TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI
UNII EUROPEJSKIEJ

PL

WYBÓR NAJWAŻNIEJSZYCH WYROKÓW

ROK 2022

Zbiór streszczeń
Dyrekcji Badań
i Dokumentacji

Wstęp **10**

Rozdział 1 – Trybunał Sprawiedliwości **11**

I. Wartości Unii Europejskiej **11**

Wyrok z dnia 16 lutego 2022 r. (w pełnym składzie), Węgry/Parlament i Rada, C-156/21, EU:C:2022:97) 11

Wyrok z dnia 16 lutego 2022 r. (w pełnym składzie), Polska/Parlament i Rada (C-157/21, EU:C:2022:98) 15

II. Wystąpienie państwa członkowskiego z Unii Europejskiej **19**

Wyrok z dnia 9 czerwca 2022 r. (wielka izba), Préfet du Gers i Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449) 19

III. Prawa podstawowe **23**

1. Prawo do skutecznego środka prawnego i prawo dostępu do bezstronnego sądu 23

Wyrok z dnia 29 marca 2022 r. (wielka izba), Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235) 23

Wyrok z dnia 8 listopada 2022 r. (wielka izba), Deutsche Umwelthilfe (Homologacja pojazdów silnikowych) (C-873/19, EU:C:2022:857) 26

2. Zasada ne bis in idem 29

Wyrok z dnia 22 marca 2022 r. (wielka izba), bpost (C-117/20, EU:C:2022:202) 29

Wyrok z dnia 22 marca 2022 r. (wielka izba), Nordzucker i in. (C-151/20, EU:C:2022:203) 32

Wyrok z dnia 28 października 2022 r. (wielka izba), Generalstaatsanwaltschaft München (Ekstradycja i zasada ne bis in idem) (C-435/22, EU:C:2022:852) 34

3. Wolność wypowiedzi i prawo do informacji 37

Wyrok z dnia 26 kwietnia 2022 r. (wielka izba), Polska/Parlament i Rada (C-401/19, EU:C:2022:297) 37

4. Ochrona danych osobowych 40

a. Zatrzymywania danych osobowych 40

Wyrok z dnia 5 kwietnia 2022 r. (wielka izba), Commissioner of the Garda Síochána i in. (C-140/20, EU:C:2022:258) 40

Wyrok z dnia 21 czerwca 2022 r. (wielka izba), Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491) 43

b. Przetwarzanie danych osobowych w sektorze finansowym 49

Wyrok z dnia 20 września 2022 r. (wielka izba), VD i SR (C-339/20, EU:C:2022:703) 49

Wyrok z dnia 22 listopada 2022 r. (wielka izba), Luxembourg Business Registers (C-37/20 i C-601/20, EU:C:2022:912) 53

c. Żądanie usunięcia linków w wyszukiwarce 56

Wyrok z dnia 8 grudnia 2022 r. (wielka izba), Google (Usunięcie linków do treści, która może okazać się nieprawdziwa) (C-460/20, EU:C:2022:962) 56

d. Powództwa dotyczące przetwarzania danych niezgodnie z RODO 61

Wyrok z dnia 28 kwietnia 2022 r., Meta Platforms Ireland (C-319/20, EU:C:2022:322) 61

IV. Obywatelstwo Unii **64**

1. Utrata obywatelstwa Unii z racji utraty obywatelstwa państwa członkowskiego 64

Wyrok z dnia 18 stycznia 2022 r. (wielka izba), Wiener Landesregierung (Cofnięcie promesy nadania obywatelstwa) (C-118/20, EU:C:2022:34) 64

2. Prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich 67

Wyrok z dnia 10 marca 2022 r., Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (Pełne ubezpieczenie zdrowotne) (C-247/20, EU:C:2022:177) ... 67

3. Pochodne prawo pobytu obywateli państwa trzeciego, będących członkami rodziny obywatela Unii ... 69

Wyrok z dnia 5 maja 2022 r., Subdelegación del Gobierno en Toledo (Pobyt członka rodziny – Niewystarczające zasoby) (C-451/19 i C-532/19, EU:C:2022:354). ... 69

4. Dyskryminacja ze względu na przynależność państwową ... 72

Wyrok z dnia 22 grudnia 2022 r. (wielka izba), Generalstaatsanwaltschaft München (Wniosek o ekstradycję do Bośni i Hercegowiny) (C-237/21, EU:C:2022:1017) ... 72

V. Przepisy instytucjonalne ... 76

1. Siedziby instytucji i jednostek organizacyjnych Unii ... 76

Wyrok z dnia 14 lipca 2022 r. (wielka izba), Włochy i Comune di Milano/Rada (Siedziba Europejskiej Agencji Leków) (C-59/18 i C-182/18, EU:C:2022:567) ... 76

Wyrok z dnia 14 lipca 2022 r. (wielka izba), Włochy i Comune di Milano/Rada i Parlament (Siedziba Europejskiej Agencji Leków) (C-106/19 i C-232/19, EU:C:2022:568) ... 76

Wyrok z dnia 14 lipca 2022 r. (wielka izba), Parlament/Rada (Siedziba Europejskiej Agencji Leków) (C-743/19, EU:C:2022:569) ... 76

2. Kompetencje instytucji europejskich ... 80

Wyrok z dnia 22 listopada 2022 r. (wielka izba), Komisja/Rada (Przystąpienie do aktu genewskiego) (C-24/20, EU:C:2022:911) ... 80

VI. Przepisy finansowe ... 84

Wyrok z dnia 8 marca 2022 r. (wielka izba), Komisja/Zjednoczone Królestwo (Zwalczanie nadużyć finansowych w postaci zaniżania wartości) (C-213/19, EU:C:2022:167) ... 84

VII. Prawo Unii i prawo krajowe ... 89

Wyrok z dnia 22 lutego 2022 r. (wielka izba), RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego) (C-430/21, EU:C:2022:99) ... 89

Wyrok z dnia 10 marca 2022 r., Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175) ... 92

Wyrok z dnia 28 czerwca 2022 r. (wielka izba), Komisja/Hiszpania (Naruszenie prawa Unii przez ustawodawcę) (C-278/20, EU:C:2022:503) ... 93

VIII. Swobody przepływu ... 97

1. Swobodny przepływ pracowników ... 97

Wyrok z dnia 16 czerwca 2022 r., Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Psychoterapeuci) (C-577/20, EU:C:2022:467) ... 97

2. Swoboda przedsiębiorczości ... 99

Wyrok z dnia 7 września 2022 r. (wielka izba), Cilevičs i in. (C-391/20, EU:C:2022:638) ... 99

IX. Kontrole graniczne, azyl i imigracja ... 101

1. Polityka azylowa ... 101

Wyrok z dnia 1 sierpnia 2022 r. (wielka izba), Bundesrepublik Deutschland (Dziecko uchodźców urodzone poza państwem przyjmującym) (C-720/20, EU:C:2022:603) ... 101

Wyrok z dnia 8 listopada 2022 r. (wielka izba), Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Badanie z urzędu środka detencyjnego) (C-704/20 i C-39/21, EU:C:2022:858) ... 103

2. Kontrole graniczne ... 106

Wyrok z dnia 26 kwietnia 2022 r. (wielka izba), Landespolizeidirektion Steiermark (Maksymalny okres kontroli granicznej na granicach wewnętrznych) (C-368/20 i C-369/20, EU:C:2022:298) ... 106

3. Akcje pomocy humanitarnej na morzu ... 108

Wyrok z dnia 1 sierpnia 2022 r. (wielka izba), Sea Watch (C-14/21 i C-15/21, EU:C:2022:604) ... 108

X. Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych ... 113

1. Europejski nakaz aresztowania ... 113

Wyrok z dnia 22 lutego 2022 r. (wielka izba), Openbaar Ministerie (Sąd ustanowiony ustawą w wydającym nakaz państwie członkowskim) (C-562/21 PPU i C-563/21 PPU, EU:C:2022:100) ... 113

Wyrok z dnia 14 lipca 2022 r., Procureur général près la cour d'appel d'Angers (C-168/21, EU:C:2022:558) ... 115

2. Prawo do obecności na rozprawie ... 117

Wyrok z dnia 19 maja 2022 r., Spetsializirana prokuratura (Proces zbiegłego oskarżonego) (C-569/20, EU:C:2022:401) ... 117

3. Prawo do tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego w postępowaniu karnym ... 120

Wyrok z dnia 1 sierpnia 2022 r., TL (Nieobecność tłumacza ustnego i brak tłumaczenia pisemnego) (C-242/22 PPU, EU:C:2022:611) ... 120

XI. Współpraca sądowa w sprawach cywilnych ... 123

1. Rozporządzenie nr 44/2001 w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych ... 123

Wyrok z dnia 20 czerwca 2022 r. (wielka izba), London Steam-Ship Owners' Mutual Insurance Association (C-700/20, EU:C:2022:488) ... 123

2. Rozporządzenie nr 2201/2003 dotyczące jurysdykcji oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich oraz w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej ... 126

Wyrok z dnia 1 sierpnia 2022 r., M P A (Zwykły pobyt – Państwo trzecie) (C-501/20, EU:C:2022:619) ... 126

3. Rozporządzenie 2015/848 w sprawie postępowania upadłościowego ... 128

Wyrok z dnia 24 marca 2022 r., Galapagos BidCo. (C-723/20, EU:C:2022:209) ... 128

XII. Konkurencja ... 131

1. Nadużycie pozycji dominującej (art. 102 TFUE) ... 131

Wyrok z dnia 12 maja 2022 r., Servizio Elettrico Nazionale i in. (C-377/20, EU:C:2022:379) ... 131

2. Pomoc państwa ... 134

Wyrok z dnia 25 stycznia 2022 r. (wielka izba), Komisja/European Food i in. (C-638/19 P, EU:C:2022:50) ... 134

Wyrok z dnia 8 listopada 2022 r. (wielka izba), Fiat Chrysler Finance Europe/Komisja (C-885/19 P i C-898/19 P, EU:C:2022:859) ... 136

XIII. Zbliżanie ustawodawstw ... 140

1. Własność intelektualna i przemysłowa ... 140

Wyrok z dnia 24 marca 2022 r., Austro-Mechana (C-433/20, EU:C:2022:217) ... 140

Wyrok z dnia 22 grudnia 2022 r. (wielka izba), Louboutin (Używanie na internetowej platformie handlowej oznaczenia naruszającego prawo) (C-148/21 i C-184/21, EU:C:2022:1016) ... 142

2. Wyroby tytoniowe ... 145

Wyrok z dnia 22 lutego 2022 r. (wielka izba), Stichting Rookpreventie Jeugd i in. (C-160/20, EU:C:2022:101) ... 145

3. Pojazdy silnikowe ... 148

Wyrok z dnia 14 lipca 2022 r. (wielka izba), GSMB Invest (C-128/20, EU:C:2022:570) ... 148

Wyrok z dnia 14 lipca 2022 r. (wielka izba), Volkswagen (C-134/20, EU:C:2022:571) ... 149

Wyrok z dnia 14 lipca 2022 r. (wielka izba), Porsche Inter Auto i Volkswagen (C-145/20, EU:C:2022:572) ... 149

4. Rozpowszechnianie informacji poufnych w sektorze finansowym ... 153

Wyrok z dnia 15 marca 2022 r. (wielka izba), Autorité des marchés financiers (C-302/20, EU:C:2022:190) ... 153

5. Współpraca administracyjna w dziedzinie opodatkowania ... 156

Wyrok z dnia 8 grudnia 2022 r. (wielka izba), Orde van Vlaamse Balies i in. (C-694/20, EU:C:2022:963) ... 156

XIV. Polityka gospodarcza i pieniężna ... 160

Wyrok z dnia 13 września 2022 r., Banka Slovenije (C-45/21, EU:C:2022:670) ... 160

XV. Polityka społeczna ... 163

1. Organizacja czasu pracy ... 163

Wyrok z dnia 24 lutego 2022 r., Glavna direktsia „Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto" (C-262/20, EU:C:2022:117) ... 163

2. Ochrona pracowników tymczasowych ... 165

Wyrok z dnia 15 grudnia 2022 r., TimePartner Personalmanagement (C-311/21, EU:C:2022:983) 165

3. Uczestnictwo pracowników w spółce europejskiej ... 167

Wyrok z dnia 18 października 2022 r., IG Metall i ver.di (C-677/20, EU:C:2022:800) ... 167

XVI. Zdrowie publiczne ... 170

Wyrok z dnia 22 grudnia 2022 r. (wielka izba), EUROAPTIEKA (C-530/20, EU:C:2022:1014) ... 170

XVII. Ochrona konsumenta ... 174

Wyrok z dnia 17 maja 2022 r. (wielka izba), Ibercaja Banco (C-600/19, EU:C:2022:394) ... 174

Wyrok z dnia 17 maja 2022 r. (wielka izba), SPV Project 1503 i in. (C-693/19 i C-831/19, EU:C:2022:395) ... 174

Wyrok z dnia 17 maja 2022 r. (wielka izba), Impuls Leasing România (C-725/19, EU:C:2022:396) . 174

Wyrok z dnia 17 maja 2022 r. (wielka izba), Unicaja Banco (C-869/19, EU:C:2022:397) ... 174

XVIII. Środowisko naturalne ... 178

1. Zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny ... 178

Wyrok z dnia 25 stycznia 2022 r. (wielka izba), VYSOČINA WIND (C-181/20, EU:C:2022:51) ... 178

2. Jakość powietrza ... 180

Wyrok z dnia 22 grudnia 2022 r. (wielka izba), Ministre de la Transition écologique i Premier ministre (Odpowiedzialność państwa za zanieczyszczenie powietrza) (C-61/21, EU:C:2022:1015) 180

Rozdział 2 – Sąd ... 183

I. Postanowienia regulujące postępowanie przed Trybunałem ... 183

1. Reprezentowanie przez adwokata lub radcę prawnego uprawnionego do występowania jedynie przed sądami Zjednoczonego Królestwa ... 183

Postanowienie z dnia 20 czerwca 2022 r., Natixis/Komisja (T-449/21, EU:T:2022:394) ... 183

2. Skarga o stwierdzenie odpowiedzialności pozaumownej ... 185

Wyrok z dnia 23 lutego 2022 r., United Parcel Service/Komisja (T-834/17, EU:T:2022:84) ... 185

3. Spory dotyczące umów ... 189

Wyrok z dnia 13 lipca 2022 r., JF/EUCAP Somalia (T-194/20, EU:T:2022:454) ... 189

II. Prawo instytucjonalne – Prokuratura Europejska ... 192

Wyrok z dnia 12 stycznia 2022 r., Verelst/Rada (T-647/20, EU:T:2022:5) ... 192

III. Konkurencja ... 195

1. Porozumienia, decyzje i uzgodnione praktyki (art. 101 TFUE) ... 195

Wyrok z dnia 2 lutego 2022 r., Scania i in./Komisja (T-799/17, EU:T:2022:48) ... 195

2. Nadużycie pozycji dominującej (art. 102 TFUE) ... 197

Wyrok z dnia 19 stycznia 2022 r., Deutsche Telekom/Komisja (T-610/19, EU:T:2022:15). ... 197

Wyrok z dnia 26 stycznia 2022 r., Intel Corporation/Komisja (T-286/09 RENV, EU:T:2022:19) ... 200

Wyrok z dnia 15 czerwca 2022 r., Qualcomm/Komisja (Qualcomm – wypłaty z tytułu wyłączności) (T-235/18, EU:T:2022:358) ... 204

Wyrok z dnia 14 września 2022 r., Google i Alphabet/Komisja (Google Android) (T-604/18, EU:T:2022:541) ... 207

3. Rozwój orzecznictwa w dziedzinie koncentracji ... 212

Wyrok z dnia 13 lipca 2022 r., Illumina/Komisja (T-227/21, EU:T:2022:447) ... 212

4. Pomoc państwa ... 216

Wyrok z dnia 4 maja 2022 r., Wizz Air Hungary/Komisja (TAROM; pomoc na ratowanie) (T-718/20, EU:T:2022:276) ... 216

Wyrok z dnia 18 maja 2022 r., Ryanair/Komisja (Condor, pomoc na ratowanie) (T-577/20, EU:T:2022:301). ... 219

Wyrok z dnia 8 czerwca 2022 r., Zjednoczone Królestwo i ITV/Komisja (T-363/19 i T-456/19, EU:T:2022:349) ... 221

Wyrok z dnia 30 listopada 2022 r., Austria/Komisja (T-101/18, EU:T:2022:728) ... 224

IV. Własność intelektualna ... 226

1. Znak towarowy Unii Europejskiej ... 226

Wyrok z dnia 8 czerwca 2022 r., Muschaweck/EUIPO – Conze (UM) (T-293/21, EU:T:2022:345) ... 226

Wyrok z dnia 6 lipca 2022 r., Zdút/EUIPO – Nehera i in. (nehera) (T-250/21, EU:T:2022:430) ... 228

2. Wzory ... 229

Wyrok z dnia 27 kwietnia 2022 r., Group Nivelles/EUIPO – Easy Sanitary Solutions (Odpływ liniowy prysznica) (T-327/20, EU:T:2022:263) ... 229

V. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa – Środki ograniczające ... 232

1. Ukraina ... 232

Wyrok z dnia 27 lipca 2022 r., RT France/Rada (T-125/22, EU:T:2022:483) ... 232

2. Syria ... 236

Wyrok z dnia 18 maja 2022 r., Foz/Rada (T-296/20, EU:T:2022:298) ... 236

3. Demokratyczna Republika Konga ... 238

Wyrok z dnia 27 kwietnia 2022 r., Ilunga Luyoyo/Rada (T-108/21, EU:T:2022:253) ... 238

4. Zwalczanie terroryzmu ... 239

Wyrok z dnia 30 listopada 2022 r., Kurdistan Workers' Party (PKK)/Rada (sprawy połączone T-148/19 i T-316/14 RENV, EU:T:2022:727) ... 239

VI. Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna ... 244

Wyrok z dnia 22 czerwca 2022 r., Włochy/Komisja (T-357/19, EU:T:2022:385). ... 244

VII. Ochrona danych osobowych ... 248

Wyrok z dnia 27 kwietnia 2022 r., Veen/Europol (T-436/21, EU:T:2022:261) ... 248

VIII. Zdrowie publiczne ... 250

Wyrok z dnia 27 kwietnia 2022 r., Roos i in./Parlament (T-710/21, T-722/21 i T-723/21, EU:T:2022:262) ... 250

Wyrok z dnia 23 listopada 2022 r., CWS Powder Coatings/Komisja (sprawy połączone T-279/20, T-288/20 i T-283/20, EU:T:2022:725) ... 252

IX. Energia 255

Wyrok z dnia 7 września 2022 r., BNetzA/ACER (T-631/19, EU:T:2022:509) 255

X. Wspólna polityka handlowa 259

Wyrok z dnia 18 maja 2022 r., Uzina Metalurgica Moldoveneasca/Komisja (T-245/19, EU:T:2022:295) 259

XI. Polityka gospodarcza i pieniężna 262

1. Jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji 262

Wyrok z dnia 1 czerwca 2022 r., Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno i SFL/CRU (T-481/17, EU:T:2022:311) 262

Wyrok z dnia 1 czerwca 2022 r., Del Valle Ruíz i in./Komisja i SRB (T-510/17, EU:T:2022:312) 262

Wyrok z dnia 1 czerwca 2022 r., Eleveté Invest Group i in./Komisja i SRB (T-523/17, EU:T:2022:313) 262

Wyrok z dnia 1 czerwca 2022 r., Algebris (UK) i Anchorage Capital Group/Komisja (T-570/17, EU:T:2022:314) 262

Wyrok z dnia 1 czerwca 2022 r., Aeris Invest/Komisja i SRB (T-628/17, EU:T:2022:315) 263

2. Nadzór ostrożnościowy nad instytucjami kredytowymi 267

Wyrok z dnia 22 czerwca 2022 r., Anglo Austrian AAB i Belegging-Maatschappij „Far-East”/EBC (T-797/19, EU:T:2022:389) 267

Wyrok z dnia 7 grudnia 2022 r., PNB Banka/EBC (T-275/19, EU:T:2022:781) 269

Wyrok z dnia 7 grudnia 2022 r., PNB Banka/EBC (T-301/19, EU:T:2022:774) 271

Wyrok z dnia 7 grudnia 2022 r., PNB Banka/EBC (T-330/19, EU:T:2022:775) 273

XII. Zamówienia publiczne udzielane przez instytucje Unii 275

Wyrok z dnia 26 stycznia 2022 r., Leonardo/Frontex (T-849/19, EU:T:2022:28) 275

XIII. Budżet i subsydia Unii 278

Wyrok z dnia 29 czerwca 2022 r., LA International Cooperation/Komisja (T-609/20, EU:T:2022:407) 278

XIV. Dostęp do dokumentów instytucji 280

1. Wyjątek dotyczący ochrony postępowań sądowych 280

Wyrok z dnia 12 października 2022 r., Saure/Komisja (T-524/21, EU:T:2022:632) 280

2. Wyjątek dotyczący czynności kontroli, dochodzenia i audytu 282

Wyrok z dnia 28 września 2022 r., Agrofert/Parlament (T-174/21, EU:T:2022:586) 282

3. Wyjątek dotyczący ochrony procesu podejmowania decyzji 285

Wyrok z dnia 14 września 2022 r., Pollinis France/Komisja (T-371/20 i T-554/20, EU:T:2022:556) . 285

XV. Służba publiczna 288

1. Brak sporu między Unią a jej pracownikami 288

Postanowienie z dnia 13 czerwca 2022 r., Mendes de Almeida/Rada (T-334/21, EU:T:2022:375) .. 288

2. Dodatek na ponowne zagospodarowanie 290

Wyrok z dnia 7 września 2022 r., LR/EBI (T-529/20, EU:T:2022:523) 290

3. Wypowiedzenie zobowiązania umownego 292

Wyrok z dnia 5 października 2022 r., WV/CdT (T-618/21, EU:T:2022:603) 292

XVI. Wnioski w przedmiocie środków tymczasowych 294

Postanowienie z dnia 30 marca 2022 r., RT France/Rada (T-125/22 R, niepublikowane, EU:T:2022:199) 294

Postanowienie z dnia 31 marca 2022 r., AL/Rada (T-22/22 R, niepublikowane, EU:T:2022:200) 296

Postanowienie z dnia 25 kwietnia 2022 r., HB/Komisja (T-408/21 R, niepublikowane, EU:T:2022:241) 298

Postanowienie z dnia 30 maja 2022 r., OT/Rada (T-193/22 R, niepublikowane, EU:T:2022:307) 300

Postanowienie z dnia 8 czerwca 2022 r., Węgry/Komisja (T-104/22 R, niepublikowane, EU:T:2022:351) 303

Postanowienie z dnia 20 października 2022 r., PB/Komisja (T-407/21 R, niepublikowane, EU:T:2022:655) 305

Wstęp

Wybór najważniejszych wyroków jest nową coroczną publikacją, dzięki której orzecznictwo sądów Unii Europejskiej ma stać się bardziej widoczne i dostępne. Stanowi on zbiór streszczeń głównych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Unii Europejskiej, opracowany przez Dyrekcję Badań i Dokumentacji.

Wybór najważniejszych wyroków wpisuje się w nową politykę rozpowszechniania orzecznictwa. Wychodzi naprzeciw nowym wymogom dotyczącym komunikacji działalności sądowniczej oraz przybliża przedstawicielom zawodów prawniczych główne ubiegłoroczne zmiany w orzecznictwie.

W oparciu o dokonany przez Trybunał Sprawiedliwości i Sąd wybór orzeczeń niniejsze wydanie przedstawia zwięzłą analizę głównych elementów zeszłorocznego dorobku orzeczniczego. Zostały one przedstawione w formie wspomnianych już streszczeń, pogrupowanych tematycznie na wzór struktury traktatów Unii. Przy każdym streszczeniu podano hiperłącze do tekstu orzeczenia.

Wybór najważniejszych wyroków był od początku pomyślany jako narzędzie wpasowane w cyfrowy kontekst, w ramach polityki cyfryzacji instytucji. Jego pełny tekst jest dostępny w formacie cyfrowym na stronie internetowej Trybunału.

Celestina Iannone
Dyrektorka
Badania i Rozwój

Rozdział 1 – Trybunał Sprawiedliwości

I. Wartości Unii Europejskiej

Wyrok z dnia 16 lutego 2022 r. (w pełnym składzie), Węgry/Parlament i Rada, C-156/21, EU:C:2022:97)

Skarga o stwierdzenie nieważności – Rozporządzenie (WE, Euratom) 2020/2092 – Ogólny system warunkowości służący ochronie budżetu Unii – Ochrona budżetu Unii Europejskiej w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego w państwach członkowskich – Podstawa prawna – Artykuł 322 ust. 1 lit. a) TFUE – Podnoszone obejście art. 7 TUE i art. 269 TFUE – Podnoszone naruszenia art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 2, art. 13 ust. 2 TUE oraz zasad pewności prawa, proporcjonalności i równości państw członkowskich wobec traktatów

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r.[1] ustanawia „mechanizm warunkowości horyzontalnej" służący ochronie budżetu Unii w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego w państwach członkowskich. W tym celu rozporządzenie to umożliwia Radzie Unii Europejskiej, na wniosek Komisji Europejskiej, przyjęcie na warunkach w nim określonych środków ochrony takich jak zawieszenie płatności z budżetu Unii lub zawieszenie zatwierdzenia programu lub programów finansowanych z tego budżetu. Zaskarżone rozporządzenie uzależnia przyjęcie takich środków od przedstawienia konkretnych dowodów mogących wykazać nie tylko istnienie naruszenia zasad państwa prawa, lecz również wpływ tego naruszenia na wykonywanie budżetu Unii.

Zaskarżone rozporządzenie stanowi kontynuację szeregu inicjatyw dotyczących, bardziej ogólnie, ochrony państwa prawnego w państwach członkowskich[2], które to inicjatywy miały stanowić odpowiedź, na poziomie Unii, na rosnące obawy dotyczące przestrzegania przez kilka państw członkowskich wspólnych wartości Unii określonych w art. 2 TUE[3].

Węgry, popierane przez Rzeczpospolitą Polską[4], wniosły tytułem głównym, o stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia, a tytułem ewentualnym, o stwierdzenie nieważności określonych przepisów tego rozporządzenia. Na poparcie swoich żądań podniosły one zasadniczo, że rozporządzenie to, mimo że formalnie przedstawiane jest jako akt określający zasady finansowe, o których mowa w art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, ma w rzeczywistości na celu ukaranie, jako takie,

---

1 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (Dz.U. 2020, L 433 I, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2021, L 373, s. 94; zwane dalej „zaskarżonym rozporządzeniem").

2 Zobacz w szczególności komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, „Umocnienie praworządności w Unii – Plan działania", COM(2019) 343 final, który poprzedzał komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2014 r., „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności", COM(2014) 158 final.

3 Wyrażone w art. 2 TUE wartości stanowiące podwaliny Unii i wspólne dla państw członkowskich obejmują wartości zasady poszanowania godności ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka w społeczeństwie opartym na niedyskryminacji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn.

4 Rzeczpospolita Polska również wniosła skargę o stwierdzenie nieważności rozporządzenia 2020/2092 (sprawa C-157/21).

wszelkich naruszeń przez państwo członkowskie zasad państwa prawnego, których wymogi są w każdym razie niewystarczająco precyzyjne. Węgry opierają zatem swoją skargę w szczególności na braku kompetencji Unii do przyjęcia takiego rozporządzenia, zarówno ze względu na brak podstawy prawnej, jak i z uwagi na obejście procedury przewidzianej w art. 7 TUE, a także na naruszeniu zasady pewności prawa.

Trybunał, skłoniony w ten sposób do wypowiedzenia się w przedmiocie kompetencji Unii do obrony jej budżetu i interesów finansowych przed wpływem, jaki może wynikać z naruszeń wartości wskazanych w art. 2 TUE, uznał, że sprawa ta ma wyjątkowe znaczenie, co uzasadnia rozpoznanie jej w pełnym składzie. Z tych samych względów uwzględniono wniosek Parlamentu Europejskiego o rozpoznanie tej sprawy w trybie przyspieszonym. W wyroku Trybunał oddalił w całości skargę o stwierdzenie nieważności wniesioną przez Węgry.

Ocena Trybunału

Przed przystąpieniem do badania istoty skargi Trybunał wypowiedział się w przedmiocie wniosku Rady o nieuwzględnienie niektórych fragmentów skargi Polski w zakresie, w jakim opierają się one na informacjach pochodzących z poufnej opinii służby prawnej Rady ujawnionej w ten sposób bez wymaganego upoważnienia. W tym względzie Trybunał potwierdził, że co do zasady dana instytucja może uzależnić przedłożenie takiego dokumentu wewnętrznego w postępowaniu sądowym od uprzedniego zezwolenia. Niemniej w sytuacji, gdy rozpatrywana opinia prawna odnosi się do procedury ustawodawczej, jak ma to miejsce w niniejszym wypadku, należy mieć na uwadze zasadę przejrzystości, ponieważ ujawnienie takiej opinii może zwiększyć przejrzystość i otwarcie procesu legislacyjnego. W rezultacie, co się tyczy ujawnienia wewnętrznej opinii prawnej, nadrzędny interes publiczny związany z przejrzystością i otwarciem procesu legislacyjnego przeważa co do zasady nad interesem instytucji. W niniejszej sprawie, z uwagi na to, że Rada nie uzasadniła szczególnie delikatnego charakteru omawianej opinii lub jej szczególnie szerokiego zakresu wykraczającego poza ramy konkretnego procesu legislacyjnego, Trybunał odmówił w konsekwencji uwzględnienia wniosku Rady.

Co do istoty sprawy, Trybunał rozpoznał najpierw zarzuty podniesione na poparcie żądania głównego zmierzającego do stwierdzenia nieważności zaskarżonego rozporządzenia w całości, a dotyczących z jednej strony braku kompetencji Unii do przyjęcia tego rozporządzenia, zaś z drugiej strony naruszenia zasady pewności prawa.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do podstawy prawnej zaskarżonego rozporządzenia, Trybunał stwierdził, że przewidzianą w tym postanowieniu procedurę można zainicjować tylko wtedy, gdy istnieją uzasadnione powody, by uznać nie tylko, że w danym państwie członkowskim doszło do naruszeń zasad państwa prawnego, ale przede wszystkim, że naruszenia te wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę jej interesów finansowych. Ponadto środki, jakie można przyjąć na podstawie zaskarżonego rozporządzenia, odnoszą się wyłącznie do wykonywania budżetu Unii i wszystkie one mogą prowadzić do ograniczenia finansowania z tego budżetu stosownie do znaczenia, jakie dla owego budżetu mają taki wpływ lub takie poważne ryzyko wpływu. W rezultacie celem zaskarżonego rozporządzenia jest ochrona budżetu Unii przed wystarczająco bezpośrednim wpływem na niego naruszeń zasad państwa prawnego w państwie członkowskim, a nie samo w sobie nakładanie kar za takie naruszenia.

Ustosunkowując się do argumentacji Węgier, zgodnie z którą zasady finansowe nie mogą mieć za przedmiot doprecyzowania zakresu wymogów nierozłącznie związanych z wartościami wskazanymi w art. 2 TUE, Trybunał przypomniał, że poszanowanie przez państwa członkowskie wspólnych wartości, na których opiera się Unia, które zostały określone i są przez te państwa podzielane, a zarazem definiują samą tożsamość Unii jako wspólnego owym państwom porządku prawnego, a wśród nich wartości państwa prawnego i solidarności, stanowi podwaliny wzajemnego zaufania między tymi państwami. Wobec tego, że owo poszanowanie stanowi warunek korzystania ze

wszystkich praw wynikających ze stosowania traktatów do danego państwa członkowskiego, Unia powinna być w stanie, w granicach swoich uprawnień, bronić tych wartości.

Trybunał uściślił w tym zakresie, po pierwsze, że poszanowanie wspomnianych wartości nie może zostać sprowadzone do obowiązku, którego państwo kandydujące jest zobowiązane dopełnić w celu przystąpienia do Unii i od którego mogłoby się uchylić po przystąpieniu. Po drugie, Trybunał podkreślił, że budżet Unii jest jednym z głównych instrumentów pozwalających na skonkretyzowanie w politykach i działaniach Unii podstawowej zasady solidarności między państwami członkowskimi, a urzeczywistnienie tej zasady za pomocą owego budżetu opiera się na wzajemnym zaufaniu, że wspólne zasoby zapisane w tym budżecie będą wykorzystywane w sposób odpowiedzialny.

Tymczasem należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii i jej interesy finansowe mogą zostać poważnie zagrożone wskutek naruszeń zasad państwa prawnego w państwie członkowskim. Rzeczone naruszenia mogą bowiem skutkować w szczególności brakiem gwarancji, że wydatki pokrywane z budżetu Unii spełniają wszystkie warunki finansowania przewidziane w prawie Unii i w konsekwencji odpowiadają celom realizowanym przez Unię, gdy finansuje ona takie wydatki.

W rezultacie „mechanizm warunkowości horyzontalnej", taki jak ustanowiony w zaskarżonym rozporządzeniu, który uzależnia korzystanie z finansowania z budżetu Unii od poszanowania przez państwa członkowskie zasad państwa prawnego, może wchodzić w zakres przyznanej Unii przez traktaty kompetencji do określania „zasad finansowych" dotyczących wykonywania budżetu Unii. Trybunał uściślił, że integralną częścią takiego mechanizmu, jako jego elementy składowe, są przepisy zaskarżonego rozporządzenia, które określają te zasady, zawierają wyliczenie przesłanek, które mogą wskazywać na naruszenie tych zasad, określają sytuacje lub działania, których muszą dotyczyć takie naruszenia, a także określają charakter i zakres środków ochrony, które mogą zostać ewentualnie przyjęte.

Następnie, jeśli chodzi o zarzut dotyczący podnoszonego obejścia procedury przewidzianej w art. 7 TUE oraz postanowień art. 269 TFUE, Trybunał nie zgodził się z argumentacją Węgier, zgodnie z którą jedynie procedura przewidziana w art. 7 TUE przyznaje instytucjom Unii kompetencję do badania, stwierdzania oraz – w stosownym wypadku – karania naruszeń wartości wskazanych w art. 2 TUE w państwie członkowskim. W istocie poza procedurą przewidzianą w art. 7 TUE liczne postanowienia traktatów, często skonkretyzowane w różnych aktach prawa wtórnego, przyznają instytucjom Unii kompetencję do badania, stwierdzania oraz – w stosownym wypadku – karania naruszeń wartości wskazanych w art. 2 TUE, do których doszło w państwie członkowskim.

Ponadto Trybunał zauważył, że procedura przewidziana w art. 7 TUE ma na celu umożliwienie Radzie karania poważnych i stałych naruszeń każdej ze wspólnych wartości, na których opiera się Unia i które definiują jej tożsamość, tak aby wymusić na danym państwie członkowskim położenie kresu tym naruszeniom. Zaskarżone rozporządzenie ma natomiast na celu ochronę budżetu Unii, i to jedynie w przypadku, gdy w państwie członkowskim dojdzie do naruszenia zasad państwa prawnego, które wpływa lub stwarza poważne ryzyko wpływu na prawidłowe wykonywanie tego budżetu. Co więcej, procedura przewidziana w art. 7 TUE i procedura ustanowiona zaskarżonym rozporządzeniem różnią się pod względem ich przedmiotu, przesłanek ich zainicjowania, warunków przyjęcia i uchylenia przewidzianych środków, a także charakteru tych środków. W konsekwencji te dwie procedury służą realizacji odmiennych celów i każda z nich ma wyraźnie odmienny przedmiot. Wynika z tego ponadto, że nie można również uznać, iż procedura ustanowiona zaskarżonym rozporządzeniem ma na celu obejście ograniczenia zakresu ogólnej kompetencji Trybunału przewidzianej w art. 269 TFUE, ponieważ brzmienie tego postanowienia odnosi się wyłącznie do kontroli zgodności z prawem aktu przyjętego przez Radę Europejską lub Radę na podstawie art. 7 TUE.

Wreszcie z uwagi na to, że zaskarżone rozporządzenie zezwala Komisji i Radzie na badanie tylko takich sytuacji lub działań, które można przypisać organom państwa członkowskiego i które mają znaczenie dla należytego wykonywania budżetu Unii, uprawnienia powierzone tym instytucjom w owym rozporządzeniu nie wykraczają poza granice przyznanych Unii kompetencji.

W drugiej kolejności, w ramach badania zarzutów dotyczących naruszenia poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich oraz naruszenia zasady pewności prawa, Trybunał uznał za całkowicie bezpodstawną argumentację rozwiniętą przez Węgry w przedmiocie braku precyzyjnego określenia w zaskarżonym rozporządzeniu zarówno kryteriów dotyczących warunków wszczęcia postępowania, jak również wyboru i zakresu środków, jakie będzie można przyjąć. W tym względzie Trybunał zauważył na wstępie, że wymienione w zaskarżonym rozporządzeniu zasady, jako elementy składające się na pojęcie „państwa prawnego”[5], zostały w znacznym stopniu doprecyzowane w jego orzecznictwie, że mają one swoje źródło we wspólnych wartościach uznanych i stosowanych również przez państwa członkowskie w ich własnych porządkach prawnych, a także że wynikają one z koncepcji „państwa prawnego”, którą to koncepcję państwa członkowskie podzielają i którą godzą się uznawać za wartość wspólną ich tradycjom konstytucyjnym. W rezultacie Trybunał uznał, że państwa członkowskie same są w stanie określić, z wystarczającą precyzją, istotę każdej z tych zasad oraz wynikające z nich wymagania.

Odnosząc się bardziej szczegółowo do kryteriów związanych z warunkami wszczęcia postępowania, jak również wyboru i zakresu środków, jakie będzie można przyjąć, Trybunał uściślił, że zaskarżone rozporządzenie wymaga, dla przyjęcia przewidzianych w nim środków ochrony, ustalenia rzeczywistego związku między naruszeniem zasady państwa prawnego a wpływem lub poważnym ryzykiem wpływu na należyte zarządzanie finansami Unii lub na jej interesy finansowe, a także ustanawia warunek, że takie naruszenie musi dotyczyć sytuacji lub działania organu państwa członkowskiego i mieć znaczenie dla należytego wykonania budżetu Unii. Ponadto Trybunał zauważył, że pojęcie „poważnego ryzyka” zostało doprecyzowane w przepisach finansowych Unii i przypomniał, że środki ochrony, jakie będzie można przyjąć, powinny być ściśle proporcjonalne do znaczenia stwierdzonego naruszenia dla budżetu Unii. W szczególności w ocenie Trybunału środki te mogą dotyczyć działań i programów innych niż te dotknięte takim naruszeniem jedynie wtedy, gdy jest to absolutnie konieczne do osiągnięcia celu, jakim jest ochrona tego budżetu jako całości. Wreszcie, wskazawszy, że Komisja powinna przestrzegać – co jest poddane kontroli sądu Unii – rygorystycznych wymogów proceduralnych, które wiążą się między innymi z przeprowadzeniem szeregu konsultacji z zainteresowanym państwem członkowskim, Trybunał stwierdził, że zaskarżone rozporządzenie odpowiada standardom zasady pewności prawa.

W dalszej części Trybunał rozpoznał żądania ewentualne zmierzające do stwierdzenia częściowej nieważności zaskarżonego rozporządzenia. W tym względzie Trybunał orzekł, po pierwsze, że konsekwencją stwierdzenia nieważności art. 4 ust. 1 zaskarżonego rozporządzenia byłaby zmiana istoty tego aktu, ponieważ przepis ten określa warunki, których spełnienie pozwala na przyjęcie przewidzianych przez to rozporządzenie środków ochrony, w związku z czym żądanie stwierdzenia nieważności tego jednego przepisu należy uznać za niedopuszczalne. Po drugie, Trybunał uznał za bezzasadne zarzuty szczegółowe dotyczące szeregu innych przepisów zaskarżonego rozporządzenia, a oparte na braku podstawy prawnej oraz naruszeniach zarówno przepisów prawa Unii dotyczących deficytów budżetowych, jak i zasad pewności prawa, proporcjonalności i równości państw członkowskich wobec traktatów. W rezultacie oddalił on wszystkie żądania ewentualne i tym samym nie uwzględnił wniesionej przez Węgry skargi w całości.

---

5 Zgodnie z art. 2 lit. a) zaskarżonego rozporządzenia pojęcie „państwa prawnego” obejmuje „zasadę legalności, która oznacza przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa; zasadę pewności prawa; zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych; zasadę skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnianej przez niezawisłe i bezstronne sądy, również w odniesieniu do praw podstawowych; zasadę podziału władzy; oraz niedyskryminację i równość wobec prawa”.

Wyrok z dnia 16 lutego 2022 r. (w pełnym składzie), Polska/Parlament i Rada (C-157/21, EU:C:2022:98)

Skarga o stwierdzenie nieważności – Rozporządzenie (WE, Euratom) 2020/2092 – Ogólny system warunkowości służący ochronie budżetu Unii – Ochrona budżetu Unii Europejskiej w przypadku naruszeń zasad państwa prawnego w państwach członkowskich – Podstawa prawna – Artykuł 322 ust. 1 lit. a) TFUE – Artykuł 311 TFUE – Artykuł 312 TFUE – Podnoszone obejście art. 7 TUE i art. 269 TFUE – Podnoszone naruszenia art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 2, art. 13 ust. 2 TUE, art. 296 akapit drugi TFUE, Protokołu (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz zasad przyznania, pewności prawa, proporcjonalności i równości państw członkowskich wobec traktatów – Podnoszone nadużycie władzy

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r.[6] stanowi kontynuację szeregu inicjatyw dotyczących, bardziej ogólnie, ochrony państwa prawnego w państwach członkowskich[7], które to inicjatywy miały stanowić odpowiedź, na poziomie Unii, na rosnące obawy dotyczące przestrzegania przez kilka państw członkowskich wspólnych wartości Unii określonych w art. 2 TUE[8].

Rzeczpospolita Polska, popierana przez Węgry[9], wniosła skargę o stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia. Na poparcie swoich żądań podniosły one zasadniczo, że rozporządzenie to, mimo że formalnie przedstawiane jest jako akt określający zasady finansowe, o których mowa w art. 322 ust. 1 lit. a) TFUE, ma w rzeczywistości na celu ukaranie, jako takie, wszelkich naruszeń przez państwo członkowskie zasad państwa prawnego, których wymogi są w każdym razie niewystarczająco precyzyjne. Polska opiera zatem swoją skargę w szczególności na braku kompetencji Unii do przyjęcia takiego rozporządzenia, zarówno ze względu na brak podstawy prawnej, jak i z uwagi na obejście procedury przewidzianej w art. 7 TUE także na przekroczeniu granic kompetencji Unii i naruszeniu zasady pewności prawa.

Trybunał, skłoniony w ten sposób do wypowiedzenia się w przedmiocie kompetencji Unii do obrony jej budżetu i interesów finansowych przed wpływem, jaki może wynikać z naruszeń wartości wskazanych w art. 2 TUE, uznał, że sprawa ta ma wyjątkowe znaczenie, co uzasadnia rozpoznanie jej w pełnym składzie. Z tych samych względów uwzględniono wniosek Parlamentu Europejskiego o rozpoznanie tej sprawy w trybie przyspieszonym. W wyroku Trybunał oddalił w całości skargę o stwierdzenie nieważności wniesioną przez Polskę.

Ocena Trybunału

Przed przystąpieniem do badania istoty skargi Trybunał wypowiedział się w przedmiocie wniosku Rady o nieuwzględnienie niektórych fragmentów skargi Polski w zakresie, w jakim opierają się one na

---

6 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii, (Dz.U. 2020, L 433I, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2021, L 373, s. 94; zwane dalej „zaskarżonym rozporządzeniem").

7 Zobacz w szczególności komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, „Umocnienie praworządności w Unii – Plan działania", COM(2019) 343 final, który poprzedzał komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2014 r., „Nowe ramy UE na rzecz umocnienia praworządności", COM(2014) 158 final.

8 Wyrażone w art. 2 TUE wartości stanowiące podwaliny Unii i wspólne dla państw członkowskich obejmują wartości zasady poszanowania godności ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka w społeczeństwie opartym na niedyskryminacji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn.

9 Węgry również wniosły skargę o stwierdzenie nieważności rozporządzenia 2020/2092 (sprawa C-156/21).

informacjach pochodzących z poufnej opinii służby prawnej Rady ujawnionej w ten sposób bez wymaganego upoważnienia. W tym względzie Trybunał potwierdził, że co do zasady dana instytucja może uzależnić przedłożenie takiego dokumentu wewnętrznego w postępowaniu sądowym od uprzedniego zezwolenia. Niemniej w sytuacji, gdy rozpatrywana opinia prawna odnosi się do procedury ustawodawczej, jak ma to miejsce w niniejszym wypadku, należy mieć na uwadze zasadę przejrzystości, ponieważ ujawnienie takiej opinii może zwiększyć przejrzystość i otwarcie procesu legislacyjnego. W rezultacie, co się tyczy ujawnienia wewnętrznej opinii prawnej, nadrzędny interes publiczny związany z przejrzystością i otwarciem procesu legislacyjnego przeważa co do zasady nad interesem instytucji. W niniejszej sprawie, z uwagi na to, że Rada nie uzasadniła szczególnie delikatnego charakteru omawianej opinii lub jej szczególnie szerokiego zakresu wykraczającego poza ramy konkretnego procesu legislacyjnego, Trybunał odmówił w konsekwencji uwzględnienia wniosku Rady.

Co do istoty sprawy, Trybunał rozpoznał łącznie zarzuty pierwszy, drugi, piąty, szósty i jedenasty, dotyczące braku kompetencji Unii do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do podstawy prawnej zaskarżonego rozporządzenia, Trybunał stwierdził, że przewidzianą w tym postanowieniu procedurę można zainicjować tylko wtedy, gdy istnieją uzasadnione powody, by uznać nie tylko, że w danym państwie członkowskim doszło do naruszeń zasad państwa prawnego, ale przede wszystkim, że naruszenia te wpływają lub stwarzają poważne ryzyko wpływu – w sposób wystarczająco bezpośredni – na należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii lub na ochronę jej interesów finansowych. Ponadto środki, jakie można przyjąć na podstawie zaskarżonego rozporządzenia, odnoszą się wyłącznie do wykonywania budżetu Unii i wszystkie one mogą prowadzić do ograniczenia finansowania z tego budżetu stosownie do znaczenia, jakie dla owego budżetu mają taki wpływ lub takie poważne ryzyko wpływu. W rezultacie celem zaskarżonego rozporządzenia jest ochrona budżetu Unii przed wystarczająco bezpośrednim wpływem na niego naruszeń zasad państwa prawnego w państwie członkowskim, a nie samo w sobie nakładanie kar za takie naruszenia.

Ustosunkowując się do argumentacji Węgier, zgodnie z którą zasady finansowe nie mogą mieć za przedmiot doprecyzowania zakresu wymogów nierozłącznie związanych z wartościami wskazanymi w art. 2 TUE, Trybunał przypomniał, że poszanowanie przez państwa członkowskie wspólnych wartości, na których opiera się Unia, które zostały określone i są przez te państwa podzielane, a zarazem definiują samą tożsamość Unii jako wspólnego owym państwom porządku prawnego, a wśród nich wartości państwa prawnego i solidarności, stanowi podwaliny wzajemnego zaufania między tymi państwami. Wobec tego, że owo poszanowanie stanowi warunek korzystania ze wszystkich praw wynikających ze stosowania traktatów do danego państwa członkowskiego, Unia powinna być w stanie, w granicach swoich uprawnień, bronić tych wartości.

Trybunał uściślił w tym zakresie, po pierwsze, że poszanowanie wspomnianych wartości nie może zostać sprowadzone do obowiązku, którego państwo kandydujące jest zobowiązane dopełnić w celu przystąpienia do Unii i od którego mogłoby się uchylić po przystąpieniu. Po drugie, Trybunał podkreślił, że budżet Unii jest jednym z głównych instrumentów pozwalających na skonkretyzowanie w politykach i działaniach Unii podstawowej zasady solidarności między państwami członkowskimi, a urzeczywistnienie tej zasady za pomocą owego budżetu opiera się na wzajemnym zaufaniu, że wspólne zasoby zapisane w tym budżecie będą wykorzystywane w sposób odpowiedzialny.

Tymczasem należyte zarządzanie finansami w ramach budżetu Unii i jej interesy finansowe mogą zostać poważnie zagrożone wskutek naruszeń zasad państwa prawnego w państwie członkowskim. Rzeczone naruszenia mogą bowiem skutkować w szczególności brakiem gwarancji, że wydatki pokrywane z budżetu Unii spełniają wszystkie warunki finansowania przewidziane w prawie Unii i w konsekwencji odpowiadają celom realizowanym przez Unię, gdy finansuje ona takie wydatki.

W rezultacie „mechanizm warunkowości horyzontalnej”, taki jak ustanowiony w zaskarżonym rozporządzeniu, który uzależnia korzystanie z finansowania z budżetu Unii od poszanowania przez państwa członkowskie zasad państwa prawnego, może wchodzić w zakres przyznanej Unii przez

traktaty kompetencji do określania „zasad finansowych" dotyczących wykonywania budżetu Unii. Trybunał uściślił, że integralną częścią takiego mechanizmu, jako jego elementy składowe, są przepisy zaskarżonego rozporządzenia, które określają te zasady, zawierają wyliczenie przesłanek, które mogą wskazywać na naruszenie tych zasad, określają sytuacje lub działania, których muszą dotyczyć takie naruszenia, a także określają charakter i zakres środków ochrony, które mogą zostać ewentualnie przyjęte.

Następnie, jeśli chodzi o zarzut dotyczący podnoszonego obejścia procedury przewidzianej w art. 7 TUE oraz postanowień art. 269 TFUE, Trybunał nie zgodził się z argumentacją Węgier, zgodnie z którą jedynie procedura przewidziana w art. 7 TUE przyznaje instytucjom Unii kompetencję do badania, stwierdzania oraz – w stosownym wypadku – karania naruszeń wartości wskazanych w art. 2 TUE w państwie członkowskim. W istocie poza procedurą przewidzianą w art. 7 TUE liczne postanowienia traktatów, często skonkretyzowane w różnych aktach prawa wtórnego, przyznają instytucjom Unii kompetencję do badania, stwierdzania oraz – w stosownym wypadku – karania naruszeń wartości wskazanych w art. 2 TUE, do których doszło w państwie członkowskim.

Ponadto Trybunał zauważył, że procedura przewidziana w art. 7 TUE ma na celu umożliwienie Radzie karania poważnych i stałych naruszeń każdej ze wspólnych wartości, na których opiera się Unia i które definiują jej tożsamość, tak aby wymusić na danym państwie członkowskim położenie kresu tym naruszeniom. Zaskarżone rozporządzenie ma natomiast na celu ochronę budżetu Unii, i to jedynie w przypadku, gdy w państwie członkowskim dojdzie do naruszenia zasad państwa prawnego, które wpływa lub stwarza poważne ryzyko wpływu na prawidłowe wykonywanie tego budżetu. Co więcej, procedura przewidziana w art. 7 TUE i procedura ustanowiona zaskarżonym rozporządzeniem różnią się pod względem ich przedmiotu, przesłanek ich zainicjowania, warunków przyjęcia i uchylenia przewidzianych środków, a także charakteru tych środków. W konsekwencji te dwie procedury służą realizacji odmiennych celów i każda z nich ma wyraźnie odmienny przedmiot. Wynika z tego ponadto, że nie można również uznać, iż procedura ustanowiona zaskarżonym rozporządzeniem ma na celu obejście ograniczenia zakresu ogólnej kompetencji Trybunału przewidzianej w art. 269 TFUE, ponieważ brzmienie tego postanowienia odnosi się wyłącznie do kontroli zgodności z prawem aktu przyjętego przez Radę Europejską lub Radę na podstawie art. 7 TUE.

W drugiej kolejności Trybunał rozpoznał pozostałe zarzuty materialnoprawne podniesione przez Polskę przeciwko zaskarżonemu rozporządzeniu.

W tych ramach Trybunał uznał przede wszystkim za bezpodstawne wszystkie twierdzenia Polski dotyczące naruszenia zasady przyznania oraz obowiązku poszanowania podstawowych funkcji państw członkowskich. Trybunał przypomniał bowiem, że swobodne wykonywanie przez państwa członkowskie przysługujących im kompetencji we wszystkich zastrzeżonych dla nich dziedzinach jest możliwe jedynie z poszanowaniem prawa Unii. Wymagając od państw członkowskich, aby przestrzegały w ten sposób zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii, Unia w żaden sposób nie zamierza jednak sama wykonywać tych kompetencji ani, co za tym idzie, ich sobie przypisywać.

W drugiej kolejności, w ramach badania zarzutów dotyczących naruszenia poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich oraz naruszenia zasady pewności prawa, Trybunał uznał za całkowicie bezpodstawną argumentację rozwiniętą przez Węgry w przedmiocie braku precyzyjnego określenia w zaskarżonym rozporządzeniu zarówno kryteriów dotyczących warunków wszczęcia postępowania, jak również wyboru i zakresu środków, jakie będzie można przyjąć. W tym względzie Trybunał zauważył na wstępie, że wymienione w zaskarżonym rozporządzeniu zasady, jako elementy składające się na pojęcie „państwa prawnego"[10], zostały w znacznym stopniu doprecyzowane w jego

[10] Zgodnie z art. 2 lit. a) zaskarżonego rozporządzenia pojęcie „państwa prawnego" obejmuje „zasadę legalności, która oznacza przejrzysty, rozliczalny, demokratyczny i pluralistyczny proces stanowienia prawa; zasadę pewności prawa; zakaz

orzecznictwie, że mają one swoje źródło we wspólnych wartościach uznanych i stosowanych również przez państwa członkowskie w ich własnych porządkach prawnych, a także że wynikają one z koncepcji „państwa prawnego", którą to koncepcję państwa członkowskie podzielają i którą godzą się uznawać za wartość wspólną ich tradycjom konstytucyjnym. W rezultacie Trybunał uznał, że państwa członkowskie same są w stanie określić, z wystarczającą precyzją, istotę każdej z tych zasad oraz wynikające z nich wymagania.

Odnosząc się bardziej szczegółowo do kryteriów związanych z warunkami wszczęcia postępowania, jak również wyboru i zakresu środków, jakie będzie można przyjąć, Trybunał uściślił, że zaskarżone rozporządzenie wymaga, dla przyjęcia przewidzianych w nim środków ochrony, ustalenia rzeczywistego związku między naruszeniem zasady państwa prawnego a wpływem lub poważnym ryzykiem wpływu na należyte zarządzanie finansami Unii lub na jej interesy finansowe, a także ustanawia warunek, że takie naruszenie musi dotyczyć sytuacji lub działania organu państwa członkowskiego i mieć znaczenie dla należytego wykonania budżetu Unii. Ponadto Trybunał zauważył, że pojęcie „poważnego ryzyka" zostało doprecyzowane w przepisach finansowych Unii i przypomniał, że środki ochrony, jakie będzie można przyjąć, powinny być ściśle proporcjonalne do znaczenia stwierdzonego naruszenia dla budżetu Unii. W szczególności środki te mogą dotyczyć działań i programów innych niż te dotknięte takim naruszeniem jedynie wtedy, gdy jest to absolutnie konieczne do osiągnięcia celu, jakim jest ochrona tego budżetu jako całości. Wreszcie, wskazawszy, że Komisja powinna przestrzegać – co jest poddane kontroli sądu Unii – rygorystycznych wymogów proceduralnych, które wiążą się między innymi z przeprowadzeniem szeregu konsultacji z zainteresowanym państwem członkowskim, Trybunał stwierdził, że zaskarżone rozporządzenie odpowiada standardom zasady pewności prawa.

Wreszcie, ponieważ Polska zakwestionowała samą konieczność przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia w świetle wymogów zasady proporcjonalności, Trybunał stwierdził, że to państwo członkowskie nie przedstawiło żadnego dowodu mogącego wykazać, iż ustawodawca Unii przekroczył szeroki zakres uznania, jaki przysługuje mu w tym względzie. Oddalenie tego ostatniego zarzutu pozwoliło zatem Trybunałowi oddalić skargę w całości.

---

arbitralności w działaniu władz wykonawczych; zasadę skutecznej ochrony sądowej, w tym dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zapewnianej przez niezawisłe i bezstronne sądy, również w odniesieniu do praw podstawowych; zasadę podziału władzy; oraz niedyskryminację i równość wobec prawa".

II. Wystąpienie państwa członkowskiego z Unii Europejskiej[11]

Wyrok z dnia 9 czerwca 2022 r. (wielka izba), Préfet du Gers i Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449)

Odesłanie prejudycjalne – Obywatelstwo Unii – Obywatel Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim – Artykuł 9 TUE – Artykuły 20 i 22 TFUE – Prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim miejsca zamieszkania – Artykuł 50 TUE – Umowa o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej – Skutki wystąpienia państwa członkowskiego z Unii – Wykreślenie z rejestrów wyborców w państwie członkowskim miejsca zamieszkania – Artykuły 39 i 40 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Ważność decyzji (UE) 2020/135

EP, obywatelka Zjednoczonego Królestwa mająca miejsce zamieszkania we Francji od 1984 r., została wykreślona z francuskich rejestrów wyborców po wejściu w życie w dniu 1 lutego 2020 r. Umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (zwanej dalej „umową o wystąpieniu")[12].

EP zaskarżyła tę decyzję o wykreśleniu do tribunal judiciaire d'Auch (sądu powszechnego w Auch Francja) na tej podstawie, że nie mogła już głosować ani we Francji, ze względu na utratę statusu obywatela Unii po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z Unii, ani w Zjednoczonym Królestwie, ze względu na fakt, że nie przysługiwało jej już prawo głosowania i kandydowania w tym państwie[13]. Zdaniem EP utrata ta narusza zasady pewności prawa i proporcjonalności, a także stanowi dyskryminację między obywatelami Unii i naruszenie jej swobody przemieszczania się.

Sąd odsyłający uważa, że zastosowanie postanowień umowy o wystąpieniu do EP w sposób nieproporcjonalny narusza jej podstawowe prawo do głosowania. W związku z tym sąd ten powziął wątpliwość w kwestii, czy art. 50 TUE[14] i umowa o wystąpieniu powinny być interpretowane jako uchylające obywatelstwo Unii obywateli Zjednoczonego Królestwa, którzy, pozostając jednocześnie podległymi prawu tego państwa, zamieszkują na terytorium innego państwa członkowskiego od ponad 15 lat i zostali tym samym całkowicie pozbawieni prawa do głosowania. Jeśli tak, to ów sąd zastanawia się, w jakim zakresie odpowiednie postanowienia umowy o wystąpieniu[15] i traktatu FUE[16] należy uznać za umożliwiające tym obywatelom zachowanie praw wynikających z obywatelstwa Unii, które przysługiwały im przed wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa z Unii. Sąd odsyłający

---

11 W niniejszej sekcji należy również przywołać wyrok z dnia 24 marca 2022 r., ***Galapagos BidCo.*** (C-723/20, EU:C:2022:209). Jest on omówiony w sekcji XI.3. „Rozporządzenie 2015/848 w sprawie postępowania upadłościowego".

12 Umowa o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Dz.U. 2020, L 29, s. 7).

13 Na mocy zasady prawa Zjednoczonego Królestwa, zgodnie z którą obywatel tego państwa, który zamieszkuje za granicą od ponad 15 lat, nie ma już prawa do udziału w wyborach w Zjednoczonym Królestwie.

14 Artykuł 50 TUE określa prawo i warunki wystąpienia państwa członkowskiego z Unii Europejskiej.

15 Artykuły 2, 3, 10, 12 i 127 umowy o wystąpieniu.

16 Artykuły 18, 20 i 21 TFUE.

zastanawia się również nad kwestią ważności umowy o wystąpieniu, a w związku z tym – kwestią ważności decyzji Rady 2020/135 w sprawie zawarcia tej umowy[17].

W swoim wyroku Trybunał stwierdził, po pierwsze, że odpowiednie postanowienia traktatu UE[18] i traktatu FUE[19] w związku z umową o wystąpieniu należy interpretować w ten sposób, że od chwili wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii obywatele tego państwa, którzy korzystali z prawa pobytu w państwie członkowskim przed zakończeniem okresu przejściowego przewidzianego w tej umowie, nie mają już statusu obywateli Unii. W szczególności nie przysługuje im już prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim ich miejsca zamieszkania, także wtedy, gdy zgodnie z prawem państwa, którego są obywatelami, są również pozbawieni prawa głosowania w wyborach przeprowadzanych przez to państwo. Po drugie, Trybunał nie wskazał żadnego elementu, który mógłby wpłynąć na ważność decyzji 2020/135.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał przypomniał, że obywatelstwo Unii wymaga, zgodnie z art. 9 TUE i art. 20 ust. 1 TFUE, posiadania obywatelstwa państwa członkowskiego oraz że istnieje nierozerwalny i wyłączny związek między posiadaniem obywatelstwa państwa członkowskiego a uzyskaniem, ale także zachowaniem, statusu obywatela Unii.

Z obywatelstwem Unii wiąże się szereg praw[20], zwłaszcza podstawowe i indywidualne prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich. W szczególności, w odniesieniu do obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie są obywatelami, prawa te obejmują prawo do głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym mają miejsce zamieszkania, które to prawo jest również uznane w karcie praw podstawowych[21]. Żadne z tych postanowień nie przewiduje natomiast takiego prawa dla obywateli państw trzecich. W konsekwencji okoliczność, że dana osoba, w sytuacji gdy państwo, którego jest obywatelem, było państwem członkowskim, korzystała z prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium innego państwa członkowskiego, nie może pozwolić jej zachować statusu obywatela Unii i wszystkich związanych z nim praw na mocy traktatu FUE, jeśli w następstwie wystąpienia jej państwa pochodzenia z Unii nie posiada ona już obywatelstwa państwa członkowskiego.

W drugiej kolejności Trybunał przypomniał, że na mocy swojej suwerennej decyzji podjętej na podstawie art. 50 ust. 1 TUE o opuszczeniu Unii Zjednoczone Królestwo nie jest już członkiem Unii od 1 lutego 2020 r., w związku z czym jego obywatele posiadają obecnie obywatelstwo państwa trzeciego, a nie obywatelstwo państwa członkowskiego. Utrata zaś obywatelstwa państwa członkowskiego pociąga za sobą, dla każdej osoby, która nie posiada również obywatelstwa innego państwa członkowskiego, automatyczną utratę statusu obywatela Unii. W konsekwencji osobie tej nie przysługuje już prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim jej miejsca zamieszkania.

---

17 Decyzja Rady (UE) 2020/135 z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie zawarcia Umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Dz.U. 2020, L 29, s. 1).

18 Artykuł 9 TUE dotyczący obywatelstwa Unii i art. 50 TUE określający prawo i warunki wystąpienia państwa członkowskiego z Unii Europejskiej.

19 Artykuł 20 TFUE dotyczący obywatelstwa Unii, art. 21 TFUE dotyczący swobody przemieszczania się i osiedlania się obywateli Unii, oraz art. 22 TFUE dotyczący prawa głosowania i kandydowania w wyborach obywateli Unii.

20 Zgodnie z art. 20 ust. 2 i art. 21 i 22 TFUE.

21 Artykuł 40 karty.

W tym względzie Trybunał wyjaśnił, że ponieważ utrata statusu obywatela Unii przez obywatela Zjednoczonego Królestwa stanowi automatyczną konsekwencję suwerennej decyzji Zjednoczonego Królestwa o wystąpieniu z Unii, ani właściwe organy państw członkowskich, ani ich sądy nie mogą być zobowiązane do przeprowadzenia indywidualnego badania skutków utraty statusu obywatela Unii w odniesieniu do danych osób w świetle zasady proporcjonalności.

W trzeciej kolejności Trybunał zauważył, że umowa o wystąpieniu nie zawiera żadnego postanowienia, które utrzymuje, po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z Unii, na rzecz obywateli Zjednoczonego Królestwa, którzy korzystali z prawa pobytu w państwie członkowskim przed zakończeniem okresu przejściowego, prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim ich miejsca zamieszkania.

Chociaż umowa ta przewiduje zasadę dalszego stosowania prawa Unii do Zjednoczonego Królestwa w okresie przejściowym, to art. 127 ust. 1 lit. b) tej umowy wyraźnie jednak wyłącza, w drodze odstępstwa od tej zasady, stosowanie w tym okresie do Zjednoczonego Królestwa i jego terytorium postanowień traktatu FUE i karty[22] dotyczących prawa obywateli Unii do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach lokalnych w państwie członkowskim ich miejsca zamieszkania. Prawdą jest, że wyłączenie to odnosi się dosłownie do Zjednoczonego Królestwa i „terytorium tego państwa", bez wyraźnego odniesienia do obywateli Zjednoczonego Królestwa. Mając jednak na uwadze art. 127 ust. 6 umowy o wystąpieniu, wyłączenie to należy rozumieć jako mające zastosowanie również do obywateli Zjednoczonego Królestwa, którzy korzystali z prawa pobytu w państwie członkowskim zgodnie z prawem Unii przed zakończeniem okresu przejściowego. Od dnia 1 państwa członkowskie nie były już zatem zobowiązane do zrównania obywateli Zjednoczonego Królestwa zamieszkujących na ich terytorium z obywatelami państwa członkowskiego, jeśli chodzi o przyznanie prawa do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego i w wyborach lokalnych.

Przeciwna wykładnia art. 127 ust. 1 lit. b) umowy o wystąpieniu, polegająca na ograniczeniu jego zastosowania wyłącznie do terytorium Zjednoczonego Królestwa, a zatem wyłącznie do obywateli Unii, którzy zamieszkiwali w tym państwie w okresie przejściowym, doprowadziłaby ponadto do asymetrii między prawami przyznanymi na mocy tej umowy obywatelom Zjednoczonego Królestwa i obywatelom Unii. Taka asymetria byłaby bowiem sprzeczna z celem rzeczonej umowy, którym jest zapewnienie, na zasadzie wzajemności, ochrony obywatelom Unii i obywatelom Zjednoczonego Królestwa, którzy korzystali z przysługujących im praw do swobodnego przemieszczania się przed zakończeniem okresu przejściowego.

Co się tyczy okresu, który rozpoczął się z końcem okresu przejściowego, Trybunał wyjaśnił, że prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim miejsca zamieszkania obywateli Zjednoczonego Królestwa nie wchodzi w zakres zastosowania części drugiej umowy o wystąpieniu, w której przewidziano postanowienia mające na celu ochronę, po dniu 1 stycznia 2021 r., na zasadzie wzajemności i równości, obywateli Unii i obywateli Zjednoczonego Królestwa[23], którzy korzystali z prawa do swobodnego przemieszczania się przed zakończeniem okresu przejściowego.

Wreszcie, art. 18 akapit pierwszy i art. 21 akapit pierwszy TFUE[24], które na mocy umowy o wystąpieniu są stosowane w okresie przejściowym i po upływie tego okresu, nie można interpretować w ten

---

22 Artykuł 20 ust. 2 lit. b) i art. 22 WE oraz art. 39 i 40karty.

23 Artykuł 10 lit. a) i b) umowy o wystąpieniu.

24 Artykuł 18 TFUE dotyczy zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, a art. 21 TFUE dotyczy swobody przemieszczania się i osiedlania się obywateli Unii.

sposób, że wymagają one od państw członkowskich, aby po dniu 1 lutego 2020 r. nadal przyznawały obywatelom Zjednoczonego Królestwa zamieszkującym na ich terytorium prawo do głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przeprowadzanych na tym terytorium, które przyznają obywatelom Unii.

W czwartej i ostatniej kolejności, w odniesieniu do ważności decyzji 2020/135, Trybunał orzekł, że decyzja ta nie jest sprzeczna z prawem Unii[25]. W szczególności nic nie pozwala stwierdzić, że Unia, jako umawiająca się strona umowy o wystąpieniu, wykroczyła poza granice przysługujących jej uprawnień dyskrecjonalnych w ramach prowadzenia stosunków zewnętrznych, nie wymagając, by przewidziano, że obywatelom Zjednoczonego Królestwa, którzy korzystali z przysługującego im prawa pobytu w państwie członkowskim przed zakończeniem okresu przejściowego, przysługuje prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim miejsca zamieszkania.

25 W tym wypadku z art. 9 TUE, art. 18, 20, 21 i 22 TFUE oraz z art. 40 karty.

III. Prawa podstawowe[26]

1. Prawo do skutecznego środka prawnego i prawo dostępu do bezstronnego sądu[27]

Wyrok z dnia 29 marca 2022 r. (wielka izba), Getin Noble Bank (C-132/20, EU:C:2022:235)

Odesłanie prejudycjalne – Dopuszczalność – Artykuł 267 TFUE – Pojęcie „sądu" – Artykuł 19 ust. 1 TUE – Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Państwo prawne – Skuteczna ochrona sądowa – Zasada niezawisłości sędziowskiej – Sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy – Organ sądowy, którego członek został powołany po raz pierwszy do pełnienia urzędu sędziego przez polityczny organ władzy wykonawczej państwa o niedemokratycznym systemie – Sposób działania Krajowej Rady Sądownictwa (Polska) – Niekonstytucyjność ustawy, na podstawie której Rada ta została ukonstytuowana – Możliwość zakwalifikowania tego organu jako bezstronnego i niezawisłego sądu w rozumieniu prawa Unii

W 2017 r. w Polsce grupa konsumentów wniosła do właściwego sądu okręgowego powództwo dotyczące podnoszonego przez nich nieuczciwego charakteru warunku zawartego w umowie kredytu, którą zawarli oni z Getin Noble Bank, instytucją bankową. Ponieważ skarżący nie wygrali sprawy ani w pierwszej instancji, ani w postępowaniu apelacyjnym, wnieśli skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego (Polska), będącego sądem odsyłającym.

W celu zbadania dopuszczalności wniesionej do niego skargi kasacyjnej sąd ten jest zobowiązany, zgodnie z prawem krajowym, zbadać prawidłowość obsadzenia składu orzekającego, który wydał zaskarżony wyrok. W tym kontekście, orzekając w składzie jednego sędziego, sąd ten zastanawia się

---

[26] W niniejszej sekcji należy również przywołać następujące wyroki: wyrok z dnia 9 czerwca 2022 r., ***Préfet du Gers i Institut national de la statistique et des études économiques*** (C-673/20, EU:C:2022:449), dotyczący prawa głosu w wyborach do Parlamentu Europejskiego i w wyborach lokalnych, omówiony w sekcji II. „Wystąpienie państwa członkowskiego z Unii Europejskiej"; wyroki: z dnia 5 maja 2022 r., ***Subdelegación del Gobierno en Toledo (Pobyt członka rodziny – Niewystarczające zasoby)*** (C-451/19 i C-532/19, EU:C:2022:354), dotyczący poszanowania życia rodzinnego i praw dziecka, omówiony w sekcji IV.3. „Pochodne prawo pobytu obywateli państwa trzeciego, będących członkami rodziny obywatela Unii"; z dnia 22 grudnia 2022 r., ***Generalstaatsanwaltschaft München (Wniosek o ekstradycję do Bośni i Hercegowiny)*** (C-237/21, EU:C:2022:1017), dotyczący ochrony w przypadku ekstradycji, omówiony w sekcji IV.4. „Dyskryminacja ze względu na przynależność państwową"; z dnia 7 września 2022 r., ***Cilevičs i in.*** (C-391/20, EU:C:2022:638), dotyczący różnorodności kulturowej i językowej, omówiony w sekcji VIII.2. „Swoboda przedsiębiorczości"; z dnia 14 lipca 2022 r., ***Procureur général près la cour d'appel d'Angers*** (C-168/21, EU:C:2022:558), dotyczący zasady proporcjonalności czynów zabronionych i kar, omówiony w sekcji X.1. „Europejski nakaz aresztowania"; z dnia 22 lutego 2022 r., ***Stichting Rookpreventie Jeugd i in.*** (C-160/20, EU:C:2022:101), dotyczący ochrony zdrowia i praw dziecka, omówiony w sekcji XIII.2. „Wyroby tytoniowe"; z dnia 8 grudnia 2022 r., ***Orde van Vlaamse Balies i in.*** (C-694/20, EU:C:2022:963), dotyczący poszanowania życia rodzinnego, omówiony w sekcji XIII.5. „Współpraca administracyjna w dziedzinie opodatkowania"; a także z dnia 24 lutego 2022 r., ***Glavna direktsia „Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto"*** (C-262/20, EU:C:2022:117), dotyczący należytych i sprawiedliwych warunków pracy, omówiony w sekcji XV.1. „Organizacja czasu pracy".

[27] W niniejszej sekcji należy również przywołać następujące wyroki: z dnia 10 marca 2022 r., ***Grossmania*** (C-177/20,EU:C:2022:175), omówiony w sekcji VII. „Prawo Unii a prawo krajowe"; z dnia 8 listopada 2022 r., ***Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Badanie z urzędu środka detencyjnego)*** (C-704/20 i C-39/21, EU:C:2022:858), omówiony w sekcji IX.1. „Polityka azylowa"; z dnia 22 lutego 2022 r., ***Openbaar Ministerie (Sąd ustanowiony ustawą w wydającym nakaz państwie członkowskim)*** (C-562/21 PPU i C-563/21 PPU, EU:C:2022:100), omówiony w sekcji X.1. „Europejski nakaz aresztowania"; z dnia 19 maja 2022 r., ***Spetsializirana prokuratura (Proces zbiegłego oskarżonego)*** (C-569/20, EU:C:2022:401), omówiony w sekcji X.2. „Prawo do obecności na rozprawie"; z dnia 1 sierpnia 2022 r., ***TL (Nieobecność tłumacza ustnego i brak tłumaczenia pisemnego)*** (C-242/22 PPU, EU:C:2022:611), omówiony w sekcji X.3. „Prawo do tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego w postępowaniu karnym".

nad zgodnością obsadzenia składu sądu apelacyjnego z prawem Unii. Jego zdaniem okoliczności powołania trzech sędziów sądu apelacyjnego do pełnienia urzędu mogą podawać w wątpliwość ich niezawisłość i bezstronność.

W tym względzie sąd odsyłający wskazuje, po pierwsze, na okoliczność, że pierwsze powołanie jednego z tych sędziów (FO) do pełnienia urzędu nastąpiło w wyniku aktu przyjętego przez organ niedemokratycznego reżimu, który panował w Polsce przed jej przystąpieniem do Unii Europejskiej, oraz że sędzia ten pozostał w służbie po upadku tego reżimu, nie złożywszy nowego ślubowania i czerpiąc jednocześnie korzyści ze stażu pracy wypracowanego w czasie, gdy reżim ten obowiązywał[28]. Po drugie, sędziowie, o których tu mowa, zostali powołani do sądu apelacyjnego na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (Polska, zwanej dalej „KRS"), przy czym w odniesieniu do pierwszego z nich miało to miejsce w 1998 r., gdy uchwały tego organu nie musiały zawierać uzasadnienia i nie podlegały zaskarżeniu na drodze sądowej, a w wypadku dwóch pozostałych sędziów – w latach 2012 r. i 2015 r., kiedy to w ocenie Trybunału Konstytucyjnego (Polska) KRS nie działała z zachowaniem transparentności, a jej skład był niezgodny z Konstytucją.

W wyroku wydanym w składzie wielkiej izby Trybunał orzekł w istocie, że zasadę skutecznej ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii[29], należy interpretować w ten sposób, że nieprawidłowości, na które powołuje się sąd odsyłający względem sędziów sądu apelacyjnego, nie mogą same w sobie wzbudzać w przekonaniu jednostek uzasadnionych i poważnych wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności tych sędziów ani w rezultacie podważyć w przypadku składu orzekającego, w którym tacy sędziowie zasiadają, jego przymiotu niezawisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy.

Ocena Trybunału

Na wstępie Trybunał oddalił zarzut niedopuszczalności, zgodnie z którym orzekający jednoosobowo sędzia Sądu Najwyższego, mający zbadać dopuszczalność wniesionej do niego skargi kasacyjnej, nie był uprawniony do przedłożenia pytań prejudycjalnych Trybunałowi ze względu na wady związane z jego własnym powołaniem, które podważają jego niezawisłość i bezstronność. W zakresie, w jakim odesłanie prejudycjalne pochodzi od sądu krajowego, należy bowiem domniemywać, że spełnia on wymogi stawiane przez Trybunał dla uznania go za „sąd" w rozumieniu art. 267 TFUE. Domniemanie takie może jednak zostać obalone, jeżeli prawomocne orzeczenie sądowe wydane przez sąd krajowy lub międzynarodowy prowadziłoby do uznania, że sędzia orzekający jako sąd odsyłający nie posiada przymiotu niezwisłego i bezstronnego sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy. Ponieważ Trybunał nie posiada informacji pozwalających na obalenie takiego domniemania, wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny.

Następnie Trybunał przeanalizował przedstawione pytania prejudycjalne, które podzielił na dwie grupy.

W ramach pierwszej grupy pytań sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych stoją na przeszkodzie uznaniu za niezawisły i bezstronny

---

28 Okoliczności te będą w dalszej części dokumentu nazywane „okolicznościami poprzedzającymi przystąpienie".

29 Zasada, do której odnosi się art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, zgodnie z którym „[p]aństwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii", i która została potwierdzona w art. 47 karty praw podstawowych oraz w dyrektywie Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich (Dz.U. 1993, L 95, s. 29). Ta ostatnia dyrektywa potwierdza bowiem w swoim art. 7 ust. 1 i 2 prawo do skutecznego środka prawnego, które przysługuje konsumentom, gdy poczują się oni poszkodowani w wyniku stosowania takich warunków.

sąd składu orzekającego sądu krajowego, w którym zasiada sędzia powołany do pełnienia urzędu, jak FO, w czasach reżimu komunistycznego, który pozostał w służbie po upadku tego systemu.

W tym względzie, uznawszy się za właściwy do orzekania w tej kwestii[30], Trybunał uściślił, że chociaż organizacja wymiaru sprawiedliwości w państwach członkowskich należy do kompetencji tych ostatnich, to przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie mają obowiązek dotrzymywać zobowiązań wynikających dla nich z prawa Unii, w tym tego dotyczącego zapewnienia poszanowania zasady skutecznej ochrony sądowej.

Co się tyczy wpływu, jaki okoliczności poprzedzające przystąpienie, na które powołuje się sąd odsyłający względem sędziów takich jak FO, mogą mieć na niezawisłość i bezstronność sędziego, Trybunał przypomniał, że w chwili przystąpienia Polski do Unii Europejskiej uznano, że co do zasady system sądowniczy w tym państwie był zgodny z prawem Unii. Ponadto sąd odsyłający nie przedstawił żadnego konkretnego wyjaśnienia ukazującego, w jaki sposób warunki pierwszego powołania FO mogłyby umożliwić rzeczywiste wywieranie nienależnego wpływu na tego sędziego. Wobec powyższego okoliczności związanych z jego pierwszym powołaniem do pełnienia urzędu nie można samych w sobie uznać za mogące wzbudzić w przekonaniu jednostek uzasadnione i poważne wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności tego sędziego przy późniejszym wykonywaniu jego obowiązków sędziowskich.

Pytania ujęte w ramach drugiej grupy mają w istocie na celu ustalenie, czy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, art. 47 karty praw podstawowych oraz art. 7 ust. 1 i 2 dyrektywy 93/13 stoją na przeszkodzie uznaniu za niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy składu orzekającego sądu państwa członkowskiego, w którym zasiada sędzia, którego pierwsze powołanie do pełnienia urzędu lub kolejne powołania do sądu wyższej instancji nastąpiły albo w wyniku wyłonienia jego kandydatury do powołania do pełnienia urzędu sędziego przez organ ukształtowany na podstawie przepisów ustawowych, które zostały następnie uznane przez sąd konstytucyjny tego państwa członkowskiego za niekonstytucyjne (dalej „pierwsza z omawianych okoliczności), albo w wyniku wyłonienia jego kandydatury do powołania do pełnienia urzędu sędziego przez organ ukonstytuowany zgodnie z prawem, jednak po przeprowadzeniu postępowania, któremu brakowało transparentności, które nie było jawne i w którym nie przysługiwała droga odwoławcza do sądu (dalej „druga z omawianych okoliczności”).

W tym względzie Trybunał zauważył, że nie każde uchybienie, do którego może dojść w trakcie procedury powołania sędziego, jest tego rodzaju, by mogło wywoływać wątpliwości co do niezawisłości i bezstronności tego sędziego.

W niniejszej sprawie, jeśli chodzi o pierwszą z omawianych okoliczności, Trybunał zwrócił uwagę na fakt, że Trybunał Konstytucyjny nie dokonał oceny niezależności KRS, gdy uznał za niekonstytucyjny skład tego organu w czasie, gdy doszło do powołania dwóch pozostałych sędziów orzekających obok FO w składzie, który wydał wyrok zaskarżony do sądu odsyłającego. To stwierdzenie niekonstytucyjności nie może zatem samo w sobie prowadzić do podania w wątpliwość niezależności tego organu ani wzbudzić w przekonaniu jednostek wątpliwości co do niezależności tych sędziów od czynników zewnętrznych. Ponadto sąd odsyłający nie przedstawił żadnych konkretnych okoliczności, które mogłyby potwierdzić istnienie takich wątpliwości.

---

30 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunał jest właściwy do dokonywania wykładni prawa Unii jedynie w zakresie, w jakim dotyczy to jego stosowania w nowym państwie członkowskim od momentu jego przystąpienia do Unii. W niniejszym wypadku, nawet jeśli zadane pytanie dotyczy okoliczności poprzedzających przystąpienie Polski do Unii, jego przedmiotem jest sytuacja, która nie wywołała wszystkich skutków przed tą datą, ponieważ FO, powołany do pełnienia urzędu sędziego przed przystąpieniem, jest obecnie sędzią i sprawuje funkcje odpowiadające temu statusowi.

Taki sam wniosek nasuwa się w odniesieniu do drugiej z omawianych okoliczności. Z postanowienia odsyłającego nie wynika bowiem, że KRS w kształcie, w jakim funkcjonowała po upadku niedemokratycznego reżimu w Polsce, nie była niezależna od władzy wykonawczej i ustawodawczej.

W takim stanie rzeczy te dwie okoliczności nie pozwalają na wykazanie naruszenia podstawowych norm znajdujących zastosowanie w dziedzinie powołań sędziowskich. W konsekwencji, ponieważ podnoszone nieprawidłowości nie stwarzają rzeczywistego ryzyka, że władza wykonawcza mogłaby skorzystać z nienależnych jej uprawnień dyskrecjonalnych, zagrażając prawidłowości skutku, do którego prowadzi procedura powołania sędziów, prawo Unii nie stoi na przeszkodzie uznaniu składu orzekającego, w którym zasiadają odnośni sędziowie, za niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony na mocy ustawy.

Wyrok z dnia 8 listopada 2022 r. (wielka izba), Deutsche Umwelthilfe (Homologacja pojazdów silnikowych) (C-873/19, EU:C:2022:857)

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Konwencja z Aarhus – Dostęp do wymiaru sprawiedliwości – Artykuł 9 ust. 3 – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 47 akapit pierwszy – Prawo do skutecznej ochrony sądowej – Stowarzyszenie ochrony środowiska – Czynna legitymacja procesowa takiego stowarzyszenia do występowania przed sądem krajowym w celu zakwestionowania homologacji typu WE przyznanej określonym pojazdom – Rozporządzenie (WE) nr 715/2007 – Artykuł 5 ust. 2 lit. a) – Pojazdy silnikowe – Silnik o zapłonie samoczynnym – Emisje zanieczyszczeń – Zawór recyrkulacji spalin (zawór EGR) – Redukcja emisji tlenków azotu (NOx) ograniczona przez „okno termiczne” – Urządzenie ograniczające skuteczność działania – Dopuszczenie stosowania takiego urządzenia, gdy jest ono niezbędne dla zabezpieczenia silnika przed uszkodzeniem lub awarią i ze względu na bezpieczeństwo użytkowania pojazdu – Stan techniki

Volkswagen AG jest producentem samochodów, który oferował do sprzedaży pojazdy z silnikiem wysokoprężnym typu EA 189 generacji Euro 5 wyposażone w zawór recyrkulacji spalin (zawór EGR), który jest jedną z technologii stosowanych przez producentów samochodów w celu kontroli i redukcji emisji tlenku azotu (NOx). Oprogramowanie, w ramach którego funkcjonuje układ recyrkulacji, zostało skonfigurowane w taki sposób, że w normalnych warunkach użytkowania współczynnik recyrkulacji spalin obniżał się. Skutkowało to przekraczaniem przez badane pojazdy dopuszczalnych wartości emisji NOx przewidzianych w rozporządzeniu nr 715/2007 w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych[31].

W ramach procedury homologacji typu WE[32] w odniesieniu do jednego z tych modeli pojazdów Kraftfahrt-Bundesamt (federalny urząd ds. ruchu pojazdów silnikowych, Niemcy, zwany dalej „KBA”)

---

31 Rozporządzenie (WE) nr 715/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych w odniesieniu do emisji zanieczyszczeń pochodzących z lekkich pojazdów pasażerskich i użytkowych (Euro 5 i Euro 6) oraz w sprawie dostępu do informacji dotyczących naprawy i utrzymania pojazdów (Dz.U. 2007, L 171, s. 1).

32 Zgodnie z art. 3 pkt 5 dyrektywy 2007/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 września 2007 r. ustanawiającej ramy dla homologacji pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz układów, części i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów (dyrektywy ramowej) (Dz.U. 2007, L 263, s. 1) „homologacja typu WE” oznacza procedurę, w wyniku której państwo członkowskie zaświadcza, że typ pojazdu, układu, części lub oddzielnego zespołu technicznego jest zgodny z przepisami administracyjnymi i wymaganiami technicznymi prawa Unii.

uznał, że sporne oprogramowanie stanowi urządzenie ograniczające skuteczność działania [33] niezgodne ze wspomnianym rozporządzeniem[34].

Volkswagen dokonał zatem aktualizacji oprogramowania, ustawiając parametry działania zaworu EGR w taki sposób, że oczyszczanie spalin było w pełni skuteczne tylko w warunkach, w których temperatura zewnętrzna była wyższa niż 15 °C oraz niższa niż 33 °C (zwanych dalej „oknem termicznym"). Decyzją z dnia 20 czerwca 2016 r. (zwaną dalej „sporną decyzją") KBA udzielił zezwolenia na stosowanie przedmiotowego oprogramowania.

Deutsche Umwelthilfe, stowarzyszenie ochrony środowiska uprawnione do wszczynania postępowań sądowych zgodnie z prawem niemieckim, wniosło skargę na sporną decyzję do Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (sądu administracyjnego w Szlezwiku-Holsztynie, Niemcy).

Sąd ten zauważył, że zgodnie z prawem niemieckim Deutsche Umwelthilfe nie ma legitymacji procesowej do zaskarżenia spornej decyzji. Zastanawia się on jednak, czy stowarzyszenie to może wywodzić taką legitymację procesową bezpośrednio z prawa Unii. Jeśli tak jest, to powstaje wątpliwość co do zgodności okna termicznego z rozporządzeniem nr 715/2007. Wobec stwierdzenia, że owo okno termiczne stanowi urządzenie ograniczające skuteczność działania w rozumieniu tego rozporządzenia, sąd ten dąży do ustalenia, czy przedmiotowe oprogramowanie może zostać dopuszczone na podstawie przewidzianego we wspomnianym rozporządzeniu wyjątku od zakazu stosowania takich urządzeń[35], który wymaga, aby „urządzenie [było] niezbędne dla zabezpieczenia silnika przed uszkodzeniem lub awarią, lub ze względu na bezpieczeństwo użytkowania pojazdu".

Obradujący w składzie wielkiej izby Trybunał, do którego sąd ten zwrócił się z wnioskiem o wydanie orzeczenia w rybie prejudycjalnym, wypowiedział się w przedmiocie legitymacji procesowej stowarzyszenia ochrony środowiska do zaskarżenia przed sądem krajowym decyzji administracyjnej przyznającej pozwolenie mogące być sprzeczne z prawem Unii w świetle konwencji z Aarhus[36] i prawa do skutecznego środka prawnego zapisanego w art. 47 karty praw podstawowych. Wyjaśnił on także, w jakich warunkach urządzenie ograniczające skuteczność działania może być uzasadnione na podstawie rozporządzenia nr 715/2007[37].

Ocena Trybunału

Na wstępie Trybunał przypomniał, że zgodnie z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus każda ze stron zapewni, że członkowie społeczeństwa spełniający wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym, będą mieli dostęp do administracyjnej lub sądowej procedury umożliwiającej

---

33 W rozumieniu art. 3 pkt 10 rozporządzenia nr 715/2007. Przepis ten definiuje urządzenie ograniczające skuteczność działania jako „dowolny element konstrukcyjny mierzący temperaturę, prędkość pojazdu, prędkość obrotową silnika, przełożenie skrzyni biegów, podciśnienie w kolektorze lub wszelkie inne parametry w celu włączenia, przetwarzania [modulacji], opóźnienia lub wyłączenia działania dowolnej części układu kontroli emisji zanieczyszczeń, który zmniejsza skuteczność działania urządzenia kontrolującego emisję zanieczyszczeń [układu kontroli emisji zanieczyszczeń] w warunkach, jakich można w sposób racjonalny spodziewać się podczas normalnego działania i użytkowania pojazdu".

34 Artykuł 5 rozporządzenia nr 715/2007.

35 Artykuł 5 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 715/2007.

36 Artykuł 9 ust. 3 Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do [wymiaru] sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, podpisanej w Aarhus (Dania) w dniu 25 czerwca 1998 r. i zatwierdzonej w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 2005/370/WE z dnia 17 lutego 2005 r. (Dz.U. 2005, L 124, s. 1, zwanej dalej „konwencją z Aarhus").

37 Artykuł 5 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 715/2007.

kwestionowanie działań lub zaniechań osób prywatnych lub władz publicznych naruszających przepisy jej prawa krajowego w dziedzinie środowiska.

W tym względzie Trybunał stwierdził w pierwszej kolejności, że decyzja administracyjna dotycząca homologacji typu WE pojazdów, która może być sprzeczna z rozporządzeniem nr 715/2007, jest objęta przedmiotowym zakresem stosowania art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, ponieważ stanowi „akt" władzy publicznej, któremu zarzuca się sprzeczność z przepisami prawa krajowego w dziedzinie środowiska. Ponieważ rozporządzenie nr 715/2007 służy realizacji celu, jakim jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony środowiska poprzez redukcję emisji NOx pojazdów z silnikami wysokoprężnymi, jest ono częścią „prawa krajowego w dziedzinie środowiska" w rozumieniu wskazanego przepisu. Stwierdzenia tego w żaden sposób nie podważa okoliczność, że rozporządzenie to zostało przyjęte na podstawie art. 95 WE (obecnie art. 114 TFUE), a nie na specjalnej podstawie prawnej przewidzianej dla środowiska, ponieważ art. 114 ust. 3 TFUE stanowi, że Komisja w swoich wnioskach mających za przedmiot środki dotyczące zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, przewidzianych w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego, przyjmuje jako podstawę wysoki poziom ochrony, uwzględniając w szczególności wszelkie zmiany oparte na faktach naukowych.

W drugiej kolejności Trybunał podkreślił, że stowarzyszenie ochrony środowiska uprawnione do wszczynania postępowań sądowych jest objęte podmiotowym zakresem zastosowania art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, jako że zalicza się ono do społeczności, której dotyczy ten przepis, i spełnia wymagania, o ile takie istnieją, określone w prawie krajowym.

W trzeciej kolejności, w odniesieniu do pojęcia wymogów określonych w prawie krajowym w rozumieniu tego przepisu, Trybunał wyjaśnił, że z art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus wynika, iż państwa członkowskie mogą – w ramach uprawnień dyskrecjonalnych, które im w tym względzie pozostawiono – przyjąć przepisy proceduralne dotyczące przesłanek, które należy spełnić, aby móc wnosić skargi, o których mowa w tym przepisie, przy czym tego rodzaju wymagania dotyczą jedynie określenia kręgu podmiotów uprawnionych do wniesienia środka prawnego. Wynika z tego, że państwa członkowskie nie mogą ograniczyć przedmiotowego zakresu stosowania rzeczonego postanowienia poprzez wyłączenie z zakresu przedmiotu skargi pewnych kategorii przepisów prawa krajowego w dziedzinie środowiska. Ponadto przy ustanawianiu mających zastosowanie przepisów proceduralnych państwa członkowskie powinny respektować prawo do skutecznego środka prawnego zapisane w art. 47 karty i nie mogą wprowadzać wymagań tak surowych, że faktycznie organizacje ochrony środowiska nie miałyby możliwości kwestionowania działań lub zaniechań, o których mowa w konwencji z Aarhus[38]. Trybunał wyciągnął z tego wniosek, że art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus i art. 47 karty, czytane łącznie, sprzeciwiają się temu, aby takie stowarzyszenie było pozbawione możliwości zakwestionowania decyzji przyznającej lub zmieniającej homologację typu WE, która może być sprzeczna z rozporządzeniem nr 715/2007[39]. Stanowiłoby to bowiem nieuzasadnione ograniczenie prawa do skutecznego środka prawnego.

Do sądu odsyłającego należy zatem dokonanie wykładni krajowego prawa procesowego zgodnej z konwencją z Aarhus i przewidzianym w prawie Unii prawem do skutecznego środka prawnego, aby umożliwić stowarzyszeniu ochrony środowiska zakwestionowanie takiej decyzji przed sądem krajowym. Gdyby taka wykładnia zgodna miała okazać się niemożliwa ze względu na brak bezpośredniej skuteczności art. 9 ust. 3 konwencji z Aarhus, art. 47 karty przyznaje jednostkom prawo, na które mogą się one bezpośrednio powoływać, co oznacza, że można powoływać się na to

38 Artykuł 9 ust. 3 konwencji z Aarhus.

39 Artykuł 5 ust. 2 rozporządzenia nr 715/2007.

postanowienie jako wyznaczające granicę uprawnień dyskrecjonalnych pozostawionych państwom członkowskim w tym względzie. W takim w przypadku do sądu krajowego będzie należało odstąpienie od stosowania przepisów prawa krajowego całkowicie wykluczających możliwość zaskarżenia przez stowarzyszenie ochrony środowiska, takie jak Deutsche Umwelthilfe, decyzji przyznającej lub zmieniającej homologację typu WE, która może być sprzeczna z rozporządzeniem nr 715/2007[40].

Wreszcie Trybunał uznał, że stosowanie urządzenia ograniczającego skuteczność działania może być uzasadnione potrzebą zabezpieczenia silnika przed uszkodzeniem lub awarią i ze względu na bezpieczeństwo użytkowania pojazdu, w rozumieniu rozporządzenia nr 715/2007[41], wyłącznie pod warunkiem, że urządzenie to odpowiada ściśle potrzebie uniknięcia bezpośredniego ryzyka uszkodzenia lub awarii silnika, spowodowanych wadliwym działaniem elementu układu recyrkulacji spalin, o takiej wadze, że powodują one konkretne zagrożenie w trakcie prowadzenia pojazdu wyposażonego w to urządzenie. Co więcej, potrzeba zastosowania takiego urządzenia ograniczającego skuteczność działania istnieje wyłącznie wtedy, gdy w chwili uzyskania homologacji typu WE tego urządzenia lub pojazdu wyposażonego w takie urządzenie żadne inne rozwiązanie techniczne nie pozwala uniknąć wspomnianego ryzyka.

2. Zasada ne bis in idem

Wyrok z dnia 22 marca 2022 r. (wielka izba), bpost (C-117/20, EU:C:2022:202)

Odesłanie prejudycjalne – Konkurencja – Usługi pocztowe – System taryf przyjęty przez operatora świadczącego usługę powszechną – Grzywna nałożona przez krajowy organ regulacyjny sektora pocztowego – Grzywna nałożona przez krajowy organ ochrony konkurencji – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 50 – Zasada ne bis in idem – Tożsamość czynu – Artykuł 52 ust. 1 – Ograniczenia w stosowaniu zasady ne bis in idem – Kumulacja postępowań i sankcji – Przesłanki – Realizacja celu interesu ogólnego – Proporcjonalność

Od 2010 r. historyczny operator świadczący usługi pocztowe w Belgii, bpost SA, wprowadził nowy system taryf.

Decyzją z dnia 20 lipca 2011 r. belgijski organ regulacyjny sektora pocztowego[42] nałożył na bpost grzywnę w wysokości 2,3 mln EUR za naruszenie obowiązujących przepisów sektorowych, z tego względu, że ów nowy system był oparty na nieuzasadnionym odmiennym traktowaniu pośredników i klientów bezpośrednich.

Cour d'appel de Bruxelles (sąd apelacyjny w Brukseli, Belgia) stwierdził nieważność tej decyzji, uzasadniając to tym, że rozpatrywana praktyka cenowa nie była dyskryminująca. Wyrok ten, który stał się prawomocny, został wydany po rozpoznaniu odesłania prejudycjalnego, w którym zapadł wyrok Trybunału z dnia 11 lutego 2015 r., bpost[43].

---

40 Artykuł 5 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 715/2007.

41 Artykuł 5 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 715/2007.

42 Mianowicie Institut belge des services postaux et des télécommunications (IBPT).

43 Wyrok z dnia 11 lutego 2015 r., bpost (C-340/13, EU:C:2015:77).

W międzyczasie, decyzją z dnia 10 grudnia 2012 r., belgijski organ ochrony konkurencji uznał, że bpost dopuściła się nadużycia pozycji dominującej, zakazanego w drodze ustawy o ochronie konkurencji[44], a także w art. 102 TFUE. Nadużycie to powstało wskutek przyjęcia i wdrożenia nowego systemu taryf w okresie od stycznia 2010 r. do lipca 2011 r. Belgijski organ ochrony konkurencji nałożył zatem na bpost grzywnę w wysokości 37 399 786 EUR, obliczoną z uwzględnieniem grzywny wcześniej nałożonej przez organ regulacyjny sektora pocztowego.

Cour d'appel de Bruxelles stwierdził także nieważność tej decyzji ze względu na jej niezgodność z zasadą ne bis in idem. W tym zakresie wspomniany sąd uznał, że postępowania prowadzone przez organ regulacyjny sektora pocztowego i przez organ ochrony konkurencji dotyczyły tych samych czynów.

Cour de cassation (sąd kasacyjny, Belgia) uchylił jednak ten wyrok i przekazał sprawę cour d'appel de Bruxelles (sądowi apelacyjnemu w Brukseli) do ponownego rozpoznania.

W postępowaniu prowadzonym w następstwie tego przekazania cour d'appel de Bruxelles (sąd apelacyjny w Brukseli) postanowił zwrócić się do Trybunału z dwoma pytaniami prejudycjalnymi dotyczącymi zasadniczo kwestii, czy zasada ne bis in idem ustanowiona w art. 50 karty praw podstawowych, stoi na przeszkodzie ukaraniu operatora świadczącego usługi pocztowe grzywną za naruszenie prawa konkurencji Unii, gdy w odniesieniu do tych samych czynów wobec tego operatora wydano już prawomocne orzeczenie dotyczące naruszenia sektorowych przepisów pocztowych.

W odpowiedzi na te pytania Trybunał, orzekający w składzie wielkiej izby, sprecyzował zarówno zakres, jak i granice ochrony przyznanej zagwarantowaną w art. 50 karty zasadą ne bis in idem.

Ocena Trybunału

Trybunał rozpoczął od przypomnienia, że zasada ne bis in idem, ustanowiona w art. 50 karty, zakazuje kumulacji zarówno postępowań, jak i sankcji o charakterze karnym w rozumieniu tego artykułu za te same czyny przeciwko tej samej osobie.

Ponieważ charakter karny postępowań wszczętych przeciwko bpost, odpowiednio, przez belgijski organ regulacyjny sektora pocztowego i przez belgijski organ ochrony konkurencji, został potwierdzony przez sąd odsyłający, Trybunał zauważył następnie, że stosowanie zasady ne bis in idem zależy od spełnienia podwójnego warunku, a mianowicie, po pierwsze, od istnienia wcześniejszego, prawomocnego orzeczenia (warunek „bis"), a po drugie, od tożsamości zachowania antykonkurencyjnego będącego przedmiotem wcześniejszego orzeczenia oraz późniejszych postępowań lub późniejszych orzeczeń (warunek „idem").

Jako że nieważność decyzji belgijskiego organu regulacyjnego sektora pocztowego stwierdzono w prawomocnym wyroku, w którym bpost uniewinniono w sprawie, w której prowadzone było wobec niej postępowanie na podstawie sektorowych przepisów pocztowych, okazuje się, że postępowanie wszczęte przez ten organ zostało zakończone prawomocnym orzeczeniem, skutkiem czego w niniejszej sprawie jest spełniony warunek „bis".

W odniesieniu do warunku „idem" znaczącym kryterium dla celów oceny tożsamości czynu jest kryterium tożsamości zdarzenia, niezależnie od jego kwalifikacji prawnej w prawie krajowym lub chronionego interesu prawnego. W tym względzie przez tożsamość zdarzenia rozumie się bowiem całość, na którą składają się konkretne okoliczności wynikające z wydarzeń, które są co do zasady

---

44 Loi sur la protection de la concurrence économique (ustawy o ochronie konkurencji gospodarczej; *Moniteur belge* z dnia 29 czerwca 2006, s. 32755), której przepisy ujednolica arrêté royal du 15 septembre 2006 (rozporządzenie królewskie z dnia 15 września 2006 r., *Moniteur belge* z dnia 29 września 2006 r., s. 50613).

takie same, ponieważ obejmują tego samego sprawcę i są ze sobą nierozdzielnie związane w czasie i przestrzeni.

Do sądu odsyłającego należy zatem ustalenie, czy czyny, które stanowiły przedmiot dwóch postępowań wszczętych przeciwko bpost na podstawie, odpowiednio, sektorowych przepisów pocztowych i prawa konkurencji, są identyczne. Gdyby tak było, kumulacja dwóch postępowań prowadzonych przeciwko bpost stanowiłaby ograniczenie stosowania zasady ne bis in idem zagwarantowanej w art. 50 karty.

Takie ograniczenie stosowania zasady ne bis in idem może być jednak uzasadnione na podstawie art. 52 ust. 1 karty. Zgodnie z tym postanowieniem wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Ponadto we wspomnianym postanowieniu sprecyzowano, że – z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności – ograniczenia wspomnianych praw i wolności mogą zostać wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.

W tym względzie Trybunał zauważył, że przewidziana ustawą możliwość kumulacji postępowań prowadzonych przez dwa odrębne organy krajowe i nałożonych przez nie sankcji szanuje istotę art. 50 karty, pod warunkiem że uregulowanie krajowe nie pozwala na prowadzenie postępowania i karanie odnośnie do tych samych czynów w ramach tego samego naruszenia lub celem realizowania tego samego celu, lecz przewiduje jedynie możliwość kumulacji postępowań i sankcji na podstawie odmiennych przepisów.

Jeśli chodzi o kwestię, czy taka kumulacja może odpowiadać celowi interesu ogólnego uznawanemu przez Unię, Trybunał stwierdził, że dwa uregulowania, na których podstawie była sądzona bpost, służą uzasadnionym celom, które są odrębne. Chociaż celem sektorowych przepisów pocztowych jest bowiem liberalizacja rynku wewnętrznego usług pocztowych, to zasady dotyczące ochrony konkurencji służą celowi zapewnienia niezakłóconej konkurencji na rynku wewnętrznym. Jest zatem uzasadnione, by w celu zapewnienia kontynuowania procesu liberalizacji rynku wewnętrznego usług pocztowych z równoczesnym zapewnieniem jego prawidłowego funkcjonowania państwo członkowskie karało za uchybienia zarówno w odniesieniu do przepisów sektorowych mających za przedmiot liberalizację danego rynku, jak i w odniesieniu do krajowych oraz unijnych reguł konkurencji.

Co się tyczy poszanowania zasady proporcjonalności– zasada ta wymaga, by kumulacja postępowań karnych i sankcji przewidziana w przepisach krajowych nie wykraczała poza granice tego, co odpowiednie i konieczne do realizacji uzasadnionych celów przyświecających danemu uregulowaniu, przy czym jeśli jest możliwy wybór spośród wielu odpowiednich środków, należy wybrać ten najmniej uciążliwy, zaś wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów.

W tym względzie Trybunał zaznaczył, że fakt, iż dwa postępowania służą odmiennym celom interesu ogólnego, których łączna ochrona jest słuszna, może zostać uwzględniony w ramach analizy proporcjonalności kumulacji postępowań i sankcji jako czynnik zmierzający do uzasadnienia tej kumulacji, pod warunkiem że te postępowania są komplementarne i że dodatkowe obciążenie, jakie stanowi wspomniana kumulacja, może być w ten sposób uzasadnione dwoma realizowanymi celami.

W odniesieniu do ściśle niezbędnego charakteru takiej kumulacji postępowań i sankcji należy ocenić, czy obciążenia wynikające dla zainteresowanych osób ze wspomnianej kumulacji zostają ograniczone do niezbędnego minimum i czy wszystkie nałożone sankcje odpowiadają wadze popełnionych naruszeń. W tym celu należy zbadać, czy istnieją jasne i precyzyjne zasady pozwalające przewidzieć czyny i zaniechania mogące stanowić przedmiot kumulacji postępowań i sankcji, oraz zapewniające koordynację pomiędzy dwoma właściwymi organami, czy dwa postępowania były prowadzone w sposób wystarczająco skoordynowany i w krótkim czasie oraz czy wszystkie nałożone sankcje odpowiadają wadze popełnionych naruszeń.

Ewentualne uzasadnienie kumulacji sankcji jest zatem ograniczone warunkami, które, gdy są spełnione, służą w szczególności ograniczeniu, bez podawania w wątpliwość istnienia samego aspektu „bis" jako takiego, odrębnego pod względem funkcjonalnym charakteru rozpatrywanych postępowań, a zatem rzeczywistych skutków wynikających dla zainteresowanych osób z tego, że owe prowadzone wobec nich postępowania są skumulowane.

Wyrok z dnia 22 marca 2022 r. (wielka izba), Nordzucker i in. (C-151/20, EU:C:2022:203)

Odesłanie prejudycjalne – Konkurencja – Artykuł 101 TFUE – Kartel ścigany przez dwa krajowe organy ochrony konkurencji – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 50 – Zasada ne bis in idem – Tożsamość czynu – Artykuł 52 ust. 1 – Ograniczenia w stosowaniu zasady ne bis in idem – Przesłanki – Realizacja celu interesu ogólnego – Proporcjonalność

Spółki Nordzucker AG i Südzucker AG to dwaj niemieccy producenci cukru, którzy wraz z trzecim dużym producentem posiadają pozycję dominującą na rynku cukru w Niemczech. Rynek ten był tradycyjnie podzielony na trzy główne obszary geograficzne, z których każdy był kontrolowany przez jednego z tych trzech dużych producentów.

