewnętrznymi dotyczącymi wykonywania art. 22c regulaminu pracowniczego, o działaniach podjętych w następstwie tych powiadomień.

Po drugie, jeśli chodzi o ciężar dowodu co do wystarczającego charakteru środków ochrony w sytuacji takiej jak będąca przedmiotem rozpoznawanej sprawy, w której skarżący przedstawia wiarygodne poszlaki świadczące o tym, że poniósł szkodę w następstwie przyjęcia środka polegającego na przeniesieniu i w której doniesienia o podnoszonych działaniach odwetowych podejmowanych przez dyrekcję delegatury są ponadto nadal rozpatrywane, to do Parlamentu należy wykazanie, że wypełnił on – przyjmując w tym celu wystarczające środki – spoczywający na nim obowiązek zapewnienia ochrony informatora.

W sytuacji bowiem gdy instytucja jest zobowiązana do wdrożenia przepisów przewidzianych w art. 22a–22c regulaminu pracowniczego, które mają na celu w szczególności zapewnienie ochrony informatorów przed ewentualnymi działaniami odwetowymi, instytucja ta nie może ustanowić przepisów zapewniających ochronę bardziej ograniczoną niż zapewniona przez przepisy, które zostały specjalnie przyjęte w tym względzie przez prawodawcę Unii w zakresie ochrony informatorów przez państwa członkowskie⁶¹³.

Po trzecie, jeśli chodzi o zakres spoczywającego na instytucji obowiązku ochrony informatorów, Sąd zauważył, że z art. 22a ust. 3 regulaminu pracowniczego wynika, że instytucja musi przyjąć wszelkie środki konieczne do zapewnienia informatorom zrównoważonej i skutecznej ochrony przed wszelkimi formami działań odwetowych, w tym groźbami i próbami podejmowania takich działań.

Prawdą jest, że wobec braku wyraźnego wniosku ze strony jednego lub większej liczby posłów ugrupowania, Parlament nie miał możliwości przedłużenia ze skarżącym umowy AAP. Inicjatywa przedłużenia umowy AAP należy bowiem wyłącznie do jednego lub większej liczby posłów, którym nie można narzucić współpracy lub kontynuowania współpracy z AAP, których sami sobie dobrali. AAP pozostaje z jednym lub większą liczbą posłów, których wspiera, w stosunku pracy charakteryzującym się istnieniem więzi zaufania.

⁶¹³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1937 z dnia 23 października 2019 r. w sprawie ochrony osób zgłaszających naruszenia prawa Unii (Dz.U. 2019, L 305, s. 17).

Podobnie obowiązek dbałości nie może oznaczać, że Parlament, z naruszeniem zasady zawartej w art. 21 statutu posła, zgodnie z którą posłowie sami sobie dobierają swoich osobistych współpracowników, przedłuży umowę z AAP, nawet jeśli ten uzyskał status informatora.

Niemniej, stwierdzenie to pozostaje bez uszczerbku dla spoczywającego na Parlamencie obowiązku podjęcia wszelkich środków niezbędnych do zapewnienia skarżącemu zrównoważonej i skutecznej ochrony przed wszelkimi formami działań odwetowych.

Sąd uznał w tym względzie, że Parlament, ograniczając się do poinformowania skarżącego, iż środek polegający na zwolnieniu jest jedynym możliwym środkiem ochrony, nie wykazał, że przyjął wszelkie niezbędne środki w celu upewnienia się, że skarżący – zgodnie z art. 22a ust. 3 regulaminu pracowniczego – nie poniósł żadnych negatywnych skutków ze strony instytucji wynikających z jego statusu informatora. Uwzględniając przysługujący skarżącemu status informatora oraz na podstawie art. 22a ust. 3 regulaminu pracowniczego, Parlament powinien był – oprócz przyjęcia środka polegającego na zwolnieniu – udzielić mu wsparcia, starając się pomóc mu w znalezieniu rozwiązania.

Poza tym, ograniczając się do poinformowania skarżącego, że poza zwolnieniem go z wykonywania obowiązków, żaden inny środek nie był możliwy do przyjęcia w celu zapewnienia mu ochrony z tytułu jego statusu informatora oraz że przedłużenie z nim umowy nie było środkiem możliwym do przyjęcia z tego tytułu, Parlament nie wykazał, że udzielił skarżącemu porady i wsparcia, których powinien był mu udzielić.

Wreszcie informując przewodniczącego delegatury, że skarżący zostanie zwolniony z wykonywania u niego obowiązków ze względu na jego wniosek o udzielenie wsparcia, ale także ze względu na jego status informatora, bez uzyskania zgody skarżącego na ujawnienie jego statusu, Parlament naruszył spoczywający na nim obowiązek zachowania poufności i ochrony tożsamości skarżącego jako informatora.

W konsekwencji Sąd stwierdził istnienie krzywdy, której nie można naprawić poprzez samo stwierdzenie nieważności dorozumianej decyzji w zakresie, w jakim na mocy tej ostatniej Parlament odmówił przyznania mu, w odpowiedzi na jego wniosek, środka ochrony innego niż środek polegający na zwolnieniu. Wobec powyższego Sąd stwierdził nieważność wspomnianej decyzji, uwzględnił częściowo żądania odszkodowawcze, przyznając skarżącemu kwotę 10 000 EUR, zaś w pozostałym zakresie skargę oddalił.

XVII. Wnioski w przedmiocie środków tymczasowych

Postanowienie z dnia 9 lutego 2024 r., Bytedance/Komisja (T-1077/23 R, [EU:T:2024:94](#))

Postępowanie w przedmiocie środków tymczasowych – Usługi cyfrowe – Rozporządzenie (UE) 2022/1925 – Wskazanie strażnika dostępu – Wniosek o zawieszenie wykonania – Brak pilnego charakteru

Prezes Sądu oddalił wniosek Bytedance Ltd o zastosowanie środków tymczasowych w celu zawieszenia wykonania decyzji, na mocy której Komisja wyznaczyła ją jako strażnika dostępu w rozumieniu aktu o rynkach cyfrowych⁶¹⁴ (zwanego dalej „DMA”), ze względu na brak dowodu spełnienia przesłanki pilnego charakteru sprawy.

Bytedance jest spółką holdingową nieprowadzącą działalności operacyjnej założoną w Chinach w 2012 r., która za pośrednictwem lokalnych spółek zależnych udostępnia platformę rozrywkową TikTok. Decyzją z dnia 5 września 2023 r.⁶¹⁵ Komisja Europejska wyznaczyła ją jako strażnika dostępu w rozumieniu art. 3 ust. 1 DMA.

Decyzja ta była przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności wniesionej przez Bytedance do Sądu. W odrębnym piśmie Bytedance wniosła do Sądu wniosek o zastosowanie środków tymczasowych, domagając się w istocie zawieszenia wykonania zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim nakłada ona na Bytedance obowiązki strażników dostępu na podstawie DMA.

Ocena prezesa Sądu

Na wstępie prezes Sądu przypomniał, że sędzia orzekający w przedmiocie środków tymczasowych może zawiesić wykonanie aktu i zastosować inne środki tymczasowe, jeśli z faktycznego i prawnego punktu widzenia uprawdopodobniono konieczność zastosowania takich środków (*fumus boni iuris*) i wykazano ich pilny charakter. Ponieważ przesłanki te mają charakter kumulatywny, prezes Sądu w pierwszej kolejności zbadał, czy w niniejszej sprawie została spełniona przesłanka pilnego charakteru.

Ogólnie rzecz biorąc przesłankę dotyczącą pilnego charakteru należy oceniać pod względem konieczności wydania tymczasowego orzeczenia w celu uniknięcia wystąpienia poważnej i nieodwracalnej szkody dla strony, która domaga się tymczasowej ochrony.

W celu wykazania poważnego i nieodwracalnego charakteru podnoszonej szkody Bytedance argumentowała zasadniczo, że w braku zawieszenia wykonania decyzji wyznaczającej ją jako strażnika dostępu będzie ona zobowiązana do wypełnienia obowiązków określonych w szczególności w art. 5, 6 i 15 DMA w terminie sześciu miesięcy od jej wyznaczenia, co doprowadziłoby do nieodwracalnego naruszenia poufności i nieodwracalnych zmian na rynku.

Jeśli chodzi, po pierwsze, o rzekome nieodwracalne naruszenie poufności, Bytedance argumentowała, że natychmiastowe wykonanie obowiązków określonych w art. 15 DMA mogłoby doprowadzić do ujawnienia wysoce strategicznych informacji dotyczących praktyk profilowania użytkowników TikToka, które w przeciwnym razie nie byłyby publiczne i które umożliwiłyby konkurentom TikToka i innym

⁶¹⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/1925 z dnia 14 września 2022 r. w sprawie kontestowalnych i uczciwych rynków w sektorze cyfrowym oraz zmiany dyrektyw (UE) 2019/1937 i (UE) 2020/1828 (akt o rynkach cyfrowych) (Dz.U. 2022, L 265, s. 1).

⁶¹⁵ Decyzja Komisji C(2023) 6102 final z dnia 5 września 2023 r. wskazująca ByteDance jako strażnika dostępu zgodnie z art. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/1925 z dnia 14 września 2022 r. w sprawie kontestowalnych i uczciwych rynków w sektorze cyfrowym oraz zmiany dyrektyw (UE) 2019/1937 i (UE) 2020/1828 (aktu o rynkach cyfrowych) (Dz.U. 2022, L 265, s. 1).

osobom trzecim uzyskanie informacji o strategiach handlowych TikToka w sposób, który znacząco zaszkodziłby jego działalności.

W tym względzie prezes Sądu zauważył jednak, że Bytedance ogranicza się do twierdzenia, iż sporne informacje należy uznać za poufne do celów stwierdzenia pilnego charakteru sprawy, nie wykazując przy tym, że takie twierdzenie spełnia przesłankę *fumus boni iuris*.

W tym kontekście prezes Sądu wskazał również, że o ile art. 15 ust. 1 DMA nakłada na strażnika dostępu obowiązek przekazania Komisji i, pośrednio, Europejskiej Radzie Ochrony Danych (EROD) poddanego niezależnemu audytowi opisu technik profilowania konsumentów, z których korzysta w odniesieniu do lub w ramach świadczonych przez siebie podstawowych usług platformowych, o tyle przepis ten nie nakłada obowiązku opublikowania tego opisu.

W szczególności art. 15 ust. 3 DMA ogranicza się do wymagania od strażnika dostępu udostępnienia publicznie „podsumowania” opisu poddanego audytowi, sporządzonego przez samego strażnika dostępu, który może „uwzględniać konieczność zachowania swoich tajemnic handlowych”. W tym ostatnim względzie ostateczny wzór zawiadomienia na podstawie art. 15 DMA wyraźnie stanowi, że jawne podsumowanie, o którym mowa w art. 15 ust. 3 DMA pozwala strażnikowi dostępu, w stosownych przypadkach, na podsumowanie i pominięcie informacji w opisie, w szczególności w celu uwzględnienia konieczności zachowania tajemnic handlowych lub innych informacji poufnych.

Ponadto Bytedance nie wykazała zgodnie z wymaganym standardem prawnym, że domniemane ryzyko ujawnienia informacji poufnych spowodowałoby poważną i nieodwracalną szkodę lub że domniemana poważna i nieodwracalna szkoda była prawdopodobna lub nieuchronna, zgodnie z wymogami orzecznictwa.

Po drugie, w odniesieniu do podnoszonych nieodwracalnych zmian na rynku, Bytedance twierdziła, że art. 5 i 6 DMA uniemożliwiłyby jej wykorzystanie platformy TikTok do wprowadzania innowacji i oferowania nowych funkcji i produktów. W szczególności Bytedance podkreśliła negatywne konsekwencje wynikające z ograniczeń dotyczących łączenia i wykorzystywania w ramach innych usług danych osobowych, określonych w art. 5 ust. 2 DMA.

W tym względzie prezes Sądu stwierdził jednak, że szkoda, na którą powołuje się Bytedance, jest z jednej strony czysto hipotetyczna, a z drugiej strony ma charakter finansowy.