Agrana Zucker GmbH (zwana dalej „Agraną"), która jest spółką zależną Südzucker, jest głównym producentem cukru w Austrii.

Najpóźniej od 2004 r. spółki Nordzucker i Südzucker uzgodniły między sobą, że nie będą wzajemnie konkurować w drodze ingerencji w należące do nich główne tradycyjne obszary sprzedaży. To właśnie w tym kontekście na początku 2006 r. dyrektor handlowy Südzucker odbył rozmową telefoniczną z dyrektorem handlowym Nordzucker w celu poskarżenia się na dostawy cukru na rynku austriackim przez słowacką spółkę zależną Nordzucker, dając do zrozumienia, że mogłoby to mieć wpływ na niemiecki rynek cukru (zwaną dalej „rozmową telefoniczną z 2006 r.").

W celu skorzystania z krajowych programów łagodzenia kar spółka Nordzucker poinformowała następnie zarówno Bundeskartellamt (federalny organ ochrony konkurencji, Niemcy), jak i Bundeswettbewerbsbehörde (federalny organ ochrony konkurencji, Austria) o jej udziale w kartelu na niemieckim i austriackim rynku cukru. Oba te organy wszczęły jednocześnie postępowania dochodzeniowe.

W 2014 r. niemiecki organ ochrony konkurencji stwierdził w drodze ostatecznej decyzji, że spółki Nordzucker, Südzucker i trzeci producent niemiecki uczestniczyli w porozumieniu antykonkurencyjnym z naruszeniem art. 101 TFUE i odpowiednich przepisów prawa niemieckiego, i nałożył w szczególności na spółkę Südzucker grzywnę w wysokości 195 500 000 EUR. Decyzja ta odtwarza również treść rozmowy telefonicznej z 2006 r. na temat austriackiego rynku cukru.

Natomiast żądanie austriackiego organu ochrony konkurencji mające na celu, po pierwsze, stwierdzenie, że spółki Nordzucker, Südzucker i Agrana naruszyły art. 101 TFUE i odpowiednie przepisy prawa austriackiego, i po drugie, nałożenie dwóch grzywien na spółkę Südzucker, z których jedna solidarnie ze spółką Agrana, zostało oddalone przez Oberlandesgericht Wien (wyższy sąd krajowy w Wiedniu, Austria).

Od tego orzeczenia austriacki organ ochrony konkurencji wniósł apelację do Oberster Gerichtshof (sądu najwyższego, Austria), który jest sądem odsyłającym. W tym kontekście sąd ten zastanawia się, czy zasada ne bis in idem, wyrażona w art. 50 karty praw podstawowych, zakazuje mu uwzględnienia rozmowy telefonicznej z 2006 r. w toczącym się przed nim postępowaniu, ponieważ rozmowa ta została wyraźnie wymieniona w decyzji niemieckiego organu ochrony konkurencji z 2014 r. Sąd ten zastanawia się ponadto, czy w świetle orzecznictwa Trybunału zasada ne bis in idem ma zastosowanie

w postępowaniu w sprawie stwierdzenia naruszenia, które nie prowadzi do nałożenia grzywny ze względu na udział przedsiębiorstwa w krajowym programie łagodzenia kar.

W odpowiedzi na te pytania Trybunał, orzekający w składzie wielkiej izby, wyjaśnił znaczenie zasady ne bis in idem w równoległych lub następujących po sobie postępowaniach z zakresu prawa konkurencji dotyczących tego samego zachowania antykonkurencyjnego w kilku państwach członkowskich.

Ocena Trybunału

Trybunał rozpoczął od przypomnienia, że zasada ne bis in idem, ustanowiona w art. 50 karty, zakazuje kumulacji zarówno postępowań, jak i sankcji o charakterze karnym w rozumieniu tego artykułu za te same czyny przeciwko tej samej osobie.

W dziedzinie konkurencji zasada ta, ściśle rzecz ujmując stoi na przeszkodzie ponownemu karaniu lub ściganiu przedsiębiorstwa z tytułu antykonkurencyjnego zachowania, za które zostało ono ukarane lub za które nie ponosi ono odpowiedzialności, jak uznano we wcześniejszej, niepodlegającej zaskarżeniu decyzji. Stosowanie zasady ne bis in idem w ramach postępowań z zakresu prawa konkurencji zależy zatem od spełnienia podwójnej przesłanki, a mianowicie, po pierwsze, od istnienia wcześniejszej, ostatecznej decyzji (przesłanka „bis"), a po drugie, od tożsamości zachowania antykonkurencyjnego będącego przedmiotem wcześniejszej decyzji oraz późniejszych postępowań lub późniejszych decyzji (przesłanka „idem").

Ponieważ decyzja niemieckiego organu ochrony konkurencji z 2014 r. stanowi wcześniejszą ostateczną decyzję, która została wydana w następstwie oceny sprawy co do istoty, przesłanka „bis" jest spełniona w odniesieniu do postępowania prowadzonego przez austriacki organ ochrony konkurencji.

W odniesieniu do warunku „idem" znaczącym kryterium dla celów oceny tożsamości czynu jest kryterium tożsamości zdarzenia, niezależnie od jego kwalifikacji prawnej w prawie krajowym lub chronionego interesu prawnego. Identyczność antykonkurencyjnych praktyk należy badać w odniesieniu do terytorium i rynku rozpatrywanych produktów oraz okresu, w którym praktyki te miały cel lub skutek polegający na utrudnieniu, ograniczeniu lub zakłóceniu konkurencji.

Do sądu odsyłającego należy zatem sprawdzenie, na podstawie oceny wszystkich istotnych okoliczności, czy decyzja niemieckiego organu ochrony konkurencji z 2014 r. stwierdziła istnienie rozpatrywanego kartelu i ukarała go ze względu na jego antykonkurencyjny cel lub skutek nie tylko na terytorium Niemiec, ale również na terytorium Austrii. Gdyby tak było, inne postępowania i ewentualnie inne sankcje za naruszenie art. 101 TFUE i odpowiadających mu przepisów prawa austriackiego w związku z kartelem na terytorium Austrii, stanowiłyby ograniczenie prawa podstawowego zagwarantowanego w art. 50 karty.

Takie ograniczenie nie może być ponadto uzasadnione na podstawie art. 52 ust. 1 karty. Przepis ten przewiduje w szczególności, że wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w karcie muszą rzeczywiście odpowiadać celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.

Prawdą jest, że w zakresie, w jakim zakaz karteli przewidziany w art. 101 TFUE realizuje cel leżący w interesie ogólnym polegający na zapewnieniu niezakłóconej konkurencji na rynku wewnętrznym, ograniczenie zasady ne bis in idem, zagwarantowanej w art. 50 karty, wynikające z kumulacji postępowań i sankcji o charakterze karnym przez dwa krajowe organy ochrony konkurencji, może być uzasadnione na podstawie art. 52 ust. 1 karty, jeżeli te postępowania i sankcje mają na celu uzupełniające cele, których przedmiotem są w danym wypadku różne aspekty tego samego bezprawnego zachowania. Jednakże w wypadku gdyby dwa krajowe organy ochrony konkurencji ścigały i karały te same czyny w celu zapewnienia przestrzegania zakazu karteli przewidzianego w art. 101 TFUE i odpowiadających mu przepisów ich prawa krajowego zakazujących karteli mogących wpływać na handel między państwami członkowskimi w rozumieniu art. 101 TFUE, oba te organy dążyłyby do tego samego celu, jakim jest zapewnienie niezakłóconej konkurencji na rynku

wewnętrznym. Taka kumulacja postępowań i sankcji nie odpowiada celowi interesu ogólnego uznawanemu przez Unię, w związku z czym również nie może być uzasadniona na podstawie art. 52 ust. 1 karty.

Jeśli chodzi o postępowanie prowadzone przez austriacki organ ochrony konkurencji w stosunku do spółki Nordzucker, Trybunał ostatecznie potwierdził, że takie postępowanie w sprawie egzekwowania prawa konkurencji, w którym ze względu na udział spółki Nordzucker w krajowym programie łagodzenia kar naruszenie tego prawa może być jedynie stwierdzone, może również podlegać zasadzie ne bis in idem.

Pozostając w ścisłym związku z zasadą powagi rzeczy osądzonej, zasada ne bis in idem ma bowiem na celu zapewnienie pewności prawa i równego traktowania zapewniając, że jeśli osoba fizyczna lub prawna była ścigana i ewentualnie skazana, dana osoba ma pewność, iż nie będzie ponownie ścigana za ten sam czyn. Wynika z tego, że wszczęcie postępowania o charakterze karnym może jako takie wchodzić w zakres stosowania zasady ne bis in idem, niezależnie od tego, czy postępowanie to faktycznie prowadzi do nałożenia kary.

Wyrok z dnia 28 października 2022 r. (wielka izba), Generalstaatsanwaltschaft München (Ekstradycja i zasada ne bis in idem) (C-435/22, EU:C:2022:852)

Odesłanie prejudycjalne – Pilny tryb prejudycjalny – Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 50 – Konwencja wykonawcza do układu z Schengen – Artykuł 54 – Zasada ne bis in idem – Porozumienie między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki o ekstradycji – Ekstradycja do Stanów Zjednoczonych obywatela państwa trzeciego na podstawie traktatu dwustronnego zawartego przez jedno z państw członkowskich – Obywatel, który został prawomocnie skazany za te same czyny i odbył całość kary w innym państwie członkowskim

W styczniu 2022 r. HF, obywatel Serbii, został tymczasowo zatrzymany w Niemczech na podstawie czerwonej noty wydanej przez Międzynarodową Organizację Policji Kryminalnej (Interpol) na wniosek organów Stanów Zjednoczonych Ameryki. Organy te domagały się ekstradycji HF w celu przeprowadzenia postępowania karnego o przestępstwa, popełnione we wrześniu 2008 r. i w grudniu 2013 r., polegające na zmowie mającej na celu udział w przestępczych organizacjach korupcyjnych, a także popełnienie oszustwa bankowego i oszustwa przy użyciu urządzeń telekomunikacyjnych. W trakcie zatrzymania HF oświadczył, że mieszka w Słowenii, oraz okazał między innymi słoweński dokument pobytowy, który utracił ważność w dniu 3 listopada 2019 r.

W odniesieniu do przestępstw popełnionych do czerwca 2010 r. zainteresowany został już w Słowenii skazany wyrokiem, który uprawomocnił się w 2012 r., za te same czyny co czyny wskazane we wniosku o ekstradycję. Ponadto w całości odbył on wymierzoną mu karę.

W związku z tym Oberlandesgericht München (wyższy sąd krajowy w Monachium, Niemcy), rozpoznający wniosek o ekstradycję HF, postanowił zwrócić się do Trybunału z pytaniem, czy zasada ne bis in idem zobowiązuje go odmowy uwzględnienia tego wniosku w odniesieniu do przestępstw, które zostały prawomocnie osądzone w Słowenii. Zasada ta, zapisana zarówno w art. 54 Konwencji wykonawczej do układu z Schengen (zwanej dalej „KWUS")[45], jak i w art. 50 karty praw podstawowych

[45] Konwencja wykonawcza do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach (Dz.U. 2000, L 239, s. 19), zmieniona rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 610/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r.

zabrania w szczególności, by osoba, której proces zakończył się wydaniem prawomocnego wyroku w jednym z państw członkowskich, była po raz kolejny ścigana za to samo przestępstwo w innym państwie członkowskim. W tym kontekście sąd odsyłający zastanawia się również, czy umowa o ekstradycji zawarta przez Niemcy i Stany Zjednoczone [46] może – w zakresie, w jakim pozwala odmówić wykonania ekstradycji ze względu na zasadę ne bis in idem wyłącznie w wypadku skazania w wezwanym państwie członkowskim (w tym przypadku w Niemczech) – mieć wpływ na stosowanie tej zasady w sporze w postępowaniu głównym.

Wyrokiem wydanym w pilnym trybie prejudycjalnym Trybunał w składzie wielkiej izby orzekł, że art. 54 KWUS odczytywany w świetle art. 50 karty praw podstawowych stoi na przeszkodzie dokonaniu przez organy jednego z państw członkowskich ekstradycji obywatela państwa trzeciego do innego państwa trzeciego, jeżeli obywatel ten został prawomocnie skazany w innym państwie członkowskim za te same czyny co czyny wskazane we wniosku o ekstradycję i odbył orzeczoną tam karę. Okoliczność, że wniosek o ekstradycję opiera się na dwustronnym traktacie o ekstradycji ograniczającym zakres zasady ne bis in idem do wyroków wydanych w wezwanym państwie członkowskim nie ma w tym względzie znaczenia.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności, co się tyczy kwestii, czy zawarte w art. 54 KWUS pojęcie „osoby" obejmuje obywatela państwa trzeciego, Trybunał przede wszystkim zauważył, że artykuł ten gwarantuje ochronę zasady ne bis in idem, gdy osoba została prawomocnie osądzona przez państwo członkowskie. Postanowienie to nie ustanawia zatem przesłanki związanej z posiadaniem obywatelstwa państwa członkowskiego. Powyższą wykładnię potwierdza również kontekst tego postanowienia. Artykuł 50 karty praw podstawowych [47], w świetle którego należy interpretować art. 54 KWUS, również nie ustanawia bowiem związku ze statusem obywatela Unii. Cele tego postanowienia, mianowicie zagwarantowanie pewności prawa poprzez poszanowanie orzeczeń organów publicznych, które stały się prawomocne, oraz zagwarantowanie słuszności, przemawiają bowiem za taką wykładnią, zgodnie z którą stosowanie tego postanowienia nie jest ograniczone wyłącznie do obywateli jednego z państw członkowskich W tym względzie Trybunał podkreśla również, że z art. 54 KWUS w żaden sposób nie wynika, iż skorzystanie z przewidzianego w nim prawa podstawowego jest w odniesieniu do obywateli państw trzecich uzależnione od spełnienia warunków dotyczących legalności ich pobytu lub przysługiwania im prawa do swobodnego przemieszczania się w obrębie strefy Schengen. W sprawie takiej jak w postępowaniu głównym, niezależnie od legalności pobytu, należy uznać, że zainteresowana osoba jest objęta zakresem zastosowania art. 54 KWUS.

W drugiej kolejności Trybunał stwierdził, że Porozumienie między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki o ekstradycji (zwane dalej „porozumieniem UE–USA") [48], które ma zastosowanie do stosunków istniejących między państwami członkowskimi a tym państwem trzecim w dziedzinie ekstradycji, stosuje się do sporu w postępowaniu głównym, ponieważ wniosek o ekstradycję został złożony na podstawie umowy o ekstradycji Niemcy–USA po wejściu w życie tego porozumienia. O ile to ostatnie nie przewiduje wyraźnie, że możliwość zastosowania zasady ne bis in

---

46 Auslieferungsvertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika (umowa o ekstradycji między Republiką Federalną Niemiec a Stanami Zjednoczonymi Ameryki) z dnia 20 czerwca 1978 r. (BGBl. 1980 II, s. 647, zwana dalej „umową o ekstradycji Niemcy–USA").

47 Ów art. 50 karty praw podstawowych przewiduje, że „nikt" 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.

48 Porozumienie między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi Ameryki o ekstradycji z dnia 25 czerwca 2003 r. (Dz.U. 2003, L 181, s. 27).

idem mogłaby umożliwić państwu członkowskiemu odmowę ekstradycji żądanej przez Stany Zjednoczone, o tyle jego art. 17 ust. 2[49], który co do zasady pozwala państwu członkowskiemu na odmowę ekstradycji osób, które zostały prawomocnie osądzone za to samo przestępstwo, którego dotyczy wniosek o ekstradycję, stanowi samoistną i pomocniczą podstawę prawną dla stosowania tej zasady, jeżeli mający zastosowanie traktat dwustronny nie pozwala na rozstrzygnięcie tej kwestii. Umowa o ekstradycji Niemcy–USA zdaje się regulować kwestię podniesioną w sporze w postępowaniu głównym, ponieważ nie przewiduje możliwości odmowy ekstradycji, jeżeli osoba, której dotyczy wniosek, została prawomocnie osądzona za przestępstwo wskazane we wniosku o ekstradycję przez właściwe organy państwa innego niż państwo wezwane[50]. W tej kwestii Trybunał przypomniał jednak, że – do czego zobowiązuje zasada pierwszeństwa – do sądu odsyłającego należy zapewnienie pełnej skuteczności art. 54 KWUS i art. 50 karty praw podstawowych w sprawie w postępowaniu głównym poprzez odstąpienie od stosowania, z własnej inicjatywy, każdego postanowienia umowy o ekstradycji Niemcy–USA niezgodnego z zasadą ne bis in idem zapisaną w tych artykułach. Skoro postanowienia umowy o ekstradycji Niemcy–USA dotyczące stosowania zasady ne bis in idem nie powinny być stosowane ze względu na ich sprzeczność z prawem Unii, umowa ta nie pozwala już rozstrzygnąć kwestii dotyczącej ekstradycji podniesionej w sprawie w postępowaniu głównym, a zatem stosowanie tej zasady może znaleźć oparcie w samoistnej i pomocniczej podstawie prawnej, którą stanowi art. 17 ust. 2 porozumienia UE–USA.

Wreszcie, mimo uznania, że art. 351 akapit pierwszy TFUE[51] nie ma a priori zastosowana do sprawy w postępowaniu głównym z uwago na datę zawarcia umowy o ekstradycji Niemcy–USA, sąd odsyłający zastanawia się, czy postanowienia tego nie należałoby interpretować w ten sposób, że obejmuje ono również konwencje zawarte przez państwo członkowskie po dniu 1 stycznia 1958 r. lub po dniu jego przystąpienia, lecz przed dniem, w którym Unia uzyskała kompetencję w dziedzinie, do której należą te konwencje. W tej kwestii, przypomniawszy w szczególności, że wyjątki należy interpretować ściśle, tak aby nie pozbawić znaczenia przepisów ogólnych, Trybunał wyjaśnił, że to ustanawiające odstępstwo postanowienie należy interpretować w ten sposób, że dotyczy ono jedynie umów zawartych przed dniem 1 stycznia 1958 1 lub, w odniesieniu do państw przystępujących, przed dniem ich przystąpienia, a zatem nie ma ono zastosowania do umowy o ekstradycji Niemcy–USA.

---

49 Artykuł 17 tego porozumienia UE–USA, zatytułowany „Stosunek do obowiązujących przepisów prawnych”, przewiduje w ust. 2, że „[w] przypadku gdy zasady konstytucyjne lub ostateczne orzeczenia sądowe wiążące państwo wezwane mogą stanowić przeszkodę dla wypełnienia przez nie obowiązku ekstradycyjnego, a rozwiązanie tej kwestii nie jest przewidziane w niniejszym porozumieniu lub w obowiązującym dwustronnym traktacie, odbywają się konsultacje między państwem wezwanym i wzywającym”.

50 Zgodnie z art. 8 umowy o ekstradycji Niemcy–USA wniosku o ekstradycję nie uwzględnia się, jeżeli osoba ścigana została prawomocnie uniewinniona lub skazana przez organy państwa wezwanego za przestępstwo, z powodu którego wnosi się o ekstradycję. Postanowienie to nie przewiduje jednak takiej możliwości w obliczu prawomocnego wyroku wydanego w innym państwie.

51 Zgodnie z tym postanowieniem „postanowienia traktatów nie naruszają praw i obowiązków wynikających z umów zawartych przed 1 stycznia 1958 roku lub, wobec państw przystępujących, przed datą ich przystąpienia, między jednym lub większą liczbą państw członkowskich, z jednej strony, a jednym lub większą liczbą państw trzecich, z drugiej strony.

3. Wolność wypowiedzi i prawo do informacji[52]

Wyrok z dnia 26 kwietnia 2022 r. (wielka izba), Polska/Parlament i Rada (C-401/19, EU:C:2022:297)

Skarga o stwierdzenie nieważności – Dyrektywa (UE) 2019/790 – Artykuł 17 ust. 4 lit. b) i art. 17 ust. 4 lit. c) in fine – Artykuł 11 i art. 17 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Wolność wypowiedzi i informacji – Ochrona własności intelektualnej – Obowiązki nałożone na dostawców usług udostępniania treści online – Uprzednie automatyczne weryfikowanie (filtrowanie) treści udostępnianych online przez użytkowników

Dyrektywa 2019/790 w sprawie prawa autorskiego i praw pokrewnych na jednolitym rynku cyfrowym [53] ustanowiła nowy odrębny mechanizm odpowiedzialności dla dostawców usług udostępniania treści online (zwanych dalej „dostawcami"). Artykuł 17 tej dyrektywy wprowadza zasadę zgodnie z którą dostawcy ponoszą bezpośrednią odpowiedzialność, gdy utwory i inne przedmioty objęte ochroną są bezprawnie zamieszczane w sieci przez użytkowników ich usług. Dostawcy, o których mowa, mogą jednak zostać zwolnieni z tej odpowiedzialności. W tym celu są oni w szczególności zobowiązani, zgodnie z przepisami tego artykułu[54], do aktywnego nadzorowania treści zamieszczanych przez użytkowników, aby zapobiec udostępnianiu online przedmiotów objętych ochroną, których podmioty uprawnione nie chcą udostępniać w ramach tych usług.

Rzeczpospolita Polska wniosła skargę mającą na celu, tytułem żądania głównego, stwierdzenie nieważności art. 17 ust. 4 lit. b) i art. 17 ust. 4 lit. c) in fine dyrektywy 2019/790 oraz, tytułem żądania ewentualnego, stwierdzenie nieważności tego artykułu w całości. Utrzymuje ona w istocie, że przepisy te nakładają na dostawców obowiązek prowadzenia prewencyjnego monitorowania wszystkich treści, które ich użytkownicy chcą umieścić online, za pomocą narzędzi informatycznych automatycznego filtrowania, bez przewidzenia gwarancji zapewniających poszanowanie prawa do wolności wypowiedzi i informacji[55].

Orzekając w składzie wielkiej izby, Trybunał po raz pierwszy wypowiedział się w przedmiocie wykładni dyrektywy 2019/790. Trybunał oddalił skargę Polski, orzekając, że nałożony w tej dyrektywie na dostawców obowiązek, polegający na uprzednim automatycznym weryfikowaniu treści udostępnianych online przez użytkowników, jest otoczony odpowiednimi gwarancjami w celu zapewnienia poszanowania prawa tych ostatnich do wolności wypowiedzi i informacji, a także sprawiedliwej równowagi między tym prawem a prawami własności intelektualnej.

Ocena Trybunału

Badając na wstępie dopuszczalność skargi, Trybunał stwierdził, że art. 17 ust. 4 lit. b) i art. 17 ust. 4 lit. c) in fine dyrektywy 2019/790 nie można oddzielić od pozostałej części tego artykułu, a zatem żądania zmierzające do stwierdzenia jedynie nieważności tych przepisów są niedopuszczalne. Artykuł 17 wprowadza bowiem nowy system odpowiedzialności w stosunku do dostawców, którego

---

52 W niniejszej sekcji należy również przywołać wyrok z dnia 15 marca 2022 r., ***Autorité des marchés financiers*** (C-302/20, EU:C:2022:190). Jest on omówiony w sekcji XIII.4. „Rozpowszechnianie informacji poufnych w sektorze finansowym".

53 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/790 z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie prawa autorskiego i praw pokrewnych na jednolitym rynku cyfrowym oraz zmiany dyrektyw 96/9/WE i 2001/29/WE (Dz.U. 2019, L 130, s. 92).

54 Zobacz art. 17 ust. 4 lit. b) i c) in fine dyrektywy 2019/790.

55 Przewidzianego w art. 11 karty.

poszczególne przepisy stanowią całość i mają na celu zapewnienie równowagi praw i interesów tych dostawców, praw i interesów użytkowników ich usług, a także praw i interesów podmiotów uprawnionych. W konsekwencji takie stwierdzenie częściowej nieważności zmieniłoby istotę tego artykułu.

Co do istoty sprawy, Trybunał zbadał następnie jedyny zarzut podniesiony przez Polskę, dotyczący ograniczenia w wykonywaniu prawa do wolności wypowiedzi i informacji, jakie wynika z systemu odpowiedzialności wprowadzonego przez art. 17 dyrektywy 2019/790. Tytułem wstępu Trybunał przypomniał, że udostępnianie informacji w Internecie za pośrednictwem platform udostępniania treści online wchodzi w zakres stosowania art. 10 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz art. 11 karty. Trybunał stwierdził że, aby uniknąć odpowiedzialności, w przypadku gdy użytkownicy zamieszczają na ich platformach treści niezgodne z prawem, na które dostawcy nie mają zezwolenia podmiotów uprawnionych, dostawcy ci winni wykazać, że spełniają wszystkie warunki wyłączenia odpowiedzialności przewidziane w art. 17 ust. 4 lit. a), b) i c) dyrektywy 2019/790, a mianowicie, że:

– dołożyli wszelkich starań, aby uzyskać takie zezwolenie [lit. a)]; oraz

– podjęli niezwłoczne działania w celu zaprzestania na ich platformach konkretnych naruszeń prawa autorskiego po wystąpieniu tych naruszeń i po otrzymaniu odpowiednio uzasadnionych zastrzeżeń od podmiotów uprawnionych [pkt c)]; oraz

– dołożyli, po otrzymaniu takiego zastrzeżenia lub w przypadku gdy podmioty uprawnione dostarczyły im odpowiednich i niezbędnych informacji przed wystąpieniem naruszenia prawa autorskiego, „wszelkich starań – zgodnie z wysokimi standardami staranności zawodowej w sektorze", aby zapobiec wystąpieniu lub ponownemu wystąpieniu takich naruszeń [pkt b) i c)].

Te ostatnie obowiązki wymagają zatem de facto, aby dostawcy ci dokonywali uprzedniego weryfikowania treści, które użytkownicy chcą zamieścić na ich platformach, pod warunkiem że otrzymali od podmiotów uprawnionych informacje lub zastrzeżenia, o których mowa w art. 17 ust. 4 lit. b) i c) tej dyrektywy. W tym celu dostawcy są zobowiązani do stosowania narzędzi automatycznego rozpoznawania i filtrowania. Tymczasem takie uprzednie weryfikowanie i filtrowanie może wprowadzić ograniczenie ważnego środka rozpowszechniania treści online, a tym samym stanowić ograniczenie prawa do wolności wypowiedzi i informacji, gwarantowanego w art. 11 karty. W dodatku ograniczenie to można przypisać prawodawcy Unii, ponieważ jest ono bezpośrednią konsekwencją odrębnego systemu odpowiedzialności. W związku z tym Trybunał doszedł do wniosku, że system ten zawiera ograniczenie wykonywania prawa do wolności wypowiedzi i informacji użytkowników, o których mowa.

Wreszcie, jeśli chodzi o kwestię, czy rozpatrywane ograniczenie jest uzasadnione w świetle art. 52 ust. 1 karty, Trybunał zauważył po pierwsze, że ograniczenie to jest przewidziane prawem, ponieważ wynika z obowiązków nałożonych na dostawców tych usług przez przepis aktu Unii, a mianowicie art. 17 ust. 4 lit. b) i art. 17 ust. 4 lit. c) in fine dyrektywy 2019/790 i szanuje istotę prawa do wolności wypowiedzi i informacji użytkowników Internetu. Po drugie, w ramach kontroli proporcjonalności Trybunał stwierdził, że rzeczone ograniczenie odpowiada potrzebie ochrony własności intelektualnej zagwarantowanej w art. 17 ust. 2 karty, że wydaje się ono konieczne do zaspokojenia tej potrzeby oraz że obowiązki nałożone na dostawców nie ograniczają w sposób nieproporcjonalny prawa do wolności wypowiedzi i informacji użytkowników.

Po pierwsze bowiem prawodawca Unii przewidział jasne i precyzyjne granice dla środków, które mogą być przyjęte przy wykonywaniu tych obowiązków, poprzez wyłączenie w szczególności środków, które filtrują i blokują zgodne z prawem treści w trakcie ich zamieszczania online. Po drugie, dyrektywa 2019/790 zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, aby użytkownicy posiadali prawo do zamieszczania i udostępniania treści generowanych przez siebie do szczególnych celów, takich jak cytowanie, krytykowanie, recenzowanie, karykaturowanie, parodiowanie lub pastisz. Ponadto, dostawcy winni informować użytkowników o tym, że mogą oni korzystać z utworów i innych

przedmiotów objętych ochroną na podstawie wyjątków lub ograniczeń w zakresie prawa autorskiego i praw pokrewnych przewidzianych w prawie Unii[56]. Po trzecie, odpowiedzialność dostawców może powstać tylko pod warunkiem, że dane podmioty uprawnione dostarczą tym dostawcom odpowiednie i niezbędne informacje w odniesieniu do rozpatrywanych treści. Po czwarte, art. 17 tej dyrektywy, którego stosowanie nie wywołuje skutku w postaci ogólnego obowiązku w zakresie nadzoru, oznacza, że od dostawców nie można wymagać, by zapobiegali zamieszczaniu i publicznemu udostępnianiu treści, których uznanie za niezgodne z prawem wymagałoby od nich dokonania niezależnej oceny tych treści[57]. W tym względzie może się okazać, że dostępności nieobjętych zezwoleniem treści można uniknąć jedynie po powiadomieniu podmiotów uprawnionych. Po piąte dyrektywa 2019/790 wprowadziła szereg gwarancji proceduralnych, między innymi, możliwość złożenia skargi przez użytkowników, jeśli uważają oni, że dostęp do zamieszczonych przez nich treści został niesłusznie zablokowany, a także dostęp do pozasądowych mechanizmów dochodzenia roszczeń i skutecznych środków ochrony prawnej[58]. Po szóste, dyrektywa ta upoważnia Komisję Europejską do organizowania dialogów między zainteresowanymi stronami w celu omawiania najlepszych praktyk w zakresie współpracy między dostawcami a podmiotami uprawnionymi, a także do wydania wytycznych dotyczących stosowania tego systemu[59].

W związku z tym Trybunał doszedł do wniosku, że obowiązek nałożony na dostawców polegający na weryfikowaniu treści, które użytkownicy chcą zamieścić na ich platformach, przed ich publicznym rozpowszechnieniem, wynikający z odrębnego systemu odpowiedzialności ustanowionego w art. 17 ust. 4 dyrektywy 2019/790, został przez prawodawcę Unii otoczony odpowiednimi gwarancjami w celu zapewnienia poszanowania prawa do wolności wypowiedzi i informacji użytkowników tych usług oraz sprawiedliwej równowagi między – z jednej strony – tym prawem a – z drugiej strony – prawem własności intelektualnej. Przy dokonywaniu transpozycji art. 17 tej dyrektywy państwa członkowskie powinny opierać się na takiej wykładni tego przepisu, która pozwoli na zapewnienie sprawiedliwej równowagi między poszczególnymi prawami podstawowymi chronionymi przez kartę. Ponadto przy wdrażaniu przepisów mających na celu transpozycję tego artykułu władze i sądy państw członkowskich są zobowiązane nie tylko do dokonywania wykładni swojego prawa krajowego w sposób zgodny z tym artykułem, lecz również do nieopierania się na takiej jego wykładni, która kolidowałaby ze wspomnianymi prawami podstawowymi lub z innymi zasadami ogólnymi prawa Unii, takimi jak zasada proporcjonalności.

---

56 Artykuł 17 ust. 7 i 9 dyrektywy 2019/790.

57 Artykuł 17 ust. 8 dyrektywy 2019/790.

58 Artykuł 17 ust. 9 akapity pierwszy i drugi dyrektywy 2019/790.

59 Artykuł 17 ust. 10 dyrektywy 2019/790.

4. Ochrona danych osobowych

a. Zatrzymywania danych osobowych

Wyrok z dnia 5 kwietnia 2022 r. (wielka izba), Commissioner of the Garda Síochána i in. (C-140/20, EU:C:2022:258)

Odesłanie prejudycjalne – Przetwarzanie danych osobowych w sektorze łączności elektronicznej – Poufność komunikacji – Dostawcy usług łączności elektronicznej – Uogólnione i niezróżnicowane zatrzymywanie danych o ruchu i danych o lokalizacji – Dostęp do zatrzymanych danych – Następcza kontrola sądowa – Dyrektywa 2002/58 WE – Artykuł 15 ust. 1 – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuły 7, 8 i 11 oraz art. 52 ust. 1 – Możliwość ograniczenia przez sąd krajowy skutków w czasie stwierdzenia nieważności dotyczącego uregulowania krajowego niezgodnego z prawem Unii – Wyłączenie

W ostatnich latach Trybunał w licznych wyrokach wypowiedział się na temat zatrzymywania danych osobowych i dostępu do nich w dziedzinie łączności elektronicznej[60].

W szczególności w obu wyrokach wydanych przez wielką izbę w dniu 6 października 2020 r.[61] Trybunał potwierdził swoje orzecznictwo wynikające z wyroku Tele2 Sverige w przedmiocie nieproporcjonalnego charakteru uogólnionego i niezróżnicowanego zatrzymywania danych o ruchu i danych o lokalizacji. Dokonał on także uściśleń między innymi w odniesieniu do zakresu uprawnień, jakie dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej przyznaje państwom członkowskim w zakresie zatrzymywania takich danych do celów ochrony bezpieczeństwa narodowego i zwalczania przestępczości.

W niniejszej sprawie wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został przedstawiony przez Supreme Court (sąd najwyższy, Irlandia) w ramach postępowania cywilnego wszczętego przez osobę skazaną na karę dożywotniego pozbawienia wolności za zabójstwo popełnione w Irlandii. Osoba ta kwestionowała zgodność z prawem Unii niektórych przepisów ustawy krajowej dotyczącej zatrzymywania danych generowanych w ramach łączności elektronicznej[62]. Na podstawie tej ustawy[63]

---

60 I tak w wyroku z dnia 8 kwietnia 2014 r., ***Digital Rights Ireland i in.*** (C-293/12 i C-594/12,EU:C:2014:238) Trybunał stwierdził nieważność dyrektywy 2006/24/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie zatrzymywania generowanych lub przetwarzanych danych w związku ze świadczeniem ogólnie dostępnych usług łączności elektronicznej lub udostępnianiem publicznych sieci łączności oraz zmieniającej dyrektywę 2002/58/WE (Dz.U. 2006, L 105, s. 54) z tego powodu, że ingerencja w prawa do poszanowania życia prywatnego i do ochrony danych osobowych, uznane w karcie praw podstawowych, wynikająca z ogólnego obowiązku zatrzymywania danych o lokalizacji i danych o ruchu przewidzianego w tej dyrektywie, nie była ograniczona do tego, co ściśle niezbędne. Następnie w wyroku z dnia 21 grudnia 2016 r., ***Tele2 Sverige i Watson i in.*** (C-203/15 i C-698/15, EU:C:2016:970) Trybunał orzekł, że 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 (dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej) (Dz.U. 2002, L 201, s. 37) (zwanej dalej „dyrektywą o prywatności i łączności elektronicznej"), zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/136/WE z dnia 25 listopada 2009 r. (Dz.U. 2009, L 337, s. 11), stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu przewidującemu do celów zwalczania przestępczości uogólnione i niezróżnicowane zatrzymywanie danych o ruchu i danych o lokalizacji. Wreszcie w wyroku z dnia 2 października 2018 r., ***Ministerio Fiscal*** (C-207/16, EU:C:2018:788) Trybunał dokonał wykładni tego samego art. 15 ust. 1 w sprawie, która dotyczyła dostępu organów publicznych do danych dotyczących tożsamości cywilnej użytkowników środków łączności elektronicznej.

61 Wyroki z dnia 6 października 2020 r.: ***Privacy International*** (C-623/17, EU:C:2020:790); ***La Quadrature du Net i in.*** (C-511/18, C-512/18 i C-520/18, EU:C:2020:791).

62 Communications (Retention of Data) Act 2011 [ustawa z 2011 r. o łączności (zatrzymywanie danych)]. Ustawa ta została wydana, aby przetransponować do irlandzkiego porządku prawnego dyrektywę 2006/24/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie zatrzymywania generowanych lub przetwarzanych danych w związku ze świadczeniem ogólnie dostępnych usług łączności elektronicznej lub udostępnianiem publicznych sieci łączności oraz zmieniającą dyrektywę 2002/58/WE (Dz.U. 2006, L 105, s. 54).

dane o ruchu i dane o lokalizacji dotyczące rozmów telefonicznych oskarżonego zostały zatrzymane przez dostawców usług łączności elektronicznej i udostępnione organom policji. Wątpliwości wyrażone przez sąd odsyłający dotyczyły w szczególności zgodności z dyrektywą o prywatności i łączności elektronicznej [64], interpretowaną w świetle karty [65], systemu uogólnionego i niezróżnicowanego zatrzymywania tych danych w związku z walką z poważną przestępczością.

W wyroku, wydanym w składzie wielkiej izby, Trybunał potwierdził, uściślając zarazem jego zakres, orzecznictwo wynikające z wyroku La Quadrature du Net i in., przypominając, że uogólnione i niezróżnicowane zatrzymywanie danych o ruchu i danych o lokalizacji dotyczących łączności elektronicznej nie jest dozwolone do celów zwalczania poważnej przestępczości i zapobiegania poważnym zagrożeniom dla bezpieczeństwa publicznego. Potwierdził również orzecznictwo wynikające z wyroku Prokuratuur (Warunki dostępu do danych dotyczących łączności elektronicznej)[66], w szczególności w odniesieniu do obowiązku uzależnienia dostępu właściwych organów krajowych do owych zatrzymanych danych od uprzedniej kontroli sprawowanej wobec funkcjonariusza policji bądź przez sąd, bądź przez niezależną jednostkę administracyjną.

Ocena Trybunału

Trybunał orzekł w pierwszej kolejności, że dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej, interpretowana w świetle karty, stoi na przeszkodzie środkom ustawodawczym przewidującym, do celów zwalczania poważnej przestępczości i zapobiegania poważnym zagrożeniom dla bezpieczeństwa publicznego, prewencyjne uogólnione i niezróżnicowane zatrzymywanie danych o ruchu i danych o lokalizacji. Biorąc bowiem pod uwagę, po pierwsze, zniechęcający wpływ na wykonywanie praw podstawowych[67], jaki może wywrzeć to zatrzymywanie danych, a po drugie, wagę ingerencji, jaką ono za sobą pociąga, takie zatrzymywanie musi stanowić wyjątek, a nie regułę, od systemu ustanowionego w tej dyrektywie, tak aby dane te nie mogły być zatrzymywane w sposób systemowy i stały. Przestępczość, nawet szczególnie poważna, nie może być utożsamiana z zagrożeniem dla bezpieczeństwa narodowego, gdyż takie utożsamienie mogłoby wprowadzić kategorię pośrednią między bezpieczeństwem narodowym a bezpieczeństwem publicznym w celu zastosowania do tego drugiego wymogów właściwych dla tego pierwszego.

Natomiast dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej, interpretowana w świetle karty, nie stoi na przeszkodzie środkom ustawodawczym przewidującym, do celów zwalczania poważnej przestępczości i zapobiegania poważnym zagrożeniom dla bezpieczeństwa publicznego, ukierunkowane zatrzymywanie danych o ruchu i danych o lokalizacji, którego granice zostają wyznaczone na podstawie obiektywnych i niedyskryminacyjnych przesłanek w zależności od kategorii osób, których dane dotyczą, lub za pomocą kryterium geograficznego, przez okres ograniczony do tego, co ściśle niezbędne, ale odnawialny. Trybunał dodał, że taki środek polegający na zatrzymywaniu danych odnoszący się do miejsc lub infrastruktury, w których regularnie przebywa bardzo wiele osób, lub też do miejsc strategicznych, takich jak porty lotnicze, dworce, porty morskie lub strefy poboru

---

63 Ustawa zezwala – z powodów wykraczających poza te nieodłącznie związane z ochroną bezpieczeństwa narodowego – na prewencyjne uogólnione i niezróżnicowane zatrzymywanie danych o ruchu i danych o lokalizacji wszystkich abonentów przez okres dwóch lat.

64 Mówiąc dokładniej, art. 15 ust. 1 dyrektywy 2002/58.

65 W szczególności art. 7, 8, 11 i art. 52 ust. 1 karty.

66 Wyrok z dnia 2 marca 2021 r., ***Prokuratuur (Warunki dostępu do danych dotyczących łączności elektronicznej)*** (C-746/18, EU:C:2021:152).

67 Ustanowionych w art. 7–11 karty.

opłat za przejazd, może pozwolić właściwym organom na uzyskanie informacji na temat obecności w tych miejscach lub strefach geograficznych osób korzystających tam ze środka łączności elektronicznej oraz na wyciągnięcie, do celów zwalczania poważnej przestępczości, wniosków co do ich obecności i ich działalności w tych miejscach lub strefach geograficznych. W każdym wypadku ewentualne istnienie trudności w dokładnym określeniu przesłanek i warunków, na jakich można dokonać ukierunkowanego zatrzymywania danych, nie może uzasadniać wprowadzenia przez państwa członkowskie uogólnionego i niezróżnicowanego zatrzymywania danych o ruchu i danych o lokalizacji.

Dyrektywa ta, interpretowana w świetle karty, nie stoi również na przeszkodzie środkom ustawodawczym przewidującym, do tych samych celów, uogólnione i niezróżnicowane zatrzymywanie adresów IP przydzielonych źródłu połączenia przez okres ograniczony do tego, co ściśle niezbędne oraz danych dotyczących tożsamości cywilnej użytkowników środków łączności elektronicznej. W tym ostatnim aspekcie Trybunał wyjaśnił w szczególności, że ani dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej, ani żaden inny akt prawa Unii nie stoją na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, mającemu na celu zwalczanie poważnej przestępczości, na podstawie którego nabycie środka łączności elektronicznej, takiego jak opłaconej z góry karty SIM, jest uzależnione od sprawdzenia urzędowych dokumentów ustalających tożsamość nabywcy i od zarejestrowania przez sprzedawcę wynikających z nich informacji, gdyż sprzedawca jest w stosownym wypadku zobowiązany do udzielenia dostępu do tych informacji właściwym organom krajowym.

Nie inaczej jest w przypadku środków ustawodawczych przewidujących, również do celów zwalczania poważnej przestępczości i zapobiegania poważnym zagrożeniom dla bezpieczeństwa publicznego, posłużenie się skierowanym do dostawców usług łączności elektronicznej, w drodze decyzji właściwego organu poddanej skutecznej kontroli sądowej, nakazem szybkiego zatrzymania („*quick freeze*”) przez określony czas danych o ruchu i danych o lokalizacji, którymi dysponują ci dostawcy usług. Jedynie bowiem walka z poważną przestępczością i, a fortiori, ochrona bezpieczeństwa narodowego mogą uzasadniać takie zatrzymywanie danych, pod warunkiem że środek ten oraz dostęp do zatrzymanych danych przestrzegają granic tego, co ściśle niezbędne. Trybunał przypomniał, że taki środek polegający na szybkim zatrzymaniu danych może zostać rozszerzony na dane o ruchu i dane o lokalizacji dotyczące osób innych niż te, które są podejrzewane o planowanie lub popełnienie poważnego przestępstwa lub naruszenie bezpieczeństwa narodowego, o ile dane te mogą w oparciu o obiektywne i niedyskryminacyjne kryteria przyczynić się do wyjaśnienia takiego przestępstwa lub takiego naruszenia bezpieczeństwa narodowego, takie jak dane ofiary tego przestępstwa lub naruszenia, jej otoczenia społecznego lub zawodowego.

Trybunał wskazał jednak następnie, że wszystkie wymienione wyżej środki ustawodawcze muszą za pomocą jasnych i precyzyjnych przepisów zapewniać, że odnośne zatrzymywanie danych jest uzależnione od spełnienia związanych z nim materialnych i proceduralnych warunków oraz że osoby, których dane dotyczą, dysponują skutecznymi gwarancjami chroniącymi przed ryzykiem nadużyć. Różne środki polegające na zatrzymywaniu danych o ruchu i danych o lokalizacji mogą – zgodnie z wyborem ustawodawcy krajowego i przy poszanowaniu granic tego, co ściśle niezbędne – znaleźć wspólnie zastosowanie.

Ponadto Trybunał wyjaśnił, że zezwolenie, do celów zwalczania poważnej przestępczości, na dostęp do takich danych zatrzymywanych w uogólniony i niezróżnicowany sposób, aby stawić czoła poważnemu zagrożeniu dla bezpieczeństwa narodowego, pozostawałoby w sprzeczności z tą hierarchią celów interesu ogólnego mogących uzasadniać środek przyjęty na podstawie dyrektywy

o prywatności i łączności elektronicznej[68]. Oznaczałoby to bowiem dopuszczenie sytuacji, w której dostęp mógłby zostać uzasadniony celem o mniejszym znaczeniu niż cel, który uzasadniał zatrzymanie danych, czyli ochrona bezpieczeństwa narodowego, grożąc tym samym pozbawieniem wszelkiej skuteczności (effet utile) zakazu uogólnionego i niezróżnicowanego zatrzymywania danych do celów zwalczania poważnej przestępczości.

W drugiej kolejności Trybunał orzekł, że dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej, interpretowana w świetle karty, stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, na podstawie którego scentralizowane rozpatrywanie wniosków o udzielenie dostępu do danych zatrzymanych przez dostawców usług łączności elektronicznej, pochodzących od policji w ramach wykrywania i ścigania poważnych przestępstw, należy do funkcjonariusza policji, nawet jeżeli jest on wspierany przez ustanowioną w obrębie policji jednostkę, której przysługuje pewien stopień autonomii w wykonywaniu powierzonego jej zadania i której decyzje mogą być następnie przedmiotem kontroli sądowej. Po pierwsze, taki funkcjonariusz nie spełnia bowiem wymogów niezależności i bezstronności, które obowiązują organ administracyjny sprawujący uprzednią kontrolę wniosków o udzielenie dostępu do danych pochodzących od właściwych organów krajowych, ponieważ nie ma on statusu osoby trzeciej w stosunku do tych organów. Po drugie, choć decyzja takiego funkcjonariusza może być przedmiotem dokonanej a posteriori kontroli sądowej, kontrola ta nie może jednak zastąpić niezależnej i – z wyjątkiem pilnych i należycie uzasadnionych przypadków – uprzedniej kontroli.

Wreszcie, w trzeciej kolejności Trybunał potwierdził swoje orzecznictwo, zgodnie z którym prawo Unii stoi na przeszkodzie temu, by sąd krajowy ograniczył w czasie skutki stwierdzenia nieważności, którego ma on dokonać na podstawie prawa krajowego w odniesieniu do uregulowania krajowego nakładającego na dostawców usług łączności elektronicznej obowiązek uogólnionego i niezróżnicowanego zatrzymywania danych o ruchu i danych o lokalizacji ze względu na niezgodność tego uregulowania z dyrektywą o prywatności i łączności elektronicznej. Niezależnie od powyższego Trybunał przypomniał, że kwestia dopuszczalności dowodów uzyskanych za pomocą takiego uogólnionego i niezróżnicowanego zatrzymywania danych należy, zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej państw członkowskich, do prawa krajowego, z zastrzeżeniem poszanowania w szczególności zasad równoważności i skuteczności.

Wyrok z dnia 21 czerwca 2022 r. (wielka izba), Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491)

Odesłanie prejudycjalne – Przetwarzanie danych osobowych – Dane dotyczące przelotu pasażera (PNR) – Rozporządzenie (UE) 2016/679 – Artykuł 2 ust. 2 lit. d) – Zakres stosowania – Dyrektywa (UE) 2016/681 – Wykorzystywanie danych PNR pasażerów odbywających loty między Unią i państwami trzecimi – Możliwość włączenia danych pasażerów lotów wewnątrzunijnych – Zautomatyzowane przetwarzanie danych – Okres zatrzymania – Zwalczanie przestępstw terrorystycznych i poważnej przestępczości – Ważność – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuły 7, 8 i 21 oraz art. 52 ust. 1 – Uregulowanie krajowe rozszerzające zastosowanie systemu PNR na inne rodzaje przewozów wewnątrz Unii – Swoboda przemieszczania się w obrębie Unii – Karta praw podstawowych – Artykuł 45

Dane PNR (*Passenger Name Record*) są informacjami dotyczącymi rezerwacji, przechowywanymi przez przewoźników lotniczych w ich systemach rezerwacji i systemach odpraw pasażerskich. Dyrektywa

---

68 Ta hierarchia została ustalona w orzecznictwie Trybunału, a w szczególności w wyroku 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), pkt 135, 136. Na podstawie tej hierarchii walka z poważną przestępczością ma mniejsze znaczenie niż ochrona bezpieczeństwa narodowego.

PNR[69] zobowiązuje tych przewoźników do przekazywania danych wszystkich pasażerów odbywających lot pozaunijny, wykonywany między państwem trzecim a Unią Europejską, jednostce do spraw informacji o pasażerach (zwanej dalej „JIP") państwa członkowskiego przeznaczenia lub wylotu danego lotu w celu zwalczania terroryzmu i poważnej przestępczości. Przekazywane w ten sposób dane PNR są przedmiotem wstępnej oceny dokonywanej przez JIP[70], a następnie są zatrzymywane do celów ewentualnej późniejszej oceny przez właściwe organy zainteresowanego państwa członkowskiego lub organy innego państwa członkowskiego. Państwa członkowskie mogą postanowić o stosowaniu dyrektywy również do lotów wewnątrzunijnych[71].

Ligue des droits humains wniosła do Cour constitutionnelle (trybunału konstytucyjnego, Belgia) skargę o stwierdzenie nieważności ustawy z dnia 25 grudnia 2016 r.[72], która dokonuje transpozycji do prawa belgijskiego zarówno dyrektywy PNR, jak i dyrektywy API[73]. Zdaniem skarżącej ustawa ta narusza prawo do poszanowania życia prywatnego i prawo do ochrony danych osobowych. Skarżąca zakwestionowała, po pierwsze, dopuszczalność bardzo szerokiego ujęcia danych PNR, a po drugie, niezróżnicowany charakter gromadzenia, przekazywania i przetwarzania tych danych. W przekonaniu skarżącej ustawa ta narusza również swobodę przepływu osób, ponieważ pośrednio przywraca kontrole graniczne poprzez rozszerzenie systemu PNR na loty wewnątrzunijne i przewozy dokonywane innymi środkami transportu w obrębie Unii.

W tym kontekście belgijski Cour constitutionnelle (trybunał konstytucyjny) skierował do Trybunału dziesięć pytań prejudycjalnych dotyczących w szczególności ważności i wykładni dyrektywy PNR, a także zastosowania RODO[74].

Pytania te postawiły Trybunał wobec konieczności zajęcia się kolejny raz kwestią przetwarzania danych PNR w świetle praw podstawowych do poszanowania życia prywatnego i do ochrony danych osobowych[75], wyrażonych w karcie praw podstawowych[76]. W wyroku wydanym w składzie wielkiej

---

69 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/681 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie wykorzystywania danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR) w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie i ich ścigania (Dz.U. 2016, L 119, s. 132, zwana dalej „dyrektywą PNR").

70 Ta wstępna ocena ma na celu zidentyfikowanie osób, w odniesieniu do których wymagane jest bardziej szczegółowe badanie przez właściwe organy ze względu na to, że osoby te mogą być zaangażowane w przestępstwa terrorystyczne lub poważną przestępczość. Ocena ta jest dokonywana w sposób systematyczny i zautomatyzowany poprzez zestawienie danych PNR z bazami danych, „które mają znaczenie", lub w drodze przetwarzania tych danych w świetle ustalonych wcześniej kryteriów w art. 6 ust. 2 lit. a) i art. 6 ust. 3 dyrektywy PNR.

71 Korzystając z możliwości przewidzianej w art. 2 dyrektywy PNR.

72 Ustawa z dnia 25 grudnia 2016 r. o przetwarzaniu danych pasażerów (*Moniteur belge* z dnia 25 stycznia 2017 r., s. 12905).

73 Dyrektywa Rady 2004/82/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie zobowiązania przewoźników do przekazywania danych pasażerów (Dz.U. 2004, L 261, s. 24, zwana dalej „dyrektywą API"). Dyrektywa ta reguluje przekazywanie przez przewoźników lotniczych właściwym organom krajowym danych pasażera przekazanych przed podróżą (takich jak numer i rodzaj wykorzystywanych dokumentów podróży, jak również przynależność państwowa) w celu poprawy kontroli granicznej i zwalczania nielegalnej imigracji.

74 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").

75 Zwanych dalej „prawami podstawowymi zagwarantowanymi w art. 7 i 8 karty". Trybunał zbadał już zgodność z tymi prawami systemu gromadzenia i przetwarzania danych PNR przewidzianego w projekcie umowy między Kanadą a Unią Europejską o przekazywaniu i przetwarzaniu danych dotyczących przelotu pasażera [***opinia 1/15 (umowa UE–Kanada o danych PNR)*** z dnia 26 lipca 2017 r. (EU:C:2017:592)].

76 Zwanej dalej „kartą".

izby Trybunał potwierdził ważność dyrektywy PNR z tego względu, że poddaje się ona wykładni zgodnej z kartą i dostarcza wskazówek co do wykładni niektórych jej przepisów[77].

Ocena Trybunału

Uściśliwszy, do których spośród rodzajów przetwarzania danych osobowych przewidzianych przez przepisy krajowe, które – tak jak przepisy rozpatrywane w niniejszej sprawie – mają na celu transpozycję jednocześnie dyrektywy API i dyrektywy PNR, mają zastosowanie zasady ogólne RODO[78], Trybunał zbadał ważność dyrektywy PNR.

- **W przedmiocie ważności dyrektywy PNR**

Trybunał orzekł w wyroku, że ponieważ dokonana przez Trybunał wykładnia dyrektywy 2016/681 w świetle praw podstawowych zagwarantowanych w art. 7, 8 i 21 oraz art. 52 ust. 1 karty[79] zapewnia zgodność tej dyrektywy ze wskazanymi postanowieniami karty, analiza zadanych pytań nie doprowadziła do żadnych ustaleń, które mogłyby mieć wpływ na ważność owej dyrektywy.

Tytułem wstępu Trybunał przypomniał, że akt prawa Unii powinien być interpretowany tak dalece, jak to możliwe, w sposób, który nie podważa jego ważności, i w zgodzie z całością prawa pierwotnego, w tym w szczególności z postanowieniami karty, a co za tym idzie, państwa członkowskie nie powinny opierać się na takiej wykładni karty, która pozostawałaby w konflikcie z prawami podstawowymi chronionymi przez porządek prawny Unii lub z innymi ogólnymi zasadami uznanymi przez ten porządek prawny. W odniesieniu do dyrektywy PNR Trybunał wyjaśnił, że szereg jej motywów i przepisów wymaga takiej wykładni zgodnej, podkreślając wagę, jaką ustawodawca Unii przykłada, gdy odnosi się do wysokiego poziomu ochrony danych, do pełnego poszanowania praw podstawowych zagwarantowanych w karcie.

Trybunał stwierdził, że dyrektywa PNR przewiduje istotną ingerencję w prawa zagwarantowane w art. 7 i 8 karty, w szczególności z tego względu, że zmierza do stworzenia systemu ciągłego nadzoru, nieukierunkowanego i systematycznego, zakładającego zautomatyzowane przetwarzanie danych osobowych wszystkich osób korzystających z usług transportu lotniczego. Przypomniał on, że możliwość uzasadnienia przez państwa członkowskie takiej ingerencji należy oceniać, badając jej wagę oraz sprawdzając, czy znaczenie zamierzonego celu interesu ogólnego pozostaje w relacji do tej wagi.

Trybunał stwierdził, że przekazywanie, przetwarzanie i zatrzymywanie danych PNR przewidziane w tej dyrektywie można uznać za ograniczone do tego, co ściśle konieczne do celów walki z przestępstwami terrorystycznymi i poważną przestępczością, pod warunkiem że uprawnienia przewidziane w owej dyrektywie podlegają wykładni zawężającej. W tym względzie w ogłoszonym dziś wyroku Trybunał wyjaśnił w szczególności, że:

---

77 W szczególności art. 2 („Stosowanie [dyrektywy] do lotów wewnątrzunijnych”), art. 6 („Przetwarzanie danych PNR”) i art. 12 („Okres zatrzymania danych i depersonalizacja”) dyrektywy PNR.

78 Trybunał wyjaśnił, że RODO ma zastosowanie do przetwarzania danych osobowych przewidzianego w tych przepisach, jeżeli chodzi, po pierwsze, o przetwarzanie danych dokonywane przez podmioty prywatne, a po drugie, o przetwarzanie danych dokonywane przez organy publiczne podlegające wyłącznie lub również zakresowi dyrektywy API. RODO nie ma natomiast zastosowania do przetwarzania danych osobowych przewidzianego przez takie przepisy podlegającego wyłącznie dyrektywie PNR, które jest dokonywane przez JIP lub właściwe organy w celu zwalczania przestępstw terrorystycznych i poważnej przestępczości.

79 Zgodnie z tym postanowieniem wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Ponadto ograniczenia tych praw i wolności mogą być wprowadzane wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.

– system ustanowiony w dyrektywie PNR powinien obejmować jedynie informacje jednoznacznie możliwe do określenia i o oznaczonym zakresie w rubrykach zawartych w załączniku I do tej dyrektywy, dotyczące wykonanego lotu i danego pasażera, co w odniesieniu do niektórych rubryk zawartych w tym załączniku oznacza, że objęte są jedynie informacje wyraźnie wskazane[80].

– stosowanie systemu ustanowionego dyrektywą PNR powinno być ograniczone do przestępstw terrorystycznych i tylko do poważnych form przestępczości wykazujących obiektywny związek, przynajmniej pośredni, z lotniczym przewozem pasażerów. Co się tyczy tych form, stosowanie owego systemu nie może zostać rozszerzone na przestępstwa, które – mimo że spełniają przewidziane w tej dyrektywie kryterium dotyczące progu ich wagi i które są w szczególności wymienione w załączniku II do tej dyrektywy – stanowią, ze względu na specyfikę krajowego systemu karnego, nie przestępstwa poważne, a zwyczajne.

– ewentualne rozszerzenie stosowania dyrektywy PNR na całość lub część lotów wewnątrzunijnych, o którym państwo członkowskie może postanowić, czyniąc użytek z uprawnienia przewidzianego w tej dyrektywie, powinno zostać ograniczone do tego, co ściśle konieczne. Takie rozszerzenie powinno podlegać skutecznej kontroli sądu lub niezależnego organu administracyjnego, którego decyzja wywiera wiążący skutek. W tym względzie Trybunał uściślił, że:

  - jedynie w sytuacji gdy rzeczone państwo członkowskie stwierdzi istnienie wystarczająco konkretnych okoliczności pozwalających na uznanie, że stoi ono w obliczu zagrożenia terrorystycznego, które okazuje się rzeczywiste i aktualne lub możliwe do przewidzenia, zastosowanie tej dyrektywy przez ograniczony do tego co ściśle konieczne lecz odnawialny okres do wszystkich lotów wewnątrzunijnych rozpoczynających się lub kończących w tym państwie nie wykracza poza to co ściśle konieczne[81].

  - w braku takiego zagrożenia terrorystycznego stosowanie wspomnianej dyrektywy nie może obejmować wszystkich lotów wewnątrzunijnych, lecz powinno być ograniczone do lotów wewnątrzunijnych związanych w szczególności z niektórymi trasami lotniczymi lub planami podróży, lub niektórymi lotniskami, w odniesieniu do których istnieją przesłanki mogące uzasadnić takie zastosowanie. Ściśle konieczny charakter tego stosowania do tak wybranych lotów wewnątrzunijnych powinien być regularnie poddawany przeglądowi pod kątem ewolucji okoliczności uzasadniających ich wybór.

– do celów wstępnej oceny danych PNR mającej na celu identyfikację osób wymagających dalszego sprawdzenia przed ich przylotem lub wylotem, która w pierwszym etapie odbywa się w drodze zautomatyzowanego przetwarzania, JIP może jedynie, po pierwsze, zestawić te dane z bazami danych o osobach lub przedmiotach poszukiwanych lub objętych wpisem[82]. Te bazy danych powinny mieć charakter niedyskryminacyjny i być użytkowane przez właściwe organy w związku

---

80 W szczególności „wszystkie informacje o formie płatności" (rubryka 6 załącznika) powinny być ograniczone do sposobu płatności i faktury za bilet lotniczy, z pominięciem wszelkich innych informacji niemających bezpośredniego związku z lotem, a „uwagi ogólne" (rubryka 12) mogą dotyczyć jedynie informacji wyraźnie wymienionych w tej rubryce, dotyczących pasażerów małoletnich.

81 Istnienie takiego zagrożenia może bowiem samo w sobie ustanowić związek między przekazaniem i przetwarzaniem danych a walką z terroryzmem. W związku z tym wprowadzenie stosowania dyrektywy PNR do wszystkich lotów wewnątrzunijnych z lub do danego państwa członkowskiego, na czas określony, nie wykracza poza to co ściśle konieczne, przy czym decyzja przewidująca to stosowanie powinna podlegać kontroli przez sąd lub niezależny organ administracyjny.

82 To znaczy baz danych o osobach lub przedmiotach poszukiwanych lub objętych wpisem w rozumieniu art. 6 ust. 3 lit. a) dyrektywy PNR. Natomiast analizy oparte na różnych bazach danych mogą przybrać formę eksploracji danych (data mining) i prowadzić do nieproporcjonalnego wykorzystania tych danych, umożliwiając ustalenie precyzyjnego profilu osób zainteresowanych tylko dlatego, że mają one zamiar podróżować samolotem.

ze zwalczaniem przestępstw terrorystycznych i poważnej przestępczości oraz mieć obiektywny związek, choćby pośredni, z lotniczym przewozem pasażerów. Co się tyczy, po drugie, wstępnej oceny w świetle wcześniej ustalonych kryteriów, JIP nie może wykorzystywać technologii sztucznej inteligencji w ramach systemu uczenia maszynowego (*machine learning*), który może, bez interwencji i udziału ludzi, zmieniać proces oceny, a w szczególności kryteria oceny, na których opiera się rezultat zastosowania takiego procesu, jak i wagę tych kryteriów. Wspomniane kryteria powinny być sformułowane w taki sposób, by ukierunkować je ściśle na osoby, wobec których może istnieć racjonalne podejrzenie ich udziału w przestępstwach terrorystycznych lub poważnej przestępczości, z uwzględnieniem zarówno elementów „obciążających", jak i „odciążających" i pomijając wszelką dyskryminację, bezpośrednią, jak i pośrednią[83].

– biorąc pod uwagę odsetek błędów wynikających ze zautomatyzowanego przetwarzania danych PNR, a zwłaszcza znaczną liczbę wyników „fałszywie pozytywnych", które zostały uzyskane w latach 2018 i 2019, przydatność systemu wprowadzonego dyrektywą PNR do realizowania zamierzonych celów zależy zasadniczo od dobrego funkcjonowania następczej weryfikacji pozytywnych wyników uzyskanych w ramach takiego przetwarzania przeprowadzanej przez JIP – w drugim etapie – za pomocą środków niezautomatyzowanych. W tym względzie państwa członkowskie powinny ustanowić jasne i precyzyjne zasady określające ramy analizy przeprowadzanej przez pracowników odpowiedzialnych za indywidualną ocenę w celu zapewnienia pełnego poszanowania praw podstawowych wyrażonych w art. 7, 8 i 21 karty, a w szczególności zapewnienia w ramach JIP spójnej praktyki administracyjnej przestrzegającej zasady niedyskryminacji. W szczególności państwa członkowskie mają obowiązek zapewnienia, by JIP określała w sposób jasny i precyzyjny obiektywne kryteria oceny pozwalające jej pracownikom zweryfikować, po pierwsze, czy i w jakim stopniu wynik pozytywny (*hit*) dotyczy w istocie jednostki, która może być zaangażowana w przestępstwa terrorystyczne lub poważną przestępczość, oraz, po drugie, niedyskryminacyjny charakter zautomatyzowanego przetwarzania. W tym kontekście Trybunał podkreślił ponadto, że właściwe organy powinny zagwarantować, by osoba zainteresowana mogła zrozumieć działanie zastosowanych kryteriów wstępnej oceny i programów stosujących te kryteria, w sposób pozwalający jej na podjęcie w sposób w pełni świadomy decyzji, czy skorzysta z prawa do sądowego środka ochrony prawnej. Podobnie, w ramach sądowego środka ochrony prawnej zarówno sąd dokonujący kontroli legalności decyzji wydanej przez właściwe organy, jak i osoba zainteresowana, z wyłączeniem przypadków zagrożenia bezpieczeństwa narodowego, powinny mieć możliwość zapoznania się z całością zarówno motywów, jak i odnośnych dowodów, na podstawie których decyzja ta została wydana, w tym z wcześniej ustalonymi kryteriami oceny oraz działaniem programów stosujących te kryteria.

– późniejsze ujawnianie i ocena danych PNR, to jest po przylocie lub wylocie zainteresowanej osoby, muszą być oparte na nowych okolicznościach i obiektywnych przesłankach – na których można oprzeć racjonalne podejrzenie zaangażowania danej osoby w poważną przestępczość, która ma związek, choćby pośredni, z lotniczym przewozem pasażerów – albo które pozwalają stwierdzić, że dane te mogą w konkretnym przypadku skutecznie przyczynić się do zwalczania przestępstw terrorystycznych wykazujących taki związek. Ujawnianie danych PNR do celów takiej późniejszej oceny powinno, co do zasady, z wyjątkiem należycie uzasadnionych pilnych przypadków, być uzależnione od uprzedniej kontroli sądu lub niezależnego organu administracyjnego,

---

83 Wcześniej ustalone kryteria muszą być ukierunkowane, proporcjonalne i szczegółowe oraz poddawane regularnym przeglądom (art. 6 ust. 4 dyrektywy PNR). Wstępna ocena w świetle wcześniej ustalonych kryteriów powinna być przeprowadzona w sposób niedyskryminacyjny. Zgodnie z art. 6 ust. 4 zdanie czwarte dyrektywy PNR kryteria te w żadnym przypadku nie mogą opierać się na rasie ani pochodzeniu etnicznym, na poglądach politycznych, przekonaniach religijnych lub światopoglądowych, przynależności do związków zawodowych, stanie zdrowia, życiu seksualnym ani orientacji seksualnej danej osoby.

przeprowadzanej na uzasadniony wniosek właściwych organów, niezależnie od tego, czy ten wniosek został złożony przed upływem sześciu miesięcy od przekazania tych danych JIP czy przed jego upływem[84].

- **W przedmiocie ważności dyrektywy PNR**

Po stwierdzeniu ważności dyrektywy PNR Trybunał sformułował dalsze wyjaśnienia co do wykładni tej dyrektywy. Po pierwsze, wskazał on, że dyrektywa wylicza cele przetwarzania danych PNR w sposób wyczerpujący. W związku z tym dyrektywa ta stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które zezwala na przetwarzanie danych PNR w celach innych niż zwalczanie przestępstw terrorystycznych i poważnej przestępczości. Tym samym uregulowanie krajowe dopuszczające ponadto, jako cel przetwarzania danych PNR, monitorowanie działalności będącej przedmiotem zainteresowania służb wywiadowczych i bezpieczeństwa może naruszać wyczerpujący charakter tego wyliczenia. Podobnie, system ustanowiony przez dyrektywę PNR nie może być wykorzystywany do celów poprawy kontroli granicznej i zwalczania nielegalnej imigracji[85]. Z powyższego wynika również, że dane PNR nie mogą być zatrzymywane w pojedynczej bazie danych, z której można by korzystać na potrzeby realizacji zarówno celów dyrektywy PNR, jak i innych celów.

Po drugie, Trybunał uściślił pojęcie niezależnego organu krajowego, właściwego do sprawdzenia, czy są spełnione przesłanki ujawnienia danych PNR do celów ich późniejszej oceny, i do zatwierdzenia takiego ujawnienia. W szczególności organ wyznaczony jako JIP nie może zostać uznany za niezależny organ krajowy, ponieważ nie ma statusu podmiotu trzeciego względem organu, który wnosi o udzielenie dostępu do danych. Pracownicy JIP mogą bowiem być oddelegowani z organów właściwych do wnoszenia o taki dostęp, a zatem JIP jawi się w sposób jednoznaczny jako podmiot powiązany z tymi organami. W konsekwencji dyrektywa PNR stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym organ wyznaczony jako JIP ma również status właściwego organu krajowego upoważnionego do zatwierdzania ujawniania danych PNR po upływie sześciu miesięcy od przekazania tych danych do JIP.

Po trzecie, co się tyczy okresu zatrzymywania danych PNR, Trybunał orzekł, że art. 12 dyrektywy PNR w związku z art. 7, 8 i art. 52 ust. 1 karty stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które przewiduje ogólny pięcioletni okres zatrzymywania tych danych, mający zastosowanie bez rozróżnienia do wszystkich pasażerów lotniczych.

Zdaniem Trybunału po upływie pierwotnego sześciomiesięcznego okresu zatrzymywania danych PNR zatrzymywanie tych danych nie jawi się bowiem jako ograniczone do tego, co jest absolutnie konieczne w odniesieniu do pasażerów lotniczych, co do których ani podczas wstępnej oceny, ani podczas ewentualnych sprawdzeń dokonywanych w pierwotnym okresie sześciu miesięcy, ani w innych okolicznościach, nie wykryto istnienia jakichkolwiek obiektywnych przesłanek – takich jak pozytywny wynik zestawienia danych PNR uzyskany w ramach wstępnej oceny – wskazujących na to, że mogą stanowić ryzyko w zakresie przestępstw terrorystycznych lub poważnej przestępczości, które mają obiektywny związek, choćby pośredni, z podróżą lotniczą tych pasażerów. Trybunał doszedł natomiast do wniosku, że zatrzymywanie, w pierwotnym okresie sześciu miesięcy, danych PNR wszystkich pasażerów lotniczych objętych systemem ustanowionym przez tę dyrektywę nie wydaje się, co do zasady, wykraczać poza to, co jest ściśle konieczne.

---

84 Zgodnie z art. 12 ust. 1 i 3 dyrektywy PNR taka kontrola jest wyraźnie przewidziana jedynie w odniesieniu do wniosków o ujawnienie danych PNR składanych po upływie sześciu miesięcy od przekazania tych danych do JIP.

85 Czyli celu dyrektywy API.

Po czwarte, Trybunał dostarczył wskazówek dotyczących ewentualnego stosowania dyrektywy PNR – do celów walki z przestępstwami terrorystycznymi i poważną przestępczością – do innych środków transportu przewożących pasażerów w obrębie Unii. Otóż dyrektywa ta, interpretowana w świetle art. 3 ust. 2 TUE, art. 67 ust. 2 TFUE i art. 45 karty stoi na przeszkodzie systemowi przekazywania i przetwarzania danych PNR w odniesieniu do ogółu operacji transportu dokonywanych przez inne środki transportu w obrębie Unii przy braku rzeczywistego i aktualnego lub dającego się przewidzieć zagrożenia terrorystycznego, z którym zmaga się państwo członkowskie. W takiej sytuacji, tak jak w przypadku lotów wewnątrzunijnych, stosowanie systemu ustanowionego przez dyrektywę PNR powinno być ograniczone do danych PNR odnoszących się do przewozów dotyczących, w szczególności, niektórych połączeń lub planów podróży, lub niektórych lotnisk, dworców lub portów morskich, co do których istnieją przesłanki uzasadniające takie stosowanie. Do danego państwa członkowskiego należy wybór środka transportu, w odniesieniu do którego takie przesłanki istnieją, oraz dokonywanie regularnych przeglądów takiego stosowania w zależności od ewolucji warunków, które uzasadniały ich wybór.

b. Przetwarzanie danych osobowych w sektorze finansowym

Wyrok z dnia 20 września 2022 r. (wielka izba), VD i SR (C-339/20, EU:C:2022:703)

Odesłanie prejudycjalne – Jednolity rynek usług finansowych – Nadużycia na rynku – Wykorzystanie informacji poufnych – Dyrektywa 2003/6/WE – Artykuł 12 ust. 2 lit. a) i d) – Rozporządzenie (UE) nr 596/2014 – Artykuł 23 ust. 2 lit. g) i h) – Uprawnienia nadzorcze i śledcze Autorité des marchés financiers (AMF) – Cel interesu ogólnego polegający na ochronie integralności rynków finansowych Unii Europejskiej i zaufania publicznego do instrumentów finansowych – Możliwość uzyskania przez AMF zapisów danych o ruchu przechowywanych przez operatora usług łączności elektronicznej – Przetwarzanie danych osobowych w sektorze łączności elektronicznej – Dyrektywa 2002/58/WE – Artykuł 15 ust. 1 – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuły 7, 8 i 11 oraz art. 52 ust. 1 – Poufność komunikacji – Ograniczenia – Ustawodawstwo przewidujące uogólnione i niezróżnicowane zatrzymywanie danych o ruchu przez operatorów usług łączności elektronicznej – Możliwość ograniczenia przez sąd krajowy skutków w czasie stwierdzenia nieważności dotyczącego krajowych przepisów ustawowych niezgodnych z prawem Unii – Wyłączenie

W następstwie dochodzenia przeprowadzonego przez Autorité des marchés financières (urząd rynków finansowych, Francja, zwany dalej „AMF”)[86] wszczęto postępowania karne przeciwko VD i SR, dwóm osobom fizycznym oskarżonym o popełnienie przestępstw wykorzystywania i ukrywania informacji poufnych, współsprawstwa, korupcji i prania pieniędzy. W ramach tego dochodzenia AMF wykorzystał dane osobowe pochodzące z rozmów telefonicznych VD i SR, wygenerowane na podstawie code des postes et des communications électroniques (kodeksu pocztowego i łączności elektronicznej)[87] w ramach świadczenia usług łączności elektronicznej.

Ponieważ ich oskarżenie było oparte na danych o ruchu dostarczonych przez AMF, VD i SR wnieśli osobno do cour d’appel de Paris (sądu apelacyjnego w Paryżu, Francja) skargi, podnosząc

---

86 Dochodzenie prowadzone na podstawie art. L.621-10 code monétaire et financier (kodeksu pieniężnego i finansowego) w brzmieniu mającym zastosowanie do sporów w postępowaniach głównych.

87 Dokładniej na podstawie art. L.34-1 kodeksu pocztowego i łączności elektronicznej w brzmieniu mającym zastosowanie do sporów w postępowaniach głównych.

w szczególności zarzut dotyczący naruszenia art. 15 ust. 1 dyrektywy 2002/58[88] w związku z art. 7, 8 i 11 oraz art. 52 ust. 1 karty praw podstawowych. Ściślej rzecz ujmując, opierając się na orzecznictwie wynikającym z wyroku Tele2 Sverige i Watson i in.[89], VD i SR kwestionowali fakt, że w celu zgromadzenia wspomnianych danych organ ten oparł się na przepisach krajowych, podczas gdy przepisy te z jednej strony nie były zgodne z prawem Unii w zakresie, w jakim przewidywały uogólnione i niezróżnicowane zatrzymywanie danych dotyczących połączeń, a z drugiej strony nie określały żadnych ograniczeń w zakresie uprawnień śledczych AMF do uzyskania dostępu do zatrzymanych danych.

Dwoma wyrokami z dnia 20 grudnia 2018 r. i z dnia 7 marca 2019 r. cour d'appel de Paris (sąd apelacyjny w Paryżu) oddalił skargi VD i SR. W celu oddalenia wspomnianego wyżej zarzutu sędziowie orzekający co do istoty oparli się w szczególności na fakcie, że rozporządzenie w sprawie nadużyć na rynku[90] umożliwia właściwym organom uzyskanie – w zakresie dozwolonym prawem krajowym – istniejących zapisów danych o ruchu przechowywanych przez operatorów usług łączności elektronicznej w przypadku uzasadnionego podejrzenia naruszenia zakazu wykorzystywania informacji poufnych i gdy takie zapisy mogą mieć znaczenie dla czynności wyjaśniających w sprawie tego naruszenia

VD i SR wnieśli następnie odwołanie do Cour de cassation (sądu kasacyjnego, Francja), będącego sądem odsyłającym w niniejszych sprawach.

W tym kontekście sąd ten zastanawia się nad pogodzeniem art. 15 ust. 1 dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej, interpretowanego w świetle karty, z wymogami wynikającymi z art. 12 ust. 2 lit. a) i d) dyrektywy w sprawie nadużyć na rynku[91] oraz z art. 23 ust. 2 lit. g) i h) rozporządzenia w sprawie nadużyć na rynku. Wątpliwość ta ma swoje źródło w przepisach ustawowych będących przedmiotem postępowania głównego, które nakładają na operatorów usług łączności elektronicznej obowiązek uogólnionego i niezróżnicowanego zatrzymywania danych o ruchu zapobiegawczo przez okres jednego roku od dnia zapisu dla celów zwalczania naruszeń stanowiących nadużycie na rynku, do których zalicza się wykorzystywanie informacji poufnych. Na wypadek gdyby Trybunał uznał, że rozpatrywane w postępowaniu głównym przepisy dotyczące zatrzymywania danych dotyczących połączeń nie są zgodne z prawem Unii, sąd odsyłający zastanawia się nad kwestią tymczasowego utrzymania w mocy skutków tego ustawodawstwa w celu uniknięcia niepewności prawnej i umożliwienia wykorzystania danych zgromadzonych wcześniej i zatrzymanych do celów wykrywania i ścigania wykorzystywania informacji poufnych.

W swoim wyroku Trybunał, orzekający w składzie wielkiej izby, uznał, że uogólnione i niezróżnicowane zatrzymywanie danych o ruchu przez okres jednego roku od dnia rejestracji przez operatorów usług łączności elektronicznej nie jest dozwolone zapobiegawczo w celu zwalczania naruszeń w postaci nadużyć na rynku. Ponadto potwierdził on swoje orzecznictwo, zgodnie z którym prawo Unii

---

88 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).

89 Wyrok z dnia 21 grudnia 2016 r., ***Tele2 Sverige i Watson i in.*** (C-203/15 i C-698/15, EU:C:2016:970).

90 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku (rozporządzenie w sprawie nadużyć na rynku) oraz uchylające dyrektywę 2003/6 i dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE (Dz.U. 2014, L 173, s. 1).

91 Dyrektywa 2003/6/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie wykorzystywania poufnych informacji i manipulacji na rynku (nadużyć na rynku) (Dz.U. 2003, L 96, s. 16).

sprzeciwia się temu, by sąd krajowy ograniczył w czasie skutki stwierdzenia nieważności, którego ma on dokonać w odniesieniu do krajowych przepisów ustawowych niezgodnych z prawem Unii.

Ocena Trybunału

Trybunał przypomniał przede wszystkim, że w celu dokonania wykładni przepisu prawa Unii należy nie tylko odwołać się do jego brzmienia, lecz także uwzględnić jego kontekst oraz cele regulacji, której część on stanowi.

W odniesieniu do brzmienia przepisów, o których mowa w pytaniach prejudycjalnych, Trybunał stwierdził, że podczas gdy art. 12 ust. 2 lit. d) dyrektywy w sprawie nadużyć na rynku odnosi się do uprawnienia AMF do „żądania wydania rejestrów połączeń i rejestrów przesyłu danych", art. 23 ust. 2 lit. g) i h) rozporządzenia w sprawie nadużyć na rynku odsyła do uprawnienia tego organu do żądania wydania z jednej strony „zapisów danych o ruchu przechowywanych przez firmy inwestycyjne, instytucje kredytowe lub instytucje finansowe", a z drugiej strony „żądania, w zakresie dozwolonym prawem krajowym, wydania istniejących zapisów danych o ruchu przechowywanych przez operatora telekomunikacyjnego". Zdaniem Trybunału z brzmienia tych przepisów wynika jednoznacznie, że ograniczają się one do zakreślenia ram uprawnienia AMF do „żądania" lub „żądania wydania" danych, którymi dysponują ci operatorzy, co odpowiada dostępowi do tych danych. Ponadto odwołanie się do zapisów „istniejących", takich jak „przechowywane" przez wspomnianych operatorów, sugeruje, że prawodawca Unii nie zamierzał regulować możliwości ustanowienia przez ustawodawcę krajowego obowiązku przechowywania takich zapisów. Zdaniem Trybunału za taką wykładnią przemawia zarówno kontekst, w jaki wpisują się wspomniane przepisy, jak i cele uregulowania, którego część stanowią te przepisy.

Co się tyczy kontekstu, w jaki wpisują się przepisy, o których mowa w pytaniach prejudycjalnych, Trybunał zauważył, że o ile zgodnie z właściwymi przepisami dyrektywy w sprawie nadużyć na rynku[92] i rozporządzenia w sprawie nadużyć na rynku[93] prawodawca Unii zamierzał zobowiązać państwa członkowskie do podjęcia niezbędnych środków w celu zapewnienia, aby organy właściwe w sprawach finansowych dysponowały zestawem narzędzi, kompetencji i odpowiednich zasobów, jak również uprawnień nadzorczych i śledczych niezbędnych do zapewnienia skuteczności ich zadań, o tyle przepisy te nie mówią nic o tym, czy państwa członkowskie mogą w tym celu nałożyć na operatorów usług łączności elektronicznej uogólniony i niezróżnicowany obowiązek zatrzymywania danych o ruchu, ani o warunkach, na jakich dane te powinny być zatrzymywane przez tych operatorów w celu przekazania ich w stosownych przypadkach właściwym organom

Co się tyczy celów spornej regulacji, Trybunał wskazuje, że zarówno z dyrektywy w sprawie nadużyć na rynku[94], jak i z rozporządzenia w sprawie nadużyć na rynku[95] wynika, iż celem tych instrumentów jest zapewnienie integralności rynków finansowych Unii i zwiększenie zaufania inwestorów do tych rynków, które to zaufanie opiera się w szczególności na tym, że będą one traktowane na równych zasadach i chronione przed bezprawnym wykorzystywaniem informacji poufnych. Zakaz wykorzystywania informacji poufnych ustanowiony we wspomnianych instrumentach[96] ma zatem na celu zagwarantowanie równości stron transakcji giełdowej poprzez uniknięcie sytuacji, w której jedna

---

92 Artykuł 12 ust. 1 dyrektywy 2003/6.

93 Artykuł 23 ust. 3 rozporządzenia nr 596/2014, interpretowany w świetle jego motywu 62.

94 Motywy 2 i 12 dyrektywy 2003/6.

95 Artykuł 1 rozporządzenia nr 596/2014, interpretowany w świetle jego motywów 2 i 24.

96 Artykuł 2 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 2003/6 i art. 1 rozporządzenia (WE) nr 596/2014.

z nich, posiadająca informacje poufne i znajdująca się w związku z tym w uprzywilejowanej sytuacji w stosunku do pozostałych inwestorów, osiąga w ten sposób korzyść ze szkodą dla innych inwestorów, którzy nie posiadają takich informacji. O ile zgodnie z rozporządzeniem w sprawie nadużyć na rynku [97] zapisy danych o połączeniach stanowią istotny, a niekiedy jedyny dowód pozwalający na wykrycie i udowodnienie wykorzystywania informacji poufnych lub manipulacji na rynku, o tyle motyw ten odnosi się jedynie do zapisów „przechowywanych" przez operatorów usług łączności elektronicznej, a także do uprawnienia organu właściwego w sprawach finansowych do „zażądania" od tych operatorów udostępnienia „istniejących" danych. Z tekstu tego nie wynika zatem w żaden sposób, że prawodawca Unii zamierzał w ten sposób przyznać państwom członkowskim uprawnienie do nałożenia na operatorów świadczących usługi łączności elektronicznej uogólnionego obowiązku zatrzymywania danych. Wynika z tego, że ani dyrektywa w sprawie nadużyć na rynku, ani rozporządzenie w sprawie nadużyć na rynku nie mogą stanowić podstawy prawnej ogólnego obowiązku zatrzymywania zapisów danych o ruchu przechowywanych przez operatorów usług łączności elektronicznej w celu wykonywania uprawnień powierzonych organowi właściwemu w sprawach finansowych na podstawie tych aktów.

Następnie Trybunał przypomniał, że dyrektywa o prywatności i łączności elektronicznej jest uregulowaniem stanowiącym punkt odniesienia w dziedzinie zatrzymywania i, bardziej ogólnie, przetwarzania danych osobowych w sektorze łączności elektronicznej, wobec czego wykładnia dokonana przez Trybunał w świetle tej dyrektywy stosuje się również do zapisów danych o ruchu przechowywanych przez operatorów usług łączności elektronicznej, których organy właściwe w sprawach finansowych w rozumieniu dyrektywy w sprawie nadużyć na rynku [98] i rozporządzenia w sprawie nadużyć na rynku [99] mogą zażądać od tych operatorów. Ocena zgodności z prawem przetwarzania zapisów przechowywanych przez operatorów usług łączności elektronicznej [100] powinna być dokonywana zatem w świetle przesłanek przewidzianych w dyrektywie o prywatności i łączności a także wykładni tej dyrektywy dokonanej przez Trybunał.

W konsekwencji Trybunał orzekł, że dyrektywa w sprawie nadużyć na rynku i rozporządzenie w sprawie nadużyć na rynku w związku z dyrektywą o prywatności i łączności elektronicznej oraz w świetle karty sprzeciwiają się środkom ustawodawczym przewidującym zapobiegawczo w celu zwalczania przestępstw polegających na nadużyciach na rynku, do których zalicza się wykorzystywanie informacji poufnych, ogólne i niezróżnicowane zatrzymywanie danych o ruchu przez rok od dnia ich zapisu.

Wreszcie, Trybunał potwierdził swoje orzecznictwo, zgodnie z którym prawo Unii sprzeciwia się temu, by sąd krajowy ograniczył w czasie skutki stwierdzenia nieważności, którego na mocy prawa krajowego ma on dokonać w odniesieniu do przepisów krajowych, które z jednej strony nakładają na operatorów świadczących usługi łączności elektronicznej uogólniony i niezróżnicowany obowiązek zatrzymywania danych o ruchu, a z drugiej strony pozwalają na przekazywanie tych danych organowi właściwemu w sprawach finansowych bez uprzedniego zezwolenia sądu lub niezależnego organu administracyjnego, ze względu na niezgodność tych przepisów z dyrektywą o prywatności i łączności elektronicznej interpretowaną w świetle karty. Niezależnie od powyższego Trybunał przypomniał, że kwestia dopuszczalności dowodów uzyskanych za pomocą takiego uogólnionego i niezróżnicowanego zatrzymywania danych należy, zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej państw członkowskich, do

---

97 Artykuł 62 rozporządzenia (UE) nr 596/2014.

98 Artykuł 11 dyrektywy 2003/6.

99 Artykuł 22 rozporządzenia nr 596/2014.

100 W rozumieniu art. 12 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2003/6 i art. 23 ust. 2 lit. g) i h) rozporządzenia nr 596/2014.

prawa krajowego, z zastrzeżeniem poszanowania w szczególności zasad równoważności i skuteczności. Ta ostatnia zasada wymaga od krajowego sądu karnego, aby pominął informacje i dowody uzyskane w drodze uogólnionego i niezróżnicowanego zatrzymywania danych niezgodnego z prawem Unii, jeżeli zainteresowane osoby nie są w stanie skutecznie ustosunkować się do tych informacji i dowodów należących do dziedziny niepodlegającej rozpoznaniu przez sąd i mogących mieć decydujący wpływ na ocenę okoliczności faktycznych.

Wyrok z dnia 22 listopada 2022 r. (wielka izba), Luxembourg Business Registers (C-37/20 i C-601/20, EU:C:2022:912)

Odesłanie prejudycjalne – Zapobieganie wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu – Dyrektywa (UE) 2018/843 zmieniająca dyrektywę (UE) 2015/849 – Zmiana wprowadzona do art. 30 ust. 5 akapit pierwszy lit. c) tej ostatniej dyrektywy – Dostęp każdej osoby do informacji dotyczących beneficjentów rzeczywistych – Ważność – Artykuły 7 i 8 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego – Ochrona danych osobowych

W celu zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu oraz zapobiegania im dyrektywa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy[101] nakłada na państwa członkowskie obowiązek prowadzenia rejestru zawierającego informacje o beneficjentach rzeczywistych [102] podmiotów o charakterze korporacyjnym i innych podmiotów prawnych utworzonych na ich terytorium. W następstwie zmiany tej dyrektywy wprowadzonej dyrektywą 2018/843 [103] niektóre z tych informacji powinny być udostępniane we wszystkich przypadkach każdej osobie. Zgodnie ze zmienioną w ten sposób dyrektywą o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy (zwaną dalej „zmienioną dyrektywą o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy") przepisy luksemburskie[104] wprowadziły rejestr beneficjentów rzeczywistych (zwany dalej „RBE") przeznaczony do przechowywania i udostępniania szeregu informacji o beneficjentach rzeczywistych zarejestrowanych podmiotów, do których dostęp jest otwarty dla każdej osoby.

W tym kontekście do tribunal d'arrondissement de Luxembourg (sądu okręgowego w Luksemburgu) wpłynęły dwie sprawy, wniesione odpowiednio przez WM i Sovim SA, którzy kwestionują odmowę przez Luxembourg Business Registers, administratora RBE, uwzględnienia ich wniosków mających na celu uniemożliwienie publicznego dostępu do informacji dotyczących w pierwszej sprawie WM jako beneficjenta rzeczywistego spółki cywilnej nieruchomości, a w drugiej sprawie beneficjenta rzeczywistego Sovim SA. W ramach tych dwóch spraw, powziąwszy wątpliwości w szczególności co do ważności przepisów prawa Unii wprowadzających system publicznego dostępu do informacji

---

101 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Dz.U. 2015, L 141, s. 73, zwana dalej „dyrektywą o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy").

102 Zgodnie z art. 3 pkt 6 dyrektywy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy beneficjentami rzeczywistymi są osoby fizyczne będące ostatecznymi właścicielami klienta lub sprawujące kontrolę nad tym klientem lub osoba fizyczna lub osoby fizyczne, w imieniu których przeprowadzana jest transakcja lub działalność.

103 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/843 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę (UE) 2015/849 w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu oraz zmieniająca dyrektywy 2009/138/WE i 2013/36/UE (Dz.U. 2018, L 156, s. 43).

104 Loi du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs (ustawa z dnia 13 stycznia 2019 r. ustanawiająca rejestr beneficjentów rzeczywistych, *Mémorial A* 2019, nr 15).

dotyczących beneficjentów rzeczywistych, tribunal d'arrondissement de Luxembourg (sąd okręgowy w Luksemburgu) zwrócił się do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym oceny ważności.

W swoim wyroku Trybunał, orzekający w składzie wielkiej izby, stwierdził nieważność dyrektywy 2018/843 w zakresie, w jakim zmieniła ona dyrektywę o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy w ten sposób, że państwa członkowskie zapewniają, aby informacje o beneficjentach rzeczywistych podmiotów o charakterze korporacyjnym i innych podmiotów prawnych utworzonych na ich terytorium były we wszystkich przypadkach udostępniane każdej osobie[105].

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał stwierdził, że publiczny dostęp do informacji o beneficjentach rzeczywistych przewidziany przez zmienioną dyrektywę o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy stanowi poważną ingerencję w prawa podstawowe do poszanowania życia prywatnego i ochrony danych osobowych, zapisane odpowiednio w art. 7 i 8 karty praw podstawowych.

W tym względzie Trybunał zauważył, że skoro dane te zawierają informacje o konkretnych osobach fizycznych, a mianowicie o beneficjentach rzeczywistych podmiotów o charakterze korporacyjnym i innych podmiotów prawnych utworzonych na terytorium państw członkowskich, dostęp do nich każdej osoby ma wpływ na podstawowe prawo do poszanowania życia prywatnego. Ponadto ich publiczne udostępnianie stanowi przetwarzanie danych osobowych. Dodał on, że takie publiczne udostępnianie stanowi ingerencję w dwa wyżej wymienione prawa podstawowe, niezależnie od tego, w jaki sposób przekazane informacje zostaną później wykorzystane[106].

Co się tyczy wagi tej ingerencji, Trybunał zauważył, że w zakresie, w jakim informacje udostępniane publicznie dotyczą tożsamości beneficjenta rzeczywistego, jak również posiadanej własności lub charakteru sprawowanej kontroli w podmiotach o charakterze korporacyjnym lub innych podmiotach prawnych, mogą one pozwolić na określenie profilu dotyczącego niektórych danych osobowych o charakterze identyfikacyjnym, stanu majątkowego danej osoby, jak również konkretnych sektorów gospodarczych, krajów i przedsiębiorstw, w które zainwestowała. Co więcej, informacje te stają się wówczas dostępne dla potencjalnie nieograniczonej liczby osób, tak że takie przetwarzanie danych osobowych może umożliwić swobodny dostęp do tych informacji również osobom, które ze względów niezwiązanych z celem realizowanym przez ten środek dążą do uzyskania informacji na temat sytuacji w szczególności materialnej i finansowej beneficjenta rzeczywistego. Możliwość ta wydaje się tym łatwiejsza, gdy dane te można przeglądać w Internecie. Ponadto potencjalne konsekwencje dla zainteresowanych osób wynikające z ewentualnego niewłaściwego wykorzystania ich danych pogłębia fakt, że po ich publicznym udostępnieniu mogą one być nie tylko swobodnie przeglądane, ale także przechowywane i rozpowszechniane, a więc trudniejsza, a nawet iluzoryczna staje się dla tych osób skuteczna obrona przed niewłaściwym wykorzystaniem.

W drugiej kolejności, w ramach badania uzasadnienia rozpatrywanej ingerencji, po pierwsze, Trybunał zauważył, że w niniejszej sprawie przestrzegana jest zasada legalności. Ograniczenie korzystania z ww. praw podstawowych, wynikające z publicznego dostępu do informacji dotyczących beneficjentów rzeczywistych, jest bowiem przewidziane w akcie prawodawczym, a mianowicie w zmienionej dyrektywie o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy. Ponadto, z jednej strony, dyrektywa ta precyzuje, że informacje te powinny być odpowiednie, dokładne i aktualne, oraz wyraźnie wymienia niektóre z tych

---

105 Nieważność art. 1 pkt 15 lit. c) dyrektywy 2018/843, zmieniającego art. 30 ust. 5 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy.

106 Wyrok z dnia 21 czerwca 2022 r. (wielka izba), ***Ligue des droits humains*** (C-817/19, EU:C:2022:491 i przytoczone tam orzecznictwo).

danych, które mają być udostępniane publicznie. Z drugiej strony, ustanawia ona warunki, na jakich państwa członkowskie mogą przewidzieć odstępstwa od takiego dostępu.

Po drugie, wyjaśnił on, że omawiana ingerencja nie stanowi zagrożenia dla istoty praw podstawowych zagwarantowanych w art. 7 i 8 karty. O ile prawdą jest, że zmieniona dyrektywa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy nie zawiera wyczerpującego wykazu danych, do których każda osoba powinna mieć dostęp, oraz że państwa członkowskie są uprawnione do udzielenia dostępu do dodatkowych informacji, o tyle jedynie odpowiednie informacje dotyczące beneficjentów rzeczywistych i informacje o posiadanej własności lub charakterze sprawowanej kontroli mogą zostać uzyskane, być posiadane, a w związku z tym zostać potencjalnie udostępnione publicznie, co w szczególności wyklucza informacje, które nie są odpowiednio związane z celami zmienionej dyrektywy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy. Tymczasem nie wydaje się, by udostępnienie każdej osobie informacji mających taki związek w jakikolwiek sposób naruszało istotę wskazanych praw podstawowych.

Po trzecie, Trybunał podkreślił, że przewidując publiczny dostęp do informacji o beneficjentach rzeczywistych, prawodawca Unii ma na celu zapobieganie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu poprzez stworzenie, za pomocą zwiększonej przejrzystości, środowiska, w którym prawdopodobieństwo wykorzystania go do tych celów jest mniejsze, co stanowi cel leżący w interesie ogólnym, który może uzasadniać ingerencje, nawet poważne, w prawa podstawowe ustanowione w art. 7 i 8 karty.

Po czwarte, w ramach badania odpowiedniego, koniecznego i proporcjonalnego charakteru rozpatrywanej ingerencji Trybunał stwierdził, że prawdą jest, iż publiczny dostęp do informacji o beneficjentach rzeczywistych może przyczynić się do realizacji tego celu.

Niemniej jednak uznał on, że owa ingerencja nie może być uznana za ograniczoną do tego, co bezwzględnie konieczne. Po pierwsze, nie można wykazać bezwzględnej konieczności wspomnianej ingerencji, opierając się na okoliczności, że kryterium „uzasadnionego interesu", jaki zgodnie z dyrektywą o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy, w brzmieniu sprzed zmiany wprowadzonej dyrektywą 2018/843, powinien przysługiwać każdej osobie pragnącej uzyskać dostęp do informacji dotyczących beneficjentów rzeczywistych, było trudne do wprowadzenia i że jego stosowanie mogło prowadzić do arbitralnych decyzji. Ewentualne istnienie trudności w dokładnym określeniu przesłanek i warunków, na jakich każda osoba może uzyskać dostęp do informacji o beneficjentach rzeczywistych, nie może bowiem uzasadniać tego, że prawodawca Unii przewiduje publiczny dostęp do tych informacji.

Po drugie, zawarte w dyrektywie 2018/843 wyjaśnienia również nie dowodzą bezwzględnej konieczności ingerencji, o której mowa[107]. W zakresie, w jakim według tych wyjaśnień publiczny dostęp do informacji o beneficjentach rzeczywistych ma umożliwić zwiększoną kontrolę informacji przez społeczeństwo obywatelskie, w szczególności prasę i organizacje społeczeństwa obywatelskiego, Trybunał zauważył, że zarówno prasa, jak i organizacje społeczeństwa obywatelskiego mające związek z zapobieganiem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu i ich zwalczaniem mają uzasadniony interes w dostępie do danych informacji. To samo dotyczy osób, które chcą znać tożsamość beneficjentów rzeczywistych podmiotu o charakterze korporacyjnym lub innego podmiotu prawnego ze względu na to, że mogą one zawierać transakcje z nimi, a także instytucji finansowych i władz zaangażowanych w zwalczanie przestępstw prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu.

Ponadto rozpatrywana ingerencja nie ma również proporcjonalnego charakteru. W tym względzie Trybunał stwierdził, że przepisy materialne regulujące tę ingerencję nie spełniają wymogu jasności

---

107 Mowa w wyjaśnieniach zawartych w motywie 30 dyrektywy 2018/843.

i precyzji. Zmieniona dyrektywa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy przewiduje bowiem dostęp każdej osoby „co najmniej" do danych, o których w niej mowa, i przyznaje państwom członkowskim możliwość udzielenia dostępu do dodatkowych informacji, obejmujących „co najmniej" datę urodzenia lub dane kontaktowe danego beneficjenta rzeczywistego. Tymczasem poprzez użycie wyrażenia „co najmniej" dyrektywa ta zezwala na publiczne udostępnianie danych, które nie są wystarczająco zdefiniowane ani możliwe do zidentyfikowania.

Poza tym, co się tyczy wyważenia wagi tej ingerencji ze znaczeniem zamierzonego celu leżącego w interesie ogólnym, Trybunał uznał, że ze względu na swoje znaczenie, cel ten może uzasadniać ingerencje, nawet poważne, w prawa podstawowe ustanowione w art. 7 i 8 karty.

Niemniej jednak, z jednej strony zwalczanie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu należy przede wszystkim do kompetencji władz publicznych oraz podmiotów takich jak instytucje kredytowe lub finansowe, które ze względu na swoją działalność podlegają szczególnym obowiązkom w tym zakresie. Z tego powodu zmieniona dyrektywa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy przewiduje, że informacje o beneficjentach rzeczywistych powinny być dostępne we wszystkich przypadkach właściwym organom i jednostkom analityki finansowej bez żadnych ograniczeń, a także podmiotom zobowiązanym, w kontekście należytej staranności wobec klienta[108].

Z drugiej strony, w porównaniu z wcześniejszym systemem, który przewidywał, poza dostępem właściwych organów i niektórych podmiotów do informacji o beneficjentach rzeczywistych, dostęp każdej osoby lub organizacji, które mogą wykazać uzasadniony interes, system wprowadzony przez dyrektywę 2018/843 stanowi znacznie poważniejsze naruszenie praw podstawowych zagwarantowanych w art. 7 i 8 karty, które nie może zostać zrekompensowane ewentualnymi korzyściami, jakie mogłyby wyniknąć z tego ostatniego systemu w porównaniu z pierwszym, w zakresie zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

c. Żądanie usunięcia linków w wyszukiwarce

Wyrok z dnia 8 grudnia 2022 r. (wielka izba), Google (Usunięcie linków do treści, która może okazać się nieprawdziwa) (C-460/20, EU:C:2022:962)

Odesłanie prejudycjalne – Ochrona osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych – Dyrektywa 95/46/WE – Artykuł 12 lit. b) – Artykuł 14 akapit pierwszy lit. a) – Rozporządzenie (UE) 2016/679 – Artykuł 17 ust. 3 lit. a) – Operator wyszukiwarki internetowej – Wyszukiwanie mające za punkt wyjścia imię i nazwisko danej osoby – Wyświetlanie na liście wyników wyszukiwania linka prowadzącego do artykułów zawierających informacje, które mogą okazać się nieprawdziwe – Wyświetlanie na liście wyników wyszukiwania grafiki w postaci miniatur (thumbnails) zdjęć, którymi są ilustrowane te artykuły – Żądanie usunięcia linków skierowane do operatora wyszukiwarki – Wyważenie między prawami podstawowymi – Artykuły 7, 8, 11 i 16 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Obowiązki i odpowiedzialność operatora wyszukiwarki przy rozpatrywaniu żądania usunięcia linków – Ciężar dowodu spoczywający na podmiocie żądającym usunięcia linków

Na stronie internetowej G-LLC opublikowano w 2015 r. trzy artykuły o powodach w postępowaniu głównym: TU, zajmującym stanowiska kierownicze i posiadającym udziały w różnych spółkach, oraz RE, która była partnerką TU i do maja 2015 r. pełniła funkcję prokurenta w jednej z tych spółek.

[108] Artykuł 30 ust. 5 akapit pierwszy lit. a) i b) zmienionej dyrektywy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy.

Artykuły te, z których jeden był zilustrowany czterema zdjęciami przedstawiającymi powodów i sugerującymi, że prowadzili oni luksusowe życie, przedstawiały w krytyczny sposób model inwestycyjny szeregu ich spółek. Uzyskanie dostępu do tych artykułów było możliwe po wprowadzeniu do wyszukiwarki Google LLC (zwanej dalej „Google") imion i nazwisk powodów – zarówno jako takich, jak i w połączeniu z określonymi nazwami spółek. Lista wyników wyszukiwania zawierała link odsyłający do tych artykułów oraz do zdjęć wyświetlanych w formie miniatur („thumbnails").

Powodowie w postępowaniu głównym zwrócili się do Google jako administratora danych osobowych odpowiedzialnego za ich przetwarzanie przez jej wyszukiwarkę, po pierwsze, o usunięcie z listy wyników wyszukiwania linków do artykułów ze względu na to, że miały one zawierać nieprawdziwe twierdzenia i zniesławiające opinie, i po drugie, o usunięcie z tej listy wyników wyszukiwania miniatur. Google odmówił uwzględnienia takiego żądania.

Ponieważ ich żądania nie zostały uwzględnione w dwóch pierwszych instancjach, powodowie w postępowaniu głównym skierowali do Bundesgerichtshof (federalnego trybunału sprawiedliwości, Niemcy) skargę rewizyjną, w ramach rozpatrywania której Bundesgerichtshof zwrócił się do Trybunału o dokonanie wykładni RODO[109] i dyrektywy 95/46[110].

W wydanym w składzie wielkiej izby wyroku Trybunał rozwinął orzecznictwo dotyczące wymogów mających zastosowanie do żądań usunięcia linków skierowanych do operatora wyszukiwarki na podstawie przepisów o ochronie danych osobowych[111]. W szczególności zbadał on, po pierwsze, zakres obowiązków i odpowiedzialności spoczywających na operatorze wyszukiwarki przy rozpatrywaniu żądania usunięcia linków opartego na wskazanej nieprawdziwości informacji zawartych w treści, do której odsyłają linki, i po drugie, ciężar dowodu nałożonego na osobę, której dane dotyczą, w odniesieniu do tej nieprawdziwości. Trybunał wydał ponadto rozstrzygnięcie w przedmiocie konieczności uwzględnienia, do celów zbadania żądania usunięcia zdjęć wyświetlanych na liście wyników wyszukiwania grafiki w postaci miniatur, pierwotnego kontekstu publikacji tych zdjęć w Internecie.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał rozstrzygnął, że w ramach dokonywania wyważenia między z jednej strony prawami do poszanowania życia prywatnego i ochrony danych osobowych i z drugiej strony prawem do wolności wypowiedzi i informacji[112], którego to wyważenia należy dokonać w celu zbadania skierowanego do operatora wyszukiwarki żądania usunięcia z listy wyników wyszukiwania linku prowadzącego do treści zawierającej informacje wskazane jako nieprawdziwe, to usunięcie linków nie jest uzależnione od tego, czy kwestia prawdziwości treści, do której odesłano, została,

---

109 Artykuł 17 ust. 3 lit. a) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólnego rozporządzenia o ochronie danych) (Dz.U. 2016, L 119, s. 1; sprostowania: Dz.U. 2018, L 127, s. 2; Dz.U. 2021, L 74, s. 35).

110 Artykuł 12 lit. b) i art. 14 akapit pierwszy lit. a) 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 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 13, t. 15, s. 355).

111 Wyrok z dnia 13 maja 2014 r., ***Google Spain i Google*** (C-131/12, EU:C:2014:317); a także wyroki z dnia 24 września 2019 r.: ***GC i in. (Usunięcie linków do danych wrażliwych)*** (C-136/17, EU:C:2019:773); ***Google (Zakres terytorialny prawa do usunięcia linków)*** (C-507/17, EU:C:2019:772).

112 Prawa podstawowe zagwarantowane odpowiednio w art. 7, 8 i 11 karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

przynajmniej tymczasowo, rozstrzygnięta w ramach postępowania sądowego wszczętego przez tę osobę przeciwko dostawcy tej treści.

Na wstępie, aby zbadać, w jakich warunkach operator wyszukiwarki jest zobowiązany do uwzględnienia żądania usunięcia linków, i co za tym idzie, do usunięcia z wyświetlanej listy wyników wyszukiwania mającego za punkt wyjścia imię i nazwisko osoby, której dane dotyczą, linku do strony internetowej zawierającej twierdzenia, które mogą okazać się nieprawdziwe, Trybunał przypomniał w szczególności, co następuje:

– ze względu na to, że działalność wyszukiwarki internetowej może znacząco oddziaływać na prawa podstawowe do poszanowania prywatności i ochrony danych osobowych w sposób dodatkowy w stosunku do działalności prowadzonej przez wydawców stron internetowych, operator tej wyszukiwarki, jako osoba określająca cele i sposoby prowadzenia tej działalności, winien w ramach spoczywającej na nim odpowiedzialności zapewnić – w granicach jego odpowiedzialności, kompetencji i możliwości – aby przewidziane w dyrektywie 95/46 i w RODO gwarancje były w pełni skuteczne i aby można było rzeczywiście zrealizować ich cel polegający na skutecznej i pełnej ochronie objętych nią osób;

– gdy do operatora wyszukiwarki internetowej skierowane zostaje żądanie usunięcia linków, musi on sprawdzić, czy umieszczenie na liście wyników wyszukiwania linku do danej strony internetowej jest niezbędne do skorzystania przez internautów – potencjalnie zainteresowanych uzyskaniem dzięki takiemu wyszukiwaniu dostępu do tej strony internetowej – z prawa do wolności informacji, która to wolność jest chroniona na mocy prawa do wolności wypowiedzi i informacji;

– w RODO ustanowiony został wyraźnie wymóg dokonania wyważenia między z jednej strony prawami podstawowymi do poszanowania życia prywatnego i do ochrony danych osobowych, a z drugiej strony prawem podstawowym do wolności informacji.

Przede wszystkim Trybunał wskazał, że choć przysługujące osobie, której dane dotyczą, prawa podstawowe do poszanowania życia prywatnego i ochrony danych osobowych są co do zasady nadrzędne wobec istniejącego po stronie internautów uzasadnionego interesu w uzyskaniu dostępu do danej informacji, to jednak równowaga ta może być uzależniona od szczególnych okoliczności danego przypadku, a w szczególności od charakteru tej informacji i od tego, jak istotne są one dla prywatności osoby, której dane dotyczą, oraz od publicznego interesu w dysponowaniu tą informacją, który to z kolei interes może być uzależniony w szczególności od roli odgrywanej przez tę osobę w życiu publicznym.

Kwestia prawdziwości treści, do której odsyłają linki (bądź jej braku) również stanowi istotny element, który należy wziąć pod uwagę w ramach tej oceny. Niewątpliwie w pewnych okolicznościach prawo do wolności wypowiedzi i informacji ma pierwszeństwo przed prawem do ochrony życia prywatnego i prawem do ochrony danych osobowych, w szczególności wówczas, gdy osoba, której dane dotyczą, odgrywa znaczącą rolę w życiu publicznym. Niemniej jednak stosunek ten ulega odwróceniu, w przypadku gdy okaże się, że przynajmniej część informacji, których dotyczy żądanie usunięcia linków, niemająca nikłego znaczenia dla całokształtu tej treści, jest nieprawdziwa. W takim przypadku prawo do przekazywania informacji i prawo do otrzymywania informacji nie mogą być brane pod uwagę, ponieważ nie mogą one obejmować prawa do rozpowszechniania takich informacji i dostępu do nich.

Następnie, co się tyczy z jednej strony obowiązków dotyczących ustalenia, czy informacje zawarte w treści, do której odsyłają linki, są prawdziwe, Trybunał wyjaśnił, że to do osoby, która żąda usunięcia linków z uwagi na nieprawdziwość takich informacji, należy wykazanie oczywistej nieprawdziwości tych informacji lub co najmniej tej części tych informacji, która nie ma nikłego znaczenia dla całokształtu tej treści. Niemniej jednak, aby uniknąć nakładania na tę osobę nadmiernego ciężaru mogącego podważyć skuteczność (effet utile) prawa do usunięcia linków, winna ona przedstawić jedynie takie dowody, jakich zgromadzenia, biorąc pod uwagę okoliczności danego przypadku, można

od niej racjonalnie wymagać. Co do zasady osoba ta nie może być co zobowiązana do przedstawienia, na etapie przedsądowym, na poparcie podnoszonego przez nią żądania usunięcia linków wydanego przeciw wydawcy strony internetowej orzeczenia sądowego, nawet jeśli dotyczy ono środków tymczasowych.

Co się tyczy z drugiej strony obowiązków i odpowiedzialności operatora wyszukiwarki, Trybunał podkreślił, że aby sprawdzić, czy po ustosunkowaniu się przezeń do żądania usunięcia linków, dana treść może nadal znajdować się na liście wyników wyszukiwania przeprowadzonego za pomocą jego wyszukiwarki, musi on oprzeć się na wszystkich wchodzących w grę prawach i interesach, jak również na całokształcie okoliczności danego przypadku. Niemniej jednak nie można nałożyć na tego operatora obowiązku zbadania okoliczności faktycznych i przeprowadzenia kontradyktoryjnej debaty z dostawcą treści celem uzyskania w ten sposób brakujących dowodów na prawdziwość treści, do której odsyłają linki. W przypadku nałożenia na tego operatora obowiązku przyczynienia się do ustalenia tego, czy treść, do której odsyłają linki, jest prawdziwa, nałożony na niego ciężar wykraczałby poza to, czego można od niego racjonalnie oczekiwać, biorąc pod uwagę jego odpowiedzialność, kompetencje i możliwości. Przyjęcie takiego rozwiązania wiązałoby się zatem z poważnym ryzykiem, że linki do treści, które zaspokajają uzasadnioną i nadrzędną potrzebę informowania opinii publicznej, zostaną usunięte i w ten sposób odnalezienie ich w Internecie stanie się utrudnione. Gdyby więc taki operator wyszukiwarki dokonywałby usuwania linków niemalże automatycznie po to, aby uniknąć ciężaru związanego z badaniem okoliczności faktycznych w celu ustalenia, czy treść, do której odsyłają linki, jest prawdziwa, prawdopodobne byłoby wystąpienie skutku zniechęcającego do korzystania z wolności wypowiedzi i informacji.

Tak więc w przypadku gdy osoba, która zażądała usunięcia linków, przedstawi dowody świadczące o oczywiście nieprawdziwym charakterze informacji zawartych w treści, do której odsyłają linki, lub co najmniej tej części tych informacji, która nie ma nikłego znaczenia dla całokształtu tej treści, operator wyszukiwarki jest zobowiązany do uwzględnienia tego żądania usunięcia linków. Podobnie rzecz ma się, w przypadku gdy osoba, która zażądała usunięcia linków, przedstawia wydane przeciwko wydawcy strony internetowej orzeczenie sądowe, które opiera się na stwierdzeniu, że zawarte w treści, do której odsyłają linki, informacje niemające nikłego znaczenia dla całokształtu tej treści są, przynajmniej na pierwszy rzut oka, nieprawdziwe. Natomiast jeśli nieprawdziwy charakter takich informacji nie wydaje się oczywisty w świetle dowodów przedstawionych przez osobę żądającą usunięcia linków, operator wyszukiwarki, w braku takiego orzeczenia sądowego, nie jest zobowiązany do uwzględnienia żądania usunięcia linków. Jeżeli rozpatrywane informacje mogą stanowić wkład w prowadzoną w interesie ogólnym debatę, należy, uwzględniając całokształt okoliczności danego przypadku, przypisać szczególne znaczenie prawu do wolności wypowiedzi i informacji.

Wreszcie Trybunał dodał, że w sytuacji gdy operator wyszukiwarki nie nada dalszego biegu złożonemu doń żądaniu usunięcia linków, osoba, której dane dotyczą, może zwrócić się do organu nadzorczego czy też organu sądowego, aby organ ów przeprowadził konieczną kontrolę i nakazał temu operatorowi przyjęcie odpowiednich środków. W tym względzie to wyważenie sprzecznych ze sobą interesów należy do organów sądowych, ponieważ to one są najbardziej odpowiednie do dokonania złożonego i pogłębionego wyważenia, uwzględniającego wszystkie kryteria i czynniki, jakie zostały ustalone w mającym zastosowanie orzecznictwie.

W drugiej kolejności Trybunał rozstrzygnął, że w ramach dokonywania wyważenia między wyżej wskazanymi prawami podstawowymi, którego to wyważenia należy dokonać w celu przeanalizowania skierowanego do operatora wyszukiwarki żądania usunięcia z listy wyników wyszukiwania grafiki mającego za punkt wyjścia imię i nazwisko osoby fizycznej przedstawiających tę osobę zdjęć wyświetlanych w postaci miniatur, wartość informacyjna tych zdjęć powinna być uwzględniana niezależnie od pierwotnego kontekstu ich publikacji na stronie internetowej, z której pochodzą. Niemniej jednak należy uwzględnić wszelkie treści, które bezpośrednio towarzyszą wyświetlaniu tych zdjęć w wynikach wyszukiwania i które mogą stanowić wyjaśnienie wartości informacyjnej tych zdjęć.

Dochodząc do tego wniosku, Trybunał podkreślił, że przeprowadzone za pomocą wyszukiwarki internetowej wyszukiwanie grafiki mające za punkt wyjścia imię i nazwisko danej osoby podlega

zasadom takim samym jak te mające zastosowanie do wyszukiwania stron internetowych i zawartych w nich informacji. Wskazał on, że wyświetlanie, po przeprowadzeniu wyszukiwania mającego za punkt wyjścia imię i nazwisko danej osoby, przedstawiających tę osobę zdjęć może stanowić szczególnie poważną ingerencję w prawa do poszanowania życia prywatnego i do ochrony danych osobowych tej osoby.

Tak więc w sytuacji gdy do operatora wyszukiwarki skierowano żądanie usunięcia linków zmierzające do usunięcia z listy wyników wyszukiwania mającego za punkt wyjścia imię i nazwisko danej osoby przedstawiających tę osobę zdjęć w postaci miniatur, operator ten musi sprawdzić, czy to wyświetlanie zdjęć jest niezbędne do wykonywania przez internautów – potencjalnie zainteresowanych uzyskaniem dzięki takiemu wyszukiwaniu dostępu do tych zdjęć – prawa do wolności informacji.

W zakresie zaś, w jakim wyszukiwarka wyświetla zdjęcia danej osoby poza kontekstem, w jakim są one publikowane na stronie internetowej, do której odsyłają linki, najczęściej w celu zilustrowania treści zawartych na tej stronie, należy ustalić, czy kontekst ten winien jednak zostać uwzględniony przy wyważeniu sprzecznych ze sobą praw i interesów, jakiego należy dokonać. W tych ramach, kwestia tego, czy ta ocena winna obejmować również treść strony internetowej, na której zamieszczono zdjęcie, którego wyświetlania w postaci miniatury dotyczy żądanie usunięcia, zależy od przedmiotu danego przetwarzania i charakteru tego przetwarzania.

Co się tyczy, po pierwsze, przedmiotu rozpatrywanego przetwarzania, Trybunał zauważył, że publikacja zdjęcia jako środka komunikacji pozawerbalnej może mieć większy wpływ na internautów niż publikacje w postaci tekstowej. Zdjęcia jako takie są bowiem ważnym środkiem służącym do przyciągania uwagi internautów i mogą budzić zainteresowanie dostępem do ilustrowanych przez nie artykułów. W szczególności zaś ze względu na fakt, że zdjęcia często można różnie interpretować, ich wyświetlanie na liście wyników wyszukiwania w postaci miniatur może prowadzić do szczególnie poważnej ingerencji w przysługujące danej osobie prawo do ochrony jej wizerunku, co należy wziąć pod uwagę w ramach wyważenia sprzecznych ze sobą praw i interesów. Należy dokonać odrębnego wyważenia w zależności od tego, czy rozpatrywane są z jednej strony opatrzone zdjęciami artykuły opublikowane przez wydawcę strony internetowej, które to zdjęcia, umieszczone w ich pierwotnym kontekście, ilustrują informacje podane w tych artykułach i wyrażone w nich opinie, i z drugiej strony zdjęcia wyświetlane przez operatora wyszukiwarki w postaci miniatur na liście wyników wyszukiwania poza kontekstem, w którym zostały one opublikowane na stronie internetowej, z której pochodzą.

W tym względzie Trybunał przypomniał, że nie tylko względy uzasadniające publikację danych osobowych na stronie internetowej nie muszą wcale pokrywać się z tymi mającymi zastosowanie do działalności wyszukiwarek internetowych, lecz również, że nawet jeśli sytuacja taka zachodzi, efekt wyważenia wchodzących w grę praw i interesów, jakiego należy dokonać, może być różny w zależności od tego, czy w grę będzie wchodzić przetwarzanie dokonywane przez operatora wyszukiwarki internetowej, czy też to przetwarzanie będzie dokonywane przez wydawcę tej strony internetowej. Z jednej strony zgodne z prawem interesy uzasadniające to przetwarzanie mogą różnić się między sobą, z drugiej zaś strony przetwarzanie to nie zawsze musi mieć w obu przypadkach dla osoby, której dane dotyczą, a zwłaszcza dla jej prywatności, takie same skutki[113].

Co się tyczy, po drugie, charakteru przetwarzania, jakiego dokonuje operator wyszukiwarki internetowej, Trybunał stwierdził, że znajdując zdjęcia osób fizycznych opublikowane w Internecie i wyświetlając je w wynikach wyszukiwania grafiki w postaci miniatur, niezależnie od treści, które one ilustrują, operator wyszukiwarki oferuje usługę, w ramach której dokonuje przetwarzania danych

113 Zobacz wyrok Google Spain i Google, pkt 86.

osobowych w sposób niezależny i odrębny zarówno od przetwarzania danych przez wydawcę strony internetowej, z której pochodzą zdjęcia, jak i od przetwarzania danych w ramach odsyłania do tej strony, za które ten operator jest również odpowiedzialny.

W konsekwencji należy przeprowadzić osobną ocenę prowadzonej przez operatora wyszukiwarki działalności polegającej na wyświetlaniu wyników wyszukiwania grafiki w postaci miniatur, ponieważ wynikające z takiej działalności dodatkowe naruszenie praw podstawowych może być szczególnie spotęgowane z powodu mającego miejsce podczas wyszukiwania mającego za punkt wyjścia imię i nazwisko danej osoby łączenia w jedną całość wszystkich dotyczących jej informacji, które znajdują się w Internecie. W ramach tej osobnej oceny należy uwzględnić okoliczność polegającą na tym, że to wyświetlanie stanowi samo w sobie zamierzony przez internautę wynik, niezależnie od tego, jaka będzie jego późniejsza decyzja co do tego, czy przejdzie on na stronę internetową, z której pochodzą treści graficzne, czy też nie.

Trybunał dodał jednak, że takie szczególne wyważenie, w ramach którego uwzględniony zostaje autonomiczny charakter przetwarzania dokonywanego przez operatora wyszukiwarki, pozostaje bez uszczerbku dla ewentualnego znaczenia treści, jakie mogą bezpośrednio towarzyszyć wyświetlaniu danego zdjęcia w wykazie wyników wyszukiwania, ponieważ takie treści mogą stanowić dla opinii publicznej wyjaśnienie wartości informacyjnej tego zdjęcia i tym samym mieć wpływ na wyważenie wchodzących w grę praw i interesów.

d. Powództwa dotyczące przetwarzania danych niezgodnie z RODO

Wyrok z dnia 28 kwietnia 2022 r., Meta Platforms Ireland (C-319/20, EU:C:2022:322)

Odesłanie prejudycjalne – Ochrona osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych – Rozporządzenie (UE) 2016/679 – Artykuł 80 – Reprezentowanie osób, których dane dotyczą, przez stowarzyszenie o celach niezarobkowych – Powództwo przedstawicielskie wytoczone przez stowarzyszenie ochrony interesów konsumentów w braku upoważnienia i niezależnie od naruszenia konkretnych praw osoby, której dane dotyczą – Powództwo oparte na zakazie stosowania nieuczciwych praktyk handlowych, naruszeniu przepisów o ochronie konsumentów lub zakazie stosowania nieważnych ogólnych warunków handlowych

Spółka Meta Platforms Ireland zarządza ofertą usług serwisu społecznościowego Facebook i jest administratorem danych osobowych użytkowników tego serwisu w Unii. Platforma internetowa Facebook obejmuje, pod adresem internetowym www.facebook.de, przestrzeń zwaną „App-Zentrum” (centrum aplikacji), na której Meta Platforms Ireland udostępnia użytkownikom bezpłatne gry dostawców będących osobami trzecimi. Przeglądając niektóre z tych gier, użytkownik widzi informację, że poprzez korzystanie z danej aplikacji zezwala spółce dostarczającej gry na uzyskanie pewnych danych osobowych i upoważnia ją do publikacji w jego imieniu pewnych informacji. Korzystając z tej aplikacji, akceptuje jej ogólne warunki oraz politykę w dziedzinie ochrony danych. Ponadto w przypadku jednej z gier użytkownik zostaje poinformowany, że zezwala na publikowanie przez aplikację w jego imieniu zdjęć i innych informacji.

Niemiecki federalny związek organizacji i stowarzyszeń konsumenckich [114] uznał, że podawane w przypadku odnośnych gier dostępnych w centrum aplikacji informacje są nieuczciwe. Wobec tego

[114] Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände – Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (zwany dalej „związkiem organizacji konsumenckich”).

związek organizacji konsumenckich, jako podmiot mający legitymację procesową do żądania zaniechania naruszeń przepisów w dziedzinie ochrony konsumentów[115], wniósł przeciwko Meta Platforms Ireland powództwo o zaniechanie. Powództwo to wytoczono w braku konkretnego naruszenia prawa do ochrony danych osoby, której dane dotyczą, i bez upoważnienia od takiej osoby. Od orzeczenia uwzględniającego to powództwo Meta Platforms Ireland wniosła apelację, która została oddalona, a następnie złożyła skargę rewizyjną do Bundesgerichtshof (federalnego trybunału sprawiedliwości, Niemcy). Powziąwszy wątpliwości co do dopuszczalności powództwa związku organizacji konsumenckich, a w szczególności co do legitymacji procesowej tego związku do wniesienia powództwa przeciwko Meta Platforms Ireland, ów sąd zwrócił się do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym.

W wydanym wyroku Trybunał orzekł, że art. 80 ust. 2 ogólnego rozporządzenia o ochronie danych[116] nie sprzeciwia się temu, by stowarzyszenie ochrony interesów konsumentów mogło wnieść do sądu powództwo – w braku udzielonego mu w tym celu upoważnienia i niezależnie od naruszenia konkretnych praw osób, których dane dotyczą – przeciwko domniemanemu sprawcy naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych z powodu naruszenia zakazu stosowania nieuczciwych praktyk handlowych, naruszenia przepisów o ochronie konsumentów lub zakazu stosowania nieważnych ogólnych warunków handlowych. Takie powództwo jest możliwe, jeżeli odnośne przetwarzanie danych może mieć wpływ na prawa, jakie zidentyfikowane lub możliwe do zidentyfikowania osoby fizyczne wywodzą z RODO.

Ocena Trybunału

Przede wszystkim Trybunał przypomniał, że o ile RODO[117] ma na celu zapewnienie pełnej co do zasady harmonizacji ustawodawstw krajowych w zakresie ochrony danych osobowych, o tyle art. 80 ust. 2 owego rozporządzenia jest jednym z przepisów, które pozostawiają państwom członkowskim zakres uznania w odniesieniu do ich wprowadzenia w życie[118]. W konsekwencji, aby można było wnieść bez upoważnienia przewidziane w tym przepisie powództwo przedstawicielskie w dziedzinie ochrony danych osobowych, państwa członkowskie powinny skorzystać z przyznanego im przez ten przepis uprawnienia do ustanowienia w ich prawie krajowym takiego sposobu reprezentowania osób, których dane dotyczą. Jednakże korzystając z tego uprawnienia, państwa członkowskie powinny korzystać z przysługującego im zakresu uznania na warunkach i w granicach przewidzianych w przepisach RODO i stanowić prawo w taki sposób, aby nie naruszać treści ani celów owego rozporządzenia.

Następnie Trybunał podkreślił, że zapewniając państwom członkowskim możliwość ustanowienia mechanizmu powództwa przedstawicielskiego przeciwko domniemanemu sprawcy naruszenia

---

115 Na gruncie prawa niemieckiego ustawy o ochronie konsumentów zawierają również przepisy określające dopuszczalność gromadzenia, przetwarzania lub wykorzystywania danych osobowych konsumenta przez przedsiębiorstwo lub przedsiębiorcę.

116 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"). Zgodnie z jego art. 80 ust. 2 „[p]aństwa członkowskie mogą przewidzieć, że podmiot, organizacja lub zrzeszenie, o których mowa w ust. 1 [tego] artykułu, mają – niezależnie od upoważnienia otrzymanego od osoby, której dane dotyczą – prawo wnieść w tym państwie członkowskim skargę do organu nadzorczego właściwego zgodnie z art. 77 oraz wykonać prawa, o których mowa w art. 78 i 79, jeżeli uznają, że w wyniku przetwarzania [danych osobowych] naruszone zostały prawa osoby, której dane dotyczą, wynikające z [tego] rozporządzenia".

117 Jak wynika to z art. 1 ust. 1 w związku z motywami 9, 10 i 13 tego rozporządzenia.

118 Na podstawie „klauzul upoważniających".

przepisów o ochronie danych osobowych, art. 80 ust. 2 RODO przewiduje szereg wymogów, których należy przestrzegać. Otóż, po pierwsze, legitymacja procesowa czynna przysługuje podmiotowi, organizacji lub zrzeszeniu spełniającym kryteria wymienione w RODO[119]. Może wchodzić w zakres tego pojęcia stowarzyszenie ochrony interesów konsumentów, takie jak związek organizacji konsumenckich, które realizuje leżący w interesie publicznym cel polegający na zapewnieniu praw i wolności osób, których dane dotyczą, a które występują w charakterze konsumentów, jeżeli realizacja takiego celu może być związana z ochroną danych osobowych tych osób. Po drugie, wniesienie rzeczonego powództwa przedstawicielskiego zakłada, że dany podmiot, niezależnie od jakiegokolwiek udzielonego mu upoważnienia, uznaje, iż prawa, jakie osoba, której dane dotyczą, wywodzi z RODO, zostały naruszone wskutek przetwarzania jej danych osobowych.

Tak więc z jednej strony wniesienie powództwa przedstawicielskiego[120] nie wymaga od danego podmiotu, aby uprzednio zidentyfikował indywidualnie osobę, której konkretnie dotyczy przetwarzanie danych, które ma być sprzeczne z przepisami RODO. W tym celu wskazanie kategorii lub grupy osób, których dotyczy takie przetwarzanie, może być również wystarczające[121].

Z drugiej strony wytoczenie takiego powództwa nie wymaga zaistnienia konkretnego naruszenia praw, jakie dana osoba wywodzi z RODO. Aby bowiem uznać, że danemu podmiotowi przysługuje legitymacja procesowa czynna, wystarczy podnieść, iż odnośne przetwarzanie danych może mieć wpływ na prawa, jakie zidentyfikowane lub możliwe do zidentyfikowania osoby fizyczne wywodzą z rzeczonego rozporządzenia, bez konieczności udowadniania rzeczywistej szkody poniesionej w określonej sytuacji przez osobę, której dane dotyczą, wskutek naruszenia jej praw. Tak więc w świetle realizowanego przez RODO celu upoważnienie stowarzyszeń ochrony interesów konsumentów, takich jak związek organizacji konsumenckich, do wnoszenia – w ramach mechanizmu powództwa przedstawicielskiego – powództw o zaniechanie przetwarzania danych sprzecznego z przepisami RODO, niezależnie od naruszenia praw osoby, której owo naruszenie dotyczy indywidualnie i konkretnie, przyczynia się niewątpliwie do wzmocnienia praw osób, których dane dotyczą, i do zapewnienia im wysokiego poziomu ochrony.

Wreszcie Trybunał wyjaśnił, że naruszenie przepisu dotyczącego ochrony danych osobowych może jednocześnie prowadzić do naruszenia przepisów odnoszących się do ochrony konsumentów lub do nieuczciwych praktyk handlowych. RODO [122] pozwala bowiem państwom członkowskim na skorzystanie z przysługującego im uprawnienia do wprowadzenia uregulowania, zgodnie z którym stowarzyszenia ochrony interesów konsumentów są uprawnione do wnoszenia powództw w razie naruszeń przewidzianych w RODO praw na podstawie przepisów mających na celu ochronę konsumentów lub zwalczanie nieuczciwych praktyk handlowych.

---

119 W szczególności w art. 80 ust. 1 RODO. Ów przepis wspomina „podmiot, organizację lub zrzeszenie – które nie mają charakteru zarobkowego, zostały należycie ustanowione zgodnie z prawem państwa członkowskiego, mają cele statutowe leżące w interesie publicznym i działają w dziedzinie ochrony praw i wolności osób, których dane dotyczą, w związku z ochroną ich danych osobowych".

120 Na podstawie art. 80 ust. 2 RODO.

121 W szczególności ze względu na zakres przewidzianego w art. 4 pkt 1 RODO pojęcia „osoby, której dane dotyczą", które obejmuje zarówno „zidentyfikowaną osobę fizyczną", jak i „możliwą do zidentyfikowania osobę fizyczną".

122 W szczególności w art. 80 ust. 2 RODO.

IV. Obywatelstwo Unii[123]

1. Utrata obywatelstwa Unii z racji utraty obywatelstwa państwa członkowskiego

Wyrok z dnia 18 stycznia 2022 r. (wielka izba), Wiener Landesregierung (Cofnięcie promesy nadania obywatelstwa) (C-118/20, EU:C:2022:34)

Odesłanie prejudycjalne – Obywatelstwo Unii – Artykuły 20 i 21 TFUE – Zakres stosowania – Zrzeczenie się obywatelstwa danego państwa członkowskiego w celu uzyskania obywatelstwa innego państwa członkowskiego, zgodnie z promesą nadania obywatelstwa wydaną zainteresowanej osobie przez to ostatnie państwo – Cofnięcie tej promesy ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego – Zasada proporcjonalności – Sytuacja bezpaństwowca

JY, wówczas obywatelka estońska zamieszkująca w Austrii, złożyła w 2008 r. wniosek o nadanie jej obywatelstwa austriackiego. Decyzją z dnia 11 marca 2014 r. wówczas właściwy austriacki organ administracyjny[124] udzielił jej promesy nadania obywatelstwa pod warunkiem, że w terminie dwóch lat wykaże ona rozwiązanie stosunku obywatelstwa łączącego ją z Estonią. W wyznaczonym terminie JY przedstawiła potwierdzenie, że w dniu 27 sierpnia 2015 r. stosunek obywatelstwa łączący ją z Estonią został rozwiązany. Od tego dnia JY jest bezpaństwowcem.

Decyzją z dnia 6 lipca 2017 r. austriacki organ administracji, który stał się właściwy[125], cofnął decyzję z dnia 11 marca 2014 r., zgodnie z prawem krajowym, i oddalił wniosek JY o nadanie jej obywatelstwa austriackiego. Aby uzasadnić tę decyzję, organ ten wskazał, że JY nie spełniała już przesłanek nadania obywatelstwa przewidzianych w prawie krajowym. JY popełniła bowiem, po otrzymaniu promesy nadania obywatelstwa austriackiego, dwa poważne wykroczenia administracyjne polegające na nieumieszczeniu na jej samochodzie winiety potwierdzającej wykonanie badania technicznego oraz na prowadzeniu pojazdu w stanie nietrzeźwości. Przed udzieleniem jej promesy popełniła ona również osiem wykroczeń administracyjnych.

Ze względu na oddalenie odwołania od wspomnianej decyzji JY złożyła skargę rewizyjną do Verwaltungsgerichtshof (sądu administracyjnego, Austria). Sąd ten wskazuje, że biorąc pod uwagę wykroczenia administracyjne popełnione przez JY przed i po otrzymaniu promesy nadania obywatelstwa austriackiego, zgodnie z prawem austriackim, przesłanki cofnięcia tej promesy są spełnione. Dąży on jednak do ustalenia, czy sytuacja JY jest objęta zakresem stosowania prawa Unii i czy, aby przyjąć decyzję o cofnięciu promesy nadania obywatelstwa uniemożliwiającą JY odzyskanie obywatelstwa Unii, właściwy organ administracji powinien przestrzegać tego prawa, w szczególności określonej w nim zasady proporcjonalności, biorąc pod uwagę konsekwencje, jakie wywiera przyjęcie takiej decyzji w odniesieniu do sytuacji zainteresowanej osoby.

W tych okolicznościach sąd odsyłający zwrócił się do Trybunału o dokonanie wykładni prawa Unii. W wyroku wydanym w składzie wielkiej izby Trybunał przeprowadził wykładnię art. 20 TFUE w ramach

---

123 W niniejszej sekcji należy również przywołać wyrok z dnia 9 czerwca 2022 r., ***Préfet du Gers i Institut national de la statistique et des études économiques*** (C-673/20, EU:C:2022:449). Jest on omówiony w sekcji II. „Wystąpienie państwa członkowskiego z Unii Europejskiej”.

124 Niederösterreichische Landesregierung (rząd kraju związkowego Dolna Austria, Austria).

125 Wiener Landesregierung (rząd kraju związkowego Wiedeń, Austria).

swojego orzecznictwa[126] dotyczącego obowiązków państw członkowskich w dziedzinie nabycia i utraty obywatelstwa w świetle prawa Unii.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał orzekł, że sytuacja osoby, która mając obywatelstwo tylko jednego państwa członkowskiego, zrzeka się tego obywatelstwa i traci z tego względu status obywatela Unii w celu uzyskania obywatelstwa innego państwa członkowskiego w następstwie udzielenia jej promesy nadania obywatelstwa przez organy tego ostatniego państwa członkowskiego, jest objęta, ze względu na swój charakter i swoje skutki, zakresem stosowania prawa Unii, jeżeli cofnięcie tej promesy uniemożliwia tej osobie odzyskanie statusu obywatela Unii.

W tym względzie Trybunał stwierdził przede wszystkim, że w chwili cofnięcia wspomnianej promesy JY była bezpaństwowcem i utraciła status obywatela Unii. Ze względu na to, że wniosek o rozwiązanie więzi obywatelstwa państwa członkowskiego pochodzenia został złożony w ramach procedury nadania obywatelstwa austriackiego i że JY, biorąc pod uwagę tę promesę, spełniła wymogi związane z tą procedurą, nie można uznać, iż osoba taka jak JY zrezygnowała dobrowolnie ze statusu obywatela Unii. Przeciwnie, ze względu na to, że przyjmujące państwo członkowskie udzieliło promesy nadania obywatelstwa, wniosek o rozwiązanie więzi obywatelstwa miał na celu spełnienie przesłanki nabycia obywatelstwa przyjmującego państwa członkowskiego i, po jego otrzymaniu, dalsze korzystanie ze statusu obywatela Unii i związanych z nim praw.

Następnie, gdy w ramach procedury nadania obywatelstwa organy przyjmującego państwa członkowskiego cofają promesę nadania obywatelstwa, zainteresowany, który był obywatelem tylko jednego innego państwa członkowskiego i zrzekł się obywatelstwa państwa pochodzenia, aby spełnić wymogi związane z tą procedurą, nie może nadal powoływać się na prawa wynikające z jego statusu obywatela Unii. Taka procedura, rozpatrywana w całości, wywiera wpływ na status przyznany w art. 20 TFUE obywatelom państw członkowskich. Może ona bowiem skutkować pozbawieniem osoby znajdującej się w sytuacji JY praw związanych z tym statusem, podczas gdy, na początku wspomnianej procedury, osoba ta była obywatelem państwa członkowskiego i miała zatem status obywatela Unii.

Wreszcie, wskazując, że JY, jako obywatelka estońska, skorzystała ze swobody przemieszczania się i pobytu, przenosząc się do Austrii, w której zamieszkuje od wielu lat, Trybunał podkreślił, że logika stopniowej integracji w społeczeństwie przyjmującego państwa członkowskiego wspierana przez art. 21 ust. 1 TFUE wymaga, by sytuacja obywatela Unii, któremu przyznano prawa na mocy wspomnianego postanowienia w ramach wykonywania przez niego prawa do swobodnego przemieszczania się w Unii i który naraził się nie tylko na utratę możliwości korzystania z tych praw, lecz także samego statusu obywatela Unii – podczas gdy dążył on, poprzez uzyskanie obywatelstwa w przyjmującym państwie członkowskim, do dalej idącej integracji ze społeczeństwem tego państwa – była objęta zakresem stosowania postanowień traktatu FUE dotyczących obywatelstwa Unii.

W drugiej kolejności Trybunał dokonał wykładni art. 20 TFUE w ten sposób, że właściwe organy krajowe i sądy przyjmującego państwa członkowskiego mają obowiązek zbadać, czy decyzja o cofnięciu promesy, skutkująca ostateczną utratą statusu obywatela Unii przez zainteresowaną osobę, jest zgodna z zasadą proporcjonalności – biorąc pod uwagę konsekwencje, jakie wynikają z tej decyzji w odniesieniu do sytuacji tej osoby. Ten wymóg zgodności z zasadą proporcjonalności nie jest spełniony, gdy decyzję taką uzasadniono popełnieniem wykroczeń administracyjnych określonych

---

126 Wynikającego z wyroków: z dnia 2 marca 2010 r., ***Rottmann*** (C-135/08, EU:C:2010:104); z dnia 12 marca 2019 r., ***Tjebbes i in.*** (C-221/17, EU:C:2019:189).

w kodeksie ruchu drogowego, które zgodnie z mającym zastosowanie prawem krajowym skutkują nałożeniem zwykłej kary pieniężnej.

Aby dokonać takiego stwierdzenia, Trybunał wskazał, że gdy w ramach procedury nadania obywatelstwa wszczętej w danym państwie członkowskim, państwo to wymaga od obywatela Unii zrzeczenia się obywatelstwa państwa członkowskiego pochodzenia, wykonywanie i skuteczność praw, jakie ten obywatel Unii wywodzi z art. 20 TFUE, wymaga, by nie był on w żadnej chwili narażony na utratę podstawowego statusu obywatela Unii jedynie ze względu na wszczęcie tej procedury. Wszelka utrata, nawet tymczasowa, tego statusu pozbawia zainteresowaną osobę przez nieokreślony okres, możliwości korzystania z wszystkich praw przyznanych na mocy wspomnianego statusu.

W konsekwencji, gdy obywatel danego państwa członkowskiego składa wniosek o pozbawienie go obywatelstwa, aby móc uzyskać obywatelstwo innego państwa członkowskiego i, w ten sposób, nadal korzystać ze statusu obywatela Unii, państwo członkowskie pochodzenia nie powinno przyjmować – w oparciu o promesę udzieloną przez wspomniane inne państwo członkowskie, zgodnie z którą jego obywatelstwo zostanie nadane zainteresowanej osobie – ostatecznej decyzji dotyczącej pozbawienia obywatelstwa, bez upewnienia się, że ta decyzja wejdzie w życie dopiero po faktycznym uzyskaniu nowego obywatelstwa.

W tym kontekście w sytuacji, w której status obywatela Unii został już tymczasowo utracony ze względu na to, że w ramach procedury nadania obywatelstwa państwo członkowskie pochodzenia pozbawiło zainteresowaną osobę obywatelstwa zanim faktycznie uzyskała ona obywatelstwo przyjmującego państwa członkowskiego, obowiązek zapewnienia skuteczności art. 20 TFUE ciąży przede wszystkim na tym ostatnim państwie członkowskim. Obowiązek ten istnieje w szczególności w odniesieniu do decyzji o cofnięciu udzielonej promesy nadania obywatelstwa, która może skutkować ostateczną utratą statusu obywatela Unii. Taka decyzja może zatem być przyjęta wyłącznie z uzasadnionych powodów i z poszanowaniem zasady proporcjonalności.

Rozpatrzenie proporcjonalności wymaga w szczególności zbadania, czy taka decyzja jest uzasadniona w stosunku do powagi wykroczeń popełnionych przez daną osobę. Co się tyczy JY, ze względu na to, że wykroczenia poprzedzające udzielenie promesy nadania obywatelstwa nie stały na przeszkodzie przyznaniu tej promesy, nie mogą one już być uwzględnione dla celów uzasadnienia decyzji o cofnięciu tej promesy. Co się tyczy wykroczeń popełnionych po udzieleniu promesy nadania obywatelstwa, biorąc pod uwagę ich charakter i wagę oraz wymóg dokonywania ścisłej wykładni pojęć porządku i bezpieczeństwa publicznego, nie wskazują one na to, by JY stanowiła rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie godzące w jeden z podstawowych interesów społeczeństwa lub zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego w Austrii. Naruszenia kodeksu ruchu drogowego podlegające zwykłym grzywnom nie mogą bowiem wykazać, że osoba odpowiedzialna za popełnienie tych naruszeń stanowi zagrożenie dla porządku i bezpieczeństwa publicznego uzasadniające ostateczną utratę statusu obywatela Unii.

2. Prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich

Wyrok z dnia 10 marca 2022 r., Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (Pełne ubezpieczenie zdrowotne) (C-247/20, EU:C:2022:177)

Odesłanie prejudycjalne – Prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich – Artykuł 21 TFUE – Dyrektywa 2004/38/WE – Artykuł 7 ust. 1 lit. b) i art. 16 – Dziecko będące obywatelem państwa członkowskiego przebywające w innym państwie członkowskim – Pochodne prawo pobytu rodzica sprawującego faktycznie pieczę nad tym dzieckiem – Wymóg posiadania pełnego ubezpieczenia zdrowotnego – Dziecko mające prawo stałego pobytu przez część istotnych dla sprawy okresów

VI i jej mąż są obywatelami pakistańskimi zamieszkującymi w Irlandii Północnej (Zjednoczone Królestwo) wraz z ich dziećmi. Ich syn, urodzony w 2004 r. i mający obywatelstwo irlandzkie, nabył prawo stałego pobytu w Zjednoczonym Królestwie ze względu na legalne w nim zamieszkiwanie przez nieprzerwany okres pięciu lat.

O ile VI, która początkowo zajmowała się ich dziećmi, pracuje i podlega opodatkowaniu dopiero od kwietnia 2016 r., jej mąż pracował i podlegał opodatkowaniu we wszystkich okresach rozpatrywanych w postępowaniu głównym, przy czym małżonkowie posiadają zasoby wystarczające do zaspokojenia potrzeb ich rodziny.

Commissioners for Her Majesty's Revenue & Customs (organ podatkowy i celny, Zjednoczone Królestwo) uznał, że od maja do sierpnia 2006 r. oraz od sierpnia 2014 r. do września 2016 r. VI nie była objęta pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym i że w konsekwencji nie przysługiwało jej prawo pobytu w Zjednoczonym Królestwie, w związku z czym nie mogła ona korzystać w tych dwóch okresach ani z ulgi podatkowej na pozostające na utrzymaniu dziecko, ani z dodatków rodzinnych.

Social Security Appeal Tribunal (sąd apelacyjny ds. zabezpieczenia społecznego, Irlandia Północna, Zjednoczone Królestwo), do którego wniesiono dwie skargi dotyczące tych uprawnień, zwrócił się do Trybunału z pytaniem, w jakim zakresie wymóg posiadania pełnego ubezpieczenia zdrowotnego w przyjmującym państwie członkowskim, przewidziany w art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38[127], miał zastosowanie do VI i do jej syna w rozpatrywanych okresach, a w stosownym przypadku, czy nieodpłatne przystąpienie w przyjmującym państwie członkowskim do publicznego systemu ubezpieczenia zdrowotnego, którego byli członkami, było wystarczające do spełnienia tego wymogu.

Trybunał orzekł, że art. 21 TFUE, który ustanawia swobodę przemieszczania się i pobytu obywateli Unii, oraz art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38, który dotyczy nabycia prawa stałego pobytu, należy interpretować w ten sposób, że ani dziecko będące obywatelem Unii, które nabyło prawo stałego pobytu, ani rodzic sprawujący faktycznie pieczę nad nim, nie są zobowiązani do posiadania pełnego ubezpieczenia zdrowotnego w rozumieniu art. 7 ust. 1 lit. b) tej dyrektywy w celu zachowania prawa pobytu w przyjmującym państwie. Natomiast jeśli chodzi o okresy poprzedzające uzyskanie przez

---

127 Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. 2004, L 158, s. 77; sprostowanie Dz.U. 2004, L 229, s. 35). Zgodnie z art. 7 ust. 1 lit. b) tej dyrektywy wszyscy obywatele Unii mają prawo pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego przez okres dłuższy niż trzy miesiące, jeżeli posiadają wystarczające zasoby dla siebie i członków ich rodziny, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego w okresie pobytu, oraz są objęci pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym w przyjmującym państwie członkowskim.

dziecko będące obywatelem Unii prawa stałego pobytu w przyjmującym państwie członkowskim, zarówno to dziecko, gdy o prawo pobytu dla niego wnosi się na podstawie tego art. 7 ust. 1 lit. b), jak i rodzic sprawujący faktycznie pieczę nad nim, są zobowiązani do posiadania pełnego ubezpieczenia zdrowotnego w rozumieniu tej dyrektywy.

Ocena Trybunału

Co się tyczy, po pierwsze, okresów przypadających po tym, jak dziecko będące obywatelem Unii uzyskało prawo stałego pobytu po legalnym zamieszkiwaniu w przyjmującym państwie członkowskim przez nieprzerwany okres pięciu lat, Trybunał podkreślił, że prawo to nie podlega[128] już warunkom posiadania wystarczających zasobów dla siebie i swojej rodziny oraz pełnego ubezpieczenia zdrowotnego, znajdującym zastosowanie przed nabyciem takiego prawa stałego pobytu[129].

W odniesieniu do rodzica będącego obywatelem państwa trzeciego, sprawującego faktycznie pieczę nad tym dzieckiem, Trybunał stwierdził, że nie jest on „członkiem rodziny" w rozumieniu dyrektywy 2004/38, a zatem nie może wywodzić z niej[130] prawa stałego pobytu w przyjmującym państwie członkowskim, jeżeli dziecko to pozostaje na utrzymaniu rodzica. Pojęcie „członka rodziny" w rozumieniu tej dyrektywy jest bowiem ograniczone[131], w odniesieniu do wstępnych obywatela Unii, do bezpośrednich wstępnych „pozostających na utrzymaniu" tego obywatela.

Niemniej prawo stałego pobytu w przyjmującym państwie członkowskim, przyznane przez prawo Unii małoletniemu obywatelowi innego państwa członkowskiego, należy uznać – w celu zachowania jego skuteczności – za pociągające za sobą w sposób nieunikniony, na mocy art. 21 TFUE, prawo rodzica faktycznie sprawującego pieczę nad tym małoletnim obywatelem Unii do przebywania wraz z nim w przyjmującym państwie członkowskim, niezależnie od obywatelstwa tego rodzica. Wynika z tego, że niemożność stosowania warunków określonych w szczególności w art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38 w następstwie nabycia przez owego małoletniego prawa stałego pobytu na podstawie art. 16 ust. 1 tej dyrektywy rozciąga się, na mocy art. 21 TFUE, na tego rodzica.

Po drugie, jeśli chodzi o okresy poprzedzające nabycie przez dziecko będące obywatelem Unii prawa stałego pobytu w przyjmującym państwie członkowskim, z art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38 oraz z ogólnej systematyki i celu tej dyrektywy wynika, że nie tylko obywatel Unii, lecz również członkowie jego rodziny, którzy zamieszkują z nim w przyjmującym państwie, oraz rodzic faktycznie sprawujący pieczę nad takim dzieckiem, powinni być objęci pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym.

W tym względzie z artykułu tego w związku z motywem 10 i z art. 14 ust. 2 tej samej dyrektywy wynika, że w całym okresie pobytu na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego dłuższym niż trzy miesiące i krótszym niż pięć lat nieaktywny zawodowo obywatel Unii powinien między innymi posiadać pełne ubezpieczenie zdrowotne dla siebie i członków swojej rodziny, tak aby nie stanowić nadmiernego obciążenia dla finansów publicznych tego państwa członkowskiego. W przypadku dziecka będącego obywatelem Unii, które zamieszkuje w przyjmującym państwie członkowskim z rodzicem sprawującym faktycznie pieczę nad nim, wymóg ten jest spełniony zarówno wtedy, gdy to

---

128 Zgodnie z art. 16 ust. 1 zdanie ostatnie dyrektywy 2004/38.

129 Przewidzianych w art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38.

130 Artykuł 16 ust. 2 dyrektywy 2004/38 stanowi, że ustęp 1 tego artykułu stosuje się również do członków rodziny, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich i legalnie zamieszkiwali wraz z obywatelem Unii w przyjmującym państwie członkowskim przez nieprzerwany okres pięciu lat.

131 Zgodnie z art. 2 pkt 2 dyrektywy 2004/38.

dziecko ma pełne ubezpieczenie zdrowotne obejmujące jego rodzica, jak i w odwrotnej sytuacji, kiedy to ów rodzic posiada takie ubezpieczenie obejmujące dziecko.

Tymczasem w przypadku małoletniego obywatela Unii, którego jedno z rodziców, będące obywatelem państwa trzeciego, pracowało i było objęte obowiązkiem podatkowym w przyjmującym państwie w rozpatrywanym okresie, odmówienie temu dziecku i rodzicowi sprawującemu faktycznie pieczę nad nim prawa pobytu z tego tylko powodu, że w tym okresie byli oni ubezpieczeni nieodpłatnie w ramach publicznego systemu ubezpieczenia zdrowotnego tego państwa, byłoby nieproporcjonalne. Nie można bowiem uznać, że ta nieodpłatna przynależność stanowi w okolicznościach charakteryzujących sprawę w postępowaniu głównym nadmierne obciążenie dla finansów publicznych wspomnianego państwa.

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

Wyrok z dnia 5 maja 2022 r., Subdelegación del Gobierno en Toledo (Pobyt członka rodziny – Niewystarczające zasoby) (C-451/19 i C-532/19, EU:C:2022:354).

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 20 WE – Obywatelstwo Unii Europejskiej – Obywatel Unii, który nigdy nie skorzystał ze swobody przemieszczania się – Wniosek o wydanie karty pobytu dla członka jego rodziny będącego obywatelem państwa trzeciego – Oddalenie – Obowiązek posiadania przez obywatela Unii wystarczających zasobów – Obowiązek wspólnego pożycia małżonków – Małoletnie dziecko będące obywatelem Unii – Krajowe ustawodawstwo i praktyka – Skuteczne korzystanie z istoty praw przyznanych obywatelom Unii – Pozbawienie

XU jest dzieckiem urodzonym w Wenezueli, nad którym wyłączną opiekę sprawuje matka, będąca Wenezuelką. XU mieszka w Hiszpanii wraz z matką, z obywatelem hiszpańskim, którego matka ta poślubiła, oraz z pochodzącym z tego związku dzieckiem posiadającym obywatelstwo hiszpańskie. QP, obywatel Peru, zawarł związek małżeński z obywatelką Hiszpanii, z którą wspólnie jest rodzicem dziecka będącego obywatelem Hiszpanii. Zarówno XU, jak i QP są członkami rodziny obywateli Unii posiadających obywatelstwo państwa, w którym zamieszkują, którzy nigdy nie skorzystali z przysługującego im prawa do swobodnego przemieszczania się między państwami członkowskimi.

Złożone przez XU i QP wnioski o wydanie karty pobytu w charakterze członka rodziny obywatela Unii[132] zostały oddalone z tego powodu, że odnośny obywatel Unii nie posiada wystarczających zasobów finansowych dla siebie i dla członków swojej rodziny[133]. Właściwy organ administracji, a mianowicie Subdelegación del Gobierno en Toledo (delegatura rządu w Toledo, Hiszpania), wziął pod uwagę wyłącznie sytuację materialną ojczyma, w przypadku XU, i małżonki, w przypadku QP.

Ponieważ skargi na te decyzje odmowne zostały uwzględnione, organ administracji wniósł do sądu odsyłającego apelację od wydanych w tym zakresie wyroków.

---

132 W tym wypadku, jeżeli chodzi o XU, jego ojczyma, oraz jeżeli chodzi o QP, jego małżonkę.

133 Aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej w Hiszpanii, jak przewiduje to ustawodawstwo hiszpańskie.

Sąd ten nie ma pewności co do zgodności z prawem Unii[134] praktyki polegającej na automatycznej odmowie łączenia rodziny obywatela państwa trzeciego z obywatelem Hiszpanii, który nigdy nie skorzystał ze swobody przemieszczania się, wyłącznie z powodu materialnej sytuacji tego ostatniego. Taka praktyka mogłaby bowiem doprowadzić do tego, że ów obywatel Hiszpanii musiałby opuścić terytorium Unii. Zdaniem tego sądu mogłoby się tak wydarzyć w obu rozpatrywanych tu sprawach z uwagi na obowiązek wspólnego pożycia nałożony przez obowiązujące hiszpańskie prawo małżeńskie[135].

W swym wyroku Trybunał orzekł w istocie, że prawo Unii stoi na przeszkodzie oddaleniu przez państwo członkowskie wniosku o łączenie rodziny złożonego w interesie obywatela państwa trzeciego będącego członkiem rodziny obywatela Unii, który posiada obywatelstwo tego państwa członkowskiego i nigdy nie skorzystał ze swobody przemieszczania się, na tej wyłącznie podstawie, że ten obywatel Unii nie posiada wystarczających zasobów dla siebie i dla owego członka rodziny, i bez zbadania, czy obywatel Unii i obywatel państwa trzeciego pozostają w stosunku zależności tego rodzaju, że w przypadku odmowy przyznania temu obywatelowi państwa trzeciego pochodnego prawa pobytu ów obywatel Unii byłby zmuszony do opuszczenia terytorium Unii rozpatrywanego jako całość i w ten sposób zostałby pozbawiony możliwości skutecznego korzystania z istoty praw przysługujących mu ze względu na jego status obywatela Unii. Trybunał przedstawił następnie szereg uściśleń pozwalających na dokonanie oceny, czy w każdym omawianym przypadku istnieje stosunek zależności mogący uzasadniać przyznanie obywatelowi państwa trzeciego pochodnego prawa pobytu na podstawie prawa Unii.

Ocena Trybunału

Na wstępie, odnosząc się do łączenia rodzin i wymogu posiadania wystarczających zasobów Trybunał przypomniał, że prawo Unii co do zasady nie ma zastosowania do wniosku o łączenie rodziny obywatela państwa trzeciego z członkiem tej rodziny będącym obywatelem państwa członkowskiego, który nigdy nie skorzystał ze swobody przemieszczania się, a zatem zasadniczo nie stoi ono na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego uzależniającemu takie łączenie rodziny od spełnienia warunku posiadania wystarczających zasobów. Niemniej systemowe nakładanie takiego warunku, bez jakichkolwiek odstępstw, może naruszać pochodne prawo pobytu, które w bardzo szczególnych sytuacjach powinno zostać przyznane obywatelowi państwa trzeciego będącemu członkiem rodziny obywatela Unii na podstawie art. 20 TFUE, zwłaszcza gdyby odmowa takiego prawa zmusiłaby owego obywatela do opuszczenia terytorium Unii, pozbawiając go w ten sposób możliwości skutecznego korzystania z istoty praw przysługujących mu ze względu na jego status obywatela Unii. Jest tak wówczas, gdy ów obywatel państwa trzeciego pozostaje z obywatelem Unii, będącym członkiem jego rodziny, w takim stosunku zależności, że ten obywatel Unii byłby zmuszony do towarzyszenia danemu obywatelowi państwa trzeciego oraz do opuszczenia terytorium Unii rozpatrywanego jako całość.

Co się tyczy istnienia stosunku zależności w kontekście sprawy C-532/19, Trybunał doprecyzował w pierwszej kolejności, że stosunek zależności mogący uzasadniać przyznanie pochodnego prawa pobytu na podstawie art. 20 TFUE nie istnieje wyłącznie z tego powodu, że obywatel państwa członkowskiego, który jest pełnoletni i nigdy nie skorzystał ze swobody przemieszczania się, oraz jego małżonek, który jest pełnoletnim obywatelem państwa trzeciego, są zobowiązani do wspólnego

---

134 Artykuł 20 TFUE, dotyczący obywatelstwa Unii.

135 W sprawie C-532/19 odmowa przyznania QP prawa pobytu zobowiązywałaby jego małżonkę do opuszczenia terytorium Unii. W sprawie C-451/19 odmowa przyznania XU prawa pobytu doprowadziłaby do opuszczenia przez XU i jego matkę terytorium Unii oraz zmusiłaby do opuszczenia tego terytorium nie tylko jej małżonka, lecz również urodzone z tego związku małoletnie dziecko będące obywatelem Hiszpanii.

pożycia na podstawie przepisów państwa członkowskiego, którego obywatelstwo posiada obywatel Unii i w którym małżeństwo zostało zawarte.

Trybunał zbadał następnie, czy taki stosunek zależności może istnieć, jeżeli obywatel państwa trzeciego i jego małżonek będący obywatelem państwa członkowskiego, który nigdy nie skorzystał ze swobody przemieszczania się, są rodzicami małoletniego obywatela tego samego państwa członkowskiego, który nie skorzystał ze swobody przemieszczania się.

Aby ocenić prawdopodobieństwo, czy dane dziecko będące obywatelem Unii byłoby zmuszone do opuszczenia terytorium Unii, gdyby jego rodzicowi będącemu obywatelem państwa trzeciego odmówiono przyznania pochodnego prawa pobytu w danym państwie członkowskim, należy bowiem ustalić, czy rodzic ten sprawuje rzeczywistą pieczę nad dzieckiem i czy pozostaje on z dzieckiem w rzeczywistym stosunku zależności, a przy dokonywaniu tej oceny należy mieć na uwadze prawo do poszanowania życia rodzinnego[136] oraz obowiązek uwzględnienia najlepszego interesu dziecka[137].

Okoliczność, że drugi rodzic, będący obywatelem Unii, jest rzeczywiście zdolny i gotowy do samodzielnego sprawowania nad dzieckiem faktycznej opieki na co dzień, nie wystarczy do stwierdzenia, że między rodzicem będącym obywatelem państwa trzeciego a dzieckiem nie istnieje stosunek zależności tego rodzaju, że wspomniane dziecko byłoby zmuszone do opuszczenia terytorium Unii, gdyby temu obywatelowi państwa trzeciego odmówiono przyznania prawa pobytu. Takie stwierdzenie powinno bowiem opierać się na uwzględnieniu, w najlepszym interesie dziecka, wszystkich okoliczności danego przypadku[138].

Z tego względu okoliczność, że rodzic będący obywatelem państwa trzeciego zamieszkuje wspólnie z małoletnim obywatelem Unii, jest istotna dla ustalenia, czy pozostają oni w stosunku zależności, jednak nie stanowi ona warunku koniecznego. Ponadto w sytuacji gdy małoletni obywatel Unii zamieszkuje na stałe z obojgiem rodziców i gdy piecza nad tym dzieckiem oraz opieka w aspektach prawnym, uczuciowym i finansowym są na co dzień sprawowane przez oboje rodziców, można ustanowić wzruszalne domniemanie, że ów małoletni obywatel Unii i jego rodzic będący obywatelem państwa trzeciego pozostają w stosunku zależności niezależnie od tego, że drugi rodzic tego dziecka ma, jako obywatel państwa członkowskiego, na którego terytorium rodzina ta osiadła, bezwarunkowe prawo do przebywania na terytorium tego państwa członkowskiego.

Co się tyczy istnienia stosunku zależności w kontekście sprawy C-451/19, w pierwszej kolejności Trybunał podkreślił, że w zakresie, w jakim pochodne prawo pobytu, które może zostać przyznane obywatelowi państwa trzeciego na podstawie art. 20 TFUE, ma charakter subsydiarny, do sądu odsyłającego należy w szczególności ustalenie, czy XU, który w dniu oddalenia wniosku o wydanie dokumentu pobytowego był małoletni i którego matka będąca obywatelką państwa trzeciego posiadała zezwolenie na pobyt na terytorium Hiszpanii, nie mógł w tamtym czasie korzystać z prawa pobytu na tym terytorium na podstawie dyrektywy 2003/86[139].

---

136 Wyrażone w art. 7 karty.

137 Uznany w art. 24 ust. 2 karty praw podstawowych, z którym łączy się prawo dziecka do utrzymywania stałego, osobistego związku i bezpośredniego kontaktu z obojgiem rodziców, przewidziane w art. 24 ust. 3 karty.

138 W szczególności wieku dziecka, stopnia jego rozwoju fizycznego i emocjonalnego, siły związku uczuciowego dziecka zarówno z jego rodzicem będącym obywatelem Unii, jak i z rodzicem będącym obywatelem państwa trzeciego, a także ryzyka, jakie stanowiłoby dla równowagi tego dziecka rozłąka z tym ostatnim.

139 Dyrektywa Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dz.U. 2003, L 251, s. 12), art. 4 ust. 1 lit. c). Nawet jeżeli dyrektywa ta przewiduje, że nie ma ona zastosowania do członków rodziny obywatela Unii, to ze względu na cel tej dyrektywy, którym jest sprzyjanie łączeniu rodzin, oraz na ochronę, jaką poprzez akt ten zamierzano

W drugiej kolejności, w sytuacji gdyby XU nie przysługiwał żaden dokument pobytowy na podstawie przepisu prawa wtórnego Unii lub prawa krajowego, Trybunał przeanalizował, czy art. 20 TFUE może pozwalać na przyznanie temu obywatelowi państwa trzeciego pochodnego prawa pobytu.

W tym zakresie należy ustalić, czy w dniu, w którym oddalono wniosek XU o wydanie dokumentu pobytowego, jego przymusowy wyjazd mógłby w praktyce zmusić jego matkę do opuszczenia terytorium Unii ze względu na łączący ich stosunek zależności, a jeśli tak, to czy w praktyce wyjazd matki XU zobligowałby do opuszczenia terytorium Unii rozpatrywanego również jej małoletnie dziecko będące obywatelem Unii, a to z powodu stosunku zależności, w jakim pozostają ten obywatel Unii i jego matka.

Do celów stosowania art. 20 TFUE oceny istnienia stosunku zależności między rodzicem a dzieckiem należy dokonywać z uwzględnieniem, mutatis mutandis, tych samych kryteriów, co wskazane powyżej. W sytuacji gdy to małoletni obywatel państwa trzeciego spotkał się z odmową wydania dokumentu pobytowego i może zostać zmuszony do opuszczenia terytorium Unii, okoliczność, że jego drugi rodzic może faktycznie zapewnić mu opiekę w aspektach prawnym, finansowym i uczuciowym, w tym także w jego państwie pochodzenia, jest istotna, jednak nie wystarczy do wywiedzenia wniosku, że rodzic będący obywatelem państwa trzeciego zamieszkały na terytorium odnośnego państwa członkowskiego nie byłby w praktyce zmuszony do opuszczenia terytorium Unii.

Jeżeli w dniu, w którym wniosek o wydanie dokumentu pobytowego XU został oddalony, przymusowy wyjazd tego ostatniego z terytorium hiszpańskiego zmusiłby w praktyce do opuszczenia terytorium Unii nie tylko jego matkę, będącą obywatelka państwa trzeciego, lecz również jej drugie dziecko, będące obywatelem Unii, czego ustalenie należy do sądu odsyłającego, to przyznanie jego przyrodniemu bratu XU pochodnego prawa pobytu na podstawie art. 20 TFUE byłoby konieczne, aby zapobiec temu, by w wyniku takiego wyjazdu ten obywatel Unii został pozbawiony możliwości korzystania z istoty praw, które wywodzi on ze swojego statusu.

4. Dyskryminacja ze względu na przynależność państwową

Wyrok z dnia 22 grudnia 2022 r. (wielka izba), Generalstaatsanwaltschaft München (Wniosek o ekstradycję do Bośni i Hercegowiny) (C-237/21, EU:C:2022:1017)

Odesłanie prejudycjalne – Obywatelstwo Unii Europejskiej – Artykuły 18 i 21 TFUE – Skierowany przez państwo trzecie do państwa członkowskiego wniosek o ekstradycję będącego obywatelem innego państwa członkowskiego obywatela Unii, który skorzystał w pierwszym z tych państw członkowskich z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się – Wniosek o ekstradycję w celu wykonania kary pozbawienia wolności – Zakaz ekstradycji stosowany wyłącznie do obywateli krajowych – Ograniczenie swobodnego przemieszczania się – Uzasadnienie oparte na zapobieganiu bezkarności – Proporcjonalność

S.M., posiadający obywatelstwo chorwackie, bośniackie i serbskie, zamieszkuje w Niemczech od 2017 r. i pracuje tam od 2020 r. W listopadzie 2020 r. władze Bośni i Hercegowiny zwróciły się do Republiki Federalnej Niemiec o ekstradycję S.M. w celu wykonania kary pozbawienia wolności orzeczonej wobec niego przez sąd bośniacki.

---

przyznać obywatelom państw trzecich, w szczególności małoletnim, możliwość jej zastosowania na korzyść małoletniego obywatela państwa trzeciego nie może zostać wyłączona jedynie z tego powodu, że jego rodzic będący obywatelem państwa trzeciego jest również rodzicem obywatela Unii zrodzonego ze związku z obywatelem państwa członkowskiego.

Generalstaatsanwaltschaft München (prokuratura generalna w Monachium, Niemcy), powołując się na wyrok Raugevicius[140], wniosła o uznanie ekstradycji S.M. za niedopuszczalną.

Zdaniem Oberlandesgericht München (wyższego sądu krajowego w Monachium, Niemcy), który jest sądem odsyłającym, zasadność tego wniosku zależy od tego, czy art. 18 i 21 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie ekstradycji obywatela Unii, nawet jeśli w świetle umów międzynarodowych wezwane państwo członkowskie jest zobowiązane[141] do przeprowadzenia jego ekstradycji.

Na pytanie to nie udzielono odpowiedzi w wyroku Raugevicius, ponieważ w sprawie, na gruncie której zapadł wspomniany wyrok, wezwane państwo członkowskie było uprawnione do niedokonywania ekstradycji obywatela litewskiego poza Unię. Natomiast w niniejszej sprawie Niemcy są zobowiązane wobec Bośni i Hercegowiny do ekstradycji S.M. na podstawie Europejskiej konwencji o ekstradycji sporządzonej w Paryżu w dniu 13 grudnia 1957 r. Zgodnie bowiem z art. 1 tej konwencji Niemcy i Bośnia i Hercegowina są zobowiązane do wzajemnego wydawania osób poszukiwanych przez organy sądowe państwa wzywającego w celu wykonania kary. W tym względzie oświadczenie złożone przez Niemcy na podstawie art. 6 wspomnianej konwencji, dotyczące ochrony przed ekstradycją własnych „obywateli", ogranicza ten ostatni termin jedynie do osób posiadających obywatelstwo niemieckie.

A zatem w wyroku w sprawie Raugevicius, Trybunał nie poruszył kwestii, czy konieczność rozważenia środków mniej restrykcyjnych niż ekstradycja może oznaczać, że wezwane państwo członkowskie narusza swoje zobowiązania wynikające z prawa międzynarodowego.

Sąd odsyłający zwrócił się zatem do Trybunału o dokonanie wykładni art. 18 i 21 TFUE. Dążył on w istocie do ustalenia, czy artykuły te stoją one na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie, w przypadku wniosku państwa trzeciego o ekstradycję w celu wykonania kary pozbawienia wolności obywatela innego państwa członkowskiego, mającego stałe miejsce zamieszkania na terytorium tego pierwszego państwa członkowskiego, którego prawo krajowe zakazuje ekstradycji jedynie własnych obywateli poza terytorium Unii i przewiduje możliwość odbycia takiej kary na jego terytorium, pod warunkiem że państwo trzecie wyrazi na to zgodę, dokonało ekstradycji tego obywatela Unii, zgodnie z obowiązkami, jakie ciążą na nim na mocy konwencji międzynarodowej, jeżeli nie może ono skutecznie przejąć wykonania tej kary, w sytuacji braku takiej zgody.

W swoim wyroku Trybunał odpowiedział, że art. 18 i 21 TFUE należy interpretować w ten sposób, że:

– nakładają one, w takich okolicznościach, na wezwane państwo członkowskie obowiązek aktywnego dążenia do uzyskania zgody państwa trzeciego wnioskującego o ekstradycję, aby kara obywatela innego państwa członkowskiego, mającego stałe miejsce zamieszkania w wezwanym państwie członkowskim, była wykonywana na terytorium tego ostatniego państwa, przy wykorzystaniu wszystkich mechanizmów współpracy i pomocy w sprawach karnych, którymi ono dysponuje w ramach stosunków z tym państwem trzecim;

---

140 W wyroku z dnia 13 listopada 2018 r., ***Raugevicius*** (C-247/17, EU:C:2018:898, zwanym dalej „wyrokiem Raugevicius"), Trybunał dokonał wykładni art. 18 TFUE (który zawiera zasadę niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową) oraz art. 21 TFUE (który w ust. 1 gwarantuje obywatelowi Unii prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich) w ten sposób, że w przypadku złożenia przez państwo trzecie wniosku o ekstradycję obywatela Unii, który skorzystał z prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium tego państwa członkowskiego w celu wykonania kary pozbawienia wolności, wezwane państwo członkowskie, którego prawo krajowe zakazuje ekstradycji własnych obywateli poza terytorium Unii w celu wykonania kary pozbawienia wolności oraz przewiduje możliwość odbycia takiej kary orzeczonej za granicą na jego terytorium, jest zobowiązane do zapewnienia temu obywatelowi Unii – jeżeli ma on stałe miejsce zamieszkania na terytorium omawianego państwa członkowskiego – takiego samego traktowania w zakresie ekstradycji jak w przypadku własnych obywateli (pkt. 50; sentencja).

141 Państwo członkowskie, do którego złożono wniosek o ekstradycję.

– jeżeli taka zgoda nie zostanie uzyskana, przepisy te nie sprzeciwiają się temu, aby w takich okolicznościach wezwane państwo członkowskie dokonało ekstradycji tego obywatela Unii zgodnie z obowiązkami, które na tym państwie ciążą na mocy konwencji międzynarodowej, o ile taka ekstradycja nie narusza praw zagwarantowanych w karcie praw podstawowych[142].

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał przypomniał, że w wyroku w sprawie Raugevicius, który – tak jak w sprawie w postępowaniu głównym – dotyczył wniosku o ekstradycję pochodzącego od państwa trzeciego, które nie zawarło umowy o ekstradycji z Unią, orzekł on, że o ile, w sytuacji gdy nie istnieją przepisy prawa Unii regulujące ekstradycję obywateli państw członkowskich do państw trzecich, państwa te mają kompetencje do ustanawiania takich przepisów, o tyle zobowiązane są one do wykonywania tej kompetencji w poszanowaniu prawa Unii, a w szczególności art. 18 i 21 TFUE.

S.M., będący obywatelem chorwackim przebywającym legalnie w Niemczech, ma prawo, jako obywatel Unii, powołać się na art. 21 ust. 1 TFUE i jest objęty zakresem stosowania traktatów w rozumieniu art. 18 TFUE. Okoliczność posiadania również obywatelstwa państwa trzeciego, które wnioskuje o ekstradycję, nie może uniemożliwić mu powoływania się na prawa i wolności przyznane przez status obywatela Unii, w szczególności na prawa zagwarantowane w art. 18 i 21 TFUE.

W drugiej kolejności Trybunał zauważył, że przepisy państwa członkowskiego dotyczące ekstradycji, które, tak jak ma to miejsce w postępowaniu głównym, wprowadzają odmienne traktowanie w zależności od tego, czy osoba, której dotyczy wniosek o ekstradycję, ma obywatelstwo tego państwa członkowskiego, czy też obywatelstwo innego państwa członkowskiego, mogą naruszać swobodę przemieszczania się i przebywania obywateli innych państw członkowskich przebywających legalnie na terytorium wezwanego państwa członkowskiego, w zakresie, w jakim prowadzą do nieprzyznawania im ochrony przed ekstradycją, z jakiej korzystają obywatele tego ostatniego państwa członkowskiego.

W związku z tym, w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, nierówne traktowanie polegające na zezwoleniu na ekstradycję obywatela państwa członkowskiego innego niż wezwane państwo członkowskie, stanowi ograniczenie wspomnianej swobody, które może być uzasadnione jedynie wtedy, gdy opiera się na obiektywnych względach i jest proporcjonalne do słusznego celu realizowanego przez prawo krajowe.

Zgodny z prawem cel w postaci zapobiegania ryzyku bezkarności osób, które popełniły przestępstwo, pozwala na uzasadnienie środka ograniczającego swobodę przewidzianą w art. 21 TFUE, pod warunkiem że środek ten jest konieczny dla ochrony interesów, jakie ma on zapewnić, i gdy cele te nie mogą zostać osiągnięte za pomocą mniej restrykcyjnych środków.

Tymczasem w przypadku wniosku o ekstradycję w celu wykonania kary pozbawienia wolności, możliwość, o ile taka istnieje w prawie wezwanego państwa członkowskiego, aby kara, której wykonanie jest przedmiotem wniosku o ekstradycję, została wykonana na terytorium tego państwa członkowskiego, stanowi środek alternatywny w stosunku do ekstradycji, który w mniejszym stopniu naruszałby wykonywanie prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania obywatela Unii mającego stałe miejsce zamieszkania w tym państwie członkowskim. W związku z tym na podstawie art. 18 i 21 TFUE taki obywatel innego państwa członkowskiego, mający stałe miejsce zamieszkania w wezwanym państwie członkowskim, powinien mieć możliwość odbycia kary na terytorium tego państwa członkowskiego na takich samych warunkach jak obywatele tego ostatniego państwa.

142 Zwana dalej „kartą praw podstawowych”.

W trzeciej kolejności, Trybunał podkreślił, że orzecznictwo wynikające z wyroku Raugevicius nie ustanowiło automatycznego i bezwzględnego prawa na rzecz obywateli Unii do niepodlegania ekstradycji poza Unię. Trybunał uściślił również, że w przypadku gdy przepis krajowy wprowadza, tak jak w sprawie w postępowaniu głównym, odmienne traktowanie obywateli wezwanego państwa członkowskiego w stosunku do obywateli Unii mających stałe miejsce zamieszkania w tym państwie, zakazując jedynie ekstradycji tych pierwszych, to państwo członkowskie jest zobowiązane do aktywnego poszukiwania środka alternatywnego w stosunku do ekstradycji, który w mniejszym stopniu naruszałby wykonywanie praw i wolności, jakie obywatele Unii wywodzą z art. 18 i 21 TFUE, w sytuacji gdy wydany został wobec nich przez państwo trzecie wniosek o ekstradycję.

A zatem, jeżeli zastosowanie takiego środka alternatywnego w stosunku do ekstradycji polega, na tym, że obywatele Unii, którzy mają stałe miejsce zamieszkania w wezwanym państwie członkowskim, mogą odbyć karę w tym państwie członkowskim na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa członkowskiego, lecz zastosowanie tego środka jest uzależnione od uzyskania zgody państwa trzeciego wnioskującego o ekstradycję, art. 18 i 21 TFUE wymagają, aby wezwane państwo członkowskie aktywnie dążyło do uzyskania zgody tego państwa trzeciego, wykorzystując wszystkie mechanizmy współpracy i pomocy w sprawach karnych, którymi dysponuje w ramach stosunków z tym państwem trzecim.

Jeżeli owo państwo trzecie wyrazi zgodę na wykonanie kary na terytorium wezwanego państwa członkowskiego, to ostatnie państwo ma możliwość zezwolenia obywatelowi Unii, którego dotyczy wniosek o ekstradycję i który ma stałe miejsce zamieszkania na jego terytorium, na odbywanie tam kary, która została mu wymierzona w państwie trzecim, wnioskującym o ekstradycję oraz zapewnienia takiego samego traktowania jakie zastrzega dla własnych obywateli.

W takim przypadku zastosowanie takiego środka alternatywnego w stosunku do ekstradycji umożliwiła również wezwanemu państwu członkowskiemu wykonanie jego kompetencji zgodnie ze zobowiązaniami wynikającymi z konwencji, które wiążą je z tym państwem trzecim. Zgoda tego państwa trzeciego na wykonanie w wezwanym państwie członkowskim całej kary, której dotyczy wniosek o ekstradycję, mogłaby spowodować, iż wykonanie tego wniosku będzie zbędne.

Jeżeli natomiast zgoda tego państwa trzeciego nie zostanie uzyskana, środek alternatywny w stosunku do ekstradycji wymagany przez art. 18 i 21 TFUE nie może zostać zastosowany. W takiej sytuacji rzeczone państwo członkowskie może dokonać ekstradycji danej osoby zgodnie ze swoimi obowiązkami wynikającymi z Europejskiej konwencji o ekstradycji, jako że odmowa dokonania takiej ekstradycji nie pozwoliłaby na zapobieżenie ryzyku bezkarności tej osoby.

W takim przypadku, ponieważ ekstradycja danej osoby stanowi, w świetle tego celu, środek niezbędny i proporcjonalny, ograniczenie prawa do przemieszczania się i przebywania, wynikające z ekstradycji w celu wykonania kary, jest uzasadnione. Niemniej wezwane państwo członkowskie powinno jednak rozpatrzyć, czy ekstradycja nie naruszy, zapewnionej w art. 19 ust. 2 karty praw podstawowych ochrony przed poważnym ryzykiem zastosowania w państwie trzecim wnioskującym o ekstradycję kary śmierci, tortur lub innego nieludzkiego lub poniżającego traktowania albo innych kar.

V. Przepisy instytucjonalne

1. Siedziby instytucji i jednostek organizacyjnych Unii

Wyrok z dnia 14 lipca 2022 r. (wielka izba), Włochy i Comune di Milano/Rada (Siedziba Europejskiej Agencji Leków) (C-59/18 i C-182/18, EU:C:2022:567)

Skarga o stwierdzenie nieważności – Prawo instytucjonalne – Organy i jednostki organizacyjne Unii Europejskiej – Europejska Agencja Leków (EMA) – Kompetencja w sprawach ustalenia siedziby – Artykuł 341 TFUE – Zakres stosowania – Decyzja przyjęta przez przedstawicieli rządów państw członkowskich przy okazji posiedzenia Rady – Jurysdykcja Trybunału na podstawie art. 263 TFUE – Autor i charakter prawny aktu – Brak skutków wiążących w porządku prawnym Unii

Wyrok z dnia 14 lipca 2022 r. (wielka izba), Włochy i Comune di Milano/Rada i Parlament (Siedziba Europejskiej Agencji Leków) (C-106/19 i C-232/19, EU:C:2022:568)

Skarga o stwierdzenie nieważności – Prawo instytucjonalne – Rozporządzenie (UE) 2018/1718 – Ustalenie siedziby Europejskiej Agencji Leków (EMA) w Amsterdamie (Niderlandy) – Artykuł 263 TFUE – Dopuszczalność – Interes prawny – Legitymacja procesowa czynna – Bezpośrednie i indywidualne oddziaływanie – Decyzja przyjęta przez przedstawicieli rządów państw członkowskich przy okazji posiedzenia Rady w celu ustalenia lokalizacji siedziby agencji Unii Europejskiej – Brak skutków wiążących w porządku prawnym Unii – Prerogatywy Parlamentu Europejskiego

Wyrok z dnia 14 lipca 2022 r. (wielka izba), Parlament/Rada (Siedziba Europejskiej Agencji Leków) (C-743/19, EU:C:2022:569)

Skarga o stwierdzenie nieważności – Prawo instytucjonalne – Organy i jednostki organizacyjne Unii Europejskiej – Europejski Urząd ds. Pracy (ELA) – Kompetencja w sprawach ustalenia siedziby – Artykuł 341 TFUE – Zakres stosowania – Decyzja przyjęta przez przedstawicieli rządów państw członkowskich przy okazji posiedzenia Rady – Jurysdykcja Trybunału na podstawie art. 263 TFUE – Autor i charakter prawny aktu – Brak skutków wiążących w porządku prawnym Unii

Do Trybunału wpłynęło pięć skarg o stwierdzenie nieważności niektórych aktów prawnych przyjętych, z jednej strony, przez przedstawicieli rządów państw członkowskich, a z drugiej strony, przez Radę i Parlament Europejski w przedmiocie ustalenia siedziby dwóch agencji europejskich.

Dwie skargi zostały wniesione, odpowiednio, przez Włochy i przez Comune di Milano (gminę Mediolan, Wochy) przeciwko, z jednej strony, Radzie o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 20 listopada 2017 r.[143] przyjętej przez przedstawicieli rządów państw członkowskich (sprawy połączone C-59/18 i C-182/18) a z drugiej strony, Parlamentowi i Radzie o stwierdzenie nieważności rozporządzenia (UE)

[143] Decyzja przyjęta przy okazji posiedzenia Rady wyznaczająca miasto Amsterdam na nową siedzibę Europejskiej Agencji Leków (EMA) (zwana dalej „decyzją ustalającą nową siedzibę EMA").

2018/1718[144] (sprawy połączone C-106/19 i C-232/19) w przedmiocie wyznaczenia miasta Amsterdam na nową siedzibę Europejskiej Agencji Leków (EMA) w następstwie brexitu. Kolejna skarga została wniesiona przez Parlament przeciwko Radzie o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 13 czerwca 2019 r.[145] podjętej za wspólnym porozumieniem przedstawicieli rządów państw członkowskich w sprawie lokalizacji siedziby Europejskiego Urzędu ds. Pracy (ELA) w Bratysławie (Słowacja) (sprawa C-743/19).

W sprawach dotyczących siedziby EMA szefowie państw i rządów w *następstwie Brexitu zatwierdzili* procedurę mającą na celu przyjęcie decyzji dotyczącej przeniesienia tej siedziby, która dotychczas znajdowała się w Londynie (Zjednoczone Królestwo). W wyniku zastosowania tej procedury oferta Niderlandów wygrała z ofertą Włoch (Mediolan). W konsekwencji przedstawiciele rządów państw członkowskich przy okazji posiedzenia Rady wyznaczyli decyzją z dnia 20 listopada 2017 r. miasto Amsterdam na nową siedzibę EMA. To wyznaczenie potwierdzono w zaskarżonym rozporządzeniu po zakończeniu zwykłej procedury ustawodawczej odbywającej się z udziałem Parlamentu. Włochy i gmina Mediolan podnosiły jednakże, że ponieważ decyzja ustalająca nową siedzibę EMA dotyczyła wyznaczenia siedziby agencji Unii, a nie instytucji Unii, wchodziła ona w zakres wyłącznej kompetencji Unii i w rzeczywistości powinna była należeć do Rady. W konsekwencji kwestionowały zgodność z prawem tej decyzji jako podstawy zaskarżonego rozporządzenia i podnosili ponadto, że Parlament nie skorzystał w pełni ze swych prerogatyw ustawodawczych przy przyjmowaniu tego rozporządzenia.

W sprawie dotyczącej siedziby ELA przedstawiciele rządów państw członkowskich zatwierdzili za wspólnym porozumieniem procedurę i kryteria pozwalające na podjęcie decyzji o siedzibie tej agencji. Na podstawie tej procedury, przy okazji posiedzenia Rady, przyjęli oni decyzję ustalającą siedzibę ELA w Bratysławie. Parlament podnosił, że rzeczywistym autorem tej decyzji była faktycznie Rada i że prawnie wiążące akty Unii są zaskarżalne przed Trybunałem w ramach skargi o stwierdzenie nieważności.

W drodze trzech wyroków orzeczonych w składzie wielkiej izby Trybunał rozwinął swoje orzecznictwo dotyczące ram prawnych mających zastosowanie do ustalenia siedziby organów i jednostek organizacyjnych Unii. Orzekł on między innymi, że decyzje ustalające nową siedzibę EMA i siedzibę ELA stanowią akty o charakterze politycznym, przyjęte wyłącznie przez państwa członkowskie działające w tym charakterze, a nie w charakterze członków Rady, a tym samym akty te unikają kontroli zgodności z prawem przewidzianej w art. 263 TFUE. Owe decyzje nie mogą być utożsamiane z decyzjami wydanymi na podstawie art. 341 TFUE[146], które dotyczą tylko określenia siedziby instytucji Unii[147]. Tym samym przepis ten nie może stanowić podstawy prawnej omawianych decyzji.

Ocena Trybunału

- **W przedmiocie dopuszczalności skargi wniesionej przez regionalną lub lokalną jednostkę administracyjną na rozporządzenie w sprawie ustalenia siedziby organu lub jednostki organizacyjnej Unii (sprawy połączone C-106/19 i C-232/19)**

---

144 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 listopada 2018 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 726/2004 w odniesieniu do siedziby Europejskiej Agencji Leków (Dz.U. 2018, L 291, s. 3, zwane dalej „zaskarżonym rozporządzeniem").

145 Decyzja (UE) 2019/1199 podjęta za wspólnym porozumieniem przedstawicieli rządów państw członkowskich w dniu 13 czerwca 2019 r. w sprawie lokalizacji siedziby Europejskiego Urzędu ds. Pracy (Dz.U. 2019, L 189, s. 68, zwana dalej „decyzją ustalającą siedzibę ELA").

146 Artykuł 341 TFUE stanowi, że „[s]iedzibę instytucji Unii określa wspólne porozumienie rządów państw członkowskich".

147 Wskazane w art. 13 ust. 1 TUE.

Trybunał przypomniał przede wszystkim, że skargi regionalnej jednostki administracyjnej nie można utożsamiać ze skargą państwa członkowskiego w rozumieniu art. 263 TFUE i że w konsekwencji jednostka taka powinna wykazać zarówno interes prawny, jak i legitymację procesową. Stwierdziwszy, że gmina Mediolan wykazała interes prawny, ponieważ ewentualne stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia pociągnęłoby za sobą podjęcie na nowo procedury ustawodawczej mającej na celu ustalenie siedziby EMA, w której była kandydatem, Trybunał orzekł, że rozporządzenie to dotyczy tego podmiotu bezpośrednio i indywidualnie, a zatem ma on legitymację do żądania stwierdzenia jego nieważności. W tym względzie stwierdził on, po pierwsze, że ów akt regulacyjny nie pozostawia żadnego zakresu uznania swoim adresatom, a po drugie, że gmina Mediolan uczestniczyła w procedurze wyboru siedziby EMA, która postawiła ją w sytuacji, która zindywidualizowała ją w sposób analogiczny do sytuacji adresata aktu.

- **W przedmiocie właściwości Trybunału do rozstrzygania w kwestii decyzji państw członkowskich ustalających siedziby organu lub jednostki organizacyjnej Unii (sprawy połączone C-59/18 i C-182/18 oraz sprawa C-743/19)**

Trybunał przypomniał na wstępie, że w ramach skargi o stwierdzenie nieważności sąd Unii jest właściwy wyłącznie w zakresie kontroli zgodności z prawem aktów, które można przypisać instytucjom, organom i jednostkom organizacyjnym Unii. Akty przyjęte przez przedstawicieli rządów państw członkowskich, działających w tym charakterze i wykonujących w ten sposób wspólnie kompetencje państw członkowskich, nie podlegają zatem kontroli zgodności z prawem sprawowanej przez sąd Unii, chyba że dany akt, biorąc pod uwagę jego treść i okoliczności, w jakich został wydany, stanowi w rzeczywistości decyzję Rady. Wyjaśnił on w konsekwencji, że decyzje ustalające nową siedzibę EMA i siedzibę ELA można rozpatrywać wyłącznie w świetle ram prawnych mających zastosowanie do ustalenia siedziby organów i jednostek organizacyjnych Unii.

W tym względzie zbadał on w ramach analizy językowej, systemowej i celowościowej, czy można skutecznie powoływać się na art. 341 TFUE jako podstawę tych decyzji[148].

W pierwszej kolejności Trybunał podkreślił, że brzmienie art. 341 TFUE dotyczy formalnie jedynie „instytucji Unii".

W drugiej kolejności, co się tyczy kontekstu, w jaki wpisuje się ten przepis, Trybunał orzekł w szczególności, że nie można skutecznie powoływać się na szeroką wykładnię nadanej przez niego temu pojęciu w dziedzinie odpowiedzialności pozaumownej[149] w celu zdefiniowania przez analogię zakresu stosowania tego przepisu. Ponadto Trybunał zauważył, że wcześniejsza praktyka instytucjonalna, na którą powołuje się Rada, zgodnie z którą miejsca siedziby organów i jednostek organizacyjnych Unii były ustalane na podstawie politycznego wyboru dokonywanego wyłącznie przez przedstawicieli rządów państw członkowskich, wcale nie jest powszechna, że nie korzysta z uznania instytucjonalnego i że w każdym razie nie może ona tworzyć precedensu wiążącego instytucje.

W trzeciej kolejności, co się tyczy celu art. 341 TFUE, Trybunał wyjaśnił przede wszystkim, że polega on na ochronie uprawnień decyzyjnych państw członkowskich w zakresie ustalania siedziby samych instytucji Unii. Trybunał zauważył następnie, że utworzenie organów i jednostek organizacyjnych Unii wynika z aktu prawa wtórnego przyjętego na podstawie przepisów materialnych wdrażających politykę Unii, w której działa organ lub jednostka organizacyjna. Tymczasem decyzja dotycząca ustalenia ich siedziby jest ściśle związana z decyzją w sprawie ich utworzenia. W związku z tym

---

148 Trybunał przedstawił co do istoty podobne rozumowanie w sprawach połączonych C-106/19 i C-232/19.

149 Na podstawie art. 340 akapit drugi TFUE.

prawodawca Unii posiada co do zasady wyłączną kompetencję do ustalenia siedziby organu lub jednostki organizacyjnej Unii, podobnie jak ma on kompetencję do określenia ich kompetencji i organizacji. Wreszcie Trybunał podkreślił, że okoliczność, iż decyzja o ustaleniu miejsca siedziby organu lub jednostki organizacyjnej Unii może mieć istotny wymiar polityczny, nie stoi na przeszkodzie temu, by prawodawca Unii mógł podjąć tę decyzję zgodnie z procedurami przewidzianymi w odpowiednich postanowieniach traktatów.

W świetle powyższych rozważań Trybunał stwierdził, że art. 341 TFUE nie może być interpretowany w ten sposób, że reguluje wyznaczenie miejsca siedziby organu lub jednostki organizacyjnej Unii, takiego jak EMA lub ELA, i że kompetencja do decydowania o ustaleniu miejsca siedziby tych agencji nie należy do państw członkowskich, lecz do prawodawcy Unii zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą.

Trybunał zbadał następnie swoją właściwość do orzekania o ważności decyzji ustalających nową siedzibę EMA i siedzibę ELA na podstawie art. 263 TFUE. Przypomniał on w tym względzie, że właściwym kryterium dla wyłączenia jurysdykcji sądów Unii do rozpatrzenia skargi skierowanej przeciwko aktom przyjętym przez przedstawicieli rządów państw członkowskich jest wyłącznie kryterium dotyczące ich autora, niezależnie od ich wiążących skutków prawnych. Rozszerzenie pojęcia aktów zaskarżalnych na podstawie art. 263 TFUE na akty przyjęte przez państwa członkowskie, nawet za wspólnym porozumieniem, sprowadzałoby się do dopuszczenia bezpośredniej kontroli sądu Unii nad aktami państw członkowskich, a tym samym do obejścia środków zaskarżenia przewidzianych konkretnie na wypadek uchybienia zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy traktatów.

Wreszcie Trybunał uściślił, że do prawodawcy Unii należy, ze względu zarówno na pewność prawa, jak i skuteczną ochronę sądową, przyjęcie aktu Unii zatwierdzającego decyzję lub, przeciwnie, odstępującego od decyzji politycznej przyjętej przez państwa członkowskie. Ponieważ wspomniany akt musi koniecznie poprzedzać wszelkie środki służące praktycznej realizacji lokalizacji siedziby danej agencji, jedynie ten akt prawodawcy Unii może wywoływać wiążące skutki prawne w ramach prawa Unii.

Trybunał stwierdził, że decyzje przedstawicieli rządów państw członkowskich ustalające nową siedzibę EMA i siedzibę ELA (sprawy połączone C-59/18 i C-182/18 oraz sprawa C-743/19) nie stanowią aktów Rady, lecz akty o charakterze politycznym, pozbawione wiążących skutków prawnych, podjęte wspólnie przez państwa członkowskie, w związku z czym decyzje te nie mogą być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE. W konsekwencji oddalił wspomniane skargi jako skierowane przeciwko aktom, o których o zgodności z prawem nie jest właściwy orzekać.

- **W przedmiocie ważności aktu ustawodawczego określającego siedzibę organu lub jednostki organizacyjnej Unii (sprawy połączone C-106/19 i C-232/19)**

W odniesieniu do zaskarżonego rozporządzenia, w drodze którego Rada i Parlament zatwierdziły w drodze zwykłej procedury ustawodawczej decyzję przedstawicieli rządów państw członkowskich ustanawiającą nową siedzibę EMA, Trybunał przypomniał, że wyłącznie do tych instytucji, zgodnie z zasadami podziału uprawnień i równowagi instytucjonalnej zapisanymi w traktacie UE[150], należy określenie jego treści. W tym względzie podkreślił on, że decyzji tej nie można przypisać żadnej mocy wiążącej mogącej ograniczać swobodę uznania przysługującą prawodawcy Unii. Wspomniana decyzja ma zatem wartość aktu współpracy politycznej, który w żadnym wypadku nie narusza kompetencji przyznanych instytucjom Unii w ramach zwykłej procedury ustawodawczej. Brak zaangażowania

150 Artykuł 13 ust. 2 TUE.

Parlamentu w proces, który doprowadził do wydania wspomnianej decyzji, nie stanowi zatem w żadnym wypadku naruszenia ani obejścia prerogatyw tej instytucji jako współprawodawcy, a wpływ polityczny rzeczonej decyzji na uprawnienia prawodawcze Parlamentu i Rady nie może stanowić podstawy stwierdzenia nieważności zaskarżonego rozporządzenia przez Trybunał. Ponieważ decyzja z dnia 20 listopada 2017 r. jest pozbawiona jakichkolwiek wiążących skutków prawnych w prawie Unii, Trybunał stwierdził, że decyzja ta nie może stanowić podstawy prawnej zaskarżonego rozporządzenia, w związku z czym na jego zgodność z prawem nie mogą mieć wpływu ewentualne nieprawidłowości, którymi obarczone jest wydanie wspomnianej decyzji..

2. Kompetencje instytucji europejskich

Wyrok z dnia 22 listopada 2022 r. (wielka izba), Komisja/Rada (Przystąpienie do aktu genewskiego) (C-24/20, EU:C:2022:911)

Skarga o stwierdzenie nieważności – Decyzja (UE) 2019/1754 – Przystąpienie Unii Europejskiej do Aktu genewskiego porozumienia lizbońskiego w sprawie nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych – Artykuł 3 ust. 1 TFUE – Wyłączna kompetencja Unii – Artykuł 207 TFUE – Wspólna polityka handlowa – Aspekty handlowe własności intelektualnej – Artykuł 218 ust. 6 TFUE – Prawo inicjatywy Komisji Europejskiej – Zmiana wniosku Komisji przez Radę Unii Europejskiej – Artykuł 293 ust. 1 TFUE – Stosowanie – Artykuł 4 ust. 3, art. 13 ust. 2 i art. 17 ust. 2 TUE – Artykuł 2 ust. 1 TFUE – Zasady kompetencji powierzonych, równowagi instytucjonalnej i lojalnej współpracy

Decyzją 2019/1754[151] Rada Unii Europejskiej zatwierdziła przystąpienie Unii do Aktu genewskiego[152] porozumienia lizbońskiego[153] w sprawie nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych.

Porozumienie lizbońskie stanowi porozumienie szczególne w rozumieniu Konwencji paryskiej o ochronie własności przemysłowej[154], do którego może przystąpić każde państwo będące stroną tej konwencji. Siedem państw członkowskich Unii jest członkami tej konwencji. Zgodnie z tym porozumieniem państwa, do których ma ono zastosowanie, tworzą związek szczególny w ramach Unii w celu ochrony własności przemysłowej utworzony na mocy konwencji paryskiej. Akt genewski umożliwił Unii stanie się członkiem tego samego związku szczególnego, do którego należą państwa będące stronami porozumienia lizbońskiego, podczas gdy porozumienie lizbońskie umożliwiało przystąpienie wyłącznie państwom.

Przystąpienie Unii do aktu genewskiego zostało zatwierdzone w imieniu Unii na mocy art. 1 zaskarżonej decyzji. W art. 2 i 5 tej decyzji określono praktyczne warunki tego przystąpienia. W art. 3

---

151 Decyzja Rady (UE) 2019/1754 z dnia 7 października 2019 r. w sprawie przystąpienia Unii Europejskiej do Aktu genewskiego porozumienia lizbońskiego w sprawie nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych (Dz.U. 2019, L 271, s. 12, zwana dalej „zaskarżoną decyzją").

152 Akt genewski porozumienia lizbońskiego w sprawie nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych (Dz.U. 2019, L 271, s. 15, zwany dalej „aktem genewskim").

153 Porozumienie lizbońskie o ochronie i międzynarodowej rejestracji nazw pochodzenia zostało podpisane w dniu 31 października 1958 r., zrewidowane w Sztokholmie w dniu 14 lipca 1967 r. i zmienione w dniu 28 września 1979 r. (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 828, nr 13172, s. 205, zwane dalej „porozumieniem lizbońskim").

154 Konwencja paryska o ochronie własności przemysłowej została zawarta w Paryżu w dniu 20 marca 1883 r.; została ona ostatnio zrewidowana 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).

zaskarżonej decyzji upoważniono państwa członkowskie, które sobie tego życzą, do ratyfikowania aktu genewskiego lub przystąpienia do niego. Co się tyczy art. 4 tej decyzji, przedstawiono w nim wyjaśnienia dotyczące reprezentacji Unii i państw członkowskich, które ratyfikowałyby akt genewski lub przystąpiłyby do niego w ramach związku szczególnego, a także odpowiedzialności Unii w dziedzinie wykonywania praw i przestrzegania obowiązków Unii i tych państw członkowskich wynikających ze wspomnianego aktu.

Komisja wniosła skargę o stwierdzenie częściowej nieważności zaskarżonej decyzji, a mianowicie jej art. 3 i 4, w zakresie, w jakim ten ostatni zawiera odniesienia do państw członkowskich. Zarzuciła ona Radzie dokonanie zmiany wniosku [155] poprzez wprowadzenie przepisu, w którym upoważniono państwa członkowskie, które sobie tego życzą, do ratyfikowania aktu genewskiego lub przystąpienia do niego. Wniosek Komisji, przedstawiony na podstawie postanowień traktatu FUE dotyczących wdrażania wspólnej polityki handlowej [156] i procedury przyjęcia decyzji dotyczącej zawarcia umowy międzynarodowej w tej dziedzinie [157], przewidywał – z uwagi na wyłączną kompetencję Unii – że jedynie ta ostatnia przystępuje do aktu genewskiego.

Orzekając w składzie wielkiej izby, Trybunał wydał rozstrzygnięcie w przedmiocie dopuszczalności skargi, w świetle kryteriów dotyczących autora zaskarżonego aktu i możliwości oddzielenia od pozostałej części aktu przepisów, których stwierdzenia nieważności zażądano. Ponadto w ramach rozpatrywania zarzutu głównego, który uwzględnił, Trybunał orzekł w przedmiocie upoważnienia do przyjmowania aktów prawnie wiążących, takich jak akt dotyczący przystąpienia do umowy międzynarodowej, przyznanego państwom członkowskim przez Radę w dziedzinie objętej wyłączną kompetencją Unii. Trybunał stwierdził częściową nieważność zaskarżonej decyzji, wskazując, że została ona przyjęta z naruszeniem art. 293 ust. 1 TFUE rozpatrywanego w związku z art. 13 ust. 2 TUE.

Ocena Trybunału

Trybunał oddalił na wstępie argument podniesiony przez Republikę Włoską, zgodnie z którym skarga jest niedopuszczalna ze względu na to, że jest skierowana jedynie przeciwko Radzie, a nie także przeciwko Parlamentowi Europejskiemu. Trybunał stwierdził bowiem, że na mocy art. 218 ust. 6 TFUE, niezależnie od uprzedniej zgody Parlamentu Europejskiego, wyłącznie Rada jest upoważniona do przyjęcia decyzji dotyczącej zawarcia umowy międzynarodowej. A zatem słusznie zaskarżona decyzja została podpisana wyłącznie przez przewodniczącego Rady, ponieważ podpis ten identyfikuje autora tej decyzji, przeciwko któremu należy skierować skargę.

Po drugie, Trybunał oddalił zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Radę, która utrzymywała, że przepisy zaskarżonej decyzji, których stwierdzenia nieważności zażądała Komisja, nie mogą zostać oddzielone od pozostałej części tej decyzji i w związku z tym stwierdzenie częściowej nieważności tej decyzji nie jest możliwe.

W tym kontekście Trybunał przypomniał, że zbadanie możliwości oddzielenia kwestionowanych przepisów zakłada rozpatrzenie zakresu tych przepisów, aby móc ocenić w sposób obiektywny, czy stwierdzenie ich nieważności zmieniałoby ducha i istotę zaskarżonego aktu. W tym względzie stwierdził on, że istota zaskarżonej decyzji polega na przystąpieniu Unii do aktu genewskiego, zatwierdzonego w imieniu Unii na mocy art. 1 tej decyzji. Natomiast przepisy, o których stwierdzenie

---

155 Wniosek Komisji z dnia 27 lipca 2018 r. dotyczący decyzji Rady w sprawie przystąpienia Unii Europejskiej do Aktu genewskiego porozumienia lizbońskiego w sprawie nazw pochodzenia i oznaczeń geograficznych [dokument COM(2018) 350 final].

156 Artykuł 207 TFUE.

157 Artykuł 218 ust. 6 lit. a) TFUE.

nieważności wniosła Komisja, umożliwiają państwom członkowskim, które wyrażą taką wolę, ratyfikację aktu genewskiego lub przystąpienie do niego wraz z Unią. Trybunał wskazał zaś, że ani sytuacja, w której żadne państwo członkowskie nie korzysta z tej możliwości, ani konsekwencje z tego wynikające nie wywierają wpływu na znaczenie prawne art. 1 zaskarżonej decyzji, ani nie podważają przystąpienia Unii do aktu genewskiego. Trybunał uściślił, że fakt, iż Komisja zażądała czasowego utrzymania w mocy – od daty ogłoszenia wyroku, który zostanie wydany – skutków części zaskarżonej decyzji, których stwierdzenia nieważności zażądała w odniesieniu do państw członkowskich będących stronami porozumienia lizbońskiego, nie wywiera żadnego wpływu na możliwość oddzielenia przepisów zaskarżonej decyzji, których stwierdzenia nieważności zażądano.

Co do istoty Trybunał rozpatrzył zarzut główny dotyczący tego, że Rada, zmieniając wniosek Komisji poprzez wprowadzenie przepisu upoważniającego państwa członkowskie, które wyrażą taką wolę, do przystąpienia do aktu genewskiego, działała bez jakiejkolwiek inicjatywy ze strony Komisji i naruszyła w ten sposób art. 218 ust. 6 oraz art. 293 ust. 1 TFUE, a także równowagę instytucjonalną wynikającą z art. 13 ust. 2 TUE.

W pierwszej kolejności Trybunał stwierdził możliwość stosowania art. 293 ust. 1 TFUE, gdy Rada, orzekając na wniosek Komisji działającej jako wyznaczony przez nią negocjator na mocy art. 218 ust. 3 TFUE, przyjmuje decyzję dotyczącą zawarcia umowy międzynarodowej na podstawie art. 218 ust. 6 TFUE.

W drugiej kolejności Trybunał rozpatrzył argument dotyczący naruszenia art. 293 ust. 1 TFUE.

W tym względzie przypomniał on przede wszystkim, że postanowienie to powinno być rozpatrywane zgodnie z zasadą równowagi instytucjonalnej, charakterystyczną dla struktury instytucjonalnej Unii, która wymaga, by każda z instytucji wykonywała swoje kompetencje z poszanowaniem kompetencji pozostałych instytucji, a także zgodnie z zasadą lojalnej współpracy między wspomnianymi instytucjami[158]. W tym kontekście akty Unii inne niż akty ustawodawcze, takie jak zaskarżona decyzja dotycząca zawarcia rozpatrywanej umowy międzynarodowej, są przyjmowane na wniosek Komisji. W ramach tego prawa inicjatywy Komisja wspiera zaś interes ogólny Unii i podejmuje odpowiednie inicjatywy w tym celu. Artykuł 293 TFUE, przewidując, po pierwsze, uprawnienie do zmiany wniosku przez Radę stanowiącą, z wyjątkiem określonych przypadków, jednomyślnie, i po drugie, uprawnienie Komisji do zmiany swojego wniosku, dopóki Rada nie podjęła działań, zapewnia poszanowanie zasady równowagi instytucjonalnej między kompetencjami Komisji i kompetencjami Rady. A zatem prawo do dokonania zmiany przez Radę nie może obejmować umożliwienia jej przeinaczenia wniosku Komisji w który stanowiłby przeszkodę w realizacji zamierzonych celów i pozbawiałby go racji bytu.

W konsekwencji Trybunał zbadał następnie, czy zmiana dokonana przez Radę przeinaczyła przedmiot lub cel wniosku Komisji w sposób, który stanowiłby przeszkodę w realizacji zamierzonych w nim celów.

Przypomniał on w tym względzie, że przedmiot wspomnianego wniosku polegał na przystąpieniu samej Unii do aktu genewskiego, zaś jego celem było umożliwienie Unii prawidłowego wykonania wyłącznej kompetencji w dziedzinie objętej tym aktem, a mianowicie wspólnej polityce handlowej, opartej na jednolitych zasadach i prowadzonej w ramach zasad i celów działań zewnętrznych Unii, która to kompetencja obejmuje negocjowanie aktu genewskiego.

Trybunał uściślił ponadto, że jeżeli traktaty przyznają Unii wyłączną kompetencję w określonej dziedzinie, jedynie Unia może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące, chyba że

158 Zasady wskazane w art. 13 ust. 2 TUE.

upoważniła ona państwa członkowskie w tym względzie[159]. Ponadto zasada powierzenia kompetencji oraz ramy instytucjonalne zdefiniowane w traktacie UE, aby umożliwić wykonywanie przez Unię kompetencji przyznanych jej w traktatach, stanowią szczególne cechy Unii i jej prawa dotyczące struktury konstytucyjnej Unii.

Trybunał stwierdził, że przyznając państwom członkowskim uprawnienie do ratyfikacji aktu genewskiego lub przystąpienia do niego, Rada wyraziła wybór polityczny alternatywny dla wniosku Komisji, który wywiera wpływ na szczegółowe warunki wykonywania wyłącznej kompetencji Unii, podczas gdy taki wybór podlega dokonywanej przez Komisję ocenie interesu ogólnego Unii, z którą to oceną prawo inicjatywy przyznane Komisji jest nierozerwalnie związane.

Trybunał wywiódł z powyższego, że to uprawnienie przyznane przez Radę przeinacza przedmiot i cel wniosku Komisji, wyrażając jej wybór polityczny związany z umożliwieniem Unii samodzielnego przystąpienia do aktu genewskiego i w ten sposób samodzielnego wykonania wyłącznej kompetencji w dziedzinie objętej wspomnianym aktem.

Ponadto dodał on, że stwierdzenie to nie może być podane w wątpliwość przez okoliczność, że upoważnienie przewidziane w art. 3 zaskarżonej decyzji zostało przyznane z zastrzeżeniem pełnego poszanowania wyłącznej kompetencji Unii i że, zgodnie z art. 4 tej decyzji, w celu zagwarantowania jednolitej reprezentacji Unii i jej państw członkowskich Rada powierzyła Komisji reprezentowanie Unii i każdego państwa członkowskiego zamierzającego skorzystać z tego upoważnienia. Pomimo takich ram prawnych, korzystając z tego upoważnienia, wspomniane państwa członkowskie wykonywałyby, jako niezależne podmioty prawa międzynarodowego, obok Unii, jej wyłączną kompetencję, uniemożliwiając jej zatem jej samodzielne wykonywanie.

Wreszcie, argumenty dotyczące konieczności zapewnienia, by Unia dysponowała prawem głosu w zgromadzeniu związku szczególnego, a także zachowania starszeństwa i ciągłości ochrony nazw pochodzenia zarejestrowanych na podstawie porozumienia lizbońskiego w siedmiu państwach członkowskich, które są już jego stroną, nie mogą uzasadnić zmiany dokonanej przez Radę. Trybunał orzekł bowiem, że ewentualne trudności, jakie Unia mogłaby napotkać na płaszczyźnie międzynarodowej przy wykonywaniu swoich wyłącznych kompetencji, lub skutki, jakie to wykonywanie wywiera na zobowiązania międzynarodowe państw członkowskich, nie mogą jako takie upoważnić Rady do zmiany wniosku Komisji w stopniu przeinaczającym jego przedmiot lub cel, naruszając w ten sposób równowagę instytucjonalną, której poszanowanie ma zapewnić art. 293 TFUE.

159 Artykuł 2 ust. 1 TFUE.

VI. Przepisy finansowe

Wyrok z dnia 8 marca 2022 r. (wielka izba), Komisja/Zjednoczone Królestwo (Zwalczanie nadużyć finansowych w postaci zaniżania wartości) (C-213/19, EU:C:2022:167)

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 4 ust. 3 TUE – Artykuł 310 ust. 6 i art. 325 TFUE – Zasoby własne – Cła – Podatek od wartości dodanej (VAT) – Ochrona interesów finansowych Unii Europejskiej – Zwalczanie oszustw – Zasada skuteczności – Zobowiązanie państw członkowskich do udostępnienia zasobów własnych Komisji Europejskiej – Odpowiedzialność finansowa państw członkowskich w wypadku strat w zakresie zasobów własnych – Przywóz wyrobów włókienniczych i obuwia pochodzących z Chin – Oszustwa dokonywane systematycznie i na wielką skalę – Przestępczość zorganizowana – Znikający importerzy – Wartość celna – Zaniżenie wartości – Podstawa opodatkowania VAT – Brak systematycznych kontroli celnych przeprowadzanych w oparciu o analizę ryzyka, dokonywanych przed zwolnieniem danych towarów – Brak systematycznego składania zabezpieczeń – Metoda obliczania szacunkowych strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych dotyczących przywozu o znacznym ryzyku zaniżania wartości – Metoda statystyczna oparta na średnich cenach określanych na szczeblu Unii – Dopuszczalność

Z dniem 1 stycznia 2005 r. Unia Europejska zniosła wszystkie kontyngenty mające zastosowanie do przywozu wyrobów włókienniczych i odzieżowych pochodzących między innymi z Chin.