W tej ostatniej kwestii prezes Sądu przypominał, że szkoda o charakterze majątkowym nie może, poza wyjątkowymi okolicznościami, zostać uznana za nieodwracalną lub trudną do naprawienia, ponieważ odszkodowanie majątkowe jest co do zasady w stanie przywrócić sytuację poszkodowanego do stanu sprzed wystąpienia szkody.

W niniejszej sprawie Bytedance nie twierdziła, a tym bardziej nie wykazała, że szkoda finansowa, która może ponieść, jest poważna i nieodwracalna. Domniemana szkoda, jeśli zostanie stwierdzona, mogłaby bowiem być przedmiotem powództwa o odszkodowanie, które Bytedance mogłaby wytoczyć, gdyby wygrała sprawę w postępowaniu głównym.

Wreszcie prezes Sądu podkreślił, że w zakresie, w jakim podnoszona przez Bytedance szkoda ma charakter majątkowy, Bytedance mogła złożyć, zgodnie z art. 9 ust. 1 DMA, wniosek o zawieszenie obowiązków określonych w art. 5 ust. 2 lit. b) i c) tego rozporządzenia, wykazując, że przestrzeganie tych obowiązków zagroziłoby, ze względu na wyjątkowe okoliczności pozostające poza jej kontrolą, rentowności jej działalności w Unii. Jednakże, jak potwierdziła Komisja, od czasu doręczenia skarżącej zaskarżonej decyzji do chwili obecnej nie otrzymała ona żadnego wniosku w tym przedmiocie.

W świetle powyższego prezes Sądu oddalił wniosek o zastosowanie środków tymczasowych, ponieważ Bytedance nie była w stanie wykazać, że spełniony został warunek pilnego charakteru, bez potrzeby orzekania w przedmiocie *fumus boni iuris* lub wyważenia interesów.

**Postanowienie z dnia 13 czerwca 2024 r., Vivendi/Komisja (T-1097/23 R-RENV,
[EU:T:2024:381](#))⁶¹⁶**

Postępowanie w przedmiocie środków tymczasowych – Konkurencja – Koncentracje – Żądanie informacji – Artykuł 11 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 139/2004 – Wniosek o zastosowanie środków tymczasowych – Fumus boni iuris – Wyważenie interesów

**Postanowienie z dnia 13 czerwca 2024 r., Lagardère/Komisja (T-1119/23 R-RENV,
[EU:T:2024:382](#))**

Postępowanie w przedmiocie środków tymczasowych – Konkurencja – Koncentracje – Żądanie informacji – Artykuł 11 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 139/2004 – Wniosek o zastosowanie środków tymczasowych – Fumus boni iuris – Wyważenie interesów

W sprawie skierowanej do ponownego rozpoznania prezes Sądu uwzględnił wnioski o zastosowanie środków tymczasowych wniesione przez Vivendi SE i Lagardère SA w przedmiocie żądania informacji skierowanego przez Komisję Europejską w związku z koncentracją.

Lagardère i Vivendi (zwane dalej łącznie „skarżącymi”) są spółkami dominującymi francuskich grup działających w sektorze mediów. W 2023 r. Komisja zezwoliła na koncentrację polegającą na przejęciu wyłącznej kontroli nad Lagardère przez Vivendi, pod warunkiem przestrzegania zobowiązań podjętych przez tę ostatnią. Podejrzewając jednak potencjalne przedwczesne wprowadzenie w życie koncentracji, Komisja wszczęła formalne dochodzenie w tym zakresie i skierowała do skarżących żądania informacji w drodze dwóch decyzji z dnia 19 września 2023 r. (zwanymi dalej „zaskarżonymi decyzjami”)⁶¹⁷.

Obydwie skarżące wystąpiły do Sądu o stwierdzenie nieważności zaskarżonych decyzji. Złożyły one również dwa wnioski o zastosowanie środków tymczasowych, wnosząc z jednej strony o zawieszenie wykonania wspomnianych decyzji, a z drugiej strony o nakazanie, tytułem zabezpieczenia, zachowania wszystkich dokumentów, których one dotyczą.

Postanowieniem z dnia 19 stycznia 2024 r.⁶¹⁸ prezes Sądu oddalił wnioski o zastosowanie środków tymczasowych. W dniu 24 stycznia 2024 r. Komisja przedłużyła terminy określone w zaskarżonych decyzjach i nałożyła karę pieniężną za przedłużone terminy. Następnie skarżące przedstawiły Komisji część dokumentów spełniających kryteria określone w zaskarżonych decyzjach.

Postanowieniami z dnia 11 kwietnia 2024 r.⁶¹⁹ wiceprezes Trybunału uchylił postanowienia z dnia 19 stycznia 2024 r., o których mowa powyżej. Ponadto, rozstrzygając ostatecznie w przedmiocie przesłanki pilnego charakteru, stwierdził, że przesłanka ta została spełniona, i przekazał sprawę Sądowi do ponownego rozpoznania w celu wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie przesłanki fumus boni iuris oraz, w stosownych przypadkach, w celu wyważenia wchodzących w grę interesów.

⁶¹⁶ Streszczenie wspólne dla spraw: **Vivendi/Komisja** (T-1097/23 R-RENV) i **Lagardère/Komisja** (T-1119/23 R-RENV).

⁶¹⁷ Decyzje Komisji C(2023) 6428 final i C(2023) 6429 final z dnia 19 września 2023 r. dotyczące postępowania na podstawie art. 11 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 139/2004 (sprawa M.11184 – Vivendi/Lagardère), zmienione decyzjami Komisji C(2023) 7463 final i C(2023) 7464 final z dnia 27 października 2023 r.

⁶¹⁸ Postanowienia z dnia 19 stycznia 2024 r., Vivendi/Komisja (T-1097/23 R, niepublikowane, [EU:T:2024:15](#)) i Lagardère/Komisja (T-1119/23 R, niepublikowane, [EU:T:2024:16](#)).