W latach 2007, 2009 i 2015 Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) kierował do państw członkowskich komunikaty w ramach wzajemnej pomocy, informując je o ryzyku rażącego zaniżania wartości wyrobów włókienniczych i obuwia przywożonych z Chin przez „przedsiębiorstwa fasadowe", zarejestrowane wyłącznie w celu nadania pozorów zgodności z prawem transakcjom stanowiącym oszustwo. OLAF wezwał wszystkie państwa członkowskie do monitorowania przywozu takich wyrobów, prowadzenia odpowiednich kontroli celnych i podjęcia odpowiednich środków ochronnych w razie podejrzenia, że ceny na fakturach są sztucznie zaniżone.

OLAF opracował w tym celu narzędzie oceny ryzyka w oparciu o dane na szczeblu Unii. Narzędzie to, posługując się średnią obliczoną na podstawie „skorygowanych średnich cen", pozwalało uzyskać „minimalną dopuszczalną cenę", wykorzystywaną jako profil lub próg umożliwiający organom celnym państw członkowskich wykrycie zgłoszenia przy przywozie szczególnie niskich wartości i tym samym przywozu o wysokim ryzyku zaniżenia wartości.

W latach 2011 i 2014 Zjednoczone Królestwo brało udział w operacjach nadzoru prowadzonych przez Komisję i OLAF, mających na celu zapobieganie ryzyku nadużyć finansowych polegających na zaniżaniu wartości przywozów, lecz nie stosowało przy tym „minimalnych dopuszczalnych cen" obliczonych metodą OLAF-u, czy wręcz nie egzekwowało dodatkowych wezwań do zapłaty wystawianych przez swoje organy wskutek takich czynności.

Na szeregu dwustronnych spotkań OLAF zalecał zaś właściwym organom brytyjskim, by stosowały wskaźniki ryzyka na szczeblu Unii polegające na minimalnej dopuszczalnej cenie. W ocenie OLAF-u liczba przywozów stanowiących nadużycia finansowe w istotny sposób wzrosła w Zjednoczonym Królestwie z powodu niewłaściwych kontroli dokonywanych przez organy celne tego państwa, zachęcających do przenoszenia tam z innych państw członkowskich transakcji stanowiących nadużycia finansowe. Mimo to, zdaniem OLAF-u, Zjednoczone Królestwo nie stosowało się do zaleceń, tylko przeciwnie – dopuściło rozpatrywane wyroby do swobodnego obrotu na rynku wewnętrznym, bez przeprowadzenia należytych kontroli celnych, przez co znacząca część należności celnych nie została pobrana ani udostępniona Komisji Europejskiej.

W związku z tym, uznawszy, że Zjednoczone Królestwo nie zaksięgowało prawidłowych kwot należności celnych oraz nie udostępniło prawidłowej kwoty tradycyjnych zasobów własnych oraz zasobów własnych opartych na podatku od wartości dodanej („VAT") w odniesieniu do niektórych przypadków przywozu wyrobów włókienniczych i obuwia z Chin, Komisja wniosła skargę o stwierdzenie uchybienia przez to państwo zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy przepisów Unii dotyczących kontroli i nadzoru w zakresie poboru zasobów własnych, prawa celnego i VAT.

Trybunał w składzie wielkiej izby uwzględnił w wyroku skargę Komisji w części i orzekł w istocie, że Zjednoczone Królestwo uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy prawa Unii, ponieważ nie zastosowało skutecznych środków kontroli celnej ani nie zaksięgowało prawidłowych kwot należności celnych, a przez to nie udostępniło Komisji prawidłowej kwoty tradycyjnych zasobów własnych dotyczących niektórych przypadków przywozu wyrobów włókienniczych i obuwia pochodzących z Chin[160], a także dlatego, że nie przekazało Komisji wszystkich informacji niezbędnych do ustalenia kwoty zasobów własnych, które nadal były należne[161].

Ocena Trybunału

Na wstępie Trybunał odrzucił wszystkie podniesione przez Zjednoczone Królestwo zarzuty niedopuszczalności, dotyczące w szczególności naruszenia przez Komisję zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań ze względu na niektóre oświadczenia pełnomocników Komisji lub OLAF-u złożone podczas spotkań z jego administracją w przedmiocie środków podjętych przez to państwo w celu zwalczania rozpatrywanych nadużyć finansowych polegających na zaniżaniu wartości.

W tym względzie Trybunał przypomniał, że nie można powoływać się na naruszenie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań w przypadku braku zapewnień, które wzbudziły u danej osoby uzasadnione nadzieje. Tymczasem nawet w obliczu takich nadziei na tę zasadę nie może powoływać się państwo członkowskie w celu zapobieżenia obiektywnemu stwierdzeniu przez Trybunał uchybienia zobowiązaniom, które na nim ciążą na mocy traktatu FUE.

Co do istoty, w pierwszej kolejności, uwzględniając zarzut dotyczący uchybienia zobowiązaniom nałożonym przez prawo Unii w dziedzinie ochrony interesów finansowych Unii i zwalczania nadużyć finansowych oraz zobowiązaniom wynikającym z prawa celnego Unii, Trybunał podkreślił przede wszystkim dokładne zobowiązania rezultatu spoczywające na państwach członkowskich na mocy art. 325 ust. 1 TFUE. W celu zwalczania naruszeń mogących stanowić przeszkodę w skutecznym i pełnym pobraniu tradycyjnych zasobów własnych, które stanowią cła, i w związku z tym grożących naruszeniem interesów finansowych Unii, państwa członkowskie powinny przewidzieć stosowanie nie tylko odpowiednich sankcji, a w szczególności sankcji karnych w przypadku poważnych nadużyć finansowych lub innej poważnej nielegalnej działalności, ale również skutecznych i odstraszających środków kontroli celnej. Charakter środków kontroli celnej, które państwa członkowskie powinny podjąć w celu spełnienia wymogów tego przepisu, nie może być określony w sposób abstrakcyjny

---

160 Uchybienie to dotyczy zobowiązań ciążących na Zjednoczonym Królestwie na mocy, w szczególności, art. 310 ust. 6 i art. 325 TFUE, rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiającego unijny kodeks celny (Dz.U. 2013, L 269, s. 1), rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 z dnia 12 października 1992 r. ustanawiającego Wspólnotowy kodeks celny (Dz.U. 1992, L 302, s. 1) oraz dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu [VAT] (Dz.U. 2006, L 347, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2007, L 335, s. 60).

161 Dokładniej rzecz ujmując, Zjednoczone Królestwo uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 4 ust. 3 TUE (zasada lojalnej współpracy), przez to, że nie przekazało Komisji wszystkich informacji niezbędnych do ustalenia kwoty strat w zakresie tradycyjnych zasobów własnych oraz nie dostarczając na żądanie uzasadnienia decyzji w sprawie umorzenia ustalonych długów celnych.

i statyczny, ponieważ zależy on od cech tego nadużycia finansowego lub innej nielegalnej działalności, które mogą zmieniać się w czasie.

W związku z tym, choć art. 325 ust. 1 TFUE przyznaje państwom członkowskim pewną dowolność i swobodę wyboru co do środków kontroli celnej, to w niniejszej sprawie, zważywszy na specyfikę rozpatrywanych nadużyć finansowych polegających na zaniżaniu wartości, system kontroli celnych wprowadzony przez Zjednoczone Królestwo w celu zwalczania wspomnianych nadużyć, w zakresie, w jakim był on, z pewnymi nielicznymi wyjątkami, ograniczony do czynności retrospektywnego pokrycia należności celnych, w oczywisty sposób nie był zgodny z zasadą skuteczności ustanowioną w art. 325 ust. 1 TFUE. Ponadto Trybunał przyznał, że wspólne kryteria zalecane przez OLAF i Komisję państwom członkowskim w dziedzinie ryzyka, które wpisują się we wspólne ramy zarządzania ryzykiem, nie są wiążące. Jednakże art. 325 ust. 1 i 3 TFUE wymaga ścisłej współpracy, po pierwsze – pomiędzy państwami członkowskimi i Unią, a po drugie – między samymi państwami członkowskimi, przy czym państwa członkowskie muszą należycie uwzględniać te kryteria, a nawet postępować zgodnie z nimi w przypadku, gdyby nie opracowały kryteriów krajowych co najmniej równie skutecznych jak te zalecane przez Unię.

Na mocy unijnych przepisów celnych w związku z art. 325 TFUE Zjednoczone Królestwo powinno było zatem przynajmniej, przy definiowaniu w okresie naruszenia swojego systemu analizy ryzyka i zarządzania ryzykiem, uwzględnić w należyty sposób profile ryzyka oraz rodzaje kontroli celnych zalecane mu przez OLAF i Komisję. W tych okolicznościach w ramach kontroli celnych, które miały miejsce przed dopuszczeniem towarów do swobodnego obrotu, Zjednoczone Królestwo nie mogło, w oczekiwaniu na wprowadzenie swych własnych, rzekomo bardziej wydajnych, progów ryzyka, odmówić zastosowania jakiegokolwiek profilu ryzyka pozwalającego na zidentyfikowanie, przed ocleniem rozpatrywanych towarów, przywozu po bardzo niskich cenach, o znacznym ryzyku zaniżania wartości. Trybunał wyjaśnił, że w kontekście nadużyć finansowych na masową skalę, polegających na zaniżaniu wartości, takich jak te rozpatrywane w niniejszej sprawie, skuteczna ochrona interesów finansowych Unii wymagała, poza ustanowieniem profilu ryzyka, systematycznego żądania składania zabezpieczeń w odniesieniu do rozpatrywanego przywozu. Tymczasem w niniejszym przypadku Zjednoczone Królestwo zażądało złożenia zabezpieczeń tylko w bardzo wyjątkowych przypadkach, a na dodatek zostały one zwrócone po anulowaniu wezwań do zapłaty, których dotyczyły. Trybunał stwierdził także, że Zjednoczone Królestwo, obliczając należności celne na podstawie nieprawidłowych wartości, które były ewidentnie zbyt niskie, a następnie księgując ich kwoty z naruszeniem unijnego prawa celnego, nie zaksięgowało w rzeczywistości wszystkich wymaganych należności celnych.

W drugiej kolejności, uwzględniając w części zarzut dotyczący uchybienia zobowiązaniom nałożonym przez prawo Unii w dziedzinie udostępniania tradycyjnych zasobów własnych, którymi są należności celne, Trybunał przypomniał przede wszystkim, że państwa członkowskie są zobowiązane do ustalenia tytułu Unii do zasobów własnych, gdy tylko ich organy będą w stanie obliczyć kwotę należności wynikających z długu celnego i określić osobę zobowiązaną do zapłaty, a następnie do przekazania zasobów własnych Unii Komisji, podejmując wszelkie niezbędne w tym celu środki. Zarządzanie systemem zasobów własnych Unii zostało zatem powierzone państwom członkowskim i wchodzi w zakres ich wyłącznej odpowiedzialności. Bezpośredni związek między poborem należności pochodzących z cła a udostępnieniem Komisji odpowiadających im tradycyjnych zasobów zobowiązuje państwa członkowskie do ochrony interesów finansowych Unii i do podjęcia niezbędnych środków w celu zagwarantowania skutecznego i pełnego pobrania tych należności.

W niniejszej sprawie Trybunał stwierdził naruszenie art. 325 ust. 1 TFUE i prawa celnego Unii w zakresie, w jakim Zjednoczone Królestwo nie podjęło w okresie naruszenia środków pozwalających na zapewnienie, że wartość celna rozpatrywanego przywozu zostanie ustalona na właściwym poziomie, takie jak kontrole przeprowadzone przed ocleniem i obowiązek złożenia zabezpieczeń dla przywozu o wysokim ryzyku zaniżenia wartości. W związku z tym długi celne zostały obliczone przez to państwo na podstawie nieprawidłowych wartości, a niewłaściwy charakter przeprowadzanych kontroli skutkował tym, że nie udostępniono Komisji całości zasobów własnych dotyczących odnośnego przywozu. Nie sprawdzając prawidłowości wartości danych towarów zadeklarowanych zgodnie z przepisami prawa Unii przed ich dopuszczeniem do swobodnego obrotu, Zjednoczone Królestwo

stworzyło nieodwracalną sytuację, która doprowadziła do znacznych strat w zakresie zasobów własnych Unii, za które ponosi ona odpowiedzialność.

Trybunał uwzględnił również zarzut Komisji, zgodnie z którym Zjednoczone Królestwo naruszyło prawo celne Unii, nie udostępniając jej tradycyjnych zasobów własnych należnych w odniesieniu do przywozu objętego wspólną operacją celną zwaną „Snake", koordynowaną przez OLAF. Dodatkowe należności celne, których uiszczenia domagano się w wezwaniach do zapłaty wydanych przez Zjednoczone Królestwo, zostały bowiem zaksięgowane, zgłoszone dłużnikom i zapisane na rachunkach zgodnie z prawem Unii. Jednakże należności te nie zostały jeszcze pokryte i nie złożono dla nich żadnego zabezpieczenia, gdy Zjednoczone Królestwo postanowiło anulować te wezwania i usunąć wpis tych kwot na rachunkach.

W tym względzie Trybunał przypomniał, że na mocy prawa celnego Unii państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia wszystkich wymaganych środków, aby kwota odpowiadająca ustalonym należnościom została udostępniona Komisji. Tymczasem w niniejszej sprawie obliczenie tych kwot jest obarczone błędem administracyjnym popełnionym przez organy celne Zjednoczonego Królestwa, które były zobowiązane do skorygowania tego błędu poprzez ponowne ustalenie wartości celnej w oparciu o jedną z metod przewidzianych w tym zakresie w prawie celnym Unii. Wniosek ten odnosi się również do ich decyzji o niewydaniu ponownie tych wezwań po ich sprostowaniu. W tym względzie stosowanie prawa celnego Unii należy do państw członkowskich, które są za nie wyłącznie odpowiedzialne, a Zjednoczone Królestwo, decydując się na anulowanie wspomnianych wyżej wezwań, zamiast wydać je ponownie po skorygowaniu w drodze zgodnych z prawem Unii obliczeń, nie podjęło, z naruszeniem tego prawa, środków koniecznych do zapewnienia, by ustalone kwoty zostały udostępnione Komisji. Trybunał stwierdził również, że Zjednoczone Królestwo nie przestrzegało procedury przewidzianej w prawie celnym Unii w celu uzyskania zwolnienia z obowiązku udostępnienia Komisji danych kwot. Ponadto, odrzucając względy, które Zjednoczone Królestwo przywołało do celów zwolnienia się z obowiązku udostępnienia Komisji zasobów własnych wynikających z należności celnych ustalonych we wspomnianych wezwaniach, a polegających na tym, że dłużnikami zobowiązanymi z tytułu tych należności były przedsiębiorstwa niewypłacalne lub w stanie upadłości, Trybunał zauważył, że fakt, iż te cła okazały się nieściągalne od danych przedsiębiorstw, wynika z podwójnego błędu administracyjnego, który można przypisać organom tego państwa. Na koniec Trybunał stwierdził, że państwo to nie wypełniło również ciążącego na nim akcesoryjnego obowiązku zapłaty odsetek za opóźnienie od nieudostępnionych Komisji zasobów własnych.

W odniesieniu do kwestii, czy Zjednoczone Królestwo uchybiło konkretnie zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy prawa Unii w dziedzinie zasobów własnych, nie udostępniając Komisji tradycyjnych zasobów własnych do wysokości określonej dla każdego roku okresu naruszenia, czyli łącznie 2 679 637 088,86 EUR, Trybunał stwierdził, że do wyłącznej kompetencji i zakresu odpowiedzialności państw członkowskich należy zapewnienie, że zadeklarowane wartości celne zostaną ustalone zgodnie z przepisami prawa celnego Unii dotyczącymi ustalania wartości celnej. Tymczasem w niniejszej sprawie, ponieważ organy celne Zjednoczonego Królestwa nie podejmowały odpowiednich działań w wystarczająco systematyczny sposób, znaczne ilości towarów, których wartość przy przywozie była oczywiście zaniżona, zostały dopuszczone do swobodnego obrotu, bez możliwości ich cofnięcia do celów fizycznych kontroli. Zaniechania te uniemożliwiły ustalenie wartości celnej na podstawie jednej z metod przewidzianych w prawie celnym Unii, Komisja słusznie zastosowała zatem inne metody do tego ustalenia. Trybunał stwierdził również, że Komisja słusznie skorzystała ze swojego uprawnienia, nierozerwalnie związanego z systemem zasobów własnych Unii, do poddania ocenie Trybunału, w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, swojego sporu ze Zjednoczonym Królestwem w odniesieniu do ciążącego na tym państwie obowiązku udostępnienia jej określonej kwoty zasobów własnych.

Wreszcie, jeśli chodzi o określenie rozmiaru utraty zasobów własnych, Trybunał wyjaśnił, że jeżeli brak możliwości przeprowadzenia weryfikacji jest konsekwencją zaniechania przez organy celne kontroli mającej na celu weryfikację rzeczywistej wartości towarów, dopuszczalne jest zastosowanie metody opartej na danych statystycznych zamiast metody mającej na celu ustalenie wartości celnej danych

towarów na podstawie dowodów bezpośrednich. Badanie przeprowadzone przez Trybunał w ramach niniejszego postępowania powinno zasadniczo zmierzać do sprawdzenia, po pierwsze, czy metoda ta jest uzasadniona ze względu na szczególne okoliczności sprawy, a po drugie, czy była ona wystarczająco dokładna i wiarygodna. W tym względzie Trybunał częściowo odrzucił obliczenia dokonane przez Komisję, orzekając, że ze względu na niespójności między żądaniami skargi a jej uzasadnieniem oraz wynikające z tego poważne wątpliwości co do prawidłowości kwot zasobów własnych, których domaga się Komisja, instytucja ta nie wykazała w wymagany prawem sposób całości tych kwot. Mając na uwadze szczególne okoliczności sprawy, Trybunał zatwierdził jednak metodę zastosowaną przez Komisję w celu oszacowania strat tradycyjnych zasobów własnych dla części okresu naruszenia, ponieważ była ona wystarczająco dokładna i wiarygodna i nie prowadziła do oczywistego zawyżenia wspomnianych strat. Trybunał wyjaśnił również, że nie należy do niego obliczanie, zamiast Komisji, dokładnych kwot tradycyjnych zasobów własnych należnych od Zjednoczonego Królestwa. Może on bowiem albo uwzględnić albo oddalić, w całości lub w części, żądania skargi Komisji, nie zmieniając jednak zakresu tych żądań. Do Komisji należy natomiast dokonanie nowego obliczenia pozostałych należnych strat w zakresie zasobów własnych Unii, z uwzględnieniem wniosków płynących z wyroku Trybunału dotyczących wielkości strat i wartości, którą należy im przypisać.

VII. Prawo Unii i prawo krajowe

Wyrok z dnia 22 lutego 2022 r. (wielka izba), RS (Skutki wyroków sądu konstytucyjnego) (C-430/21, EU:C:2022:99)

Odesłanie prejudycjalne – Państwo prawne – Niezależność sądownictwa – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Pierwszeństwo prawa Unii – Brak uprawnienia sądu krajowego do badania zgodności przepisu prawa krajowego, uznanego za zgodny z konstytucją przez sąd konstytucyjny danego państwa członkowskiego, z przepisami prawa Unii – Postępowanie dyscyplinarne

Do Trybunału zwrócono się o wydanie orzeczenia w przedmiocie zasady niezawisłości sędziowskiej ustanowionej w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, w szczególności w związku z zasadą pierwszeństwa prawa Unii, w kontekście odebrania sądom powszechnym państwa członkowskiego na podstawie prawa krajowego uprawnienia do badania zgodności z prawem Unii przepisów prawa krajowego uznanych przez sąd konstytucyjny tego państwa członkowskiego za zgodne z konstytucją i ryzyka wszczęcia wobec sędziów krajowych postępowania dyscyplinarnego i nałożenia na nich sankcji dyscyplinarnych w przypadku przeprowadzenia takiego badania.

W rozpatrywanej sprawie RS został skazany w wyniku postępowania karnego w Rumunii. Jego żona złożyła wówczas zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa przez kilku członków wymiaru sprawiedliwości w toku tego postępowania karnego. Następnie RS wniósł do Curtea de Apel Craiova (sądu apelacyjnego w Krajowej, Rumunia) skargę na przewlekłość postępowania przygotowawczego wszczętego w następstwie tego zawiadomienia.

Sąd apelacyjny w Krajowej stoi na stanowisku, że aby móc rozpoznać tę skargę, musi dokonać oceny zgodności z prawem Unii [162] przepisów krajowych, na mocy których w ramach prokuratury ustanowiono wyspecjalizowaną sekcję odpowiedzialną za prowadzenie dochodzeń w sprawach przestępstw popełnionych w ramach systemu sądownictwa, takich jak to, które wszczęto w niniejszej sprawie. Jednakże w świetle wyroku Curtea Constituțională (trybunału konstytucyjnego, Rumunia)[163], wydanego po wydaniu przez Trybunału wyroku Asociaţia „Forumul Judecătorilor din România„i in.[164], sąd apelacyjny w Krajowej nie jest uprawniony na podstawie prawa krajowego do przeprowadzenia takiej oceny zgodności. W swoim wyroku trybunał konstytucyjny oddalił bowiem jako bezzasadny zarzut niekonstytucyjności szeregu przepisów tego prawa krajowego oraz podkreślił, że po stwierdzeniu przez niego, iż dany przepis prawa krajowego jest zgodny z postanowieniem konstytucji wprowadzającym wymóg poszanowania zasady pierwszeństwa prawa Unii[165], sąd powszechny nie jest już uprawniony do badania zgodności tego przepisu prawa krajowego z prawem Unii.

---

162 Konkretnie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz załącznik do decyzji Komisji 2006/928/WE z dnia 13 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu współpracy i weryfikacji postępów Rumunii w realizacji określonych założeń w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją (Dz.U. 2006, L 354, s. 56).

163 Wyrok nr 390/2021 z dnia 8 czerwca 2021 r.

164 Wyrok z dnia 18 maja 2021 r., ***Asociația „Forumul Judecătorilor din România" i in.*** (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, EU:C:2021:393), w którym Trybunał orzekł między innymi, że rozpatrywane w tamtej sprawie uregulowanie krajowe jest sprzeczne z prawem Unii, jeżeli utworzenie takiej wyspecjalizowanej sekcji nie jest uzasadnione obiektywnymi i możliwymi do sprawdzenia imperatywami związanymi z należytym sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości oraz obwarowane szczególnymi gwarancjami wskazanymi przez Trybunał (zob. pkt 5 sentencji tego wyroku).

165 W wyroku nr 390/2021 sąd konstytucyjny orzekł, że rozpatrywane przepisy są zgodne z art. 148 Constituția României (konstytucji Rumunii).

W tym kontekście sąd apelacyjny w Krajowej postanowił zwrócić się do Trybunału w celu wyjaśnienia w istocie, czy prawo Unii stoi na przeszkodzie sytuacji, w której sąd powszechny nie jest uprawniony do badania zgodności z prawem Unii przepisów prawa krajowego, w okolicznościach takich jak w niniejszej sprawie, oraz w której wobec sędziów zasiadających w składzie orzekającym tego sądu mogą zostać zastosowane sankcje dyscyplinarne ze względu na przeprowadzenie takiego badania.

Trybunał, orzekający w składzie wielkiej izby, uznał, że takie uregulowanie krajowe lub praktyka krajowa są sprzeczne z prawem Unii[166].

Ocena Trybunału

Na początku Trybunał uznał, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nie stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu lub praktyce krajowej, zgodnie z którymi sądy powszechne państwa członkowskiego są w świetle krajowego prawa konstytucyjnego związane orzeczeniem sądu konstytucyjnego tego państwa członkowskiego uznającym dany przepis prawa krajowego za zgodny z jego konstytucją, pod warunkiem jednak, że prawo krajowe gwarantuje niezależność tego sądu konstytucyjnego w szczególności względem władzy ustawodawczej i wykonawczej. Inaczej jest jednakże w sytuacji, gdy stosowanie takiego uregulowania krajowego lub takiej praktyki krajowej prowadzi do całkowitego odebrania sądom powszechnym uprawnienia do oceny zgodności z prawem Unii przepisów prawa krajowego, które sąd konstytucyjny tego państwa członkowskiego uznał za zgodne z postanowieniem krajowej konstytucji wprowadzającym zasadę pierwszeństwa prawa Unii.

Następnie Trybunał podkreślił, że przestrzeganie ciążącego na sądzie krajowym obowiązku pełnego stosowania wszelkich przepisów prawa Unii mających bezpośredni skutek jest niezbędne w szczególności do zagwarantowania poszanowania równości państw członkowskich wobec traktatów, co wyklucza możliwość przeciwstawienia porządkowi prawnemu Unii jednostronnego środka, niezależnie od jego charakteru, i stanowi wyraz zasady lojalnej współpracy ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE, która wymaga odstąpienia od stosowania wszelkich przepisów prawa krajowego, które mogą być ewentualnie sprzeczne z prawem krajowym, zarówno wcześniejszych, jak i późniejszych względem unormowania prawa Unii mającego bezpośredni skutek.

W tym kontekście Trybunał przypomniał, po pierwsze, swoje orzecznictwo, zgodnie z którym wspomniane przepisy prawa krajowego są objęte zakresem stosowania decyzji 2006/928[167] i że w konsekwencji muszą one być zgodne z wymogami wynikającymi z prawa Unii, a w szczególności z art. 2 i art. 19 ust. 1 TUE[168]. Po drugie, zarówno art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, jak i określone cele w zakresie reformy systemu sądownictwa oraz walki z korupcją wymienione w załączniku do decyzji 2006/928 są sformułowane w sposób jasny i precyzyjny oraz nie są obwarowane żadnym warunkiem, w związku z czym są one bezpośrednio skuteczne[169]. Wynika z tego, że w braku możliwości dokonania wykładni przepisów krajowych zgodnej z tym postanowieniem lub z rzeczonymi celami rumuńskie sądy powszechne muszą, z mocy własnych uprawnień, odstąpić od ich stosowania.

W tym względzie Trybunał zwrócił uwagę, że rumuńskie sądy powszechne są co do zasady właściwe do oceny zgodności krajowych przepisów ustawowych z tymi unormowaniami prawa Unii, bez

---

166 W świetle art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 2 i art. 4 ust. 2 i 3 TUE, art. 267 TFUE oraz zasady pierwszeństwa prawa Unii.

167 Pełne odesłanie do decyzji 2006/928 w przypisie 1.

168 Wyżej wspomniany wyrok Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in., pkt 183, 184.

169 Wyżej wspomniany wyrok Asociația „Forumul Judecătorilor din România” i in., pkt 249, 250 oraz wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., ***Euro Box Promotion i in.*** (C-357/19, C-379/19 i C-547/19, C-811/19 i C-840/19, EU:C:2021:1034, pkt 253).

konieczności występowania do trybunału konstytucyjnego z wnioskiem w tym zakresie. Niemniej jednak są one pozbawione tych uprawnień w sytuacji, gdy ów trybunał konstytucyjny orzekł, iż rozpatrywane przepisy ustawowe są zgodne z postanowieniem krajowej konstytucji wprowadzającym zasadę pierwszeństwa prawa Unii, gdyż sądy te są zobowiązane do zastosowania się do jego wyroku. Tymczasem stosowanie takiego unormowania krajowego lub takiej praktyki krajowej nie pozwalałyby na zapewnienie pełnej skuteczności rozpatrywanych przepisów prawa Unii, gdyż uniemożliwiałyby one sądowi powszechnemu, który ma obowiązek zapewnić stosowanie prawa Unii, samodzielną ocenę zgodności tych przepisów ustawowych z tym prawem.

Stosowanie takiego unormowania krajowego lub takiej praktyki krajowej podważałoby również skuteczność współpracy między Trybunałem a sądami krajowymi ustanowionej w ramach mechanizmu odesłania prejudycjalnego, gdyż zniechęcałoby sąd powszechny rozpoznający dany spór, do wystąpienia do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w celu zastosowania się do orzeczeń trybunału konstytucyjnego rozpatrywanego państwa członkowskiego.

Trybunał podkreślił, że owe ustalenia są tym bardziej istotne w sytuacji, w której wyrok trybunału konstytucyjnego rozpatrywanego państwa członkowskiego zakazuje wykonania wyroku wydanego przez Trybunał w trybie prejudycjalnym, powołując się w szczególności na tożsamość konstytucyjną rozpatrywanego państwa członkowskiego oraz stwierdzając, że Trybunał przekroczył swoje kompetencje. Trybunał zwrócił uwagę, że na podstawie art. 4 ust. 2 TUE istnieje możliwość zwrócenia się do niego o zbadanie, czy dany obowiązek wynikający z prawa Unii nie narusza tożsamości narodowej państwa członkowskiego. Natomiast ani celem, ani skutkiem tego postanowienia nie jest upoważnienie sądu konstytucyjnego państwa członkowskiego, wbrew jego obowiązkom wynikającym z prawa Unii, do pominięcia unormowania prawa Unii ze względu na to, że unormowanie to narusza tożsamość narodową danego państwa członkowskiego w sposób, w jaki pojmuje ją krajowy sąd konstytucyjny. W związku z tym, jeżeli sąd konstytucyjny państwa członkowskiego uzna, że przepis prawa wtórnego Unii, zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Trybunał, narusza obowiązek poszanowania tożsamości narodowej tego państwa członkowskiego, powinien zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w celu dokonania oceny ważności tego przepisu w świetle art. 4 ust. 2 TUE, ponieważ jedynie Trybunał jest właściwy do stwierdzenia nieważności aktu Unii.

Trybunał podkreślił również, że ponieważ ma on wyłączną kompetencję do dokonania ostatecznej wykładni prawa Unii, sąd konstytucyjny państwa członkowskiego nie może, na podstawie własnej wykładni przepisów prawa Unii, skutecznie stwierdzić, że Trybunał wydał wyrok z przekroczeniem swoich kompetencji, a tym samym odmówić wykonania wyroku wydanego przez Trybunał w trybie prejudycjalnym.

Ponadto, opierając się na swoim wcześniejszym orzecznictwie[170], Trybunał wyjaśnił, że art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE stoją na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu lub praktyce krajowej pozwalającym na pociągnięcie sędziego krajowego do odpowiedzialności dyscyplinarnej ze względu na niezastosowanie się do orzeczeń krajowego sądu konstytucyjnego, a w szczególności ze względu na odmowę stosowania orzeczenia, na mocy którego sąd ten odmówił wykonania wyroku Trybunału wydanego w trybie prejudycjalnym.

170 Wyżej wymieniony wyrok Euro Box Promotion i in.

Wyrok z dnia 10 marca 2022 r., Grossmania (C-177/20, EU:C:2022:175)

Odesłanie prejudycjalne – Zasady prawa Unii – Pierwszeństwo – Bezpośrednia skuteczność – Lojalna współpraca – Artykuł 4 ust. 3 TUE – Artykuł 63 TFUE – Obowiązki państwa członkowskiego wynikającego z orzeczenia wydanego w trybie prejudycjalnym – Wykładnia przepisu prawa Unii dokonana przez Trybunał w orzeczeniu wydanym w trybie prejudycjalnym – Obowiązek zapewnienia pełnej skuteczności prawa Unii – Obowiązek odstąpienia od stosowania przez sąd krajowy uregulowania krajowego uznanego w wykładni Trybunału za sprzeczne z prawem Unii – Ostateczny charakter decyzji administracyjnej w sytuacji niewniesienia skargi do sądu – Zasady równoważności i skuteczności – Odpowiedzialność państwa członkowskiego

„Grossmania" Mezőgazdasági Termelő és Szolgáltató Kft (zwana dalej „Grossmanią"), spółka handlowa mająca siedzibę na Węgrzech, lecz której udziałowcami są obywatele innych państw członkowskich, posiadała prawa użytkowania gruntów rolnych na Węgrzech. W dniu 1 maja 2014 1 jej prawa zostały wykreślone z księgi wieczystej na mocy ustawodawstwa węgierskiego przewidującego wygaśnięcie z mocy prawa z tą datą praw użytkowania gruntów rolnych ustanowionych wcześniej w drodze umowy między osobami niebędącymi bliskimi członkami tej samej rodziny. W 2018 r. w wyroku SEGRO i Horváth[171] Trybunał orzekł, że swoboda przepływu kapitału w rozumieniu art. 63 TFUE stoi na przeszkodzie takiemu ustawodawstwu krajowemu. W następstwie tego wyroku Grossmania wystąpiła do właściwych organów z wnioskiem o ponowny wpis jej praw użytkowania. Jej wniosek został jednak odrzucony.

Győri Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sąd administracyjny i sąd pracy w Győrze, Węgry), do którego zwrócono się o zbadanie zgodności z prawem tej odmowy dokonania ponownego wpisu, postanowił zadać Trybunałowi pytanie w przedmiocie zakresu skutków wiążących orzeczeń wydanych w trybie prejudycjalnym. Zdaniem tego sądu z wyroku SEGRO i Horváth wynika bowiem, że ustawodawstwo węgierskie, na którym opierało się odrzucenie wniosku Grossmanii, jest sprzeczne z prawem Unii. W przeciwieństwie zaś do sytuacji, które stały się podstawą wydania tego wyroku, Grossmania nie zaskarżyła do sądu decyzji o zniesieniu jej praw użytkowania. Wspomniany sąd zastanawia się zatem, czy w świetle wyroku SEGRO i Horváth może on jednak odstąpić od stosowania rozpatrywanego ustawodawstwa krajowego ze względu na jego sprzeczność z prawem Unii i nakazać właściwym organom dokonanie ponownego wpisu zniesionych praw użytkowania.

W swoim wyroku Trybunał wyjaśnił obowiązki państw członkowskich, w szczególności sądów krajowych, wynikające z orzeczenia wydanego w trybie prejudycjalnym w odniesieniu do uregulowania krajowego sprzecznego z prawem Unii w razie wydania wdrażającej to uregulowanie decyzji, która stała się ostateczna, jak również środki, które muszą one podjąć w celu usunięcia bezprawnych skutków spowodowanych tym uregulowaniem.

Ocena Trybunału

Przede wszystkim Trybunał przypomniał, że w sytuacji gdy jego orzecznictwo udziela jasnej odpowiedzi na pytanie dotyczące wykładni prawa Unii, sąd krajowy winien uczynić wszystko, co niezbędne do tego, aby ta wykładnia została wprowadzona w życie. W myśl zasady pierwszeństwa prawa Unii sąd krajowy winien odstąpić od stosowania każdego uregulowania krajowego, które jest sprzeczne z bezpośrednio skutecznym przepisem prawa Unii, w braku możliwości dokonania jego wykładni w sposób zgodny z tym prawem. Ten bezpośredni skutek przypisuje się w szczególności art. 63 TFUE, ustanawiającemu swobodę przepływu kapitału. W związku z tym, ponieważ z wyroku SEGRO i Horváth wynika, że rozpatrywane uregulowanie węgierskie jest niezgodne z art. 63 TFUE, sąd odsyłający, do którego wniesiono skargę o stwierdzenie nieważności decyzji wydanej na podstawie

[171] Wyrok z dnia 6 marca 2018 r., ***SEGRO i Horváth*** (C-52/16 i C-113/16, EU:C:2018:157).

tego uregulowania, jest zobowiązany do zapewnienia pełnej skuteczności omawianego artykułu poprzez odstąpienie od stosowania rzeczonego uregulowania krajowego.

Następnie Trybunał podkreślił, że zgodnie z zasadami skuteczności i lojalnej współpracy wynikającymi z art. 4 ust. 3 TUE szczególne okoliczności mogą wymóc na organie administracji krajowej ponowne rozpatrzenie decyzji, która stała się ostateczna. W tym kontekście należy znaleźć równowagę między wymogiem pewności prawa a wymogiem legalności w świetle prawa Unii. Ten ostatni wymóg ma ogromne znaczenie w niniejszej sprawie ze względu na daleko idące negatywne konsekwencje wynikające z rozpatrywanego uregulowania krajowego i będącego jego wdrożeniem zniesienia praw użytkowania. W istocie, jak wynika również z wyroku Komisja/Węgry (Prawa użytkowania gruntów rolnych)[172], uregulowanie to stanowi oczywiste i poważne naruszenie zarówno podstawowej swobody ustanowionej w art. 63 TFUE, jak i prawa własności zagwarantowanego w art. 17 ust. 1 karty praw podstawowych, z uwagi na to, że naruszenie to dotknęło ponad 5000 obywateli państw członkowskich innych niż Węgry.

W konsekwencji, w zakresie, w jakim uregulowanie krajowe może ponadto powodować wprowadzanie w błąd co do konieczności zaskarżenia wydanych na jego podstawie decyzji o zniesieniu praw użytkowania, nie można uzasadnić wymogiem pewności prawa przewidzianej w prawie węgierskim, w danym wypadku, niemożności zaskarżenia, w ramach skargi na odmowę dokonania ponownego wpisu praw użytkowania, decyzji o zniesieniu tych praw, która w międzyczasie stała się ostateczna. Sąd krajowy rozpatrujący sprawę winien zatem odrzucić tę niemożność jako sprzeczną z zasadami skuteczności i lojalnej współpracy.

Wreszcie Trybunał uznał, że w braku szczególnych uregulowań w prawie Unii dotyczących sposobu usuwania bezprawnych skutków naruszenia art. 63 TFUE w okolicznościach niniejszej sprawy środki mające na celu zapewnienie przestrzegania prawa Unii mogą polegać w szczególności na dokonaniu ponownego wpisu w księdze wieczystej zniesionych niezgodnie z prawem praw użytkowania. Do sądu odsyłającego należy jednak zweryfikowanie, w świetle sytuacji prawnej i faktycznej istniejącej w chwili wydawania rozstrzygnięcia, czy właściwemu organowi należy nakazać dokonanie takiego ponownego wpisu, czy też sprzeciwiają się temu obiektywne i uzasadnione przeszkody, takie jak nabycie przez nowego właściciela w dobrej wierze gruntu objętego tymi prawami użytkowania. W sytuacji gdy dokonanie takiego ponownego wpisu okaże się niemożliwe, konieczne będzie, w celu usunięcia bezprawnych skutków naruszenia prawa Unii, przyznanie byłym posiadaczom zniesionych praw użytkowania rekompensaty umożliwiającej naprawienie straty gospodarczej wynikającej ze zniesienia tych praw.

Ponadto, niezależnie od wyżej wymienionych środków, pełna skuteczność prawa Unii oznacza, że jednostki poszkodowane w wyniku naruszenia tego prawa mają zgodnie z zasadą odpowiedzialności państwa za szkody spowodowane takim naruszeniem również prawo do odszkodowania, zgodnie z warunkami określonymi w orzecznictwie Trybunału, które wydają się spełnione w niniejszej sprawie.

Wyrok z dnia 28 czerwca 2022 r. (wielka izba), Komisja/Hiszpania (Naruszenie prawa Unii przez ustawodawcę) (C-278/20, EU:C:2022:503)

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Odpowiedzialność państw członkowskich za szkody wyrządzone jednostkom w wyniku naruszenia prawa Unii – Naruszenie prawa Unii, które można przypisać

[172] Wyrok z dnia 21 maja 2019 r., ***Komisja/Węgry (Prawa użytkowania gruntów rolnych)*** (C-235/17, EU:C:2019:432).

ustawodawcy krajowemu – Naruszenie konstytucji państwa członkowskiego, które można przypisać ustawodawcy krajowemu – Zasady równoważności i skuteczności

Zasada odpowiedzialności państw członkowskich za szkody wyrządzone jednostkom w wyniku naruszenia prawa Unii, które można mu przypisać, jest nieodłączną częścią systemu traktatów[173]. Zasada ta obowiązuje niezależnie od organu państwa członkowskiego, którego działanie lub zaniechanie jest źródłem tego naruszenia[174]. Jeśli spełnione są wszystkie trzy przesłanki powstania odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom[175], jednostki mają prawo do odszkodowania na podstawie prawa Unii[176]. Jednak naprawienie przez państwo skutków wyrządzonej szkody powinno nastąpić zgodnie z prawem krajowym regulującym zasady odpowiedzialności, przy czym zasady dotyczące naprawienia szkody ustanowione przez prawo krajowe nie mogą być mniej korzystne niż zasady dotyczące podobnych roszczeń o charakterze wewnętrznym (zasada równoważności) i nie mogą być tak skonstruowane, by w praktyce czynić otrzymanie odszkodowania niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym (zasada skuteczności)[177].

Te dwie zasady są kluczowe dla omawianej sprawy, w której Komisja Europejska złożyła skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Królestwu Hiszpanii. W związku ze skargami osób fizycznych w dniu 25 lipca 2016 r. Komisja wszczęła przeciwko temu państwu członkowskiemu procedurę EU Pilot[178]. Procedura ta dotyczyła kilku przepisów krajowych zrównujących system odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy za naruszenia prawa Unii z systemem odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy za naruszenia hiszpańskiej konstytucji[179]. Ponieważ procedura ta nie przyniosła rezultatów, została ona zakończona i Komisja wszczęła przeciwko Królestwu Hiszpanii postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

W skardze Komisja wnosiła do Trybunału o stwierdzenie, że poprzez przyjęcie i utrzymanie w mocy tych przepisów krajowych Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy zasad skuteczności i równoważności.

---

173 Wyroki: z dnia 26 stycznia 2010 r., ***Transportes Urbanos y Servicios Generales*** (C-118/08, EU:C:2010:39, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo), a także z dnia 18 stycznia 2022 r., ***Thelen Technopark Berlin*** (C-261/20, EU:C:2022:33, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).

174 Podobnie wyroki: z dnia 5 marca 1996 r., ***Brasserie du pêcheur i Factortame*** (C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 32, 36), a także z dnia 25 listopada 2010 r., ***Fuß*** (C-429/09, EU:C:2010:717, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).

175 Są to następujące trzy przesłanki: naruszony przepis prawa Unii musi przyznawać prawa jednostkom, naruszenie musi być wystarczająco istotne oraz musi istnieć bezpośredni związek przyczynowy między tym naruszeniem a szkodą poniesioną przez jednostki.

176 Wyroki: z dnia 26 stycznia 2010 r., ***Transportes Urbanos y Servicios Generales*** (C-118/08, EU:C:2010:39, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo), a także z dnia 18 stycznia 2022 r., ***Thelen Technopark Berlin*** (C-261/20, EU:C:2022:33, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).

177 Wyroki: z dnia 26 stycznia 2010 r., ***Transportes Urbanos y Servicios Generales*** (C-118/08, EU:C:2010:39, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo), a także z dnia 4 października 2018 r., ***Kantarev*** (C-571/16, EU:C:2018:807, pkt 123).

178 System używany przez Komisję na wczesnym etapie w celu wyjaśnienia lub rozwiązania problemów, tak aby w miarę możliwości uniknąć rozpoczęcia postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom przeciwko danemu państwu członkowskiemu.

179 Artykuł 32 ust. 3–6 i art. 34 ust. 1 akapit drugi Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (ustawy 40/2015 o systemie prawnym sektora publicznego) z dnia 1 października 2015 r. (BOE nr 236 z dnia 2 października 2015., s. 89411) oraz art. 67 ust. 1 akapit trzeci Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (ustawy 39/2015 o powszechnym postępowaniu administracyjnym przed organami administracji publicznej) z dnia 1 października 2015 r. (BOE nr 236 z dnia 2 października 2015 r., s. 89343).

Orzekając w składzie wielkiej izby Trybunał uwzględnił w części skargę Komisji, stwierdzając, że poprzez przyjęcie i utrzymanie w mocy zaskarżonych przepisów Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążą na mocy zasady skuteczności w zakresie, w jakim przepisy te uzależniają naprawienie szkód wyrządzonych jednostkom przez hiszpańskiego ustawodawcę w wyniku naruszenia prawa Unii:

– od spełnienia przesłanki, że istnieje orzeczenie Trybunału stwierdzające niezgodność stosowanej normy rangi ustawowej z prawem Unii;

– od spełnienia przesłanki, że poszkodowana jednostka uzyskała w dowolnej instancji prawomocne orzeczenie oddalające skargę na akt administracyjny, który spowodował szkodę, nie przewidując wyjątku w odniesieniu do przypadków, w których szkoda wynika bezpośrednio ze sprzecznego z prawem Unii działania lub zaniechania ustawodawcy, przy czym brak jest zaskarżalnego aktu administracyjnego;

– od dochowania rocznego terminu przedawnienia liczonego od daty publikacji w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* orzeczenia Trybunału stwierdzającego niezgodność stosowanej normy rangi ustawowej z prawem Unii, nie regulując przypadków, w których takie orzeczenie nie istnieje; oraz

– od spełnienia przesłanki, zgodnie z którą naprawieniu może podlegać wyłącznie szkoda powstała w okresie pięciu lat przed datą tej publikacji, chyba że orzeczenie to zawiera odmienne rozstrzygnięcie.

Ocena Trybunału

Jeżeli chodzi o zarzut pierwszy, dotyczący naruszenia zasady skuteczności, Trybunał w części uwzględnił ten zarzut.

Przede wszystkim Trybunał przypomniał, że uzależnienie naprawienia przez państwo członkowskie szkody wyrządzonej jednostce poprzez naruszenie prawa Unii od wymogu uprzedniego stwierdzenia przez Trybunał uchybienia prawu Unii, które można przypisać temu państwu członkowskiemu, jest sprzeczne z zasadą skuteczności tego prawa. Naprawienie szkody spowodowanej naruszeniem prawa Unii, które można przypisać państwu członkowskiemu, nie może też być uzależnione od wymogu, zgodnie z którym istnienie takiego naruszenia wynika z wyroku wydanego przez Trybunał w trybie prejudycjalnym. W konsekwencji dla oceny zasadności argumentacji Komisji nie jest konieczne ustalenie, czy kwestionowane przepisy wymagają wydania przez Trybunał orzeczenia stwierdzającego uchybienie przez Królestwo Hiszpanii jednemu ze zobowiązań ciążących na nim na mocy prawa Unii, lub czy przepisy te należy rozumieć w ten sposób, że odnoszą się one do każdego orzeczenia Trybunału, z którego można wywnioskować, że działanie lub zaniechanie ustawodawcy hiszpańskiego jest niezgodne z prawem Unii. Naprawienie szkody wyrządzonej jednostce przez państwo członkowskie, w tym przez ustawodawcę krajowego w wyniku naruszenia prawa Unii nie może, w żadnym wypadku i bez naruszenia zasady skuteczności, być uzależnione od wcześniejszego wydania przez Trybunał takiego orzeczenia.

Następnie Trybunał stwierdził, że o ile prawo Unii nie stoi na przeszkodzie stosowaniu uregulowania krajowego, które przewiduje, że jednostka nie może uzyskać naprawienia szkody, której wystąpieniu, umyślnie lub przez niedbalstwo, nie zapobiegła na ścieżce prawnej, o tyle jest tak jedynie pod warunkiem, że skorzystanie z tej ścieżki prawnej nie stwarza nadmiernych trudności i można tego od poszkodowanej osoby racjonalnie wymagać. Warunku tego nie spełniają zaskarżone przepisy w zakresie, w jakim uzależniają naprawienie szkód wyrządzonych jednostkom przez ustawodawcę od wymogu uzyskania przez poszkodowaną jednostkę w dowolnej instancji prawomocnego orzeczenia oddalającego skargę na akt administracyjny, który spowodował szkodę, przy czym nie przewidziano wyjątku w odniesieniu do przypadków, w których szkoda wynika bezpośrednio z aktu lub zaniechania ustawodawcy, sprzecznego z prawem Unii, a brak jest zaskarżalnego aktu administracyjnego. Ponadto Trybunał wskazał, że wymaganie od poszkodowanej jednostki, aby na etapie poprzedzającym

wniesienie skargi na akt administracyjny powodujący urzeczywistnienie się szkody powołała się ona na naruszenie prawa Unii, następnie stwierdzone, pod rygorem niemożności uzyskania naprawienia poniesionej szkody, może stanowić nadmierną uciążliwość proceduralną, sprzeczną z zasadą skuteczności. Na takim etapie przewidzenie, jakie naruszenie prawa Unii zostanie ostatecznie stwierdzone przez Trybunał, może bowiem okazać się nadmiernie utrudnione, a nawet niemożliwe. Trybunał nie uwzględnił jednak argumentacji Komisji w zakresie, w jakim podnosiła ona, że w kontekście takiej skargi można skutecznie powołać się jedynie na bezpośrednio skuteczne przepisy prawa Unii.

Wreszcie, zgodnie z zaskarżonymi przepisami, po pierwsze, termin przedawnienia powództwa o stwierdzenie odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy za naruszenia prawa Unii, które można mu przypisać, rozpoczyna bieg z chwilą opublikowania w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* orzeczenia Trybunału stwierdzającego uchybienie prawu Unii przez Królestwo Hiszpanii lub z którego wynika niezgodność z prawem Unii działania lub zaniechania ustawodawcy będącego u źródła szkody oraz, po drugie, naprawieniu może podlegać wyłącznie szkoda powstała w okresie pięciu lat przed datą tej publikacji. W tej kwestii Trybunał stwierdził, po pierwsze, że publikacja takiego orzeczenia w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* nie może – bez naruszenia zasady skuteczności – stanowić jedynego możliwego początku biegu tego terminu przedawnienia, ponieważ naprawienie szkody wyrządzonej w wyniku naruszenia prawa Unii nie może być uzależnione od przesłanki, że istnieje takie orzeczenie Trybunału, a nie są uregulowanie przypadki, gdy takie orzeczenie nie istnieje. Po drugie Trybunał przypomniał, że w braku przepisów prawa Unii w tej dziedzinie do wewnętrznego porządku prawnego każdego państwa członkowskiego należy określenie zakresu odszkodowania, jak również zasad dotyczących oceny szkód wyrządzonych naruszeniem prawa Unii. Jednak uregulowania krajowe ustalające kryteria umożliwiające określenie tego zakresu, a także wspomniane zasady muszą w szczególności przestrzegać zasady skuteczności, a zatem umożliwić naprawienie szkody w sposób adekwatny do poniesionej szkody, to znaczy takie, które pozwoli na pełne naprawienie rzeczywiście poniesionych szkód, czego zaskarżone przepisy nie umożliwiają we wszystkich przypadkach.

Po zbadaniu zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia zasady równoważności, Trybunał stwierdził, że opiera się on na błędnej interpretacji orzecznictwa Trybunału, w związku czym należało oddalić go jako bezzasadny.

Trybunał przypomniał bowiem, że zasada ta ma na celu ustanowienie ram autonomii proceduralnej, jaką dysponują państwa członkowskie, gdy stosują one prawo Unii, a to ostatnie nie zawiera uregulowania w danej dziedzinie. Tym samym w dziedzinie odpowiedzialności państwa za naruszenia prawa Unii, które można mu przypisać, zasada ta może mieć zastosowanie jedynie wówczas, gdy dochodzi się tej odpowiedzialności na podstawie prawa Unii. Tymczasem w omawianej sprawie Komisja, poprzez zarzut drugi, zmierza nie do podważenia przesłanek stosowania w Hiszpanii zasady odpowiedzialności państwa za naruszenia prawa Unii, które można mu przypisać, lecz do zakwestionowania samych przesłanek dochodzenia odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy za naruszenia prawa Unii, które można mu przypisać, tak jak zostały one określone w prawie hiszpańskim, które wiernie przejmuje przesłanki sformułowane w orzecznictwie Trybunału. Zatem nawet przy założeniu, że przesłanki dochodzenia odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy z tytułu naruszenia prawa Unii, które można mu przypisać, są mniej korzystne niż przesłanki dochodzenia odpowiedzialności państwa jako ustawodawcy w przypadku naruszenia konstytucji, zasada równoważności nie znajduje zastosowania w takiej sytuacji.

Trybunał wyjaśnił już zresztą, że o ile państwa członkowskie mogą przewidzieć, że ich odpowiedzialności można dochodzić na warunkach mniej restrykcyjnych niż te określone przez Trybunał, o tyle należy uznać, że odpowiedzialności tej dochodzi się wówczas nie na podstawie prawa Unii, lecz na podstawie prawa krajowego,

VIII. Swobody przepływu

1. Swobodny przepływ pracowników

Wyrok z dnia 16 czerwca 2022 r., Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Psychoterapeuci) (C-577/20, EU:C:2022:467)

Odesłanie prejudycjalne – Uznawanie kwalifikacji zawodowych – Dyrektywa 2005/36/WE – Artykuł 2 – Zakres stosowania – Artykuł 13 ust. 2 – Zawody regulowane – Warunki uzyskania prawa dostępu do tytułu psychoterapeuty w jednym państwie członkowskim na podstawie dyplomu z psychoterapii wydanego przez uniwersytet mający siedzibę w innym państwie członkowskim – Artykuły 45 i 49 TFUE – Swobody przemieszczania się i przedsiębiorczości – Ocena równoważności rozpatrywanego kształcenia – Artykuł 4 ust. 3 TUE – Zasada lojalnej współpracy między państwami członkowskimi – Podważanie przez przyjmujące państwo członkowskie poziomu wiedzy i kwalifikacji, których nabycie można domniemywać na podstawie dyplomu wydanego w innym państwie członkowskim – Warunki

A, obywatelka fińska, odbyła kształcenie psychologiczne zorganizowane w Finlandii i w języku fińskim przez uniwersytet Zjednoczonego Królestwa, w partnerstwie ze spółką fińską, po którego ukończeniu w listopadzie 2017 r. uzyskała wydany przez ten uniwersytet dyplom ukończenia trzeciego cyklu. Zwróciła się ona zatem do Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavisasto (organu ds. zezwoleń i nadzoru w zakresie spraw społecznych i zdrowia, Finlandia, zwanego dalej „Valvirą") o prawo do używania tytułu zawodowego psychoterapeuty, który jest chroniony przez przepisy fińskie. Wcześniej w trakcie roku z Valvirą kontaktowali się byli uczestnicy tego kształcenia, sygnalizując ewentualne braki dotyczące jego rzeczywistego programu.

W 2018 r. Valvira oddaliła wniosek A, uznając, że nie jest pewna, iż kształcenie to spełnia wymogi mające zastosowanie do kształcenia psychoterapeutów w Finlandii. W kwietniu 2019 r. Helsingin hallinto-oikeus (sąd administracyjny w Helsinkach, Finlandia) oddalił skargę wniesioną przez A na tę decyzję, potwierdzając wykładnię przyjętą przez Valvirę.

A wniosła zatem skargę kasacyjną do sądu odsyłającego, Korkein hallinto-oikeus (najwyższego sądu administracyjnego, Finlandia). Sąd ten zauważa, że zawód psychoterapeuty nie jest regulowany w Zjednoczonym Królestwie i że zainteresowana, która nie wykonywała zawodu psychoterapeuty w innym państwie członkowskim, w którym zawód nie jest regulowany, jak tego wymaga art. 13 ust. 2 dyrektywy 2005/36[180], nie może powoływać się na prawo dostępu do tego zawodu w Finlandii na podstawie tej dyrektywy. Zastanawia się on jednak nad kwestią, czy sytuację A należy badać również w świetle zasad swobodnego przepływu pracowników[181] i swobody przedsiębiorczości[182], a jeśli tak, to czy właściwy organ przyjmującego państwa członkowskiego może w ramach badania równoważności wiedzy i kwalifikacji oprzeć się na innych informacjach niż informacje dostarczone przez uniwersytet, który wydał dany dyplom.

Trybunał odpowiedział twierdząco na pierwsze z tych pytań, uznając, że złożony w okolicznościach sprawy wniosek o dostęp do zawodu regulowanego należy oceniać w świetle art. 45 lub 49 TFUE.

---

180 Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz.U. 2005, L 255, s. 22).

181 Zasada swobodnego przepływu pracowników jest przewidziana w art. 45 TFUE.

182 Natomiast zasada swobody przedsiębiorczości jest uregulowana w art. 49 TFUE.

Trybunał orzekł ponadto, że właściwe organy przyjmującego państwa członkowskiego, do których wpłynął taki wniosek, są zobowiązane uznać za prawdziwy dyplom wydany przez organ innego państwa członkowskiego. Jedynie w przypadku powzięcia poważnych wątpliwości, opartych na pewnych konkretnych elementach, których zakres został określony przez Trybunał, organ ten może zwrócić się do organu wydającego o ponowne zbadanie zasadności wydania tego dyplomu, a w razie potrzeby o jego cofnięcie. Gdy organ wydający nie cofnął wspomnianego dyplomu, jedynie w drodze wyjątku, w razie gdyby okoliczności danej sprawy wskazywały w sposób oczywisty na brak prawdziwości danego dyplomu, organ przyjmującego państwa członkowskiego może zakwestionować zasadność wydania wspomnianego dyplomu.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał wyjaśnił, że rozpatrywana sytuacja jest objęta zakresem stosowania dyrektywy 2005/36, ponieważ dany dokument potwierdzający posiadanie kwalifikacji został wydany w innym państwie członkowskim niż przyjmujące państwo członkowskie. Jednakże wydaje się, że zainteresowana nie spełnia przewidzianego w art. 13 ust. 2 dyrektywy 2005/36 wymogu wykonywania zawodu psychoterapeuty przez minimalny okres, o którym mowa w tym przepisie, w związku z czym nie może ona powoływać się na żaden system uznawania kwalifikacji zawodowych ustanowiony przez tę dyrektywę.

Oceniając sytuację A w świetle art. 45 i 49 TFUE, Trybunał przypomniał, że osiągnięcie swobody przepływu osób oznacza, iż państwa członkowskie nie mogą odmówić korzystania ze swobód przyznanych przez te dwa postanowienia własnym obywatelom, którzy uzyskali kwalifikacje zawodowe w innym państwie członkowskim. Ponadto organy państwa członkowskiego, do których wpłynął wniosek o zezwolenie na wykonywanie zawodu regulowanego, są zobowiązane uwzględnić wszystkie dyplomy, świadectwa i inne dokumenty, a także stosowne doświadczenie zainteresowanego, poprzez porównanie, z jednej strony, kwalifikacji potwierdzonych tymi dokumentami i tym doświadczeniem oraz, z drugiej strony, wiedzy i kwalifikacji zawodowych wymaganych w świetle przepisów krajowych. Ponieważ zasada ta jest nierozerwalnie związana z podstawowymi swobodami traktatu FUE, przyjęcie dyrektyw dotyczących wzajemnego uznawania dyplomów, do których należy dyrektywa 2005/36, nie może powodować utrudnienia uznawania dyplomów, świadectw i innych potwierdzających posiadanie kwalifikacji dokumentów w sytuacjach nieobjętych ich zakresem. A zatem w sytuacji, w której nie można powoływać się na żaden z systemów uznawania kwalifikacji zawodowych, ustanowionych w dyrektywie 2005/36, to właśnie na podstawie art. 45 i art. 49 TFUE przyjmujące państwo członkowskie powinno przestrzegać swoich obowiązków w dziedzinie uznawania kwalifikacji zawodowych.

W drugiej kolejności Trybunał wskazał, że wspomniana powyżej procedura analizy porównawczej różnych tytułów i doświadczenia, powinna pozwolić organom przyjmującego państwa członkowskiego na obiektywne sprawdzenie, czy zagraniczny dyplom poświadcza, że jego posiadacz dysponuje wiedzą i kwalifikacjami, które są co najmniej równoważne, jeśli nie identyczne, z tymi, które potwierdza dyplom krajowy. Wspomniana ocena równoważności zagranicznego dyplomu musi zostać dokonana wyłącznie z uwzględnieniem poziomu wiedzy i kwalifikacji, których posiadanie dyplom ten, w świetle charakteru i czasu trwania studiów i związanego z nim szkolenia praktycznego, pozwala domniemywać u właściciela dyplomu. Ponieważ porównanie to zakłada wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi do wydawanych przez nie dokumentów, organ przyjmującego państwa członkowskiego jest co do zasady zobowiązany uznać za prawdziwy dyplom wydany przez organ innego państwa członkowskiego. Jedynie w przypadku gdy organ ten ma poważne wątpliwości, oparte na elementach składających się na spójny łańcuch poszlak pozwalających sądzić, że dyplom, na który powołuje się wnioskodawca, nie odzwierciedla poziomu wiedzy i kwalifikacji, których nabycie przez jego posiadacza można domniemywać na podstawie tego dyplomu, organ ten może zwrócić się do organu wydającego o ponowne zbadanie w świetle tych elementów zasadności wydania wspomnianego dyplomu, przy czym ten ostatni organ powinien w razie potrzeby go cofnąć. Wśród wspomnianych konkretnych elementów mogą znajdować się w szczególności informacje przekazywane przez osoby inne niż organizatorzy danego kształcenia. Gdy organ wydający ponownie zbadał, zasadność wydania tego dyplomu, w świetle tych elementów, nie cofając go, jedynie w drodze

wyjątku, w razie gdyby okoliczności sprawy wskazywały w sposób oczywisty na brak prawdziwości danego dyplomu, organ przyjmującego państwa członkowskiego może zakwestionować zasadność wydania tego dyplomu.

2. Swoboda przedsiębiorczości[183]

Wyrok z dnia 7 września 2022 r. (wielka izba), Cilevičs i in. (C-391/20, EU:C:2022:638)

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 49 TFUE – Swoboda przedsiębiorczości – Ograniczenie – Względy uzasadniające – Organizacja systemu edukacji – Placówki szkolnictwa wyższego – Obowiązek prowadzenia programów nauczania w języku urzędowym danego państwa członkowskiego – Artykuł 4 ust. 2 TUE – Tożsamość narodowa państwa członkowskiego – Ochrona i wspieranie języka urzędowego danego państwa członkowskiego – Zasada proporcjonalności

Dwudziestu członków Latvijas Republikas Saeima (parlamentu, Łotwa) złożyło do Latvijas Republikas Satversmes tiesa (trybunału konstytucyjnego, Łotwa) skargę w celu zbadania zgodności z konstytucją niektórych przepisów łotewskiej ustawy o placówkach szkolnictwa wyższego.

Ustawa ta, zmieniona w 2018 r., ma na celu wspieranie języka urzędowego Republiki Łotewskiej, zobowiązując placówki szkolnictwa wyższego do prowadzenia swoich programów nauczania w tym języku. Jednakże wspomniana ustawa przewiduje cztery wyjątki od tego obowiązku. Po pierwsze, programy nauczania na Łotwie dla studentów zagranicznych oraz programy nauczania organizowane w ramach współpracy przewidzianej w programach Unii Europejskiej i umowach międzynarodowych mogą być prowadzone w językach urzędowych Unii Europejskiej. Po drugie, dany program nauczania może być prowadzony w językach urzędowych Unii, lecz może on odpowiadać jedynie nie więcej niż jednej piątej liczby punktów zaliczeniowych. Po trzecie, programy studiów językowych i kulturowych oraz programy związane z nauką języków mogą być prowadzone w języku obcym. Po czwarte, wspólne programy nauczania mogą być prowadzone w językach urzędowych Unii Europejskiej.

Ponadto łotewska ustawa o placówkach szkolnictwa wyższego nie ma zastosowania do dwóch placówek prywatnych, które nadal podlegają ustawom szczególnym i mogą w dalszym ciągu oferować programy nauczania w innych językach urzędowych Unii.

W skardze skarżący podnieśli w szczególności, że stwarzając barierę w wejściu na rynek szkolnictwa wyższego oraz uniemożliwiając obywatelom i przedsiębiorstwom z innych państw członkowskich świadczenie usług szkolnictwa wyższego w językach obcych, rzeczona ustawa narusza w szczególności swobodę przedsiębiorczości zagwarantowaną w art. 49 TFUE.

Łotewski trybunał konstytucyjny ma wątpliwości co do tego, czy uregulowanie państwa członkowskiego nakładające w dziedzinie szkolnictwa wyższego, w tym w ramach prywatnych placówek szkolnictwa wyższego, obowiązek używania języka urzędowego tego państwa członkowskiego, przewidując zarazem pewne wyjątki od tego obowiązku, stanowi ograniczenie swobody przedsiębiorczości. W związku z tym sąd ten postanowił zwrócić się do Trybunału

[183] W niniejszej sekcji należy również przywołać wyrok z dnia 16 czerwca 2022 r., ***Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Psychoterapeuci)*** (C-577/20, EU:C:2022:467) Jest on omówiony w sekcji VIII.1. „Swobodny przepływ pracowników".

z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie zgodności ustawy o placówkach szkolnictwa wyższego z prawem Unii.

W swoim wyroku Trybunał, orzekający w składzie wielkiej izby, stwierdził, że art. 49 TFUE nie stoi na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, które co do zasady nakłada na placówki szkolnictwa wyższego obowiązek prowadzenia nauczania wyłącznie w języku urzędowym tego państwa członkowskiego. Takie uregulowanie musi jednak być uzasadnione względami związanymi z ochroną tożsamości narodowej tego państwa członkowskiego, to znaczy musi być konieczne do ochrony prawnie uzasadnionego celu i proporcjonalne.

Ocena Trybunału

Na wstępie Trybunał przypomniał, że zgodnie z art. 6 TFUE Unia ma kompetencje do prowadzenia działań mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań państw członkowskich, w szczególności w dziedzinie edukacji. O ile prawo Unii nie narusza tej kompetencji państw członkowskich po pierwsze, w zakresie treści nauczania i organizacji systemów edukacji, jak również ich różnorodności kulturowej i językowej i po drugie, w zakresie treści i organizacji kształcenia zawodowego, o tyle jednak przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie powinny przestrzegać prawa Unii, w szczególności zaś postanowień dotyczących swobody przedsiębiorczości.

W niniejszym przypadku Trybunał zauważył, że nawet jeśli obywatele innych państw członkowskich mogą wykonywać działalność na Łotwie i prowadzić programy szkolnictwa wyższego, możliwość taka jest co do zasady uwarunkowana obowiązkiem prowadzenia tych programów wyłącznie w języku urzędowym tego państwa członkowskiego. Tymczasem obowiązek taki może czynić dla tych obywateli mniej atrakcyjnym podejmowanie przez nich działalności gospodarczej na Łotwie, a zatem stanowi ograniczenie swobody przedsiębiorczości.

Zgodnie z schematem ustanowionym w swoim orzecznictwie Trybunał zbadał następnie, czy stwierdzone ograniczenie zostało uzasadnione oraz czy przestrzegana była zasada proporcjonalności. Co się tyczy istnienia nadrzędnego względu interesu ogólnego, rozpatrywany obowiązek ma na celu ochronę i wspieranie używania języka urzędowego Republiki Łotewskiej, co stanowi uzasadniony prawnie cel mogący co do zasady uzasadniać ograniczenie swobody przedsiębiorczości. Zgodnie z art. 3 ust. 3 akapit czwarty TUE oraz art. 22 karty praw podstawowych Unia szanuje bowiem różnorodność kulturową i językową. Zgodnie z art. 4 ust. 2 TUE Unia szanuje także tożsamość członkowskich, do której należy również ochrona języka urzędowego danego państwa. Należy uznać znaczenie, jakie dla realizacji takiego celu ma nauczanie.

Jeśli chodzi o proporcjonalność stwierdzonego ograniczenia, to powinno ono, po pierwsze, być odpowiednie dla zagwarantowania realizacji uzasadnionego prawnie celu, któremu służy sporne uregulowanie. W tym kontekście uregulowanie to może zapewnić realizację tego celu jedynie w wypadku, gdy rzeczywiście zmierza ono do jego osiągnięcia w sposób spójny i systematyczny. Z uwagi na to że, wyjątki od omawianego obowiązku, w szczególności w odniesieniu do dwóch placówek szkolnictwa wyższego, których działalność podlega przepisom ustaw szczególnych, mają ograniczony zakres, nie stoją one na przeszkodzie realizacji tego celu. Umożliwiając niektórym instytucjom szkolnictwa wyższego skorzystanie z systemu odstępstw, wpisują się one w logikę szczególnej międzynarodowej współpracy między uniwersytetami i nie mogą zatem pozbawiać spójności rozpatrywanego uregulowania.

Po drugie, wspomniane przepisy nie wykraczają poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia zamierzonego celu. Państwa członkowskie mogą zatem ustanowić co do zasady obowiązek używania ich języka urzędowego w ramach programów szkolnictwa wyższego, o ile w odniesieniu do takiego obowiązku istniałyby wyjątki, zapewniające możliwość używania w ramach studiów uniwersyteckich języka innego niż urzędowy. W niniejszym przypadku wyjątki takie, aby nie wykraczać poza to, co jest niezbędne w tym celu, powinny umożliwiać używanie innego języka niż język łotewski przynajmniej w odniesieniu do programów prowadzonych w ramach współpracy europejskiej lub międzynarodowej oraz związanych z kulturą i językami innymi niż łotewski.

IX. Kontrole graniczne, azyl i imigracja

1. Polityka azylowa

Wyrok z dnia 1 sierpnia 2022 r. (wielka izba), Bundesrepublik Deutschland (Dziecko uchodźców urodzone poza państwem przyjmującym) (C-720/20, EU:C:2022:603)

Odesłanie prejudycjalne – Wspólna polityka w dziedzinie azylu – Kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej – Rozporządzenie (UE) nr 604/2013 (Dublin III) – Wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej złożony przez małoletniego w państwie członkowskim jego urodzenia – Rodzice tego małoletniego, którzy wcześniej uzyskali status uchodźcy w innym państwie członkowskim – Artykuł 3 ust. 2 – Artykuł 9 – Artykuł 20 ust. 3 – Dyrektywa 2013/32/UE – Artykuł 33 ust. 2 lit. a) – Dopuszczalność wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i odpowiedzialność za jego rozpatrzenie

Skarżąca, obywatelka Federacji Rosyjskiej, urodziła się w Niemczech w 2015 r. W marcu 2012 r. jej rodzice i pięcioro rodzeństwa, będących również obywatelami rosyjskimi, uzyskali status uchodźcy w Polsce. W grudniu 2012 r. opuścili Polskę, udając się do Niemiec, gdzie złożyli wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej. Rzeczpospolita Polska odmówiła nadania dalszego biegu wnioskowi organów niemieckich o wtórne przejęcie tych osób z tego powodu, że osobom tym przyznano już ochronę międzynarodową na jej terytorium. W konsekwencji organy niemieckie odrzuciły wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej jako niedopuszczalne ze względu na status uchodźcy, który osoby te uzyskały już w Polsce. Rodzina skarżącej nadal przebywała jednak na terytorium Niemiec.

W marcu 2018 r. skarżąca złożyła do władz niemieckich wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. Wniosek ten został odrzucony jako niedopuszczalny, w szczególności na podstawie rozporządzenia Dublin III[184].

Sąd odsyłający, do którego wniesiono skargę na tę ostatnią decyzję o odrzuceniu wniosku, ma wątpliwości co do tego, czy Republika Federalna Niemiec jest państwem członkowskim odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosku skarżącej, a jeśli tak, to czy to państwo członkowskie jest uprawnione do odrzucenia tego wniosku jako niedopuszczalnego na mocy dyrektywy „w sprawie procedur”[185].

W szczególności sąd ten zastanawia się nad zastosowaniem do sytuacji skarżącej w drodze analogii niektórych przepisów rozporządzenia Dublin III i dyrektywy „w sprawie procedur”. W tym względzie sąd odsyłający dąży do ustalenia, po pierwsze, czy – w celu zapobiegania wtórnym przepływom osób ubiegających się o ochronę międzynarodową – art. 20 ust. 3 rozporządzenia Dublin III, dotyczący w szczególności sytuacji dzieci urodzonych po przybyciu osoby ubiegającej się o ochronę

---

184 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz.U. 2013, L 180, s. 31, zwane dalej „rozporządzeniem Dublin III”).

185 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, zwana dalej „dyrektywą »w sprawie procedur«”).

międzynarodową[186], ma zastosowanie do wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego przez małoletniego w państwie członkowskim jego urodzenia, jeżeli jego rodzicom przyznano już ochronę międzynarodową w innym państwie członkowskim. Po drugie, sąd ten zmierza do ustalenia, czy art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy „w sprawie procedur"[187] ma zastosowanie do małoletniego, którego rodzicom przyznano ochronę międzynarodową w innym państwie członkowskim, jednak on sam jej nie uzyskał.

Trybunał, orzekający w składzie wielkiej izby, udzielił na te pytania odpowiedzi przeczącej. W swoim wyroku Trybunał wyjaśnił zakres rozporządzenia Dublin III i dyrektywy „w sprawie procedur" w kontekście wtórnych przepływów rodzin, którym przyznano już ochronę międzynarodową w jednym państwie członkowskim, do innego państwa członkowskiego, w którym urodziło się kolejne dziecko.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał zauważył, że art. 20 ust. 3 rozporządzenia Dublin III nie znajduje zastosowania w drodze analogii do sytuacji, w której małoletni i jego rodzice składają wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej w państwie członkowskim, w którym dziecko to się urodziło, mimo że rodzicom przyznano już ochronę międzynarodową w innym państwie członkowskim. Po pierwsze bowiem, przepis ten zakłada, że członkowie rodziny małoletniego nadal mają status „wnioskodawcy", w związku z czym nie reguluje sytuacji dziecka urodzonego po uzyskaniu przez członków jego rodziny ochrony międzynarodowej w państwie członkowskim innym niż to, w którym dziecko się urodziło i zamieszkuje z rodziną. Po drugie, sytuacja małoletniego, którego członkowie rodziny są osobami ubiegającymi się o ochronę międzynarodową, i sytuacja małoletniego, którego członkowie rodziny są już beneficjentami takiej ochrony, nie są porównywalne w kontekście sytemu ustanowionego przez rozporządzenie Dublin III. Pojęcia „wnioskodawcy"[188] i „beneficjenta ochrony międzynarodowej"[189] odnoszą się bowiem do dwóch rożnych statusów prawnych regulowanych odmiennymi przepisami tego rozporządzenia. W konsekwencji zastosowanie w drodze analogii art. 20 ust. 3 do sytuacji małoletniego, którego członkowie rodziny są już beneficjentami ochrony międzynarodowej, pozbawiłoby zarówno tego małoletniego, jak i państwa członkowskiego, które udzieliło tej ochrony członkom jego rodziny, możliwości zastosowania mechanizmów przewidzianych w tym rozporządzeniu. Skutkowałoby to w szczególności tym, że wobec tego małoletniego mogłaby zostać wydana decyzja o przekazaniu bez wszczęcia wobec niego postępowania w sprawie przejęcia.

Ponadto rozporządzenie Dublin III przewiduje szczególne zasady, w przypadku gdy postępowanie wszczęte wobec członków rodziny wnioskodawcy zostało już zakończone i zezwolono im na pobyt jako beneficjentom ochrony międzynarodowej w państwie członkowskim. W szczególności art. 9 tego rozporządzenia stanowi, że w takiej sytuacji to ostatnie państwo członkowskie jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, pod warunkiem że zainteresowane osoby wyrażą taką wolę na piśmie. Prawdą jest, że warunek ten wyklucza stosowanie art. 9 w braku wyrażenia takiej woli. Sytuacja ta może wystąpić w szczególności w przypadku, gdy wniosek

---

186 Na podstawie tego przepisu do celów postępowania w sprawie przejęcia status małoletniego towarzyszącego osobie ubiegającej się o ochronę międzynarodową i odpowiadającego definicji członka rodziny, jest rozpatrywany nieodłącznie od statusu tego członka jego rodziny przez państwo członkowskie odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej temu członkowi rodziny, nawet jeżeli małoletni sam nie jest wnioskodawcą, o ile najlepiej zabezpiecza to jego interesy. W identyczny sposób traktowane są dzieci urodzone po przyjeździe wnioskodawcy na terytorium państw członkowskich, bez potrzeby wszczęcia nowego postępowania w celu ich przejęcia.

187 Na podstawie tego przepisu państwa członkowskie mogą uznać wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej za niedopuszczalny, jeżeli inne państwo członkowskie udzieliło już ochrony międzynarodowej.

188 W rozumieniu art. 2 lit. c) rozporządzenia Dublin III.

189 W rozumieniu art. 2 lit. f) rozporządzenia Dublin III.

o udzielenie ochrony międzynarodowej dotyczący danego małoletniego został złożony po nielegalnym wtórnym przemieszczeniu się jego rodziny z pierwszego państwa członkowskiego do państwa członkowskiego, w którym wniosek ten został złożony. Niemniej jednak okoliczność ta nie zmienia faktu, że prawodawca Unii przewidział w tym artykule przepis, który dokładnie obejmuje rozpatrywaną sytuację. Jednocześnie, mając na uwadze jasne brzmienie przywołanego art. 9, nie można odstąpić od wymogu wyrażenia woli na piśmie.

W tych okolicznościach w sytuacji, w której zainteresowane osoby nie wyraziły na piśmie woli, aby państwem członkowskim odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosku małoletniego o udzielenie ochrony międzynarodowej było państwo, w którym członkowie jego rodziny uzyskali zezwolenie na pobyt jako beneficjenci ochrony międzynarodowej, ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego należy dokonać na podstawie art. 3 ust. 2 rozporządzenia Dublin III[190].

W drugiej kolejności Trybunał stwierdził, że art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy „w sprawie procedur" nie znajduje zastosowania w drodze analogii do wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w państwie członkowskim przez dziecko, jeżeli to nie jemu samemu, a jego rodzicom przyznano ochronę międzynarodową w innym państwie członkowskim. W tym względzie Trybunał przypomniał, że dyrektywa ta wylicza w sposób wyczerpujący przypadki, w których państwa członkowskie mogą uznać wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej za niedopuszczalny. Dodatkowo przepis przewidujący te podstawy niedopuszczalności ma charakter derogacyjny względem ciążącego na państwach członkowskich obowiązku merytorycznego rozpatrywania wszystkich wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej. Z wyczerpującego i derogacyjnego charakteru tego przepisu wynika, że powinien on podlegać wykładni ścisłej, a zatem nie można go stosować do sytuacji, która nie odpowiada jego brzmieniu. Zakres stosowania ratione personae owego przepisu nie może w konsekwencji rozciągać się na osobę ubiegającą się o ochronę międzynarodową, która sama nie uzyskała takiej ochrony.

Wyrok z dnia 8 listopada 2022 r. (wielka izba), Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Badanie z urzędu środka detencyjnego) (C-704/20 i C-39/21, EU:C:2022:858)

Odesłanie prejudycjalne – Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – Zastosowanie środka detencyjnego wobec obywateli państw trzecich – Prawo podstawowe do wolności – Artykuł 6 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Przesłanki zgodności środka detencyjnego z prawem– Dyrektywa 2008/115/WE – Artykuł 15 – Dyrektywa 2013/33/UE – Artykuł 9 – Rozporządzenie (UE) nr 604/2013 – Artykuł 28 – Kontrola zgodności z prawem zastosowania i utrzymania środka detencyjnego – Badanie z urzędu – Prawo podstawowe do skutecznego środka prawnego przed sądem – Artykuł 47 karty praw podstawowych

B, C i X, trzej obywatele państw trzecich, zostali zatrzymani w Niderlandach w ramach postępowań, odpowiednio, w celu rozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, przekazania do państwa członkowskiego odpowiedzialnego za takie rozpatrzenie oraz powrotu związanego z nielegalnym charakterem pobytu na terytorium niderlandzkim.

---

190 Zgodnie z tym przepisem, w przypadku gdy nie można wyznaczyć państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosku o udzielenie azylu na podstawie kryteriów wymienionych w niniejszym rozporządzeniu, odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosku o udzielenie azylu jest pierwsze państwo członkowskie, w którym wniosek został złożony.

Zainteresowani zaskarżyli do sądu wydane w stosunku do nich decyzje o zastosowaniu lub o utrzymaniu zastosowanego wobec nich środka detencyjnego. Orzekając w pierwszej lub drugiej instancji, sądy odsyłające zastanawiają się nad zakresem kontroli zgodności z prawem rozpatrywanych środków.

Wszelkie środki detencyjne przewidziane w prawie Unii – czyli odpowiednio w dyrektywie w sprawie przyjmowania[191], rozporządzeniu Dublin III[192], dyrektywie w sprawie powrotów[193] – są bowiem w Niderlandach regulowane w prawie postępowania administracyjnego, w którym co do zasady nie zezwolono sądom niderlandzkim na badanie z urzędu czy dany środek detencyjny spełnia przesłankę zgodności z prawem, na której niespełnienie nie powołuje się zainteresowany.

Sądy odsyłające zastanawiają się jednak nad zgodnością takiej sytuacji z prawem Unii, a w szczególności z prawami podstawowymi do wolności i skutecznego środka prawnego przed sądem[194]. W konsekwencji sądy te zwróciły się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w celu ustalenia, czy prawo Unii zobowiązuje je do zbadania z urzędu wszystkich przesłanek zgodności środka detencyjnego z prawem, w tym przesłanek, których naruszenie nie zostało podniesione przez osobę zainteresowaną.

Trybunał w składzie wielkiej izby, orzekł, że na mocy dyrektywy w sprawie powrotów[195], dyrektywy w sprawie przyjmowania[196] i rozporządzenia Dublin III[197] w związku z kartą[198] sprawowana przez organ sądowy kontrola w zakresie spełnienia przesłanek zgodności z prawem środka detencyjnego zastosowanego wobec obywatela państwa trzeciego, wynikających z prawa Unii, musi doprowadzić ten organ do uwzględnienia z urzędu – na podstawie przedstawionych mu akt sprawy, uzupełnionych lub wyjaśnionych w toku prowadzonego przed nim postępowania kontradyktoryjnego – ewentualnego niespełnienia przesłanki zgodności z prawem, które nie zostało podniesione przez osobę zainteresowaną.

Ocena Trybunału

W tym względzie Trybunał wyjaśnił w pierwszej kolejności, że środek detencyjny, który stanowi poważną ingerencję w prawo do wolności, może zostać zarządzony lub przedłużony jedynie z poszanowaniem ogólnych i abstrakcyjnych norm, które określają warunki i szczegółowe zasady jego

---

191 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz.U. 2013, L 180, s. 96, zwana dalej „dyrektywą »w sprawie procedur«").

192 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz.U. 2013, L 180, s. 31, zwane dalej „rozporządzeniem Dublin III").

193 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; sprostowanie Dz.U. 2020, L 67, s. 141, zwana dalej „dyrektywą w sprawie powrotów").

194 Takimi jak przewidziane, w szczególności, w art. 6 i 47 karty praw podstawowych.

195 Artykuł 15 ust. 2 i 3 dyrektywy w sprawie powrotów.

196 Artykuł 9 ust. 3 i 5 dyrektywy w sprawie przyjmowania.

197 Artykuł 28 ust. 4 rozporządzenia Dublin III.

198 Artykuły 6 i 47 karty.

stosowania. Wspomniane zasady przewidziane w aktach prawa Unii[199] z jednej strony i przepisy prawa krajowego wprowadzające je w życie z drugiej strony, stanowią normy, które określają przesłanki zgodności z prawem zastosowania środka detencyjnego, w tym w świetle prawa do wolności. Zgodnie z tymi normami, jeżeli okaże się, że przesłanki zgodności środka detencyjnego z prawem nie zostały lub przestały być spełniane, osoba zainteresowana musi zostać natychmiast zwolniona.

W odniesieniu w drugiej kolejności do prawa obywateli państw trzecich zatrzymanych przez państwo członkowskie do skutecznej ochrony sądowej Trybunał wskazał, że zgodnie z właściwymi przepisami prawa Unii[200] każde państwo członkowskie musi zapewnić, w przypadku gdy zatrzymanie zostało zarządzone przez organ administracyjny, „przyspieszoną" kontrolę sądową, bądź to z urzędu, bądź też na wniosek danej osoby, zgodności takiego zatrzymania z prawem. W odniesieniu do utrzymania środka detencyjnego, wspomniane prawo[201] nakłada obowiązek kontroli lub okresowej kontroli, które powinny mieć miejsce „w rozsądnych odstępach czasu" i dotyczyć kwestii, czy nadal są spełniane przesłanki zgodności z prawem zastosowania środka detencyjnego. W związku z tym, że prawo Unii wymaga bez wyjątku, by kontrola spełnienia przesłanek zgodności z prawem środka detencyjnego miała miejsce „w rozsądnych odstępach czasu", właściwy organ sądowy jest zobowiązany do przeprowadzenia tej kontroli z urzędu, nawet jeśli zainteresowany tego nie zażądał.

Prawodawca Unii nie ograniczył się zatem do ustanowienia wspólnych norm materialnych, lecz ustanowił również wspólne normy proceduralne, mające na celu zapewnienie, aby w każdym państwie członkowskim istniał system umożliwiający właściwemu organowi sądowemu zwolnienie danej osoby, w razie potrzeby po przeprowadzeniu badania z urzędu, z chwilą, gdy okaże się, że zastosowanie w stosunku do niej środka detencyjnego nie jest lub przestało być zgodne z prawem.

Aby taki system ochrony zapewniał w skuteczny sposób przestrzeganie rygorystycznych przesłanek zgodności z prawem, jakie musi spełniać środek detencyjny, właściwy organ sądowy powinien być w stanie orzekać w przedmiocie wszelkich elementów stanu faktycznego i prawnego istotnych dla zweryfikowania tej zgodności z prawem. W tym celu powinien on móc wziąć pod uwagę z jednej strony okoliczności faktyczne i dowody przedstawione przez organ administracyjny, który zarządził pierwotny środek detencyjny, a z drugiej strony okoliczności faktyczne, dowody i uwagi, które ewentualnie zostaną mu przedstawione przez daną osobę. Ponadto musi on być w stanie ustalić każdy inny element istotny dla wydania przezeń orzeczenia, stosując, na podstawie swego prawa krajowego, środki proceduralne, które uzna za konieczne.

Na podstawie tych elementów wspomniany organ powinien, w stosownym przypadku, uwzględnić naruszenie przesłanki zgodności z prawem wynikającej z prawa Unii, nawet jeśli brak spełnienia tych przesłanek nie został podniesiony przez daną osobę. Obowiązek ten pozostaje bez uszczerbku dla obowiązku polegającego na wezwaniu każdej ze stron do wypowiedzenia się w przedmiocie tej przesłanki, zgodnie z zasadą kontradyktoryjności.

---

199 Zobacz art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 akapit drugi, art. 15 ust. 4, 5 i 6 dyrektywy w sprawie powrotów, art. 8 ust. 2 i 3 i art. 9 ust. 1, 2 i 4 dyrektywy w sprawie przyjmowania, jak również art. 28 ust. 2, 3 i 4 rozporządzenia Dublin III.

200 Zobacz art. 15 ust. 2 akapit trzeci dyrektywy w sprawie powrotów i art. 9 ust. 3 dyrektywy w sprawie przyjmowania, który ma również zastosowanie na podstawie art. 28 ust. 4 rozporządzenia Dublin III w ramach procedur przekazania regulowanych przez to rozporządzenie.

201 Artykuł 15 ust. 3 dyrektywy w sprawie powrotów i art. 9 ust. 5 dyrektywy w sprawie przyjmowania, który ma również zastosowanie na podstawie art. 28 ust. 4 rozporządzenia Dublin III w ramach procedur przekazania objętych tym rozporządzeniem.

2. Kontrole graniczne

Wyrok z dnia 26 kwietnia 2022 r. (wielka izba), Landespolizeidirektion Steiermark (Maksymalny okres kontroli granicznej na granicach wewnętrznych) (C-368/20 i C-369/20, EU:C:2022:298)

Odesłanie prejudycjalne – Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – Swobodny przepływ osób – Rozporządzenie (UE) 2016/399 – Kodeks graniczny Schengen – Artykuł 25 ust. 4 – Tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych na maksymalny łączny okres do sześciu miesięcy – Uregulowanie krajowe przewidujące kilka następujących po sobie okresów kontroli prowadzących do przekroczenia tego okresu – Brak zgodności takiego uregulowania z art. 25 ust. 4 kodeksu granicznego Schengen, w przypadku gdy kolejne okresy opierają się na tym samym zagrożeniu lub tych samych zagrożeniach – Uregulowanie krajowe zobowiązujące, pod groźbą kary, do okazania paszportu lub dowodu tożsamości podczas kontroli na granicy wewnętrznej – Brak zgodności takiego obowiązku z art. 25 ust. 4 kodeksu granicznego Schengen, jeżeli kontrola sama w sobie jest sprzeczna z tym przepisem

Od września 2015 r. do listopada 2021 r. Republika Austrii wielokrotnie przywracała kontrolę graniczną na granicach z Węgrami i ze Słowenią. By uzasadnić przywrócenie tej kontroli granicznej wspomniane państwo członkowskie opierało się na różnych przepisach kodeksu granicznego Schengen[202]. W szczególności, począwszy od dnia 11 listopada 2017 r., oparło się ono na art. 25 tego kodeksu, zatytułowanym „Ogólne ramy tymczasowego przywracania kontroli granicznej na granicach wewnętrznych", który przewiduje możliwość przywrócenia przez państwo członkowskie kontroli granicznej na swoich granicach wewnętrznych w wypadku zaistnienia poważnego zagrożenia jego porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego oraz ustala maksymalne okresy, na które taka kontrola może zostać przywrócona.

W sierpniu 2019 r. NW, przyjeżdżający ze Słowenii, został poddany odprawie granicznej na przejściu granicznym w Spielfeld (Austria). Ponieważ odmówił on okazania paszportu, został uznany za winnego przekroczenia granicy austriackiej bez ważnego dokumentu podróży oraz ukarany grzywną. W listopadzie 2019 r., na tym samym przejściu granicznym, został on poddany kolejnej odprawie granicznej. Przed sądem odsyłającym zakwestionował on ważność obu tych odpraw.

Sąd odsyłający zastanawia się nad zgodnością z prawem Unii odpraw, którym poddano NW, a także wymierzonej mu kary. Obie zakwestionowane kontrole miały bowiem miejsce w chwili, gdy czas przywrócenia przez Austrię kontroli granicznej na granicy ze Słowenią przekroczył już - w wyniku skumulowanego stosowania kolejnych okresów kontroli – maksymalny łączny okres sześciu miesięcy przewidziany w art. 25 kodeksu granicznego Schengen.

Trybunał w składzie wielkiej izby orzekł w wyroku, że kodeks graniczny Schengen stoi na przeszkodzie tymczasowemu przywróceniu przez państwo członkowskie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych w oparciu o poważne zagrożenie jego porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego, jeżeli czas tego przywrócenia przekracza maksymalny łączny okres sześciu miesięcy i nie istnieje nowe zagrożenie, które uzasadniałoby ponowne zastosowanie okresów przewidzianych w tym kodeksie. Ten sam kodeks stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, na mocy którego

---

202 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeksu granicznego Schengen) (Dz.U. 2016, L 77, s. 1), zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. (Dz.U. 2016, L 251, s. 1). Rozporządzenie to zastąpiło rozporządzenie (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.U. 2006, L 105, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2010, L 275, s. 11).

państwo członkowskie zobowiązuje pod groźbą kary osobę, która wjeżdża na terytorium tego państwa członkowskiego przez granicę wewnętrzną, do okazania paszportu lub dowodu tożsamości, jeżeli samo przywrócenie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, w ramach której obowiązek ten został nałożony, jest sprzeczne z tym kodeksem

Ocena Trybunału

Co się tyczy tymczasowego przywrócenia przez państwo członkowskie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych w oparciu o poważne zagrożenie jego porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego[203], Trybunał przypomniał przede wszystkim, że podczas dokonywania wykładni przepisu prawa Unii należy brać pod uwagę nie tylko jego brzmienie, lecz także kontekst, w jakim został on umieszczony, oraz cele regulacji, której część stanowi.

Jeżeli chodzi, przede wszystkim, o brzmienie art. 25 kodeksu granicznego Schengen, Trybunał zauważył, że wyrażenie „nie może przekraczać łącznie sześciu miesięcy" ma na celu wykluczenie jakiejkolwiek możliwości przekroczenia tego okresu.

Następnie, jeśli chodzi o kontekst, w jaki wpisuje się art. 25 tego kodeksu, Trybunał zauważył, po pierwsze, że przepis ten określa w sposób jasny i precyzyjny maksymalne okresy zarówno pierwotnego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, jak i wszelkiego przedłużenia tej kontroli, w tym maksymalny łączny czas stosowania takiej kontroli. Po drugie, przepis ten stanowi wyjątek od zasady, zgodnie z którą granice wewnętrzne mogą być przekraczane w każdym miejscu bez dokonywania odprawy granicznej osób niezależnie od ich obywatelstwa[204]. Ponieważ wyjątki od swobodnego przepływu osób podlegają wykładni ścisłej, przywrócenie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych powinno pozostać wyjątkiem i powinno następować jedynie w ostateczności. Ta ścisła wykładnia przemawia zatem przeciwko takiej interpretacji art. 25 tego kodeksu, zgodnie z którą utrzymywanie się pierwotnie zidentyfikowanego[205] zagrożenia wystarczałoby dla uzasadnienia przywrócenia tej kontroli na dłużej niż maksymalny łączny okres sześciu miesięcy przewidziany w tym przepisie. Taka interpretacja prowadziłaby bowiem do umożliwienia w praktyce tego przywrócenia ze względu na to samo zagrożenie na czas nieokreślony, naruszając w ten sposób samą zasadę braku kontroli na granicach wewnętrznych. Po trzecie, interpretowanie art. 25 kodeksu granicznego Schengen w ten sposób, że w przypadku poważnego zagrożenia państwo członkowskie mogłoby przekroczyć maksymalny łączny okres sześciu miesięcy kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, pozbawiłoby znaczenia dokonane przez prawodawcę Unii rozróżnienie pomiędzy kontrolami na granicach wewnętrznych przywróconymi na podstawie tego właśnie artykułu a kontrolami przywracanymi na podstawie art. 29 tego kodeksu[206], dla których maksymalny łączny okres przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych nie może przekroczyć dwóch lat[207].

---

203 Bardziej konkretnie, Trybunał zbadał art. 25 i 27 kodeksu granicznego Schengen. Artykuł 27 tego kodeksu przewiduje procedurę tymczasowego przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych na podstawie jego art. 25.

204 Zobacz art. 22 kodeksu granicznego Schengen, a także art. 3 ust. 2 TUE i art. 67 ust. 2 TFUE.

205 Nawet jeśli oceniać to zagrożenie w świetle nowych elementów lub ponownej oceny konieczności i proporcjonalności kontroli wprowadzonej w celu stawienia mu czoła.

206 Gdy wyjątkowe okoliczności zagrażają ogólnemu funkcjonowaniu obszaru bez wewnętrznej kontroli granicznej, art. 29 kodeksu przewiduje możliwość przywrócenia przez państwa członkowskie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych na podstawie zaleceń Rady.

207 Trybunał uściślił jednak, że przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych na podstawie art. 29 kodeksu granicznego Schengen na maksymalny okres dwóch lat nie stoi na przeszkodzie przywróceniu przez dane państwo członkowskie,

Wreszcie Trybunał podkreślił, że cel, któremu służy zasada dotycząca maksymalnego łącznego okresu sześciu miesięcy, wpisuje się w ogólny cel pogodzenia zasady swobodnego przepływu z interesem państw członkowskich polegającym na zapewnieniu bezpieczeństwa ich terytoriów. W tym względzie, o ile prawdą jest, że poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego państwa członkowskiego w obszarze bez kontroli na granicach wewnętrznych nie musi być ograniczone w czasie, o tyle prawodawca Unii uznał, iż okres sześciu miesięcy jest wystarczający, aby dane państwo członkowskie przyjęło środki umożliwiające przeciwdziałanie takiemu zagrożeniu, przy jednoczesnym zachowaniu, po upływie tego sześciomiesięcznego okresu, zasady swobodnego przepływu.

W konsekwencji Trybunał uznał, że wspomniany maksymalny łączny okres sześciu miesięcy jest bezwzględnie wiążący, a zatem wszelka kontrola graniczna na granicach wewnętrznych przywrócona na podstawie art. 25 po upływie tego okresu jest niezgodna z kodeksem granicznym Schengen. Taki okres może być jednak zastosowany ponownie – wyłącznie w przypadku, gdy dane państwo członkowskie jest w stanie wykazać istnienie nowego poważnego zagrożenia swojego porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego. W celu dokonania oceny, czy dane zagrożenie jest nowe w stosunku do pierwotnie zidentyfikowanego, należy odnieść się do okoliczności, które spowodowały potrzebę przywrócenia kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, a także do okoliczności i zdarzeń stanowiących poważne zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego danego państwa członkowskiego[208].

Ponadto Trybunał stwierdził, że art. 72 TFUE [209] nie pozwala państwu członkowskiemu na przywrócenie, w celu przeciwdziałania takiemu zagrożeniu, tymczasowych kontroli na granicach wewnętrznych na podstawie art. 25 i 27 kodeksu granicznego Schengen na czas przekraczający maksymalny łączny okres sześciu miesięcy. Mając bowiem na względzie fundamentalne znaczenie swobody przepływu osób wśród celów Unii oraz szczegółowość, z jaką prawodawca Unii uregulował możliwość ingerencji państw członkowskich w tę swobodę poprzez tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, ustanawiając tę zasadę dotyczącą maksymalnego łącznego okresu sześciu miesięcy, prawodawca Unii należycie uwzględnił wykonywanie obowiązków spoczywających na państwach członkowskich w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego.

3. Akcje pomocy humanitarnej na morzu

Wyrok z dnia 1 sierpnia 2022 r. (wielka izba), Sea Watch (C-14/21 i C-15/21, EU:C:2022:604)

Odesłanie prejudycjalne – Działalność poszukiwawczo-ratownicza dotycząca osób znajdujących się w sytuacji zagrożenia lub w niebezpieczeństwie na morzu, prowadzona przez humanitarną organizację

---

w przypadku wystąpienia nowego poważnego zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego, kontroli na podstawie art. 25 tego kodeksu na maksymalny łączny okres sześciu miesięcy, pod warunkiem że spełnione są przesłanki przewidziane w tym ostatnim przepisie.

208 Artykuł 27 ust. 1 lit. a) kodeksu granicznego Schengen.

209 Postanowienie to przewiduje że tytuł V traktatu FUE nie narusza wykonywania przez państwa członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego.

pozarządową (NGO) – System mający zastosowanie do statków – Dyrektywa 2009/16/WE – Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza – Międzynarodowa konwencja o bezpieczeństwie życia na morzu – Kompetencje i uprawnienia przysługujące odpowiednio państwu bandery i państwu portu – Inspekcja i zatrzymanie statków

Sea Watch jest organizacją humanitarną o celu niezarobkowym, z siedzibą w Berlinie (Niemcy). Prowadzi ona działalność poszukiwawczo-ratowniczą osób znajdujących się w sytuacji zagrożenia lub w niebezpieczeństwie na Morzu Śródziemnym za pomocą statków, których jest jednocześnie właścicielem i armatorem. Wśród tych statków znajdują się między innymi się statki zwane *Sea Watch 3* i *Sea Watch 4* (zwane dalej „rozpatrywanymi statkami"), które pływają pod niemiecką banderą i które zostały certyfikowane w Niemczech jako „statki towarowe – wielozadaniowe".

Latem 2020 r., po przeprowadzeniu operacji poszukiwawczo-ratowniczych na wodach międzynarodowych Morza Śródziemnego, a potem przeniesieniu na pokład i zejściu na ląd uratowanych osób w portach Palermo (Włochy) i Porto Empedocle (Włochy), do których to portów władze włoskie skierowały rozpatrywane statki, statki te zostały poddane inspekcji przeprowadzonej przez kapitanaty portów tych dwóch miast, które następnie nakazały ich zatrzymanie. Kapitanaty te uznały bowiem, że rozpatrywane statki były zaangażowane w działalność poszukiwawczo-ratowniczą na morzu, mimo że nie były certyfikowane do prowadzenia tej działalności, i że w związku z tym przyjęły na pokład większą liczbę osób niż ta, na którą miały pozwolenie. Ponadto ujawniły one szereg braków technicznych i operacyjnych, przy czym niektóre z nich uznano za stwarzające wyraźne zagrożenie dla bezpieczeństwa, zdrowia lub środowiska oraz na tyle poważne, że uzasadniały zatrzymanie tych statków.

W następstwie zatrzymania rozpatrywanych statków organizacja Sea Watch wniosła do Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (regionalnego sądu administracyjnego dla Sycylii, Włochy) dwie skargi o stwierdzenie nieważności nakazów zatrzymania oraz protokołów z inspekcji poprzedzających te zakazy. Na poparcie tych skarg organizacja ta podniosła zasadniczo, że kapitanaty, które wprowadziły te środki, przekroczyły przyznane państwu portu uprawnienia wynikające z dyrektywy 2009/16 [210], interpretowanej w świetle właściwych norm prawa międzynarodowego, oraz że przeprowadzone przez nie inspekcje były w rzeczywistości ukrytym środkiem zmierzającym do udaremnienia operacji poszukiwawczo-ratunkowych na morzu, których prowadzeniem zajmuje się ta organizacja.

W tym kontekście regionalny sąd administracyjny dla Sycylii uznał, że w zawisłych przed nim sporach poruszono ważne i bezprecedensowe kwestie dotyczące ram prawnych i systemu prawnego, które mają zastosowanie do statków wykorzystywanych przez humanitarne organizacje pozarządowe w celu systematycznego prowadzenia działalności poszukiwawczo-ratowniczej osób znajdujących się w sytuacji zagrożenia lub w niebezpieczeństwie na morzu (zwanych dalej „prywatnymi statkami pomocy humanitarnej").

W swoim wyroku, wydanym przez wielką izbę, Trybunał dokonał po raz pierwszy wykładni dyrektywy 2009/16 w szczególności w świetle konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza [211] oraz

---

210 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/16/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie kontroli przeprowadzanej przez państwo portu (Dz.U. 2009, L 131, s. 57; sprostowanie Dz.U. 2013, L 32, s. 23), zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2110 (Dz.U. 2017, L 315, s. 61).

211 Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza, sporządzona w Montego Bay dnia 10 grudnia 1982 r. (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1833, 1834 i 1835, s. 3, zwana dalej „konwencją o prawie morza"), weszła w życie w dniu 16 listopada 1994 r. Jej zawarcie zostało zatwierdzone w imieniu Wspólnoty Europejskiej decyzją Rady 98/392/WE z dnia 23 marca 1998 r. (Dz.U. 1998, L 179, s. 1).

konwencji o bezpieczeństwie życia na morzu[212]. Trybunał orzekł, że dyrektywa ta ma również zastosowanie do statków zajmujących się działalnością poszukiwawczo-ratowniczą osób znajdujących się w sytuacji zagrożenia lub w niebezpieczeństwie na morzu oraz że uregulowanie krajowe transponujące wspomnianą dyrektywę nie może ograniczać jej stosowania do statków używanych do celów działalności komercyjnej. Ponadto Trybunał określił zakres i warunki wykonywania uprawnień kontrolnych, z których może korzystać państwo portu, a także uprawnień w zakresie inspekcji i zatrzymania statków.

Ocena Trybunału

Jeżeli chodzi o możliwość stosowania dyrektywy 2009/16, Trybunał orzekł, że dyrektywa ta ma zastosowanie do statków, które będąc zaklasyfikowane i certyfikowane przez państwo bandery jako statki towarowe, są w praktyce wykorzystywane w sposób systematyczny przez organizację humanitarną do celów niekomercyjnej działalności poszukiwawczo-ratowniczej osób znajdujących się w sytuacji zagrożenia lub w niebezpieczeństwie na morzu. Wspomniana dyrektywa ma bowiem z jednej strony zastosowanie do każdego statku morskiego, który pływa pod banderą inną niż bandera państwa portu[213], z wyjątkiem szczególnych kategorii statków, które są wyraźnie wyłączone z jej zakresu stosowania[214]. Należy uznać, że te kategorie, które stanowią tym samym wyjątki, mają charakter wyczerpujący i podlegają ścisłej wykładni. Z tego punktu widzenia okoliczność, że rzeczywista działalność tego statku nie pokrywa się z działalnością, do której został on zaklasyfikowany i certyfikowany w państwie, pod którego banderą pływa, nie wpływa na możliwość stosowania tej dyrektywy, podobnie jak okoliczność, że rzeczywista działalność ma charakter komercyjny lub niekomercyjny. Z drugiej strony dyrektywa 2009/16 ma zastosowanie do takiego statku, gdy znajduje się on mianowicie w porcie lub kotwicowisku w państwie członkowskim, w celu przeprowadzenia bezpośrednich działań w płaszczyźnie statek/port[215].

W świetle tej wykładni Trybunał podkreślił, że dyrektywa 2009/16 stoi na przeszkodzie temu, by uregulowanie krajowe zapewniające transpozycję tej dyrektywy do prawa krajowego ograniczało jej stosowanie wyłącznie do statków używanych do celów działalności komercyjnej. W szczególności przewidziany w niej mechanizm kontroli, inspekcji i zatrzymania powinien mieć zastosowanie do wszystkich statków, które mogą wchodzić w zakres stosowania tej dyrektywy, w tym do prywatnych statków pomocy humanitarnej.

W odniesieniu do warunków wdrożenia mechanizmu kontroli, inspekcji i zatrzymania[216] statków podlegających jurysdykcji państwa członkowskiego portu, a w szczególności prywatnych statków pomocy humanitarnej, Trybunał stwierdził w pierwszej kolejności, że wykładni dyrektywy 2009/16 należy dokonywać z uwzględnieniem konwencji o prawie morza i konwencji o bezpieczeństwie życia na morzu. Wynika z tego w szczególności, że w przypadku gdy kapitan statku pływającego pod banderą państwa będącego stroną konwencji o bezpieczeństwie życia na morzu wykonał obowiązek udzielania pomocy, o którym mowa w konwencji o prawie morza, ani państwo nadbrzeżne, które jest również stroną pierwszej z tych konwencji, ani państwo bandery nie mogą skorzystać z przysługujących im uprawnień w zakresie kontroli przestrzegania zasad bezpieczeństwa na morzu

---

212 Międzynarodowa konwencja o bezpieczeństwie życia na morzu, zawarta w Londynie w dniu 1 listopada 1974 r. (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1185, nr 18961, s. 3, zwana dalej „konwencją o bezpieczeństwie życia na morzu").

213 Artykuł 3 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2009/16.

214 Artykuł 3 ust. 4 dyrektywy 2009/16.

215 Artykuł 3 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2009/16.

216 Artykuły 11–13 i 19 dyrektywy 2009/16.

w celu ustalenia, czy obecność na pokładzie osób, którym została udzielona pomoc, może doprowadzić do tego, że dany statek naruszy którykolwiek z przepisów tej konwencji[217].

W drugiej kolejności Trybunał orzekł, że państwo portu może poddać dodatkowej inspekcji statki, które systematycznie prowadzą działalność poszukiwawczo-ratowniczą i które znajdują się w portach lub na wodach podlegających jurysdykcji tego państwa, po wpłynięciu na te wody i po zakończeniu czynności związanych z przeniesieniem na pokład lub zejściem na ląd osób, którym kapitan tych statków postanowił udzielić pomocy, jeżeli państwo to stwierdzi, na podstawie dokładnych okoliczności prawnych i faktycznych, istnienie poważnych poszlak wskazujących na zagrożenie dla zdrowia, bezpieczeństwa, warunków pracy na pokładzie lub środowiska naturalnego, w świetle właściwych przepisów prawnych, biorąc pod uwagę konkretne warunki eksploatacji tych statków[218]. W przypadku wniesienia skargi, zgodność z tymi wymogami może więc zostać poddana kontroli przez sąd krajowy. W tym względzie Trybunał wskazał elementy, które mogą być wzięte pod uwagę do celów tej kontroli, a mianowicie działalność, do której dany statek jest w praktyce wykorzystywany, ewentualną różnicę pomiędzy tą działalnością a działalnością, do której prowadzenia statek ten został certyfikowany i wyposażony, częstotliwość, z jaką wspomniana działalność jest prowadzona, oraz wyposażenie tego statku w odniesieniu do przewidzianej, ale także faktycznej liczby osób na pokładzie. Trybunał dodał, że tak uregulowana inspekcja danego statku przez państwo portu wpisuje się w ramy przewidziane w konwencji o prawie morza i konwencji o bezpieczeństwie życia na morzu.

W trzeciej kolejności Trybunał stwierdził, że w ramach bardziej szczegółowych inspekcji[219], państwo portu jest uprawnione do uwzględnienia okoliczności, że statki, które zostały zaklasyfikowane i certyfikowane przez państwo bandery jako statki towarowe, są w praktyce wykorzystywane do celów systematycznego prowadzenia działalności poszukiwawczo-ratowniczej osób znajdujących się w sytuacji zagrożenia lub w niebezpieczeństwie na morzu, w kontekście kontroli zmierzającej do oceny, na podstawie dokładnych okoliczności prawnych i faktycznych, istnienia zagrożenia dla ludzi, mienia lub środowiska naturalnego, w świetle odpowiednich wymogów prawa międzynarodowego i prawa Unii, biorąc pod uwagę warunki eksploatacji tych statków. Uzależnienie w ten sposób kontroli, która może być przeprowadzona przez państwo portu, od istnienia wyraźnych powodów do przypuszczeń, że statek lub jego wyposażenie nie odpowiada przepisom, zgodnie z którymi powinien być utrzymywany w taki sposób, aby zapewnić, że pozostaje zdatny do wyjścia w morze bez zagrożenia dla siebie i znajdujących się na nim osób, jest zgodne z normami prawa międzynarodowego regulującymi podział kompetencji między tym państwem a państwem bandery. Natomiast państwo portu nie jest uprawnione do wymagania, aby statki te posiadały świadectwa inne niż wydane przez państwo bandery lub aby spełniały wszystkie wymogi mające zastosowanie do innej klasyfikacji. Podważyłoby to bowiem sposób, w jaki państwo bandery wykonało swoje kompetencje w zakresie przyznania statkom swojej przynależności państwowej, a także ich klasyfikacji i certyfikacji.

W czwartej i ostatniej kolejności Trybunał orzekł, że państwo portu może zatrzymać statek wyłącznie wtedy, gdy braki potwierdzone lub wykryte w wyniku bardziej szczegółowej inspekcji, po pierwsze, stanowią wyraźne zagrożenie dla bezpieczeństwa, zdrowia lub środowiska, a po drugie, oddzielnie lub razem, czynią dany statek niezdatnym do żeglugi morskiej w warunkach zapewniających bezpieczeństwo na morzu. Ponadto państwo to może nakazać określone działania naprawcze w zakresie bezpieczeństwa, zapobiegania zanieczyszczeniom oraz warunków życia i pracy na pokładzie, jeżeli są one uzasadnione, w celu usunięcia stwierdzonych braków. Jednakże takie działania naprawcze muszą być w każdym indywidualnym przypadku odpowiednie, niezbędne i proporcjonalne

---

217 Artykuł IV lit. b) konwencji o bezpieczeństwie życia na morzu.

218 Artykuł 11 lit. b) dyrektywy 2009/16 w związku z częścią II załącznika I do tej dyrektywy.

219 Artykuł 13 dyrektywy 2009/16.

do tego celu. Ponadto ich przyjęcie i wykonanie przez państwo portu powinno być przedmiotem współpracy z państwem bandery, przy poszanowaniu odpowiednich uprawnień tych dwóch państw, oraz, w przypadku gdy państwo bandery jest również państwem członkowskim, zasady lojalnej współpracy.

X. Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych[220]

1. Europejski nakaz aresztowania

Wyrok z dnia 22 lutego 2022 r. (wielka izba), Openbaar Ministerie (Sąd ustanowiony ustawą w wydającym nakaz państwie członkowskim) (C-562/21 PPU i C-563/21 PPU, EU:C:2022:100)

Odesłanie prejudycjalne – Pilny tryb prejudycjalny – Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych – Europejski nakaz aresztowania – Decyzja ramowa 2002/584/WSiSW – Artykuł 1 ust. 3 – Procedura przekazywania osób między państwami członkowskimi – Warunki wykonania – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 47 akapit drugi – Prawo podstawowe do rzetelnego procesu przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy – Systemowe lub ogólne nieprawidłowości – Dwuetapowe badanie – Kryteria stosowania – Wymóg zbadania przez wykonujący nakaz organ sądowy, w sposób konkretny i dokładny, czy istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że osoba, której dotyczy europejski nakaz aresztowania, w wypadku przekazania byłaby narażona na rzeczywiste ryzyko naruszenia jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy

W kwietniu 2021 r. polskie sądy wydały dwa europejskie nakazy aresztowania (zwane dalej „ENA")[221] przeciwko dwóm polskim obywatelom w celu, odpowiednio, wykonania kary pozbawienia wolności i przeprowadzenia postępowania karnego. Ze względu na to, że zainteresowani znajdują się w Niderlandach i nie wyrazili zgody na ich przekazanie, do Rechtbank Amsterdam (sądu rejonowego w Amsterdamie, Niderlandy) złożono wnioski o wykonanie tych ENA.

Sąd ten wyraził wątpliwości dotyczące obowiązku uwzględnienia tych wniosków. W tym względzie wskazał on, że od 2017 r. w Polsce istnieją systemowe lub ogólne nieprawidłowości wywierające wpływ na prawo podstawowe do rzetelnego procesu[222], a w szczególności prawo do sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy, które to nieprawidłowości wynikają w szczególności z faktu, że polscy sędziowie są powoływani na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (Polska, zwanej dalej „KRS"). Otóż zgodnie z uchwałą przyjętą w 2020 r. przez Sąd Najwyższy (Polska) KRS nie jest już, od chwili wejścia w życie ustawy wprowadzającej reformę sądownictwa w dniu 17 stycznia 2018 r., organem niezawisłym[223]. W zakresie, w jakim sędziowie powołani na wniosek KRS mogli uczestniczyć postępowaniu karnym prowadzącym do skazania pierwszej z dwóch zainteresowanych osób lub być może będą rozpatrywać sprawę karną drugiej zainteresowanej osoby, sąd odsyłający jest zdania, że istnieje rzeczywiste ryzyko, iż osoby te będą narażone, w wypadku przekazania, na naruszenie ich prawa do sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy.

---

220 W niniejszej sekcji należy również przywołać wyrok z dnia 28 października 2022 r., ***Generalstaatsanwaltschaft München (Ekstradycja i zasada ne bis in idem)*** (C-435/22 PPU, EU:C:2022:852). Jest on omówiony w sekcji III.2. „Zasada ne bis in idem".

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

222 Zagwarantowane w art. 47 akapit drugi karty praw podstawowych.

223 Sąd odsyłający odnosi się również do wyroku z dnia 15 lipca 2021 r., ***Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów)*** (C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 108, 110).

W tych okolicznościach sąd ten zadał Trybunałowi pytanie dotyczące kwestii, czy badanie na dwóch etapach[224], określone przez Trybunał w kontekście przekazania na podstawie ENA, w świetle gwarancji niezawisłości i bezstronności związanych z prawem podstawowym do rzetelnego procesu, ma zastosowanie w sytuacji gdy rozpatrywana jest gwarancja, również związana z tym prawem podstawowym, dotycząca sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy.

Trybunał, orzekający w składzie wielkiej izby i w ramach pilnego trybu prejudycjalnego, udzielił odpowiedzi twierdzącej i uściślił szczegółowe warunki stosowania tego badania.

Ocena Trybunału

Trybunał orzekł, że gdy wykonujący nakaz organ sądowy mający wydać rozstrzygnięcie w przedmiocie przekazania osoby, której dotyczy ENA, dysponuje informacjami wykazującymi istnienie systemowych lub ogólnych nieprawidłowości dotyczących niezawisłości władzy sądowniczej wydającego nakaz państwa członkowskiego, co się tyczy w szczególności procedury powołania członków tej władzy, może on odmówić przekazania, na podstawie decyzji ramowej 2002/584[225], jedynie jeśli stwierdzi, że w szczególnych okolicznościach sprawy istnieją poważne i sprawdzone podstawy do przyjęcia, że prawo podstawowe osoby, której dotyczy nakaz, do rzetelnego procesu przed niezawisłym i bezstronnym sądem, ustanowionym uprzednio na mocy ustawy, zostało naruszone lub że w wypadku przekazania istnieje ryzyko naruszenia tego prawa.

W tym względzie Trybunał uściślił, że prawo do bycia sądzonym przez sąd „ustanowiony ustawą" obejmuje, ze swej natury, proces powołania sędziów. A zatem w ramach pierwszego etapu badania mającego na celu ocenę istnienia rzeczywistego ryzyka naruszenia prawa podstawowego do rzetelnego procesu, w szczególności związanego z naruszeniem wymogu istnienia sądu ustanowionego ustawą, wykonujący nakaz organ sądowy powinien przeprowadzić całościową ocenę opartą na wszelkiej obiektywnej, wiarygodnej, dokładnej i należycie zaktualizowanej informacji dotyczącej funkcjonowania systemu sądownictwa w wydającym nakaz państwie członkowskim, a w szczególności ogólnych ram powoływania sędziów w tym państwie członkowskim. Takie informacje stanowią informacje zawarte w uzasadnionym wniosku skierowanym przez Komisję Europejską do Rady na podstawie art. 7 ust. 1 TUE, wyżej wymieniona uchwała Sądu Najwyższego, a także istotne orzecznictwo Trybunału[226] i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka[227]. Natomiast okoliczność, że dany organ taki jak KRS, uczestniczący w procesie powołania sędziów, składa się

---

224 W ramach pierwszego etapu tego badania wykonujący nakaz organ sądowy powinien ocenić rzeczywiste ryzyko naruszenia praw podstawowych w odniesieniu do ogólnej sytuacji istniejącej w wydającym nakaz państwie członkowskim; w ramach drugiego etapu organ ten powinien zbadać, w sposób konkretny i precyzyjny, czy istnieje rzeczywiste ryzyko naruszenia prawa podstawowego osoby, której dotyczy nakaz, biorąc pod uwagę okoliczności sprawy. Zobacz wyroki: z dnia 25 lipca 2018 r., ***Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa)*** (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586); z dnia 17 grudnia 2020 r., ***Openbaar Ministerie (Niezależność wydającego nakaz organu sądowego)*** (C-354/20 PPU i 412/20 PPU, EU:C:2020:1033).

225 Zobacz podobnie art. 1 ust. 2 i 3 decyzji ramowej 2002/584, zgodnie z którym, po pierwsze, państwa członkowskie wykonują każdy ENA w oparciu o zasadę wzajemnego uznawania i zgodnie z przepisami tej decyzji ramowej i, po drugie, wspomniana decyzja ramowa nie może prowadzić do zmiany obowiązku poszanowania praw podstawowych oraz podstawowych zasad prawa, które określono w art. 6 TUE.

226 Wyroki: z dnia 19 listopada 2019 r., ***A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Sądu Najwyższego)*** (C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982); z dnia 2 marca 2021 r., ***A.B. i in. (Powołanie sędziów Sądu Najwyższego – Odwołanie)*** (C-824/18, EU:C:2021:153); z dnia 15 lipca 2021 r., ***Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów)*** (C-791/19, EU:C:2021:596); a także z dnia 6 października 2021 r., ***W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie)*** (C-487/19, EU:C:2021:798).

227 Wyrok ETPC z dnia 22 lipca 2021 r. w sprawie Reczkowicz przeciwko Polsce CE:ECHR:2021:0722JUD004344719.

w przeważającej mierze z członków władzy ustawodawczej lub wykonawczej lub osób wybranych przez taką władzę, nie może wystarczyć do uzasadnienia odmowy przekazania.

W ramach drugiego etapu wspomnianego badania osoba, której dotyczy ENA, powinna przedstawić konkretne okoliczności wykazujące, że systemowe lub ogólne nieprawidłowości systemu sądownictwa miały konkretny wpływ na sposób rozpatrzenia jej sprawy karnej lub będą mogły, w wypadku przekazania, mieć taki wpływ. Okoliczności te mogą być uzupełnione, w danym wypadku, informacjami przedstawionymi przez wydający nakaz organ sądowy.

W tym względzie, co się tyczy, po pierwsze, ENA wydanego dla celów wykonania kary lub środka karnego polegających na pozbawieniu wolności, wykonujący nakaz organ sądowy powinien uwzględnić okoliczności dotyczące członków składu orzekającego, którzy rozpatrywali sprawę karną, lub wszelką inną okoliczność istotną dla oceny niezawisłości i bezstronności tego składu. Aby odmówić przekazania, nie wystarcza, że jeden lub kilku sędziów, którzy uczestniczyli w tym postępowaniu, zostało powołanych na wniosek organu takiego jak KRS. Osoba, której dotyczy nakaz, powinna ponadto przedstawić informacje dotyczące w szczególności procedury powołania danych sędziów i ich ewentualnego delegowania, na podstawie których to informacji można byłoby stwierdzić, że taki skład orzekający sądu mógł wywrzeć wpływ na jej prawo podstawowe do rzetelnego procesu. Co więcej, należy uwzględnić istnienie ewentualnej możliwości złożenia przez osobę, której dotyczy nakaz, wniosku o wyłączenie członków składu orzekającego ze względów związanych z naruszeniem jej prawa podstawowego do rzetelnego procesu, ewentualne skorzystanie z tej możliwości przez tę osobę oraz skutki takiego wniosku o wyłączenie.

Po drugie, gdy ENA został wydany dla celów przeprowadzenia postępowania karnego, wykonujący nakaz organ sądowy powinien uwzględnić okoliczności dotyczące sytuacji osobistej osoby, której dotyczy nakaz, charakter przestępstwa, w odniesieniu do którego toczy się wobec niej postępowanie karne, kontekst faktyczny, w który wpisuje się ten ENA, lub wszelką inną okoliczność istotną dla oceny niezawisłości i bezstronności składu orzekającego, który prawdopodobnie wyda rozstrzygnięcie w postępowaniu dotyczącym tej osoby. Takie informacje mogą również dotyczyć oświadczeń organów publicznych mogących wywrzeć wpływ na konkretną rozpatrywaną sprawę. Natomiast okoliczność, że osoba, o której przekazanie wniesiono, nie może poznać, przed jej ewentualnym przekazaniem, tożsamości sędziów, którzy będą rozpatrywać ewentualną sprawę karną tej osoby po tym przekazaniu, lub, gdy ich tożsamość jest znana, że ci sędziowie zostali powołani na wniosek organu takiego jak KRS, nie może wystarczyć do odmowy tego przekazania.

Wyrok z dnia 14 lipca 2022 r., Procureur général près la cour d'appel d'Angers (C-168/21, EU:C:2022:558)

Odesłanie prejudycjalne – Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych – Decyzja ramowa 2002/584/WSiSW – Artykuł 2 ust. 4 – Przesłanka podwójnej karalności czynu – Artykuł 4 pkt 1 – Podstawa fakultatywnej odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania – Kontrola sprawowana przez wykonujący nakaz organ sądowy – Czyny, które tylko częściowo wypełniają znamiona przestępstwa w świetle prawa wykonującego nakaz państwa członkowskiego – Artykuły 49 ust. 3 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Zasada proporcjonalności czynów zabronionych i kar

W czerwcu 2016 r. włoskie organy sądowe wydały europejski nakaz aresztowania (ENA) wobec KL w celu wykonania kary pozbawienia wolności w wymiarze 12 lat i sześciu miesięcy. Kara ta obejmuje kumulację czterech kar wymierzonych za cztery przestępstwa, wśród nich przestępstwo kwalifikowane jako „niszczenie mienia i szabrownictwo". Cour d'appel d'Angers (sąd apelacyjny w Angers, Francja) odmówił przekazania KL z tego powodu, że dwa z czynów leżących u podstaw tego ostatniego przestępstwa nie mogły stanowić przestępstwa we Francji. W tym względzie sąd odsyłający rozpatrujący skargę kasacyjną na decyzję o odmowie przekazania wskazał, że znamiona przestępstwa „niszczenie mienia i szabrownictwo" różnią się w obu zainteresowanych państwach członkowskich,

ponieważ w prawie włoskim przestępstwo to dotyczy wielokrotnych, masowych czynów niszczenia i dewastacji, powodujących w szczególności naruszenie spokoju publicznego, natomiast w prawie francuskim czyn zagrożenia spokoju publicznego poprzez masowe niszczenie majątku ruchomego lub nieruchomego nie jest w szczególny sposób spenalizowany.

W związku z tym sąd odsyłający postawił sobie pytanie o spełnienie w niniejszym wypadku przesłanki podwójnej karalności czynu, przewidzianej w decyzji ramowej 2002/584[228], od którego uzależnione jest przekazanie KL. W razie gdyby przesłanka ta nie stanowiła przeszkody w przekazaniu KL, sąd ten uważa, że powstałoby wówczas pytanie, czy w takich okolicznościach należałoby odmówić wykonania ENA w świetle zasady proporcjonalności kar, ustanowionej w art. 49 ust. 3 karty praw podstawowych[229]. W konsekwencji wspomniany sąd zwrócił się z tymi pytaniami do Trybunału.

Trybunał orzekł, że przesłanka podwójnej karalności czynu, przewidziana w decyzji ramowej 2002/584[230], jest spełniona w sytuacji, w której ENA został wydany w celu wykonania kary pozbawienia wolności orzeczonej w związku z czynami stanowiącymi w wydającym nakaz państwie członkowskim jedno przestępstwo wymagające, by czyny te naruszały dobro chronione w tym państwie członkowskim, jeżeli owe czyny stanowią przestępstwo również w świetle prawa wykonującego nakaz państwa członkowskiego, w którym naruszenie tego dobra chronionego prawem nie stanowi znamienia przestępstwa. Ponadto Trybunał stwierdził, że w świetle omawianej przesłanki oraz zasady proporcjonalności kar wykonujący nakaz organ sądowy nie może odmówić wykonania ENA wydanego w celu wykonania kary pozbawienia wolności, jeżeli owa kara została orzeczona w wydającym nakaz państwie członkowskim za popełnienie przez osobę ściganą jednego przestępstwa, na które składa się kilka czynów, z których tylko część stanowi przestępstwo w wykonującym nakaz państwie członkowskim.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności, w odniesieniu do zakresu przesłanki podwójnej karalności czynu Trybunał uściślił najpierw, że w celu ustalenia, czy omawiana przesłanka jest spełniona, niezbędne i wystarczające jest, aby czyny, które doprowadziły do wydania ENA, stanowiły również przestępstwo w świetle prawa wykonującego nakaz państwa członkowskiego. Wobec tego nie wymaga się, aby przestępstwa były identyczne w obydwu rozpatrywanych państwach członkowskich. Z tego wynika, że przy ocenie wspomnianej przesłanki, w celu ustalenia, czy zachodzi podstawa do odmowy wykonania ENA[231], do wykonującego nakaz organu sądowego należy sprawdzenie, czy okoliczności faktyczne przestępstwa, w związku z którym wydano ten ENA, stanowiłyby również, jako takie, przestępstwo w świetle prawa wykonującego nakaz państwa członkowskiego, w sytuacji gdyby wystąpiły one na terytorium tego ostatniego państwa.

Następnie Trybunał stwierdził, że jako wyjątek od zasady, zgodnie z którą ENA musi zostać wykonany, podstawę fakultatywnej odmowy wykonania ENA, jaką stanowi przesłanka podwójnej karalności

---

228 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"). Przesłanka podwójnej karalności czynu została przewidziana w art. 2 ust. 4 tej decyzji ramowej.

229 Według tej zasady kary nie mogą być nieproporcjonalnie surowe w stosunku do danego czynu zabronionego.

230 Zobacz art. 2 ust. 4 tej decyzji ramowej, przewidujący możliwość uzależnienia przekazania od spełnienia tej przesłanki za przestępstwa inne niż określone w art. 2 ust. 2 oraz zob. art. 4 pkt 1, na mocy którego wykonujący nakaz organ sądowy może odmówić wykonania ENA, jeżeli w jednym z przypadków wymienionych w art. 2 ust. 4 czyn, który stanowi podstawę wydania ENA, nie stanowi przestępstwa w świetle prawa wykonującego nakaz państwa członkowskiego.

231 Zobacz art. 4 pkt 1 decyzji ramowej 2002/584.

czynu, należy interpretować w sposób ścisły a tym samym nie może ona podlegać wykładni prowadzącej do podważenia celu polegającego na ułatwianiu i przyspieszaniu przekazań między organami sądowymi. Jednakże wykładnia, zgodnie z którą przesłanka ta wymagałaby dokładnego pokrywania się znamion przestępstwa zakwalifikowanego w prawie wydającego nakaz państwa członkowskiego ze znamionami przestępstwa zakwalifikowanego w prawie wykonującego nakaz państwa członkowskiego, jak również w odniesieniu do dobra chronionego w przepisach tych dwóch państw członkowskich, podważałaby skuteczność procedury przekazania. Z uwagi bowiem na minimalną harmonizację w dziedzinie prawa karnego na poziomie Unii, takiego doskonałego pokrywania się prawdopodobnie nie będzie w przypadku dużej liczby przestępstw. Wykładnia przedstawiona powyżej znacznie ograniczyłaby zatem sytuacje, w których omawiana przesłanka mogłaby zostać spełniona, zagrażając tym samym celowi realizowanemu przez decyzję ramową 2002/584. Dodatkowo wykładnia taka naruszałaby również cel, jakim jest niedopuszczenie do sytuacji, w której osoba ścigana znajdująca się na terytorium innego państwa członkowskiego niż państwo, w którym popełniła przestępstwo, pozostałaby bezkarna.

W drugiej kolejności Trybunał zauważył najpierw, że o ile podstawa odmowy wykonania odnosząca się do przesłanki podwójnej karalności czynu nie zostanie rozszerzona na tę część czynów, która stanowi przestępstwo zgodnie z prawem wykonującego nakaz państwa członkowskiego i która w związku z tym nie wchodzi w zakres stosowania tej podstawy, okoliczność, że tylko część czynów stanowiących przestępstwo w wydającym nakaz państwie członkowskim stanowi również przestępstwo w świetle prawa wykonującego nakaz państwa członkowskiego, nie może zezwolić wykonującemu nakaz organowi sądowemu na odmowę wykonania ENA. Decyzja ramowa 2002/584[232] nie ustanawia przesłanki dotyczącej tego, czy dana osoba nie jest skazana w wydającym nakaz państwie członkowskim za tę część czynów, która nie stanowi przestępstwa w wykonującym nakaz państwie członkowskim. Tymczasem wykonanie ENA można uzależnić wyłącznie od jednej z przesłanek wyczerpująco określonych w tej decyzji ramowej.

Ponadto Trybunał wskazał, że wykładnia przesłanki podwójnej karalności czynu, zgodnie z którą można byłoby odmówić wykonania ENA na tej podstawie, że część czynów podlegających karze w wydającym nakaz państwie członkowskim nie stanowi przestępstwa w wykonującym nakaz państwie członkowskim, stwarzałaby przeszkody dla skutecznego przekazania danej osoby i prowadziłaby do jej bezkarności w odniesieniu do wszystkich rozpatrywanych czynów. W związku z tym, w takich okolicznościach omawiana przesłanka jest spełniona. Wreszcie Trybunał uściślił, że do wykonującego nakaz organu sądowego – w ramach oceny tej przesłanki – nie należy ocena kary orzeczonej w wydającym nakaz państwie członkowskim w świetle zasady proporcjonalności kar.

2. Prawo do obecności na rozprawie

Wyrok z dnia 19 maja 2022 r., Spetsializirana prokuratura (Proces zbiegłego oskarżonego) (C-569/20, EU:C:2022:401)

Odesłanie prejudycjalne – Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych – Dyrektywa (UE) 2016/343 – Artykuł 8 – Prawo do obecności na rozprawie – Powiadomienie o rozprawie – Niemożność ustalenia miejsca pobytu oskarżonego pomimo starań w rozsądnym zakresie poczynionych przez właściwe organy – Możliwość przeprowadzenia rozprawy i skazania w trybie zaocznym – Artykuł 9 – Prawo do

[232] Zobacz art. 5 decyzji ramowej 2002/584 przewidujący przesłanki, od spełnienia których prawo wykonującego nakaz państwa członkowskiego może uzależnić wykonanie ENA.

wznowienia postępowania lub innego środka prawnego, który umożliwia ponowne rozpoznanie sprawy co do jej istoty

Przeciwko IR wszczęto w Bułgarii postępowanie karne, w którym został on oskarżony o udział w zorganizowanej grupie przestępczej mającej na celu popełnianie przestępstw skarbowych zagrożonych karami pozbawienia wolności. Pierwszy akt oskarżenia został doręczony IR do rąk własnych i wskazał on adres, pod którym można się było z nim skontaktować. W chwili rozpoczynania sądowego etapu postępowania nie można było jednak ustalić miejsca jego pobytu, w związku z czym Spetsializiran nakazatelen sad (wyspecjalizowany sąd karny, Bułgaria, zwany dalej „sądem odsyłającym") nie mógł wezwać go na rozprawę. Wyznaczony przez ten sąd adwokat z urzędu również nie nawiązał kontaktu z oskarżonym. Ponadto, ze względu na wadliwość aktu oskarżenia doręczonego IR akt ten został uznany za nieważny, a postępowanie zostało w konsekwencji umorzone. Po sporządzeniu nowego aktu oskarżenia i podjęciu postępowania IR był ponownie poszukiwany, lecz nie zdołano ustalić jego miejsca pobytu. Sąd odsyłający ostatecznie doszedł do wniosku, że IR zbiegł i w związku z tym sprawa może zostać rozpoznana pod jego nieobecność.

Jednakże, aby zainteresowany został prawidłowo poinformowany o gwarancjach procesowych, które mu przysługują, sąd odsyłający zastanawia się, którą hipotezą przewidzianą w dyrektywie 2016/343[233] jest objęta sytuacja IR, który zbiegł po doręczeniu pierwszego aktu oskarżenia i przed rozpoczęciem sądowego etapu postępowania karnego[234].

Trybunał odpowiedział, że art. 8 i 9 dyrektywy 2016/343 należy interpretować w ten sposób, że w sprawie oskarżonego, którego miejsca pobytu właściwe organy krajowe pomimo poczynionych w rozsądnym zakresie starań nie zdołały ustalić i któremu organy te nie zdołały w związku z tym przekazać informacji dotyczących toczącego się przeciwko niemu procesu, może odbyć się rozprawa oraz – w stosownym wypadku – może on zostać skazany w trybie zaocznym. W takim wypadku co do zasady powinien mieć on możliwość bezpośredniego powołania się po doręczeniu mu wyroku skazującego na przyznane w tej dyrektywie prawo do wznowienia postępowania lub do skorzystania z równoważnego środka prawnego prowadzącego do ponownego rozpatrzenia istoty sprawy w jego obecności. Oskarżonemu można jednak odmówić tego prawa, jeżeli z precyzyjnych i obiektywnych przesłanek wynika, że otrzymał on wystarczające informacje, aby wiedzieć, że w jego sprawie odbędzie się rozprawa, a w drodze rozmyślnych działań i z zamiarem uchylenia się od wymiaru sprawiedliwości uniemożliwił on organom urzędowe powiadomienie go o rozprawie.

---

233 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/343 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie wzmocnienia niektórych aspektów domniemania niewinności i prawa do obecności na rozprawie w postępowaniu karnym (Dz.U. 2016, L 65, s. 1).

234 Dokładniej art. 8 dyrektywy 2016/343 dotyczy prawa do obecności na rozprawie. Zgodnie z ust. 2 tego artykułu państwa członkowskie mogą postanowić, że rozprawa, której wynikiem może być orzeczenie w przedmiocie winy lub niewinności zainteresowanego, może odbyć się pod jego nieobecność, pod warunkiem że powiadomiono go we właściwym czasie o rozprawie i o konsekwencjach niestawiennictwa lub zainteresowany, którego powiadomiono o rozprawie, jest reprezentowany przez obrońcę, którego sam umocował, lub wyznaczonego z urzędu. Zgodnie z art. 8 ust. 4 tej dyrektywy, jeżeli w państwach członkowskich dopuszcza się możliwość odbywania rozpraw pod nieobecność zainteresowanego, lecz nie ma możliwości spełnienia warunków określonych w ust. 2, ponieważ nie można ustalić miejsca jego pobytu mimo podjęcia starań w rozsądnym zakresie, państwa członkowskie mogą jednak postanowić, że orzeczenie może zostać wydane i wykonane. W takim przypadku państwa członkowskie zapewniają, aby z chwilą powiadomienia podejrzanego lub oskarżonego o orzeczeniu, w szczególności z chwilą jego zatrzymania, powiadomiono go także o możliwości zaskarżenia orzeczenia i o prawie do wznowienia postępowania lub do innego środka prawnego, zgodnie z art. 9 tej dyrektywy. Dokładniej, na podstawie tego art. 9 podejrzanym lub oskarżonym powinno przysługiwać prawo do wznowienia postępowania, jeżeli nie byli obecni na rozprawie, a warunki przewidziane w art. 8 ust. 2 tej dyrektywy nie zostały spełnione.

Ocena Trybunału

Trybunał przypomniał przede wszystkim, że art. 8 ust. 4 i art. 9 dyrektywy 2016/343, dotyczące zakresu stosowania i znaczenia prawa do wznowienia postępowania, należy uważać za bezpośrednio skuteczne. Prawo to jest zastrzeżone dla osób, wobec których postępowanie jest prowadzone w trybie zaocznym, podczas gdy warunki przewidziane w art. 8 ust. 2 tej dyrektywy nie są spełnione. Natomiast przewidziana w dyrektywie 2016/343 możliwość, w przypadku gdy spełnione są warunki określone w jej art. 8 ust. 2, przeprowadzenia rozprawy zaocznej i wykonania orzeczenia bez zapewnienia prawa do wznowienia postępowania, opiera się na założeniu, że zainteresowany, będąc należycie poinformowany, dobrowolnie i jednoznacznie zrzekł się prawa do obecności na rozprawie.

Wykładnia ta gwarantuje poszanowanie celu tej dyrektywy, który polega na wzmocnieniu prawa do rzetelnego procesu w postępowaniu karnym, tak aby zwiększyć zaufanie państw członkowskich do systemu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych innych państw członkowskich i aby zapewnić poszanowanie prawa do obrony, zapobiegając jednocześnie temu, by osoba, która – mimo że została powiadomiona o rozprawie – zrezygnowała wyraźnie albo w sposób dorozumiany, lecz jednoznaczny z obecności na rozprawie, mogła po wydaniu wyroku zaocznego domagać się wznowienia postępowania i w ten sposób, poprzez nadużycie prawa, szkodzić skuteczności ścigania oraz prawidłowemu sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości. Jeżeli chodzi o powiadomienie o rozprawie i o skutkach niestawiennictwa, Trybunał uściślił, że to do danego sądu krajowego należy ustalenie, czy względem zainteresowanego wystawiono dokument urzędowy, wymieniający jednoznacznie datę i miejsce rozprawy oraz, w przypadku braku reprezentacji przez umocowanego adwokata, konsekwencje ewentualnego braku stawiennictwa. Do sądu tego należy ponadto ustalenie, czy dokument ten został doręczony we właściwym czasie, tak aby umożliwić zainteresowanemu skuteczne przygotowanie obrony, jeżeli zdecyduje się on wziąć udział w rozprawie.

Jeżeli chodzi, dokładniej, o oskarżonych, którzy zbiegli, Trybunał stwierdził, że dyrektywa 2016/343 stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które wyklucza prawo do wznowienia postępowania z tego tylko powodu, że zainteresowana osoba zbiegła, a władze nie zdołały ustalić miejsca jej pobytu. Tylko wtedy, gdy z precyzyjnych i obiektywnych przesłanek wynika, że dana osoba, będąc urzędowo powiadomiona o tym, że jest oskarżona o popełnienie przestępstwa, a zatem wiedząc, że w jej sprawie odbędzie się rozprawa, rozmyślnie działa w ten sposób, by nie otrzymać urzędowego powiadomienia o dacie i miejscu rozprawy, taką osobę można uznać za osobę, która została powiadomiona o rozprawie i która dobrowolnie i jednoznacznie zrzekła się prawa do obecności na niej. Ta sytuacja jest objęta hipotezą art. 8 ust. 2 dyrektywy 2016/343[235]. Istnienie takich precyzyjnych i obiektywnych przesłanek można stwierdzić na przykład wtedy, gdy dana osoba umyślnie podała nieprawidłowy adres organom krajowym właściwym w sprawach karnych lub nie przebywa już pod podanym adresem. Ponadto, by ustalić, czy zainteresowany został dostatecznie poinformowany, należy zwrócić szczególną uwagę, po pierwsze, na staranność, jaką wykazały się organy publiczne, by powiadomić zainteresowanego, a po drugie, na staranność, jaką wykazał się zainteresowany, by otrzymać wspomniane informacje.

Trybunał uściślił ponadto, że wykładnia ta respektuje prawo do rzetelnego procesu zapisane w art. 47 i 48 karty praw podstawowych i w art. 6 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

---

235 Z zastrzeżeniem jednak szczególnych potrzeb osób wymagających szczególnego traktowania, o których mowa w motywach 42 i 43 dyrektywy 2016/343.

3. Prawo do tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego w postępowaniu karnym

Wyrok z dnia 1 sierpnia 2022 r., TL (Nieobecność tłumacza ustnego i brak tłumaczenia pisemnego) (C-242/22 PPU, EU:C:2022:611)

Odesłanie prejudycjalne – Pilny tryb prejudycjalny – Współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych – Dyrektywa 2010/64/UE – Prawo do tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego – Artykuł 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1 – Pojęcie „istotnego dokumentu" – Dyrektywa 2012/13/UE – Prawo do informacji w postępowaniu karnym – Artykuł 3 ust. 1 lit. d) – Zakres stosowania – Brak transpozycji do prawa krajowego – Bezpośrednia skuteczność – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 47 i art. 48 ust. 2 – Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności – Artykuł 6 – Wyrok skazujący na karę pozbawienia wolności z zawieszeniem wykonania – Uchybienie obowiązkom nałożonym w związku z okresem próby – Brak tłumaczenia istotnego dokumentu oraz nieobecność tłumacza ustnego przy jego sporządzaniu – Zarządzenie wykonania zawieszonej kary – Brak tłumaczenia dokumentów procesowych dotyczących zarządzenia wykonania zawieszonej kary – Konsekwencje dla ważności tego zarządzenia wykonania zawieszonej kary – Uchybienie proceduralne objęte sankcją względnej nieważności

W 2019 r. TL, obywatel Mołdawii nieznający języka portugalskiego, został skazany w Portugalii na karę pozbawienia wolności, której wykonanie zostało warunkowo zawieszone. W chwili wniesienia aktu oskarżenia wobec TL został zastosowany środek przymusu przewidziany w portugalskim kodeksie postępowania karnego w postaci oświadczenia o tożsamości i miejscu pobytu (zwanego dalej „TIR")[236], z którym wiąże się szereg obowiązków, w tym obowiązek informowania właściwych organów o każdej zmianie miejsca pobytu. TL nie otrzymał ani pomocy tłumacza ustnego przy sporządzaniu TIR, ani też tłumaczenia pisemnego tego dokumentu na język, w którym mówi lub który rozumie. Celem wykonania warunków zawieszenia wykonania kary właściwe organy próbowały bezskutecznie skontaktować się z TL pod adresem wskazanym w TIR.

Postanowieniem z dnia 7 stycznia 2021 r. sąd, który skazał TL, wezwał go do stawienia się przed nim w celu złożenia wyjaśnień w przedmiocie naruszenia obowiązków nałożonych w związku z warunkowym zawieszeniem wykonania kary. Doręczeń tego postanowienia w języku portugalskim dokonano na adres wskazany w TIR.

Ponieważ TL nie stawił się w wyznaczonym terminie, sąd ten postanowieniem z dnia 9 czerwca 2021 r. orzekł o uchyleniu zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności. To postanowienie również doręczono w języku portugalskim na adres wskazany w TIR. TL został następnie zatrzymany pod innym adresem i osadzony w zakładzie karnym w celu odbycia kary.

W listopadzie 2021 r. TL wniósł o stwierdzenie nieważności TIR i postanowień dotyczących uchylenia zawieszenia wykonania kary. Podniósł, że z powodu zmiany miejsca pobytu nie można było się z nim skontaktować pod adresem wskazanym w TIR. Twierdził, że nie powiadomił o tej zmianie, ponieważ nie wiedział, że był do tego zobowiązany, gdyż nie korzystał z pomocy tłumacza ustnego podczas sporządzania TIR, a wspomniany dokument nie został mu przetłumaczony na język, w którym mówi lub który rozumie. Ponadto ani postanowienie z dnia 7 stycznia 2021 r., ani postanowienie z dnia 9 czerwca 2021 r. nie zostały przetłumaczone na taki język.

---

236 TIR sporządza się dla każdego podejrzanego. Zawiera on dane na temat miejsca pobytu, miejsca pracy lub innego adresu zamieszkania danej osoby i wskazuje, że osobie tej przedstawiono określone informacje i poinformowano ją o określonych obowiązkach, takich jak obowiązek niezmieniania miejsca pobytu bez podania nowego adresu.

Sąd pierwszej instancji oddalił ten wniosek z uzasadnieniem, że choć wykazano uchybienia proceduralne w zakresie tłumaczenia pisemnego i ustnego, to jednak nie można się już na nie w sposób ważny powołać, ponieważ TL nie podniósł ich w przepisanych terminach[237]. Sąd odsyłający, do którego wniesiono apelację od wspomnianego orzeczenia, powziął wątpliwości co do zgodności owego przepisu procesowego w szczególności z dyrektywami 2010/64[238] i 2012/13[239].

Rozpoznając sprawę w pilnym trybie prejudycjalnym, Trybunał orzekł, że dyrektywy te w świetle praw podstawowych do rzetelnego procesu i poszanowania prawa do obrony[240] oraz zasady skuteczności stoją na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym naruszenie praw do informacji oraz tłumaczenia ustnego i pisemnego określonych w tych dyrektywach powinno zostać podniesione przez osobę, której te prawa przysługują, w określonym terminie prekluzyjnym, jeżeli bieg tego terminu rozpoczyna się, zanim dana osoba zostanie poinformowana w języku, w którym mówi lub który rozumie, po pierwsze, o istnieniu i zakresie przysługującego jej prawa do tłumaczenia ustnego i tłumaczenia pisemnego, a po drugie, o istnieniu i treści danego istotnego dokumentu oraz o wywoływanych przez niego skutkach.

Ocena Trybunału

Trybunał dokonał badania po kątem art. 2 ust. 1[241] i art. 3 ust. 1[242] dyrektywy 2010/64, a także art. 3 ust. 1 lit. d)[243] dyrektywy 2012/13 w świetle art. 47 i art. 48 ust. 2 karty. Owe przepisy konkretyzują podstawowe prawa do rzetelnego procesu i do poszanowania prawa do obrony.

W pierwszej kolejności, nawet przy założeniu, że nie dokonano lub dokonano niepełnej transpozycji tych przepisów do krajowego porządku prawnego, jednostki mogą powoływać się na prawa wynikające z tych przepisów, ponieważ mają one bezpośrednią skuteczność. Określają one bowiem w sposób precyzyjny i bezwarunkowy treść i zakres przysługujących każdemu podejrzanemu lub oskarżonemu praw do tłumaczenia ustnego i do tłumaczenia pisemnego istotnych dokumentów, jak również prawa do informacji o tych prawach.

---

237 Zgodnie z art. 120 Código do Processo Penal (kodeksu postępowania karnego) podstawy nieważności takie jak brak wyznaczenia tłumacza ustnego trzeba podnieść w określonym terminie prekluzyjnym. W przypadku nieważności czynności, w której uczestniczy zainteresowany, nieważność tę należy podnieść przed zakończeniem danej czynności. Zdaniem rządu portugalskiego artykuł ten ma zastosowanie również do powoływania się na uchybienia polegające na naruszeniu prawa do tłumaczenia istotnych dokumentów postępowania karnego.

238 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/64/UE z dnia 20 października 2010 r. w sprawie prawa do tłumaczenia ustnego i pisemnego w postępowaniu karnym (Dz.U. 2010, L 280, s. 1).

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

240 Zagwarantowanych odpowiednio w art. 47 i art. 48 ust. 2 karty praw podstawowych.

241 Przepis ten wymaga od państw członkowskich zapewnienia, aby podejrzanym lub oskarżonym, którzy nie mówią w języku danego postępowania karnego lub go nie rozumieją, zapewniono niezwłocznie tłumaczenie ustne podczas postępowania karnego przed organami śledczymi i sądowymi.

242 Zgodnie z tym przepisem państwa członkowskie powinny zapewnić, aby podejrzanym lub oskarżonym, którzy nie rozumieją języka danego postępowania karnego, zapewniono w rozsądnym terminie tłumaczenie pisemne wszystkich dokumentów istotnych dla zapewnienia ich zdolności do wykonywania ich prawa do obrony oraz do zagwarantowania rzetelności postępowania.

243 Ten przepis wymaga od państw członkowskich zapewnienia, aby osobom podejrzanym lub oskarżonym niezwłocznie udzielono informacji dotyczących prawa do tłumaczenia ustnego i pisemnego, aby umożliwić jego skuteczne wykonywanie.

W drugiej kolejności, gdy chodzi o ewentualne naruszenie tych przepisów w niniejszej sprawie, Trybunał stwierdził, że trzy rozpatrywane czynności procesowe, czyli TIR, postanowienie zobowiązujące do stawiennictwa z dnia 7 stycznia 2021 r. i postanowienie uchylające zawieszenie wykonania orzeczonej kary z dnia 9 czerwca 2021 r., mieszczą się w zakresie stosowania dyrektyw 2010/64 i 2012/13 i stanowią istotne dokumenty, których tłumaczenie pisemne powinno zostać dostarczone. Zasadnicze znaczenie miałoby zwłaszcza przetłumaczenie TIR na język, który TL rozumiał lub w którym mówił, ponieważ naruszenia obowiązków określonych w tym dokumencie doprowadziły pośrednio do uchylenia zawieszenia wykonania orzeczonej wobec niego kary pozbawienia wolności.

W tym względzie zastosowanie omawianych dyrektyw w odniesieniu do czynności procesowej, której treść przesądza o utrzymaniu lub uchyleniu zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności, jest konieczne w świetle celu tych dyrektyw, którym jest zapewnienie przestrzegania prawa do rzetelnego procesu, o którym mowa w art. 47 karty, oraz poszanowania prawa do obrony, zagwarantowanego w art. 48 ust. 2 karty. Te prawa podstawowe zostałyby bowiem naruszone, gdyby osoba, która została skazana na karę pozbawienia wolności z zawieszeniem jej wykonania, nie mogła wiedzieć – z powodu braku tłumaczenia takiego dokumentu braku tłumacza ustnego przy jego sporządzaniu – jakie poniesie konsekwencje w razie naruszenia obowiązków ciążących na niej na podstawie tego dokumentu.

W trzeciej kolejności, jeśli chodzi o skutki naruszenia rozpatrywanych praw, dyrektywy 2010/64 i 2012/13 nie regulują sposobów realizacji praw w nich przewidzianych. Zatem na mocy zasady autonomii proceduralnej sposoby te są kwestią wewnętrznego porządku prawnego państw członkowskich, pod warunkiem że będą zgodne z zasadą równoważności i zasadą skuteczności.

W odniesieniu do zasady skuteczności, sposoby te nie mogą zagrozić celowi, do którego zmierzają wspomniane dyrektywy. Z jednej strony obowiązek informowania osób podejrzanych i oskarżonych o ich prawie do tłumaczenia ustnego i pisemnego ma zasadnicze znaczenie dla skutecznego zagwarantowania tych praw. Wobec braku tej informacji dana osoba nie mogłaby mieć wiedzy o istnieniu i zakresie tych praw ani domagać się ich poszanowania. A zatem wymaganie od osoby, w stosunku do której jest prowadzone postępowanie karne w języku, w którym nie mówi lub którego nie rozumie, aby w określonym terminie prekluzyjnym powołała się na fakt, że nie została poinformowana o przysługującym jej prawie do tłumaczenia ustnego i pisemnego, skutkowałoby pozbawieniem treści prawa do informacji i tym samym podważyłoby prawa tej osoby do rzetelnego procesu oraz do poszanowania prawa do obrony. Taki wniosek jest także słuszny w odniesieniu do prawa do tłumaczenia ustnego i prawa do tłumaczenia pisemnego, gdy zainteresowana osoba nie została poinformowana o istnieniu i zakresie tych praw.

Z drugiej strony, nawet jeśli zainteresowana osoba rzeczywiście otrzymała taką informację w odpowiednim czasie, to dodatkowo musi jeszcze wiedzieć o istnieniu i treści danego istotnego dokumentu, jak również o skutkach wynikających z jego sporządzenia, tak aby była w stanie powołać się na naruszenie swojego prawa do tłumaczenia wspomnianego dokumentu lub prawa do tłumaczenia ustnego w czasie jego sporządzenia.

A zatem zasada skuteczności zostałaby naruszona, gdyby termin, od którego zachowania krajowy przepis proceduralny uzależnia możliwość powołania się na naruszenie praw wynikających z dyrektyw 2010/64 i 2012/13, rozpoczął swój bieg, zanim dana osoba zostanie poinformowana w języku, w którym mówi lub który rozumie, z jednej strony o istnieniu i zakresie swojego prawa do tłumaczenia ustnego i pisemnego, a z drugiej strony o istnieniu i treści danego istotnego dokumentu oraz o skutkach, jakie on wywołuje.

XI. Współpraca sądowa w sprawach cywilnych

1. Rozporządzenie nr 44/2001 w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych

Wyrok z dnia 20 czerwca 2022 r. (wielka izba), London Steam-Ship Owners' Mutual Insurance Association (C-700/20, EU:C:2022:488)

Odesłanie prejudycjalne – Współpraca sądowa w sprawach cywilnych i handlowych – Rozporządzenie (WE) nr 44/2001 – Uznanie orzeczenia wydanego w innym państwie członkowskim – Podstawy odmowy wykonania – Artykuł 34 pkt 3 – Orzeczenie, którego nie da się pogodzić z wcześniejszym orzeczeniem wydanym między tymi samymi stronami w państwie członkowskim, w którym wystąpiono o uznanie – Przesłanki – Poszanowanie przez wcześniejsze orzeczenie powtarzające treść orzeczenia arbitrażowego przepisów i podstawowych celów rozporządzenia (WE) nr 44/2001 – Artykuł 34 pkt 1 – Uznanie oczywiście sprzeczne z porządkiem publicznym państwa członkowskiego, w którym wystąpiono o uznanie – Przesłanki

W następstwie zatonięcia w 2002 r. zbiornikowca Prestige u wybrzeży hiszpańskich, co wyrządziło znaczne szkody w środowisku naturalnym, wszczęto w Hiszpanii postępowanie karne przeciwko między innymi kapitanowi tego statku.

W ramach tego postępowania kilka osób prawnych, w tym państwo hiszpańskie, wytoczyło powództwa cywilne przeciwko kapitanowi i właścicielom Prestige oraz przeciwko London P&I Club, ubezpieczycielowi statku i jego właścicieli. Wszyscy ci pozwani zostali uznani za ponoszących odpowiedzialność cywilną przez sądy hiszpańskie. Postanowieniem egzekucyjnym z dnia 1 marca 2019 r. Audiencia Provincial de A Coruña (sąd okręgowy w La Coruñi, Hiszpania) określił kwoty, jakich każdy z powodów, w tym państwo hiszpańskie, miał prawo żądać od odpowiednich pozwanych.

Po wytoczeniu wspomnianych powództw cywilnych przed sądami hiszpańskimi London P&I Club wszczął zaś ze swej strony postępowanie arbitrażowe w Zjednoczonym Królestwie zmierzające do stwierdzenia, że na podstawie klauzuli arbitrażowej ujętej w umowie ubezpieczenia zawartej z właścicielami Prestige Królestwo Hiszpanii było zobowiązane wystąpić z roszczeniami w ramach owego arbitrażu, a nie w Hiszpanii, i że jako ubezpieczyciel nie może w każdym razie ponosić odpowiedzialności wobec Królestwa Hiszpanii. Umowa ubezpieczenia przewidywała bowiem, że zgodnie z klauzulą „*pay to be paid*" (zapłać, aby uzyskać zapłatę) ubezpieczony musi najpierw wypłacić poszkodowanemu należne odszkodowania, zanim będzie mógł odzyskać ich kwotę od ubezpieczyciela. Sąd polubowny uwzględnił to żądanie, uznając, że do umowy ma zastosowanie prawo angielskie. High Court of Justice[244], do którego London P&I Club wniósł sprawę na podstawie krajowej ustawy o arbitrażu[245], wyraził w dniu 22 października 2013 r. zgodę na wykonanie orzeczenia arbitrażowego na terytorium krajowym i wydał w tym samym dniu wyrok powtarzający treść tego orzeczenia. Apelację wniesioną przez Królestwo Hiszpanii przeciwko temu wyrażeniu zgody oddalono.

---

244 High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Commercial Court) [sąd wyższej instancji (Anglia i Walia), wydział Queen's Bench (izba gospodarcza), Zjednoczone Królestwo] (zwany dalej „High Court of Justice").

245 Arbitration Act 1996 (ustawa o arbitrażu z 1996 r.).

Królestwo Hiszpanii następnie wniosło o uznanie w Zjednoczonym Królestwie na podstawie art. 33 rozporządzenia nr 44/2001[246] postanowienia egzekucyjnego z dnia 1 marca 2019 r. wydanego przez sądu okręgowy w La Coruñi i je uzyskało. London P&I Club wniósł jednak zażalenie na to uznanie do High Court of Justice.

Trybunał, do którego ten ostatni sąd zwrócił się z odesłaniem prejudycjalnym, uściślił w szczególności warunki, na jakich wyrok wydany przez sąd państwa członkowskiego i powtarzający treść orzeczenia arbitrażowego może stanowić orzeczenie w rozumieniu art. 34 pkt 3 rozporządzenia nr 44/2001[247], które może stać na przeszkodzie uznaniu w tym państwie członkowskim orzeczenia wydanego przez sąd w innym państwie członkowskim.

Ocena Trybunału

Trybunał orzekł, że wyrok powtarzający treść orzeczenia arbitrażowego podlega przewidzianemu w rozporządzeniu nr 44/2001[248] wyłączeniu dotyczącemu sądownictwa polubownego i nie może być objęty wzajemnym uznawaniem między państwami członkowskimi i znajdować się w obrocie w przestrzeni sądowej Unii zgodnie z przepisami wspomnianego rozporządzenia.

Niemniej jednak wyrok taki można uznać za orzeczenie w rozumieniu art. 34 pkt 3 tego rozporządzenia, które to orzeczenie może stać na przeszkodzie w państwie członkowskim, w którym zostało wydane, uznaniu orzeczenia wydanego przez sąd w innym państwie członkowskim, jeśli tego ostatniego orzeczenia nie da się pogodzić z tym wyrokiem. Pojęcie „orzeczenia" zostało bowiem w rozporządzeniu nr 44/2001 zdefiniowane szeroko. Ponadto art. 34 pkt 3 tego rozporządzenia zmierza do szczególnego celu, a mianowicie ochrony integralności wewnętrznego porządku prawnego państwa członkowskiego i zagwarantowania, by porządek społeczny nie został zakłócony przez obowiązek uznania pochodzącego z innego państwa członkowskiego orzeczenia, którego nie da się pogodzić z orzeczeniem wydanym między tymi samymi stronami przez jego własne sądy.

Inaczej jest jednak w sytuacji, gdy orzeczenie arbitrażowe, którego treść została powtórzona w owym wyroku, zostało wydane w okolicznościach, które nie pozwoliłyby na wydanie, z poszanowaniem przepisów i podstawowych celów rozporządzenia nr 44/2001, orzeczenia sądowego objętego jego zakresem stosowania.

Ogół tych celów realizowanych przez wspomniane rozporządzenie odzwierciedla się bowiem w zasadach, które leżą u podstaw współpracy sądowej w sprawach cywilnych w Unii, w tym w szczególności w zasadach pewności prawa dla stron postępowania, prawidłowego wymiaru sprawiedliwości, maksymalnego ograniczenia ryzyka równoległych postępowań oraz wzajemnego zaufania do wymiaru sprawiedliwości. Ponadto wzajemne zaufanie do wymiaru sprawiedliwości w ramach Unii, na którym opierają się przewidziane w tym rozporządzeniu normy w dziedzinie uznawania orzeczeń sądowych, nie rozciąga się ani na orzeczenia wydane przez sądy polubowne, ani na orzeczenia sądowe, które powtarzają ich treść.

Trybunał zauważył zaś, że treść orzeczenia arbitrażowego rozpatrywanego w postępowaniu głównym nie mogłaby stanowić przedmiotu orzeczenia sądowego objętego zakresem stosowania

---

246 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i 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).

247 Zgodnie z art. 34 pkt 3 rozporządzenie nr 44/2001 orzeczenia nie uznaje się, jeżeli nie da się go pogodzić z orzeczeniem wydanym między tymi samymi stronami w państwie członkowskim, w którym wystąpiono o uznanie.

248 Artykuł 1 ust. 2 lit. d) rozporządzenia nr 44/2001.

rozporządzenia nr 44/2001 bez naruszenia jego dwóch podstawowych zasad, dotyczących względnej skuteczności klauzuli arbitrażowej umieszczonej w umowie ubezpieczenia i zawisłości sporu.

Co się tyczy względnej skuteczności klauzuli arbitrażowej umieszczonej w umowie ubezpieczenia, klauzula prorogacyjna figurująca w umowie zawartej między ubezpieczycielem a ubezpieczającym nie może być skuteczna wobec osoby, która poniosła szkodę objętą ubezpieczeniem i która zamierza wystąpić bezpośrednio z tytułu odpowiedzialności za czyn niedozwolony lub czyn podobny do czynu niedozwolonego przeciwko ubezpieczycielowi przed sądem właściwym dla miejsca, gdzie nastąpiło zdarzenie wywołujące szkodę, lub przed sądem właściwym dla miejsca, w którym osoba ta ma miejsce zamieszkania lub siedzibę. W konsekwencji sąd inny niż ten, do którego wniesiono już powództwo bezpośrednie, nie powinien uznać się za właściwy na podstawie takiej klauzuli arbitrażowej po to, by zagwarantować cel realizowany przez rozporządzenie nr 44/2001, jakim jest ochrona poszkodowanych wobec danego ubezpieczyciela. Realizacja tego celu byłaby zaś zagrożona, gdyby wyrok powtarzający treść orzeczenia arbitrażowego, w którym sąd polubowny uznał się za właściwy na podstawie takiej klauzuli arbitrażowej, można było uznać za „orzeczenie wydane między tymi samymi stronami w państwie członkowskim, w którym wystąpiono o uznanie" w rozumieniu art. 34 pkt 3 wspomnianego rozporządzenia.

Co się tyczy zawisłości sporu, okoliczności cechujące dwa postępowania główne w Hiszpanii i w Zjednoczonym Królestwie odpowiadają właśnie sytuacji, w której sąd, przed który wytoczono powództwo później, jest zobowiązany z urzędu zawiesić postępowanie do czasu stwierdzenia jurysdykcji sądu, przed który najpierw wytoczono powództwo, a następnie, jeżeli stwierdzona zostanie ta jurysdykcja, stwierdzić brak swojej jurysdykcji na rzecz tego sądu [249]. W chwili wszczęcia postępowania arbitrażowego toczyło się już bowiem postępowanie przed sądami hiszpańskimi. Postępowanie to dotyczyło tych samych stron, w szczególności państwa hiszpańskiego i London P&I Club, a o powództwach cywilnych wytoczonych przed sądy hiszpańskie powiadomiono już wcześniej London P&I Club. Ponadto postępowania te miały ten sam przedmiot i tę samą podstawę, a mianowicie ewentualne poniesienie odpowiedzialności przez London P&I Club wobec państwa hiszpańskiego. Trybunał stwierdził z tego względu, że do sądu, do którego zwrócono się o wydanie wyroku powtarzającego treść orzeczenia sądu polubownego, należy sprawdzenie poszanowania przepisów i podstawowych celów rozporządzenia nr 44/2001, tak aby zapobiec obchodzeniu tych przepisów i celów. Doprowadzenie do zakończenia postępowania arbitrażowego z naruszeniem względnej skuteczności klauzuli arbitrażowej umieszczonej w umowie ubezpieczenia i norm dotyczących zawisłości sporu stanowi takie obchodzenie. Ponieważ sprawdzanie to nie miało miejsca przed odnośnymi sądami Zjednoczonego Królestwa, wyrok powtarzający treść orzeczenia arbitrażowego nie może w sporze w postępowaniu głównym stać na przeszkodzie uznaniu orzeczenia pochodzącego z innego państwa członkowskiego.

Do Trybunału zwrócono się jeszcze z pytaniem, czy – alternatywnie – w okolicznościach takich jak w sprawie głównej przeszkoda dla uznania w Zjednoczonym Królestwie postanowienia egzekucyjnego z dnia 1 marca 2019 r. wydanego przez sądu okręgowy w La Coruñi mogłaby wynikać z art. 34 pkt 1 rozporządzenia nr 44/2001 [250].. Trybunał orzekł, że przepis ten nie pozwala odmówić uznania lub wykonania orzeczenia pochodzącego z innego państwa członkowskiego z powodu sprzeczności z porządkiem publicznym na tej podstawie, że orzeczenie to naruszałoby powagę rzeczy osądzonej przysługującą wyrokowi powtarzającemu treść orzeczenia arbitrażowego. Prawodawca Unii uregulował bowiem w sposób wyczerpujący kwestię powagi rzeczy osądzonej przysługującej wcześniejszemu orzeczeniu za pośrednictwem art. 34 pkt 3 i 4 tego rozporządzenia.

---

249 Zgodnie z art. 27 rozporządzenia nr 44/2001.

250 Zgodnie z tym przepisem orzeczenia nie uznaje się, jeżeli uznanie byłoby oczywiście sprzeczne z porządkiem publicznym państwa członkowskiego, w którym wystąpiono o uznanie.

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

Wyrok z dnia 1 sierpnia 2022 r., M P A (Zwykły pobyt – Państwo trzecie) (C-501/20, EU:C:2022:619)

Odesłanie prejudycjalne – Współpraca sądowa w sprawach cywilnych – Jurysdykcja oraz uznawanie i wykonywanie orzeczeń w sprawach małżeńskich oraz w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej – Rozporządzenie (WE) nr 2201/2003 – Artykuły 3, 6–8 i 14 – Pojęcie „zwykłego pobytu" – Jurysdykcja, uznawanie, wykonywanie orzeczeń oraz współpraca w zakresie zobowiązań alimentacyjnych – Rozporządzenie (WE) nr 4/2009 – Artykuły 3 i 7 – Obywatele dwóch różnych państw członkowskich, zamieszkujący w państwie trzecim jako zatrudnieni przez Unię Europejską pracownicy kontraktowi w delegaturze Unii Europejskiej w tym państwie trzecim – Ustalenie jurysdykcji – Forum necessitatis

W 2015 r. dwoje pracowników kontraktowych Unii, zamieszkałych wcześniej w Gwinei-Bissu, przeprowadziło się wraz z małoletnimi dziećmi do Togo wskutek przydzielenia ich do delegatury Unii Europejskiej w tym państwie trzecim. Ze względu na to, że matka jest obywatelką Hiszpanii, a ojciec obywatelem Portugalii, dzieci – urodzone w Hiszpanii – posiadają podwójne obywatelstwo: hiszpańskie i portugalskie. Od chwili faktyczne separacji małżonków w 2018 r. matka wraz z dziećmi zamieszkuje w mieszkaniu małżonków w Togo, a ojciec mieszka w hotelu w tym samym państwie członkowskim.

W 2019 r. matka wniosła do sądu hiszpańskiego pozew o rozwód połączony między innymi z żądaniami dotyczącymi sposobu sprawowania pieczy nad dziećmi, zasad odpowiedzialności rodzicielskiej oraz zasądzenia renty alimentacyjnej dla tych dzieci. Sąd ten uznał jednak, że nie posiada jurysdykcji terytorialnej, ponieważ małżonkowie nie mieli już zwykłego pobytu w Hiszpanii.

Audiencia Provincial de Barcelona (sąd okręgowy w Barcelonie, Hiszpanii), do którego matka wniosła odwołanie, postanowił zwrócić się do Trybunału z kilkoma pytaniami w celu rozstrzygnięcia – wobec szczególnej sytuacji małżonków i ich dzieci – kwestii jurysdykcji sądów hiszpańskich na podstawie rozporządzeń nr 2201/2003[251] i nr 4/2009[252].

W swoim wyroku Trybunał uściślił elementy istotne dla określenia zwykłego pobytu stron, figurującego we wspomnianych rozporządzeniach jako kryterium jurysdykcji. Doprecyzował także przesłanki stwierdzenia przez sąd odsyłający swojej jurysdykcji do rozpoznania sprawy dotyczącej rozwodu, odpowiedzialności rodzicielskiej i zobowiązań alimentacyjnych, jeżeli żaden z sądów państwa członkowskiego nie jest co do zasady właściwy.

---

251 Rozporządzenie Rady (WE) nr 2201/2003 z dnia 27 listopada 2003 r. dotyczącego 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 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 19, t. 6, s. 243; sprostowania: Dz.U. 2007, L 179, s. 56; Dz.U. 2009, L 70, s. 19; Dz.U. 2009, L 347, s. 32; Dz.U. 2016, L 99, s. 34).

252 Rozporządzenie Rady (WE) nr 4/2009 z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń oraz współpracy w zakresie zobowiązań alimentacyjnych (Dz.U. 2009, L 7, s. 1; sprostowania: Dz.U. 2011, L 131, s. 26; Dz.U. 2013, L 8, s. 19; Dz.U. 2013, L 281, s. 29).

Ocena Trybunału

Pojęcie „zwykłego pobytu" małżonków, figurujące w alternatywnych podstawach jurysdykcji przewidzianych w art. 3 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 2201/2003, powinno być interpretowane w sposób autonomiczny i jednolity. Charakteryzuje się ono nie tylko zamiarem zainteresowanego ustanowienia zwykłego ośrodka swoich interesów życiowych w określonym miejscu, ale również obecnością przejawiającą się wystarczającym stopniem stabilności na terytorium danego państwa członkowskiego. Ta sama definicja pozostaje aktualna dla pojęcia „zwykłego pobytu" w dziedzinie zobowiązań alimentacyjnych w rozumieniu kryteriów jurysdykcji z art. 3 lit. a) i b) rozporządzenia nr 4/2009, gdyż powinno ono być definiowane zgodnie z tymi samymi zasadami i cechować się tymi samymi elementami co w Protokole haskim o prawie właściwym dla zobowiązań alimentacyjnych. Okoliczność, że zainteresowani małżonkowie posiadają status pracowników kontraktowych Unii przydzielonych do jej delegatury w państwie trzecim i twierdzenie, że – jak w niniejszej sprawie – przysługuje im w tym państwie trzecim status dyplomatyczny nie może wpłynąć na wykładnię pojęcia „zwykłego pobytu" w rozumieniu ww. przepisów.

Co do zwykłego pobytu dziecka w rozumieniu art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 2201/2003 w dziedzinie odpowiedzialności rodzicielskiej, to jest to również pojęcie autonomiczne. Wymaga on przynajmniej fizycznej obecności dziecka w danym państwie członkowskim, niemającej w żadnym razie charakteru tymczasowego lub okazjonalnego i wskazującej na pewną integrację ze środowiskiem społecznym i rodzinnym. W tym względzie dla związki wynikające z obywatelstwa matki i zamieszkiwania przez nią przed zawarciem związku małżeńskiego w państwie członkowskim sądu, do którego wniesiono pozew lub wniosek w sprawie odpowiedzialności rodzicielskiej, nie mają znaczenia dla stwierdzenia jurysdykcji tego sądu, natomiast okoliczność, że małoletnie dzieci urodziły się w tym państwie członkowskim i posiadają obywatelstwo tego państwa, jest niewystarczająca.

Taka wykładnia pojęcia „zwykłego pobytu" mogłaby prowadzić do sytuacji, w której, w świetle okoliczności sprawy, żaden sąd państwa członkowskiego nie miałby na podstawie ogólnych przepisów jurysdykcyjnych z rozporządzenia nr 2201/2003 jurysdykcji do rozpoznania pozwu lub wniosku o rozwiązanie małżeństwa lub z zakresu odpowiedzialności rodzicielskiej. W takim wypadku art. 7 i 14 tego rozporządzenia mogłyby upoważniać sąd, do którego się zwrócono, do zastosowania – odpowiednio dla jednej i drugiej materii – przepisów jurysdykcyjnych prawa wewnętrznego, z odmiennym jednak zakresem. W sprawach małżeńskich taka pozostała jurysdykcja państwa członkowskiego, do którego się zwrócono, jest wyłączona, jeżeli pozwany jest obywatelem innego państwa członkowskiego, nie stojąc jednak na przeszkodzie jurysdykcji sądów tego ostatniego państwa członkowskiego na podstawie jego prawa wewnętrznego. Natomiast w dziedzinie odpowiedzialności rodzicielskiej okoliczność, że pozwany jest obywatelem innego państwa członkowskiego nie stanowi przeszkody dla stwierdzenia własnej jurysdykcji przez sąd państwa członkowskiego, w którym wystąpiono na drogę sądową.

Inaczej wygląda sytuacja w sprawach zobowiązań alimentacyjnych, jeżeli ogół stron sporu nie ma zwykłego pobytu w danym państwie członkowskim. W takim wypadku art. 7 rozporządzenia nr 4/2009 ustanawia cztery kumulatywne przesłanki, by sąd państwa członkowskiego mógł wyjątkowo stwierdzić swoją jurysdykcję jako konieczną (forum necessitatis). Po pierwsze sąd, do którego się zwrócono, powinien upewnić się, że żaden inny sąd państwa członkowskiego nie ma jurysdykcji na podstawie art. 3–6 rozporządzenia nr 4/2009. Po drugie sprawa powinna wykazywać ścisły związek z państwem trzecim, co ma miejsce wówczas, gdy wszystkie strony sporu mają w nim zwykły pobyt. Po trzecie przesłanka, zgodnie z którą postępowanie nie może zostać we właściwy sposób wszczęte ani przeprowadzone lub nie jest możliwe przed sądami państwa trzeciego, oznacza, że w świetle okoliczności sprawy dostęp do wymiaru sprawiedliwości w państwie trzecim jest ze względów prawnych lub faktycznych utrudniony, w szczególności przez stosowanie dyskryminacyjnych lub sprzecznych z zasadami rzetelnego procesu wymogów proceduralnych. Wreszcie sprawa powinna mieć wystarczający związek z państwem członkowskim sądu, przed którym wytoczono powództwo; taki związek może wynikać w szczególności z obywatelstwa jednej ze stron.

3. Rozporządzenie 2015/848 w sprawie postępowania upadłościowego

Wyrok z dnia 24 marca 2022 r., Galapagos BidCo. (C-723/20, EU:C:2022:209)

Odesłanie prejudycjalne – Rozporządzenie (UE) 2015/848 – Postępowanie upadłościowe – Artykuł 3 ust. 1 – Jurysdykcja międzynarodowa – Przeniesienie głównego ośrodka podstawowej działalności dłużnika do innego państwa członkowskiego po złożeniu wniosku o wszczęcie głównego postępowania upadłościowego

Galapagos – spółka holdingowa z siedzibą statutową w Luksemburgu – w czerwcu 2019 r. przeniosła główny zarząd do Fareham (Zjednoczone Królestwo). W dniu 22 sierpnia 2019 r. jej dyrektorzy złożyli do brytyjskiego sądu [253] wniosek o wszczęcie postępowania upadłościowego. Następnego dnia wspomniani dyrektorzy zostali zastąpieni przez nowego dyrektora, który ustanowił dla Galapagos biuro w Düsseldorfie (Niemcy) i bezskutecznie próbował doprowadzić do wycofania tego wniosku.

Następnie Galapagos złożyła kolejny wniosek o wszczęcie wobec niej postępowania upadłościowego, tym razem do Amtsgericht Düsseldorf (sądu rejonowego w Düsseldorfie, Niemcy), który to wniosek został uznany za niedopuszczalny ze względu na to, że sąd ten nie miał jurysdykcji międzynarodowej. Do tego samego sądu ponownie wpłynął wniosek o wszczęcie postępowania upadłościowego, złożony tym razem przez dwie inne spółki będące wierzycielami Galapagos. W ramach tego ostatniego wniosku Amtsgericht Düsseldorf wyznaczył tymczasowego syndyka masy upadłości i zarządził środki tymczasowe, uznając, że główny ośrodek podstawowej działalności Galapagos w chwili złożenia tego wniosku znajdował się w Düsseldorfie.

Galapagos BidCo., która jest jednocześnie spółką zależną i wierzycielem Galapagos, wniosła do Landgericht Düsseldorf (sądu krajowego w Düsseldorfie, Niemcy) środek prawny w celu spowodowania uchylenie postanowienia Amtsgericht Düsseldorf ze względu na brak jurysdykcji międzynarodowej sądu niemieckiego. Ponieważ środek ten został oddalony, Galapagos BidCo. wniosła sprawę do Bundesgerichtshof (federalnego trybunału sprawiedliwości, Niemcy), będącego sądem odsyłającym.

Sąd ten wyjaśnił, że rozstrzygniecie skierowanego do niego środka prawnego zależy od wykładni rozporządzenia 2015/848 [254], a w szczególności artykułu tego rozporządzenia dotyczącego zasad jurysdykcji międzynarodowej sądów państw członkowskich w zakresie prowadzenia postępowań upadłościowych[255]. Sąd odsyłający – uściśliwszy, że w dniu w którym zwrócił się od do Trybunału z odesłaniem prejudycjalnym, brytyjski sąd wciąż nie wydał rozstrzygnięcia w przedmiocie pierwszego wniosku – zastanawiał się w szczególności nad zachowaniem wyłącznej jurysdykcji przez sąd państwa członkowskiego, do którego pierwotnie złożono wniosek o wszczęcie głównego postępowania upadłościowego w przypadku przeniesienia głównego ośrodka podstawowej działalności dłużnika do innego państwa członkowskiego po złożeniu tego wniosku, lecz przed wydaniem przez ten sąd rozstrzygnięcia w jego przedmiocie.

---

253 W niniejszej sprawie High Court of Justice (England and Wales), Chancery Division (Business and Property Courts, Insolvency and Companies list) [sąd wyższej instancji (Anglia i Walia), wydział kanclerski (sądy handlowe i własności, rejestr niewypłacalności i spółek), Zjednoczone Królestwo].

254 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/848 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie postępowania upadłościowego (Dz.U. 2015, L 141, s. 19).

255 Artykuł 3 ust. 1 rozporządzenia 2015/848. Przepis ten przewiduje w istocie, że sądy państwa członkowskiego, na którego terytorium znajduje się główny ośrodek podstawowej działalności dłużnika, posiadają jurysdykcję do wszczęcia głównego postępowania upadłościowego.

W swoim wyroku Trybunał dokonał wykładni rozporządzenia 2015/848, zgodnie z którą sąd państwa członkowskiego, do którego wpłynął wniosek o wszczęcie głównego postępowania upadłościowego, zachowuje wyłączną jurysdykcję do wszczęcia takiego postępowania, jeżeli główny ośrodek podstawowej działalności dłużnika zostaje przeniesiony do innego państwa członkowskiego po złożeniu tego wniosku, lecz przed wydaniem przez ten sąd rozstrzygnięcia w jego przedmiocie. W związku z tym i w zakresie, w jakim rozporządzenie ma nadal zastosowanie do pierwszego wniosku, sąd innego państwa członkowskiego, do którego wniesiono następnie wniosek zawierający takie samo żądanie, nie może co do zasady stwierdzić swojej jurysdykcji w celu wszczęcia głównego postępowania upadłościowego, dopóki pierwszy sąd nie wydał rozstrzygnięcia i nie stwierdził braku swojej jurysdykcji.

Ocena Trybunału

Na wstępie Trybunał zauważył, w odniesieniu do jurysdykcji międzynarodowej sądów państw członkowskich w zakresie prowadzenia postępowań upadłościowych, że rozporządzenie 2015/848, mające zastosowanie w niniejszej sprawie w tych samych słowach dąży do realizacji tych samych celów co poprzedzające jej rozporządzenie nr 1346/2000[256]. W rezultacie orzecznictwo Trybunału dotyczące wykładni zasad ustanowionych rozporządzeniem nr 1346/2000 w odniesieniu do jurysdykcji międzynarodowej zachowuje ważność do celów interpretacji odpowiedniego artykułu rozporządzenia 2015/848, którego dotyczy odesłanie prejudycjalne.

Zatem wyłączna jurysdykcja przyznana przez te rozporządzenia sądom państwa członkowskiego, na terytorium którego dłużnik ma główny ośrodek podstawowej działalności, pozostaje w rękach tych sądów, gdy dłużnik ten przenosi główny ośrodek podstawowej działalności na terytorium innego państwa członkowskiego po złożeniu wniosku, ale przed wszczęciem postępowania. Trybunał doszedł do tego wniosku odwołując się do rozważań przedstawionych w jego wcześniejszym orzecznictwie[257].

Następnie Trybunał zbadał skutki zachowania jurysdykcji przez sąd państwa członkowskiego, do którego najpierw złożono wniosek dla jurysdykcji sądów innego państwa członkowskiego w zakresie rozpoznania nowych wniosków o wszczęcie głównego postępowania upadłościowego. Trybunał stwierdził, że z rozporządzenia 2015/848 wynika, iż może zostać wszczęte jedynie postępowanie główne i że postępowanie to wywołuje skutki we wszystkich państwach członkowskich, w których stosuje się to rozporządzenie. Następnie do sądu państwa członkowskiego, do którego wpłynął wniosek o wszczęcie głównego postępowania upadłościowego, należy zbadanie z urzędu, czy posiada jurysdykcję, i w tym celu sprawdzenie, czy główny ośrodek podstawowej działalności dłużnika znajduje się w tym państwie członkowskim. Jeżeli rozstrzygniecie tej kwestii prowadzi do udzielenia odpowiedzi przeczącej, sąd do którego pierwotnie wpłynął wniosek nie powinien wszczynać głównego postępowania upadłościowego. Natomiast jeżeli w rozstrzygnięciu tej kwestii uzna on swą jurysdykcję, orzeczenie o wszczęciu postępowania upadłościowego wydane przez ten sąd – zgodnie z zasadą wzajemnego zaufania – podlega uznaniu we wszystkich pozostałych państwach członkowskich z chwilą, gdy orzeczenie to stanie się skuteczne w państwie wszczęcia postępowania. W związku z tym sądy tych pozostałych państw członkowskich nie mogą co do zasady uznać swojej jurysdykcji do wszczęcia takiego postępowania, dopóki ten pierwszy sąd nie wydał rozstrzygnięcia i nie stwierdził braku swojej jurysdykcji.

Jednakże w sytuacji gdy sądem, do którego najpierw wniesiono wniosek jest sąd brytyjski, i jeżeli po upływie okresu przejściowego przewidzianego w Umowie o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa

---

256 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1346/2000 z dnia 29 maja 2000 r. w sprawie postępowania upadłościowego (Dz.U. 2000, L 160, s. 1) zostało uchylone i zastąpione rozporządzeniem 2015/848.

257 Wyrok z dnia 17 stycznia 2006 r., ***Staubitz-Schreiber*** (C-1/04, EU:C:2006:39).

Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej[258] sąd ten nie wydał rozstrzygnięcia, rozporządzenie 2015/848 nie wymaga już, aby sąd państwa członkowskiego, na którego terytorium znajduje się główny ośrodek podstawowej działalności Galapagos, wstrzymał się od uznania własnej jurysdykcji do celów wszczęcia takiego postępowania.

258 Dz.U. 2020, L 29, s. 7.

XII. Konkurencja[259]

1. Nadużycie pozycji dominującej (art. 102 TFUE)[260]

Wyrok z dnia 12 maja 2022 r., Servizio Elettrico Nazionale i in. (C-377/20, EU:C:2022:379)

Odesłanie prejudycjalne – Konkurencja – Pozycja dominująca – Nadużywanie – Artykuł 102 TFUE – Wpływ praktyki na dobrobyt konsumentów i na strukturę rynku – Stanowiąca nadużycie praktyka wykluczająca – Zdolność wywołania przez daną praktykę skutku w postaci wykluczenia – Korzystanie ze środków innych niż środki wchodzące w zakres konkurencji pozacenowej – Niemożność powielenia praktyki przez równie skutecznego hipotetycznego konkurenta – Istnienie zamiaru antykonkurencyjnego – Otwarcie na konkurencję rynku sprzedaży energii elektrycznej – Przekazywanie szczególnie chronionych informacji handlowych w obrębie grupy spółek w celu zachowania na rynku pozycji dominującej odziedziczonej po monopolu prawnym – Możliwość przypisania spółce dominującej zachowania spółki zależnej

Sprawa wpisuje się w kontekst stopniowej liberalizacji rynku sprzedaży energii elektrycznej we Włoszech.

Choć od dnia 1 lipca 2007 r. wszyscy użytkownicy włoskiej sieci energii elektrycznej, w tym gospodarstwa domowe oraz małe i średnie przedsiębiorstwa, mogą wybrać swojego dostawcę, początkowo dokonano rozróżnienia na klientów uprawnionych do wyboru dostawcy na wolnym rynku i na klientów rynku chronionego, obejmujących osoby fizyczne i małe przedsiębiorstwa, którzy nadal byli objęci systemem regulowanym, czyli servizio di maggior tutela (usługą zwiększonej ochrony), wiążącą się ze szczególną ochroną w zakresie cen. Dopiero później klienci rynku chronionego zostali uprawnieni do udziału w wolnym rynku.

W celu tej liberalizacji rynku spółka ENEL, będąca do tej pory przedsiębiorstwem zintegrowanym pionowo, posiadająca monopol w zakresie wytwarzania energii elektrycznej we Włoszech i prowadząca działalność w zakresie dystrybucji tej energii, została poddana procedurze rozdzielenia działalności dystrybucyjnej i sprzedaży (unbundling). Po zakończeniu tej procedury działalność związana z różnymi etapami procesu dystrybucji została przydzielona różnym spółkom zależnym. I tak spółce E-Distribuzione powierzono usługi dystrybucyjne, spółce Enel Energia powierzono dostawę energii elektrycznej na wolnym rynku, a spółce Servizio Elettrico Nazionale (zwanej dalej „spółką SEN") przydzielono zarządzanie usługą zwiększonej ochrony.

W wyniku dochodzenia przeprowadzonego przez Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), krajowy organ ochrony konkurencji, organ ten wydał w dniu 20 grudnia 2018 r. decyzję, w której stwierdził, że spółki SEN i Enel Energia, działając pod kierownictwem spółki dominującej ENEL, są winne – w odniesieniu do okresu od stycznia 2012 r. do maja 2017 r. – nadużycia pozycji dominującej, z naruszeniem art. 102 TFUE, i w konsekwencji nałożył na nie solidarnie grzywnę w wysokości ponad 93 mln EUR. Zarzucane spółkom zachowanie polegało na stosowaniu strategii wykluczania w celu przeniesienia klientów spółki SEN, zasiedziałego podmiotu zarządzającego rynkiem chronionym, na spółkę Enel Energia, która działa na wolnym rynku, aby złagodzić ryzyko

---

[259] W niniejszej sekcji należy również przywołać wyrok z dnia 22 marca 2022 r., ***Nordzucker i in.*** (C-151/20, EU:C:2022:203). Jest on omówiony w sekcji III.2. „Zasada ne bis in idem".

[260] W niniejszej sekcji należy również przywołać wyrok z dnia 22 marca 2022 r., ***bpost*** (C-117/20, EU:C:2022:202). Jest on omówiony w sekcji III.2. „Zasada ne bis in idem".

masowego odejścia klientów spółki SEN do nowych dostawców w związku z późniejszym otwarciem danego rynku na konkurencję. W tym celu zgodnie z decyzją AGCM spółka SEN w szczególności zwracała się do klientów rynku chronionego o udzielenie zgody na otrzymywanie przez nich ofert handlowych dotyczących wolnego rynku na dyskryminacyjnych zasadach w stosunku do ofert konkurentów grupy ENEL.

Kwota grzywny została obniżona do około 27,5 mln EUR w wykonaniu orzeczeń sądowych wydanych w pierwszej instancji w związku ze skargami wniesionymi przez spółkę ENEL i jej dwie spółki zależne na decyzję AGCM. Consiglio di Stato (rada stanu, Włochy), do której te same spółki wniosły odwołania, zwrócił się do Trybunału z pytaniami dotyczącymi wykładni art. 102 TFUE w zakresie praktyk wykluczających.

W swoim wyroku Trybunał doprecyzował warunki, w jakich zachowanie przedsiębiorstwa można uznać, na podstawie jego skutków antykonkurencyjnych, za stanowiące nadużycie pozycji dominującej, gdy takie zachowanie opiera się na korzystaniu z zasobów lub środków właściwych dla posiadania takiej pozycji w ramach liberalizacji rynku. Przy tej okazji Trybunał określił granice właściwych kryteriów oceny oraz zakres ciężaru dowodu spoczywającego na danym krajowym organie ochrony konkurencji, który wydał decyzję na podstawie art. 102 TFUE.

Ocena Trybunału

Odpowiadając na pytania, które odnoszą się do interesu chronionego art. 102 TFUE, Trybunał uściślił w pierwszej kolejności elementy charakteryzujące nadużywanie pozycji dominującej. W tym celu zauważył, po pierwsze, że dobrobyt konsumentów, zarówno pośrednich, jak i końcowych, należy postrzegać jako stanowiący ostateczny cel uzasadniający interwencję prawa konkurencji, aby ukarać nadużywanie pozycji dominującej na rynku wewnętrznym lub na znacznej części tego rynku. W związku z tym organ ochrony konkurencji czyni zadość ciążącemu na nim ciężarowi dowodu, jeżeli wykaże, że praktyka przedsiębiorstwa zajmującego pozycję dominującą może naruszyć – poprzez korzystanie z zasobów lub ze środków odmiennych od tych, które stosuje się w warunkach normalnej konkurencji – strukturę skutecznej konkurencji, przy czym nie ma potrzeby, by organ ten wykazał, iż owa praktyka może ponadto wyrządzić bezpośrednią szkodę konsumentom. Zainteresowane przedsiębiorstwo dominujące może jednak uniknąć objęcia zakazem ustanowionym w art. 102 TFUE, jeśli wykaże, że skutek w postaci wykluczenia mogący wynikać ze spornej praktyki, jest równoważony przez skutki pozytywne dla konsumentów, a nawet owe pozytywne skutki mogą nad nim przeważyć.

Po drugie, Trybunał przypomniał, że uznanie, iż zachowanie przedsiębiorstwa zajmującego pozycję dominującą ma charakter nadużycia, jest możliwe tylko pod warunkiem wykazania jego zdolności do ograniczenia konkurencji, w niniejszym przypadku – do wywołania zarzucanych skutków w postaci wykluczenia. Natomiast kwalifikacja ta nie wymaga wykazania, że oczekiwany rezultat takiego zachowania mającego na celu wykluczenie jego konkurentów z danego rynku został osiągnięty. W tych okolicznościach przedstawionego przez przedsiębiorstwo zajmujące pozycję dominującą dowodu braku konkretnych skutków w postaci wykluczenia nie można uznać za wystarczający sam w sobie, aby wykluczyć zastosowanie art. 102 TFUE. Natomiast element ten może stanowić wskazówkę co do braku zdolności wywołania przez sporne zachowanie zarzucanych skutków w postaci wykluczenia, pod warunkiem że jest on poparty innymi dowodami mającymi na celu wykazanie tego braku zdolności.

W drugiej kolejności, jeśli chodzi o wątpliwości sądu krajowego co do uwzględnienia ewentualnego zamiaru danego przedsiębiorstwa, Trybunał przypomniał, że istnienie stanowiącej nadużycie praktyki wykluczającej po stronie przedsiębiorstwa zajmującego pozycję dominującą powinno być oceniane na podstawie zdolności wywołania przez tę praktykę skutków antykonkurencyjnych. Wynika stąd, że organ ochrony konkurencji nie jest zobowiązany wykazać zamiaru danego przedsiębiorstwa w postaci wykluczenia jego konkurentów przy użyciu środków lub zasobów innych niż te, które stosuje się w ramach konkurencji pozacenowej. W każdym wypadku Trybunał wyjaśnił, że dowód na istnienie takiego zamiaru stanowi jednak okoliczność faktyczną, którą można uwzględnić przy ustalaniu, czy doszło do nadużycia pozycji dominującej.

W trzeciej kolejności Trybunał przedstawił elementy wykładni, o które zwrócił się sąd krajowy do celów zastosowania art. 102 TFUE, aby wyróżnić wśród stosowanych przez przedsiębiorstwo zajmujące pozycję dominującą praktyk, które opierają się na korzystaniu – zgodnym z prawem poza ramami prawa konkurencji – z zasobów lub środków właściwych dla posiadania takiej pozycji, takie praktyki, które mogłyby uniknąć objęcia zakazem ustanowionym w tym artykule, jeżeli wchodzą w zakres normalnej konkurencji, i takich praktyk, które wręcz przeciwnie należałoby uznać za „stanowiące nadużycie" w rozumieniu tego postanowienia.

W tym względzie Trybunał przypomniał przede wszystkim, że fakt, iż praktyki te mają charakter nadużycia, zakłada, że mają one zdolność wywołania skutków w postaci wykluczenia opisanych w zakwestionowanej decyzji. Przedsiębiorstwa zajmujące pozycję dominującą, niezależnie od przyczyn takiej pozycji, mogą wprawdzie bronić się przed swoimi konkurentami, lecz muszą one jednak czynić to przy użyciu jedynie środków wchodzących w zakres konkurencji „normalnej", czyli opartej na zasługach. Otóż praktyki, której nie może zastosować hipotetyczny równie skuteczny konkurent na rynku właściwym, jako że praktyka ta opiera się na wykorzystywaniu zasobów lub środków właściwych dla posiadania pozycji dominującej, nie można uznać za konkurencję opartą na zasługach (konkurencję niecenową). W tych okolicznościach w sytuacji gdy przedsiębiorstwo traci monopol prawny, który posiadało wcześniej na rynku, w całej fazie liberalizacji tego rynku musi się ono powstrzymywać od stosowania środków, którymi dysponowało z racji swojego dawnego monopolu i które z tego względu nie są dostępne dla jego konkurentów, w celu zachowania pozycji dominującej na nowo zliberalizowanym rynku właściwym w inny sposób niż dzięki własnym zasługom.

Mimo to taka praktyka może jednak uniknąć objęcia zakazem wyrażonym w art. 102 TFUE, jeśli zainteresowane przedsiębiorstwo zajmujące pozycję dominującą udowodni, że praktyka ta była bądź to obiektywnie uzasadniona okolicznościami niezwiązanymi z przedsiębiorstwem i proporcjonalna do tego uzasadnienia, bądź zrównoważona przez korzyści – a nawet korzyści te mogły nad nią przeważyć – pod względem efektywności, z pożytkiem również dla konsumentów.

W czwartej i ostatniej kolejności Trybunał, do którego sąd krajowy zwrócił się o doprecyzowanie przesłanek umożliwiających przypisanie spółce dominującej odpowiedzialności za zachowanie jej spółki zależnej, orzekł, że w sytuacji gdy pozycja dominująca jest wykorzystywana w sposób stanowiący nadużycie przez spółkę lub większą liczbę spółek zależnych należących do jednostki gospodarczej, istnienie tej jednostki wystarcza do uznania, że spółka dominująca jest także odpowiedzialna za to nadużycie. Istnienie takiej jednostki należy domniemywać, jeżeli w momencie zaistnienia okoliczności faktycznych sprawy spółka dominująca posiadała – bezpośrednio lub pośrednio – co najmniej prawie cały kapitał tych spółek zależnych. W takich okolicznościach organ ochrony konkurencji nie jest zobowiązany do przedstawienia jakiegokolwiek dodatkowego dowodu, chyba że spółka dominująca wykaże, że mimo posiadania takiego udziału w kapitale zakładowym, nie była uprawniona do określania zachowań swoich spółek zależnych, gdyż działały one samodzielnie.

2. Pomoc państwa

Wyrok z dnia 25 stycznia 2022 r. (wielka izba), Komisja/European Food i in. (C-638/19 P, EU:C:2022:50)

Odwołanie – 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 Komisji Europejskiej uznająca, że ta wypłata stanowi pomoc państwa niezgodną z rynkiem wewnętrznym i nakazująca jej odzyskanie – Kompetencje Komisji – Stosowanie prawa Unii ratione temporis – Określenie chwili, w której beneficjent uzyskuje prawo do otrzymania pomocy – Artykuł 19 TUE – Artykuły 267 i 344 TFUE – Autonomia prawa Unii

W dniu 29 maja 2002 r. Królestwo Szwecji i Rumunia zawarły dwustronną umowę inwestycyjną w celu promowania i wzajemnej ochrony inwestycji (zwaną dalej „dwustronną umową"), której art. 2 ust. 3 stanowi, że każda z umawiających się stron zapewni w każdym momencie sprawiedliwe i równe traktowanie inwestycji inwestorów drugiej umawiającej się strony. Dwustronna umowa przewiduje ponadto, że spory między inwestorami i państwami będącymi sygnatariuszami są rozstrzygane przez sąd arbitrażowy.

W 2005 r. w ramach negocjacji w sprawie przystąpienia Rumunii do Unii Europejskiej rząd rumuński uchylił system zachęt podatkowych na rzecz niektórych inwestorów w regionach znajdujących się w niekorzystnym położeniu (zwany dalej „systemem zachęt podatkowych").

Uznawszy, że poprzez uchylenie systemu zachęt podatkowych Rumunia naruszyła ciążące na niej zobowiązanie do zapewnienia sprawiedliwego i równego traktowania ich inwestycji, kilku szwedzkich inwestorów wniosło o ustanowienie sądu arbitrażowego w celu uzyskania naprawienia spowodowanej szkody. W orzeczeniu arbitrażowym z dnia 11 grudnia 2013 r. sąd ten zasądził od Rumunii na rzecz wspomnianych inwestorów odszkodowanie w wysokości około 178 mln EUR.

Pomimo szeregu ostrzeżeń Komisji Europejskiej co do konieczności przestrzegania w tej sprawie przepisów i procedur mających zastosowanie w dziedzinie pomocy państwa, władze rumuńskie wypłaciły odszkodowanie przyznane przez sąd arbitrażowy na rzecz szwedzkich inwestorów.

Decyzją z dnia 30 marca 2015 r. (zwaną dalej „sporną decyzją")[261], Komisja uznała wypłatę tego odszkodowania za pomoc państwa niezgodną z rynkiem wewnętrznym, zakazała jej wdrożenia i nakazała odzyskanie już wypłaconych kwot.

Sąd, do którego wpłynęło wiele skarg, stwierdził nieważność tej decyzji[262], uzasadniwszy to w istocie tym, że Komisja zastosowała z mocą wsteczną swe kompetencje do okoliczności faktycznych sprzed przystąpienia Rumunii do Unii w dniu 1 stycznia 2007 r. Sąd wyszedł bowiem z założenia, że pomoc, o której mowa, została przyznana przez Rumunię w dniu uchylenia systemu zachęt podatkowych, mianowicie w 2005 r.

W postępowaniu odwoławczym Trybunał, orzekający w składzie wielkiej izby, uchylił ten wyrok Sądu, potwierdził kompetencje Komisji do wydania spornej decyzji i jednocześnie przekazał sprawę do Sądu,

---

261 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).

262 Wyrok z dnia 18 czerwca 2019 r., ***European Food SA i in./Komisja*** (T-624/15, T-694/15 i T-704/15, EU:T:2019:423).

aby ten wydał rozstrzygnięcie w przedmiocie podniesionych przed nim zarzutów i argumentów odnoszących się do zasadności tej decyzji.

Ocena Trybunału

Ponieważ Komisja uzyskała kompetencje do kontrolowania, na podstawie art. 108 TFUE, środków pomocy przyjętych przez Rumunię po jej przystąpieniu do Unii, Trybunał przypomniał, że pomoc państwa należy uznać za przyznaną w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE w dniu, w którym beneficjent uzyskał prawo jej otrzymania na podstawie obowiązującej regulacji krajowej. Decydujący czynnik przy ustalaniu tego dnia dotyczy nabycia przez tych beneficjentów pewnego prawa do otrzymania rozpatrywanej pomocy oraz wynikającego z tego zobowiązania państwa do przyznania tej pomocy. W tym właśnie momencie taki środek może bowiem spowodować zakłócenie konkurencji, wpływając na handel między państwami członkowskimi, w rozumieniu ust. 107 ust. 1 TFUE.

W niniejszym wypadku Trybunał stwierdził, że prawo do odszkodowania za szkodę podnoszoną przez szwedzkich inwestorów, jakkolwiek znajduje swą podstawę w uchyleniu, jakoby z naruszeniem dwustronnej umowy inwestycyjnej, systemu zachęt podatkowych przez Rumunię, zostało przyznane dopiero w orzeczeniu arbitrażowym z dnia 11 grudnia 2013 r., w którym to orzeczeniu nie tylko stwierdzono istnienie tego prawa, lecz również określono liczbowo jego kwotę. Dopiero bowiem po przeprowadzeniu postępowania arbitrażowego owi inwestorzy mogli otrzymać rzeczywistą wypłatę odszkodowania, mimo że ma ono na celu częściowe naprawienie domniemanej szkody, jaką ponieśli oni w okresie sprzed przystąpienia do Unii.

W związku z powyższym, zważywszy, że dany środek pomocy został przyznany po przystąpieniu Rumunii do Unii, Sąd naruszył prawo, gdy uznał, iż Komisja nie była uprawniona ratione temporis do wydania spornej decyzji na podstawie art. 108 TFUE.

Trybunał sprecyzował, że kwestia, czy odszkodowanie przyznane w orzeczeniu arbitrażowym może stanowić pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, nie należy do jego właściwości w ramach odwołania, ponieważ nie została ona przeanalizowana przez Sąd. Kompetencje Komisji na podstawie art. 108 TFUE nie mogą jednak w żadnym wypadku zależeć od rezultatu badania tej kwestii, jako że celem prewencyjnej kontroli wykonywanej przez Komisję na podstawie tego postanowienia jest w szczególności ustalenie, czy sporne odszkodowanie stanowi pomoc państwa.

Wreszcie Trybunał stwierdził, że Sąd również naruszył prawo, gdy orzekł, iż wyrok w sprawie Achmea[263] nie ma znaczenia w niniejszym przypadku.

W wyroku w sprawie Achmea Trybunał orzekł, że art. 267 i 344 TFUE stoją na przeszkodzie umowie międzynarodowej zawartej między dwoma państwami członkowskimi, zgodnie z którą inwestor z jednego z tych państw członkowskich może, w przypadku sporu dotyczącego inwestycji w drugim państwie członkowskim, wszcząć postępowanie przeciwko temu ostatniemu państwu członkowskiego przed sądem arbitrażowym, którego właściwość państwo to zobowiązało się uznać. Poprzez zawarcie takiej umowy państwa członkowskie zgadzają się bowiem na wyłączenie spod właściwości ich własnych sądów, a tym samym z systemu sądowych środków odwoławczych, który na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE są one zobowiązane ustanowić w dziedzinach objętych prawem Unii, sporów mogących dotyczyć stosowania lub wykładni tego prawa.

Otóż w niniejszym przypadku bezsporne jest, że odszkodowanie żądane przez szwedzkich inwestorów dotyczyło również domniemanych szkód poniesionych po dniu przystąpienia Rumunii do Unii, od którego to dnia prawo Unii, w szczególności art. 107 i 108 TFUE, miało zastosowanie w tym państwie

---

263 Wyrok z dnia 6 marca 2018 r., ***Achmea*** (C-284/16, EU:C:2018:158).

członkowskim. W tym zakresie sporu wniesionego przed sąd arbitrażowy nie można uważać za zamykający się we wszystkich aspektach w okresie, w którym Rumunia, ponieważ nie przystąpiła jeszcze do Unii, nie była związana przepisami i zasadami wynikającymi z wyroku w sprawie Achmea. Bezsporne jest ponadto, że ów sąd arbitrażowy nie należy do systemu sądowego Unii, ponieważ sąd ten nie wpisuje się w ramy systemu sądowych środków odwoławczych, który to system, na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, państwa członkowskie są zobowiązane ustanowić w dziedzinach objętych prawem Unii.

W tych okolicznościach zgoda Rumunii na system arbitrażowy na podstawie dwustronnej umowy stała się bezprzedmiotowa w następstwie przystąpienia tego państwa do Unii.

Mając na względzie całość powyższych rozważań, Trybunał uchylił objęty odwołaniem wyrok i przekazał sprawę do Sądu, aby ten wydał rozstrzygnięcie w przedmiocie podniesionych przed nim zarzutów i argumentów odnoszących się do zasadności spornej decyzji, w szczególności kwestii, czy określony w niej środek spełnia pod względem przedmiotowym przesłanki wskazane w art. 107 ust. 1 TFUE[264].

Wyrok z dnia 8 listopada 2022 r. (wielka izba), Fiat Chrysler Finance Europe/Komisja (C-885/19 P i C-898/19 P, EU:C:2022:859)

Odwołanie – Pomoc państwa – Pomoc wdrożona przez Wielkie Księstwo Luksemburga – Decyzja stwierdzająca niezgodność pomocy z rynkiem wewnętrznym i jej bezprawność oraz nakazująca jej odzyskanie – Interpretacja indywidualna prawa podatkowego (tax ruling) – Korzyść – Selektywny charakter – Zasada ceny rynkowej – Ramy odniesienia – Prawo krajowe znajdujące zastosowanie – Opodatkowanie zwane „normalnym”

Fiat Chrysler Finance Europe, dawniej Fiat Finance and Trade Ltd (zwane dalej „FFT”), należy do grupy motoryzacyjnej Fiat/Chrysler i świadczy usługi związane ze środkami pieniężnymi i usługi finansowania dla spółek należących do tej grupy mających siedzibę w Europie. FFT, mające siedzibę w Luksemburgu, zwróciło się do luksemburskich organów podatkowych o zatwierdzenie porozumienia w sprawie cen transferowych. W odpowiedzi na ten wniosek władze luksemburskie wydały interpretację indywidualną zatwierdzającą metodę ustalania wynagrodzenia FFT jako spółki zintegrowanej za usługi świadczone na rzecz innych spółek grupy Fiat/Chrysler, co pozwalało FFT na coroczne ustalanie jego zysku podlegającego opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób prawnych w Wielkim Księstwie Luksemburga.

Decyzją z dnia 21 października 2015 r.[265] (zwaną dalej „sporną decyzją”) Komisja uznała, że ta interpretacja indywidualna stanowi pomoc operacyjną niezgodną z rynkiem wewnętrznym

---

264 Zobacz także postanowienie z dnia 21 września 2022 r., ***Romatsa*** (C-333/19, EU:C:2022:749), w którym Trybunał, rozpoznający odesłanie prejudycjalne, otrzymał pytanie w przedmiocie tego samego wyroku arbitrażowego z dnia 11 grudnia 2013 r. będącego przedmiotem decyzji Komisji (UE) 2015/1470. W tym postanowieniu Trybunał orzekł, że prawo Unii, w szczególności art. 267 i 344 TFUE, należy interpretować w ten sposób, że sąd państwa członkowskiego, przed którym toczy się postępowanie egzekucyjne o wykonanie orzeczenia arbitrażowego, które było przedmiotem decyzji 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/Rumunia z dnia 11 grudnia 2013 r., jest zobowiązany do uchylenia tego orzeczenia, a zatem nie może zarządzić jego egzekucji w celu umożliwienia beneficjentom uzyskania wypłaty zasądzonego na ich rzecz odszkodowania.

265 Decyzja Komisji (UE) 2016/2326 z dnia 21 października 2015 r. w sprawie pomocy państwa SA.38375 (2014/C ex 2014/NN) wdrożonej przez Luksemburg na rzecz grupy Fiat (Dz.U. 2016, L 351, s. 1).

w rozumieniu art. 107 TFUE. Komisja stwierdziła ponadto, że Wielkie Księstwo Luksemburga nie zgłosiło jej przedmiotowego projektu i nie wywiązało się z obowiązku stosowania okresu zawieszenia, przewidzianego w art. 108 ust. 3 TFUE. Komisja nakazała zatem odzyskanie tej przyznanej bezprawnie i niezgodnej z rynkiem wewnętrznym pomocy.

Zarówno Wielkie Księstwo Luksemburga, jak i FFT wniosły skargi o stwierdzenie nieważności tej decyzji. Oddalając te skargi[266], Sąd potwierdził w szczególności podejście Komisji, zgodnie z którym w przypadku systemu podatkowego realizującego cel opodatkowania zysków wszystkich spółek będących rezydentami, niezależnie od tego, czy są one zintegrowane czy też nie, stosowanie zasady ceny rynkowej w celu określenia systemu odniesienia jest uzasadnione niezależnie od włączenia tej zasady do prawa krajowego.

Rozpatrując dwa odwołania wniesione tym razem przez spółkę FFT i Irlandię, Trybunał, orzekający w składzie wielkiej izby, uchylił wyrok Sądu, a następnie, orzekając ostatecznie w przedmiocie sporu, stwierdził nieważność spornej decyzji. W tym kontekście przedstawił nowe wyjaśnienia co do kwestii, czy indywidualne interpretacje podatkowe wydawane przez organy podatkowe państw członkowskich zatwierdzające metody ustalania cen transferowych mogą stanowić pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

Ocena Trybunału

Na wstępie Trybunał przypomniał, że w ramach analizy środków podatkowych pod kątem prawa Unii Europejskiej w dziedzinie pomocy państwa badanie przesłanki dotyczącej selektywnej korzyści wymaga najpierw określenia systemu odniesienia, a mianowicie „normalnego" systemu podatkowego obowiązującego w danym państwie członkowskim, a następnie wykazania, że dany środek podatkowy stanowi odstępstwo od tego systemu, jako że wprowadza on zróżnicowanie wśród podmiotów gospodarczych znajdujących się, w świetle przyświecającego mu celu, w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej, nie znajdując jednak uzasadnienia w świetle charakteru lub struktury danego systemu.

Dokładniej rzecz ujmując, określenie systemu odniesienia, którego należy dokonać po przeprowadzeniu kontradyktoryjnej debaty z danym państwem członkowskim, powinno wynikać z obiektywnej oceny treści, sposobu wyrażenia i konkretnych skutków norm mających zastosowanie na mocy prawa krajowego, a poza dziedzinami, które były przedmiotem harmonizacji w prawie Unii, musi być ono dokonywane, jak to ma miejsce w przypadku podatków bezpośrednich, wyłącznie w świetle prawa krajowego mającego zastosowanie w danym państwie członkowskim. To bowiem zainteresowane państwo członkowskie określa, poprzez wykonywanie własnych kompetencji w dziedzinie podatków bezpośrednich i z poszanowaniem swojej autonomii podatkowej, cechy konstytutywne podatku, które definiują co do zasady system odniesienia lub „normalny" system podatkowy, na podstawie którego należy analizować przesłankę dotyczącą selektywności. Dotyczy to w szczególności określenia podstawy opodatkowania i zdarzenia powodującego powstanie obowiązku podatkowego.

W świetle tych rozważań Trybunał zbadał, czy w niniejszej sprawie, potwierdzając metodologię Komisji, Sąd naruszył prawo przy określaniu systemu odniesienia.

W pierwszej kolejności Trybunał wyjaśnił, że kwestia, czy Sąd wyznaczył w odpowiedni sposób właściwy system odniesienia i, co za tym idzie, prawidłowo zastosował zasadę ceny rynkowej, jest

266 Wyrok z dnia 24 września 2019 r., ***Luksemburg i Fiat Chrysler Finance Europe/Komisja*** (T-755/15 i T-759/15, EU:T:2019:670).

kwestią kwalifikacji prawnej prawa krajowego, która może być przedmiotem kontroli Trybunału na etapie odwołania.

W drugiej kolejności Trybunał stwierdził, że przy określaniu systemu odniesienia w celu ustalenia, czy rozpatrywana interpretacja indywidualna przyznaje beneficjentowi selektywną korzyść, Komisja nie dokonała porównania z systemem opodatkowania mającym normalnie zastosowanie w danym państwie członkowskim po dokonaniu obiektywnej oceny treści, sposobu wyrażenia i konkretnych skutków norm mających zastosowanie na mocy prawa krajowego tego państwa. Zastosowała ona bowiem zasadę ceny rynkowej odrębną od zasady zdefiniowanej przez prawo luksemburskie, ograniczając się do wskazania abstrakcyjnego wyrażenia tej zasady w ramach celu realizowanego przez ogólny system podatku dochodowego od osób prawnych w Luksemburgu i do zbadania rozpatrywanej interpretacji indywidualnej bez uwzględnienia sposobu, w jaki wspomniana zasada została konkretnie włączona do tego prawa, w szczególności w odniesieniu do spółek zintegrowanych.