⁶¹⁹ Postanowienia z dnia 11 kwietnia 2024 r., Lagardère/Komisja [C-89/24 P(R), niepublikowane, [EU:C:2024:312](#)] i Vivendi/Komisja [C-90/24 P(R), niepublikowane, [EU:C:2024:318](#)].

Ocena wiceprezesa Sądu

Wiceprezes Sądu w pierwszej kolejności zbadał, czy utrzymany jest interes prawny skarżących i orzekł, że w odniesieniu do Lagardère nie ma już potrzeby orzekania w przedmiocie wniosku o zastosowanie środków tymczasowych w zakresie, w jakim dotyczył on dokumentów już dostarczonych Komisji w wykonaniu zaskarżonej decyzji w jej sprawie. Poważna i nieodwracalna szkoda wskazana przez wiceprezesa Trybunału w jego postanowieniu⁶²⁰ wynikała bowiem ze zgromadzenia i przekazania przez skarżącą spornych dokumentów, a nie z dostępu do tych dokumentów przez pracowników i urzędników Komisji lub ich wykorzystania. Lagardère zachowała jednak interes prawny we wszczęciu postępowania w odniesieniu do wszelkich dokumentów, które nie zostały jeszcze przekazane Komisji.

W odniesieniu do Vivendi poważna i nieodwracalna szkoda zidentyfikowana ostatecznie przez wiceprezesa Trybunału⁶²¹ wynikała w szczególności z faktu, że dane osobowe, które miały być gromadzone i przekazywane Komisji na podstawie zaskarżonej decyzji, umożliwiają wyciągnięcie precyzyjnych wniosków na temat życia prywatnego zainteresowanych osób. Ponieważ na dokumenty dostarczone Komisji na podstawie zaskarżonej decyzji została nałożona blokada na potrzeby postępowania, a Komisja nie miała do nich uprzednio dostępu, Vivendi ma interes prawny w dochodzeniu zawieszenia tej decyzji w odniesieniu do wszystkich dokumentów, o których w niej mowa.

Co do istoty, wiceprezes Sądu rozpoczął od zbadania przesłanki *fumus boni iuris* i uznał, że została ona spełniona w odniesieniu do obu skarżących.

Jeśli chodzi o Lagardère, uznał on, że zarzuty dotyczące w istocie niemożności wykonania przez nią zaskarżonej decyzji bez narażania się na odpowiedzialność nie wydają się na pierwszy rzut oka pozbawione poważnych podstaw. Aby w pełni wykonać tę decyzję, Lagardère musiałaby bowiem uzyskać dostęp do korespondencji niektórych swoich pracowników i przedstawicieli, mimo że nie jest organem publicznym, a prawo francuskie nie przyznaje jej wyraźnie takiego uprawnienia. Tym samym byłaby zmuszona do zachowań, które mogłyby narazić ją na odpowiedzialność karną.

W odniesieniu do Vivendi wiceprezes Sądu uznał, że zarzut naruszenia prawa do życia prywatnego⁶²² nie wydaje się *prima facie* pozbawiony poważnych podstaw. W tym względzie zauważył on w szczególności, że biorąc pod uwagę bardzo szeroki zakres obowiązków nałożonych na Vivendi zaskarżoną decyzją, jest bardzo prawdopodobne, że duża liczba dokumentów, które należałoby przekazać Komisji, nie będzie należała do sfery zawodowej i może dostarczyć informacji na temat życia prywatnego zainteresowanych osób. Tymczasem sporna decyzja nie zawiera żadnego mechanizmu mającego na celu zapobieżenie, w sposób ogólny, gromadzeniu i przekazywaniu Komisji dokumentów związanych z życiem prywatnym zainteresowanych osób lub zapewnienie gwarancji w zakresie przetwarzania takich dokumentów.

Następnie wiceprezes Sądu dokonał wyważenia interesów i stwierdził, że interes publiczny polegający na zachowaniu skuteczności unijnych reguł konkurencji powinien ustąpić przed interesem broniącym przez każdą ze skarżących, ponieważ oddalenie odpowiednich wniosków o zastosowanie środków tymczasowych pozbawiłoby skuteczności (*effet utile*) wyrok stwierdzający nieważność.

W niniejszej sprawie interes Lagardère polegający na uniknięciu poważnej i nieodwracalnej szkody, która mogłaby wynikać z faktu, że w celu zastosowania się do zaskarżonej decyzji byłaby ona

⁶²⁰ Postanowienie z dnia 11 kwietnia 2024 r., Lagardère/Komisja [C-89/24 P(R), niepublikowane, [EU:C:2024:312](#)].

⁶²¹ Postanowienie z dnia 11 kwietnia 2024 r., Vivendi/Komisja [C-90/24 P(R), niepublikowane, [EU:C:2024:318](#)].

⁶²² Zagwarantowanego w art. 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.

zobowiązana do podjęcia działań mogących narazić ją na odpowiedzialność karną, powinien przeważać. Oddalenie wniosku o zastosowanie środków tymczasowych zobowiązałoby Lagardère do takiego zachowania, a w konsekwencji do przyczynienia się do powstania poważnej i nieodwracalnej szkody.

Również interes Vivendi w uniknięciu poważnej i nieodwracalnej szkody, która mogłaby wyniknąć z naruszenia prawa do życia prywatnego zainteresowanych osób w wyniku wykonania zaskarżonej decyzji, musi przeważać, ponieważ oddalenie wniosku o zastosowanie środków tymczasowych zobowiązałoby ją do udzielenia żądanych informacji, które nie zostały udzielone, oraz do umożliwienia zapoznania się z tymi, które zostały udzielone, przyczyniając się tym samym do powstania tej szkody.

Ponieważ wszystkie przesłanki zostały spełnione, wiceprezes Sądu uwzględnił wnioski o zawieszenie wykonania zaskarżonych decyzji w odniesieniu do, po pierwsze, dokumentów nieprzekazanych Komisji przez Lagardère, a po drugie, w przypadku Vivendi, dokumentów zawierających dane dotyczące życia prywatnego zainteresowanych osób. Sąd nakazał również stronom podjęcie dodatkowych środków w celu zapewnienia zachowania przedmiotowych dokumentów.