Wynika z tego, że z jednej strony, zatwierdzając takie podejście, Sąd naruszył prawo przy stosowaniu art. 107 ust. 1 TFUE, a z drugiej strony, akceptując możliwość powoływania się przez Komisję na normy, które nie stanowią części prawa luksemburskiego, naruszył postanowienia traktatu FUE dotyczące przyjęcia przez Unię Europejską środków mających na celu zbliżanie ustawodawstw państw członkowskich w dziedzinie podatków bezpośrednich, w szczególności art. 114 ust. 2 i art. 115 TFUE.

W tym względzie Trybunał podkreślił przede wszystkim, że w braku harmonizacji w tym przedmiocie w prawie Unii ewentualne ustalenie metod i kryteriów pozwalających na ustalenie wyniku zgodnego z zasadą ceny rynkowej należy do uprawnień dyskrecjonalnych państw członkowskich. Wynika z tego, że jedynie przepisy krajowe mają znaczenie dla analizy kwestii, czy dane transakcje należy badać w świetle zasady ceny rynkowej, a jeśli tak, to czy ceny transferowe, na których opiera się podstawa opodatkowania zysków podatnika, i jej podział między zainteresowane państwa członkowskie, odbiegają od wyniku ustalonego zgodnie z zasadą ceny rynkowej.

Następnie Trybunał zauważył, że Wielkie Księstwo Luksemburga przewidziało szczególne zasady w celu ustalenia wynagrodzenia zgodnego z zasadą ceny rynkowej w odniesieniu do spółek finansowych grupy, takich jak FFT, które jednak nie zostały uwzględnione przez Komisję w ramach analizy systemu odniesienia i, co za tym idzie, istnienia selektywnej korzyści przyznanej spółce FFT.

Wreszcie Trybunał wyjaśnił, że wbrew rozważaniom Sądu w pierwszej instancji wyrok Belgia i Forum 187/Komisja [267] nie potwierdza stanowiska, zgodnie z którym zasada ceny rynkowej znajduje zastosowanie w wypadku, gdy krajowe prawo podatkowe zmierza do opodatkowania spółek zintegrowanych i spółek samodzielnych w ten sam sposób, niezależnie od tego, czy i w jaki sposób zasada ta została do tego prawa włączona. W sprawie tej Trybunał stwierdził bowiem, że należy odwołać się do zasady ceny rynkowej właśnie w świetle zasad opodatkowania ustanowionych we właściwym prawie krajowym, a mianowicie w prawie belgijskim.

Mając na względzie powyższe rozważania, Trybunał uchylił zaskarżony wyrok, uznał, że stan postępowania pozwala na wydanie orzeczenia i, orzekając w jego przedmiocie, stwierdził nieważność spornej decyzji ze względu na to, że błąd popełniony przez Komisję przy określaniu przepisów rzeczywiście mających zastosowanie na podstawie właściwego prawa krajowego, a tym samym przy określeniu tak zwanego „normalnego” opodatkowania, w świetle którego należy oceniać rozpatrywaną interpretację indywidualną, podważa całość rozumowania dotyczącego istnienia selektywnej korzyści. Trybunał stwierdził w szczególności, że nie można uniknąć uchylenia wyroku Sądu z powodu naruszenia prawa przez Sąd ze względu na okoliczność, iż Komisja zawarła również

---

267 Wyrok z dnia 22 czerwca 2006 r., ***Belgia i Forum 187/Komisja*** (C-182/03 i C-217/03, EU:C:2006:416).

w zaskarżonej decyzji pomocniczo rozumowanie oparte na art. 164 ust. 3 luksemburskiego kodeksu podatkowego i na odnoszącym się do niego okólniku nr 164/2. Trybunał orzekł bowiem, że rozumowanie to ogranicza się do odesłania do przeprowadzonej tytułem głównym analizy Komisji dotyczącej prawidłowego zastosowania systemu odniesienia, w związku z czym jedynie pozornie koryguje błąd Komisji w określeniu systemu odniesienia, który powinien był stanowić podstawę jej analizy dotyczącej istnienia selektywnej korzyści.

XIII. Zbliżanie ustawodawstw

1. Własność intelektualna i przemysłowa[268]

Wyrok z dnia 24 marca 2022 r., Austro-Mechana (C-433/20, EU:C:2022:217)

Odesłanie prejudycjalne – Harmonizacja niektórych aspektów prawa autorskiego i praw pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym – Dyrektywa 2001/29/WE – Artykuł 2 – Zwielokrotnianie – Artykuł 5 ust. 2 lit. b) – Wyjątek dotyczący kopii na użytek prywatny – Pojęcie „dowolnego nośnika" – Serwery należące do osób trzecich udostępnione osobom fizycznym na użytek prywatny – Godziwa rekompensata – Regulacja krajowa nienakładająca opłaty licencyjnej za kopię na użytek prywatny na dostawców usług chmury obliczeniowej

Austro-Mechana[269] jest organizacją zbiorowego zarządzania prawami autorskimi, która wykonuje ustawowe prawa do wynagrodzenia należnego na podstawie wyjątku dotyczącego kopii na użytek prywatny[270]. Wystąpiła ona do Handelsgericht Wien (sądu gospodarczego w Wiedniu, Austria) z powództwem przeciwko Strato AG, dostawcy usługi przechowywania w chmurze (cloud), o zapłatę tego wynagrodzenia. Sąd ten oddalił żądania AustroMechany, orzekając, że Strato nie przekazuje swym klientom nośników danych, lecz świadczy na ich rzecz usługę przechowywania online.

Oberlandesgericht Wien (wyższy sąd krajowy w Wiedniu, Austria), rozpatrujący spór w postępowaniu apelacyjnym, zwrócił się do Trybunału z pytaniem, czy przechowywanie treści w chmurze obliczeniowej objęte jest wyjątkiem dotyczącym kopii na użytek prywatny, przewidzianym w art. 5 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2001/29[271].

Trybunał orzekł, że wyjątek dotyczący kopii na użytek prywatny ma zastosowanie do kopii utworów na serwerze w przestrzeni przechowywania udostępnionej użytkownikowi przez dostawcę usługi chmury obliczeniowej. Jednakże państwa członkowskie nie mają obowiązku nakładania na dostawców usług przechowywania danych w chmurze obowiązku zapłaty godziwej rekompensaty z tytułu tego wyjątku, pod warunkiem że zapłata godziwej rekompensaty na rzecz podmiotów praw autorskich jest przewidziana w inny sposób.

---

268 W niniejszej sekcji należy również przywołać wyrok z dnia 26 kwietnia 2022 r., ***Polska/Parlament i Rada*** (C-401/19, EU:C:2022:297). Jest on omówiony w sekcji III.3. „Wolność wypowiedzi i prawo do informacji".

269 Austro-Mechana Gesellschaft zur Wahrnehmung mechanisch-musikalischer Urheberrechte Gesellschaft mbH.

270 Wyjątek dotyczący kopii na użytek prywatny stanowi wyjątek od wyłącznego prawa autorów do zezwalania na zwielokrotnianie ich utworów lub do zakazywania takiego zwielokrotniania. Dotyczy zwielokrotniania na dowolnych nośnikach przez osobę fizyczną do prywatnego użytku i do celów ani nie bezpośrednio, ani nie pośrednio handlowych.

271 Państwa członkowskie mogą przewidzieć taki wyjątek na podstawie art. 5 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2001/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 maja 2001 r. w sprawie harmonizacji niektórych aspektów praw autorskich i pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym (Dz.U. 2001, L 167, s. 10). W takim przypadku państwa te powinny upewnić się, że podmioty praw autorskich otrzymają godziwą rekompensatę.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności dyrektywa 2001/29 przewiduje, że wyjątek dotyczący kopii na użytek prywatny ma zastosowanie do zwielokrotniania na dowolnych nośnikach [272]. Trybunał wypowiedział się w przedmiocie możliwości stosowania tego wyjątku do kopii utworów w chmurze.

W odniesieniu do pojęcia „zwielokrotniania" Trybunał wyjaśnił, że sporządzenie kopii zapasowej utworu w przestrzeni przechowywania danych w chmurze stanowi zwielokrotnienie tego utworu. Przesyłanie (upload) utworu do chmury polega bowiem na przechowywaniu jego kopii.

Jeśli chodzi o wyrażenie „dowolny nośnik", Trybunał stwierdził, że odnosi się ono do wszystkich nośników, na których chroniony utwór może być zwielokrotniany, w tym serwerów używanych w ramach chmury obliczeniowej. W tym względzie nie jest decydujące, czy serwer należy do osoby trzeciej. Tym samym, wyjątek dotyczący kopii na użytek prywatny może również mieć zastosowanie do zwielokrotniania dokonywanego przez osobę fizyczną za pomocą narzędzia należącego do osoby trzeciej. Ponadto, jednym z celów dyrektywy 2001/29 jest uniknięcie sytuacji, w której ochrona prawa autorskiego w Unii stałaby się przestarzała lub nieaktualna ze względu na rozwój technologiczny. Cel ten byłby zagrożony, gdyby wyjątki i ograniczenia ochrony prawa autorskiego interpretowano w taki sposób, że wykluczałyby one media cyfrowe i usługi chmury obliczeniowej.

Wobec tego, pojęcie „dowolnego nośnika" obejmuje serwer, na którym przestrzeń do przechowywania jest udostępniana użytkownikowi przez dostawcę usługi chmury obliczeniowej.

W drugiej kolejności Trybunał wypowiedział się w przedmiocie zobowiązania dostawców usług przechowywania danych w chmurze do zapłaty godziwej rekompensaty i stwierdził zasadniczo, że w obecnym stanie rozwoju prawa Unii wprowadzenie takie obowiązku mieści się w zakresie uznania przyznanym ustawodawcy krajowemu w celu określenia różnych elementów systemu godziwej rekompensaty.

W tym względzie przypomniał on, że państwa członkowskie, które stosują wyjątek dotyczący kopii na użytek prywatny, są zobowiązane do ustanowienia systemu godziwej rekompensaty służącego wynagrodzeniu podmiotom praw autorskich szkody.

Co się tyczy osoby zobowiązanej do zapłaty godziwej rekompensaty, to co do zasady to na osobie sporządzającej kopię na użytek prywatny, czyli na korzystającym z usług przechowywania w chmurze obliczeniowej, spoczywa obowiązek sfinansowania rekompensaty.

Jednakże w przypadku trudności praktycznych w zidentyfikowaniu użytkowników końcowych, państwom członkowskim wolno ustanawiać opłatę licencyjną za kopię na użytek prywatny, obciążającą producenta lub importera serwerów, za pomocą których usługi chmury obliczeniowej są oferowane osobom prywatnym. Opłata ta zostanie przeniesiona z ekonomicznego punktu widzenia na nabywcę takich serwerów i ostatecznie zostanie pokryta przez użytkownika prywatnego korzystającego z tego sprzętu lub użytkownika, na rzecz którego usługa zwielokrotniania jest świadczona.

Przy ustalaniu opłaty licencyjnej za kopię na użytek prywatny państwa członkowskie mogą uwzględnić okoliczność, że niektóre urządzenia i nośniki mogą być wykorzystywane do sporządzania kopii na użytek prywatny w ramach chmury obliczeniowej. Należy jednak upewnić się, że uiszczana w ten sposób opłata, w zakresie, w jakim obciąża wiele urządzeń i nośników w ramach tego samego procesu, nie przekracza potencjalnej szkody poniesionej przez podmioty praw autorskich.

---

272 Artykuł 5 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2001/29.

W związku z tym dyrektywa 2001/29 nie stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które nie nakłada na dostawców usług przechowywania danych w chmurze obowiązku zapłaty godziwej rekompensaty, o ile uregulowanie to przewiduje wypłatę godziwej rekompensaty w inny sposób.

Wyrok z dnia 22 grudnia 2022 r. (wielka izba), Louboutin (Używanie na internetowej platformie handlowej oznaczenia naruszającego prawo) (C-148/21 i C-184/21, EU:C:2022:1016)

Odesłanie prejudycjalne – Znak towarowy Unii Europejskiej – Rozporządzenie (UE) 2017/1001 – Artykuł 9 ust. 2 lit. a) – Prawa wynikające z unijnego znaku towarowego – Pojęcie „używania" – Operator witryny sprzedaży internetowej ze zintegrowaną internetową platformą handlową – Ogłoszenia zamieszczane na tej platformie przez sprzedawców zewnętrznych używających w tych ogłoszeniach oznaczenia identycznego ze znakiem towarowym należącym do innego podmiotu w odniesieniu do towarów, które są identyczne z tymi, dla których ten znak został zarejestrowany – Postrzeganie tego oznaczenia jako integralnej części komunikacji handlowej tego operatora – Sposób prezentacji ogłoszeń niepozwalający na wyraźne odróżnienie ofert wspomnianego operatora od ofert sprzedawców zewnętrznych

W 2016 r. C. Louboutin, francuski projektant luksusowego obuwia i torebek, zarejestrował kolor czerwony naniesiony na zewnętrzną podeszwę buta na wysokim obcasie jako unijny znak towarowy.

Amazon prowadzi witryny internetowe sprzedaży online rozmaitych towarów, które oferuje zarówno w swoim imieniu i na własny rachunek, jak i pośrednio, poprzez udostępnienie informatycznej platformy handlowej sprzedawcom zewnętrznym. Ten operator oferuje również sprzedawcom zewnętrznym uzupełniające usługi składowania i wysyłki ich towarów.

Christian Louboutin stwierdził, że na rzeczonych witrynach internetowych pojawiają się regularnie oferty sprzedaży butów o czerwonych podeszwach, które jego zdaniem dotyczą towarów wprowadzonych do obrotu bez jego zgody. Powołując się na naruszenie praw wyłącznych wynikających ze spornego znaku towarowego, wniósł on przeciwko Amazonowi dwa powództwa do Tribunal d'arrondissement de Luxembourg (sądu okręgowego w Luksemburgu, Luksemburg)[273] i Tribunal de l'entreprise francophone de Bruxelles (francuskojęzycznego sądu ds. gospodarczych w Brukseli, Belgia)[274].

Każdy z tych sądów postanowił wystąpić do Trybunału z szeregiem pytań prejudycjalnych.

Sądy te zwróciły się do Trybunału z pytaniami dotyczącymi zasadniczo tego, czy rozporządzenie w sprawie znaku towarowego Unii Europejskiej[275] należy interpretować w ten sposób, że operator witryny sprzedaży internetowej obejmującej, oprócz własnych ofert sprzedaży tego operatora, internetową platformę handlową, może być uznany za podmiot używający oznaczenia identycznego z unijnym znakiem towarowym należącym do innego podmiotu w odniesieniu do towarów

---

273 Sprawa C-148/21.

274 Sprawa C-184/21.

275 Dokładnie art. 9 ust. 2 lit. a) rozporządzenia 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).

identycznych z tymi, dla których ten znak został zarejestrowany, w przypadku gdy sprzedawcy zewnętrzni oferują na tej platformie, bez zgody właściciela rzeczonego znaku, takie towary opatrzone owym oznaczeniem.

Sądy te zastanawiają się w szczególności nad kwestią, czy istotne w tym zakresie są okoliczności, że tenże operator stosuje jednolity sposób prezentacji ofert publikowanych w jego witrynie internetowej, to jest wyświetla jednocześnie ogłoszenia dotyczące towarów, które sprzedaje we własnym imieniu i na własny rachunek, oraz ogłoszenia dotyczące towarów oferowanych na wspomnianej platformie przez sprzedawców zewnętrznych, że umieszcza on na wszystkich tych ogłoszeniach własne logo renomowanego dystrybutora i że oferuje on sprzedawcom zewnętrznym, w ramach sprzedaży ich towarów, uzupełniające usługi polegające na świadczeniu im wsparcia w zakresie prezentacji ich ogłoszeń, a także na składowaniu i wysyłce towarów oferowanych na tej platformie. W tym kontekście sądy odsyłające zastanawiają się również, czy w stosownych przypadkach należy uwzględnić sposób postrzegania przez użytkowników danej witryny internetowej.

Orzekając w składzie wielkiej izby, Trybunał miał sposobność dokonać istotnych uściśleń w kwestii bezpośredniej odpowiedzialności operatora witryny internetowej sprzedaży online ze zintegrowaną internetową platformą handlową za naruszenia praw właściciela unijnego znaku towarowego, które wynikają z faktu, że oznaczenie identyczne z tym znakiem pojawia się w ogłoszeniach działających na tej platformie sprzedawców zewnętrznych.

Ocena Trybunału

Dla przypomnienia, na podstawie rozporządzenia w sprawie znaku towarowego Unii Europejskiej rejestracja unijnego znaku towarowego skutkuje przyznaniem właścicielowi prawa zakazania wszelkim osobom trzecim używania w obrocie handlowym oznaczenia identycznego z tym znakiem towarowym w odniesieniu do towarów lub usług, które są identyczne z tymi, dla których ten znak został zarejestrowany.

Trybunał zauważył na wstępie, że pojęcie „używania” nie zostało zdefiniowane w rozporządzeniu w sprawie znaku towarowego Unii Europejskiej. Wyrażenie to zakłada niemniej, po pierwsze, czynne zachowanie i bezpośrednie lub pośrednie kierowanie czynnością stanowiącą używanie. Jedynie osoba trzecia, która kieruje taką czynnością, może faktycznie zakończyć to używanie znaku towarowego bez zgody jego właściciela.

Używanie przez osobę trzecią oznaczenia identycznego ze znakiem towarowym lub do niego podobnego wymaga co najmniej, by oznaczenie to było wykorzystywane przez tę osobę w ramach jej własnej komunikacji handlowej. Dany podmiot może zatem umożliwić swoim klientom używanie oznaczeń identycznych ze znakami towarowymi lub do nich podobnymi, nie używając tych oznaczeń osobiście. W ten sposób Trybunał uznał, odnosząc się do operatora internetowej platformy handlowej, że używanie oznaczeń identycznych ze znakami towarowymi lub do nich podobnych w ofertach sprzedaży wyświetlanych na tej platformie jest dokonywane wyłącznie przez sprzedawców będących klientami operatora owej platformy, a nie przez niego samego, ponieważ ten ostatni nie używa tego oznaczenia we własnej komunikacji handlowej.

Trybunał zauważył jednak, że w sprawach stanowiących podstawę jego wcześniejszego orzecznictwa Trybunał nie był pytany o znaczenie okoliczności, iż dana witryna sprzedaży internetowej zawiera, oprócz internetowej platformy handlowej, oferty sprzedaży samego operatora, natomiast niniejsze sprawy dotyczą dokładnie tego znaczenia. I tak, w tym wypadku sądy odsyłające zastanawiają się w szczególności, czy poza sprzedawcą zewnętrznym także operator witryny sprzedaży internetowej ze zintegrowaną internetową platformą handlową, taki jak Amazon, używa we własnej komunikacji handlowej oznaczenia identycznego ze znakiem towarowym należącym do innego podmiotu w odniesieniu do towarów, które są identyczne z towarami, dla których ów znak został zarejestrowany, w taki sposób, że mógłby on zostać uznany odpowiedzialnym za naruszenie praw właściciela tego znaku, kiedy ten sprzedawca zewnętrzny oferuje do sprzedaży na tej platformie towary opatrzone owym oznaczeniem.

Trybunał stwierdził, że pytanie to powstaje niezależnie od faktu, że rola takiego operatora może w stosownych wypadkach być oceniana także z perspektywy innych norm prawnych oraz że chociaż ostatecznie to do sądów odsyłających należy dokonanie oceny takiego używania przez operatora, Trybunał może dostarczyć niezbędnych wskazówek interpretacyjnych opartych na prawie Unii, które mogą okazać się użyteczne przy dokonywaniu tej oceny.

W tym względzie, co się tyczy komunikacji handlowej przedsiębiorstwa, Trybunał uściślił, że używanie oznaczenia identycznego ze znakiem towarowym należącym do innego podmiotu przez operatora witryny sprzedaży internetowej ze zintegrowaną internetową platformą handlową we własnej komunikacji handlowej zakłada, że w oczach osób trzecich oznaczenie to jawi się jako integralna część komunikacji tego operatora, a zatem wydaje się stanowić część jego działalności.

W tym kontekście Trybunał przypomniał, że w sytuacji gdy usługodawca używa oznaczenia identycznego ze znakiem towarowym należącym do innego podmiotu lub do niego podobnego do celów promowania towarów, które jeden z jego klientów sprzedaje za pomocą tej usługi, usługodawca ten sam używa tego oznaczenia, gdy używa go w taki sposób, że powstaje związek między wspomnianym oznaczeniem a usługami świadczonymi przez tego usługodawcę.

Trybunał uznał zatem już w przeszłości, że taki usługodawca sam nie używa oznaczenia identycznego ze znakiem towarowym należącym do innego podmiotu lub do niego podobnego, w przypadku gdy świadczona przez niego usługa nie jest porównywalna z usługą mającą na celu pobudzanie sprzedaży towarów opatrzonych tym oznaczeniem i nie powoduje powstania związku między tą usługą a owym oznaczeniem, ponieważ dany usługodawca nie jest widoczny dla konsumenta, co wyłącza jakiekolwiek skojarzenie między jego usługami a danym oznaczeniem.

Trybunał orzekł natomiast, że taki związek istnieje, gdy operator internetowej platformy handlowej, korzystając z usługi odsyłania w Internecie i za pomocą słowa kluczowego identycznego ze znakiem towarowym należącym do innego podmiotu, reklamuje towary oznaczane tym znakiem towarowym sprzedawane przez jego klientów na jego internetowej platformie handlowej. Reklama taka tworzy bowiem dla internautów dokonujących wyszukiwania za pomocą tego słowa kluczowego oczywiste skojarzenie między tymi towarami markowymi a możliwością ich nabycia za pośrednictwem wspomnianej platformy. Z powyższego powodu właściciel tego znaku towarowego jest uprawniony zakazać owemu operatorowi takiego używania, gdy reklama ta narusza prawo do znaku towarowego ze względu na fakt, że nie pozwala ona lub jedynie z trudnością pozwala właściwie poinformowanemu i dostatecznie uważnemu internaucie na zorientowanie się, czy owe towary pochodzą od właściciela wspomnianego znaku towarowego lub od przedsiębiorstwa powiązanego z nim gospodarczo, czy też przeciwnie, od osoby trzeciej.

Trybunał wywiódł z tego, że w celu ustalenia, czy operator witryny sprzedaży internetowej ze zintegrowaną internetową platformą handlową sam używa oznaczenia identycznego ze znakiem towarowym należącym do innego podmiotu, pojawiającego się w ogłoszeniach dotyczących towarów oferowanych na tej platformie przez sprzedawców zewnętrznych, należy ocenić, czy właściwie poinformowany i dostatecznie uważny użytkownik tej witryny internetowej dostrzeże związek między usługami tego operatora a danym oznaczeniem.

Z tego punktu widzenia w celu dokonania oceny, czy zamieszczone na wspomnianej internetowej platformie handlowej przez działającego na tej platformie sprzedawcę zewnętrznego ogłoszenie, w którym użyto oznaczenia identycznego ze znakiem towarowym należącym do innego podmiotu, może zostać uznane za integralną część komunikacji handlowej operatora rzeczonej witryny internetowej, należy zbadać, czy ogłoszenie to może powodować powstanie związku między usługami oferowanymi przez tego operatora a danym oznaczeniem na tej podstawie, że użytkownicy mogliby sądzić, iż to wspomniany operator we własnym imieniu i na własny rachunek sprzedaje towar, w odniesieniu do którego używane jest dane oznaczenie.

Trybunał podkreślił, że w kontekście tej całościowej oceny okoliczności sprawy wyjątkowego znaczenia nabierają w szczególności sposób prezentowania ogłoszeń, zarówno indywidualnie, jak i ich całości, w omawianej witrynie internetowej oraz charakter i zakres usług świadczonych przez jej operatora.

Co się tyczy, po pierwsze, sposobu prezentowania ogłoszeń, prawo Unii wymaga przejrzystego wyświetlenia ogłoszeń w Internecie, tak aby właściwie poinformowany i dostatecznie uważny użytkownik mógł z łatwością odróżnić oferty operatora witryny internetowej od ofert sprzedawców zewnętrznych działających na internetowej platformie handlowej. Trybunał uznał zaś, że stosowanie przez operatora jednolitego sposobu prezentacji publikowanych ofert, polegającego na jednoczesnym wyświetlaniu jego własnych ogłoszeń i ogłoszeń sprzedawców zewnętrznych oraz na umieszczaniu własnego logo renomowanego dystrybutora zarówno w swojej witrynie internetowej, jak i we wszystkich tych ogłoszeniach, może utrudniać takie wyraźne rozróżnienie, a tym samym wywołać wrażenie, że to ów operator sprzedaje we własnym imieniu i na własny rachunek również towary oferowane do sprzedaży przez tych sprzedawców zewnętrznych.

Po drugie, charakter i zakres usług świadczonych przez operatora internetowej platformy handlowej na rzecz sprzedawców zewnętrznych, w szczególności takich jak usługi polegające na składowaniu, wysyłce i zarządzaniu zwrotami tych towarów, mogą również wywołać u właściwie poinformowanego i dostatecznie uważnego użytkownika wrażenie, że owe towary są sprzedawane przez wspomnianego operatora, a tym samym stworzyć w oczach tychże użytkowników związek między tymi usługami a oznaczeniami pojawiającymi się na tych towarach oraz w ogłoszeniach sprzedawców zewnętrznych.

W rezultacie Trybunał orzekł, że operator witryny sprzedaży internetowej obejmującej, oprócz jego własnych ofert sprzedaży, internetową platformę handlową, może być uznany za podmiot używający oznaczenia identycznego z unijnym znakiem towarowym należącym do innego podmiotu w odniesieniu do towarów identycznych z tymi, dla których ten znak został zarejestrowany, w przypadku gdy sprzedawcy zewnętrzni oferują do sprzedaży na tej platformie, bez zgody właściciela tego znaku, takie towary opatrzone owym oznaczeniem, jeśli właściwie poinformowany i dostatecznie uważny użytkownik tej witryny internetowej dostrzega związek między usługami tego operatora a danym oznaczeniem, co ma miejsce w szczególności wówczas, gdy w świetle wszystkich elementów charakteryzujących daną sytuację taki użytkownik mógłby odnieść wrażenie, że to powyższy operator sprzedaje – we własnym imieniu i na własny rachunek – towary opatrzone wspomnianym oznaczeniem. Trybunał dodał, iż w tym zakresie istotne są okoliczności, że:

– ten operator stosuje jednolity sposób prezentacji ofert publikowanych w swojej witrynie internetowej, to jest wyświetla jednocześnie ogłoszenia dotyczące towarów, które sprzedaje we własnym imieniu i na własny rachunek, oraz ogłoszenia dotyczące towarów oferowanych na wspomnianej platformie przez sprzedawców zewnętrznych,

– umieszcza on na wszystkich tych ogłoszeniach własne logo renomowanego dystrybutora,

– oraz oferuje on sprzedawcom zewnętrznym, w ramach sprzedaży towarów opatrzonych przedmiotowym oznaczeniem, uzupełniające usługi polegające w szczególności na składowaniu i wysyłce ich towarów.

2. Wyroby tytoniowe

Wyrok z dnia 22 lutego 2022 r. (wielka izba), Stichting Rookpreventie Jeugd i in. (C-160/20, EU:C:2022:101)

Odesłanie prejudycjalne – Dyrektywa 2014/40/UE – Produkcja, prezentowanie i sprzedaż wyrobów tytoniowych – Wyroby nieodpowiadające maksymalnemu poziomowi wydzielanych substancji – Zakaz wprowadzania do obrotu – Metoda pomiaru – Papierosy z filtrem mające otworki wentylacyjne – Pomiar

wydzielanych substancji na podstawie norm ISO – Normy nieopublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej – Zgodność z wymogami publikacji przewidzianymi w art. 297 ust. 1 TFUE w związku z zasadą pewności prawa – Zgodność z zasadą przejrzystości

W lipcu i sierpniu 2018 r. Stichting Rookpreventie Jeugd (fundacja ds. zapobiegania paleniu tytoniu przez młodzież, Niderlandy) i czternaście innych podmiotów (zwane dalej „skarżącymi") złożyły do Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (niderlandzkiego urzędu ds. bezpieczeństwa żywności i produktów konsumenckich) wniosek o wydanie nakazu. Skarżące wniosły do tego urzędu, po pierwsze, o zapewnienie, by papierosy z filtrem oferowane konsumentom w Niderlandach odpowiadały, w przypadku ich używania zgodnie z przeznaczeniem, maksymalnemu poziomowi wydzielanych substancji smolistych, nikotyny i tlenku węgla określonemu w dyrektywie 2014/40[276], a po drugie, o nakazanie producentom, importerom i dystrybutorom wyrobów tytoniowych wycofania z rynku papierosów z filtrem nieodpowiadających temu maksymalnemu poziomowi wydzielanych substancji.

Od decyzji o oddaleniu tego wniosku skarżące wniosły do sekretarza stanu środek zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym. W następstwie nieuwzględnienia tego środka zaskarżenia skarżące wniosły skargę do rechtbank Rotterdam (sądu rejonowego w Rotterdamie, Niderlandy). Podniosły one, że art. 4 ust. 1 dyrektywy 2014/40[277] nie wymaga zastosowania określonej metody pomiaru poziomu wydzielanych substancji oraz że między innymi z różnych badań wynika, iż w celu określenia dokładnego poziomu wydzielanych substancji dla papierosów z filtrem używanych zgodnie z ich przeznaczeniem należy stosować inną metodę pomiaru (zwaną „Canadian Intense").

Sąd rejonowy w Rotterdamie skierował do Trybunału wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczący między innymi ważności art. 4 ust. 1 dyrektywy 2014/40 w świetle zasady przejrzystości[278], szeregu przepisów prawa Unii[279], a także w świetle Ramowej konwencji Światowej Organizacji Zdrowia o ograniczeniu użycia tytoniu[280].

W wydanym w składzie wielkiej izby wyroku Trybunał potwierdził ważność tego przepisu, uznając, że jest on zgodny między innymi z zasadami i przepisami prawa Unii oraz prawa międzynarodowego, które wskazano we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym[281].

---

276 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów oraz uchylająca dyrektywę 2001/37/WE (Dz.U. 2014, L 127, s. 1). Artykuł 3 ust. 1 tej dyrektywy określa maksymalny poziom wydzielanych substancji smolistych, nikotyny i tlenku węgla w dymie papierosowym papierosów wprowadzonych do obrotu lub wyprodukowanych w państwach członkowskich (zwany dalej „maksymalnym poziomem wydzielanych substancji określonym w dyrektywie 2014/40").

277 Zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy 2014/40 „[w]ydzielane substancje smoliste, nikotyna i tlenek węgla w dymie papierosowym mierzone są na podstawie norm ISO:4387 dla substancji smolistych, ISO:10315 dla nikotyny i ISO:8454 dla tlenku węgla. Dokładność podawanych pomiarów dotyczących zawartości substancji smolistych, nikotyny i tlenku węgla ustala się zgodnie z normą ISO:8243".

278 Przewidzianej w art. 1 akapit drugi i w art. 10 ust. 3 TUE, w art. 15 ust. 1 i w art. 298 ust. 1 TFUE, a także w art. 42 karty.

279 Artykuł 114 ust. 3 i art. 297 ust. 1 TFUE, rozporządzenie Rady (UE) nr 216/2013 z dnia 7 marca 2013 r. w sprawie elektronicznej publikacji *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej* (Dz.U. 2013, L 69, s. 1) oraz art. 24 i 35 karty.

280 Ramowa konwencja Światowej Organizacji Zdrowia o ograniczeniu użycia tytoniu (zwana dalej „konwencją antytytoniową"), zawarta w Genewie w dniu 21 maja 2003 r., do której przystąpiły Unia Europejska oraz jej państwa członkowskie.

281 Między innymi art. 5 ust. 3 konwencji antytytoniowej.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał orzekł, że zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy 2014/40 maksymalny poziom wydzielanych substancji określony w tej dyrektywie w odniesieniu do papierosów, które mają zostać wprowadzone do obrotu lub wyprodukowanych w państwach członkowskich, powinien być mierzony na podstawie metod pomiaru wynikających z norm ISO, do których odnosi się wspomniany przepis. Ów przepis odsyła bowiem w sposób bezwzględnie wiążący do tych norm ISO i nie zawiera wzmianki o żadnej innej metodzie pomiaru.

W drugiej kolejności Trybunał zbadał najpierw ważność art. 4 ust. 1 dyrektywy 2014/40 w świetle zasady przejrzystości. W tym względzie wskazał on, że o ile ów przepis odsyła do norm ISO, które nie były przedmiotem publikacji w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, o tyle nie przewiduje on żadnego ograniczenia dotyczącego dostępu do tych norm, w tym poprzez uzależnienie owego dostępu od złożenia wniosku sformułowanego na podstawie przepisów w sprawie publicznego dostępu do dokumentów instytucji europejskich[282]. Następnie, jeśli chodzi o ważność art. 4 ust. 1 dyrektywy 2014/40 w świetle rozporządzenia nr 216/2013[283], Trybunał zauważył, że stosownie do orzecznictwa materialna zgodność z prawem tej dyrektywy nie może być badana w świetle owego rozporządzenia. Wreszcie, co się tyczy ważności art. 4 ust. 1 dyrektywy 2014/40 w świetle art. 297 ust. 1 TFUE[284] w związku z zasadą pewności prawa, Trybunał wskazał, że prawodawca Unii może – ze względu na szeroki zakres uznania, jakim dysponuje w ramach wykonywania przyznanych mu kompetencji w dziedzinach zakładających konieczność podejmowania przez niego decyzji natury politycznej, gospodarczej i społecznej oraz wymagających od niego dokonywania kompleksowych ocen – odsyłać w przyjmowanych przez siebie aktach do standardów technicznych ustanowionych przez organizację normalizacyjną taką jak Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna (ISO).

Trybunał uściślił jednak, że zasada pewności prawa wymaga, aby odesłanie do takich standardów było jasne, precyzyjne i przewidywalne co do swych skutków, tak aby zainteresowane podmioty były w stanie zorientować się w stanie prawnym i stosunkach prawnych wynikających z porządku prawnego Unii. W niniejszej sprawie Trybunał uznał, że w zakresie, w jakim odesłanie do norm ISO w art. 4 ust. 1 dyrektywy 2014/40 jest zgodne z tym wymogiem, a dyrektywa ta została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, sama okoliczność, że ów przepis odsyła do norm ISO, które na tym etapie nie były przedmiotem takiej publikacji, nie może podważyć ważności tego przepisu.

Jeśli chodzi o możliwość powołania się na normy ISO wobec jednostek, Trybunał przypomniał, że zgodnie z zasadą pewności prawa na owe normy, uznane za wiążące w akcie normatywnym Unii, można się powoływać wobec jednostek ogólnie jedynie wówczas, gdy same te normy były przedmiotem publikacji w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*. Otóż w przypadku braku publikacji w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* norm, do których odsyła art. 4 ust. 1 dyrektywy 2014/40, jednostki nie mogą poznać metod pomiaru poziomu wydzielanych substancji określonego w tej dyrektywie w odniesieniu do papierosów. Co się tyczy natomiast możliwości powołania się na normy ISO wobec przedsiębiorstw, Trybunał podkreślił, że jeżeli owe przedsiębiorstwa mają dostęp do urzędowej, autentycznej wersji norm wskazanych w art. 4 ust. 1 dyrektywy 2014/40 za pośrednictwem krajowych organów normalizacyjnych, to wówczas można powołać się wobec nich na rzeczone normy.

---

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

283 Rozporządzenie (UE) nr 216/2013 przewiduje między innymi zasady dotyczące publikacji aktów prawa Unii w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

284 Zgodnie z tym przepisem „[a]kty ustawodawcze są publikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*. Wchodzą one w życie z dniem w nich określonym lub, w jego braku, dwudziestego dnia po ich publikacji".

W trzeciej kolejności, jeśli chodzi o ważność art. 4 ust. 1 dyrektywy 2014/40 w świetle art. 5 ust. 3 konwencji antytytoniowej [285], Trybunał wskazał, że to ostatnie postanowienie nie zakazuje jakiegokolwiek udziału przemysłu tytoniowego w określaniu i wdrażaniu uregulowań w zakresie ograniczenia użycia tytoniu, lecz ma jedynie na celu uniemożliwienie, by interesy tego przemysłu miały wpływ na polityki stron tej konwencji w zakresie ograniczenia użycia tytoniu. W konsekwencji sam fakt uczestnictwa przemysłu tytoniowego w tworzeniu rozpatrywanych norm w ramach ISO nie może podważyć ważności art. 4 ust. 1 dyrektywy 2014/40.

W czwartej kolejności, co się tyczy ważności art. 4 ust. 1 dyrektywy 2014/40 w świetle wymogu wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego[286] oraz art. 24 i 25 karty[287], Trybunał podkreślił, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ważności tego przepisu dyrektywy 2014/40 nie można oceniać na podstawie badań wskazanych przez sąd odsyłający we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Badania te zostały bowiem sporządzone po dniu 3 kwietnia 2014 r. będącym dniem przyjęcia tej dyrektywy.

W piątej i ostatniej kolejności Trybunał omówił cechy, jakimi powinna się charakteryzować metoda pomiaru substancji wydzielanych w dymie papierosowym, którą należy zastosować w celu zweryfikowania przestrzegania maksymalnego poziomu wydzielanych substancji określonego w dyrektywie 2014/40, przy założeniu, że nie można powołać się wobec jednostek na odesłanie do norm ISO w art. 4 ust. 1 tej dyrektywy. Otóż Trybunał orzekł, że owa metoda powinna być odpowiednia, w świetle zmian w wiedzy naukowej i technicznej lub norm uzgodnionych na szczeblu międzynarodowym, do pomiaru poziomu substancji uwalnianych podczas używania papierosów zgodnie z przeznaczeniem i wziąć za podstawę wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego, zwłaszcza młodych osób. Dokładność pomiarów uzyskanych za pomocą tej metody należy zweryfikować w określonych w art. 4 ust. 2 dyrektywy 2014/40 laboratoriach, które są zatwierdzone i monitorowane przez właściwe organy państw członkowskich. Sąd krajowy powinien ocenić, czy metody faktycznie stosowane w celu pomiaru poziomu wydzielanych substancji są zgodne z dyrektywą 2014/40 bez uwzględnienia jej art. 4 ust. 1.

3. Pojazdy silnikowe[288]

Wyrok z dnia 14 lipca 2022 r. (wielka izba), GSMB Invest (C-128/20, EU:C:2022:570)

Odesłanie prejudycjalne – Zbliżanie ustawodawstw – Rozporządzenie (WE) nr 715/2007 – Homologacja pojazdów silnikowych – Artykuł 3 pkt 10 – Artykuł 5 ust. 1 i 2 – Urządzenie ograniczające skuteczność działania – Pojazdy silnikowe – Silnik wysokoprężny – Emisje zanieczyszczeń – Układ kontroli emisji zanieczyszczeń – Oprogramowanie zintegrowane ze sterownikiem silnika – Zawór recyrkulacji spalin (zawór EGR) – Redukcja emisji tlenków azotu (NOx) ograniczona przez „okno termiczne” – Zakaz stosowania

---

285 Przepis ten przewiduje, że przy określaniu i wdrażaniu swoich polityk dotyczących zdrowia publicznego w odniesieniu do ograniczenia użycia tytoniu strony tej konwencji będą działać na rzecz ochrony takich polityk przed wpływem interesów przemysłu tytoniowego, zgodnie z przepisami prawa krajowego.

286 Przewidzianego między innymi w art. 114 ust. 3 TFUE.

287 Artykuł 24 karty dotyczy praw dziecka. Artykuł 35 karty odnosi się natomiast do ochrony zdrowia.

288 W niniejszej sekcji należy również przywołać wyrok z dnia 8 listopada 2022 r., ***Deutsche Umwelthilfe (Homologacja pojazdów silnikowych)*** (C-873/19, EU:C:2022:857). Jest on omówiony w sekcji III.1. „Prawo do skutecznego środka prawnego i prawo dostępu do bezstronnego sądu”.

urządzeń ograniczających skuteczność działania układów kontroli emisji zanieczyszczeń – Artykuł 5 ust. 2 lit. c) – Wyjątek od tego zakazu

Wyrok z dnia 14 lipca 2022 r. (wielka izba), Volkswagen (C-134/20, EU:C:2022:571)

Odesłanie prejudycjalne – Zbliżanie ustawodawstw – Rozporządzenie (WE) nr 715/2007 – Homologacja pojazdów silnikowych – Artykuł 3 pkt 10 – Artykuł 5 ust. 1 i 2 – Urządzenie ograniczające skuteczność działania – Pojazdy silnikowe – Silnik wysokoprężny – Emisje zanieczyszczeń – Układ kontroli emisji zanieczyszczeń – Oprogramowanie zintegrowane ze sterownikiem silnika – Zawór recyrkulacji spalin (zawór EGR) – Redukcja emisji tlenków azotu (NOx) ograniczona przez „okno termiczne" – Zakaz stosowania urządzeń ograniczających skuteczność działania układów kontroli emisji zanieczyszczeń – Artykuł 5 ust. 2 lit. c) – Wyjątek od tego zakazu – Dyrektywa 1999/44/WE – Sprzedaż towarów konsumpcyjnych i związane z tym gwarancje – Artykuł 3 ust. 2 – Urządzenie zainstalowane w ramach naprawy pojazdu

Wyrok z dnia 14 lipca 2022 r. (wielka izba), Porsche Inter Auto i Volkswagen (C-145/20, EU:C:2022:572)

Odesłanie prejudycjalne – Zbliżanie ustawodawstw – Rozporządzenie (WE) nr 715/2007 – Homologacja pojazdów silnikowych – Artykuł 5 ust. 2 – Urządzenie ograniczające skuteczność działania – Pojazdy silnikowe – Silnik wysokoprężny – Układ kontroli emisji zanieczyszczeń – Oprogramowanie zintegrowane ze sterownikiem silnika – Zawór recyrkulacji spalin (zawór EGR) – Zmniejszenie emisji tlenków azotu (NOx) ograniczone przez „okno termiczne" – Zakaz stosowania urządzeń ograniczających skuteczność działania układów kontroli emisji zanieczyszczeń – Artykuł 5 ust. 2 lit. a) – Wyjątek od tego zakazu – Ochrona konsumentów – Dyrektywa 1999/44/WE – Sprzedaż towarów konsumpcyjnych i związane z tym gwarancje – Artykuł 2 ust. 2 lit. d) – Pojęcie „towarów wykazujących jakość i wykonanie, które są normalne dla towarów tego samego rodzaju i jakich konsument może racjonalnie oczekiwać, [zważywszy na] charakter towarów" – Pojazd objęty homologacją WE – Artykuł 3 ust. 6 – Pojęcie „braku zgodności o nikłym znaczeniu"

Cel polegający na zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony środowiska naturalnego w Unii Europejskiej wyrażający się między innymi poprzez przyjęcie środków ograniczających emisje zanieczyszczeń. W tym zakresie pojazdy silnikowe stały się przedmiotem coraz bardziej restrykcyjnej regulacji, w szczególności wraz z przyjęciem rozporządzenia nr 715/2007 w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych[289]. Celem tego rozporządzenia jest zwłaszcza znaczna redukcja emisji tlenków azotu (NOx) w pojazdach z silnikami wysokoprężnymi w celu poprawy jakości powietrza i przestrzegania wartości dopuszczalnych emisji zanieczyszczeń.

Trzy niniejsze sprawy dotyczą zakupu pojazdów wyposażonych w oprogramowanie zintegrowane ze sterownikiem silnika, które poza określonymi warunkami temperatury zewnętrznej i ponad pewną wysokością poruszania się pojazdu, zmniejsza skuteczność układu recyrkulacji spalin (EGR), co prowadzi do przekroczenia dopuszczalnych wartości emisji tlenków azotu NOx określonych w rozporządzeniu nr 715/2007.

W następstwie aktualizacji oprogramowania zintegrowanego ze sterownikiem silnika oczyszczanie spalin jest bowiem wyłączane w temperaturze zewnętrznej poniżej 15 stopni Celsjusza i powyżej 33 stopni Celsjusza, a także na wysokości poruszania się pojazdu wynoszącej powyżej 1000 metrów nad

---

289 Rozporządzenie (WE) nr 715/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 czerwca 2007 r. w sprawie homologacji typu pojazdów silnikowych w odniesieniu do emisji zanieczyszczeń pochodzących z lekkich pojazdów pasażerskich i użytkowych (Euro 5 i Euro 6) oraz w sprawie dostępu do informacji dotyczących naprawy i utrzymania pojazdów (Dz.U. 2007, L 171, s. 1).

poziomem morza. Oczyszczanie spalin było w pełni skuteczne tylko w warunkach, w których temperatura zewnętrzna była wyższa niż 15 °C oraz niższa niż 33 °C (zwanych dalej „oknem termicznym").

Te trzy sprawy wpisują się w kontynuację wyroku z dnia 17 grudnia 2020 r., CLCV i in. (Urządzenie ograniczające skuteczność działania w silniku wysokoprężnym) (zwanego dalej „wyrokiem CLCV")[290], przy okazji którego Trybunał dokonał po raz pierwszy wykładni pojęcia „urządzenia ograniczającego skuteczność działania" w rozumieniu rozporządzenia nr 715/2007[291] oraz określił, w jakim zakresie takie urządzenie jest niezgodne z prawem w świetle przepisu tego rozporządzenia[292], który przewiduje wyjątki od zakazu stosowania urządzenia ograniczającego skuteczność działania, wśród których znajduje się konieczność zabezpieczenia silnika przed uszkodzeniem lub wypadkiem oraz ze względu na bezpieczeństwo użytkowania pojazdu.

To w tym kontekście trzy austriackie sądy odsyłające zwróciły się do Trybunału z pytaniem, czy oprogramowanie takie jak będące przedmiotem niniejszej sprawy stanowi „urządzenie ograniczające skuteczność działania" w rozumieniu rozporządzenia nr 715/2007. W razie odpowiedzi twierdzącej sądy te zastanawiały się, czy oprogramowanie to może zostać dopuszczone na podstawie wyjątku od zakazu stosowania takich urządzeń opartego na konieczności zabezpieczenia silnika przed uszkodzeniem lub wypadkiem oraz ze względu na bezpieczeństwo użytkowania pojazdu. Wreszcie na wypadek gdyby rzeczone oprogramowanie było niedozwolone, sądy zmierzały do ustalenia, czy jego stosowanie może prowadzić do unieważnienia sprzedaży z powodu braku zgodności pojazdu z umową na podstawie dyrektywy dotyczącej sprzedaży towarów konsumpcyjnych i gwarancji[293].

W trzech wyrokach wydanych w składzie wielkiej izby Trybunał orzekł przede wszystkim, że omawiane oprogramowanie zmniejsza skuteczność układu kontroli emisji zanieczyszczeń podczas normalnego działania i użytkowania pojazdu i że zatem stanowi „urządzenie ograniczające skuteczność działania" w rozumieniu wspomnianego rozporządzenia nr 715/2007. Trybunał stwierdził następnie, że urządzenie ograniczające skuteczność działania, które służy zasadniczo do sterowania częściami takimi jak zawór EGR, wymiennik EGR i filtr cząstek stałych, nie jest objęte wyjątkiem od zakazu stosowania takich urządzeń. Wyjaśnił on ponadto warunki, na jakich to oprogramowanie objęte jest wyjątkiem opartym na konieczności zabezpieczenia silnika przed uszkodzeniem lub wypadkiem oraz ze względu na bezpieczeństwo użytkowania pojazdu. Wreszcie Trybunał wskazał, że pojazd wyposażony w takie urządzenie nie jest zgodny z umową sprzedaży w rozumieniu dyrektywy w sprawie sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji, nawet jeśli jest on objęty ważną homologacją typu WE, oraz że wady, którą jest dotknięty, nie można uznać za „nieznaczną", co z zasady wykluczałoby możliwość unieważnienia umowy przez kupującego.

---

290 Wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r., ***CLCV i in. (Urządzenie ograniczające skuteczność działania w silniku o zapłonie samoczynnym)***(C-693/18, EU:C:2020:1040).

291 W rozumieniu art. 3 pkt 10 rozporządzenia nr 715/2007. Przepis ten definiuje „urządzenie ograniczające skuteczność działania" jako „dowolny element konstrukcyjny mierzący temperaturę, prędkość pojazdu, prędkość obrotową [moment obrotowy] silnika, przełożenie skrzyni biegów, podciśnienie w kolektorze lub wszelkie inne parametry w celu włączenia, przetwarzania [modulacji], opóźnienia lub wyłączenia działania dowolnej części układu kontroli emisji zanieczyszczeń, który zmniejsza skuteczność działania urządzenia kontrolującego emisję zanieczyszczeń [układu kontroli emisji zanieczyszczeń] w warunkach, jakich można w sposób racjonalny spodziewać się podczas normalnego działania i użytkowania pojazdu".

292 Artykuł 5 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 715/2007.

293 Dyrektywa 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji (Dz.U. 1999, L 171, s. 12, zwana dalej „dyrektywą w sprawie sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji").

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności, w celu ustalenia, czy przedmiotowe oprogramowanie stanowi „urządzenie ograniczające skuteczność działania" w rozumieniu rozporządzenia nr 715/2007, Trybunał dokonał wykładni pojęcia „normalnego działania i użytkowania pojazdu".

W tym względzie Trybunał stwierdził, że nie tylko z brzmienia przepisu rozporządzenia nr 715/2007 definiującego takie urządzenie[294], ale także z kontekstu, w jaki wpisuje się ten przepis, jak również z celu realizowanego przez to rozporządzenie wynika, iż pojęcie to odnosi się do użytkowania pojazdu w normalnych warunkach jazdy, to znaczy nie tylko do użycia go w warunkach przewidzianych dla badania homologacyjnego, mającego zastosowanie w czasie wystąpienia okoliczności faktycznych sporu w postępowaniu głównym. Pojęcie to odsyła zatem do użytkowania tego pojazdu w rzeczywistych warunkach jazdy istniejących zwykle na terytorium Unii. Trybunał przypomniał w tym względzie, że – jak orzekł w wyroku CLCV – wdrożenie urządzenia pozwalającego zapewnić przestrzeganie dopuszczalnych wartości emisji przewidzianych w rozporządzeniu nr 715/2007 jedynie podczas fazy badania homologacyjnego, nawet jeśli ten etap badania nie pozwala na odtworzenie normalnych warunków użytkowania pojazdu, byłoby sprzeczne z obowiązkiem zapewnienia skutecznego ograniczenia emisji w takich warunkach użytkowania. To samo dotyczy wprowadzenia urządzenia, które pozwoliłoby zapewnić przestrzeganie wyłącznie w ramach okna termicznego, które mimo że obejmuje warunki, w jakich odbywa się faza badania homologacji typu, nie odpowiada normalnym warunkom jazdy.

W tych okolicznościach Trybunał stwierdził, że oprogramowanie takie jak będące przedmiotem niniejszego postępowania, które gwarantuje przestrzeganie dopuszczalnych wartości emisji przewidzianych w rozporządzeniu nr 715/2007 wyłącznie wtedy, gdy zewnętrzna temperatura sytuuje się w ramach okna termicznego, zmniejsza skuteczność działania układu kontroli emisji zanieczyszczeń w warunkach, jakich można w sposób racjonalny spodziewać się podczas normalnego działania i użytkowania pojazdów w rozumieniu rozporządzenia nr 715/2007. Oprogramowanie to stanowi zatem „urządzenie ograniczające skuteczność działania" w rozumieniu tego rozporządzenia[295].

W drugiej kolejności Trybunał zbadał kwestię, czy urządzenie takie jak to będące przedmiotem niniejszej sprawy może być objęte zakresem przewidzianego w rozporządzeniu nr 715/2007[296] wyjątku od zakazu stosowania urządzenia ograniczającego skuteczność działania dotyczącego konieczności zabezpieczenia silnika przed uszkodzeniem lub wypadkiem oraz ze względu na bezpieczeństwo użytkowania pojazdu w zakresie, w jakim urządzenie to przyczynia się do sterowania częściami takimi jak zawór EGR, wymiennik EGR i filtr cząstek stałych diesla.

W tym względzie Trybunał przypomniał, że rozporządzenie nr 715/2007 przewiduje wyjątki od zakazu stosowania urządzenia ograniczającego skuteczność działania w szczególności w przypadku, gdy „urządzenie jest niezbędne dla zabezpieczenia silnika przed uszkodzeniem lub awarią [wypadkiem] lub [oraz] ze względu na bezpieczeństwo użytkowania pojazdu". Co się tyczy przede wszystkim pojęcia „silnika", Trybunał podkreślił, że prawo Unii[297] wprowadza wyraźne rozróżnienie pomiędzy z jednej

---

294 Artykuł 3 ust. 10 rozporządzenia nr 715/2007.

295 Artykuł 3 ust. 10 rozporządzenia nr 715/2007.

296 Artykuł 5 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 715/2007.

297 Rozporządzenie Komisji (WE) nr 692/2008 z dnia 18 lipca 2008 r. wykonujące i zmieniające rozporządzenie nr 715/2007 (Dz.U. 2008, L 199, s. 1), zmienione rozporządzeniem Komisji (UE) nr 566/2011 z dnia 8 czerwca 2011 r. (Dz.U. 2011, L 158, s. 1), załącznik I.

strony silnikiem, którego dotyczy ten wyjątek, a parametrami układu kontrolującego emisję zanieczyszczeń, które obejmują filtry cząstek stałych i EGR. W konsekwencji zawór EGR, wymiennik EGR i filtr cząstek stałych diesla stanowią odrębne części składowe silnika. Następnie, jeśli chodzi o pojęcia „awarii [wypadku]" i „uszkodzenia", Trybunał stwierdził, że zanieczyszczania i starzenia się silnika nie można uznać za „awarię" lub „uszkodzenie" w rozumieniu rozporządzenia nr 715/2007[298], ponieważ zdarzenia te są co do zasady przewidywalne i nieodłącznie związane z normalnym działaniem pojazdu. Zdaniem Trybunału jedynie bezpośrednie ryzyko uszkodzenia lub awarii silnika wywołującego konkretne zagrożenie podczas jazdy może zatem uzasadniać zastosowanie urządzenia ograniczającego skuteczność działania na podstawie rozporządzenia nr 715/2007.

Biorąc pod uwagę fakt, że wyjątek od zakazu używania urządzeń ograniczających skuteczność działania powinien podlegać ścisłej wykładni, Trybunał stanął na stanowisku, że takie urządzenie jest „niezbędne" w rozumieniu rozporządzenia nr 715/2007 wyłącznie wtedy, gdy w momencie homologacji typu WE tego urządzenia lub pojazdu wyposażonego w takie urządzenie, żadne inne rozwiązanie techniczne nie pozwala uniknąć natychmiastowego zagrożenia uszkodzeniem lub awarią w silniku powodującego konkretne niebezpieczeństwo podczas prowadzenia pojazdu.

W konsekwencji Trybunał orzekł, że urządzenie ograniczające skuteczność działania, które gwarantuje przestrzeganie dopuszczalnych wartości emisji przewidzianych w rozporządzeniu nr 715/2007 tylko wtedy, gdy zewnętrzna temperatura sytuuje się w ramach okna termicznego, nie może być objęte przewidzianym w tym rozporządzeniu wyjątkiem od zakazu stosowania takich urządzeń z tego tylko powodu, że takie urządzenie przyczynia się do sterowania częściami takimi jak zawór EGR, wymiennik EGR i filtr cząstek stałych diesla. Inaczej jest jednak w sytuacji, gdy zostanie wykazane, iż wspomniane urządzenie odpowiada ściśle potrzebie uniknięcia bezpośredniego ryzyka uszkodzenia lub awarii w silniku spowodowanego nieprawidłowym działaniem jednej z tych części na tyle poważnego, że wywołuje konkretne niebezpieczeństwo podczas prowadzenia pojazdu wyposażonego w to samo urządzenie. W każdym razie urządzenie ograniczające skuteczność działania, które w normalnych warunkach ruchu powinno funkcjonować przez większą część roku, aby silnik był chroniony przed uszkodzeniem lub awarią oraz aby zapewnić bezpieczeństwo pojazdu, nie może być objęte wyjątkiem przewidzianym w rozporządzeniu nr 715/2007.

Ponadto Trybunał uściślił, że okoliczność, iż urządzenie ograniczające skuteczność działania w rozumieniu rozporządzenia nr 715/2007 zostało zainstalowane po wprowadzaniu pojazdu do obrotu w trakcie naprawy[299], nie ma znaczenia dla oceny, czy stosowanie tego urządzenia jest zabronione na mocy tego rozporządzenia[300].

W trzeciej i ostatniej kolejności Trybunał pochylił się nad kwestią, czy korzystanie z zakazanego oprogramowania może prowadzić do unieważnienia sprzedaży z powodu braku zgodności pojazdu z umową, na podstawie dyrektywy w sprawie sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji.

W tym względzie Trybunał wskazał, po pierwsze, że pojazdy objęte zakresem stosowania dyrektywy 2007/46[301] powinny być przedmiotem homologacji typu WE, i, po drugie, że homologacja ta może

---

298 Artykuł 5 ust. 2 lit. a) rozporządzenia nr 715/2007.

299 W rozumieniu art. 3 ust. 2 dyrektywy 1999/44.

300 Artykuł 5 ust. 2 rozporządzenia nr 715/2007.

301 Dyrektywa 2007/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 września 2007 r. ustanawiająca ramy dla homologacji pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz układów, części i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów (dyrektywa ramowa) (Dz.U. 2007, L 263, s. 1), zmieniona rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1229/2012 z dnia 10 grudnia 2012 r. (Dz.U. 2012, L 353, s. 1).

zostać przyznana tylko wtedy, gdy dany typ pojazdu spełnia wymogi rozporządzenia nr 715/2007, w szczególności przepisy dotyczące emisji zanieczyszczeń. Ponadto na mocy dyrektywy 2007/46[302] producent, w ramach swych uprawnień jako posiadacz homologacji typu WE pojazdu, wydaje świadectwo zgodności dla każdego pojazdu kompletnego, niekompletnego lub skompletowanego, wyprodukowanego zgodnie z homologowanym typem pojazdu. Świadectwo to jest obowiązkowe do celów rejestracji i sprzedaży lub dopuszczenia pojazdu do ruchu[303]. Konsument, nabywając pojazd należący do serii pojazdu objętego homologowanym typem pojazdu i w konsekwencji zaopatrzonego w świadectwo zgodności, może racjonalnie oczekiwać, że rozporządzenie nr 715/2007, a w szczególności jego art. 5, będzie przestrzegane w odniesieniu do tego pojazdu i to nawet w braku szczególnych warunków umownych.

W konsekwencji Trybunał stwierdził, że pojazd silnikowy objęty zakresem stosowania rozporządzenia nr 715/2007 nie wykazuje „jakości, która jest normalna dla towarów tego samego rodzaju, jakiej konsument może racjonalnie oczekiwać" w rozumieniu dyrektywy w sprawie sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji[304], jeżeli – mimo że pojazd jest objęty obowiązującą homologacją typu WE i który w konsekwencji może być używany na drodze – jest wyposażony w urządzenie ograniczające skuteczność działania, którego stosowanie jest zabronione na mocy rozporządzenia nr 715/2007[305].

Wreszcie Trybunał uściślił, że brak zgodności polegający na obecności w danym pojeździe urządzenia ograniczającego skuteczność działania, którego używanie jest zabronione na mocy rozporządzenia nr 715/2007, nie może zostać uznany za „ma[jący] nikłe znaczenie"[306], nawet jeśli – przy założeniu, że konsument wiedział o istnieniu i funkcjonowaniu tego urządzenia – konsument ten dokonałby jednak zakupu tego pojazdu.

4. Rozpowszechnianie informacji poufnych w sektorze finansowym[307]

Wyrok z dnia 15 marca 2022 r. (wielka izba), Autorité des marchés financiers (C-302/20, EU:C:2022:190)

Odesłanie prejudycjalne – Jednolity rynek usług finansowych – Nadużycia na rynku – Dyrektywy 2003/6/WE i 2003/124/WE – „Informacja poufna" – Pojęcie – Informacja „precyzyjna" – Informacja o zbliżającej się publikacji artykułu prasowego relacjonującego pogłoskę rynkową dotyczącą emitenta instrumentów finansowych – Nielegalny charakter ujawnienia informacji poufnych – Wyjątki – Rozporządzenie (UE) nr 596/2014 – Artykuł 10 – Ujawnienie informacji poufnych w normalnym trybie wykonywania czynności w ramach zawodu – Artykuł 21 – Ujawnienie informacji poufnych do celów dziennikarskich – Wolność prasy i swoboda wypowiedzi – Ujawnienie przez dziennikarza zwykłemu źródłu informacji o zbliżającej się publikacji artykułu prasowego

---

302 Na mocy art. 18 ust. 1 dyrektywy 2007/46.

303 Zgodnie z art. 26 ust. 1 dyrektywy 2007/46.

304 Artykuł 2 ust. 2 lit. d) dyrektywy 1999/44.

305 Artykuł 5 ust. 2 rozporządzenia nr 715/2007.

306 Na mocy art. 3 ust. 6 dyrektywy 1999/44.

307 W niniejszej sekcji należy również przywołać wyrok z dnia 20 września 2022 r., ***VD i SR*** (C-339/20 i C-397/20, EU:C:2022:703). Jest on omówiony w sekcji III.4.b. „Przetwarzanie danych osobowych w sektorze finansowym".

Przez wiele lat pan A wykonywał zawód dziennikarza, pracując dla różnych dzienników brytyjskich. W ramach swojej działalności napisał on artykuły relacjonujące pogłoski rynkowe, przy czym dwa z nich dotyczyły konkretnie papierów wartościowych dopuszczonych do obrotu na rynku Euronext i zostały opublikowane w internetowym wydaniu dziennika Daily Mail.

I tak, w pierwszym z tych artykułów mowa była o możliwej publicznej ofercie przejęcia przez spółkę LVMH akcji spółki Hermès. Nazajutrz po tej publikacji podczas sesji giełdowej kurs tych akcji wzrósł. W drugim z tych artykułów wskazano natomiast, że papiery wartościowe spółki Maurel & Prom mogą być przedmiotem publicznej oferty przejęcia. Następnego dnia po opublikowaniu tego artykułu na zamknięciu sesji giełdowej doszło do znacznego wzrostu kursu tych akcji.

W ramach dochodzenia prowadzonego przez Autorité des marchés financiers (AMF) (urząd ds. rynków finansowych, Francja) ustalono, że na krótko przed publikacją obu spornych artykułów pewni rezydenci brytyjscy złożyli zlecenia zakupu odpowiednich akcji spółek Hermès i Maurel & Prom, a po tej publikacji zamknęli oni swoje pozycje. W związku z zarzuceniem panu A przekazania dwóm osobom informacji poufnych o zbliżającej się publikacji dwóch artykułów relacjonujących pogłoski o złożeniu ofert publicznych dotyczących papierów wartościowych wspomnianych spółek komisja ds. sankcji AMF nałożyła na niego karę pieniężną w kwocie 40 000 EUR.

W wydanym w składzie wielkiej izby wyroku Trybunał wypowiedział się w przedmiocie pojęcia „informacji poufnej" w rozumieniu dyrektyw dotyczących wykorzystywania poufnych informacji i manipulacji na rynku[308], w kontekście informacji dotyczącej zbliżającej się publikacji artykułu prasowego relacjonującego pogłoskę rynkową dotyczącą emitenta instrumentów finansowych, w szczególności w odniesieniu do wymogu precyzyjności, jaki powinien być spełniony, aby daną informację można było uznać za poufną. Trybunał określił również warunki, w jakich można uznać, że ujawnienie takiej informacji przez dziennikarza jednemu z jego zwykłych źródeł informacji zostaje dokonane do celów dziennikarskich i jest zgodne z prawem w rozumieniu rozporządzenia w sprawie nadużyć na rynku[309].

Ocena Trybunału

Przede wszystkim, co się tyczy wymogu precyzyjności, jaki powinien zostać spełniony, aby daną informację zakwalifikować jako informację poufną, Trybunał stwierdził, że uznaje się, iż informacja jest precyzyjna, jeżeli ze zindywidualizowanej analizy wynika, że odnosi się ona w szczególności do wydarzenia, którego zaistnienia można się racjonalnie spodziewać, i jeżeli jest ona na tyle szczegółowa, aby umożliwić wyciągnięcie wniosków w zakresie możliwego wpływu tego wydarzenia na ceny danych instrumentów finansowych. Ponadto cechy tej nie można co do zasady wykluczyć z tego tylko powodu, że dana informacja należy do kategorii szczególnych informacji, takich jak informacje dotyczące zbliżającej się publikacji artykułu dotyczącego pogłoski rynkowej. W tym względzie, biorąc pod uwagę, że pogłoska charakteryzuje się jakimś stopniem niepewności, należy wziąć pod uwagę poziom szczegółowości treści owej pogłoski oraz wiarygodność relacjonującego ją źródła. Podobnie, renoma dziennikarza, który podpisał się pod artykułami prasowymi, a także renoma podmiotu prasowego, który zapewnił publikację tych artykułów, mogą w okolicznościach konkretnej sprawy

---

308 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/6/WE z dnia 28 stycznia 2003 r. w sprawie wykorzystywania poufnych informacji i manipulacji na rynku (nadużyć na rynku) (Dz.U. 2003, L 96, s. 16), art. 1 pkt 1; dyrektywa Komisji 2003/124/WE z dnia 22 grudnia 2003 r. wykonująca dyrektywę 2003/6 w zakresie definicji i publicznego ujawniania informacji wewnętrznych oraz definicji manipulacji na rynku (Dz.U. 2003, L 339, s. 70), art. 1 ust. 1.

309 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 596/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie nadużyć na rynku (rozporządzenie w sprawie nadużyć na rynku) oraz uchylające dyrektywę 2003/6 i dyrektywy Komisji 2003/124/WE, 2003/125/WE i 2004/72/WE (Dz.U. 2014, L 173, s. 1).

zostać uznane za decydujące, ponieważ czynniki te pozwalają na dokonanie oceny wiarygodności relacjonowanych pogłosek.

Informacja o zbliżającej się publikacji artykułu prasowego relacjonującego pogłoskę rynkową dotyczącą emitenta instrumentów finansowych może zatem stanowić „informację precyzyjną". Wskazanie w tym artykule prasowym ceny, po której mają zostać zakupione papiery wartościowe tego emitenta w ramach ewentualnej publicznej oferty przejęcia, a także tożsamość dziennikarza, który podpisał się pod tym artykułem, oraz tożsamość podmiotu prasowego, który zapewnił jego publikację, mają znaczenie dla oceny tej przesłanki, o ile elementy te zostały podane do wiadomości przed publikacją. Co się tyczy rzeczywistego wpływu tej publikacji na cenę papierów wartościowych, do których się w niej odniesiono, choć ów wpływ może stanowić dowód ex post na okoliczność precyzyjności rzeczonej informacji, to jednak nie może on sam w sobie wystarczyć do wykazania, w braku zbadania innych okoliczności znanych lub ujawnionych przed ową publikacją, że opublikowana informacja jest precyzyjna.

Następnie, co się tyczy ujawnienia przez dziennikarza informacji poufnej jednemu z jego zwykłych źródeł informacji, Trybunał podkreślił, że wyrażenie „do celów dziennikarskich"[310] odnosi się nie tylko do ujawnienia informacji w drodze ich publikacji, ale również do tych form ujawnienia, które wpisują się w proces prowadzący do takiej publikacji. W celu uwzględnienia znaczenia, jakie w społeczeństwie demokratycznym mają wolność prasy i swoboda wypowiedzi, zagwarantowane w art. 11 karty praw podstawowych, pojęcia te należy interpretować szeroko. W związku z tym ujawnienie dokonane w ramach realizowanych przez dziennikarza czynności dochodzeniowych prowadzonych na potrzeby przygotowania publikacji może stanowić ujawnienie informacji do celów dziennikarskich.

W konsekwencji ujawnienie przez dziennikarza jednemu z jego zwykłych źródeł informacji informacji dotyczącej zbliżającej się publikacji podpisanego przezeń artykułu relacjonującego pogłoskę rynkową zostaje dokonane „do celów dziennikarskich", w sytuacji gdy ujawnienie to jest niezbędne do prawidłowego wykonywania działalności dziennikarskiej, która obejmuje czynności dochodzeniowe prowadzone na potrzeby przygotowywania publikacji.

Trybunał podkreślił wreszcie, że przepis rozporządzenia w sprawie nadużyć na rynku dotyczący ujawniania lub rozpowszechniania informacji w mediach[311] nie stanowi autonomicznej podstawy, która wprowadzałaby odstępstwo od przepisu tego rozporządzenia dotyczącego bezprawnego ujawniania informacji poufnych[312], na potrzeby ustalenia, czy ujawnianie informacji poufnych do celów dziennikarskich jest zgodne z prawem, czy też bezprawne. Przewidziany w tym ostatnim przepisie wyjątek od zakazu przekazywania takich informacji należy jednak interpretować w sposób zapewniający skuteczność (effet utile) tego pierwszego przepisu, w świetle jego celu, jakim jest poszanowanie wolności prasy i swobody wypowiedzi w innych mediach, gwarantowanych w szczególności przez art. 11 karty. Tak więc ujawnienie informacji poufnej przez dziennikarza jest zgodne z prawem, jeżeli uzna się, że jest ono konieczne do wykonywania jego zawodu i zgodne z zasadą proporcjonalności. Ocena konieczności i proporcjonalności takiego ujawnienia powinna być zgodna z wymogami ustanowionymi w karcie[313].

---

310 Artykuł 21 rozporządzenia nr 596/2014.

311 Artykuł 21 rozporządzenia nr 596/2014.

312 Artykuł 10 rozporządzenia nr 596/2014.

313 Artykuł 52 ust. 1 karty.

W związku z tym, co się tyczy w pierwszej kolejności wymogu, zgodnie z którym takie ujawnienie musi być konieczne do wykonywania działalności dziennikarskiej, należy zbadać, czy to ujawnienie wykroczyło poza to, co było konieczne do zweryfikowania informacji zawartych w spornej publikacji. W szczególności w odniesieniu do weryfikacji informacji dotyczącej pogłoski rynkowej należy w razie potrzeby zbadać, czy konieczne było ujawnienie przez dziennikarza osobie trzeciej, oprócz samej treści tej pogłoski, konkretnej informacji dotyczącej zbliżającej się publikacji artykułu relacjonującego tę pogłoskę.

W drugiej kolejności w celu ustalenia, czy takie ujawnienie jest proporcjonalne, należy uwzględnić potencjalnie odstraszający skutek takiego zakazu ujawniania dla prowadzenia działalności dziennikarskiej, w tym czynności dochodzeniowych na potrzeby przygotowania publikacji, a także sprawdzić, czy dokonując takiego ujawnienia, dziennikarz działał z poszanowaniem obowiązujących w jego zawodzie zasad i kodeksów[314]. Ponadto należy wziąć pod uwagę negatywne skutki ujawnienia danych poufnych informacji dla integralności rynków finansowych. W szczególności w zakresie, w jakim w wyniku takiego ujawnienia doszło do wykorzystania informacji poufnych, owo wykorzystanie może spowodować straty finansowe po stronie innych inwestorów, a w średnim okresie – utratę zaufania do rynków finansowych.

Wynika z tego, że ujawnienie informacji poufnych narusza nie tylko prywatne interesy niektórych inwestorów, lecz również, ogólniej rzecz ujmując, interes publiczny polegający na zapewnieniu pełnej i odpowiedniej przejrzystości rynku w celu ochrony ich integralności i zagwarantowania zaufania ogółu inwestorów. W związku z tym sąd odsyłający powinien również uwzględnić okoliczność, że interes publiczny, który może być realizowany za pomocą takiego ujawnienia, sprzeciwia się nie tylko interesom prywatnym, ale także interesowi o tym samym charakterze.

5. Współpraca administracyjna w dziedzinie opodatkowania

Wyrok z dnia 8 grudnia 2022 r. (wielka izba), Orde van Vlaamse Balies i in. (C-694/20, EU:C:2022:963)

Odesłanie prejudycjalne – Współpraca administracyjna w dziedzinie opodatkowania – Obowiązkowa automatyczna wymiana informacji w odniesieniu do podlegających zgłoszeniu uzgodnień transgranicznych – Dyrektywa 2011/16/UE, zmieniona dyrektywą (UE) 2018/822 – Artykuł 8ab ust. 5 – Ważność – Tajemnica zawodowa adwokata – Zwolnienie adwokata pośrednika, który podlega obowiązkowi zachowania tajemnicy zawodowej, z obowiązku zgłoszenia – Spoczywający na tym adwokacie pośredniku obowiązek powiadomienia każdego innego pośrednika, który nie jest jego klientem, o ciążących na nim obowiązkach zgłoszeniowych – Artykuły 7 i 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej

W ramach współpracy administracyjnej krajowych organów podatkowych państw członkowskich wprowadzona przez dyrektywę 2018/822 do dyrektywy 2011/16[315] zmiana ustanowiła obowiązek

---

314 Artykuł 21 rozporządzenia nr 596/2014.

315 Dyrektywa Rady 2011/16/UE z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylająca dyrektywę 77/799/EWG (Dz.U. 2011, L 64, s. 1), zmieniona dyrektywą Rady (UE) 2018/822 z dnia 25 maja 2018 r. zmieniającą dyrektywę 2011/16/UE w zakresie obowiązkowej automatycznej wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania w odniesieniu do podlegających zgłoszeniu uzgodnień transgranicznych (Dz.U. 2018, L 139, s. 1) (zwana dalej „zmienioną dyrektywą 2011/16").

zgłoszenia właściwym organom uzgodnień transgranicznych z zakresu potencjalnie agresywnego planowania podatkowego, który ciąży na pośrednikach zaangażowanych w takie uzgodnienia[316]. Owemu obowiązkowi zgłoszenia podlegają zatem wszyscy, którzy uczestniczą w opracowywaniu, wprowadzaniu do obrotu, organizowaniu lub zarządzaniu wdrażaniem takich uzgodnień, a także wszyscy, którzy udzielają w tym zakresie wsparcia lub porad, a w ich braku – sam podatnik.

Zgodnie z innym przepisem zmienionej dyrektywy 2011/16[317] każde państwo członkowskie może przyjąć niezbędne środki w celu umożliwienia pośrednikom zobowiązanym do zachowania tajemnicy zawodowej, którzy są zaangażowani w owe uzgodnienia, zwolnienia się z obowiązku zgłoszenia, jeżeli wiązałby się on z naruszeniem owej tajemnicy zawodowej na mocy prawa krajowego. W takich okolicznościach dane państwo członkowskie zapewnia, by owi pośrednicy zostali zobowiązani do bezzwłocznego powiadomienia każdego innego pośrednika lub, w przypadku braku takiego pośrednika, właściwego podatnika o ciążących na nich obowiązkach zgłoszeniowych. Jednakże pośrednicy zobowiązani do zachowania tajemnicy zawodowej mogą skorzystać ze zwolnienia z obowiązku zgłoszenia jedynie w zakresie, w jakim działają w granicach odpowiednich przepisów krajowych dotyczących ich zawodu.

W celu spełnienia wymogów wprowadzonych dyrektywą 2018/822 i zapewnienia, by tajemnica zawodowa nie uniemożliwiała dokonania niezbędnych zgłoszeń, przepisy uregulowania flamandzkiego dotyczącego współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania, które transponuje wspomnianą dyrektywę, przewidują w szczególności, że jeżeli pośrednik podlega obowiązkowi zachowania tajemnicy zawodowej, musi on powiadomić na piśmie i w sposób uzasadniony drugiego pośrednika lub pozostałych pośredników, że nie może wywiązać się z obowiązku zgłoszenia, na skutek czego obowiązek ten automatycznie przechodzi na drugiego pośrednika lub na pozostałych pośredników.

Ów nałożony na adwokata działającego jako pośrednik obowiązek powiadomienia został zakwestionowany przez Orde van Vlaamse Balies (flamandzką izbę adwokacką), Belgian Association of Tax Lawyers[318] oraz troje adwokatów. W ich ocenie wywiązanie się z tego obowiązku powiadomienia bez naruszenia tajemnicy zawodowej, do której zachowania zobowiązani są adwokaci, jest niemożliwe. Ich zdaniem wspomniany obowiązek powiadomienia nie jest ponadto konieczny, skoro klient – niezależnie od tego, czy korzysta ze wsparcia adwokata, czy też nie – może sam poinformować pozostałych pośredników i zwrócić się do nich o wywiązanie się z ciążącego na nich obowiązku zgłoszenia. Skarżący wnieśli zatem do Grondwettelijk Hof (trybunału konstytucyjnego, Belgia) skargi, żądając zawieszenia stosowania odnośnych przepisów prawa krajowego oraz stwierdzenia ich nieważności w całości lub w części.

Sąd odsyłający zwrócił się do Trybunału z pytaniem o ważność przepisu zmienionej dyrektywy 2011/16[319], który ustanawia obowiązek powiadomienia.

W wydanym wyroku Trybunał, w składzie wielkiej izby, orzekł, że przepis ten jest nieważny w świetle art. 7 karty praw podstawowych[320] w zakresie, w jakim jego stosowanie przez państwa członkowskie skutkuje nałożeniem na adwokata działającego jako pośrednik – gdy jest on zwolniony z obowiązku

---

316 Artykuł 8ab ust. 1 zmienionej dyrektywy 2011/16, dodany przez dyrektywę 2018/822.

317 Artykuł 8ab ust. 5 zmienionej dyrektywy 2011/16, dodany przez dyrektywę 2018/822.

318 Zawodowe stowarzyszenie adwokatów.

319 Artykuł 8ab ust. 5 zmienionej dyrektywy 2011/16.

320 Zwana dalej „kartą praw podstawowych”.

zgłoszenia ze względu na tajemnicę zawodową, do której zachowania jest zobowiązany – obowiązku bezzwłocznego powiadomienia każdego innego pośrednika, który nie jest jego klientem, o ciążących na nim obowiązkach zgłoszeniowych.

Ocena Trybunału

Trybunał wyjaśnił na wstępie, że pytanie dotyczy ważności – w świetle art. 7 i 47 karty – obowiązku powiadomienia, o którym mowa w zmienionej dyrektywie 2011/16, jedynie w zakresie, w jakim powiadomienia powinien dokonać adwokat, działający jako pośrednik, względem innego pośrednika, który nie jest jego klientem. W przypadku bowiem gdy adwokat pośrednik dokonuje powiadomienia względem swojego klienta, to niezależnie od tego, czy klient ten jest innym pośrednikiem, czy właściwym podatnikiem, owo powiadomienie nie może zagrażać poszanowaniu odnośnych praw i wolności gwarantowanych w karcie.

W celu zbadania ważności obowiązku powiadomienia Trybunał dokonał wykładni art. 7 karty w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącego odpowiadającego mu postanowienia europejskiej konwencji praw człowieka, a mianowicie jej art. 8[321]. Zgodnie z owym orzecznictwem ten ostatni artykuł chroni poufność wszelkiej korespondencji między jednostkami i zapewnia wzmocnioną ochronę wymiany informacji między adwokatami a ich klientami. Trybunał wywiódł stąd, że ochrona art. 7 karty obejmuje nie tylko prowadzenie obrony, ale również tajemnicę konsultacji prawnych, zarówno w odniesieniu do ich treści, jak i do tego, że mają one miejsce. W związku z tym poza wyjątkowymi sytuacjami osoby, które konsultują się z adwokatem, powinny móc zasadnie oczekiwać, że ich adwokat bez ich zgody nie ujawni nikomu, że się z nim konsultują.

Owa ochrona przyznana tajemnicy zawodowej adwokatów jest uzasadniona powierzeniem im podstawowego zadania w społeczeństwie demokratycznym, a mianowicie obrony podmiotów prawa. Zadanie to wiąże się z wymogiem, by każdy podmiot prawa miał zapewnioną możliwość swobodnego zwrócenia się do swojego adwokata w celu uzyskania w sposób niezależny porad prawnych, mogąc jednocześnie liczyć na jego lojalność.

Tymczasem obowiązek – o którym wprost mowa w zmienionej dyrektywie 2011/16, nałożony na adwokata pośrednika zwolnionego z obowiązku zgłoszenia – bezzwłocznego powiadomienia pozostałych pośredników, którzy nie są jego klientami, o ciążących na nich obowiązkach zgłoszeniowych nieuchronnie pociąga za sobą ten skutek, że ci pozostali pośrednicy poznają tożsamość adwokata pośrednika dokonującego powiadomienia, a także dowiedzą się o tym, że w jego ocenie dane uzgodnienie podlega zgłoszeniu, oraz o tym, że konsultowano się z nim w przedmiocie tego uzgodnienia. Trybunał stwierdził, że prowadzi to do ingerencji w gwarantowane w art. 7 karty prawo do poszanowania komunikacji między adwokatami a ich klientami. Ponadto ów obowiązek powiadomienia wywołuje pośrednio inną ingerencję we wspomniane prawo, która wynika z ujawnienia organom podatkowym przez powiadomionych w ten sposób pośredników będących osobami trzecimi tożsamości adwokata pośrednika oraz tego, że konsultowano się z nim.

W odniesieniu do ewentualnego uzasadnienia owych ingerencji Trybunał przypomniał, że prawo do poszanowania komunikacji między adwokatami a ich klientami może być ograniczone, o ile ograniczenie jest przewidziane ustawą, szanuje istotę omawianych praw oraz – z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności – jest konieczne i rzeczywiście odpowiada celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.

---

321 Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisana w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.

W niniejszym wypadku Trybunał stwierdził, że spełniono wymogi zasady legalności oraz zapewniono poszanowanie istoty prawa do poszanowania komunikacji między adwokatami a ich klientami.

Co się tyczy proporcjonalności ingerencji, Trybunał przypomniał, że zmiana wprowadzona do dyrektywy 2011/16 w 2018 r. wpisuje się w ramy międzynarodowej współpracy podatkowej, której celem jest przyczynienie się do zapobiegania ryzyku unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania – te zaś są celami interesu ogólnego uznawanymi przez Unię.

Jednakże nawet przy założeniu, że obowiązek powiadomienia, któremu podlega adwokat zobowiązany do zachowania tajemnicy zawodowej, jest rzeczywiście odpowiedni, by przyczynić się do zwalczania agresywnego planowania podatkowego i do zapobiegania ryzyku unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania, nie jest on konieczny do realizacji tych celów, a w szczególności do zapewnienia, by informacje dotyczące uzgodnień transgranicznych były przekazywane właściwym organom. Wszyscy pośrednicy są bowiem co do zasady zobowiązani do przekazywania owym organom wspomnianych informacji. Żaden pośrednik nie może zatem skutecznie twierdzić, że nie wiedział o jasno określonych we wspomnianej dyrektywie obowiązkach zgłoszeniowych, którym podlega bezpośrednio i indywidualnie.

Ponadto z uwagi na to, że każdy pośrednik jest zwolniony z obowiązku zgłoszenia tylko wówczas, gdy może udowodnić, iż zgłoszenia dokonał już inny pośrednik, nie ma powodów do obaw, że pośrednicy oprą się bez weryfikacji na założeniu, iż wymaganego zgłoszenia dokona adwokat pośrednik. Co więcej, wspomniana dyrektywa, przewidując, że tajemnica zawodowa może prowadzić do zwolnienia z obowiązku zgłoszenia, sprawia, że adwokat pośrednik jest osobą, od której pozostali pośrednicy nie mogą a priori oczekiwać jakiejkolwiek inicjatywy, która mogłaby ich zwolnić z własnych obowiązków zgłoszeniowych.

Co się tyczy ujawnienia organom podatkowym przez powiadomionych pośredników będących osobami trzecimi tożsamości adwokata pośrednika oraz tego, że konsultowano się z nim, ujawnienie tych informacji również nie wydaje się konieczne do realizacji celów owej dyrektywy. Obowiązek zgłoszenia ciążący na pozostałych pośrednikach, którzy nie podlegają obowiązkowi zachowania tajemnicy zawodowej, i – w braku takich pośredników – obowiązek zgłoszenia ciążący na właściwym podatniku zapewniają bowiem co do zasady, że organy podatkowe zostaną poinformowane. Ponadto organy podatkowe po otrzymaniu takiej informacji mogą zażądać dodatkowych informacji bezpośrednio od właściwego podatnika – który będzie mógł wówczas zwrócić się do swojego adwokata, by ten udzielił mu pomocy – lub przeprowadzić kontrolę sytuacji podatkowej tego podatnika.

Trybunał orzekł zatem, że obowiązek powiadomienia, o którym mowa w dyrektywie 2011/16 ze zmianami, narusza gwarantowane w art. 7 karty prawo do poszanowania komunikacji między adwokatem a jego klientem w zakresie, w jakim przewiduje, że adwokat pośrednik podlegający obowiązkowi zachowania tajemnicy zawodowej jest zobowiązany do powiadomienia każdego innego pośrednika, który nie jest jego klientem, o ciążących na nim obowiązkach zgłoszeniowych.

Trybunał wykluczył ponadto możliwość zastosowania w niniejszej sprawie art. 47 karty, gdyż wymaga on istnienia powiązania z postępowaniem sądowym. Takiego powiązania brakuje natomiast w niniejszym wypadku, ponieważ obowiązek powiadomienia powstaje na wczesnym etapie, najpóźniej wtedy, gdy podlegające zgłoszeniu uzgodnienie transgraniczne zostało właśnie ukończone i jest gotowe do wdrożenia, a więc poza ramami postępowania sądowego lub jego przygotowywania. W związku z tym obowiązek powiadomienia zastępujący w przypadku adwokata pośrednika zobowiązanego do zachowania tajemnicy zawodowej obowiązek zgłoszenia nie wiąże się z ingerencją w prawo do rzetelnego procesu gwarantowane w art. 47 karty.

XIV. Polityka gospodarcza i pieniężna

Wyrok z dnia 13 września 2022 r., Banka Slovenije (C-45/21, EU:C:2022:670)

Odesłanie prejudycjalne – Europejski System Banków Centralnych – Krajowy bank centralny – Dyrektywa 2001/24/WE – Reorganizacja i likwidacja instytucji kredytowych – Odszkodowanie za szkody wynikające z przyjęcia środków służących reorganizacji – Artykuł 123 TFUE oraz art. 21.1 Protokołu nr 4 w sprawie statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego – Zakaz monetyzacji długu państw członkowskich strefy euro – Artykuł 130 TFUE oraz art. 7 owego protokołu – Niezależność – Ujawnienie informacji poufnych

W następstwie światowego kryzysu finansowego krajowe przepisy ustawowe upoważniły Banka Slovenije (bank centralny Słowenii) do umorzenia pewnych instrumentów finansowych, jeżeli ich utrzymanie stwarza ryzyko upadłości instytucji kredytowej i zagraża systemowi finansowemu jako całości[322]. Następnie ustawą wprowadzono dwa odrębne i alternatywne systemy odpowiedzialności tego banku centralnego za szkody wyrządzone byłym posiadaczom umorzonych instrumentów finansowych.

Po pierwsze, odpowiedzialność ta może co do zasady powstać, gdy zostanie wykazane, że umorzenie instrumentu finansowego nie stanowiło środka koniecznego lub że naruszona została zasada, zgodnie z którą żaden wierzyciel nie może być traktowany mniej korzystnie niż w przypadku upadłości. Bank centralny Słowenii może jednak zwolnić się z odpowiedzialności, wykazując, że bank ten lub osoby, które upoważnił do działania w swoim imieniu, działały z należytą starannością. Po drugie, osoby fizyczne będące posiadaczami umorzonego instrumentu finansowego, których roczny dochód jest niższy od określonego progu, mogą otrzymać od tego banku centralnego odszkodowanie ryczałtowe.

Ustawa przewiduje, że koszty wynikające ze stosowania tych systemów odpowiedzialności są finansowane przede wszystkim poprzez skorzystanie ze specjalnych rezerw, na które przeznaczane są zyski osiągnięte przez bank centralny Słowenii od dnia 1 stycznia 2019 r., następnie poprzez wykorzystanie jego rezerw ogólnych, aż do 50 %, a wreszcie poprzez zaciągnięcie pożyczki u władz słoweńskich.

Bank centralny Słowenii złożył do Ustavno sodišče (trybunału konstytucyjnego, Słowenia) wniosek o kontrolę zgodności tej ustawy z konstytucją, podnosząc między innymi niezgodność ustanowionych przez nią systemów odpowiedzialności z prawem Unii. W tym kontekście sąd ten postanowił zwrócić się do Trybunału w szczególności z pytaniem o zgodność tych systemów z dwiema podstawowymi zasadami regulującymi działania Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC), a mianowicie z zakazem monetyzacji długu[323] i zasadą niezależności banków centralnych[324].

---

322 Chodzi o środki służące reorganizacji w rozumieniu dyrektywy 2001/24/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 kwietnia 2001 r. w sprawie reorganizacji i likwidacji instytucji kredytowych (Dz.U. 2001, L 125, s. 15). Trybunał wypowiedział się już dwukrotnie w kontekście tych słoweńskich środków służących reorganizacji i ich wdrażania, lecz w kwestiach bardzo odmiennych od kwestii rozpatrywanych w niniejszej sprawie [wyroki: z dnia 19 lipca 2016 r., ***Kotnik i in.*** (C-526/14, EU:C:2016:570); a także z dnia 17 grudnia 2020 r., ***Komisja/Słowenia (Archiwa EBC)*** (C-316/19, EU:C:2020:1030)].

323 Ustanowiony w art. 123 TFUE i w art. 21 Protokołu nr 4 w sprawie statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (zwanego dalej „protokołem w sprawie ESBC i EBC").

324 Wynikająca z art. 130 TFUE i art. 7 protokołu w sprawie ESBC i EBC.

W wyroku wydanym w składzie wielkiej izby Trybunał orzekł, że zakaz monetyzacji długu nie sprzeciwia się systemowi odpowiedzialności związanemu z naruszeniem przez bank centralny zasad regulujących pełnienie funkcji powierzonej mu przez prawo krajowe, o ile ten bank centralny ponosi odpowiedzialność jedynie wówczas, gdy on sam lub osoby upoważnione do działania w jego imieniu działały z poważnym naruszeniem ich obowiązków staranności. Natomiast zakaz ten sprzeciwia się systemowi, w którym odpowiedzialność banku centralnego powstaje w związku z samym tylko faktem umorzenia instrumentów finansowych. Ponadto zasada niezależności sprzeciwia się systemowi odpowiedzialności, który może oznaczać, że krajowy bank centralny ponosi odpowiedzialność w kwocie mogącej wpłynąć na zdolność skutecznego wypełniania jego zadań i finansowanej zgodnie z wyżej wymienionymi zasadami.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał zbadał zgodność systemów odpowiedzialności takich jak te, których dotyczył wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym z zakazem monetyzacji długu. W tym względzie stwierdził on na wstępie, że wdrożenie środków służących reorganizacji instytucji kredytowych w rozumieniu dyrektywy 2001/24 nie stanowi zadania spoczywającego na ESBC w ogólności lub na krajowych bankach centralnych w szczególności. Niemniej jednak ESBC stanowi w prawie Unii oryginalną konstrukcję prawną, która zrzesza instytucje krajowe, czyli krajowe banki centralne, i instytucje Unii, czyli EBC, i koordynuje ich ścisłą współpracę. W tym bardzo zintegrowanym systemie, w którym banki centralne stanowią jednocześnie organy krajowe i organy działające w ramach ESBC, banki te mogą wykonywać inne funkcje niż określone w protokole w sprawie ESBC i EBC[325]. Takie funkcje są jednak wykonywane na własną odpowiedzialność, przy czym konkretne sposoby powstania tej odpowiedzialności są określane w oparciu o prawo krajowe. W związku z tym do danego państwa członkowskiego należy określenie warunków, na jakich odpowiedzialność jego krajowego banku centralnego może powstać z powodu wdrożenia przez ten bank środka służącego reorganizacji w rozumieniu dyrektywy 2001/24, w przypadku gdy ów bank centralny został wyznaczony jako organ właściwy do wdrożenia takiego środka. Jednakże przy wykonywaniu tej kompetencji państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania obowiązków wynikających z prawa Unii.

W tym względzie prawo Unii zakazuje krajowym bankom centralnym wszelkiego finansowania zobowiązań sektora publicznego wobec osób trzecich.

Tak więc powstania odpowiedzialności krajowego banku centralnego, w sytuacji gdy naruszył on zasady regulujące wykonywanie funkcji powierzonej mu przez prawo krajowe, nie można co do zasady postrzegać jako pociągającego za sobą finansowanie zobowiązań sektora publicznego wobec osób trzecich. W takim bowiem przypadku odszkodowanie na rzecz poszkodowanych osób trzecich stanowi konsekwencję działań tego banku centralnego, a nie przejęcie istniejącego wcześniej zobowiązania wobec osób trzecich ciążącego na innych organach publicznych. Ponadto takie finansowanie zwykle nie wynika bezpośrednio ze środków przyjętych przez inne organy publiczne i w związku z tym zasadniczo nie pozwala owym organom na dokonywanie wydatków i uchylenie się przez to od zachęty do przestrzegania zrównoważonej polityki budżetowej[326]. Niemniej jednak w świetle wysokiego stopnia złożoności i pilnego charakteru cechujących wdrażanie środków służących reorganizacji w rozumieniu dyrektywy 2001/24 taki system odpowiedzialności nie może być stosowany bez wymagania, by zarzucane bankowi centralnemu naruszenie obowiązku staranności miało poważny charakter.

---

325 Zgodnie z art. 14.4 protokołu w sprawie ESBC i EBC.

326 Wbrew celowi art. 123 ust. 1 TFUE.

Natomiast system odpowiedzialności, który znajduje zastosowanie jedynie z tego powodu, że krajowy bank centralny pełnił funkcję powierzoną mu przez prawo krajowe, nawet jeśli w pełni zastosował się do obowiązujących go zasad, oznacza finansowanie zobowiązania sektora publicznego wobec osób trzecich. O ile bowiem ustawodawca krajowy może zagwarantować odszkodowanie za nieuniknione konsekwencje decyzji podjętych przez bank centralny w zgodzie z dokonanymi przez tego ustawodawcę rozstrzygnięciami, o tyle należy stwierdzić, że ustanawia on w ten sposób obowiązek zapłaty, który ma bezpośrednie źródło w wyborach politycznych, a nie w sposobie, w jaki bank centralny wykonuje swoje zadania. Wypłatę takiego odszkodowania przez bank centralny z własnych środków należy zatem uznać za prowadzącą do przejęcia przez ten bank, w miejsce innych organów publicznych, finansowania zobowiązań ciążących na sektorze publicznym na podstawie przepisów krajowych, co jest sprzeczne z prawem Unii.

W drugiej kolejności Trybunał wyjaśnił zakres zasady niezależności krajowych banków centralnych w przypadku powstania ich odpowiedzialności za kwotę mogącą mieć wpływ na ich zdolność do skutecznego wypełniania ich zadań. Prawdą jest, że ustanowienie systemu odpowiedzialności w ramach wykonywania funkcji powierzonej im przez prawo krajowe nie jest samo w sobie niezgodne z niezależnością banków centralnych. Jednakże ustanowione w tym celu przepisy krajowe nie mogą stawiać danego banku centralnego w sytuacji, w której w jakikolwiek sposób zagrażają jego zdolności do niezależnego wykonywania zadań w ramach ESBC.

Tymczasem w celu wzięcia udziału w jednym z podstawowych zadań ESBC, a mianowicie realizacji polityki pieniężnej Unii, utworzenie rezerw przez krajowe banki centralne wydaje się niezbędne. W tym kontekście pobranie z rezerw ogólnych krajowego banku centralnego kwoty mogącej wpłynąć na jego zdolność do skutecznego wykonywania zadań w ramach ESBC, w połączeniu z niezdolnością do odtworzenia tych rezerw w sposób autonomiczny ze względu na systematyczne przeznaczenie wszystkich zysków na naprawienie spowodowanych przez niego szkód, może postawić ten bank centralny w sytuacji zależności od organów politycznych z naruszeniem prawa Unii. Jest tak w szczególności, w przypadku gdy krajowy bank centralny jest prawnie zobowiązany do zaciągnięcia pożyczki u innych organów publicznych jego państwa członkowskiego w przypadku wyczerpania źródeł finansowania związanych z rezerwami.

Jako że przepisy takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym mają właśnie te cechy, stawiają one bank centralny w sytuacji, w której jest on potencjalnie narażony na naciski polityczne, podczas gdy art. 130 TFUE i art. 7 protokołu w sprawie ESBC i EBC mają na celu, przeciwnie, ochronę ESBC przed wszelkimi naciskami politycznymi, aby umożliwić mu skuteczną realizację celów przypisanych jego zadaniom dzięki niezależnemu wykonywaniu szczególnych uprawnień, którymi dysponuje on w tym celu na mocy prawa pierwotnego.

XV. Polityka społeczna[327]

1. Organizacja czasu pracy

Wyrok z dnia 24 lutego 2022 r., Glavna direktsia „Pozharna bezopasnost i zashtita na naselenieto" (C-262/20, EU:C:2022:117)

Odesłanie prejudycjalne – Polityka społeczna – Organizacja czasu pracy – Dyrektywa 2003/88/WE – Artykuł 8 – Artykuł 12 lit. a) – Artykuły 20 i 31 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Obniżenie zwykłego wymiaru czasu pracy w porze nocnej w stosunku do zwykłego wymiaru czasu pracy w porze dziennej – Pracownicy sektora publicznego i pracownicy sektora prywatnego – Równość traktowania

VB, pracownik straży pożarnej dyrekcji generalnej ds. ochrony przeciwpożarowej i obrony cywilnej, wchodzącej w skład bułgarskiego ministerstwa spraw wewnętrznych, przez wiele lat wykonywał pracę w porze nocnej. Stojąc na stanowisku, że ma prawo do skorzystania z przeliczenia godzin pracy w porze nocnej w taki sposób, by siedem godzin pracy w porze nocnej było równoważne ośmiu godzinom pracy w porze dziennej, VB złożył do pracodawcy wniosek o wypłatę wynagrodzenia za godziny nadliczbowe.

Wiosek ten został rozpatrzony odmownie z tego powodu, że dla urzędników ministerstwa spraw wewnętrznych żaden obowiązujący przepis nie przewiduje przeliczenia godzin pracy w porze nocnej na godziny pracy w porze dziennej. Przewidziany w bułgarskim kodeksie pracy dla pracowników sektora prywatnego zwykły, wynoszący siedem godzin, wymiar czasu pracy w porze nocnej w tygodniu obejmującym pięć dni roboczych, zdaniem tego pracodawcy nie stosuje się bowiem do tych urzędników. Ustawa o ministerstwie spraw wewnętrznych określa tylko przedział czasowy pracy w porze nocnej i stanowi jedynie, że czas przy tych urzędników czas pracy nie może przekraczać przeciętnie ośmiu godzin w okresie 24-godzinnym, nie precyzuje jednak zwykłego i maksymalnego wymiaru czasu pracy w porze nocnej. VB zaskarżył tę odmowę do Rayonen sad Lukovit (sądu rejonowego w Łukowicie, Bułgaria).

Trybunał, do którego zwrócił się ten sąd w trybie prejudycjalnym, gdyż uważa, że zwykły wymiar czasu pracy w porze nocnej urzędników ministerstwa powinien wynosić siedem godzin, by nie byli oni traktowani gorzej niż inni pracownicy, sprecyzował obowiązki państw członkowskich środków ochronnych w dziedzinie bezpieczeństwa i zdrowia pracowników wykonujących pracę w porze nocnej, które należy przyjąć na mocy dyrektywy 2003/88[328] oraz wypowiedział się w przedmiocie zgodności rozpatrywanego uregulowania bułgarskiego z zasadą równości traktowania zapisaną w art. 20 karty praw podstawowych oraz z ustanowionym w art. 31 karty praw podstawowych prawem każdego pracownika do należytych i sprawiedliwych warunków pracy.

Ocena Trybunału

Jeżeli chodzi o relację między zwykłym wymiarem czasu pracy w porze nocnej i zwykłym wymiarem czasu pracy w porze dziennej, Trybunał przede wszystkim wskazał, że żaden przepis dyrektywy

---

327 W niniejszej sekcji należy również przywołać wyrok z dnia 10 marca 2022 r., ***Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (Pełne ubezpieczenie zdrowotne)*** (C-247/20, EU:C:2022:177). Jest on omówiony w sekcji IV.2. „Prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich".

328 Dyrektywa 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. dotycząca niektórych aspektów organizacji czasu pracy (Dz.U. 2003, L 299, s. 9).

2003/88 nie zawiera wskazówki w tej kwestii. Dyrektywa ta ustanawia bowiem jedynie wymogi minimalne, do których należy maksymalny wymiar czasu w porze nocnej wynoszący osiem godzin w okresie 24-godzinnym[329]. Ponadto dyrektywa zobowiązuje do przyjęcia środków koniecznych, by pracownicy wykonujący pracę w porze nocnej mieli zapewnioną ochronę właściwą ze względu na charakter ich pracy[330], pozostawiając państwom członkowskim pewien zakres uznania w tej kwestii.

Tym samym art. 8 i art. 12 lit. a) dyrektywy 2003/88 nie nakładają obowiązku przyjęcia uregulowania krajowego przewidującego, że zwykły wymiar czasu pracy w porze nocnej pracowników sektora publicznego, takich jak policjanci i strażacy, jest krótszy od przewidzianego dla nich zwykłego wymiaru czasu pracy w porze dziennej.

Państwa członkowskie powinny jednak zapewnić, by pracownicy tacy korzystali z innych środków ochronnych w zakresie wymiaru czasu pracy, wynagrodzenia, dodatków lub podobnych korzyści, pozwalających zrekompensować szczególną uciążliwość wynikającą z wykonywanej przez nich pracy w porze nocnej. Mimo że obniżenie zwykłego wymiaru czasu pracy w porze nocnej w stosunku do czasu pracy w porze dziennej może stanowić odpowiednie rozwiązanie w celu zapewnienia ochrony zdrowia i bezpieczeństwa danych pracowników, nie jest to jednak jedyne możliwe rozwiązanie.

Następnie, po stwierdzeniu, że rozpatrywane przepisy bułgarskiego kodeksu pracy i ustawy o ministerstwie spraw wewnętrznych stanowią stosowanie dyrektywy 2003/88 i w związku z tym są objęte zakresem zastosowania prawa Unii, Trybunał zajął się kwestią zgodności tego uregulowania z kartą praw podstawowych.

W tej kwestii Trybunał orzekł, że art. 20 i 31 karty praw podstawowych nie stoją na przeszkodzie temu, by zwykły wymiar czasu pracy w porze nocnej ustalony dla pracowników sektora prywatnego nie miał zastosowania do pracowników sektora publicznego, w tym policjantów i strażaków, jeżeli takie odmienne traktowanie opiera się na obiektywnym i racjonalnym kryterium, to jest pozostaje w związku z prawnie dopuszczalnym celem, do którego osiągnięcia zmierza to uregulowanie, oraz jest proporcjonalne do tego celu.

Trybunał zauważył, że zadaniem sądu odsyłającego jest zidentyfikowanie kategorii osób znajdujących się w porównywalnych sytuacjach i porównanie ich w sposób szczególny i konkretny, w tym w odniesieniu do warunków pracy w porze nocnej. Tymczasem w analizowanej sprawie sąd odsyłający badał abstrakcyjne kategorie pracowników, takie jak kategoria pracowników sektora prywatnego sektora publicznego, która korzysta z systemu przewidzianego w kodeksie pracy, oraz kategorię pracowników sektora publicznego, jak urzędnicy ministerstwa spraw wewnętrznych, która z niego nie korzysta.

Jeżeli chodzi o uzasadnienie ewentualnego odmiennego traktowania, Trybunał wskazał, że braku mechanizmu przeliczania godzin pracy w porze nocnej na godziny pracy w porze dziennej w przypadku urzędników ministerstwa spraw wewnętrznych nie można uzasadniać jedynie względami budżetowymi, z pominięciem względów natury politycznej, społecznej lub demograficznej.

Wprowadzone przez przepisy prawa krajowego w dziedzinie pracy w porze nocnej odmienne traktowanie różnych kategorii pracowników znajdujących się w porównywalnych sytuacjach byłoby niezgodne z prawem Unii, chyba że opierałoby się na obiektywnym i racjonalnym kryterium, mianowicie pozostawałoby w związku z prawnie dopuszczanym celem i proporcjonalne do tego celu, i w danym wypadku zobowiązywałoby sądy krajowe do dokonywania wykładni prawa krajowego,

---

329 Artykuł 8 lit. b) dyrektywy 2003/88.

330 Artykuł 12 lit. a) dyrektywy 2003/88.

w najwyższym możliwym stopniu, w świetle brzmienia i celu postanowienia prawa pierwotnego rozpatrywanego w sprawie, z uwzględnieniem całości prawa krajowego i z zastosowaniem uznanych w porządku krajowym metod wykładni, tak by zapewnić pełną skuteczność tego postanowienia i dokonać rozstrzygnięcia zgodnego z jego celem.

2. Ochrona pracowników tymczasowych

Wyrok z dnia 15 grudnia 2022 r., TimePartner Personalmanagement (C-311/21, EU:C:2022:983)

Odesłanie prejudycjalne – Zatrudnienie i polityka społeczna – Praca tymczasowa – Dyrektywa 2008/104/WE – Artykuł 5 – Zasada równego traktowania – Konieczność zapewnienia ogólnej ochrony pracowników tymczasowych w wypadku odstępstwa od tej zasady – Układ zbiorowy pracy przewidujący wynagrodzenie niższe od wynagrodzenia pracowników zatrudnionych bezpośrednio przez przedsiębiorstwo użytkownika – Skuteczna ochrona sądowa – Kontrola sądowa

W okresie od stycznia do kwietnia 2017 r. spółka TimePartner Personalmanagement GmbH, będąca agencją pracy tymczasowej, zatrudniała CM w charakterze pracownika tymczasowego na podstawie umowy o pracę na czas określony. W ramach tej umowy CM została skierowana jako osoba zajmująca się obsługą zamówień do przedsiębiorstwa użytkownika działającego w sektorze handlu detalicznego.

Za tę pracę otrzymywała wynagrodzenie w stawce godzinowej w wysokości 9,23 EUR brutto, zgodnie z układem zbiorowym pracy mającym zastosowanie do pracowników tymczasowych, zawartym przez dwie organizacje, do których należeli odpowiednio, TimePartner Personalmanagement GmbH i CM.

Ten układ zbiorowy wprowadzał odstępstwo od zasady równego traktowania ustanowionej w prawie niemieckim[331], ponieważ przewidywał w odniesieniu do pracowników tymczasowych wynagrodzenie niższe od wynagrodzenia otrzymywanego przez pracowników przedsiębiorstwa użytkownika na podstawie postanowień układu zbiorowego pracy sektora handlu detalicznego w kraju związkowym Bawaria (Niemcy), wynoszącego w stawce godzinowej 13,64 EUR brutto.

CM wytoczyła powództwo przed Arbeitsgericht Würzburg (sądem pracy w Würzburgu, Niemcy) o uzyskanie dodatkowego wynagrodzenia w wysokości 1296,72 EUR odpowiadającego różnicy między wynagrodzeniem pracowników tymczasowych a wynagrodzeniem porównywalnych pracowników bezpośrednio zatrudnionych przez przedsiębiorstwo użytkownika. W tym celu podnosiła naruszenie zasady równego traktowania pracowników tymczasowych ustanowionej w art. 5 dyrektywy 2008/104[332]. CM, po oddaleniu powództwa w pierwszej instancji oraz apelacji, wniosła skargę rewizyjną do Bundesarbeitsgericht (federalnego sądu pracy, Niemcy), który zwrócił się do Trybunału z pięcioma pytaniami prejudycjalnymi dotyczącymi wykładni tego przepisu.

Trybunał określił warunki, jakie musi spełniać układ zbiorowy zawarty przez partnerów społecznych, aby móc wprowadzać odstępstwo od zasady równego traktowania pracowników tymczasowych na

---

331 W odniesieniu do okresu od stycznia do marca 2017 r. w § 10 ust. 4 zdanie pierwsze Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (ustawy o pracy tymczasowej) z dnia 3 lutego 1995 r. (BGBl. 1995 I, s. 158), w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 marca 2017 r., i w odniesieniu do kwietnia 2017 r. w § 8 ust. 1 tej ustawy w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 kwietnia 2017 r.

332 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/104/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie pracy tymczasowej (Dz.U. 2008, L 327, s. 9).

podstawie art. 5 ust. 3 dyrektywy 2008/104[333]. Uściślił zwłaszcza zakres pojęcia „ogólnej ochrony pracowników tymczasowych", jaką układy zbiorowe powinny gwarantować na podstawie tego przepisu i przedstawił kryteria pozwalające ocenić, czy ta ogólna ochrona została faktycznie zagwarantowana. Trybunał stwierdził również, że takie układy zbiorowe muszą móc podlegać skutecznej kontroli sądowej.

Ocena Trybunału

Po przypomnieniu podwójnego celu dyrektywy 2008/104, polegającego na zapewnieniu ochrony pracownikom tymczasowym i poszanowaniu różnorodności rynków pracy, Trybunał uściślił, że poprzez odniesienie do pojęcia „ogólnej ochrony pracowników tymczasowych" art. 5 ust. 3 tej dyrektywy nie wymaga uwzględnienia poziomu ochrony przysługującego pracownikom tymczasowym, który przekraczałby poziom przewidziany dla wszystkich pracowników przez przepisy prawa krajowego i prawa Unii dotyczące podstawowych warunków pracy i zatrudnienia.

Jednakże jeżeli partnerzy społeczni dopuszczają, w drodze układu zbiorowego, odmienne traktowanie w zakresie podstawowych warunków pracy i zatrudnienia na niekorzyść pracowników tymczasowych, ten układ zbiorowy powinien, w celu zapewnienia ogólnej ochrony danych pracowników tymczasowych, przyznawać tym pracownikom w zamian pewne korzyści w zakresie podstawowych warunków pracy i zatrudnienia[334], które mogłyby rekompensować odmienne traktowanie, jakiemu ci pracownicy są poddawani.

Ogólna ochrona pracowników tymczasowych byłaby bowiem z konieczności pomniejszona, gdyby taki układ zbiorowy ograniczał się w stosunku do tych pracowników do pogorszenia jednego lub kilku z tych podstawowych warunków.

Ponadto odstępstwo przewidziane w art. 5 ust. 3 dyrektywy 2008/104 wymaga, aby zbadać przestrzeganie obowiązku zapewnienia ogólnej ochrony pracowników tymczasowych w sposób konkretny, poprzez porównanie w odniesieniu do danego stanowiska podstawowych warunków pracy i zatrudnienia mających zastosowanie do pracowników zatrudnionych bezpośrednio przez przedsiębiorstwo użytkownika z warunkami mającymi zastosowanie do pracowników tymczasowych, aby w ten sposób móc określić, czy przyznane korzyści kompensacyjne w zakresie wspomnianych warunków podstawowych pozwalają zrównoważyć skutki odmiennego traktowania.

Ten obowiązek zapewnienia ogólnej ochrony pracowników tymczasowych nie wymaga, aby dany pracownik tymczasowy był związany z agencją pracy tymczasowej umową o pracę na czas nieokreślony, ponieważ art. 5 ust. 3 dyrektywy 2008/104 pozwala na odstępstwo od zasady równego traktowania w stosunku do każdego pracownika tymczasowego, bez względu na to, czy umowa o pracę z agencją pracy tymczasowej została zawarta na czas określony, czy nieokreślony.

Poza tym wspomniany obowiązek nie wymaga od państw członkowskich określenia w sposób szczegółowy warunków i kryteriów, których muszą przestrzegać układy zbiorowe pracy.

---

333 Ów ustęp 3 przyznaje państwom członkowskim możliwość zezwalania partnerom społecznym na dalsze stosowanie lub zawieranie układów zbiorowych dopuszczających odmienne traktowanie w zakresie podstawowych warunków pracy i zatrudnienia pracowników tymczasowych, pod warunkiem zapewnienia tym pracownikom tymczasowym ogólnej ochrony.

334 Podstawowe warunki pracy i zatrudnienia zostały zdefiniowane w art. 3 ust. 1 lit. f) dyrektywy 2008/104. Chodzi tu o normy czasu pracy, godziny nadliczbowe, przerwy, okresy odpoczynku, pracę w porze nocnej, urlop oraz święta i wynagrodzenie.

Wobec tego, chociaż partnerzy społeczni korzystają z szerokiego zakresu uznania w ramach rokowań i zawierania układów zbiorowych pracy, muszą oni działać z poszanowaniem prawa Unii w ogólności, a z dyrektywą 2008/104 w szczególności.

Tym samym, o ile przepisy tej dyrektywy nie nakładają na państwa członkowskie obowiązku przyjęcia określonego uregulowania mającego na celu zapewnienie ogólnej ochrony pracowników tymczasowych w rozumieniu art. 5 ust. 3, o tyle państwa członkowskie, w tym ich sądy, powinny zapewnić, by układy zbiorowe dopuszczające odmienne traktowanie w zakresie podstawowych warunków pracy i zatrudnienia gwarantowały w szczególności ogólną ochronę pracowników tymczasowych.

W związku z tym te układy zbiorowe muszą móc podlegać skutecznej kontroli sądowej w celu zbadania przestrzegania przez partnerów społecznych ich obowiązku zapewnienia tej ochrony.

3. Uczestnictwo pracowników w spółce europejskiej

Wyrok z dnia 18 października 2022 r., IG Metall i ver.di (C-677/20, EU:C:2022:800)

Odesłanie prejudycjalne – Polityka społeczna – Spółka europejska – Dyrektywa 2001/86/WE – Uczestnictwo pracowników w podejmowaniu decyzji w ramach spółki europejskiej – Artykuł 4 ust. 4 – Spółka europejska utworzona w wyniku przekształcenia – Treść wynegocjowanego układu – Wybór przedstawicieli pracowników do rady nadzorczej – Procedura wyboru przewidująca odrębną turę głosowania dla przedstawicieli związków zawodowych

Przed jej przekształceniem w spółkę europejską (SE) w 2014 r. w SAP, spółce akcyjnej prawa niemieckiego, była ustanowiona rada nadzorcza składająca się zgodnie z prawem niemieckim[335] z przedstawicieli akcjonariuszy i pracowników. Co się tyczy tych ostatnich, przedstawiciele proponowani przez związki zawodowe byli wybierani w ramach głosowania odrębnego od głosowania przeprowadzanego dla celów wyboru pozostałych członków rady nadzorczej reprezentujących pracowników[336]. Układ w sprawie mechanizmów uczestnictwa pracowników w SAP przekształconej w SE przewiduje natomiast odmienne postanowienia w razie utworzenia rady nadzorczej o pomniejszonym składzie. W takim przypadku związki zawodowe mogą proponować kandydatów na część miejsc przedstawicieli pracowników przydzielonych Republice Federalnej Niemiec i wybieranych przez pracowników zatrudnionych w Niemczech, jednak w odniesieniu do wyborów tych kandydatów nie przewidziano odrębnego głosowania.

Ów brak takiego odrębnego głosowania został zakwestionowany przed sądem przez Industriegewerkschaft Metall (IG Metall) i ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft, dwie organizacje związkowe. Bundesarbeitsgericht (federalny sąd pracy, Niemcy), rozpatrujący wniesione przez nie środek odwoławczy, postanowił zwrócić się do Trybunału o dokonanie wykładni dyrektywy

---

335 Paragraf 7 Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer (ustawy o udziale pracowników w podejmowaniu decyzji) z dnia 4 maja 1976 r. (BGBl. 1976 I, s. 1153), zmienionej ustawą z dnia 24 kwietnia 2015 r. (BGBl. 2015 I, s. 642) (zwanej dalej „MitbestG"). 2015 II, s. 642, zwana dalej „umową o ekstradycji Niemcy–USA").

336 Zgodnie z § 16 ust. 1 MitbestG przedstawiciele związków zawodowych w radzie nadzorczej są wybierani przez delegatów w tajnym głosowaniu i z poszanowaniem zasad wyborów proporcjonalnych.

2001/86[337]. Zdaniem sądu odsyłającego sporny układ nie spełnia wymogów prawa niemieckiego[338]. Sąd ten zastanawia się jednak, czy art. 4 ust. 4 dyrektywy 2001/86[339] nie przewiduje niższego poziomu ochrony niż to przewiduje prawo niemieckie, obowiązującego w odpowiednim razie wszystkie państwa członkowskie, w którym to przypadku sąd powinien dokonać wykładni prawa krajowego zgodnie z prawem Unii.

Trybunał w składzie wielkiej izby orzekł, że układ w sprawie mechanizmów uczestnictwa pracowników, o którym mowa w tym ostatnim przepisie, mający zastosowanie do SE utworzonej w wyniku przekształcenia, powinien przewidywać odrębne głosowanie dla celów wyboru na przedstawicieli pracowników w radzie nadzorczej SE określonej części kandydatów proponowanych przez związki zawodowe, gdy mające zastosowanie prawo krajowe wymaga takiego odrębnego głosowania w odniesieniu do składu rady nadzorczej spółki podlegającej przekształceniu w SE. W ramach tego głosowania należy zapewnić równość traktowania pracowników tej SE, jej spółek zależnych i oddziałów oraz reprezentowanych w nich związków zawodowych.

Ocena Trybunału

W rozpatrywanej sprawie Trybunał najpierw przeprowadził wykładnię literalną art. 4 ust. 4 dyrektywy 2001/86 i wskazał, że w odniesieniu do definicji przedstawicieli pracowników i poziomu ich uczestnictwa, który powinien zostać zachowany, prawodawca Unii odesłał do prawa krajowego lub praktyki krajowej państwa członkowskiego siedziby spółki podlegającej przekształceniu w SE.

Zatem, co się tyczy w szczególności partycypacji przedstawicieli pracowników, zarówno określenie osób uprawnionych do reprezentowania pracowników, jak i określenie charakterystycznych aspektów partycypacji pozwalających wspomnianym przedstawicielom na wywieranie wpływu na decyzje, jakie mają być podjęte w ramach spółki, wymaga odniesienia się do ocen dokonanych w tym względzie przez ustawodawcę krajowego oraz do odnośnej praktyki krajowej.

W związku z tym, jeżeli ustanowiony przez ustawodawstwo krajowe aspekt proceduralny, taki jak szczególne głosowanie dla celów wyboru przedstawicieli związków zawodowych, stanowi element charakterystyczny krajowego systemu partycypacji przedstawicieli pracowników i ma charakter wiążący, ten aspekt proceduralny należy wziąć pod uwagę dla celów układu w sprawie uczestnictwa, o którym mowa w art. 4 ust. 4 dyrektywy 2001/86.

Zdaniem Trybunału kontekst, w jaki wpisuje się ten przepis, potwierdza tę wykładnię literalną. Prawodawca Unii zamierzał bowiem zastrzec szczególne traktowanie dla SE utworzonych w wyniku przekształcenia, aby zapobiec naruszeniu praw w zakresie uczestnictwa, z których pracownicy spółki podlegającej przekształceniu w SE korzystają na podstawie prawa krajowego lub praktyki krajowej.

---

337 Dyrektywa Rady 2001/86/WE z dnia 8 października 2001 r. uzupełniająca statut spółki europejskiej w odniesieniu do uczestnictwa pracowników (Dz.U. 2001, L 294, s. 22).

338 Chodzi w szczególności o § 21 ust. 6 Gesetz über die Beteiligung der Arbeitnehmer in einer Europäischen Gesellschaft (ustawy o uczestnictwie pracowników w spółce europejskiej), z dnia 22 grudnia 2004 r. (BGBl. 2004 I, s. 3675, 3686), w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 marca 2020 r., na mocy którego w przypadku SE utworzonej w wyniku przekształcenia układ w sprawie współdecydowania zapewnia dla wszystkich aspektów uczestnictwa pracowników co najmniej taki sam poziom ich uczestnictwa jak istniejący w ramach spółki, która ma być przekształcona w SE.

339 Artykuł 4 ust. 4 dyrektywy 2001/86, dotyczący treści układu w sprawie mechanizmów uczestnictwa pracowników w ramach SE, stanowi, że w przypadku SE utworzonej w drodze przekształcenia układ w sprawie uczestnictwa zapewnia dla wszystkich aspektów uczestnictwa pracowników co najmniej taki sam poziom ich uczestnictwa jak istniejący w ramach spółki, która ma być przekształcona w SE.

Trybunał uznał, że taka wykładnia dyrektywy 2001/86 jest również zgodna z jej celem. Jak wynika z tej dyrektywy[340], zagwarantowanie praw nabytych w dziedzinie uczestnictwa pracowników, którego życzył sobie prawodawca Unii, implikuje nie tylko utrzymanie praw nabytych pracowników w spółce podlegającej przekształceniu w SE, lecz również rozszerzenie tych praw na wszystkich pracowników SE, i to w braku wskazówki w tym zakresie w prawie krajowym.

Zdaniem Trybunału dokonana w ten sposób wykładnia znajduje ponadto potwierdzenie w genezie dyrektywy 2001/86. Wynika z niej bowiem, że reżim mający zastosowanie do SE utworzonych w wyniku przekształcenia stanowił główny przedmiot sporu w trakcie prowadzonych negocjacji. Dopiero wraz z wprowadzeniem przepisu – odzwierciedlonego w art. 4 ust. 4 wspomnianej dyrektywy – obejmującego konkretnie SE utworzone w wyniku przekształcenia w celu zapobieżenia osłabieniu poziomu uczestnictwa pracowników istniejącego w spółce podlegającej przekształceniu proces przyjmowania tej dyrektywy mógł toczyć się dalej.

Wreszcie Trybunał uściślił, że prawo do proponowania pewnej części kandydatów w wyborach przedstawicieli pracowników do rady nadzorczej SE utworzonej w wyniku przekształcenia, takiej jak SAP, nie może być zastrzeżone wyłącznie dla niemieckich związków zawodowych, lecz musi być rozszerzone na wszystkie związki zawodowe reprezentowane w SE, jej spółkach zależnych i oddziałach, tak aby zapewnić równość tych związków zawodowych w odniesieniu do tego prawa.

340 W szczególności z jej motywu 18, który przewiduje między innymi, że ochrona nabytych praw pracowników w odniesieniu do uczestnictwa w podejmowaniu decyzji przez spółkę jest zasadą podstawową i deklarowanym celem tej dyrektywy.

XVI. Zdrowie publiczne

Wyrok z dnia 22 grudnia 2022 r. (wielka izba), EUROAPTIEKA (C-530/20, EU:C:2022:1014)

Odesłanie prejudycjalne – Produkty lecznicze stosowane u ludzi – Dyrektywa 2001/83 WE – Artykuł 86 ust. 1 – Pojęcie „reklamy produktów leczniczych" – Artykuł 87 ust. 3 – Racjonalne stosowanie produktów leczniczych – Artykuł 90 – Zakazane elementy reklamowe – Reklama produktów leczniczych niewymagających recepty i nierefundowanych – Reklama cenowa – Reklama ofert promocyjnych – Reklama sprzedaży wiązanej – Zakaz

„EUROAPTIEKA" SIA jest spółką prowadzącą działalność farmaceutyczną na Łotwie. Należy ona do grupy posiadającej sieć aptek i przedsiębiorstw handlu detalicznego produktami leczniczymi w tym kraju. W 2016 r. Veselības inspekcijas Zāļu kontroles nodaļa (inspekcja zdrowia publicznego, służba ds. kontroli produktów leczniczych, Łotwa) zakazała spółce EUROAPTIEKA rozpowszechniania reklamy sprzedaży promocyjnej oferującej obniżkę o 15 % ceny zakupu wszystkich produktów leczniczych w wypadku zakupu co najmniej trzech artykułów. Decyzja ta została wydana na podstawie przepisu krajowego zakazującego umieszczania w adresowanej do ogółu społeczeństwa reklamie niewymagających recepty i nierefundowanych produktów leczniczych informacji, które zachęcają do zakupu produktu leczniczego, uzasadniając potrzebę takiego zakupu ceną produktu leczniczego, ogłaszając specjalną wyprzedaż lub wskazując, że produkt leczniczy jest sprzedawany w pakiecie z innymi produktami leczniczymi (w tym po obniżonej cenie) lub innymi wyrobami[341].

Latvijas Republikas Satversmes tiesa (trybunał konstytucyjny, Łotwa), do którego EUROAPTIEKA wniosła w 2020 r. skargę na ten przepis, zwrócił się do Trybunału w trybie prejudycjalnym o wykładnię dyrektywy 2001/83[342].

Swoim wyrokiem Trybunał w składzie wielkiej izby wyjaśnił zakres pojęcia „reklamy produktów leczniczych" w rozumieniu tej dyrektywy, w szczególności w odniesieniu do treści, które nie dotyczą określonego produktu leczniczego, lecz nieokreślonych produktów leczniczych. Poza tym Trybunał wypowiedział się w przedmiocie zgodności ze wspomnianą dyrektywą przepisu krajowego przewidującego zakazy takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, a w szczególności w kwestii tego, czy zakazy te mają na celu zachęcanie do racjonalnego stosowania produktów leczniczych w rozumieniu tejże dyrektywy.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał orzekł, że rozpowszechnianie informacji, które zachęcają do zakupu produktów leczniczych, uzasadniając potrzebę takiego zakupu ceną produktu leczniczego, ogłaszając specjalną wyprzedaż lub wskazując, że produkty te są sprzedawane w pakiecie z innymi produktami leczniczymi (w tym po obniżonej cenie) lub innymi wyrobami, wchodzi w zakres pojęcia „reklamy

---

341 Punkt 18.12 Ministru kabineta noteikumi Nr. 378 „Zāļu reklamēšanas kārtība un kārtība, kādā zāļu ražotājs ir tiesīgs nodot ārstiem bezmaksas zāļu paraugus" (dekretu nr 378 rady ministrów w sprawie zasad dotyczących reklamy produktów leczniczych oraz oferowania lekarzom bezpłatnych próbek produktów leczniczych przez producenta produktów leczniczych) z dnia 17 maja 2011 r. (*Latvijas Vēstnesis*, 2011, nr 78).

342 Konkretnie chodzi o art. 86 ust. 1, art. 87 ust. 3 i art. 90 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 dyrektywą 2004/27/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. (Dz.U. 2004, L 136, s. 34).

produktów leczniczych" w rozumieniu dyrektywy 2001/83, nawet jeśli informacje te nie dotyczą konkretnego produktu leczniczego, lecz nieokreślonych produktów leczniczych.

Na wstępie, biorąc pod uwagę treść, Trybunał przypomniał, że art. 86 ust. 1 tej dyrektywy, który zawiera pojęcie „reklamy produktów leczniczych", konsekwentnie odnosi się do „produktów leczniczych" w liczbie mnogiej. Ponadto przepis ten definiuje to pojęcie w sposób bardzo szeroki, jako obejmujące „dowolną formę" bezpośredniej informacji, działalności agitacyjnej lub motywowania, w tym w szczególności „reklamę produktów leczniczych adresowaną do ogółu społeczeństwa".

Następnie, biorąc pod uwagę kontekst, Trybunał zaznaczył, że przepisy tytułu VIII dyrektywy 2001/83, w którym zawarty jest art. 86, ustanawiają ogólne i podstawowe zasady dotyczące reklamy produktów leczniczych i że w konsekwencji mają zastosowanie do każdego działania ukierunkowanego na zachęcanie do przepisywania, dostarczania, sprzedaży lub konsumpcji produktów leczniczych.

Wreszcie, co się tyczy celów realizowanych przez dyrektywę 2001/83, Trybunał uznał, że podstawowy cel ochrony zdrowia publicznego realizowany przez tę dyrektywę byłby poważnie zagrożony, gdyby działanie polegające na bezpośredniej informacji, działalności agitacyjnej lub motywowaniu, ukierunkowane na zachęcanie do przepisywania, dostarczania, sprzedaży lub konsumpcji produktów leczniczych bez odniesienia się do określonego produktu leczniczego, nie było objęte pojęciem „reklamy produktów leczniczych", a tym samym nie podlegało zakazom, warunkom i ograniczeniom przewidzianym w tej dyrektywie w dziedzinie reklamy.

Ze względu na to, że reklama nieokreślonych produktów leczniczych, taka jak reklama obejmująca całą klasę produktów leczniczych przeznaczonych do leczenia tej samej patologii, może również dotyczyć produktów leczniczych wymagających recepty lub produktów leczniczych, których koszt można refundować, wyłączenie takiej reklamy z zakresu stosowania przepisów dyrektywy 2001/83 w dziedzinie reklamy byłoby bowiem równoznaczne z pozbawieniem w szerokim zakresie skuteczności zakazów ustanowionych w tej dyrektywie[343], ponieważ nie byłaby wtedy objęta tymi zakazami każda reklama, która nie dotyczy konkretnie produktu leczniczego należącego do tej klasy.

Poza tym Trybunał uznał, że reklama dotycząca nieokreślonego zestawu produktów leczniczych niewymagających recepty i nierefundowanych może, podobnie jak reklama dotycząca tylko jednego określonego produktu leczniczego, być nadużywana lub niewłaściwie przygotowana i w konsekwencji mieć niekorzystny wpływ na zdrowie publiczne, zachęcając konsumentów do nieracjonalnego stosowania i nadmiernego spożycia danych produktów leczniczych.

Trybunał doszedł do wniosku, że pomimo tego, co zostało stwierdzone w wyroku A (Reklama i sprzedaż produktów leczniczych przez Internet)[344], a także w wyroku DocMorris[345], pojęcie „reklamy produktów leczniczych", o którym mowa w tej dyrektywie, obejmuje dowolną formę bezpośredniej informacji, działalności agitacyjnej lub motywowania ukierunkowanych na zachęcanie do przepisywania, dostarczania, sprzedaży lub konsumpcji określonego produktu leczniczego lub nieokreślonych produktów leczniczych.

Trybunał dodał, że ponieważ cel przekazu komunikacyjnego stanowi zasadniczą cechę charakterystyczną tego pojęcia i decydujący element dla odróżnienia reklamy od zwykłej informacji,

---

343 Artykuł 88 ust. 1 lit. a) i art. 88 ust. 3 dyrektywy 2001/83.

344 Wyrok z dnia 1 października 2020 r., ***A (Reklama i sprzedaż produktów leczniczych przez Internet)*** (C-649/18, EU:C:2020:764, pkt 50).

345 Wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., ***DocMorris*** (C-190/20, EU:C:2021:609, pkt 20).

a działania polegające na rozpowszechnianiu informacji, o których mowa w przepisie krajowym takim jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, wydają się mieć taki cel promocyjny, działania te są objęte tym pojęciem.

W drugiej kolejności Trybunał orzekł, że przepisy dyrektywy 2001/83[346] nie sprzeciwiają się przepisowi krajowemu, który nakłada ograniczenia nieprzewidziane w tej dyrektywie, ale które odpowiadają podstawowemu celowi ochrony zdrowia publicznego realizowanemu przez tę dyrektywę, zakazując zamieszczania w adresowanej do ogółu społeczeństwa reklamie niewymagających recepty i nierefundowanych produktów leczniczych informacji, które zachęcają do zakupu produktów leczniczych, uzasadniając potrzebę takiego zakupu ceną tych produktów leczniczych, ogłaszając specjalną wyprzedaż lub wskazując, że produkt leczniczy jest sprzedawany w pakiecie z innymi produktami leczniczymi, w tym po obniżonej cenie, lub innymi wyrobami.

Na poparcie tej interpretacji Trybunał przypomniał, po pierwsze, jeśli chodzi w szczególności o związek między wymogiem, aby wspomniana reklama zachęcała do racjonalnego stosowania produktów leczniczych[347], a ograniczeniami przewidzianymi w dyrektywie 2001/83 w postaci wykazu zakazanych elementów reklamy[348], że okoliczność, iż dyrektywa ta nie zawiera szczególnych przepisów dotyczących danego elementu reklamowego, nie stoi na przeszkodzie temu, by w celu zakazania wszelkiej reklamy produktów leczniczych nadużywanej lub niewłaściwie przygotowanej, która może mieć niekorzystny wpływ na zdrowie publiczne, państwa członkowskie zakazały[349] takiego elementu, jeżeli zachęcałby on do nieracjonalnego stosowania produktów leczniczych.

W konsekwencji, nawet jeśli dyrektywa 2001/83 zezwala na reklamę produktów leczniczych niewymagających recepty, państwa członkowskie powinny zakazać, w celu zapobieżenia zagrożeniu dla zdrowia publicznego, zgodnie z jej podstawowym celem, włączenia do adresowanej do ogółu społeczeństwa reklamy niewymagających recepty i nierefundowanych produktów leczniczych elementów, które mogą zachęcać do nieracjonalnego stosowania takich produktów leczniczych.

Po drugie, co się tyczy kwestii, czy ma to miejsce w przypadku elementów objętych zakazami takimi jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, Trybunał zauważył, że w wypadku produktów leczniczych niewymagających recepty i nierefundowanych często zdarza się, że konsument końcowy sam ocenia, bez pomocy lekarza, użyteczność lub konieczność zakupu takich produktów leczniczych. Tymczasem konsument niekoniecznie posiada fachową i obiektywną wiedzę pozwalającą mu ocenić wartość terapeutyczną tych produktów. Reklama może zatem wywierać szczególnie istotny wpływ na ocenę i wybór dokonywany przez konsumenta, zarówno jeśli chodzi o jakość produktu leczniczego, jak i ilość, jaką należy zakupić.

W tym kontekście elementy reklamy takie jak te, o których mowa w przepisie krajowym rozpatrywanym w postępowaniu głównym, mogą zachęcać konsumentów do zakupu produktów leczniczych niewymagających recepty i nierefundowanych w zależności od kryterium gospodarczego związanego z ceną tych produktów leczniczych, i w konsekwencji mogą one skłonić konsumentów do zakupu i konsumpcji tych produktów leczniczych bez przeprowadzenia obiektywnej oceny opartej na ich właściwościach terapeutycznych i konkretnych potrzebach leczniczych.

---

346 Konkretnie art. 87 ust. 3 i art. 90 dyrektywy 2001/83.

347 Wymóg przewidziany w art. 87 ust. 3 dyrektywy 2001/83.

348 Ograniczenia przewidziane w art. 90 dyrektywy 2001/83.

349 Na podstawie art. 87 ust. 3 dyrektywy 2001/83.

Tymczasem zdaniem Trybunału reklama, która odwodzi konsumenta od obiektywnej oceny konieczności zażywania produktu leczniczego, zachęca do nieracjonalnego i nadmiernego stosowania tego produktu leczniczego. Takie nieracjonalne i nadmierne stosowanie produktów leczniczych może również wynikać z reklamy, która – podobnie jak reklamy dotyczące ofert promocyjnych lub wiązanej sprzedaży produktów leczniczych i innych wyrobów – zrównuje produkty lecznicze z innymi produktami konsumpcyjnymi, które co do zasady są przedmiotem upustów i obniżek cen związanych z przekroczeniem pewnego poziomu wydatków.

Trybunał doszedł do wniosku, że w zakresie, w jakim przepis krajowy taki jak rozpatrywanym w postępowaniu głównym zakazuje rozpowszechniania elementów reklamy, które zachęcają do nieracjonalnego i nadmiernego stosowania produktów leczniczych niewymagających recepty i nierefundowanych – bez uszczerbku dla możliwości przyznawania przez apteki rabatów i obniżek cen przy sprzedaży produktów leczniczych i innych produktów zdrowotnych – odpowiada podstawowemu celowi ochrony zdrowia publicznego i jest więc zgodny z dyrektywą 2001/83.

XVII. Ochrona konsumenta[350]

Wyrok z dnia 17 maja 2022 r. (wielka izba), Ibercaja Banco (C-600/19, EU:C:2022:394)

Odesłanie prejudycjalne – Dyrektywa 93/13/EWG – Nieuczciwe warunki w umowach konsumenckich – Zasada równoważności – Zasada skuteczności – Postępowanie w przedmiocie zajęcia egzekucyjnego wierzytelności zabezpieczonej hipoteką – Nieuczciwy charakter warunku ustalającego nominalną stopę odsetek za zwłokę oraz warunku dotyczącego natychmiastowej wymagalności, które są zawarte w umowie kredytu – Powaga rzeczy osądzonej i prekluzja – Utrata możliwości powołania się przed sądem na nieuczciwy charakter warunku umowy – Uprawnienie do przeprowadzenia kontroli z urzędu przysługujące sądowi krajowemu

Wyrok z dnia 17 maja 2022 r. (wielka izba), SPV Project 1503 i in. (C-693/19 i C-831/19, EU:C:2022:395)

Odesłanie prejudycjalne – Dyrektywa 93/13/EWG – Nieuczciwe warunki w umowach konsumenckich – Zasada równoważności – Zasada skuteczności – Postępowania w sprawie nakazu zapłaty i zajęcia egzekucyjnego wobec osób trzecich – Powaga rzeczy osądzonej obejmująca w sposób dorozumiany ważność warunku umownego w tytule egzekucyjnym – Uprawnienie sądu egzekucyjnego do zbadania z urzędu potencjalne nieuczciwego charakteru warunku umownego

Wyrok z dnia 17 maja 2022 r. (wielka izba), Impuls Leasing România (C-725/19, EU:C:2022:396)

Odesłanie prejudycjalne – Dyrektywa 93/13/EWG – Nieuczciwe warunki w umowach konsumenckich – Zasada równoważności – Zasada skuteczności – Postępowanie egzekucyjne w przedmiocie umowy leasingu mającej status tytułu egzekucyjnego – Powództwo przeciwegzekucyjne – Uregulowanie krajowe niepozwalające sądowi, przed który wniesiono powództwo przeciwegzekucyjne, na zbadanie nieuczciwego charakteru warunków zawartych w tytule wykonawczym – Uprawnienie sądu egzekucyjnego do zbadania z urzędu potencjalne nieuczciwego charakteru warunku umownego – Istnienie powództwa na podstawie prawa powszechnego umożliwiającego kontrolę nieuczciwego charakteru wspomnianych warunków – Wymóg kaucji w celu zawieszenia postępowania egzekucyjnego

Wyrok z dnia 17 maja 2022 r. (wielka izba), Unicaja Banco (C-869/19, EU:C:2022:397)

Odesłanie prejudycjalne – Dyrektywa 93/13/EWG – Nieuczciwe warunki w umowach konsumenckich – Zasada równoważności – Zasada skuteczności – Umowa kredytu hipotecznego – Nieuczciwy charakter „klauzuli dolnego progu" przewidzianej w tej umowie – Przepisy krajowe regulujące postępowanie upadłościowe – Ograniczenie w czasie skutków stwierdzenia nieważności nieuczciwego warunku umowy – Zwrot – Uprawnienie do przeprowadzenia kontroli z urzędu przysługujące krajowemu sądowi odwoławczemu

---

350 W niniejszej sekcji należy również przywołać wyrok z dnia 28 kwietnia 2022 r., ***Meta Platforms Ireland*** (C-319/20, EU:C:2022:322). Jest on omówiony w sekcji III.4.d. „Powództwa dotyczące przetwarzania danych niezgodnie z RODO".

Do Trybunału wpłynęło pięć wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożonych odpowiednio przez sądy hiszpańskie (Ibercaja Banco, C-600/19 i Unicaja Banco, C-869/19), sąd włoski (SPV Project 1503, C-693/19 i C-831/19) oraz sąd rumuński (Impus Leasing România, C-725/19), wszystkie dotyczące wykładni dyrektywy w sprawie nieuczciwych warunków umownych[351].

Wnioski te dotyczą różnego rodzaju postępowań. I tak, wniosek w sprawie Ibercaja Banco dotyczy postępowania w przedmiocie egzekucji wierzytelności zabezpieczonej hipoteką, w którym konsument nie wytoczył powództwa przeciwegzekucyjnego, a prawo własności nieruchomości obciążonej hipoteką zostało już przeniesione na osobę trzecią. W sprawie Unicaja Banco wniosek został został złożony w postępowaniu dotyczącym skargi kasacyjnej wniesionej w następstwie wyroku Gutiérrez Naranjo i.in[352]. Wnioski w sprawach połączonych SPV Project 1503 dotyczą z kolei postępowań egzekucyjnych opartych na tytułach egzekucyjnych, które uzyskały powagę rzeczy osądzonej. Wreszcie, wniosek w sprawie SPV Project 1503 został złożony w związku z postępowaniem egzekucyjnym prowadzonym na podstawie umowy leasingu stanowiącej tytuł egzekucyjny.

W czterech wyrokach wydanych w składzie wielkiej izby Trybunał rozwinął swoje orzecznictwo dotyczące obowiązku i uprawnienia sądu krajowego do zbadania z urzędu nieuczciwego charakteru warunków umownych na podstawie dyrektywy w sprawie nieuczciwych warunków umownych. W tym względzie Trybunał doprecyzował związek między zasadą powagi rzeczy osądzonej i prekluzją z jednej strony a sądową kontrolą nieuczciwych warunków umownych z drugiej strony. Trybunał wypowiedział się ponadto na temat zakresu tej kontroli w ramach postępowań przyspieszonych dotyczących odzyskiwania długów konsumenckich, a także w przedmiocie związku między pewnymi zasadami procesowymi ustanowionymi w prawie krajowym w dziedzinie apelacji a uprawnieniem sądu krajowego do zbadania z urzędu nieuczciwego charakteru warunków umownych.

Ocena Trybunału

W pierwszej kolejności Trybunał wyjaśnił związek między zasadą powagi rzeczy osądzonej a uprawnieniem sądu egzekucyjnego do zbadania z urzędu, w ramach postępowania w sprawie wydania nakazu zapłaty, nieuczciwego charakteru warunku umownego stanowiącego podstawę tego nakazu.

W tym względzie Trybunał orzekł, że dyrektywa w sprawie nieuczciwych warunków umownych[353] stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym w przypadku gdy nakaz zapłaty nie był przedmiotem sprzeciwu wniesionego przez dłużnika, sąd egzekucyjny nie może badać potencjalnego nieuczciwego charakteru warunków umownych stanowiących podstawę tego nakazu, ponieważ powaga rzeczy osądzonej obejmuje w sposób dorozumiany ważność tych warunków. Dokładniej rzecz ujmując, uregulowanie, zgodnie z którym uznaje się, że badanie z urzędu nieuczciwego charakteru warunków umownych zostało przeprowadzone i jest objęte powagą rzeczy osądzonej nawet w braku jakiegokolwiek uzasadnienia w tym względzie w orzeczeniu w sprawie wydania nakazu zapłaty, może pozbawić znaczenia spoczywający na sądzie krajowym obowiązek przeprowadzenia z urzędu badania potencjalnie nieuczciwego charakteru warunków umownych. W takim przypadku wymóg skutecznej

---

351 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, zwana dalej „dyrektywą w sprawie nieuczciwych warunków umownych").

352 Wyroki: z dnia 21 grudnia 2016 r., ***Gutiérrez Naranjo i in.*** (C-154/15, C-307/15 i C-308/15, EU:C:2016:980). W wyroku tym Trybunał orzekł w istocie, że orzecznictwo Tribunal Supremo (sądu najwyższego, Hiszpania) ograniczające w czasie zwrot kwot nienależnie zapłaconych bankom przez konsumentów na podstawie nieuczciwego warunku umownego zwanego klauzulą „dolnego progu", jest sprzeczne z art. 6 ust. 1 dyrektywy w sprawie nieuczciwych warunków umownych, a zatem konsumenci mają prawo do pełnego zwrotu tych kwot na podstawie tego przepisu.

353 W szczególności art. 6 ust. 1 i art. 7 ust. 1 tej dyrektywy.

ochrony sądowej oznacza, że sąd egzekucyjny może ocenić, również po raz pierwszy, potencjalnie nieuczciwy charakter warunków umowy, które stanowiły podstawę nakazu zapłaty. Okoliczność, że w dniu, w którym nakaz stał się prawomocny, dłużnik nie wiedział, że mógł zostać uznany za „konsumenta" w rozumieniu tej dyrektywy, jest w tym względzie bez znaczenia.

W drugiej kolejności Trybunał zajął się wzajemnym oddziaływaniem zasady powagi rzeczy osądzonej, prekluzji i uprawnienia sądu krajowego do zbadania z urzędu nieuczciwego charakteru warunku umownego w ramach postępowania w przedmiocie egzekucji wierzytelności zabezpieczonej hipoteką.

Po pierwsze, Trybunał wskazał, że dyrektywa w sprawie nieuczciwych warunków umownych[354] stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, które ze względu na powagę rzeczy osądzonej i prekluzję nie pozwalają ani sądowi na zbadanie z urzędu nieuczciwego charakteru warunków umownych w ramach postępowania w przedmiocie egzekucji wierzytelności zabezpieczonej hipoteką, ani konsumentowi, po upływie terminu na wniesienie powództwa przeciwegzekucyjnego, na podniesienie nieuczciwego charakteru tych warunków umownych w tym postępowaniu lub w późniejszym postępowaniu z powództwa o ustalenie. Ta wykładnia dyrektywy ma zastosowanie w przypadku, gdy wspomniane warunki umowne zostały zbadane z urzędu w chwili wszczęcia postępowania w przedmiocie egzekucji wierzytelności zabezpieczonej hipoteką, przy czym badanie to nie zostało wyraźnie wspomniane ani uzasadnione w orzeczeniu zezwalającym na egzekucję wierzytelności zabezpieczonej hipoteką, zaś z owego orzeczenia nie wynika, że badanie takie nie będzie już mogło zostać podważone w przypadku niewniesienia powództwa przeciwegzekucyjnego. Ponieważ nie został on poinformowany o przeprowadzeniu z urzędu badania nieuczciwego charakteru warunków umownych w orzeczeniu zezwalającej na egzekucję wierzytelności zabezpieczonej hipoteką, konsument nie mógł ocenić z pełną znajomością rzeczy konieczności wniesienia odwołania od tego orzeczenia. Skuteczna kontrola potencjalnie nieuczciwego charakteru warunków umownych nie mogłaby zaś zostać zagwarantowana, gdyby powaga rzeczy osądzonej dotyczyła również orzeczeń sądowych nieprzewidujących takiej kontroli.

Po drugie, Trybunał orzekł, że zgodne z ową dyrektywą[355] są natomiast przepisy krajowy, które nie zezwalają sądowi krajowemu, działającemu z urzędu lub na wniosek konsumenta, zbadać potencjalnie nieuczciwego charakteru warunków umownych po zrealizowaniu zabezpieczenia hipotecznego, sprzedaży nieruchomości obciążonej hipoteką i przeniesieniu na osobę trzecią praw własności w odniesieniu do tej nieruchomości. Wniosek ten jest jednak uzależniony od warunku, że konsument, którego nieruchomość obciążona hipoteką została sprzedana, może dochodzić swoich praw w późniejszym postępowaniu mającym na celu uzyskanie naprawienia szkody finansowej spowodowanej zastosowaniem nieuczciwych warunków umownych.

W trzeciej kolejności Trybunał zbadał związek między niektórymi krajowymi zasadami procesowymi regulującymi postępowanie odwoławcze, takimi jak zasady dyspozycyjności, spójności i zakaz reformation in peius, a uprawnieniem sądu krajowego do zbadania z urzędu nieuczciwego charakteru warunku umownego.

W tym względzie Trybunał uznał, że dyrektywa w sprawie nieuczciwych warunków umownych[356] sprzeciwia się stosowaniu krajowych zasad procesowych, zgodnie z którymi sąd krajowy rozpatrujący apelację od wyroku ograniczającego w czasie zwrot kwot nienależnie zapłaconych przez konsumenta na podstawie warunku uznanego za nieuczciwy nie może podnieść z urzędu zarzutu dotyczącego

---

354 Ibidem.

355 Ibidem.

356 W szczególności art. 6 ust. 1 tej dyrektywy.

naruszenia tego przepisu tej dyrektywy i nakazać całkowitego zwrotu wspomnianych kwot, jeżeli niezakwestionowania przez danego konsumenta tego ograniczenia w czasie nie można przypisać całkowitej bierności tego konsumenta. Jeśli chodzi o postępowanie główne przed sądem odsyłającym, Trybunał wyjaśnił, że niewniesienie apelacji przez danego konsumenta we właściwym terminie można przypisać temu, że termin na wniesienie przez niego apelacji już upłynął w momencie ogłoszenia wyroku Gutiérrez Naranjo i in., w którym Trybunał za niezgodne ze wspomnianą dyrektywą uznał orzecznictwo krajowe ograniczające w czasie skutki restytucyjne związane ze stwierdzeniem nieuczciwego charakteru warunku umownego. Zatem w postępowaniu głównym dany konsument nie wykazał całkowitej bierności, nie wnosząc odwołania. W tych okolicznościach zastosowanie krajowych zasad procesowych pozbawiających go środków umożliwiających mu dochodzenie jego praw na podstawie dyrektywy w sprawie nieuczciwych warunków umownych jest sprzeczne z zasadą skuteczności, ponieważ może uniemożliwiać lub nadmiernie utrudniać ochronę tych praw.

W czwartej i ostatniej kolejności Trybunał zajął się uprawnieniem sądu krajowego do zbadania z urzędu nieuczciwego charakteru warunków zawartych w tytule wykonawczym, gdy wpłynie do niego powództwo przeciwegzekucyjne wobec tego tytułu.

W tym względzie orzekł on, że dyrektywa w sprawie nieuczciwych warunków umownych[357] i zasada skuteczności stoją na przeszkodzie przepisom krajowym, które nie zezwalają sądowi rozpatrującemu powództwo przeciwegzekucyjne dotyczące wierzytelności dokonać oceny – z urzędu lub na żądanie konsumenta – nieuczciwego charakteru warunków umowy stanowiącej tytuł egzekucyjny, jeżeli sąd rozpoznający sprawę co do istoty, do którego może zostać wniesione odrębne powództwo na podstawie prawa powszechnego w celu zbadania potencjalnie nieuczciwego charakteru warunków takiej umowy, może zawiesić postępowanie egzekucyjne do czasu wydania orzeczenie co do istoty wyłącznie po wniesieniu kaucji, której poziom może zniechęcić konsumenta do wniesienia i podtrzymania takiego powództwa. Co się tyczy owej kaucji, Trybunał wyjaśnił, że koszty, jakie pociągałoby za sobą postępowanie przed sądem w stosunku do kwoty kwestionowanego długu, nie mogą zniechęcać konsumenta do wniesienia sprawy do sądu. Jest zaś prawdopodobne, że dłużnik zalegający z zapłatą nie dysponuje środkami finansowymi niezbędnymi do ustanowienia wymaganego zabezpieczenia. Jest tak tym bardziej, jeżeli wartość wniesionych powództw znacznie przekracza całkowitą wartość umowy, jak wydaje się to mieć miejsce w postępowaniu głównym

357 W szczególności art. 6 ust. 1 i art. 7 ust. 1 tej dyrektywy.

XVIII. Środowisko naturalne[358]

1. Zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny

Wyrok z dnia 25 stycznia 2022 r. (wielka izba), VYSOČINA WIND (C-181/20, EU:C:2022:51)

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Dyrektywa 2012/19/UE – Zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny – Obowiązek finansowania kosztów gospodarowania odpadami pochodzącymi z paneli fotowoltaicznych – Skutek wsteczny – Zasada pewności prawa – Niewłaściwa transpozycja dyrektywy – Odpowiedzialność państwa członkowskiego

Vysočina Wind jest spółką czeską, która eksploatuje elektrownię słoneczną wyposażoną w panele fotowoltaiczne wprowadzone do obrotu po dniu 13 sierpnia 2005 r.

Zgodnie z obowiązkiem przewidzianym w czeskiej ustawie nr 185/2001 w sprawie odpadów (zwanej dalej „ustawą w sprawie odpadów”) [359], spółka ta uczestniczyła w finansowaniu kosztów gospodarowania odpadami pochodzącymi z paneli fotowoltaicznych i z tego tytułu uiszczała opłaty w latach 2015 i 2016.

Jednakże, wobec uznania, że ten obowiązek wnoszenia opłat jest efektem nieprawidłowej transpozycji dyrektywy 2012/19 w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE) [360] i że uiszczenie tych opłat stanowi szkodę, Vysočina Wind wystąpiła do sądów czeskich przeciwko Czechom z powództwem o odszkodowanie. W tym kontekście Vysočina Wind podniosła, że przepis ustawy w sprawie odpadów przewidujący obowiązek wnoszenia opłat przez użytkowników paneli fotowoltaicznych jest sprzeczny z art. 13 ust. 1 dyrektywy w sprawie WEEE, który obciąża producentów sprzętu elektrycznego i elektronicznego, a nie jego użytkowników, obowiązkiem finansowania kosztów gospodarowania odpadami pochodzącymi ze sprzętu wprowadzonego do obrotu po dniu 13 sierpnia 2005 r.

Ponieważ powództwo wniesione przez spółkę Vysočina Wind zostało uwzględnione zarówno w pierwszej instancji, jak i w postępowaniu apelacyjnym, Czechy wniosły skargę kasacyjną do Nejvyšší soud (sądu najwyższego, Czechy).

W ramach rozpoznania przedstawionego przez ten ostatni sąd wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Trybunał, orzekający w składzie wielkiej izby, po pierwsze, wypowiedział się w przedmiocie ważności art. 13 ust. 1 dyrektywy w sprawie WEEE, a po drugie, określił przesłanki powstania odpowiedzialności państwa członkowskiego za naruszenie prawa Unii w kontekście transpozycji dyrektywy.

---

358 W niniejszej sekcji należy również przywołać następujące wyroki z dnia 14 lipca 2022 r.: ***GSMB Invest*** (C-128/20, EU:C:2022:570); ***Volkswagen*** (C-134/20, EU:C:2022:571) i ***Porsche Inter Auto i Volkswagen*** (C-145/20, EU:C:2022:572), omówione w sekcji XIII.3. „Pojazdy silnikowe”, a także wyrok z dnia 8 listopada 2022 r., ***Deutsche Umwelthilfe (Homologacja pojazdów silnikowych)*** (C-873/19, EU:C:2022:857), omówiony w sekcji III.1. „Prawo do skutecznego środka prawnego i prawo dostępu do bezstronnego sądu”.

359 Paragraf 37p zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (ustawy nr 185/2001 w sprawie odpadów i zmiany niektórych innych ustaw).

360 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/19/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE) (Dz.U. 2012, L 197, s. 38, zwana dalej „dyrektywą w sprawie WEEE”).

Ocena Trybunału

Dokonując literalnej wykładni dyrektywy w sprawie WEEE, Trybunał potwierdził w pierwszej kolejności, że panele fotowoltaiczne stanowią sprzęt elektryczny i elektroniczny w rozumieniu tej dyrektywy, w związku z czym zgodnie z art. 13 ust. 1 tej dyrektywy obowiązek finansowania kosztów gospodarowania odpadami pochodzącymi z tych paneli wprowadzanych do obrotu od dnia 13 sierpnia 2012 r., czyli od daty wejścia w życie tej dyrektywy, powinien spoczywać na producentach owych paneli, a nie – jak przewidziano w prawie czeskim – na ich użytkownikach.

W drugiej kolejności Trybunał zbadał ważność art. 13 ust. 1 dyrektywy w sprawie WEEE w zakresie, w jakim przepis ten ma zastosowanie do paneli fotowoltaicznych wprowadzanych do obrotu po dniu 13 sierpnia 2005 r., czyli przed datą wejścia w życie tej dyrektywy.

W tym względzie Trybunał przypomniał przede wszystkim, że o ile zasada pewności prawa stoi na przeszkodzie stosowaniu nowego przepisu prawa do sytuacji zaistniałej przed jego wejściem w życie, o tyle z jego orzecznictwa wynika również, że nowy przepis stosuje się bezpośrednio do przyszłych skutków sytuacji powstałej pod rządami dawnej ustawy oraz do nowych sytuacji prawnych.

Trybunał zbadał zatem, czy zastosowanie normy prawnej wyrażonej w art. 13 ust. 1 dyrektywy w sprawie WEEE, w myśl której to producenci, a nie użytkownicy, są zobowiązani do zapewnienia finansowania kosztów gospodarowania odpadami pochodzącymi z paneli fotowoltaicznych wprowadzonych do obrotu po dniu 13 sierpnia 2005 r., w sytuacji gdy panele takie stały się lub staną się odpadami po wejściu w życie tej dyrektywy, może naruszać stan rzeczy, który zaistniał przed jej wejściem w życie, czy też, przeciwnie, zastosowanie tej normy ma na celu uregulowanie przyszłych skutków sytuacji powstałej przed wejściem w życie tego aktu prawnego.

Tymczasem, jako że przepisy Unii obowiązujące przed przyjęciem dyrektywy w sprawie WEEE pozostawiały państwom członkowskim wybór, czy koszty gospodarowania odpadami pochodzącymi z paneli fotowoltaicznych powinny być ponoszone przez obecnego lub poprzedniego posiadacza odpadów, czy też przez producenta lub dystrybutora takich paneli, dyrektywa w sprawie WEEE wywarła wpływ na sytuacje zaistniałe przed jej wejściem w życie w państwach członkowskich, które – tak jak Czechy – postanowiły obciążyć tymi kosztami użytkowników paneli fotowoltaicznych, a nie ich producentów.

W tym względzie Trybunał wyjaśnił, że nowy przepis prawa, który znajduje zastosowanie do sytuacji powstałych wcześniej, nie może zostać uznany za zgodny z zasadą niedziałania wstecz aktów prawnych w sytuacji gdy zmienia on a posteriori i w sposób nieprzewidywalny zasady podziału kosztów, których poniesienia nie można już uniknąć. Tymczasem w niniejszym przypadku na etapie projektowania paneli fotowoltaicznych ich producenci nie byli w stanie przewidzieć, że zostaną później zobowiązani do zapewnienia finansowania kosztów gospodarowania odpadami pochodzącymi z tych paneli.

W świetle tych rozważań Trybunał stwierdził nieważność art. 13 ust. 1 dyrektywy w sprawie WEEE w zakresie, w jakim przepis ten nakłada na producentów obowiązek finansowania kosztów gospodarowania odpadami pochodzącymi z paneli fotowoltaicznych wprowadzonych do obrotu w okresie od 13 sierpnia 2005 r. do 13 sierpnia 2012 r.

W trzeciej kolejności Trybunał stwierdził, że wprowadzenie do ustawy w sprawie odpadów, ponad miesiąc przed przyjęciem dyrektywy w sprawie WEEE, przepisu przewidującego sprzeczny z tą dyrektywą obowiązek uiszczania opłat przez użytkowników paneli fotowoltaicznych, nie stanowi samo w sobie naruszenia prawa Unii przez Czechy, ponieważ dopóki dyrektywa ta nie stanie się częścią porządku prawnego Unii, dopóty nie można uznać, że osiągnięcie przewidzianego w niej rezultatu jest poważnie zagrożone.

2. Jakość powietrza

Wyrok z dnia 22 grudnia 2022 r. (wielka izba), Ministre de la Transition écologique i Premier ministre (Odpowiedzialność państwa za zanieczyszczenie powietrza) (C-61/21, EU:C:2022:1015)

Odesłanie prejudycjalne – Środowisko naturalne – Dyrektywy 80/779/EWG, 85/203/EWG, 96/62/WE, 1999/30/WE i 2008/50/WE – Jakość powietrza – Wartości dopuszczalne dla pyłu zawieszonego (PM10) i dwutlenku azotu (NO2) – Przekroczenie – Plany dotyczące jakości powietrza – Uszczerbek, którego miała doznać jednostka wskutek degradacji powietrza wynikającego z przekroczenia wspomnianych wartości dopuszczalnych – Odpowiedzialność danego państwa członkowskiego – Przesłanki powstania tej odpowiedzialności – Wymóg, aby naruszony przepis prawa Unii miał na celu przyznanie uprawnień poszkodowanym jednostkom – Brak

W ramach skargi wniesionej do tribunal administratif de Cergy-Pontoise (sądu administracyjnego w Cergy-Pontoise, Francja) JP, zamieszkujący w aglomeracji paryskiej, zażądał w szczególności zasądzenia na jego rzecz od Republiki Francuskiej odszkodowania z tytułu uszczerbku polegającego na pogorszeniu się jego stanu zdrowia, którego doznał, jak twierdzi, wskutek degradacji powietrza w aglomeracji paryskiej. Degradacja ta jest efektem przekroczenia dopuszczalnych wartości stężenia dwutlenku azotu (NO_2) i pyłu zawieszonego (PM_{10}) ustalonych w dyrektywie 2008/50 w sprawie jakości powietrza[361], ze względu na uchybienie przez władze francuskie zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 13[362] i 23[363] tej dyrektywy.

Ponieważ jego skarga została oddalona zasadniczo ze względu na to, że przywołane przez niego przepisy dyrektywy 2008/50 w sprawie jakości powietrza nie przyznają jednostkom żadnego prawa do uzyskania odszkodowania z tytułu ewentualnej szkody doznanej w związku z pogorszeniem jakości powietrza, JP wniósł apelację do cour administrative d'appel de Versailles (apelacyjnego sądu administracyjnego w Wersalu, Francja).

Jako że ten ostatni sąd zwrócił się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, Trybunał zasiadający w składzie wielkiej izby określił przesłanki powstania odpowiedzialności państwa członkowskiego za szkody wyrządzone jednostce w efekcie degradacji powietrza wynikającej z przekroczenia dopuszczalnych wartości zanieczyszczeń w powietrzu atmosferycznym.

Ocena Trybunału

Przede wszystkim Trybunał wskazał, że przywołana przez JP dyrektywa 2008/50 w sprawie jakości powietrza weszła w życie w dniu 11 czerwca 2008 r., czyli częściowo po wystąpieniu problemów

---

361 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszego powietrza dla Europy (Dz.U. 2008, L 152, s. 1).

362 Zgodnie z art. 13 ust. 1 tej dyrektywy „[p]aństwa członkowskie gwarantują, że na całym obszarze ich stref i aglomeracji poziom dwutlenku siarki, pyłu zawieszonego PM10, ołowiu i tlenku węgla w powietrzu nie przekracza wartości dopuszczalnych określonych w załączniku XI" i że „[w] odniesieniu do dwutlenku azotu i benzenu określone w załączniku XI wartości dopuszczalne nie mogą być przekroczone po upływie terminów podanych w tym załączniku".

363 W myśl art. 23 ust. 1 wskazanej dyrektywy „[w] przypadku gdy w określonej strefie lub aglomeracji poziomy zawartości zanieczyszczeń w powietrzu jednej lub kilku substancji przekraczają wartości dopuszczalne lub wartości docelowe, powiększone o odpowiednie marginesy tolerancji, państwa członkowskie zapewniają opracowanie planów ochrony powietrza dla przedmiotowych stref i aglomeracji w celu dotrzymania odpowiednich wartości dopuszczalnych lub wartości docelowych określonych w załącznikach XI i XIV".

zdrowotnych spowodowanych w jego ocenie zanieczyszczeniem powietrza, które, jak twierdzi, rozpoczęły się w 2003 r. Trybunał uznał zatem, że w celu zbadania ewentualnej odpowiedzialności Republiki Francuskiej za rzeczone szkody należy uwzględnić nie tylko odpowiednie przepisy tej dyrektywy, ale również przepisy dyrektyw, które ją poprzedzały[364] i które przewidywały analogiczne wymogi.

Trybunał przypomniał następnie, że powstanie odpowiedzialności państwa względem jednostek wymaga łącznego spełnienia trzech przesłanek, a mianowicie: aby naruszony przepis prawa Unii miał na celu przyznanie im uprawnień, aby naruszenie tego przepisu było wystarczająco istotne oraz aby istniał bezpośredni związek przyczynowy między tym naruszeniem a szkodą poniesioną przez te jednostki.

Co się tyczy pierwszej przesłanki, w myśl której naruszony przepis powinien mieć na celu przyznanie uprawnień jednostkom, uprawnienia te powstają nie tylko w przypadku wyraźnego ich przyznania przez przepisy prawa Unii, ale także z powodu obowiązków pozytywnych lub negatywnych, jakie one nakładają w ściśle określony sposób zarówno na osoby fizyczne, jak i państwa członkowskie oraz instytucje Unii. Naruszenie takich obowiązków przez państwo członkowskie może bowiem stanowić przeszkodę w wykonywaniu uprawnień, które zostały w sposób dorozumiany przyznane jednostkom na mocy danych przepisów, a tym samym może zmienić sytuację prawną, którą owe przepisy mają dla nich stworzyć. Z tego względu pełna skuteczność tych norm i ochrona przyznanych przez nie uprawnień wymagają, aby jednostki miały możliwość uzyskania odszkodowania i to niezależnie od kwestii, czy dane przepisy wywołują skutek bezpośredni, ponieważ cecha ta nie jest ani konieczna, ani wystarczająca sama w sobie do spełnienia tej pierwszej przesłanki.

W niniejszym przypadku art. 13 ust. 1 i art. 23 ust. 1 dyrektywy 2008/50 w sprawie jakości powietrza, podobnie jak analogiczne przepisy wcześniejszych dyrektyw, nakładają na państwa członkowskie zasadniczo, po pierwsze, obowiązek zapewnienia, by poziomy w szczególności NO_2 i PM_{10} nie przekraczały na ich terytorium i począwszy od określonych dat dopuszczalnych wartości określonych w tych dyrektywach, a po drugie, obowiązek ustanowienia odpowiednich środków w celu usunięcia ewentualnych przekroczeń tych wartości w szczególności w ramach planów dotyczących jakości powietrza. Wynika z tego, że przepisy te przewidują dość jasne i precyzyjne obowiązki w odniesieniu do rezultatu, jaki państwa członkowskie powinny zapewnić. Jednakże obowiązki te służą realizacji ogólnego celu ochrony zdrowia ludzkiego i środowiska naturalnego jako całości i nie pozwalają uznać, że skutkują one dorozumianym przyznaniem jednostkom uprawnień, których naruszenie mogłoby spowodować powstanie odpowiedzialności państwa członkowskiego za wyrządzone im szkody. W związku z tym pierwsza z trzech mających charakter kumulatywny przesłanek powstania odpowiedzialności państwa nie została spełniona.

Powyższego stwierdzenia nie jest w stanie podważyć przyznane jednostkom w orzecznictwie Trybunału uprawnienie do domagania się od władz krajowych, w razie potrzeby poprzez zwrócenie się do właściwych sądów, przyjęcia planu dotyczącego jakości powietrza w przypadku przekroczenia dopuszczalnych wartości, o których mowa w dyrektywie 2008/50 oraz we wcześniejszych dyrektywach. To wynikające w szczególności z zasady skuteczności prawa Unii uprawnienie, do której to skuteczności zainteresowane jednostki mają prawo się przyczyniać poprzez wszczynanie postępowań

---

364 A mianowicie art. 3 i 7 dyrektywy 80/779/EWG Rady z dnia 15 lipca 1980 r. w sprawie dopuszczalnych i zalecanych wartości jakości powietrza dla dwutlenku siarki i zawieszonych w powietrzu cząstek stałych (Dz.U. 1980, L 229, s. 30), art. 3 i 7 dyrektywy Rady 85/203/EWG z dnia 7 marca 1985 r. w sprawie norm jakości powietrza w odniesieniu do dwutlenku azotu (Dz.U. 1985, L 87, s. 1), art. 7 i 8 dyrektywy Rady 96/62/WE z dnia 27 września 1996 r. w sprawie oceny i zarządzania jakością otaczającego powietrza (Dz.U. 1996, L 296, s. 55), a także art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 1 dyrektywy Rady 1999/30/WE z dnia 22 kwietnia 1999 r. odnoszącej się do wartości dopuszczalnych dla dwutlenku siarki, dwutlenku azotu i tlenków azotu oraz pyłu i ołowiu w otaczającym powietrzu (Dz.U. 1999, L 163, s. 41).

administracyjnych lub sądowych w zależności od ich szczególnej sytuacji, nie oznacza, że obowiązki wynikające z art. 13 ust. 1 i art. 23 ust. 1 dyrektywy 2008/50 oraz z analogicznych przepisów dyrektyw ją poprzedzających miały na celu przyznanie zainteresowanym uprawnień indywidualnych w rozumieniu pierwszej z wyżej wymienionych przesłanek.

W świetle całości tych rozważań Trybunał doszedł do wniosku, że art. 13 ust. 1 i art. 23 ust. 1 dyrektywy 2008/50 w sprawie jakości powietrza, a także analogiczne przepisy wcześniejszych dyrektyw należy interpretować w ten sposób, że nie mają one na celu przyznania jednostkom uprawnień indywidualnych, które umożliwiałyby im wystąpienie z roszczeniami odszkodowawczymi wobec państwa członkowskiego, zgodnie z zasadą odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone jednostkom w wyniku naruszeń prawa Unii, które można mu przypisać.

Rozdział 2 – Sąd

I. Postanowienia regulujące postępowanie przed Trybunałem

1. Reprezentowanie przez adwokata lub radcę prawnego uprawnionego do występowania jedynie przed sądami Zjednoczonego Królestwa

Postanowienie z dnia 20 czerwca 2022 r., Natixis/Komisja (T-449/21, EU:T:2022:394)

Skarga o stwierdzenie nieważności – Kwestia incydentalna – Brak reprezentacji przez prawnika uprawnionego do występowania wyłącznie przed sądami Zjednoczonego Królestwa w jednej z sytuacji wyczerpująco określonych w art. 91 ust. 2 umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z Unii i Euratomu – Brak reprezentacji przez adwokata lub radcę prawnego uprawnionego do występowania przed sądem państwa członkowskiego lub innego państwa będącego stroną porozumienia EOG – Artykuł 19 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Pismem złożonym w dniu 30 lipca 2021 r. spółka Natixis wniosła skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji Europejskiej z dnia 20 maja 2021 r. dotyczącej postępowania na podstawie art. 101 TFUE i art. 53 Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym[365] w zakresie, w jakim jej ona dotyczy. Skarżąca wskazała, że jest reprezentowana między innymi przez dwóch barristers i dwóch solicitors uprawnionych do występowania przed sądami Zjednoczonego Królestwa.

Umowa o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej[366] przewiduje okres przejściowy, który zakończył się w dniu 31 grudnia 2020 r.

W swoim postanowieniu Sąd oddalił wniosek skarżącej o uznanie jednego barrister i jednego solicitor jako jej przedstawicieli. Sprawa ta dała zatem Sądowi możliwość zbadania różnych uregulowań i przepisów, które należy wziąć pod uwagę w celu ustalenia, czy prawnik uprawniony do występowania wyłącznie przed sądami Zjednoczonego Królestwa może reprezentować stronę przed Sądem.

Ocena Sądu

W pierwszej kolejności Sąd przypomniał, że zgodnie z art. 19 akapity trzeci i czwarty statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jedynie adwokat lub radca prawny uprawniony do występowania przed sądami w państwie członkowskim lub w innym państwie będącym stroną porozumienia EOG może reprezentować stronę lub wspierać ją w postępowaniu przed sądami Unii[367]. Jednakże, co się tyczy szczególnego przypadku prawników uprawnionych do występowania przed sądami Zjednoczonego Królestwa, należy najpierw uwzględnić potencjalnie istotne postanowienia umów

---

365 Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym (Dz.U. 1994, L 1, s. 3, zwane dalej „porozumieniem EOG").

366 Umowa o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Dz.U. 2020 L 29, s. 7, zwana dalej „umową o wystąpieniu").

367 Artykuł 19 akapit czwarty statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

międzynarodowych wiążących Zjednoczone Królestwo z Unią, a mianowicie umowę o wystąpieniu oraz umowę o handlu i współpracy[368].

Umowa o wystąpieniu przewiduje w tym względzie różne wyczerpująco określone sytuacje, w których prawnik uprawniony do występowania przed sądami Zjednoczonego Królestwa może reprezentować stronę lub wspierać ją w postępowaniach przed sądami Unii[369]. Mając na uwadze obecny podział kompetencji między Trybunałem a Sądem, ów prawnik, który reprezentował stronę w dniu 31 grudnia 2020 r., może nadal reprezentować lub wspierać tę stronę w ramach skargi wniesionej do Sądu[370]. Taki prawnik może również reprezentować lub wspierać stronę przed Sądem w ramach skarg o stwierdzenie nieważności decyzji wydanych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii przed dniem 31 grudnia 2020 r., których adresatami są Zjednoczone Królestwo bądź osoby fizyczne lub prawne mające miejsce zamieszkania albo siedzibę w Zjednoczonym Królestwie[371]. To samo dotyczy tego rodzaju decyzji wydanych po dniu 31 grudnia 2020 r., w szczególności w ramach postępowań na podstawie art. 101 lub 102 TFUE, wszczętych przed dniem 31 grudnia 2020 r. i których adresatami są Zjednoczone Królestwo lub osoby fizyczne lub prawne mające miejsce zamieszkania lub siedzibę w Zjednoczonym Królestwie. Wreszcie prawnik uprawniony do występowania przed sądami Zjednoczonego Królestwa może reprezentować lub wspierać to państwo przed Sądem[372] w postępowaniach, w odniesieniu do których państwo to zdecydowało się wstąpić do sprawy w charakterze interwenienta[373].

W niniejszej sprawie Sąd stwierdził, że niniejsza skarga nie dotyczy żadnego z owych przypadków, które zostały w sposób wyczerpujący określone w umowie o wystąpieniu. Skarżąca jest spółką prawa francuskiego z siedzibą we Francji. Nie ma w tym względzie znaczenia okoliczność, że inni adresaci rozpatrywanej decyzji mają z kolei siedzibę w Zjednoczonym Królestwie. W tym względzie Sąd przypomniał, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem decyzję wydaną przez Komisję na podstawie art. 101 TFUE, nawet jeśli została zredagowana i opublikowana w formie jednej decyzji, należy rozpatrywać jako zbiór indywidualnych decyzji stwierdzających naruszenie lub naruszenia przypisane każdej ze spółek będących adresatami decyzji i w stosownym wypadku nakładających grzywnę. Ponadto, jeśli chodzi o twierdzenie skarżącej, jakoby miała ona „siedzibę" w Zjednoczonym Królestwie jako „overseas company", z przedstawionych przez nią dokumentów wynika, że jest ona jedynie zarejestrowana w tym państwie, ale nie ma w nim siedziby. Sąd zauważył również, że prawo do reprezentacji lub pomocy przyznane w umowie o wystąpieniu[374] prawnikom uprawnionym do występowania przed sądami Zjednoczonego Królestwa obowiązuje wyłącznie w ramach postępowań administracyjnych[375] z wyłączeniem ewentualnych późniejszych postępowań sądowych[376].

---

368 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, zwana dalej „umową o handlu i współpracy").

369 Artykuł 87, 90–92 i 95 umowy o wystąpieniu rozpatrywane łącznie.

370 Zgodnie z art. 91 ust. 1 umowy o wystąpieniu.

371 Zgodnie z art. 91 ust. 2 zdanie pierwsze umowy o wystąpieniu w związku z art. 95 ust. 1 i 3 tej umowy.

372 Zgodnie z art. 91 ust. 2 zdanie drugie umowy o wystąpieniu w związku z jej art. 90.

373 Zgodnie z art. 90 akapit drugi lit. c) umowy o wystąpieniu.

374 Artykuł 94 ust. 2 umowy o wystąpieniu.

375 O których mowa w art. 92 i 93 umowy o wystąpieniu.

376 Przewidzianych w art. 91 umowy o wystąpieniu.

W drugiej kolejności Sąd wskazał, że skarżąca nie może również powoływać się na umowę o handlu i współpracy zawartą między Unią a Zjednoczonym Królestwem. Umowa ta nie przewiduje[377], że jedna ze stron umowy zezwala prawnikowi drugiej strony tej umowy na świadczenie na jej terytorium usług prawnych dotyczących prawa Unii, w tym art. 101 TFUE, lub do reprezentacji prawnej w szczególności przed sądami lub innymi właściwie ustanowionymi trybunałami urzędowymi jednej ze stron tej umowy, do których należy Sąd.

W trzeciej i ostatniej kolejności Sąd zauważył, że skarga została wniesiona w dniu 30 lipca 2021 r., czyli po wygaśnięciu w dniu 31 grudnia 2020 r. okresu przejściowego, podczas którego prawo Unii było nadal stosowane w Zjednoczonym Królestwie i na jego terytorium pomimo jego statusu państwa trzeciego. W konsekwencji kwestia, czy prawników uprawnionych do występowania wyłącznie przed sądami Zjednoczonego Królestwa wyznaczonych przez skarżącą należy uznać za uprawnionych do występowania przed sądem państwa członkowskiego lub innego państwa EOG[378], nie może być dłużej badana w świetle przepisów lub aktów prawa Unii[379]. Badanie takie należy zatem przeprowadzić w świetle ewentualnej szczególnej regulacji państwa członkowskiego uprawniającej jednostronnie owych prawników do występowania przed jego sądami, która jednak w niniejszym przypadku nie istnieje we Francji.

2. Skarga o stwierdzenie odpowiedzialności pozaumownej

Wyrok z dnia 23 lutego 2022 r., United Parcel Service/Komisja (T-834/17, EU:T:2022:84)

Odpowiedzialność pozaumowna – Konkurencja – Rynki międzynarodowych usług ekspresowej dystrybucji niewielkich przesyłek w EOG – Koncentracja – Decyzja uznająca koncentrację za niezgodną z rynkiem wewnętrznym – Stwierdzenie nieważności decyzji wyrokiem Sądu – Prawo do obrony – Wystarczająco istotne naruszenie normy prawnej przyznającej uprawnienia jednostkom – Związek przyczynowy

Decyzją z dnia 30 stycznia 2013 r. (zwaną dalej „sporną decyzją")[380] Komisja Europejska uznała za niezgodną z rynkiem wewnętrznym zgłoszoną koncentrację pomiędzy United Parcel Service, Inc. (zwaną dalej „UPS") a TNT Express NV (zwaną dalej „TNT"), dwoma przedsiębiorstwami prowadzącymi działalność na rynkach międzynarodowych usług ekspresowej dystrybucji niewielkich przesyłek.

Spółka UPS, ogłaszając publicznie, że rezygnuje z tej koncentracji, wniosła do Sądu skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji. Wyrokiem z dnia 7 marca 2017 r.[381] Sąd uwzględnił tę

---

377 Artykuł 193 lit. a) i g) umowy o współpracy i handlu.

378 Artykuł 19 akapit czwarty statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

379 W tym przepisów mających zastosowanie do zawodów prawniczych, takich jak dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 98/5/WE z dnia 16 lutego 1998 r. mająca na celu ułatwienie stałego wykonywania zawodu prawnika w państwie członkowskim innym niż państwo uzyskania kwalifikacji zawodowych (Dz.U. 1998, L 77, s. 36) lub dyrektywa Rady 77/249/EWG z dnia 22 marca 1977 r. mająca na celu ułatwienie skutecznego korzystania przez prawników ze swobody świadczenia usług (Dz.U. 1977, L 78, s. 17).

380 Decyzja C(2013) 431 uznająca koncentrację za niezgodną z rynkiem wewnętrznym oraz z funkcjonowaniem porozumienia EOG (sprawa COMP/M.6570 – UPS/TNT Express).

381 Wyrok z dnia 7 marca 2017 r., ***United Parcel Service/Komisja*** (T-834/13, EU:T:2017:144).

skargę, zaś wyrokiem z dnia 16 stycznia 2019 r.[382] Trybunał oddalił odwołanie wniesione przez Komisję od tego wyroku Sądu.

W międzyczasie Komisja uznała za zgodną z rynkiem wewnętrznym zgłoszoną koncentrację pomiędzy TNT i FedEx Corp. (zwaną dalej „FedEx"), będącą konkurentem UPS[383].

W końcu 2017 r. UPS wniosła przeciwko Komisji skargę odszkodowawczą, żądając naprawienia szkód, jakie miały zostać jej wyrządzone wskutek niezgodności z prawem spornej decyzji[384]. W 2018 r. została ponadto wniesiona skarga odszkodowawcza spółek ASL Aviation Holdings DAC i ASL Airlines (Ireland) Ltd (zwanych dalej łącznie „spółkami ASL"), które przed wydaniem spornej decyzji zawarły z TNT umowy handlowe, które miały zostać wykonane po zatwierdzeniu koncentracji spółki UPS i TNT[385].

Te dwie skargi odszkodowawcze zostały oddalone przez siódma izbę Sądu w składzie powiększonym.

Ocena Sądu

- **Oddalenie skargi odszkodowawczej wniesionej przez UPS (sprawa T-834/17)**

W swej skardze odszkodowawczej UPS podniosła, że, wydając sporną decyzję, Komisja dopuściła się wystarczająco istotnych naruszeń unijnego prawa mogących prowadzić do powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii. Zdaniem UPS Komisja, po pierwsze, naruszyła uprawnienia przysługujące jej w ramach procedury administracyjnej, po drugie, uchybiła obowiązkowi uzasadnienia i, po trzecie, dopuściła się błędów dotyczących merytorycznej oceny zgłoszonej koncentracji.

Na wstępie Sąd przypomniał, że powstanie pozaumownej odpowiedzialności Unii jest uzależnione od łącznego spełnienia trzech przesłanek polegających na tym, iż naruszona norma prawna ma na celu przyznanie uprawnień jednostkom i że to naruszenie jest wystarczająco istotne, iż ustalony zostanie rzeczywisty charakter szkody oraz iż istnieje bezpośredni związek przyczynowy między naruszeniem a poniesioną szkodą.

Co się tyczy, w pierwszej kolejności, rzekomego naruszenia praw proceduralnych UPS w toku postępowania administracyjnego, spółka ta zarzuciła Komisji, po pierwsze, że ta instytucja nie podała do jej wiadomości ani ostatecznej wersji modelu ekonometrycznego, który posłużył do analizy skutków zgłoszonej koncentracji dla cen, ani kryteriów oceny wynikającego z tej koncentracji wzrostu efektywności. Po drugie, UPS uznała, że Komisja dopuściła się naruszenia przysługującego jej prawa do dostępu do informacji dostarczonych przez FedEx w toku postępowania administracyjnego.

Jeśli chodzi o brak przekazania do wiadomości ostatniej wersji modelu ekonometrycznego zastosowanego przez Komisję, Sąd stwierdził, że, zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami, Komisja, była zobowiązana do podania do wiadomości UPS tej ostatniej wersji. Ze względu na to, że Komisja dysponowała w tym względzie znacznie ograniczonym, a wręcz – żadnym zakresem

---

382 Wyrok z dnia 16 stycznia 2019 r., Komisja/United Parcel Service (C-265/17 P, EU:C:2019:23).

383 Decyzja z dnia 8 stycznia 2016 r. uznająca koncentrację za zgodną z rynkiem wewnętrznym i z porozumieniem EOG (sprawa M.7630 – FedEx/TNT Express), której streszczenie zostało opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* (Dz.U. 2016, C 450, s. 12).

384 Sprawa T-834/17, United Parcel Service/Komisja.

385 Sprawa T-540/18, ASL Aviation Holdings i ASL Airlines (Ireland)/Komisja.

swobodnego uznania, nie podając do wiadomości UPS tego modelu, instytucja ta dopuściła się wystarczająco istotnego naruszenia przysługującego tej spółce prawa do obrony. Biorąc pod uwagę orzecznictwo w zakresie poszanowania prawa do obrony i wyrok Trybunału z dnia 16 stycznia 2019 r., tego naruszenia praw UPS nie można było ponadto uznać za usprawiedliwione ze względu na podnoszony przez Komisję brak jasności przepisów unijnego prawa.

Sąd oddalił również podniesiony przez Komisję na jej obronę argument, zgodnie z którym to dopracowanie modelu ekonometrycznego zostało poprzedzone licznymi konsultacjami z UPS. Nie podając do wiadomości tej spółki ostatecznej wersji tego modelu ekonometrycznego Komisja nie tylko bowiem uniknęła ograniczenia proceduralnego ustanowionego w celu zagwarantowania legalności i obiektywności unijnej procedury kontroli koncentracji, lecz również postawiła UPS w sytuacji niepozwalającej tej spółce na zrozumienie części uzasadnienia spornej decyzji.

W odniesieniu natomiast do niepodania do wiadomości UPS kryteriów oceny wzrostu efektywności wynikającego ze zgłoszonej koncentracji Sąd stwierdził, że żaden z mających zastosowanie do kontroli koncentracji przepisów unijnego prawa nie nakłada na Komisję obowiązku określenia z góry, w sposób abstrakcyjny, szczegółowych kryteriów, na podstawie których instytucja ta zamierza przyjąć, że wzrost efektywności może zostać uznany za możliwy do zweryfikowania. W tych okolicznościach argumentację, za pomocą której UPS chciała wykazać, że Komisja była zobowiązana do podania do jej wiadomości szczegółowych kryteriów i standardów dowodowych, które instytucja ta zamierzała zastosować w celu ustalenia, czy każdy z podnoszonych wzrostów efektywności jest możliwy do zweryfikowania, należy uznać za pozbawioną podstaw prawnych.

Sąd odrzucił ponadto argumentację, zgodnie z którą Komisja dopuściła się naruszenia przysługującego UPS prawa do dostępu do pewnych dokumentów przekazanych tej instytucji przez FedEx w toku postępowania administracyjnego. Ze względu na to bowiem, że UPS nie wykonała swoich praw do tego dostępu w odpowiednim czasie i w formie przewidzianej w mających zastosowanie przepisach (brak zwrócenia się do urzędnika przeprowadzającego spotkanie wyjaśniające), nie spełniła ona przesłanek koniecznych do tego, aby uzyskać naprawienie szkody mającej wynikającej z naruszenia tych praw.

W drugiej kolejności, jeśli chodzi o zarzucane Komisji naruszenie obowiązku uzasadnienia, Sąd przypomina, że niewystarczający charakter uzasadnienia aktu unijnego prawa nie może co do zasady sam w sobie spowodować powstania odpowiedzialności Unii.

W trzeciej kolejności, jeśli chodzi o podnoszony przez UPS argument dotyczący błędów dotyczących merytorycznej oceny zgłoszonej koncentracji, Sąd, potwierdzając jednocześnie, że Komisja dopuściła się pewnych błędów, wskazał, że nie stanowią one takich naruszeń prawa Unii, które byłyby istotne w stopniu wystarczającym, aby mogły prowadzić do powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii. W tym względzie Sąd wyjaśnia, że, nawet jeśli Komisja, z naruszeniem swych własnych zasad („Best practices for the submisssion of economic evidence and data collection in cases concerning the application of articles 101 and 102 TFEU and in merger cases", czyli swych „najlepszych praktyki do celów przedstawiania dowodów o charakterze ekonomicznym i gromadzenia danych w sprawach dotyczących stosowania art. 101 i 102 TFUE oraz w sprawach dotyczących łączenia przedsiębiorstw"), użyła modelu ekonometrycznego odbiegającego znacznie od praktyki stosowanej zwykle w dziedzinie gospodarczej, to przy definiowaniu tego modelu dysponowała ona znacznym zakresem uznania. Ponadto, w celu przeprowadzenia analizy skutków zgłoszonej koncentracji Komisja nie oparła się wyłącznie na wspomnianym modelu ekonometrycznym, lecz również przeprowadziła ogólną analizę cech charakterystycznych rynku właściwego, wracając szczególną uwagę na jego cechy charakterystyczne oraz konsekwencje wynikające z zamierzonej koncentracji.

Wreszcie, Sąd doszedł do wniosku, że UPS nie zdołała wykazać tego, iż przy ocenie możliwości weryfikacji wzrostu efektywności lub sytuacji konkurencyjnej FedEx w ramach zaproponowanej koncentracji dopuszczono się oczywistych i poważnych błędów; nie zdołała ona też przedstawić jakichkolwiek poszlak świadczących o potraktowaniu adresatów decyzji w przedmiocie koncentracji między FedEx i TNT w sposób odmienny niż potraktowani zostali adresaci spornej decyzji.

Po ustaleniu w ten sposób, że wystarczająco istotne naruszenie uprawnień proceduralnych UPS w toku postępowania administracyjnego ograniczało się do niepodania do wiadomości tej spółki ostatniej wersji modelu ekonometrycznego wykorzystanego przez Komisję do analizy wpływu zgłoszonej koncentracji na ceny, Sąd przeanalizował następnie to, czy istniał bezpośredni związku przyczynowy między tą bezprawnością a podnoszonymi przez tę spółkę szkodami, a mianowicie przeanalizował, po pierwsze, koszty związane z jej udziałem w postępowaniu w sprawie kontroli koncentracji zgłoszonej przez FedEx, po drugie, uiszczone na rzecz TNT odszkodowanie umowne z tytułu rozwiązania zawartej z tą spółką umowy w sprawie połączenia i, po trzecie, korzyści utracone wskutek niemożności wykonania tej umowy.

Przede wszystkim, w odniesieniu do kosztów związanych z uczestnictwem UPS w postępowaniu w sprawie kontroli koncentracji między FedEx i TNT, Sąd uznał, że oczywistym jest, iż spółka ta uczestniczyła w nim z jej własnego wyboru. Naruszenie uprawnień przysługujących UPS w postępowaniu w sprawie kontroli koncentracji między nią a TNT nie może więc zostać uznane za czynnik decydujący dla powstania kosztów związanych z jej udziałem w postępowaniu w sprawie kontroli koncentracji między FedEx a TNT. Podobnie, zważywszy, że uiszczenie na rzecz TNT odszkodowania za rozwiązanie umowy wynikało ze zobowiązania przewidzianego w zawartej między UPS i TNT umowie o połączeniu, te naruszenia prawa, jakimi dotknięta jest sporna decyzja, nie mogły stanowić czynnika, który przesądził o wypłacie tego odszkodowania na rzecz TNT.

Wreszcie, w odniesieniu do zysku, jaki miała utracić UPS, Sąd stwierdził, że nie można domniemywać, iż, w braku naruszenia praw przysługujących UPS w postępowaniu w sprawie kontroli koncentracji między nią a TNT, koncentracja ta zostałaby uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym. UPS nie wykazała zresztą ani nie dostarczyła dowodów pozwalających Sądowi na stwierdzenie, że, w braku tego naruszenia, Komisja uznałaby wspomnianą koncentrację za zgodną z rynkiem wewnętrznym. Ponadto zrezygnowanie przez UPS z zaplanowanej koncentracji po podaniu do wiadomości spornej decyzji zaowocowało zerwaniem jakiegokolwiek związku przyczynowego między stwierdzonym naruszeniem a podnoszoną szkodą.

W świetle powyższego Sąd stwierdził, że UPS nie zdołała wykazać tego, iż naruszenie praw przysługujących jej w postępowaniu w sprawie kontroli koncentracji pomiędzy nią a TNT stanowiło czynnik, który przesądził o powstaniu podnoszonych szkód. Sąd oddalił zatem skargę odszkodowawczą UPS w jej całokształcie.

- **Oddalenie skargi odszkodowawczej wniesionej przez spółki ASL (sprawa T-540/18)**

Wnosząc swą skargę odszkodowawczą spółki ASL zmierzały do uzyskania naprawienia szkody, jaką miały one ponieść wskutek korzyści utraconych w efekcie niemożności wykonania, ze względu na wydanie spornej decyzji, zawartych z TNT umów handlowych. Na poparcie tego żądania spółki ASL powołały się na naruszenie przez Komisję przysługujących im i UPS praw podstawowych, a także na dopuszczenie się przez Komisję poważnych i oczywistych błędów w dokonanej przez tę instytucję ocenie zgłoszonej koncentracji między UPS i TNT.

W pierwszej kolejności, Sąd stwierdził, że spółki ASL nie mogą powoływać, jako podstawy ich własnego roszczenia odszkodowawczego, naruszenia prawa do obrony przysługującego UPS w ramach postępowania w sprawie kontroli koncentracji między tą spółką a TNT. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem Sądu konieczne jest, aby ochrona zapewniana przez przepis prawa powołany na poparcie skargi odszkodowawczej była skuteczna w odniesieniu do podmiotu, który się na nią powołuje, a zatem, aby ten podmiot należał do kręgu adresatów danego przepisu, którym przyznane zostały pewne prawa.

W drugiej kolejności, Sąd oddalił jako bezzasadną argumentację opartą przez spółki ASL na okoliczności, że Komisja w ramach postępowania w sprawie kontroli koncentracji między UPS i TNT dopuściła się naruszenia przysługujących im praw podstawowych, a w szczególności – ich usankcjonowanego w art. 41 karty praw podstawowych prawa do dobrej administracji. W tym

względzie Sąd wyjaśnił, że, ze względu na to, iż spółki ASL z własnej woli zdecydowały się nieuczestniczyć w tym postępowaniu, nie mają one podstaw, by powoływać się na rzekome naruszenie przez Komisję ich przysługujących im w kontekście tej procedury praw podstawowych.

W trzeciej kolejności, Sąd odrzucił jako niedopuszczalny zarzut oparty na istnieniu poważnych i oczywistych błędów, jakich miała dopuścić się Komisja w ocenie koncentracji między UPS i spółki TNT, a to ze względu na to, że spółki ASL ograniczyły się w tym względzie do odesłania do skargi wniesionej przez UPS w sprawie T-834/17.

Uwzględniając powyższe Sąd stwierdził, że spółki ASL nie wykazały, że Komisja w spornej decyzji dopuściła się popełnienia wystarczająco poważnych naruszeń prawa Unii i oddalił ich skargę jako bezzasadną.

3. Spory dotyczące umów

Wyrok z dnia 13 lipca 2022 r., JF/EUCAP Somalia (T-194/20, EU:T:2022:454)

Klauzula arbitrażowa – Międzynarodowy pracownik kontraktowy zatrudniony w EUCAP Somalia – Misja w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa – Nieprzedłużenie umowy o pracę w następstwie wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii – Prawo do bycia wysłuchanym – Równość traktowania – Zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową – Okres przejściowy określony w umowie o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z Unii – Skarga o stwierdzenie nieważności – Skarga o odszkodowanie – Akty nierozerwalnie związane z umową – Niedopuszczalność

Skarżący, JF, obywatel Zjednoczonego Królestwa, podpisał z EUCAP Somalia, misją Unii Europejskiej mającą na celu wspieranie Somalii w zwiększaniu jej zdolności w zakresie bezpieczeństwa morskiego[386], szereg umów o pracę, na mocy których został zatrudniony jako międzynarodowy pracownik kontraktowy.

Jego ostatnia umowa o pracę, która zakończyła się w dniu 31 stycznia 2020 r., przewidywała, że może ona zostać rozwiązana przed upływem okresu jej obowiązywania, jeżeli Zjednoczone Królestwo przestanie być członkiem Unii Europejskiej.

Notą z dnia 18 stycznia 2020 r. szef misji EUCAP Somalia poinformował międzynarodowych pracowników kontraktowych tej misji będących obywatelami Zjednoczonego Królestwa, w tym skarżącego, że w związku z prawdopodobnym wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa z Unii w dniu 31 stycznia 2020 r. ich umowy o pracę wygasną w tym dniu. Następnie pismem z dnia 29 stycznia 2020 r. potwierdził on JF, że jego umowa nie zostanie przedłużona po upływie okresu jej obowiązywania i wygaśnie w dniu 31 stycznia 2020 r. w związku z wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa z Unii.

W swojej skardze JF wniósł tytułem żądania głównego, na podstawie art. 263 i 268 TFUE, o stwierdzenie nieważności noty z dnia 18 stycznia 2020 r. oraz pisma z dnia 29 stycznia 2020 r. (zwanych dalej łącznie „spornymi aktami") oraz o naprawienie szkody poniesionej przez niego w wyniku tych aktów z tytułu odpowiedzialności pozaumownej spoczywającej na EUCAP Somalia, oraz,

---

386 EUCAP Somalia została utworzona decyzją Rady 2012/389/WPZiB z dnia 16 lipca 2012 r. w sprawie misji Unii Europejskiej dotyczącej budowania zdolności w Somalii (EUCAP Somalia) (Dz.U. 2012, L 187, s. 40), zmienioną decyzją Rady (WPZiB) 2018/1942 z dnia 10 grudnia 2018 r. (Dz.U. 2018, L 314, s. 56),

tytułem żądania ewentualnego, na podstawie art. 272 TFUE, o uznanie spornych aktów za niezgodne z prawem, a także o naprawienie tej samej szkody poniesionej z tytułu odpowiedzialności umownej owej misji.

W wydanym w składzie powiększonym wyroku Sąd oddalił skargę wniesioną przez JF w całości. Przy tej okazji uzupełnił on orzecznictwo, orzekając w szczególności w przedmiocie dopuszczalności i charakteru skargi, jak również w przedmiocie możliwości, w pewnych okolicznościach, nieustalania właściwego prawa krajowego w celu rozstrzygnięcia sporu w sprawie dotyczącej umowy. Zbadał on również zarzuty naruszenia prawa Unii w ramach takiego sporu wynikającego z umowy i doprecyzował zastosowanie w niniejszej sprawie zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową.

Ocena Sądu

Co się tyczy dopuszczalności skargi, po pierwsze, Sąd odrzucił jako niedopuszczalne żądanie stwierdzenia nieważności spornych aktów oparte na art. 263 TFUE. W tym względzie zauważył on w szczególności, że warunki zatrudnienia oraz prawa i obowiązki międzynarodowego personelu zatrudnionego w EUCAP Somalia są określane w umowie, w związku z czym stosunek pracy między skarżącym a EUCAP Somalia miał charakter umowny. Sąd stwierdził ponadto, że w spornych aktach szef misji EUCAP Somalia potwierdził skarżącemu przewidzianą w niej datę wygaśnięcia jego umowy w następstwie wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii, które stanowiło podstawę umowną zakończenia umowy. Wywiódł on z tego, że takie akty nie zmierzają do wywarcia wiążących skutków prawnych wykraczających poza stosunek umowny wiążący skarżącego i EUCAP Somalia oraz prowadzących do wykonywania przez EUCAP Somalia prerogatyw władzy publicznej. Tym samym wspomniane akty mają charakter umowny i nie można domagać się stwierdzenia ich nieważności na podstawie art. 263 TFUE.

Po drugie, Sąd odrzucił jako niedopuszczalne oparte na art. 268 TFUE żądanie odszkodowawcze, którego przedmiotem jest pozaumowna odpowiedzialność Unii za działania EUCAP Somalia. Żądanie to sytuuje się w rzeczywistym kontekście umownym, a zatem wchodzi ono w zakres odpowiedzialności umownej Unii.

Po trzecie, Sąd orzekł o dopuszczalności skargi w zakresie, w jakim została ona oparta, tytułem ewentualnym, na art. 272 TFUE. Uściślił on, że na poparcie swoich żądań na podstawie tego przepisu skarżący powołał się na zasady, których administracja Unii jest zobowiązana przestrzegać w ramach umowy, gdy przedstawił on zarzuty dotyczące w szczególności naruszenia prawa do bycia wysłuchanym oraz zasad równego traktowania i niedyskryminacji [387], a także zarzut dotyczący naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, która stanowi ogólną zasadę prawa Unii. W związku z tym nie można uniemożliwiać skarżącemu powołania się na poparcie jego żądań na naruszenie tych zasad ze względu na to, że może on skutecznie powoływać się jedynie na niewykonanie warunków zawartej z nim umowy lub na naruszenie prawa właściwego dla tej umowy, gdyż w przeciwnym razie doszłoby do naruszenia zasady skutecznej ochrony sądowej[388].

Co się tyczy prawa właściwego, Sąd przypomniał zasadę, zgodnie z którą odpowiedzialność umowna Unii podlega prawu właściwemu dla danej umowy[389]. Sąd ten orzekł jednak, że nie ma potrzeby ustalania prawa krajowego właściwego dla niniejszego sporu, który może zostać rozstrzygnięty na

---

387 Gwarantowanych przez art. 41 ust. 2 lit. a), art. 20 i 21 karty praw podstawowych.

388 W rozumieniu wyroku z dnia 16 lipca 2020 r., ***ADR Center/Komisja*** (C-584/17 P, EU:C:2020:576, pkt 85–89).

389 Artykuł 340 akapit pierwszy TFUE.

podstawie rozpatrywanej umowy, standardowych procedur operacyjnych EUCAP Somalia, do których się ona odwołuje, oraz karty i ogólnych zasad prawa Unii. W tym kontekście Sąd zauważył w szczególności, że na poparcie swoich żądań ewentualnych opartych na art. 272 TFUE skarżący podniósł wyłącznie zarzuty dotyczące naruszenia prawa Unii, w szczególności ogólnych zasad tego prawa i karty. Ponadto nie wydaje się, aby w celu rozstrzygnięcia tego sporu konieczne było zastosowanie bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa krajowego.

Co się tyczy istoty sprawy, Sąd podniósł, po pierwsze, w odniesieniu do naruszenia prawa do bycia wysłuchanym, że ani z postanowień rozpatrywanej umowy, ani ze standardowych procedur operacyjnych EUCAP Somalia, do których umowa ta odsyła, nie wynika, aby szef misji miał być zobowiązany do wysłuchania JF przed sporządzeniem noty z dnia 18 stycznia 2020 r. Ponadto Sąd uznał, że decyzja EUCAP Somalia o nieskorzystaniu z możliwości przedłużenia umowy ze skarżącym, jak wynika to ze spornych aktów, nie była zastosowanym wobec niego środkiem, który mógłby negatywnie wpłynąć na jego sytuację w rozumieniu art. 41 ust. 2 lit. a) karty. Tak więc prawo do bycia wysłuchanym zagwarantowane w tym przepisie również nie nakłada na EUCAP Somalia obowiązku wysłuchania skarżącego przed sporządzeniem noty z dnia 18 stycznia 2020 r. Ponadto Sąd podkreślił w ramach skargi o charakterze umownym, że nawet gdyby skarżący miał prawo do bycia wysłuchanym przed sporządzeniem wspomnianej noty, rzeczone postępowanie nie mogłoby doprowadzić do innego rezultatu, gdyby mógł on skorzystać z tego prawa.

Po drugie, co się tyczy podnoszonej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, Sąd podkreślił, że skarżący, jako obywatel państwa członkowskiego, które wszczęło procedurę wystąpienia z Unii, nie znajdował się obiektywnie w sytuacji porównywalnej z sytuacją międzynarodowych pracowników kontraktowych zatrudnionych w EUCAP Somalia, będących obywatelami innego państwa członkowskiego, tak że szef misji mógł zdecydować o nieprzedłużeniu umowy o pracę ze skarżącym po dniu 31 stycznia 2020 r., co nie stanowiło dyskryminacji ze względu na przynależność państwową.

Po trzecie wreszcie, w odniesieniu do zarzucanego naruszenia przez sporne akty umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej i z EURATOMU[390], Sąd zauważył w ramach skargi o charakterze umownym, że postanowienia tej umowy, które mają znaczenie w niniejszej sprawie, regulują warunki, na jakich prawo Unii ma zastosowanie do Zjednoczonego Królestwa w okresie przejściowym, a zatem stanowią przepisy materialne. Biorąc pod uwagę, że przepisy te nie mają zastosowania do sytuacji prawnych powstałych przed dniem wejścia w życie tej umowy, a sporne akty pochodzą sprzed tej daty, nie można przyjąć, że doszło do takiego naruszenia.

390 Umowa o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Dz.U. 2020, L 29, s. 7), która weszła w życie w dniu 1 lutego 2020 r.

II. Prawo instytucjonalne – Prokuratura Europejska

Wyrok z dnia 12 stycznia 2022 r., Verelst/Rada (T-647/20, EU:T:2022:5)

Prawo instytucjonalne – Wzmocniona współpraca w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej – Rozporządzenie (UE) 2017/1939 – Powoływanie prokuratorów europejskich w Prokuraturze Europejskiej – Powołanie kandydatów wskazanych przez Belgię – Zasady stosowane do powoływania prokuratorów europejskich

W dniu 12 października 2017 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła rozporządzenie 2017/1939 wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej[391]. Na mocy tego rozporządzenia ustanowiono Prokuraturę Europejską jako organ Unii Europejskiej oraz określono zasady jej funkcjonowania.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 rozporządzenia 2017/1939 każde państwo członkowskie uczestniczące we wzmocnionej współpracy w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej ma wskazać trzech kandydatów na stanowisko prokuratora europejskiego. Zgodnie z art. 16 ust. 2 tego rozporządzenia po otrzymaniu od komisji selekcyjnej, której zadaniem jest sporządzenie listy kandydatów na stanowisko Europejskiego Prokuratora Generalnego[392], opinii wraz z uzasadnieniem Rada dokonuje wyboru i powołuje jednego z kandydatów na stanowisko prokuratora europejskiego z odpowiedniego państwa członkowskiego, przy czym jeżeli zdaniem komisji selekcyjnej kandydat nie spełnia warunków, by pełnić obowiązki prokuratora europejskiego, opinia ta jest dla Rady wiążąca. Stosownie do art. 16 ust. 3 omawianego rozporządzenia Rada wybiera i powołuje prokuratorów europejskich zwykłą większością głosów na nieodnawialną sześcioletnią kadencję, oraz może podjąć decyzję o przedłużeniu tej kadencji o nie więcej niż trzy lata od momentu zakończeniu tego sześcioletniego okresu.

W myśl art. 14 ust. 3 rozporządzenia 2017/1939 Rada ustanawia zasady działalności komisji selekcyjnej i przyjmuje decyzję w sprawie mianowania jej członków na podstawie wniosku Komisji Europejskiej. W dniu 13 lipca 2018 r. Rada przyjęła decyzję wykonawczą w sprawie zasad działalności komisji selekcyjnej[393]. W szczególności zgodnie z pkt VII.2 akapit trzeci tych zasad, ujętych w załączniku do tej decyzji: „[k]omisja selekcyjna sporządza ranking kandydatów na podstawie ich kwalifikacji i doświadczenia", w którym „wskazuje preferowaną kolejność kandydatur, jednak ranking ten nie jest wiążący dla Rady".

W celu wyznaczenia trzech kandydatów na stanowisko prokuratora europejskiego, o którym mowa w rozporządzeniu 2017/1939, władze belgijskie opublikowały ogłoszenie o naborze na stanowisko, na które odpowiedziało sześciu kandydatów, w tym skarżący, Jean-Michel Verelst, który od 2010 roku pełni funkcję zastępcy prokuratora Królewskiego w Brukseli (Belgia), specjalizującego się w sprawach podatkowych.

---

391 Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (Dz.U. 2017, L 283, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2020, L 433, s. 80).

392 Zgodnie z art. 14 ust. 3 rozporządzenia 2017/1939.

393 Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2018/1696 z dnia 13 lipca 2018 r. w sprawie zasad działalności komisji selekcyjnej przewidzianej w art. 14 ust. 3 rozporządzenia 2017/1939 (Dz.U. 2018, L 282, s. 8).

Po zakończeniu poszczególnych etapów postępowania selekcyjnego przewidzianego w rozporządzeniu 2017/1939, w dniu 27 lipca 2020 r. Rada przyjęła decyzję wykonawczą 2020/1117 w sprawie powołania prokuratorów europejskich w Prokuraturze Europejskiej, w tym Yvesa van den Berge'a na kadencję rozpoczynającą się w dniu 29 lipca 2020 r.[394]. Pismem z dnia 7 października 2020 r. Rada powiadomiła skarżącego, podobnie jak wszystkich innych niewybranych kandydatów, o zaskarżonej decyzji oraz o istotnych informacjach dotyczących powodów uzasadniających decyzję o powołaniu innego kandydata, w tym przypadku Yvesa van den Berge'a.

Skarżący zwrócił się w związku z tym do Rady o przekazanie mu wszystkich dotyczących go dokumentów związanych z przebiegiem postępowania selekcyjnego. Następnie wniósł skargę o stwierdzenie nieważności tej decyzji w zakresie, w jakim dotyczy ona powołania Y. van den Berge'a na stanowisko prokuratora europejskiego w Prokuraturze Europejskiej oraz oddalenia jego kandydatury.

W swoim wyroku Sąd oddalił skargę skarżącego. Sąd po raz pierwszy zbadał zgodność z prawem decyzji wykonawczej 2020/1117 w sprawie powołania prokuratorów europejskich w Prokuraturze Europejskiej, przyjętej na podstawie rozporządzenia 2017/1939.

Ocena Sądu

W pierwszej kolejności Sąd zajął się zagadnieniem, czy Rada mogła odejść od preferowanej kolejności kandydatów ustalonej przez komisję selekcyjną, której zadaniem była ocena zdolności kandydatów wskazanych państwa członkowskie. W tym względzie, po przywołaniu przepisów regulujących procedurę, która zakończyła się przyjęciem zaskarżonej decyzji – której rzeczywistego przebiegu skarżący nie kwestionuje – Sąd przypomniał, po pierwsze, że zgodnie z pkt VII.2 akapit trzeci zasad działalności komisji selekcyjnej ranking sporządzony przez nią na podstawie kwalifikacji i doświadczenia trzech kandydatów wskazanych przez zainteresowane państwo członkowskie nie jest dla Rady wiążący. Po drugie, Sąd zauważył, że ani art. 16 ust. 2 i 3 rozporządzenia 2017/1939, ani zasady działalności komisji selekcyjnej nie stoją na przeszkodzie temu, aby przy dokonywaniu wyboru spośród trzech kandydatów wskazanych przez państwo członkowskie w ramach wykonywania kompetencji powierzonych jej w owym art. 16 ust. 2 i 3, Rada uwzględniła informacje przekazane jej przez reprezentowane w niej rządy państw członkowskich, w danym wypadku przez samo zainteresowane państwo członkowskie. W konsekwencji Sąd uznał, że zaskarżona decyzja została przyjęta zgodnie z zasadami regulującymi procedurę jej przyjęcia[395] oraz w poszanowaniu zasady niedyskryminacji.

W drugiej kolejności Sąd przeanalizował poszanowanie przez Radę obowiązku uzasadnienia wobec skarżącego, którego kandydatura została oddalona. Po przypomnieniu zakresu obowiązku uzasadnienia[396] i zbadaniu charakteru prawnego zaskarżonej decyzji, Sąd stwierdził, że uzasadnienie zaskarżonej decyzji, w której w sposób dorozumiany oddalono kandydaturę skarżącego na stanowisko prokuratora europejskiego Królestwa Belgii powinno było co do zasady być podane do wiadomości zainteresowanego w tym samym czasie, w którym została wydana zaskarżona decyzja.

W tym względzie Sąd stwierdził, że jedyne uzasadnienie zawarte w zaskarżonej decyzji, opublikowanej w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, znajduje się w jej motywie 13. Jak bowiem w nim wskazano,

---

394 Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2020/1117 z dnia 27 lipca 2020 r. w sprawie powołania prokuratorów europejskich w Prokuraturze Europejskiej (Dz.U. 2020, L 244, s. 18).

395 W szczególności art. 14 i 16 rozporządzenia 2017/1939, a także pkt VI.2 i VII.2 zasad działalności komisji selekcyjnej.

396 Obowiązek przewidziany w art. 296 TFUE i w art. 41 ust. 2 lit. c) karty praw podstawowych.

„[j]eżeli chodzi o kandydatów wskazanych przez Belgię, Bułgarię i Portugalię, Rada nie zastosowała się do niewiążącej kolejności preferencji wskazanej przez komisję selekcyjną; Rada uczyniła to na podstawie innej oceny cech kandydatów, przeprowadzonej przez odnośne organy przygotowawcze Rady". Tymczasem Sąd przypomniał, że z pkt VII.2 akapit trzeci zasad działalności komisji selekcyjnej wynika, iż sporządzony przez komisję selekcyjną ranking trzech kandydatów na stanowisko prokuratora europejskiego wskazanych przez Królestwo Belgii na podstawie kwalifikacji i doświadczenia tych kandydatów nie był wiążący dla Rady. Mogła ona zatem sporządzić własny ranking albo oprzeć swoją decyzję na innym porównaniu osiągnięć kandydatów. W związku z tym w ocenie Sądu skarżący niesłusznie podnosi, że uzasadnienie zaskarżonej decyzji powinno było umożliwić mu zrozumienie powodów, dla których Rada postanowiła nie stosować preferowanej kolejności ustalonej przez komisję selekcyjną.

Sąd zauważył jednak, że uzasadnienie zaskarżonej decyzji, zawarte w jej motywie 13, samo w sobie nie wyjaśnia ani skarżącemu, ani Sądowi, dlaczego Rada uznała, że kandydatura kandydata powołanego na stanowisko prokuratora europejskiego Królestwa Belgii została oceniona wyżej niż kandydatura skarżącego. Niemniej jednak zdaniem Sądu w piśmie z dnia 7 października 2020 r. Rada w sposób wystarczająco przedstawiła szczegółowe powody, dla których uznała, że powołany kandydat jest w stanie lepiej wykonywać zadania prokuratora europejskiego niż dwóch pozostałych kandydatów.

W związku z tym Sąd stanął na stanowisku, że chociaż pożądane byłoby, aby o dodatkowych powodach odrzucenia kandydatury skarżącego został on powiadomiony równocześnie z publikacją zaskarżonej decyzji w Dzienniku Urzędowym, to skarżący mógł zapoznać się z tymi powodami w piśmie Rady z dnia 7 października 2020 r., czyli przed wniesieniem skargi, oraz że w niniejszym przypadku takie powiadomienie pozwoliło mu na ocenę zasadności tej decyzji i na obronę swoich praw.