Postanowienie z dnia 12 sierpnia 2024 r., Nuctech Warsaw Company Limited i Nuctech Netherlands/Komisja (T-284/24 R, [EU:T:2024:564](#))

Postępowanie w przedmiocie środków tymczasowych – Subsydia zagraniczne – Kontrole w Unii – Rozporządzenie (UE) 2022/2560 – Wniosek o zawieszenie wykonania – Brak pilnego charakteru – Brak fumus boni iuris – Wyważenie interesów

Prezes Sądu oddalił wniosek o zastosowanie środków tymczasowych złożony przez Nuctech Warsaw Company Limited sp. z o.o. i Nuctech Netherlands BV (zwane dalej „skarżącymi”) w odniesieniu do decyzji Komisji Europejskiej zobowiązującej je do poddania się kontrolom, ponieważ nie zostały spełnione przesłanki zawieszenia wykonania.

Skarżące są spółkami zajmującymi się opracowywaniem, produkcją i dostawą sprzętu do kontroli bezpieczeństwa oraz usługami posprzedażnymi dla takiego sprzętu. Są one w całości własnością Nuctech Hong Kong Co. Ltd, spółki zarejestrowanej w Chinach.

W dniu 16 kwietnia 2024 r. Komisja przyjęła decyzję⁶²³ nakazującą przeprowadzenie kontroli na podstawie art. 14 ust. 3 rozporządzenia 2022/2560 w sprawie subsydiów zagranicznych zakłócających rynek wewnętrzny⁶²⁴.

Na podstawie tej decyzji Komisja przeprowadziła kontrolę w siedzibie skarżących. W tym kontekście Komisja zwróciła się do państw członkowskich o nałożenie wirtualnej blokady na potrzeby postępowania na skrzynki poczty elektronicznej pracowników, których dane są przechowywane na serwerach znajdujących się w Chinach.

Skarżące wniosły skargę do Sądu, domagając się między innymi stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji. Jednocześnie złożyły one wniosek o zastosowanie środków tymczasowych w celu zawieszenia wykonania zaskarżonej decyzji, wszelkich późniejszych aktów lub wniosków Komisji oraz wniosków o nałożenie wirtualnej blokady na potrzeby postępowania.

⁶²³ Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 16 kwietnia 2024 r. nakładająca na przedsiębiorstwo działające w sektorze systemów wykrywania zagrożeń obowiązek poddania się kontroli na podstawie art. 14 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2560 (sprawa FS.100068 – MARE) (zwana dalej „zaskarżoną decyzją”).

⁶²⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2560 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie subsydiów zagranicznych zakłócających rynek wewnętrzny (Dz.U. 2022, L 330, s. 1).

Ocena prezesa Sądu

Na wstępie prezes Sądu przypomniał, że sędzia orzekający w przedmiocie środków tymczasowych może zawiesić wykonanie aktu i zastosować inne środki tymczasowe, jeśli z faktycznego i prawnego punktu widzenia uprawdopodobniono konieczność zastosowania takich środków (*fumus boni iuris*) i wykazano ich pilny charakter, przy czym przesłanki te mają charakter kumulatywny. Sąd orzekający w przedmiocie środków tymczasowych dokonuje także w razie potrzeby wyważenia wchodzących w grę interesów.

W odniesieniu do przesłanki dotyczącej *fumus boni iuris* prezes Sądu zauważył, że wniosek o zastosowanie środków tymczasowych musi być wystarczająco jasny i precyzyjny, aby umożliwić stronie pozwanej przygotowanie uwag, a sądowi orzekającemu w przedmiocie środków tymczasowych wydanie orzeczenia w sprawie wniosku. Ograniczając się do przedstawienia niektórych zarzutów w jednym zdaniu, skarżące nie wywiązały się zaś z cio na nich zadania udowodnienia istnienia *fumus boni iuris* w odniesieniu do tych zarzutów.

Prezes Sądu uznał, że pozostałe podniesione zarzuty nie pozwalają na stwierdzenie istnienia *fumus boni iuris*. W odniesieniu do pierwszego zarzutu prezes Sądu zauważył przede wszystkim, że podejście Komisji polegające na wydawaniu decyzji o kontroli w odniesieniu do przedsiębiorstwa zarejestrowanego poza Unią, lecz prowadzącego działalność w Unii, i przeprowadzaniu kontroli w siedzibie tego przedsiębiorstwa w Unii nie jest nowe. Zgodnie z orzecznictwem mającym zastosowanie do prawa konkurencji, aby uzasadnić jurysdykcję Komisji na podstawie międzynarodowego prawa publicznego, wystarczy bowiem wykazać kwalifikowane skutki praktyki lub jej stosowanie w Unii. Z powyższego wynika, że wbrew zarzutom skarżących Komisja musi być uprawniona do żądania informacji od przedsiębiorstw znajdujących się poza Unią w celu sprawdzenia, czy ich zachowanie narusza prawo Unii i czy może mieć istotny wpływ na rynek wewnętrzny. Jest to tym bardziej prawdziwe w przypadku zakłóceń konkurencji na tym rynku spowodowanych zagranicznymi subsydiami, o których mowa w art. 1 rozporządzenia nr 2022/2560. Jeśli chodzi o przepisy prawa chińskiego przewidujące sankcje karne, skarżące nie wykazały ani że przepisy te mają zastosowanie do żądanych informacji, ani że starały się uzyskać niezbędne zezwolenia na ich przekazanie Komisji. Ponadto skarżące nie zaproponowały żadnego innego sposobu przekazania informacji bez naruszenia prawa chińskiego. W odniesieniu do zarzutu niezgodności z prawem zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim zobowiązuje ona skarżące do naruszenia prawa chińskiego, prezes Sądu wskazał, że ważność tej decyzji i wszelkich środków podjętych na jej podstawie należy oceniać w świetle prawa Unii, a nie prawa chińskiego.

Odnosząc się następnie do przesłanki pilnego charakteru, prezes Sądu przypomniał, że strona wnosząca o udzielenie tymczasowej ochrony powinna wykazać, że nie może czekać na wynik postępowania co do istoty sprawy bez poniesienia poważnej i nieodwracalnej szkody.

W niniejszej sprawie skarżące argumentowały, że dalsze prowadzenie kontroli spowodowałaby z jednej strony szkodę dla ich reputacji, a z drugiej strony dla ich stabilności finansowej.

Jeśli chodzi o naruszenie reputacji, prezes Sądu zauważył, że szkoda wynika z wpływu relacji medialnych z kontroli, a zatem wszelkie podnoszone naruszenie reputacji już istnieje. Celem postępowania w przedmiocie zastosowania środka tymczasowego nie jest zaś uzyskanie odszkodowania za szkodę, która już wystąpiła.

W odniesieniu do zagrożenia dla stabilności finansowej skarżących prezes Sądu przypomniał, że szkoda majątkowa nie może, poza wyjątkowymi okolicznościami, zostać uznana za nieodwracalną. Ponadto sędzia orzekający w przedmiocie środków tymczasowych powinien dysponować konkretnymi i precyzyjnymi wskazówkami wspartymi szczegółowymi i poświadczonymi dowodami z dokumentów,

wykazującymi sytuację, w jakie znajduje się strona domagająca się zastosowania środków tymczasowych.

W niniejszej sprawie skarżące nie wykazały, ani nawet nie twierdziły, iż znalazły się w sytuacji mogącej zagrozić ich stabilności finansowej przed wydaniem rozstrzygnięcia kończącego postępowanie główne. Ponadto twierdzenie skarżących, że zastosowanie się do zaskarżonej decyzji naraziłoby grupę, do której należą, i jej przedstawicieli na ryzyko sankcji karnych w Chinach, zostało odrzucone, ponieważ nie wykazały one, że byłyby zmuszone do zachowania, co do którego można by racjonalnie oczekiwać, że zostaną za nie pociągnięte do odpowiedzialności karnej.

Wreszcie prezes Sądu dokonał wyważenia interesów i uznał, że interes publiczny polegający na zachowaniu skuteczności prawa Unii przeważa nad interesem skarżących polegającym na uniknięciu podnoszonej szkody, która może wynikać z faktu, że byłyby zmuszone, w celu wykonania zaskarżonej decyzji, do zachowania, które może skutkować pociągnięciem ich do odpowiedzialności prawnej, w tym odpowiedzialności karnej.

W tym względzie zauważył on, że decydując się na prowadzenie działalności handlowej na rynku wewnętrznym Unii, skarżące poddały się przepisom Unii regulującym funkcjonowanie tego rynku i nie mogą powoływać się na przepisy państwa trzeciego w celu ich uniknięcia. Z drugiej strony, jeśli chodzi o interesy Komisji, jej zadaniem jest zapewnienie, aby warunki konkurencji na rynku wewnętrznym Unii nie zostały zakłócone. Musi być zatem uprawniona do skutecznego prowadzenia dochodzeń i żądania informacji od wszystkich przedsiębiorstw prowadzących działalność handlową w Unii, niezależnie od tego, czy są one kontrolowane przez podmioty należące do państw członkowskich, czy do państw trzecich.

Postanowienie z dnia 22 listopada 2024 r., UniCredit/EBC (T-324/24 R, [EU:T:2024:858](#))

Postępowanie w przedmiocie środków tymczasowych – Polityka gospodarcza i pieniężna – Nadzór ostrożnościowy nad instytucjami kredytowymi – Rozporządzenie (UE) nr 1024/2013 – Ustalanie wymogów ostrożnościowych – Wniosek o zawieszenie wykonania – Brak pilnego charakteru – Brak fumus boni iuris – Wyważenie interesów

Działając na podstawie art. 278 i 279 TFUE, prezes Sądu oddalił wniosek o zastosowanie środków tymczasowych w celu zawieszenia wykonania decyzji Europejskiego Banku Centralnego (EBC) ustanawiającej wymogi ostrożnościowe mające na celu dalsze ograniczenie ryzyka związanego z działalnością skarżącej, UniCredit SpA, na terytorium Federacji Rosyjskiej.

Skarżąca jest instytucją kredytową stojącą na czele międzynarodowej grupy bankowej, która prowadzi działalność w Rosji za pośrednictwem czterech spółek zależnych, w tym AO UniCredit Bank, które kontroluje w 100 % i które są uwzględnione w skonsolidowanym bilansie skarżącej. Jako istotny podmiot⁶²⁵ podlega ona bezpośredniemu nadzorowi ostrożnościowemu EBC.

W dniu 22 kwietnia 2024 r. EBC wydał zaskarżoną decyzję⁶²⁶, w której nałożył na skarżącą pięć wymogów i wydał zalecenie. Następnie skarżąca przedstawiła plan działania w celu wdrożenia niektórych wymogów nałożonych przez zaskarżoną decyzję. Niemniej jednak podtrzymywała, że nie jest w stanie wdrożyć wszystkich wymogów nałożonych zaskarżoną decyzją ze względu na ograniczenia związane z rosyjskimi ramami prawnymi.

⁶²⁵ W rozumieniu art. 6 ust. 4 rozporządzenia Rady (UE) nr 1024/2013 z dnia 15 października 2013 r. powierzającego Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi (Dz.U. 2013, L 287, s. 63).

⁶²⁶ Na podstawie art. 4 ust. 1 lit. f) i art. 16 ust. 1 lit. c) oraz art. 16 ust. 2 lit. e) i f) rozporządzenia 1024/2013.

Jednocześnie z wniesieniem skargi mającej na celu, tytułem głównym, stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji, skarżąca złożyła wniosek o zastosowanie środków tymczasowych, który, po częściowym wycofaniu, miał na celu zawieszenie wykonania zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim ustanawia ona wymóg dotyczący depozytów oraz wymóg dotyczący płatności w zakresie, w jakim dotyczy płatności w euro, dolarach amerykańskich (USD), juanach chińskich (CNY) i tenge kazachskich (KZT).

Ocena prezesa Sądu

Prezes Sądu przypominał, że kumulatywne przesłanki do tego, by sędzia orzekający w przedmiocie środka tymczasowego mógł zawiesić wykonanie aktu i zastosować inne środki tymczasowe, a mianowicie by z faktycznego i prawnego punktu widzenia uprawdopodobniono konieczność zastosowania takich środków (*fumus boni iuris*) i wykazano ich pilny charakter, w tym znaczeniu, że ich ustanowienie i wywoływanie przez nie skutków przed wydaniem orzeczenia w postępowaniu głównym jest niezbędne w celu uniknięcia poważnej i nieodwracalnej szkody dla interesów strony, która o nie wnosi. Ponadto sędzia orzekający w przedmiocie środków tymczasowych dokonuje także w razie potrzeby wyważenia wchodzących w grę interesów.

W pierwszej kolejności prezes Sądu zbadał na wstępie, wyłącznie na podstawie informacji przedstawionych we wniosku o zastosowanie środków tymczasowych, czy spełniona została przesłanka dotycząca *fumus boni iuris*. W tym względzie Sąd odrzucił wszystkie zarzuty podniesione przez skarżącą w celu wykazania, że zaskarżona decyzja była niezgodna z prawem i orzekł, że nie miało to miejsca w niniejszej sprawie.

W szczególności, po pierwsze, w odniesieniu do zarzutu dotyczącego naruszenia zasady dobrej administracji z powodu nieprzeprowadzenia dochodzenia, prezes Sądu oddalił pierwszą część zarzutu dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia. Stwierdził on, że z zaskarżonej decyzji wynika, iż EBC przeprowadził analizę ryzyka⁶²⁷. Przede wszystkim wskazała ona bowiem, że skarżąca i jej grupa działają w ramach prawnych, które stały się coraz bardziej złożone ze względu na wielość systemów środków ograniczających i sankcji. EBC zidentyfikował również aspekty prawa rosyjskiego, które stwarzają ryzyko dla należytego zarządzania i przestrzegania przepisów. Następnie, w odniesieniu do związku między wymogami nałożonymi na skarżącą a jej ogólnym profilem ryzyka, EBC uznał, że skarżąca nadal napotyka główne przeszkody w kompleksowym zabezpieczeniu przed ryzykiem braku zgodności.

W odniesieniu do argumentu, zgodnie z którym EBC nie mógł zakładać, że skarżąca naruszy system sankcji bez przedstawienia szczegółowych i precyzyjnych dowodów, prezes Sądu zauważył, że EBC wskazał elementy stanu faktycznego dotyczące rosyjskich ram prawnych i problemów z zarządzaniem spółkami zależnymi zwiększające ryzyko niezgodności. Ponadto prezes Sądu przypominał, że analiza ostrożnościowa przeprowadzona przez EBC ma charakter prognostyczny.

Wreszcie, jeśli chodzi o uzasadnienie proporcjonalności zaskarżonych wymogów, prezes Trybunału zauważył, że EBC przedstawił powody, dla których plan działania skarżącej lub nałożenie dodatkowych wymogów kapitałowych i płynnościowych nie byłyby odpowiednie i wystarczające do przeciwdziałania ryzyku.

Prezes Sądu odrzucił również argument oparty na podnoszonym braku dochodzenia. Z treści zaskarżonej decyzji jasno wynika, że EBC sam podkreślił ograniczenia prawne i operacyjne wynikające z rosyjskich ram prawnych. To właśnie te ograniczenia i restrykcje skłoniły EBC do wydania zaskarżonej decyzji, ponieważ utrudniły skarżącej właściwe zarządzanie ryzykiem.

⁶²⁷ W świetle art. 16 ust. 1 lit. c) rozporządzenia 1024/2013.

Prezes Sądu oddalił również trzecią część pierwszego zarzutu, opartą na naruszeniu przez EBC obowiązku przeprowadzenia indywidualnego badania. W zaskarżonej decyzji EBC zidentyfikował bowiem ryzyko wynikające z działalności skarżącej w Rosji, określając aspekty prawa rosyjskiego, które podważają prawidłowe zarządzanie ryzykiem i zabezpieczenie przed nim. Trybunał przeanalizował działania już podjęte przez skarżącą i stwierdził, że istniały braki, które uniemożliwiały prawidłowe zarządzanie ryzykiem i zabezpieczenie przed nim.

Po drugie, prezes Sądu oddalił zarzut, że zaskarżona decyzja nie może zostać wykonana z powodu przeszkód wynikających z rosyjskich ram regulacyjnych. Po pierwsze, Komisja orzekła, że skarżąca nie może powoływać się na prawo rosyjskie i przypadki braku pewności związane z jego stosowaniem przez władze rosyjskie w celu uchylecia się od zobowiązań wynikających z prawa Unii. Jako podmiot podlegający nadzorowi ostrożnościowemu EBC, skarżąca jest zobowiązana do zaradzenia ryzykom ostrożnościowym zidentyfikowanym przez EBC. Po drugie, w każdym razie w swoich uwagach przed EBC skarżąca ograniczyła się do ogólnego odniesienia się do niezgodności wymogów nałożonych zaskarżoną decyzją z prawem rosyjskim.

Po trzecie, prezes Sądu oddalił zarzut naruszenia zasady proporcjonalności. W tym względzie przypomniał on, że celem rozporządzenia nr 1024/2013 jest przyczynienie się do bezpieczeństwa i dobrej kondycji instytucji kredytowych oraz stabilności systemu finansowego w Unii. Celem przyjętych środków⁶²⁸ jest zaradzenie na wczesnym etapie rodzajom ryzyka zidentyfikowanym w ramach przeglądu nadzorczego przeprowadzonego przez EBC. Ponadto EBC powinien oprzeć się, w ramach przysługującego mu szerokiego zakresu uznania, na scenariuszach, które nie są pozbawione prawdopodobieństwa w świetle dostępnych danych, przy czym nie jest on jednak zobowiązany do udowodnienia istnienia przeszłych zdarzeń o takich samych cechach jak analizowany scenariusz.

Po czwarte, prezes Sądu oddalił zarzut dotyczący braku kompetencji EBC do wydania zaskarżonej decyzji. W tym względzie, przypomniawszy, że zaskarżona decyzja jest skierowana wyłącznie do skarżącej, jako spółki dominującej UniCredit Group, instytucji kredytowej podlegającej nadzorowi ostrożnościowemu EBC, prezes Sądu zauważył w szczególności, że⁶²⁹ ryzyka dla bezpieczeństwa i dobrej kondycji instytucji kredytowej mogą powstać zarówno na poziomie pojedynczej instytucji kredytowej, jak i na poziomie grupy bankowej lub konglomeratu finansowego. Szczegółowe ustalenia w zakresie nadzoru służące ograniczeniu tych ryzyk mają duże znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa i dobrej kondycji instytucji kredytowych. Obok nadzoru nad poszczególnymi instytucjami kredytowymi zadania EBC powinny obejmować nadzór na „poziomie skonsolidowanym”.

W drugiej kolejności prezes Sądu uważa, że przesłanka pilnego charakteru nie została spełniona w niniejszej sprawie.

Po pierwsze, jeśli chodzi o szkodę wynikającą z niezgodności zaskarżonej decyzji z rosyjskimi ramami regulacyjnymi, istnienie takiej niezgodności samo w sobie nie stanowi szkody. W niniejszej sprawie skarżąca nie przedstawiła żadnych dowodów pozwalających na ustalenie wystąpienia szkody oraz ocenę jej poważnego i nieodwracalnego charakteru. Ponadto negatywne konsekwencje wynikające z zarzucanej przez skarżącą niezgodności z rosyjskim ustawodawstwem stanowią szkodę majątkową.

W tym względzie prezes Sądu przypomniał, że szkoda majątkowa nie może, poza wyjątkowymi okolicznościami, zostać uznana za nieodwracalną, ponieważ odszkodowanie majątkowe jest co do zasady w stanie przywrócić sytuację poszkodowanego do stanu sprzed wystąpienia szkody. Jednakże

⁶²⁸ Na podstawie art. 16 ust. 1 rozporządzenia nr 1024/2013.

⁶²⁹ Zgodnie z motywem 26 rozporządzenia (UE) 1024/2013.

w niniejszej sprawie skarżący nie przedstawił żadnych informacji umożliwiających precyzyjne określenie i oszacowanie szkody majątkowej, która może wystąpić.

Po drugie, w odniesieniu do szkody związanej z ryzykiem utraty kontroli i własności rosyjskich spółek zależnych, prezes Sądu zauważył, po pierwsze, że skarżąca nie przedstawia żadnych informacji pozwalających na zrozumienie, w jaki sposób szkoda ta mogłaby się urzeczywistnić, ani powodów prowadzących do wniosku, że miałaby ona poważny i nieodwracalny charakter. Ponadto strata wynikająca z utraty kontroli i własności spółek zależnych ma charakter majątkowy. Skarżąca nie przedstawiła zaś żadnych informacji, które umożliwiłyby precyzyjne określenie i oszacowanie szkody majątkowej, która może wystąpić.

Po trzecie, w odniesieniu do szkody związanej z potencjalnymi bardzo poważnymi sankcjami osobistymi dla kadry zarządzającej rosyjskich spółek zależnych, skarżąca stwierdza jedynie, że wymogi nałożone zaskarżoną decyzją pociągałyby za sobą takie sankcje, nie podając żadnych dalszych szczegółów.

W trzeciej kolejności wreszcie, w odniesieniu do wyważenia interesów, prezes Sądu przypomniał, że samym celem wyważenia wchodzących w grę interesów jest ocena, czy pomimo uszczerbku dla interesów skarżącej wynikającego z ryzyka poniesienia przez nią poważnej i nieodwracalnej szkody, uwzględnienie interesów związanych z natychmiastowym wykonaniem zaskarżonej decyzji uzasadnia odmowę zastosowania wnioskowanych środków tymczasowych.

Tymczasem w niniejszej sprawie, po pierwsze, skarżąca nie odniosła się w ogóle do kwestii wyważenia wchodzących w grę interesów. Następnie, w odniesieniu do interesów realizowanych przez zaskarżoną decyzję, prezes Sądu przypomniał, że szczególne zadania powierzone EBC zostały powierzone w celu przyczynienia się do bezpieczeństwa i dobrej kondycji instytucji kredytowych oraz stabilności systemu finansowego w Unii i w każdym państwie członkowskim. Ponadto uprawnienie EBC do żądania od instytucji kredytowych podjęcia na wczesnym etapie niezbędnych środków w celu zaradzenia zidentyfikowanym problemom ilustruje znaczenie, jakie ustawodawca przywiązuje do jak najszybszego wprowadzenia odpowiednich środków w celu zapobieżenia urzeczywistnieniu się zidentyfikowanego ryzyka. Wreszcie sama skarżąca stwierdziła, że rosyjskie ramy regulacyjne są szczególnie nieprzyjazne i stale ewoluują ze względu na lokalną dynamikę, która nie zawsze jest przewidywalna lub która nie odpowiada standardom wynikającym z procesów demokratycznych. Ponadto ich interpretacja i stosowanie zależą od losów wojny prowadzonej przez Rosję w Ukrainie.

Prezes Sądu stwierdził, że interes wnoszącej odwołanie musi ustąpić interesowi bronionemu przez EBC.



Trybunał Sprawiedliwości

L-2925 Luksemburg

Tel. +352 4303-1

Sąd

L-2925 Luksemburg

Tel. +352 4303-1

Trybunał w Internecie:

curia.europa.eu

Tekst ukończono w lutym 2025 r. / Dane dotyczą stanu na dzień 31.12.2024 r.

Opracowanie graficzne: Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej / Dyrekcja Badań i Dokumentacji

Wszystkie zdjęcia © Unia Europejska, chyba że wskazano inaczej.

Zabronione jest wykorzystywanie lub powielanie zdjęć lub innych dokumentów, do których Unia Europejska nie posiada praw autorskich, bez uzyskania zgody posiadaczy praw autorskich.

Ani Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, ani żadna osoba działająca w jej imieniu nie ponoszą odpowiedzialności za sposób wykorzystania poniższych informacji.

Powielanie dozwolone pod warunkiem podania źródła.

© Unia Europejska, 2025



TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI
UNII EUROPEJSKIEJ

Dyrekcja Badań i Dokumentacji