W trzeciej i ostatniej kolejności Sąd przeanalizował argumenty skarżącego, zgodnie z którymi zaskarżona decyzja jest obarczona oczywistym błędem w ocenie. Sąd przypomniał w tym względzie, że instytucja dysponuje szerokim zakresem uznania przy ocenie i porównywaniu osiągnięć kandydatów na stanowisko do obsadzenia i że elementy tej oceny zależą nie tylko od kompetencji i wartości zawodowej zainteresowanych, lecz również od ich charakteru, zachowania i całej ich osobowości. Jest tak tym bardziej wtedy, gdy stanowisko do obsadzenia wiąże się z dużą odpowiedzialnością, tak jak w przypadku zadań powierzonych prokuratorom europejskim na mocy rozporządzenia 2017/1939[397].

Sąd zwrócił bowiem uwagę, że prokuratorzy europejscy sprawują funkcje związane z dużą odpowiedzialnością, co zresztą potwierdza grupa zaszeregowania AD 13, do której zostali powołani, która zgodnie z załącznikiem I do Regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej odpowiada stanowisku radcy lub równoważnemu. Stanowisko prokuratora europejskiego plasuje się zatem pomiędzy stanowiskiem dyrektora (AD 15–AD 14) i kierownika wydziału lub stanowiskiem równoważnym (AD 9–AD 14). W związku z tym, Sąd stwierdził, że Radzie przysługuje szeroki zakres uznania przy ocenie i porównywaniu osiągnięć kandydatów na stanowisko prokuratora europejskiego państwa członkowskiego.

Przeanalizowawszy poszczególne argumenty skarżącego dotyczące szerokiego zakresu uznania, którym dysponowała Rada, Sąd stwierdził, że skarżący nie wykazał, iż wybierając i powołując Yvesa van den Berge'a na stanowisko prokuratora europejskiego, Rada przekroczyła w niniejszym przypadku granice przysługującego jej szerokiego zakresu uznania.

397 Motyw 24, art. 9, art. 12 ust. 1, 3 i 5 oraz art. 104 rozporządzenia 2017/1939.

III. Konkurencja

1. Porozumienia, decyzje i uzgodnione praktyki (art. 101 TFUE)

Wyrok z dnia 2 lutego 2022 r., Scania i in./Komisja (T-799/17, EU:T:2022:48).

Konkurencja – Porozumienia, decyzje i uzgodnione praktyki – Rynek producentów samochodów ciężarowych – Decyzja stwierdzająca naruszenie art. 101 TFUE i art. 53 porozumienia EOG – Porozumienia i uzgodnione praktyki dotyczące cen sprzedaży samochodów ciężarowych, harmonogramu wprowadzania technologii w dziedzinie emisji i przerzucania kosztów związanych z tymi technologiami na klientów – Postępowanie „hybrydowe" rozłożone w czasie – Domniemanie niewinności – Zasada bezstronności – Karta praw podstawowych – Jednolite i ciągłe naruszenie – Ograniczenie konkurencji ze względu na cel – Zasięg geograficzny naruszenia – Grzywna – Proporcjonalność – Równość traktowania – Nieograniczone prawo orzekania

W decyzji z dnia 27 września 2017 r. (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją")[398] Komisja Europejska stwierdziła, że spółki Scania AB, Scania CV AB i Scania Deutschland GmbH – trzy podmioty należące do grupy Scania, prowadzące działalność w zakresie produkcji i sprzedaży ciężkich samochodów ciężarowych przeznaczonych do transportu dalekobieżnego (zwane dalej łącznie „Scanią") – naruszyły przepisy prawa Unii zakazujące karteli[399], uczestnicząc w okresie od stycznia 1997 r. do stycznia 2011 r. wraz ze swoimi konkurentami w porozumieniach o znamionach zmowy zmierzających do ograniczenia konkurencji na rynku średnich i dużych samochodów ciężarowych w EOG. Komisja nałożyła na Scanię grzywnę w wysokości 880 523 000 EUR.

Zaskarżona decyzja została wydana w następstwie tzw. postępowania „hybrydowego", łączącego postępowanie ugodowe[400] ze zwykłym postępowaniem administracyjnym w dziedzinie karteli.

W niniejszej sprawie każde z przedsiębiorstw będących adresatem pisma w sprawie przedstawienia zarzutów, w tym Scania, potwierdziło Komisji swą wolę wzięcia udziału w rozmowach ugodowych. Jednakże w następstwie rozmów z Komisją Scania postanowiła wycofać się z tego postępowania. Komisja przyjęła zatem decyzję w sprawie ugody w stosunku do przedsiębiorstw, które złożyły formalny wniosek w tym zakresie[401], i kontynuowała dochodzenie dotyczące Scanii.

Wyrokiem z dnia 2 lutego 2022 r. Sąd oddalił wniesioną przez Scanię skargę o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji, przedstawiając wyjaśnienia co do zgodności z prawem postępowania „hybrydowego" w dziedzinie karteli oraz pojęcia jednolitego i ciągłego naruszenia.

---

398 Decyzja Komisji C(2017) 6467 final z dnia 27 września 2017 r. dotycząca postępowania przewidzianego w art. 101 TFUE oraz w art. 53 porozumienia EOG (sprawa AT.39824 – Samochody ciężarowe).

399 Artykuł 101 TFUE i art. 53 porozumienia EOG.

400 Postępowanie to reguluje art. 10a rozporządzenia Komisji (WE) nr 773/2004 z dnia 7 kwietnia 2004 r. odnoszącego się do prowadzenia przez Komisję postępowań zgodnie z art. [101 i 102 TFUE] (Dz.U. 2004, L 123, s. 18). Pozwala ono stronom w sprawach kartelowych na uznanie swojej odpowiedzialności i uzyskanie w zamian obniżenia kwoty nałożonej grzywny.

401 Decyzja C(2016) 4673 final dotycząca postępowania przewidzianego w art. 101 TFUE i art. 53 porozumienia EOG (sprawa AT.39824 – Samochody ciężarowe). Decyzja ta została przyjęta na podstawie art. 7 i 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).

Ocena Sądu

Jeśli chodzi o zgodność z prawem postępowania „hybrydowego" prowadzonego przez Komisję, Sąd rozpoczął od uwagi, że wbrew temu, co utrzymywała Scania, decyzja Komisji o przeprowadzeniu takiego postępowania nie oznacza sama w sobie naruszenia zasady domniemania niewinności, prawa do obrony czy obowiązku bezstronności. Przepisy regulujące postępowanie ugodowe nie stoją bowiem na przeszkodzie możliwości przeprowadzenia przez Komisję takiego postępowania w ramach stosowania art. 101 TFUE. Ponadto zgodnie z orzecznictwem w ramach takich postępowań Komisja jest uprawniona do wydania najpierw decyzji w sprawie ugody, a następnie decyzji wydanej po przeprowadzeniu postępowania zwyczajnego, pod warunkiem zapewnienia przestrzegania wyżej wymienionych zasad i praw.

Uściśliwszy powyższe, Sąd zbadał, czy w okolicznościach niniejszej sprawy Komisja przestrzegała wspomnianych zasad.

Co się tyczy zarzutu dotyczącego naruszenia zasady domniemania niewinności, Scania podniosła, że w decyzji w sprawie ugody określono ostateczne stanowisko Komisji w odniesieniu do tych samych okoliczności faktycznych, które zostały wskazane w piśmie w sprawie przedstawienia zarzutów, i stwierdzono na podstawie tych samych dowodów wykorzystanych w zaskarżonej decyzji, że te okoliczności faktyczne, w których również uczestniczyła Scania, stanowiły naruszenie.

W tym względzie Sąd zauważył w pierwszej kolejności, że żaden fragment uzasadnienia decyzji w sprawie ugody, odczytywanej w całości w świetle szczególnych okoliczności, w jakich została ona przyjęta, nie mógł być rozumiany jako przedwczesne wyrażenie odpowiedzialności Scanii. W drugiej kolejności Sąd wyjaśnił, że uznanie przez adresatów decyzji w sprawie ugody ich odpowiedzialności nie może prowadzić do dorozumianego uznania odpowiedzialności przedsiębiorstwa, które postanowiło wycofać się z tego postępowania, ze względu na jego ewentualny udział w tych samych okolicznościach uznanych za mające znamiona naruszenia w decyzji w sprawie ugody. W ramach zwykłego postępowania administracyjnego wszczętego po wydaniu takiej decyzji zainteresowane przedsiębiorstwo i Komisja znajdują się bowiem, w porównaniu z postępowaniem ugodowym, w sytuacji zwanej „tabula rasa", w której odpowiedzialność powinna jeszcze zostać ustalona. Komisja jest zatem związana z jednej strony wyłącznie pismem w sprawie przedstawienia zarzutów, a z drugiej strony jest zobowiązana do ponownego zbadania akt sprawy w świetle wszystkich istotnych okoliczności, w tym wszystkich informacji i argumentów przedstawionych przez zainteresowane przedsiębiorstwo w związku z wykonywaniem prawa do bycia wysłuchanym. W konsekwencji kwalifikacja prawna okoliczności faktycznych przyjęta przez Komisję w odniesieniu do stron transakcji nie zakłada sama w sobie, że taka sama kwalifikacja prawna okoliczności faktycznych została siłą rzeczy przyjęta przez Komisję w odniesieniu do przedsiębiorstwa, które wycofało się z takiego postępowania. W tym kontekście nic nie stoi na przeszkodzie, aby Komisja oparła się na wspólnych dowodach w obu decyzjach postępowania hybrydowego.

W świetle tych rozważań i biorąc pod uwagę fakt, że Scania nie zakwestionowała, iż miała możliwość przedłożenia wszystkich dowodów mających na celu zakwestionowanie okoliczności faktycznych i dowodów, na których oparła się Komisja w ramach zwyczajnego postępowania administracyjnego, w tym dowodów dodanych do akt sprawy po wysłaniu pisma w sprawie przedstawienia zarzutów, Sąd wykluczył naruszenie zasady domniemania niewinności w niniejszym przypadku.

Jeśli chodzi o zarzut dotyczący naruszenia prawa do obrony, Sąd wskazał, że w decyzji w sprawie ugody Komisja wcale nie przesądziła o odpowiedzialności Scanii za naruszenie. W konsekwencji naruszenie jej prawa do obrony nie mogło wynikać z faktu, że nie została wysłuchana w ramach tego postępowania.

Jeśli chodzi o zarzut dotyczący naruszenia zasady bezstronności, Sąd stwierdził, że Scania nie wykazała, iż Komisja nie zapewniła w trakcie dochodzenia wszelkich gwarancji w celu wykluczenia wszelkich uzasadnionych wątpliwości co do jej bezstronności w badaniu sprawy. Kiedy bowiem Komisja bada w ramach postępowania zwyczajnego dowody przedstawione przez strony, które

zdecydowały się nie uczestniczyć w postępowaniu ugodowym, nie jest ona w żaden sposób związana ustaleniami faktycznymi i kwalifikacjami prawnymi, które przyjęła w decyzji w sprawie ugody. Ponadto uznając, że zasadą mającą pierwszeństwo w prawie Unii jest zasada swobodnej oceny dowodów oraz że Komisja dysponuje pewnym zakresem uznania co do stosowności podjęcia środków dochodzeniowych, jej odmowa przyjęcia nowych środków dochodzeniowych nie okazuje się sprzeczna z zasadą bezstronności, ponieważ nie zostało wykazane, że brak takich środków wynika ze stronniczości Komisji.

Jeśli chodzi o pojęcie jednolitego i ciągłego naruszenia, Sąd zbadał przesłanki dotyczące istnienia takiego naruszenia w niniejszym przypadku i możliwości przypisania go Scanii.

Co się tyczy stwierdzenia istnienia jednolitego i ciągłego naruszenia, Sąd przypomniał, że wbrew temu, co twierdziła Scania, takie stwierdzenie nie zakłada koniecznie wykazania istnienia kilku naruszeń, z których każde jest objęte zakresem stosowania art. 101 TFUE, lecz wykazanie, że różne określone działania wpisują się w całościowy plan mający na celu realizację jednolitego celu antykonkurencyjnego.

W niniejszej sprawie Sąd stwierdził, że Komisja wykazała w sposób wymagany prawem, że mające znamiona zmowy kontakty, które miały miejsce w czasie na różnych szczeblach, w szczególności na szczeblu organów kierowniczych w latach 1997–2004, na niższym szczeblu centrali w latach 2000–2008 oraz na szczeblu niemieckim w latach 2004–2011, rozpatrywane łącznie stanowiły część całościowego planu zmierzającego do realizacji jednolitego antykonkurencyjnego celu polegającego na ograniczeniu konkurencji na rynku średnich i dużych samochodów ciężarowych w EOG.

Ściślej rzecz ujmując, istnienie związków między trzema szczeblami kontaktów o znamionach zmowy wynikało z faktu, że uczestnicy spotkań nadal byli pracownikami tych samych przedsiębiorstw, że spotkania odbywające się na różnych szczeblach nakładały się na siebie w czasie oraz że istniały kontakty między pracownikami na niższym szczeblu poszczególnych central stron kartelu i pracownikami na szczeblu niemieckim. Ponadto charakter wymienianych informacji, uczestniczące przedsiębiorstwa, cele i produkty, których dotyczy naruszenie, pozostawały takie same przez cały okres trwania naruszenia. Tak więc nawet jeśli kontakty o znamionach zmowy na poziomie organów kierowniczych zostały przerwane we wrześniu 2004 r., ten sam kartel, mający taką samą treść i ten sam zakres, był kontynuowany po tej dacie, jedynie z tą różnicą, że zaangażowani pracownicy należeli do różnych szczebli organizacyjnych w ramach przedsiębiorstw uczestniczących w kartelu, a nie do szczebla organów kierowniczych. W tym kontekście podnoszony fakt, że pracownicy Scanii na szczeblu niemieckim nie wiedzieli o tym, że byli zaangażowani w kontynuację praktyk, które miały miejsce na dwóch innych szczeblach, lub że pracownicy Scanii uczestniczący w spotkaniach na niższym szczeblu centrali nie wiedzieli o spotkaniach na szczeblu organów kierowniczych, nie miał znaczenia dla stwierdzenia istnienia całościowego planu. Uświadomienie sobie istnienia takiego planu należy bowiem oceniać na poziomie przedsiębiorstw uczestniczących w kartelu, a nie na poziomie ich pracowników.

Jeśli chodzi o możliwość przypisania naruszenia, Sąd stwierdził, że w analogiczny sposób czynniki decydujące o możliwości przypisania jednolitego i ciągłego naruszenia powinny być również oceniane na poziomie przedsiębiorstwa. W niniejszym przypadku, ponieważ przedsiębiorstwo Scania uczestniczyło bezpośrednio we wszystkich istotnych aspektach kartelu, Komisja miała prawo przypisać mu naruszenie w całości, bez konieczności wykazywania, że spełnione zostały kryteria interesu, wiedzy i akceptacji ryzyka.

2. Nadużycie pozycji dominującej (art. 102 TFUE)

Wyrok z dnia 19 stycznia 2022 r., Deutsche Telekom/Komisja (T-610/19, EU:T:2022:15).

Skarga o stwierdzenie nieważności i o odszkodowanie – Konkurencja – Nadużycie pozycji dominującej – Słowacki rynek szerokopasmowych usług telekomunikacyjnych – Decyzja stwierdzająca naruszenie art. 102 TFUE i art. 54 porozumienia EOG – Wyrok stwierdzający częściową nieważność decyzji i obniżający kwotę nałożonej grzywny – Odmowa zapłaty przez Komisję odsetek za zwłokę – Artykuł 266 TFUE – Artykuł 90 ust. 4 rozporządzenia delegowanego (UE) nr 1268/2012 – Wystarczająco istotne naruszenie normy prawnej przyznającej uprawnienia jednostkom – Pozbawienie możliwości korzystania z nienależnie zapłaconej kwoty grzywny – Utracone korzyści – Odsetki za zwłokę – Stopa procentowa – Szkoda

Decyzją z dnia 15 października 2014 r.[402] Komisja Europejska nałożyła na spółkę Deutsche Telekom AG (zwaną dalej „spółką Deutsche Telekom") grzywnę w wysokości 31 070 000 EUR za nadużycie pozycji dominującej na słowackim rynku szerokopasmowych usług telekomunikacyjnych, z naruszeniem art. 102 TFUE i art. 54 porozumienia EOG.

Spółka Deutsche Telekom wniosła skargę o stwierdzenie nieważności tej decyzji, uiszczając zarazem grzywnę w dniu 16 stycznia 2015 r. Wyrokiem z dnia 13 grudnia 2018 r.[403] Sąd częściowo uwzględnił skargę spółki Deutsche Telekom i w ramach przysługującego mu nieograniczonego prawa orzekania obniżył kwotę grzywny o 12 039 019 EUR. W dniu 19 lutego 2019 r. Komisja zwróciła tę kwotę spółce Deutsche Telekom.

Pismem z dnia 28 czerwca 2019 r. (zwanym dalej „zaskarżoną decyzją") Komisja odmówiła jednak wypłacenia spółce Deutsche Telekom odsetek za zwłokę za okres od dnia zapłaty grzywny do dnia zwrotu części grzywny uznanej za nienależną (zwany dalej „spornym okresem").

Spółka Deutsche Telekom wniosła zatem do Sądu skargę o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji, a także o zobowiązanie Komisji do zapłaty odszkodowania za utracone korzyści z powodu pozbawienia możliwości korzystania, w spornym okresie, z kwoty głównej nienależnie zapłaconej części grzywny, lub – tytułem żądania ewentualnego – do naprawienia szkody, jaką spółka poniosła z powodu odmowy zapłaty przez Komisję odsetek za zwłokę od tej kwoty.

W swoim wyroku siódma izba Sądu w składzie powiększonym częściowo uwzględniła wniesioną przez spółkę Deutsche Telekom skargę o stwierdzenie nieważności i o odszkodowanie. W tym kontekście Sąd przedstawił wyjaśnienia co do ciążącego na Komisji obowiązku zapłaty odsetek za zwłokę od części kwoty grzywny, która w następstwie wyroku sądu Unii powinna zostać zwrócona danemu przedsiębiorstwu.

Ocena Sądu

W pierwszej kolejności Sąd oddalił żądanie spółki Deutsche Telekom mające na celu uzyskanie odszkodowania z tytułu odpowiedzialności pozaumownej Unii za rzekomo utracone korzyści spółki, które miały zostać poniesione ze względu na pozbawienie możliwości korzystania w rozpatrywanym okresie z nienależnie zapłaconej części grzywny i które odpowiadały rocznej stopie zwrotu z zainwestowanego kapitału lub średniemu ważonemu kosztowi jej kapitału.

W tym względzie Sąd przypomniał, że odpowiedzialność pozaumowna Unii jest uzależniona od łącznego spełnienia szeregu przesłanek, a mianowicie istnienia wystarczająco istotnego naruszenia normy prawnej przyznającej uprawnienia jednostkom, rzeczywistego charakteru szkody oraz istnienia

---

402 Decyzja C(2014) 7465 final dotyczącą postępowania na podstawie art. 102 TFUE i art. 54 porozumienia EOG (sprawa AT.39523 – Slovak Telekom), sprostowana decyzją C(2014) 10119 final z dnia 16 grudnia 2014 r., a także decyzją C(2015) 2484 final z dnia 17 kwietnia 2015 r.

403 Wyrok z dnia 13 grudnia 2018 r., ***Deutsche Telekom/Komisja*** (T-610/14, EU:T:2018:930).

związku przyczynowego między naruszeniem a poniesioną szkodą, czego wykazanie należy do strony skarżącej.

Tymczasem w niniejszym przypadku sprawie spółka Deutsche Telekom nie przedstawiła przekonujących dowodów na rzeczywisty i pewny charakter podnoszonej szkody. W szczególności spółka Deutsche Telekom ani nie wykazała, że na pewno zainwestowałaby nienależnie zapłaconą kwotę grzywny w swoją działalność, ani że pozbawienie jej możliwości korzystania ze wspomnianej kwoty doprowadziło ją do rezygnacji z konkretnych i rzeczywistych projektów. W tym kontekście spółka Deutsche Telekom nie wykazała również, że nie dysponowała środkami niezbędnymi do skorzystania z możliwości zainwestowania.

W drugiej kolejności Sąd zajął się żądaniem odszkodowania podniesionym przez Deutsche Telekom tytułem ewentualnym w związku z naruszeniem art. 266 TFUE, którego akapit pierwszy przewiduje obowiązek podjęcia przez instytucje, których akt został uznany za nieważny wyrokiem sądu Unii, wszelkich środków zapewniających wykonanie tego wyroku.

Sąd zauważył, po pierwsze, że nakładając na instytucje obowiązek przyjęcia wszelkich środków zapewniających wykonanie wyroków sądu Unii, art. 266 akapit pierwszy TFUE przyznaje prawa jednostkom, które wygrały sprawę przed tym sądem. Po drugie, Sąd przypomniał, że odsetki za zwłokę stanowią niezbędny składnik obowiązku przywrócenia stanu pierwotnego, który spoczywa na instytucjach na mocy tego przepisu. W przypadku uchylenia i obniżenia grzywny nałożonej na przedsiębiorstwo za naruszenie reguł konkurencji, z przepisu tego wynika w konsekwencji obowiązek zwrotu przez Komisję kwoty grzywny nienależnie zapłaconej wraz z odsetkami za zwłokę.

Sąd wyjaśnił, iż ze względu na to, po pierwsze, że właściwe uregulowanie finansowe[404] przewiduje roszczenie restytucyjne przysługujące spółce, która zapłaciła tymczasowo grzywnę, której nieważność została później anulowana i obniżona, a po drugie, że uchylenie i obniżenie kwoty grzywny dokonane przez sąd Unii ma skutek wsteczny, wierzytelność spółki Deutsche Telekom istniała i była pewna, jeśli chodzi o jej maksymalną kwotę, w dniu tymczasowej zapłaty grzywny. Komisja była zatem zobowiązana na podstawie art. 266 akapit pierwszy TFUE do zapłaty odsetek za zwłokę od części kwoty grzywny uznanej przez Sąd za nienależną, za cały rozpatrywany okres. Obowiązek ten ma na celu ryczałtowe odszkodowanie za pozbawienie możliwości korzystania z wierzytelności związanej z obiektywnym opóźnieniem oraz zachęcenie Komisji do wykazania się szczególną uwagą przy wydawaniu decyzji powodującej zapłatę grzywny.

Sąd dodał, że wbrew temu, co twierdzi Komisja, obowiązek zapłaty odsetek za zwłokę nie jest sprzeczny z odstraszającą funkcją grzywien w sprawach z zakresu konkurencji, ponieważ ta odstraszająca funkcja musi zostać uwzględniona przez sąd Unii przy wykonywaniu przysługującego mu nieograniczonego prawa orzekania w celu zmniejszenia, z mocą wsteczną, kwoty grzywny. Ponadto odstraszającą funkcję grzywien należy pogodzić z zasadą skutecznej ochrony sądowej wyrażoną w art. 47 karty praw podstawowych, której przestrzeganie jest zapewnione w drodze kontroli zgodności z prawem przewidzianej w art. 263 TFUE, uzupełnionej nieograniczonym prawem orzekania o wysokości grzywny.

Sąd oddalił również pozostałe argumenty przedstawione przez Komisję.

---

404 Rozporządzenie delegowane (UE) nr 1268/2012 Komisji 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) i rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.U. 2012, L 298, s. 1).

Po pierwsze, nawet jeśli od kwoty grzywny zapłaconej przez skarżącą nie zostały uzyskane odsetki w czasie, gdy była ona w posiadaniu Komisji, to w następstwie wyroku Sądu z dnia 13 grudnia 2018 r. Komisja była zobowiązana do zwrotu skarżącej części kwoty grzywny uznanej za nienależną, wraz z odsetkami za zwłokę, przy czym art. 90 rozporządzenia delegowanego nr 1268/2012, który dotyczy odzyskania grzywien, nie stoi temu na przeszkodzie. Ponadto obowiązek zapłaty odsetek za zwłokę wynika bezpośrednio z art. 266 akapit pierwszy TFUE, a Komisja nie jest uprawniona do ustalania w drodze indywidualnej decyzji warunków, na jakich zapłaci odsetki za zwłokę w przypadku stwierdzenia nieważności decyzji nakładającej grzywnę i w przypadku obniżenia kwoty grzywny.

Po drugie, odsetki należne w niniejszym przypadku są odsetkami za zwłokę, a nie odsetkami wyrównawczymi. W istocie należność główną spółki Deutsche Telekom stanowiło roszczenie restytucyjne, związane z zapłatą grzywny dokonaną tymczasowo. Należność ta istniała i była pewna, jeśli chodzi o jej maksymalną kwotę, lub przynajmniej można ją było określić na podstawie obiektywnych ustalonych okoliczności w dniu owej zapłaty.

Biorąc pod uwagę okoliczność, że Komisja była zobowiązana zwrócić spółce Deutsche Telekom część grzywny uiszczoną nienależnie, wraz z odsetkami za zwłokę, i że nie dysponowała ona żadnym zakresem uznania w tym względzie, Sąd stwierdził, że odmowa wypłaty tych odsetek na rzecz spółki Deutsche Telekom stanowi istotne naruszenie art. 266 akapit pierwszy TFUE, które powoduje powstanie odpowiedzialności pozaumownej Unii. Uwzględniając istnienie bezpośredniego związku pomiędzy stwierdzonym naruszeniem i szkodą polegającą na utracie, w rozpatrywanym okresie, odsetek za zwłokę od części grzywny zapłaconej nienależnie, Sąd przyznał spółce Deutsche Telekom odszkodowanie w wysokości 1 750 522,38 EUR, obliczone przy zastosowaniu, przez analogię, stopy procentowej przewidzianej w art. 83 ust. 2 lit. b) rozporządzenia delegowanego nr 1268/2012, to znaczy stopy stosowanej przez EBC do jego głównych operacji refinansujących w styczniu 2015 r., czyli 0,05 %, powiększonej o trzy i pół punktu procentowego.

Wyrok z dnia 26 stycznia 2022 r., Intel Corporation/Komisja (T-286/09 RENV, EU:T:2022:19)

Konkurencja – Nadużycie pozycji dominującej – Rynek mikroprocesorów – Decyzja stwierdzająca naruszenie art. 102 TFUE i art. 54 porozumienia EOG – Rabaty lojalnościowe – Bezpodstawne ograniczenia – Kwalifikacja jako praktyki stanowiącej nadużycie – Analiza w świetle kryterium równie skutecznego konkurenta – Ogólna strategia – Jednolite i ciągłe naruszenie

Decyzją z dnia 13 maja 2009 r. [405] Komisja Europejska nałożyła na Intela, producenta mikroprocesorów, grzywnę w wysokości 1,06 mld EUR z tytułu nadużycia pozycji dominującej na światowym rynku procesorów[406] x86[407] w okresie od października 2002 r. do grudnia 2007 r. poprzez wdrożenie strategii mającej na celu wykluczenie z rynku jego konkurentów.

---

405 Decyzja Komisji C(2009) 3726 wersja ostateczna z dnia 13 maja 2009 r. dotycząca postępowania na podstawie art. [102 TFUE] i art. 54 porozumienia EOG (sprawa COMP/C-3/37.990 – Intel).

406 Procesor jest podstawowym komponentem każdego komputera zarówno pod względem ogólnej wydajności systemu, jak i całkowitego kosztu urządzenia.

407 Mikroprocesory stosowane w komputerach można podzielić na dwie kategorie, mianowicie na procesory x86 i procesory oparte na innej architekturze. Architektura x86 jest standardem opracowanym przez Intela, który umożliwia działanie systemów operacyjnych Windows i Linux.

Zdaniem Komisji owo nadużycie obejmowało dwa rodzaje zachowań handlowych stosowanych przez Intela wobec jego partnerów handlowych, mianowicie bezpodstawne ograniczenia oraz rabaty warunkowe. Co się tyczy w szczególności tych ostatnich, Intel przyznawał rabaty czterem strategicznym producentom sprzętu informatycznego [Dell, Lenovo, Hewlett-Packard (HP) i NEC], pod warunkiem że będą oni kupować u niego całość lub prawie całość potrzebnych im procesorów x86. Podobnie, Intel dokonywał wypłat na rzecz europejskiego dystrybutora urządzeń elektronicznych (Media-Saturn-Holding), pod warunkiem że ten ostatni będzie sprzedawał wyłącznie komputery wyposażone w procesory x86 produkcji Intela. Owe rabaty i wypłaty (zwane dalej „spornymi rabatami") zapewniały lojalność czterech producentów sprzętu informatycznego oraz Media-Saturn i tym samym istotnie zmniejszały zdolność konkurentów Intela do konkurowania w oparciu o zalety produkowanych przez nich procesorów x86. Antykonkurencyjne zachowanie Intela przyczyniło się zatem do ograniczenia wyboru przysługującego konsumentom oraz do zmniejszenia motywacji do innowacji.

Wyrokiem z dnia 12 czerwca 2014 r. Sąd oddalił w całości skargę wniesioną przez Intela na tę decyzję[408]. Wyrokiem z dnia 6 września 2017 r., wydanym na skutek odwołania Intela, Trybunał uchylił ten wyrok i przekazał sprawę Sądowi do ponownego rozpoznania[409].

Na poparcie żądania uchylenia wyroku początkowego Intel podniósł w szczególności, że Sąd naruszył prawo, ponieważ nie zbadał spornych rabatów w świetle wszystkich okoliczności sprawy. W tym względzie Trybunał stwierdził, że Sąd, podobnie jak Komisja, oparł się na założeniu, iż rabaty lojalnościowe przyznawane przez przedsiębiorstwo zajmujące pozycję dominującą z samej swojej natury mają zdolność do ograniczenia konkurencji, wobec czego nie było konieczne dokonanie analizy wszystkich okoliczności sprawy, a w szczególności przeprowadzenie testu AEC (znanego w języku angielskim jako „as efficient competitor test")[410]. Komisja przeprowadziła jednak w swej decyzji dogłębne badanie owych okoliczności, które skłoniło ją do wniosku, iż równie skuteczny konkurent musiałby stosować ceny, które byłyby nierealne, w związku z czym praktyka polegająca na stosowaniu spornych rabatów mogła skutkować wykluczeniem takiego konkurenta. Trybunał stwierdził na tej podstawie, że test AEC miał realne znaczenie przy dokonywaniu przez Komisję oceny zdolności rozpatrywanych praktyk do wywołania skutku w postaci wykluczenia konkurentów, wobec czego Sąd był zobowiązany zbadać wszystkie argumenty Intela sformułowane w przedmiocie tego testu i jego zastosowania przez Komisję. Zważywszy, że Sąd nie dokonał takiego badania, Trybunał uchylił wyrok początkowy i przekazał sprawę Sądowi do ponownego rozpoznania celem zbadania w świetle argumentów przedstawionych przez Intela zdolności spornych rabatów do ograniczenia konkurencji.

W wyroku z dnia 26 stycznia 2022 r. Sąd, orzekając w następstwie przekazania mu sprawy do ponownego rozpoznania, stwierdził częściową nieważność zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim Komisja uznała w niej sporne rabaty za nadużycie w rozumieniu art. 102 TFUE i nałożyła na Intela grzywnę w odniesieniu do wszystkich jego zachowań uznanych za stanowiące nadużycie.

Ocena Sądu

---

408 Wyrok z dnia 12 czerwca 2014 r., ***Intel/Komisja*** (T-286/09, EU:T:2014:547, zwany dalej „początkowym wyrokiem").

409 Wyrok z dnia 6 września 2017 r., ***Intel/Komisja*** (C-413/14 P, EU:C:2017:632, zwany dalej „wyrokiem wydanym w postępowaniu odwoławczym").

410 Przeprowadzona w ten sposób analiza ekonomiczna dotyczyła w niniejszym przypadku zdolności spornych rabatów do wykluczenia z rynku konkurenta, który byłby równie skuteczny jak Intel, chociaż nie miałby pozycji dominującej. Konkretnie rzecz biorąc, analiza miała na celu określenie ceny, za jaką konkurent równie skuteczny jak Intel i ponoszący te same koszty co Intel musiałby sprzedawać swoje procesory, żeby zrekompensować danemu producentowi sprzętu informatycznego lub dystrybutorowi urządzeń elektronicznych utratę omawianych rabatów, aby ustalić, czy ów konkurent może nadal w tym przypadku pokrywać swoje koszty.

Sąd sprecyzował na wstępie zakres sporu po przekazaniu mu sprawy do ponownego rozpoznania. W tym względzie Sąd zauważył, że uchylenie wyroku początkowego było uzasadnione tylko jednym błędem, mianowicie błędem dotyczącym nieuwzględnienia w wyroku początkowym argumentów podniesionych przez Intela w celu podważenia przedstawionej przez Komisję analizy AEC. W tych okolicznościach Sąd uznał, że w ramach prowadzonego przez siebie badania może powtórzyć jako własne wszystkie ustalenia, które nie są obarczone stwierdzonym przez Trybunał błędem. Z jednej strony chodzi tu o zawarte w wyroku początkowym ustalenia dotyczące bezpodstawnych ograniczeń oraz ich bezprawnego w świetle art. 102 TFUE charakteru. Sąd uznał bowiem, że Trybunał nie zakwestionował, nawet co do zasady, dokonanego w zaskarżonej decyzji rozróżnienia między praktykami stanowiącymi takie ograniczenia a innymi zachowaniami Intela, do których wyłącznie odnosi się przedmiotowa analiza AEC. Z drugiej strony Sąd powtórzył jako własne rozważania zawarte w wyroku początkowym, zgodnie z którymi Komisja wykazała w zaskarżonej decyzji istnienie spornych rabatów.

Wyjaśniwszy powyższe, w pierwszej kolejności Sąd rozpoczął badanie żądania stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji od przedstawienia określonej przez Trybunał metody oceny zdolności systemu rabatowego do ograniczenia konkurencji. W tym celu przypomniał on, że chociaż system rabatów za wyłączność wprowadzony przez przedsiębiorstwo zajmujące pozycję dominującą na rynku może zostać uznany za ograniczenie konkurencji, ponieważ z uwagi na jego charakter domniemywa się, że wywołuje skutki ograniczające konkurencję, to jednak chodzi w tym względzie o zwykłe domniemanie, które nie zwalnia Komisji w każdym razie z obowiązku zbadania antykonkurencyjnych skutków. Tak więc w przypadku gdy przedsiębiorstwo zajmujące pozycję dominującą twierdzi w toku postępowania administracyjnego, prezentując dowody na poparcie tego twierdzenia, że jego zachowanie nie miało zdolności do ograniczenia konkurencji, a w szczególności do wywołania zarzucanych mu skutków w postaci wykluczenia, Komisja powinna zbadać zdolność wykluczającą systemu rabatowego. W ramach takiej analizy Komisja powinna nie tylko zbadać z jednej strony wagę pozycji dominującej przedsiębiorstwa na rynku właściwym i z drugiej strony stopień pokrycia rynku kwestionowaną praktyką, jak również warunki i zasady przyznawania rozpatrywanych rabatów, okres ważności tych rabatów oraz ich wysokość, lecz także dokonać oceny istnienia ewentualnej strategii mającej na celu wykluczenie z rynku przynajmniej równie skutecznych konkurentów. Ponadto jeśli Komisja przeprowadziła test AEC, jest on jednym z elementów, które powinna ona uwzględnić przy ocenie zdolności systemu rabatowego do ograniczenia konkurencji.

W drugiej kolejności Sąd sprawdził przede wszystkim, czy dokonana przez Komisję ocena zdolności spornych rabatów do ograniczenia konkurencji opiera się na określonej w ten sposób metodzie. W tym względzie wskazał on od razu, że Komisja naruszyła prawo w zaskarżonej decyzji, gdy uznała, że test AEC – który pomimo wszystko przeprowadziła – nie był konieczny, by umożliwić jej wykazanie, iż sporne rabaty Intela miały charakter nadużycia. Sąd uznał jednak, że nie może ograniczyć się do tego stwierdzenia. Zważywszy, że wyrok wydany w postępowaniu odwoławczym wskazuje, iż test AEC miał realne znaczenie przy dokonywaniu przez Komisję oceny zdolności rozpatrywanej praktyki rabatowej do wywołania skutku w postaci wykluczenia, Sąd był zobowiązany do zbadania argumentów Intela sformułowanych w odniesieniu do rzeczonego testu.

W trzeciej kolejności zważywszy, że analiza zdolności spornych rabatów do ograniczenia konkurencji wpisuje się w ramy wykazania istnienia naruszenia prawa konkurencji, w niniejszym przypadku nadużycia pozycji dominującej, Sąd przypomniał zasady dotyczące rozkładu ciężaru dowodu i wymaganego standardu dowodowego. Otóż zasada domniemania niewinności, która ma zastosowanie również w tej dziedzinie, wymaga od Komisji wykazania istnienia takiego naruszenia, w razie potrzeby za pomocą łańcucha precyzyjnych i zgodnych poszlak, tak aby nie pozostawić w tym względzie żadnych wątpliwości. W sytuacji gdy Komisja twierdzi, że ustalone okoliczności faktyczne można wyjaśnić jedynie antykonkurencyjnym zachowaniem, istnienie danego naruszenia należy uznać za niewystarczająco udowodnione, jeżeli zainteresowane przedsiębiorstwa są w stanie przedstawić inne przekonywające wyjaśnienie tych faktów. Jeśli natomiast Komisja opiera się na dowodach, które co do zasady są wystarczające do wykazania istnienia naruszenia, wówczas to zainteresowane przedsiębiorstwa powinny wykazać, że ich wartość dowodowa jest niewystarczająca.

W czwartej kolejności Sąd zbadał argumenty dotyczące błędów, które Komisja miała popełnić w swojej analizie AEC, właśnie w świetle tych zasad. W tym względzie orzekł on, że Komisja nie wykazała w sposób wystarczający pod względem prawnym zdolności każdego ze spornych rabatów do wywołania skutku w postaci wykluczenia, biorąc pod uwagę argumenty podniesione przez Intela w odniesieniu do dokonanej przez Komisję oceny odpowiednich kryteriów analizy.

Po pierwsze bowiem, jeżeli chodzi o zastosowanie testu AEC wobec Della, Sąd uznał, że w okolicznościach rozpatrywanej sprawy Komisja mogła faktycznie oprzeć się w uzasadniony sposób przy ocenie „podważalnego udziału”[411] na danych znanych podmiotom gospodarczym innym niż przedsiębiorstwo dominujące. Po zbadaniu przedstawionych w tym zakresie przez Intela dowodów Sąd stwierdził jednak, że owe dowody mogą wzbudzić w sądzie wątpliwości co do wyniku tej oceny, w związku z czym orzekł, że dowody uwzględnione przez Komisję w celu stwierdzenia, iż przyznane Dellowi rabaty miały zdolność do wywołania skutku w postaci wykluczenia w całym rozpatrywanym okresie, są niewystarczające. Po drugie, Sąd uznał, że to samo odnosi się do analizy rabatu przyznanego HP w szczególności dlatego, że przyjętego skutku w postaci wykluczenia nie wykazano w odniesieniu do całego okresu naruszenia. Po trzecie, co się tyczy rabatów przyznanych pod różnymi warunkami spółkom należącym do grupy NEC, Sąd stwierdził w analizie Komisji dwa błędy, z których jeden dotyczy wartości rabatów warunkowych, a drugi odnosi się do niewystarczająco uzasadnionej ekstrapolacji wyników uzyskanych w odniesieniu do jednego kwartału na cały okres naruszenia. Po czwarte, Sąd stwierdził także brak wystarczających dowodów, co się tyczy zdolności przyznanych Lenovo rabatów do wywołania skutku w postaci wykluczenia, ze względu na popełnione przez Komisję błędy w liczbowej ocenie rozpatrywanych korzyści w naturze. Po piąte, Sąd doszedł do podobnego wniosku w odniesieniu do analizy AEC dotyczącej Media-Saturn, uznając w szczególności, że Komisja w ogóle nie podała powodów, które w kontekście analizy wypłat przyznanych temu dystrybutorowi skłoniły ją do ekstrapolacji wyników – uzyskanych w ramach analizy rabatów przyznanych na rzecz NEC – dotyczących jednego kwartału na cały okres naruszenia.

W piątej kolejności Sąd zbadał na koniec, czy zaskarżona decyzja uwzględnia należycie wszystkie kryteria pozwalające wykazać zdolność praktyk cenowych do wywołania skutku w postaci wykluczenia, zgodnie z orzecznictwem Trybunału. W tym względzie stwierdził on jednak, że Komisja nie zbadała należycie kryterium dotyczącego stopnia pokrycia rynku kwestionowaną praktyką ani nie przeprowadziła prawidłowej analizy okresu ważności rabatów.

W konsekwencji z całości powyższych rozważań wynika, że przeprowadzona przez Komisję analiza jest niekompletna i nie pozwala w żadnym razie wykazać w sposób wystarczający pod względem prawnym, iż sporne rabaty były w stanie lub mogły wywołać antykonkurencyjne skutki, wobec czego Sąd stwierdził nieważność decyzji w zakresie, w jakim Komisja uznaje w niej, że owe praktyki stanowią nadużycie w rozumieniu art. 102 TFUE.

Wreszcie, jeśli chodzi o wpływ stwierdzenia takiej częściowej nieważności zaskarżonej decyzji na wysokość nałożonej przez Komisję na Intela grzywny, Sąd uznał, że nie jest w stanie określić kwoty grzywny dotyczącej wyłącznie bezpodstawnych ograniczeń. W konsekwencji Sąd stwierdził nieważność całego artykułu zaskarżonej decyzji, w którym Komisja nakłada na Intela grzywnę w wysokości 1,06 mld EUR z tytułu stwierdzonego naruszenia.

---

411 Wyrażenie to oznacza w niniejszym przypadku udział rynkowy, w odniesieniu do którego klienci Intela byli skłonni i zdolni do przeniesienia swoich zamówień na innego dostawcę i który z konieczności był ograniczony, zważywszy w szczególności na charakter produktu Intela, wizerunek jego marki i jego profil.

Wyrok z dnia 15 czerwca 2022 r., Qualcomm/Komisja (Qualcomm – wypłaty z tytułu wyłączności) (T-235/18, EU:T:2022:358)

Konkurencja – Nadużycie pozycji dominującej – Rynek chipsetów LTE – Decyzja stwierdzająca naruszenie art. 102 TFUE i art. 54 porozumienia EOG – Wypłaty z tytułu wyłączności – Prawo do obrony – Artykuł 19 i art. 27 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1/2003 – Skutki w postaci wykluczenia

Skarżąca, Qualcomm Inc., jest amerykańskim przedsiębiorstwem, które opracowuje i dostarcza chipsety pasma podstawowego (zwane dalej „chipsetami") do wyposażania smartfonów i tabletów, dzięki którym urządzenia te mogą się łączyć się z sieciami komórkowymi[412], w zależności od ich standardu. Chipsety są sprzedawane producentom oryginalnego sprzętu, takim jak Apple Inc., którzy umieszczają je w swoich urządzeniach.

Decyzją z dnia 24 stycznia 2018 r.[413] Komisja Europejska nałożyła na skarżącą grzywnę na kwotę prawie miliona EUR za nadużywanie pozycji dominującej zajmowanej przez nią na światowym rynku chipsetów kompatybilnych ze standardem LTE w okresie od lutego 2011 r. do września 2016 r.

Zdaniem Komisji to nadużycie charakteryzowało się przyznawaniem, zgodnie z umowami zawartymi między skarżącą a Apple, wypłat zachęcających. Te umowy przewidywały, że skarżąca będzie przyznawać Apple płatności zachęcające pod warunkiem, iż spółka ta będzie pokrywać u niej całość swojego zapotrzebowania na chipsety LTE. W tych okolicznościach Komisja stwierdziła, że te wypłaty, uznane przez nią za wypłaty z tytułu wyłączności, mogły wywołać skutki antykonkurencyjne ze względu na to, że zmniejszały motywację Apple do zwracania się do konkurencyjnych dostawców chipsetów LTE, o czym miały świadczyć wewnętrzne dokumenty i wyjaśnienia przedstawione przez Apple.

W swym wyroku Sąd stwierdził nieważność całości zaskarżonej decyzji opierając się, z jednej strony, na stwierdzeniu szeregu nieprawidłowości proceduralnych, które miały wpływ na prawo skarżącej do obrony i, z drugiej strony, na analizie antykonkurencyjnych skutków rozpatrywanych wypłat, którą to analizę Sąd uznał za niekompletną i niewłaściwą do tego, aby potwierdzić to, iż te wypłaty mogą wywoływać takie skutki. Przy tej okazji przedstawił on wyjaśnienia dotyczące obowiązków ciążących na Komisji w związku, po pierwsze, z założeniem akt postępowania administracyjnego w celu umożliwienia wszystkim przedsiębiorstwom, których działalność została zakwestionowana, skutecznego powołania się na ich prawo do obrony oraz, po drugie, z analizą zdolności do wykluczenia [z rynku] konkurentów, którzy są co najmniej równie skuteczni.

Ocena Sądu

Na wstępie Sąd wydał rozstrzygnięcie w przedmiocie dopuszczalności pewnych dodatkowych dowodów przedstawionych przez skarżącą po zamknięciu pisemnego etapu postępowania sądowego. Dowody te składają się w istocie z dwóch zbiorów dokumentów pochodzących z dwóch przeprowadzonych w Stanach Zjednoczonych postępowań sądowych. Przypomniawszy, że takie opóźnienie w złożeniu wniosków dowodowych jest dopuszczalne jednie wówczas, gdy jest to uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami, takimi jak brak możliwości wcześniejszego przedstawienia tych dowodów, Sąd w niniejszym przypadku przyjął że, w przeciwieństwie do tego, co twierdzi Komisja, biorąc pod uwagę w szczególności okoliczności, w których skarżąca uzyskała te dowody, nie

---

412 Chipsety te są wykorzystywane zarówno do usług głosowych, jak i transmisji danych. Składają się one z wielu elementów. Jedną z ich cech charakterystycznych jest kompatybilność z jednym lub kilkoma standardami łączności komórkowej, takimi jak GSM, UMTS lub LTE.

413 Decyzja Komisji C(2018) 240 final z dnia 24 stycznia 2018 r. dotycząca postępowania przewidzianego w art. 102 TFUE i art. 54 porozumienia EOG [sprawa AT.40220 – Qualcomm (Wypłaty z tytułu wyłączności)].

dysponowała ona tymi dowodami w momencie składania swych pism procesowych. Sąd rozstrzygnął więc, że przedstawione w ten sposób dowody dodatkowe należy dopuścić.

W zakresie dotyczącym istoty sprawy Sąd przeanalizował w pierwszej kolejności zarzut dotyczący oczywistych uchybień proceduralnych, decydując się na rozpoczęcie swej analizy od zarzutów opartych na naruszeniu prawa do obrony w związku z założeniem akt sprawy, przechodząc następnie do różnic pomiędzy pismem w sprawie przedstawienia zarzutów a zaskarżoną decyzją.

Jeśli chodzi o, po pierwsze, założenie akt sprawy, Sąd na wstępie przypomniał spoczywający na Komisji, zgodnie z art. 19 rozporządzenia nr 1/2003 obowiązek zarejestrowania w wybranej przez nią formie treści każdego przeprowadzanego przez nią przesłuchania, a to w celu zebrania informacji odnoszących się do przedmiotu dochodzenia.

W niniejszym przypadku Sąd wskazał, że informacje podane skarżącej, na jej wniosek, przez Komisję, po otrzymaniu przez nią zaskarżonej decyzji świadczą o tym, że doszło do telekonferencji i spotkań z osobami trzecimi występującymi jako konkurenci lub też klienci skarżącej. W tym względzie Sąd stanął na stanowisku, że przesłanki dotyczące przedmiotu tych telekonferencji i spotkań pozwalają na uznanie ich za przesłuchania podlegające jako takie ww. obowiązkowi zarejestrowania. Biorąc zaś pod uwagę dowody włączone do akt sprawy Sąd stwierdził, że przekazane przez Komisję notatki nie dostarczają żadnych wskazówek co do treści rozmów, które odbyły się w trakcie tych przesłuchań, a w szczególności co do charakteru informacji udzielonych odnośnie do poruszanych tematów. Sąd przyjął więc, że Komisja dopuściła się pierwszego z zarzucanych jej uchybień jej obowiązków, polegającemu na zarejestrowaniu rozpatrywanych przesłuchań i zawarcia tych zapisów w aktach sprawy.

Po drugie, zdaniem Sądu, to samo odnosi się do wymiany zdań z osobą trzecią, o której istnieniu dowiedziano się jeszcze później, w trakcie postępowania sądowego. Sąd najpierw zauważył, że nie ma wątpliwości co do tego, iż Komisja nie udokumentowała tej wymiany, a następnie oparł się na dowodach włączonych do akt sprawy, a także na szczegółowej analizie ich kontekstu proceduralnego, aby dojść do wniosku, że dotyczyły one, przynajmniej częściowo, informacji dotyczących przedmiotu spornego dochodzenia i, co za tym idzie, stanowiły one przesłuchania objęte wymogiem zarejestrowania.

Po trzecie, Sąd przyjął też, że Komisja dopuściła się uchybienia w związku z założeniem akt postępowania administracyjnego. W tym względzie Sąd wskazuje, że dowody przedstawione przed nim przez Komisję świadczą o tym, że do spotkania z będącą informatorem osobą trzecią doszło jeszcze przed wszczęciem dochodzenia przez tę instytucję; świadczą o też o tym sformułowane przy tej okazji zarzuty obciążające. Po wskazaniu zaś, że Komisja w żaden sposób nie udokumentowała tego spotkania, Sąd uznał, iż takie pominięcie stanowi uchybienie proceduralne. Jeśli nawet bowiem ww. obowiązek zarejestrowania nie ma zastosowania, tak jak w niniejszym przypadku, w przypadku przesłuchań poprzedzających pierwszy etap dochodzenia, niemniej jednak Komisja pozostaje w szerszym zakresie zobowiązana do umożliwienia pozwanym przedsiębiorstwom skutecznego uzyskania dostępu do zawartych w jego aktach sprawy dowodów obciążających. W szczególności wynika z tego, że to do tej instytucji należy udokumentowanie, za pomocą włączonego do akt sprawy pisma, wszystkich spotkań z będącymi informatorami osobami trzecimi, które umożliwiły jej zebranie złożonych ustnie dowodów obciążających, które zamierza ona wykorzystać, czego Komisja w niniejszym przypadku nie uczyniła.

Jeśli chodzi o konsekwencje, jakie należy wyciągnąć z ustalonych w ten sposób nieprawidłowości proceduralnych, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że można przyjąć, iż w przypadku takich nieprawidłowości do naruszenia prawa do obrony doszło tylko wówczas, gdy skarżące przedsiębiorstwo wykaże, że w braku tych nieprawidłowości mogłoby ono lepiej zorganizować swoją obronę. W niniejszym przypadku Sąd zauważył, że dowody przedstawione przez skarżącą świadczą o tym, iż te spotkania i te telekonferencje mogły dostarczyć informacji istotnych dla dalszego przebiegu postępowania, które mogły mieć znaczenie dla skarżącej, umożliwiając jej lepsze

zorganizowanie jej obrony, biorąc pod uwagę, w szczególności, charakter, w jakim występowały te osoby trzecie.

Jeśli chodzi o, z drugiej strony, różnice pomiędzy pismem w sprawie przedstawienia zarzutów a zaskarżoną decyzją, Sąd przede wszystkim zauważa, że Komisja w zaskarżonej decyzji ograniczyła się do przyjęcia istnienia nadużycia jedynie na rynku chipsetów LTE, podczas gdy w piśmie w sprawie przedstawienia zarzutów uwzględniła ona istnienie nadużycia zarówno na tym rynku, jak i na rynku chipsetów UMTS. W odpowiedzi na pismo w sprawie przedstawienia zarzutów skarżąca usiłowała wykazać za pomocą analizy ekonomicznej, zwanej „analizą marży krytycznej”[414], że rozpatrywane wypłaty nie mogły wywoływać skutków w postaci wykluczenia na obu tych rynkach. W zaskarżonej decyzji Komisja odrzuciła zaś tę analizę. Niemniej jednak Sąd uznał, że, ze względu na to, iż zmiana zarzutów dotycząca zakresu nadużycia miała wpływ na znaczenie danych, na których opierała się skarżąca w swej analizie mając na celu zakwestionowanie tego, iż jej zachowanie mogło wywołać skutki w postaci wykluczenia [z rynku], Komisja powinna była umożliwić jej bycie wysłuchaną i, w odpowiednim przypadku, dostosowanie jej analizy celem uwzględnienia wycofania zarzutów związanych z chipsetami UMTS, których dostawa nie była już przedmiotem stawianych przez tę instytucję zarzutów. Tak więc, w braku skutecznego wysłuchania skarżącej w tym względzie, Sąd rozstrzygnął, że Komisja naruszyła przysługujące skarżącej prawo do obrony.

Podkreślając, że stwierdzone w ten sposób naruszenia prawa do obrony skarżącej wystarczają do uzasadnienia stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji, Sąd niemniej jednak uznał za właściwe, aby, po uwzględnieniu zarzutu opartego na naruszeniu prawa do obrony, kontynuować przeprowadzaną analizę.

Tak więc, w drugiej kolejności, Sąd przeanalizował zarzut dotyczący oczywistych naruszeń prawa i oczywistych błędów w ocenie celem zakwestionowania ustalenia, że rozpatrywane umowy miały zdolność do wywołania ewentualnych skutków antykonkurencyjnych.

W tym względzie Sąd przede wszystkim przypomina, że, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, w sytuacji, gdy dane przedsiębiorstwo kwestionuje, w oparciu o materiał dowodowy, to, iż zarzucane jej zachowanie może ograniczać konkurencję i, w szczególności, wywoływać skutków w postaci wykluczenia [z rynku], to do Komisji należy przeprowadzenie analizy tej zdolności do wykluczenia [z rynku] co najmniej tak samo skutecznych konkurentów, celem ustalenia, że zarzucane zachowanie ma charakter nadużycia.

Tytułem wstępu Sąd podniósł, że zarzucane skarżącej zachowanie występuje wyłącznie w ramach jej stosunków umownych z Apple w rozpatrywanym okresie. Sąd, po przeprowadzeniu szczegółowej analizy zaskarżonej decyzji i dostarczonych przez Komisję informacji zauważył, że, z jednej strony, instytucja ta uznała, iż wszystkie rozpatrywane wypłaty zmniejszyły motywację Apple do zwracania się do konkurentów skarżącej w celu zaopatrywania się w chipsety LTE dla wszystkich jej urządzeń, czyli iPhone’ów i iPadów, opierając się na analizie tego, czy wypłaty te były w stanie wywrzeć antykonkurencyjne skutki. Z drugiej strony Komisja uznała, że te wypłaty w rzeczywistości zmniejszyły motywację Apple do zwracania się do konkurentów skarżącej w celu zaopatrywania się w chipsety LTE w przypadku niektórych z jej urządzeń, a mianowicie niektórych iPadów, które Apple zamierzała wprowadzić na rynek w 2014 i 2015 r.; instytucja ta oparła się przy tym na analizie rzeczywistych skutków, jakie wywarły te wypłaty.

---

414 Tego rodzaju analiza miała na celu wykazanie, że hipotetyczny konkurent równie skuteczny jak skarżąca mógłby konkurować z nią w zakresie dostaw kompatybilnych z dwoma wspomnianymi standardami chipsetów dla Apple, ponieważ konkurent ten byłby w stanie zaoferować cenę, która pokrywałaby jego koszty, a jednocześnie byłby w stanie zrekompensować Apple utratę rozpatrywanych wypłat.

W tych właśnie ramach Sąd przeanalizował podnoszone przez skarżącą zarzuty odnoszące się do tych dwóch aspektów analizy przeprowadzonej przez Komisję.

W pierwszej kolejności, Sąd stwierdził, że, wyciągając wniosek, iż rozpatrywane wypłaty mogły ograniczać konkurencję w odniesieniu do całości zaopatrzenia Apple w chipsety LTE zarówno dla iPhone'ów, jak i iPadów, Komisja nie wzięła pod uwagę całokształtu istotnych okoliczności faktycznych tej sprawy. Instytucja ta uznała bowiem w tym względzie, że rozpatrywane wypłaty zmniejszyły motywację Apple do zwracania się do konkurentów skarżącej w celu zaopatrywania się w chipsety LTE, podczas gdy, jak wynika z zaskarżonej decyzji, Apple nie miała pod względem technicznym alternatywy dla chipsetów LTE skarżącej w odniesieniu do większości jej zapotrzebowania w rozpatrywanym okresie, a mianowicie tej odpowiadającej w istocie iPhone'om. Sąd przypomina zaś, że, ze względu na to, iż należy uwzględnić wszystkie istotne okoliczności towarzyszące zarzucanemu zachowaniu, analiza antykonkurencyjnej zdolności tego zachowania nie może być czysto hipotetyczna.

Z drugiej strony, Sąd stwierdził, że wniosek, zgodnie z którym te wypłaty w rzeczywistości zmniejszyły motywację Apple do zwracania się do konkurentów skarżącej w celu zaopatrywania się w chipsety LTE w przypadku niektórych modeli iPadów, które Apple zamierzała wprowadzić na rynek w 2014 i 2015 r. nie wystarcza do tego, aby dokonać ustalenia, że miały one antykonkurencyjny charakter. W tym względzie Sąd uznał, że przeprowadzenie tego rodzaju analizy nie może zaradzić temu, iż nieuwzględnione zostały wszystkie okoliczności faktyczne istotne w ramach mającego ogólny charakter wykazania przez Komisję tego, że rozpatrywane wypłaty mogą wywierać w rozpatrywanym okresie antykonkurencyjne skutki w odniesieniu do całokształtu zapotrzebowania Apple na chipsety LTE. W każdym razie Sąd podnosi, że ta analiza tych rzeczywistych skutków w odniesieniu do niektórych modeli iPadów, które Apple zamierzała wprowadzić na rynek w 2014 i 2015 r. jest, przede wszystkim, dotknięta brakiem spójności dowodów powołanych przez Komisję na poparcie swych wniosków; następnie, analiza ta została przeprowadzona bez uwzględnienia całokształtu mających w tym względzie znaczenie dowodów i, wreszcie, została przeprowadzona w oparciu o dowody, które były wystarczające do poparcia tych wniosków.

Stwierdzając następnie, że Komisja nie wykazała w wystarczającym stopniu tego, iż rozpatrywane wypłaty miały znamiona nadużycia, Sąd uwzględnił ten zarzut i stwierdził, również na tej podstawie, nieważność zaskarżonej decyzji.

Wyrok z dnia 14 września 2022 r., Google i Alphabet/Komisja (Google Android) (T-604/18, EU:T:2022:541)

Konkurencja – Nadużycie pozycji dominującej – Inteligentne urządzenia mobilne – Decyzja stwierdzająca naruszenie art. 102 TFUE i art. 54 porozumienia EOG – Pojęcia: platformy wielostronnej i rynku wielostronnego („ekosystem") – System operacyjny (Google Android) – Sklep z aplikacjami (Play Store) – Aplikacje służące do wyszukiwania i do przeglądania (Google Search i Chrome) – Porozumienia zawierane z producentami urządzeń i operatorami sieci mobilnych – Jednolite i ciągłe naruszenie – Pojęcia: całościowego planu i zachowań wdrażanych w ramach tego samego naruszenia (grupowanie produktów w pakiety, wypłaty z tytułu wyłączności i obowiązki zapobiegania fragmentacji) – Skutki w postaci wykluczenia – Prawo do obrony – Nieograniczone prawo orzekania

Spółka Google[415], będąca przedsiębiorstwem z sektora technologii informacyjnych i komunikacyjnych specjalizującym się w produktach i usługach związanych z Internetem, uzyskuje większość

[415] W niniejszym przypadku „Google" oznacza łącznie spółkę Google LLC (dawniej Google Inc.) i Alphabet Inc., której Google LLC jest spółką zależną.

przychodów ze swojego produktu flagowego: wyszukiwarki Google Search. Jej model handlowy opiera się na interakcji pomiędzy, z jednej strony, produktami i usługami związanymi z Internetem, oferowanymi najczęściej użytkownikom nieodpłatnie, a, z drugiej strony, internetowymi usługami reklamowymi z wykorzystaniem danych zebranych od użytkowników. Google oferuje ponadto system operacyjny Android, pod którym, zdaniem Komisji Europejskiej, funkcjonowało około 80 % inteligentnych urządzeń mobilnych używanych w Europie w lipcu 2018 r.

Do Komisji skierowano szereg skarg na niektóre praktyki handlowe spółki Google w dziedzinie internetu mobilnego, w efekcie czego instytucja ta wszczęła w dniu 15 kwietnia 2015 r. przeciwko Google postępowanie w przedmiocie systemu Android[416].

Decyzją z dnia 18 lipca 2018 r.[417] Komisja ukarała Google za nadużycie jej pozycji dominującej polegające na nakładaniu ograniczeń umownych na producentów urządzeń mobilnych i operatorów sieci mobilnych; w przypadku niektórych z nich praktyka ta była stosowana począwszy od 1 stycznia 2011 r. Ograniczenia te są trojakiego rodzaju:

– Po pierwsze, są to ograniczenia zawarte w „umowach dystrybucji", na mocy których spółka Google zobowiązywała producentów urządzeń mobilnych do preinstalowania aplikacji służących do wyszukiwania ogólnego (Google Search) i do przeglądania (Chrome), jako warunku uzyskania przez nich licencji na korzystanie ze sklepu z aplikacjami Google (Play Store).

– Po drugie, ograniczenia wprowadzone do „umów o zapobieganiu fragmentacji", na mocy których producenci urządzeń mobilnych pragnący uzyskać licencje konieczne do preinstalowania aplikacji Google Search i Play Store nie mogli sprzedawać urządzeń działających pod wersjami systemu operacyjnego Android, które nie zostały zatwierdzone przez spółkę Google.

– Po trzecie, ograniczenia wprowadzone do „porozumień o podziale przychodów", na mocy których spółka Google przyznawała producentom urządzeń mobilnych i operatorom sieci mobilnych odsetek przychodów z reklam pod warunkiem, że ci producenci lub operatorzy sieci mobilnych zgodzili się nie preinstalować konkurencyjnych ogólnych wyszukiwarek internetowych na jakichkolwiek urządzeniach należących do portfela określonego w drodze porozumienia.

Zdaniem Komisji, celem tych wszystkich ograniczeń była ochrona i wzmocnienie pozycji dominującej spółki Google w dziedzinie ogólnych wyszukiwarek internetowych, a tym samym przychodów uzyskiwanych przez to przedsiębiorstwo z ogłoszeń reklamowych związanych z tymi wyszukiwaniami. Wspólny cel spornych ograniczeń i ich współzależność skłoniły Komisję do zakwalifikowania ich jako jednolitego i ciągłego naruszenia art. 102 TFUE i art. 54 porozumienia EOG.

W konsekwencji Komisja nałożyła na Google grzywnę na kwotę niemal 4 343 000 000 EUR, czyli największą grzywnę, jaką kiedykolwiek nałożył w Europie organ ochrony konkurencji.

Sąd oddalił wniesioną przez Google skargę w jej istocie, ograniczając się do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji jedynie w zakresie, w jakim Komisja stwierdziła w niej, że ww. porozumienia o podziale przychodów według portfela stanowią nadużycie jako takie. Uwzględniając szczególne

---

416 Już w czerwcu 2017 r. Komisja nałożyła na Google grzywnę na kwotę 2,42 mld EUR za nadużycie pozycji dominującej na rynku przeglądarek ze względu na przysporzenie bezprawnej przewagi konkurencyjnej swej własnej porównywarce cenowej. Decyzja ta została co do istoty potwierdzona przez Sąd wyrokiem z dnia 10 listopada 2021 r., ***Google i Alphabet/Komisja (Google Shopping)***(T-612/17, EU:T:2021:763). Wniesione przez Google od tego wyroku odwołanie jest zawisłe przed Trybunałem (C-48/22 P).

417 Decyzja Komisji C(2018) 4761 final z dnia 18 lipca 2018 r. dotyczącej postępowania na podstawie art. 102 TFUE i art. 54 porozumienia EOG [sprawa AT.40099 – Google Android].

okoliczności sprawy Sąd, w ramach wykonywania nieograniczonego prawa orzekania, uznał za właściwe ustalenie kwoty grzywny nałożonej na Google na 4,125 000 000 EUR.

Ocena Sądu

W pierwszej kolejności Sąd przeanalizował zarzut oparty na tym, że Komisja miała popełnić szeregu błędów w ocenie przy definiowaniu rynków właściwych i przy późniejszej ocenie pozycji dominującej zajmowanej przez Google na niektórych z tych rynków. W tych ramach Sąd podkreślił, że jego zadaniem jest zatem sprawdzenie, przy uwzględnieniu argumentów stron i rozumowania przedstawionego w zaskarżonej decyzji, czy korzystanie przez spółkę Google z jej siły na rynkach właściwych pozwalało jej na działanie w znacznym stopniu niezależnie od różnych czynników mogących wywierać presję na jej zachowanie.

W niniejszym przypadku Sąd zauważył, że Komisja najpierw określiła cztery rodzaje rynków właściwych, a mianowicie: po pierwsze, rynek światowy (z wyłączeniem Chin) licencjonowanych systemów operacyjnych; po drugie, rynek światowy (z wyłączeniem Chin) sklepów; po drugie, rynek światowy (z wyłączeniem Chin) sklepów z aplikacjami dla systemu Android; po trzecie, poszczególne rynki krajowe, w obrębie Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) ogólnych wyszukiwarek internetowych; a po czwarte, rynek światowy przeglądarek internetowych przeznaczonych do użytku mobilnego niespecyficznych dla danego systemu operacyjnego. Następnie Komisja doszła do wniosku, że Google zajmuje pozycję dominującą na trzech pierwszych z tych rynków. Sąd zauważył jednak, że Komisja słusznie powołała się w swej prezentacji rynków właściwych na ich komplementarność, przedstawiając je jako wzajemnie ze sobą powiązane, w szczególności ze względu na realizację przez Google ogólnej strategii promowania swej przeglądarki włączając ją do pewnego „ekosystemu".

Wezwany w szczególności do wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie tego, jaki jest zasięg rynku systemów operacyjnych dla inteligentnych urządzeń mobilnych oferowanych na podstawie licencji i sformułowania następnie oceny w przedmiocie pozycji zajmowanej na nim przez Google, Sąd w pierwszej kolejności stwierdził, że Komisja nie dała podstaw dla zastrzeżeń podniesionych przez Google uznając, iż systemy operacyjne używane wyłącznie przez twórców aplikacji zintegrowanych poziomo, takich jak iOS spółki Apple czy też Blackberry, zwanych nielicencjonowanymi, nie należą do tego samego rynku, gdyż producenci urządzeń mobilnych będący osobami trzecimi nie mogą uzyskać na nie licencji. Komisja nie dopuściła się też błędu uznając również, że pozycja dominująca Google na tym rynku nie była podważana przez pośrednią presję konkurencyjną wywieraną na nią na tym samym rynku przez nielicencjonowany system operacyjny oferowany przez spółkę Apple. Komisja słusznie więc doszła do wniosku, że otwarty charakter licencji na korzystanie z kodu źródłowego Android nie stanowił presji konkurencyjnej wystarczającej do tego, aby zrównoważyć pozycję dominującą zajmowaną na tym rynku.

W drugiej kolejności Sąd przeanalizował różnego rodzaju zarzuty oparte na błędnej ocenie tego, czy sporne ograniczenia miały charakter nadużycia.

Po pierwsze, jeśli chodzi o nałożone na producentów urządzeń mobilnych warunki dotyczące preinstalowania[418], Komisja doszła do wniosku, że mają one charakter nadużycia wprowadzając, z jednej strony rozróżnienie pomiędzy pakietem aplikacji Google Search i Play Store a pakietem przeglądarki Chrome i ww. aplikacji oraz stwierdzając, z drugiej strony, że te pakiety ograniczały konkurencję w okresie trwania naruszenia, a Google nie mogła przedstawić żadnego ich obiektywnego uzasadnienia.

---

418 Biorąc pod uwagę podobieństwa między sprawami, Sąd powołał się w tym względzie na wyrok z dnia 17 września 2007 r., ***Microsoft/Komisja*** (T-201/04, EU:T:2007:289), przytoczony przez Komisję w zaskarżonej decyzji.

W tym względzie Sąd wskazał, że, w celu wykazania istnienia znacznej przewagi konkurencyjnej, która miała wynikać ze spornych warunków preinstalacji, Komisja uznała, iż taka preinstalacja może powodować „efekt status quo" związany z tym, że użytkownicy mają tendencję do używania tych przeglądarek i wyszukiwarek, którymi już dysponują, dzięki czemu preinstalacja ta pozwala na znaczne i trwałe zwiększenie skali korzystania z danej usługi, a konkurenci Google nie mogą zrównoważyć tej przewagi konkurencyjnej. Zdaniem Sądu analiza przedstawiona przez Komisję w tym względzie nie daje podstaw dla żadnego z przedstawionych przez Google zastrzeżeń.

W odniesieniu następnie do zastrzeżeń dotyczących wniosku, zgodnie z którym kondycja konkurentów Google nie pozwalała im zrównoważyć przewagi konkurencyjnej czerpanej przez tę spółkę z rozpatrywanych warunków preinstalacji, Sąd zauważył, że nawet jeśli warunki te nie zabraniały preinstalowania konkurencyjnych aplikacji, to niemniej jednak taki zakaz został przewidziany, w odniesieniu do objętych nim urządzeń, w porozumieniach o podziale przychodów według portfela czy też zastępujących je porozumieniach o podziale przychodów według portfela urządzeń – co oznacza ponad 50 % sprzedanych w latach 2011–2016 w EOG urządzeń Google Android, co Komisja mogła uwzględnić jako skumulowane skutki. Ponadto Komisja mogła również zasadnie oprzeć się na rzeczywiście zachodzącej sytuacji, aby dojść do wniosku, iż w tym względzie w praktyce z rzadka tylko dochodziło do preinstalacji konkurencyjnych aplikacji, ich pobierania i uzyskiwania dostępu do konkurencyjnych wyszukiwarek za pośrednictwem przeglądarek. Wreszcie, uznając również za bezskuteczną krytykę wyrażaną przez Google w odniesieniu do rozważań, na podstawie których Komisja doszła do wniosku, że brak jest jakiegokolwiek obiektywnego uzasadnienia dla rozpatrywanych pakietów, Sąd oddalił zarzut oparty na błędnej ocenie tego, że warunki preinstalacji w swym całokształcie miały charakter nadużycia.

Po drugie, jeśli chodzi o ocenę przewidzianego w porozumieniach o podziale przychodów według portfela warunku preinstalacji na zasadzie wyłączności, Sąd przede wszystkim przyjął, że zasadnym było uznanie przez Komisję spornych porozumień za mające znamiona porozumień w sprawie wyłączności, a to ze względu na to, iż wypłata przewidzianych w nich płatności była uzależniona od tego, że nie doszło do preinstalacji konkurencyjnych ogólnych wyszukiwarek na portfelu urządzeń, których dotyczyły te porozumienia.

Tak więc, biorąc pod uwagę okoliczność, że Komisja, aby dojść do wniosku, iż porozumienia te mają charakter nadużycia, uznała, że mogły one zachęcać będących ich stroną producentów urządzeń mobilnych i operatorów sieci mobilnych do tego, aby nie preinstalować takich konkurencyjnych usług, zgodnie z orzecznictwem mającym zastosowanie do tego typu usług[419], instytucja ta powinna była przeprowadzić analizę ich zdolności do ograniczenia konkurencji niecenowej przy uwzględnieniu całokształtu mających znaczenie okoliczności, do których należą stopień pokrycia rynku przez kwestionowaną praktykę oraz jej swoistej zdolności do wykluczenia co najmniej równie efektywnych konkurentów.

Przedstawiona przez Komisję w tym względzie analiza została w istocie oparta na dwóch elementach, a mianowicie, z jednej strony, analizie stopnia pokrycia właściwych rynków przez kwestionowaną praktykę i, po drugie, wynikach przeprowadzonego przez nią tak zwanego testu równie efektywnego konkurenta [420]. Ponieważ zaś Komisja odnośnie do tego pierwszego elementu przyjęła, że rozpatrywane porozumienia obejmują „istotną część" rynków krajowych ogólnych wyszukiwarek internetowych, niezależnie od rodzaju wykorzystywanego urządzenia, Sąd uznał, że stwierdzenie to nie zostało poparte na gruncie dowodów przedstawionych przez Komisję w zaskarżonej decyzji.

---

419 Zobacz wyrok z dnia 6 września 2017 r., ***Intel/Komisja*** (C-413/14 P, EU:C:2017:632).

420 Zwany dalej, zgodnie z jego nazwą w języku angielskim, „testem AEC" (As Efficient Competitor Test).

Ponadto, podobnie niewystarczający jest charakter jednego z założeń testu AEC, a mianowicie części wyszukiwań ogólnych, którą mógłby zdobyć konkurent hipotetycznie co najmniej równie efektywny, gdyby jego aplikacja była preinstalowana obok Google Search. Sąd stwierdził również szereg błędów w rozumowaniu dotyczącym oceny istotnych zmiennych przeprowadzonego przez Komisję testu AEC, czyli, przede wszystkim, oszacowania kosztów, jakie można przypisać takiemu konkurentowi, następnie, oceny jego zdolności do doprowadzenia do preinstalacji jego aplikacji i, wreszcie, oszacowania przychodów, jakie będą możliwe do wypracowania w zależności od wieku urządzeń mobilnych znajdujące się już w obiegu. Dlatego też test AEC w postaci, w jakiej został przeprowadzony przez Komisję, nie może potwierdzić stwierdzenia nadużycia wynikającego z porozumień o podziale przychodów według portfela jako takich, efektem czego Sąd uwzględnił zarzut podniesiony w tym zakresie.

Po trzecie, jeśli chodzi o ocenię ograniczeń wprowadzonych do umów o zapobieganiu fragmentacji, Sąd na wstępie zauważył, że Komisja uznała taką praktykę za mającą znamiona nadużycia ze względu na to, iż zmierza ona do utrudniania rozwoju i obecności na rynku urządzeń funkcjonujących pod niekompatybilnym forkiem Androida[421], nie kwestionując jednocześnie przysługującego Google prawa do ustanowienia wymogów kompatybilności w odniesieniu do urządzeń, na których instalowane są aplikacje tej spółki. Po stwierdzeniu, że rozpatrywana praktyka faktycznie miała miejsce, Sąd ponadto uznał, że zasadne było przyjęcie przez Komisję twierdzenia, iż niekompatybilne forki Androida były w stanie wywierać presję konkurencyjną na spółkę Google. W tych okolicznościach, uwzględniając przedstawione przez Komisję okoliczności odpowiednie do tego, aby wykazać utrudnienie rozwoju produktów konkurencyjnych na rynku licencjonowanych systemów operacyjnych, zdaniem Sądu instytucja ta mogła uznać, że rozpatrywana praktyka doprowadziła do umocnienia pozycji dominującej zajmowanej przez Google na rynkach usług ogólnych wyszukiwarek internetowych, jednocześnie hamując innowacyjność ze względu na ograniczenie różnorodności ofert dostępnych dla użytkowników.

W trzeciej kolejności Sąd przeanalizował zarzut oparty na naruszeniu przez Komisję przysługującego Google prawa do obrony, podnosząc który spółka ta żądała stwierdzenia, po pierwsze, naruszenia przysługującego jej prawa dostępu do akt sprawy, i, po drugie, uchybienia przysługującemu jej prawu do bycia wysłuchaną.

Analizując, w pierwszej kolejności, zarzucane naruszenie prawa dostępu do akt sprawy, Sąd na wstępie wyjaśnił, że zastrzeżenia podnoszone przez Google w tym względzie dotyczą treści całokształtu notatek przekazanych przez Komisję w lutym 2018 r. w przedmiocie organizowanych przez nią przez cały okres dochodzenie spotkań z osobami trzecimi. Ponieważ wszystkie te spotkania były przesłuchaniami mającymi na celu zebranie informacji odnoszących się do przedmiotu dochodzenia w rozumieniu art. 19 rozporządzenia nr 1/2003[422], to do Komisji należało zapewnienie rejestracji umożliwiającej danemu przedsiębiorstwu zapoznanie się z nimi w odpowiednim czasie i skorzystanie z przysługującego mu prawa do obrony. W niniejszym przypadku Sąd stwierdził również uchybienie przypomnianym wymogom ze względu, po pierwsze, na termin, jaki upłynął pomiędzy odbyciem przesłuchań a przekazaniem dotyczących notatek i, po drugie, skrótowy charakter tych notatek. W odniesieniu do konsekwencji, jakie należałoby wyciągnąć z tej nieprawidłowości

---

421 W niniejszym przypadku chodzi o systemy operacyjne stworzone na podstawie kodu źródłowego Androida ujawnionego przez Google na zasadzie licencji na bezpłatne używanie, który to kod zawiera podstawowe składowe takiego systemu, ale nie aplikacji i usług Android, których właścicielem jest spółka Google. W tym kontekście w rozpatrywanych umowach o zapobieganiu fragmentacji zdefiniowana została referencyjna norma minimalnej kompatybilności przy implementacji kodu źródłowego Androida.

422 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. [101 i 102 TFUE] (Dz.U. 2003, L 1, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim rozdz. 8, t. 2, s. 205).

proceduralnej, Sąd niemniej jednak przypomina, że zgodnie z orzecznictwem można przyjąć, iż w przypadku zaistnienia takiej nieprawidłowości doszło do naruszenia prawa do obrony tylko wówczas, gdy dane przedsiębiorstwo wykaże, że, gdyby do tej nieprawidłowości nie doszło, mogłoby zapewnić sobie lepszą obronę. W niniejszym przypadku Sąd niemniej jednak uznał, że nie wykazano tego za pomocą podanych do jego wiadomości dowodów czy też przedstawionych w tym względzie argumentów.

Odnosząc się, w drugiej kolejności, do kwestii zarzucanego naruszenia prawa do bycia wysłuchanym, Sąd zauważył, że krytyczne zastrzeżenia wyrażane przez Google w tym zakresie stanowią bowiem aspekt proceduralny trzeciego zarzutu skargi, za pomocą którego spółka ta kwestionuje zasadność stwierdzenia, zgodnie z którym niektóre porozumienia o podziale przychodów mają charakter nadużycia, a to ze względu na to, że zostały one wyrażone w celu zakwestionowania odmowy przesłuchania w przedmiocie przeprowadzonego w tych ramach testu AEC. Biorąc zaś pod uwagę to, że Komisja odmówiła Google przeprowadzenia tego przesłuchania pomimo tego, iż skierowała do tej spółki dwa pisma w sprawie przedstawienia okoliczności faktycznych celem uzupełnienia w istotny sposób treści i zakresu podejścia przedstawionego pierwotnie w piśmie w sprawie przedstawienia zarzutów, Sąd uznał, że Komisja dopuściła się naruszenia praw do obrony Google, pozbawiając w ten sposób tę spółkę możliwości zapewnienia sobie lepszej obrony poprzez ustne rozwinięcie argumentów podczas przesłuchania. Sąd dodał, że przeprowadzenie przesłuchania było w obecnej sprawie tym bardziej istotne, jeśli zostaną uwzględnione stwierdzone powyżej niedociągnięcia, do jakich doszło przy przeprowadzaniu przez Komisję testu AEC. Tak więc należy również na tej podstawie stwierdzić nieważność stwierdzenia, zgodnie z którym porozumienia o podziale przychodów według portfela mają charakter nadużycia.

Wreszcie, wezwany do dokonania, w ramach przysługującego mu nieograniczonego prawa orzekania, niezależnej oceny kwoty grzywny, Sąd na wstępie wyjaśnił, że choć należy stwierdzić częściową nieważność zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim Komisja uznała w niej, iż te porozumienia o podziale przychodów według portfela mają jako takie znamiona nadużycia, to stwierdzenie częściowej nieważności pozostaje bez wpływu na ważność dokonanego stwierdzenia nadużycia w jej całokształcie, uwzględniając skutki w postaci wykluczenia wywołane przez inne mające znamiona nadużycia praktyki wdrażane przez Google w okresie naruszenia.

Po dokonaniu własnej oceny całokształtu okoliczności dotyczących nałożonej kary, Sąd stwierdził, że zaskarżoną decyzję należy zmienić w ten sposób, iż kwota grzywny, jaką należy nałożyć na spółkę Google za popełnione naruszenie, wynosi 4 125 000 000 EUR. W tym celu Sąd, podobnie jak Komisja, uznał za właściwe uwzględnienie umyślnego charakteru wdrożenia przez Google praktyk mających znamiona naruszenia, a także wartości odpowiedniej sprzedaży zrealizowanej przez spółkę Google w ostatnim roku jej pełnego uczestnictwa w naruszeniu. Jeśli chodzi natomiast o uwzględnienie wagi i czasu trwania naruszenia, Sąd, ze względów przedstawionych w wyroku, uznał za właściwe, aby, w celu oceny skutków w postaci wykluczenia stwierdzonych przez Komisję w zaskarżonej decyzji, uwzględnić zmiany, jakie wraz z upływem czasu zaszły odnośnie różnych aspektów tego naruszenia, jak również komplementarność rozpatrywanych praktyk.

3. Rozwój orzecznictwa w dziedzinie koncentracji

Wyrok z dnia 13 lipca 2022 r., Illumina/Komisja (T-227/21, EU:T:2022:447)

Konkurencja – Koncentracje – Rynek przemysłu farmaceutycznego – Artykuł 22 rozporządzenia (WE) nr 139/2004 – Wniosek o odesłanie sprawy złożony przez organ ochrony konkurencji, który zgodnie z ustawodawstwem krajowym nie jest właściwy do zbadania koncentracji – Decyzja Komisji o zbadaniu koncentracji – Decyzje Komisji uwzględniające wnioski innych krajowych organów ochrony konkurencji o przyłączenie się do wniosku o odesłanie sprawy – Kompetencja Komisji – Termin na przedstawienie

wniosku o odesłanie sprawy – Pojęcie „powiadomienia" – Rozsądny termin – Uzasadnione oczekiwania – Publiczne wypowiedzi wiceprzewodniczącej Komisji – Pewność prawa

Spółka Illumina jest amerykańskim przedsiębiorstwem specjalizującym się w sekwencjonowaniu genomowym. Opracowuje, produkuje i sprzedaje zintegrowane systemy analizy genetycznej, między innymi sekwenatory genomowe nowej generacji, które są wykorzystywane między innymi przy opracowywaniu badań przesiewowych na raka. Spółka Grail jest amerykańskim przedsiębiorstwem biotechnologicznym, które wykorzystuje sekwencjonowanie genomowe do opracowywania takich badań przesiewowych.

W dniu 21 września 2020 r. te dwa przedsiębiorstwa[423] podały do publicznej wiadomości projekt dotyczący przejęcia wyłącznej kontroli nad spółką Grail przez spółkę Illumina. Wobec braku obrotów przekraczających odpowiednie progi rozpatrywana koncentracja nie miała wymiaru europejskiego w rozumieniu art. 1 rozporządzenia w sprawie koncentracji[424], a zatem nie została zgłoszona Komisji Europejskiej. Nie została ona również zgłoszona w państwach członkowskich Unii lub państwach będących stronami Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym, ponieważ nie osiągnęła także odpowiednich progów krajowych.

Na mocy art. 22 rozporządzenia w sprawie koncentracji krajowy organ ochrony konkurencji ma prawo zwrócić się do Komisji z wnioskiem o odesłanie do tej instytucji badania wszelkich koncentracji, które nie mają wymiaru europejskiego, ale mają wpływ na handel pomiędzy państwami członkowskimi i zagrażają w sposób znaczący konkurencji na terytorium danego państwa członkowskiego.

Otóż w niniejszej sprawie, po otrzymaniu w dniu 7 grudnia 2020 r. skargi dotyczącej rozpatrywanej koncentracji, 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[425]. W związku tym Komisja, w dniu 19 lutego 2021 r., wystosowała do państw członkowskich pismo (zwane dalej „wezwaniem"), 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. W dniu 9 marca 2021 r. francuski organ ochrony konkurencji przedłożył Komisji taki wniosek o odesłanie, o przyłączenie się do którego wniosły następnie – każdy we własnym zakresie –grecki, belgijski, norweski, islandzki i niderlandzki organ ochrony konkurencji. W dniu 11 marca 2021 r. Komisja poinformowała zainteresowane przedsiębiorstwa o wniosku o odesłanie (dalej: „pismo informacyjne"). Decyzjami z dnia 19 kwietnia 2021 r. (zwanymi dalej „zaskarżonymi decyzjami") Komisja uwzględniła wniosek o odesłanie oraz odpowiednie wnioski o przyłączenie.

Spółka Illumina, wspierana przez spółkę Grail, wniosła skargę o stwierdzenie nieważności zaskarżonych decyzji oraz pisma informacyjnego. Wyrokiem wydanym w składzie powiększonym po rozpoznaniu sprawy w trybie przyspieszonym Sąd oddalił tę skargę w całości. Przy tej okazji Sąd po raz pierwszy wypowiedział się w przedmiocie stosowania mechanizmu odesłania przewidzianego w art. 22 rozporządzenia w sprawie koncentracji do koncentracji, której zgłoszenie nie było wymagane

---

423 Zwane dalej łącznie „zainteresowanymi przedsiębiorstwami".

424 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, zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie koncentracji").

425 Jeśli chodzi w szczególności o potencjalny wpływ rozpatrywanej koncentracji na konkurencję na rynku wewnętrznym, w następstwie przeprowadzonej przez Komisję analizy wstępnej instytucja ta wyraziła obawy co do tego, że koncentracja mogłaby umożliwić spółce Illumina, posiadającej ugruntowaną pozycję w Europie, zablokowanie dostępu konkurentom spółki Grail do systemów sekwencjonowania nowej generacji, które są niezbędne do rozwoju badań przesiewowych na raka, a tym samym ograniczenie ich rozwoju w przyszłości.

w państwie, które wniosło o jej odesłanie, lecz która wiąże się z przejęciem przedsiębiorstwa, którego znaczenie dla konkurencji nie znajduje odzwierciedlenia w jego obrotach. W niniejszym przypadku Sąd przyznał co do zasady, że Komisja może uznać się w takiej sytuacji za właściwą. Ponadto Sąd dostarczył wyjaśnień dotyczących obliczania w takiej sytuacji terminu 15 dni roboczych, wyznaczonego państwom członkowskim na złożenie wniosku o odesłanie.

I tak, analiza przyjęta przez Sąd stanowi zobrazowanie nowego podejścia Komisji do stosowania mechanizmu odesłania ustanowionego w art. 22 rozporządzenia w sprawie koncentracji, zgodnie z wytycznymi opublikowanymi w dniu 31 marca 2021 r.[426], których wprowadzenie w życie otwiera drogę przepisom Unii w dziedzinie kontroli koncentracji do lepszej oceny transakcji z udziałem innowacyjnych przedsiębiorstw posiadających silny potencjał konkurencyjny.

Ocena Sądu

W pierwszej kolejności Sąd wypowiedział się w przedmiocie dopuszczalności skargi, którą Komisja kwestionowała w świetle charakteru zaskarżonych aktów.

W tym względzie Sąd stwierdził z jednej strony, że zaskarżone decyzje mają jako takie charakter wiążący, a z drugiej strony, że każda z nich pociąga za sobą zmianę systemu prawnego mającego zastosowanie do badania rozpatrywanej koncentracji. Ponadto decyzje te, które zakończyły postępowanie szczególne w sprawie odesłania, definitywnie ustaliły stanowisko Komisji w tej kwestii. Akceptując wnioski złożone przez zainteresowane krajowe organy ochrony konkurencji na podstawie art. 22 rozporządzenia w sprawie koncentracji, Komisja uznała się bowiem za właściwą do zbadania rozpatrywanej koncentracji zgodnie z przepisami proceduralnymi i materialnymi przewidzianymi w tym celu w rozporządzeniu w sprawie koncentracji, z którym związany jest w szczególności obowiązek zawieszenia przewidziany w art. 7 tego rozporządzenia. W tych okolicznościach należy zatem uznać zaskarżone decyzje za akty zaskarżalne w rozumieniu art. 263 TFUE.

Natomiast zdaniem Sądu należy uznać, że inaczej jest w przypadku pisma informacyjnego, które mimo że również powoduje obowiązek zawieszenia, pozostaje jednak zwykłym pośrednim etapem postępowania w sprawie odesłania; skarga została w związku z tym uznana za niedopuszczalną w zakresie, w jakim jest skierowana przeciwko temu pismu informacyjnemu.

W drugiej kolejności, co do istoty, Sąd zbadał po pierwsze zarzut dotyczący braku właściwości Komisji. W tym względzie Sąd na wstępie wyjaśnił, że musi w tym kontekście zbadać kwestię, czy na mocy art. 22 rozporządzenia w sprawie koncentracji Komisja jest uprawniona do zbadania koncentracji, jeżeli wniosek o odesłanie, którego jest ona przedmiotem, pochodzi od państwa członkowskiego posiadającego krajowy system kontroli koncentracji, ale dana koncentracja nie jest objęta zakresem stosowania tych przepisów krajowych.

W niniejszej sprawie Sąd stwierdził, po pierwsze, że uznając swoją właściwość w takim przypadku, Komisja nie oparła się na błędnej interpretacji art. 22 rozporządzenia w sprawie koncentracji.

Brzmienie tego przepisu, a w szczególności użycie sformułowania „wszelka koncentracja” wskazuje bowiem, że państwo członkowskie ma prawo odesłać do Komisji każdą koncentrację, która spełnia wymienione w nim kumulatywne przesłanki, i to niezależnie od istnienia lub zakresu krajowego uregulowania w dziedzinie kontroli koncentracji. Co więcej, z genezy tego przepisu wynika, że ustanowiony w nim mechanizm odesłania miał pierwotnie służyć przede wszystkim państwom

---

426 Komunikat Komisji – wytyczne dotyczące stosowania mechanizmu odsyłania spraw przewidzianego w art. 22 rozporządzenia w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw w odniesieniu do określonych kategorii spraw (Dz.U. 2021, C 113, s. 1).

członkowskim, które nie posiadały własnego systemu kontroli koncentracji, nie ograniczając jednak możliwości jego stosowania wyłącznie do tej sytuacji. Ponadto z punktu widzenia ogólnej systematyki rozporządzenia w sprawie koncentracji oraz realizowanych przez nie celów Sąd podkreślił, że zakres stosowania tego rozporządzenia, a tym samym zakres uprawnień kontrolnych Komisji w sprawie koncentracji, zależy wprawdzie zasadniczo od przekroczenia progów obrotów definiujących wymiar europejski, ale również, pomocniczo, od mechanizmów odesłania przewidzianych w szczególności w art. 22 tego rozporządzenia.

W tych okolicznościach, przypomniawszy, że celem rozporządzenia w sprawie koncentracji jest umożliwienie skutecznej kontroli wszystkich koncentracji mających znaczący wpływ na strukturę konkurencji w Unii, Sąd stwierdził na końcu, że rozpatrywany mechanizm odesłania stanowi mechanizm korygujący uczestniczący w realizacji tego celu. Mechanizm ten zapewnia bowiem elastyczność niezbędną do badania na szczeblu Unii koncentracji, które mogą znacząco utrudniać skuteczną konkurencję na rynku wewnętrznym, a które z uwagi na nieprzekroczenie progów obrotów nie podlegałyby kontroli na podstawie systemów kontroli koncentracji ani Unii, ani państw członkowskich. W konsekwencji to właśnie w drodze słusznej interpretacji art. 22 rozporządzenia w sprawie koncentracji Komisja uznała się za właściwą do zbadania rozpatrywanej koncentracji.

Po drugie, Sąd stwierdził, że taka interpretacja nie narusza ani zasady kompetencji powierzonych[427], ani zasady pomocniczości[428], ani też zasady proporcjonalności[429]. Wreszcie, jeśli chodzi o zasadę pewności prawa, Sąd podkreślił, że jedynie interpretacja przyjęta w zaskarżonych decyzjach zapewnia niezbędną pewność prawa i jednolite stosowanie art. 22 rozporządzenia w sprawie koncentracji w Unii. Sąd uznał zatem zarzut dotyczący braku właściwości Komisji za bezzasadny w całości.

W drugiej kolejności, jeśli chodzi o zarzut oparty przede wszystkim na spóźnionym charakterze wniosku o odesłanie, Sąd przypomniał, że zgodnie z art. 22 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia w sprawie koncentracji wniosek o odesłanie powinien zostać złożony w terminie piętnastu dni roboczych od dnia powiadomienia zainteresowanego państwa członkowskiego o koncentracji, jeżeli nie jest wymagane żadne zgłoszenie tej koncentracji.

W tym względzie Sąd stwierdził przede wszystkim, że takie powiadomienie należy rozumieć jako aktywne przekazanie informacji danemu państwu członkowskiemu, które pozwolą mu na wstępne dokonanie oceny, czy zostały spełnione przesłanki wymagane do odesłania. Wynika z tego, że w niniejszym przypadku to wezwanie stanowi powiadomienie, o którym mowa. W tych okolicznościach należy stwierdzić, że wniosek o odesłanie został złożony w odpowiednim czasie, w związku z czym nie można go uznać za spóźniony.

Niemniej jednak w ramach badania zastrzeżeń pomocniczych dotyczących naruszenia zasad pewności prawa i „dobrej administracji" Sąd podkreślił następnie, że Komisja jest jednak zobowiązana do dochowania rozsądnego terminu w ramach prowadzenia postępowań administracyjnych, w szczególności w ramach kontroli koncentracji, biorąc pod uwagę podstawowe cele skuteczności i szybkości, które leżą u podstaw rozporządzenia w sprawie koncentracji. Otóż w niniejszej sprawie Sąd stwierdził, że upływ 47 dni pomiędzy otrzymaniem skargi złożonej do Komisji a wysłaniem wezwania nie był rozsądny. Niemniej jednak, ponieważ nie wykazano, że to niedochowanie przez Komisję rozsądnego terminu wpłynęło na zdolność zainteresowanych przedsiębiorstw do skutecznej

---

427 O której mowa w art. 4 ust. 1 TUE w związku z art. 5 TUE.

428 Wyrażonej w art. 5 ust. 1 i 3 TUE i wdrożonej Protokołem (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności (Dz.U. 2016, C 202, s. 206).

429 Wyrażonej w art. 5 ust. 1 i 4 TUE.

obrony, nie może ono uzasadniać stwierdzenia nieważności zaskarżonych decyzji. W konsekwencji Sąd oddalił również zarzut drugi w całości.

W trzeciej i ostatniej kolejności Sąd oddalił także zarzut dotyczący naruszenia zasad ochrony uzasadnionych oczekiwań i pewności prawa. W tym względzie, uznając twierdzenia dotyczące tej drugiej zasady za niewystarczająco uzasadnione, Sąd ograniczył swoje badanie do zarzutów sformułowanych pod adresem zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań. Przypomniał on w tym względzie, że aby móc skutecznie się na nią powołać, dana jednostka powinna wykazać, że uzyskała od właściwych organów Unii dokładne, bezwarunkowe i spójne zapewnienia pochodzące z uprawnionych i wiarygodnych źródeł, mogące wzbudzić w niej uzasadnione nadzieje. Tymczasem w niniejszej sprawie spółka Illumina nie wykazała takich okoliczności i nie może skutecznie powoływać się na zmianę praktyki decyzyjnej Komisji.

4. Pomoc państwa

Wyrok z dnia 4 maja 2022 r., Wizz Air Hungary/Komisja (TAROM; pomoc na ratowanie) (T-718/20, EU:T:2022:276)

Pomoc państwa – Transport lotniczy – Środek wsparcia przyjęty przez Rumunię – Pomoc na ratowanie spółki TAROM – Decyzja o niewnoszeniu zastrzeżeń – Skarga o stwierdzenie nieważności – Status zainteresowanego – Naruszenie praw proceduralnych – Dopuszczalność – Wytyczne dotyczące pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji – Środek mający na celu uniknięcie trudności społecznych lub zaradzenie niedoskonałości rynku – Zasada udzielenia pomocy „pierwszy i ostatni raz" – Wpływ wcześniejszej pomocy przyznanej przed przystąpieniem Rumunii do Unii – Poważne trudności – Obowiązek uzasadnienia

W dniu 19 lutego 2020 r. Rumunia zgłosiła Komisji Europejskiej plan pomocy na ratowanie TAROM, rumuńskiego przedsiębiorstwa lotniczego prowadzącego działalność głównie w zakresie krajowego i międzynarodowego przewozu pasażerów, towarów i poczty. Zgłoszony środek miał postać pożyczki w kwocie 36 660 000 EUR przeznaczonej na zaspokojenie bieżących potrzeb finansowych spółki TAROM, podlegającej zwrotowi z upływem okresu sześciu miesięcy, z możliwością wcześniejszej częściowej spłaty.

Nie wszczynając formalnego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE, decyzją z dnia 24 lutego 2020 r.[430] Komisja zakwalifikowała zgłoszony środek jako pomoc państwa zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE oraz wytycznych dotyczących pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji[431].

Przedsiębiorstwo lotnicze Wizz Air Hungary Zrt. (zwane dalej „skarżącą") wniosło skargę o stwierdzenie nieważności tej decyzji, która została oddalona przez dziesiątą izbę Sądu w składzie powiększonym. W swoim wyroku Sąd przedstawił wyjaśnienia dotyczące badania zgodności z rynkiem wewnętrznym pomocy na ratowanie i restrukturyzację w świetle przewidzianego w wytycznych warunku, zgodnie

---

430 Decyzja Komisji C(2020) 1160 final z dnia 24 lutego 2020 r. dotycząca pomocy państwa SA.56244 (2020/N) – Rumunia – Pomoc na ratowanie TAROM (Dz.U. 2020, C 310, s. 3).

431 Wytyczne dotyczące pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji (Dz.U. 2014, C 249, s. 1, zwane dalej „wytycznymi").

z którym pomoc taka powinna przyczyniać się do realizacji celu leżącego we wspólnym interesie. Sąd zbadał również w sposób bezprecedensowy przewidziany w tych wytycznych warunek, aby pomoc na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji została udzielona „pierwszy i ostatni raz".

Ocena Sądu

W pierwszej kolejności Sąd oddalił zarzuty nieważności oparte na naruszeniu prawa, jakiego miała się dopuścić Komisja, podejmując decyzję o niewszczynaniu formalnego postępowania wyjaśniającego pomimo wątpliwości, jakie powinna była ona powziąć podczas wstępnej oceny zgodności zgłoszonej pomocy z rynkiem wewnętrznym.

W tym względzie skarżąca twierdziła w szczególności, że stwierdzenie zgodności zgłoszonej pomocy z rynkiem wewnętrznym jest sprzeczne z dwoma przewidzianymi w wytycznych warunkami, które muszą być spełnione, aby pomoc na ratowanie przedsiębiorstwa znajdującego się w trudnej sytuacji mogła zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym, a mianowicie (1) warunkiem dotyczącym przyczyniania się środka pomocy do realizacji celu leżącego we wspólnym interesie i (2) warunkiem, aby pomoc na ratowanie i restrukturyzację została udzielona „pierwszy i ostatni raz". Zdaniem skarżącej niespełnienie wskazanych warunków świadczy o istnieniu wątpliwości, które powinny były skłonić Komisję do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego.

Przede wszystkim Sąd przypomniał, że w przypadku gdy zgłoszona pomoc budzi wątpliwości co do jej zgodności z rynkiem wewnętrznym, Komisja jest zobowiązana wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające.

Następnie, jeśli chodzi o pierwszy z warunków mających zastosowanie do pomocy na ratowanie i restrukturyzację, na którego naruszenie się powołano, a mianowicie warunek dotyczący realizacji celu leżącego we wspólnym interesie, Sąd stwierdził, że z pkt 43 wytycznych wynika, iż aby pomoc mogła zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie wytycznych, powinna ona przyczyniać się do osiągnięcia celu leżącego we wspólnym interesie, ponieważ ma ona skutkować uniknięciem trudności społecznych lub zaradzeniem niedoskonałości rynku. Znajduje to potwierdzenie w pkt 44 tych wytycznych, zgodnie z którym państwa członkowskie muszą wykazać, iż zaprzestanie działalności przez beneficjenta mogłoby wiązać się z poważnymi trudnościami społecznymi lub znaczącą niedoskonałością rynku, w szczególności poprzez wskazanie, że istnieje ryzyko przerwania świadczenia ważnej usługi, którą trudno jest zastąpić i w przypadku której konkurentom trudno byłoby zacząć ją świadczyć.

Zdaniem Sądu ze wskazanych punktów wytycznych wynika, że o ile zainteresowane państwo członkowskie musi wykazać, iż pomoc ma na celu uniknięcie trudności społecznych lub zaradzenie niedoskonałości rynku, o tyle nie jest ono zobowiązane do wykazania, że w braku środka pomocy pewne negatywne konsekwencje siłą rzeczy wystąpiłyby, lecz jedynie do wykazania, że konsekwencje takie mogą wystąpić.

W odniesieniu do kwestii, czy Komisja powinna była powziąć wątpliwości co do istnienia ryzyka, że w braku zgłoszonego środka pomocy wystąpią trudności społeczne lub niedoskonałość rynku, czy też co do tego, że środek ten ma na celu uniknięcie pojawienia się tych trudności lub zaradzenie im, Sąd stwierdził, że biorąc pod uwagę zły stan rumuńskiej infrastruktury drogowej i kolejowej, Komisja miała prawo uznać, że zapewniane przez spółkę TAROM skomunikowanie regionów za pomocą krajowych połączeń lotniczych oraz skomunikowanie Rumunii z innymi państwami stanowią ważną usługę, której przerwanie mogłoby spowodować poważne trudności społeczne lub niedoskonałość rynku w rozumieniu pkt 44 lit. b) wytycznych.

W tym kontekście Sąd wyjaśnił ponadto, że chociaż przy badaniu istnienia pomocy państwa i jej zgodności z prawem może okazać się konieczne, by Komisja w razie potrzeby wyszła poza samo tylko badanie okoliczności faktycznych i prawnych podanych do jej wiadomości, to jednak nie można z tego wywnioskować, że do instytucji tej należy poszukiwanie, z własnej inicjatywy i w braku jakichkolwiek

przesłanek w tym zakresie, wszelkich informacji, które mogą mieć związek z rozpatrywaną przez nią sprawą, nawet jeśli takie informacje są powszechnie dostępne.

W świetle tych wyjaśnień Sąd, po zbadaniu poszczególnych argumentów podniesionych przez skarżącą, doszedł do wniosku, że argumenty te nie są w stanie podważyć analizy Komisji potwierdzającej znaczenie spółki TAROM dla skomunikowania rumuńskich regionów oraz bardzo odczuwalne skutki dla tych regionów, z jakimi wiązałoby się zaprzestanie działalności przez ową spółkę. Wynika z tego, że Komisja mogła już na tej podstawie i nie mając wątpliwości dojść do wniosku, że zgłoszona pomoc spełnia wymogi przewidziane w pkt 43 i 44 wytycznych.

Wreszcie w odniesieniu do drugiego warunku mającego zastosowanie do pomocy na ratowanie i restrukturyzację, którego naruszenie zostało podniesione przez skarżącą, a mianowicie warunku, aby pomoc została udzielona „pierwszy i ostatni raz", Sąd przypomniał, że zgodnie z pkt 70 wytycznych tego rodzaju pomoc można przyznać zagrożonemu przedsiębiorstwu tylko w odniesieniu do jednego działania restrukturyzacyjnego. W tym kontekście pkt 71 wytycznych przewiduje w szczególności, że w przypadku gdy przedsiębiorstwo skorzystało już z pomocy na ratowanie lub restrukturyzację, Komisja zezwala na udzielenie nowej pomocy tylko wtedy, gdy upłynęło co najmniej 10 lat (1) od dnia przyznania wcześniejszej pomocy (2) od dnia zakończenia okresu wcześniejszej restrukturyzacji lub (3) od dnia wstrzymania realizacji planu wcześniejszej restrukturyzacji.

W tym względzie Sąd zwrócił uwagę, że chociaż spółka TAROM korzystała do 2019 r. z wdrażania pomocy na restrukturyzację w formie pożyczki i szeregu gwarancji dotyczących innych zaciągniętych przez nią pożyczek, to jednak pomoc ta została przyznana w latach 1997–2003 i że wszystkie gwarancje dotyczące tych pożyczek zostały uruchomione bezpośrednio po ich przyznaniu. Ponieważ faktyczne przekazanie zasobów nie ma decydującego znaczenia dla ustalenia daty przyznania pomocy, zdarzenie pierwsze przewidziane w pkt 71 wytycznych, czyli upływ co najmniej 10 lat od dnia przyznania wcześniejszej pomocy na restrukturyzację, zostało zatem wykazane.

Jeśli chodzi o zdarzenia drugie i trzecie przewidziane w pkt 71 wytycznych, a mianowicie upływ mniej niż 10 lat od zakończenia okresu wcześniejszej restrukturyzacji lub wstrzymania realizacji wcześniejszego planu restrukturyzacji, Sąd stwierdził, że pojęcie „okresu restrukturyzacji" odnosi się do okresu, w którym zostały podjęte działania restrukturyzacyjne, i który jest zasadniczo odrębny od okresu, w trakcie którego wdrażany jest środek pomocy państwa towarzyszący tym działaniom. Tymczasem, naruszając reguły dotyczące spoczywającego na skarżącej ciężaru dowodu, nie przedstawiła ona żadnego dowodu ani poszlaki, które świadczyłyby o tym, że okres wcześniejszej restrukturyzacji zakończył się później niż 10 lat przed przyznaniem zgłoszonego środka pomocy.

Jeśli chodzi o pojęcie „planu restrukturyzacji", Sąd wyjaśnił ponadto, że okoliczność, iż pomoc na restrukturyzację jest związana z planem restrukturyzacji, nie oznacza, że pomoc ta sama w sobie stanowi część tego planu restrukturyzacji, a wręcz przeciwnie, istnienie rzeczonego planu stanowi warunek niezbędny do tego, aby można było uznać taką pomoc za zgodną z rynkiem wewnętrznym. Sąd oddalił zatem także argument skarżącej, zgodnie z którym okoliczność, iż pomoc na restrukturyzację przyznana spółce TAROM w latach 1997–2003 była wdrażana do 2019 r., oznacza, że związany z tą pomocą plan restrukturyzacji również był realizowany do 2019 r.

Wobec powyższego Sąd oddalił również argumenty skarżącej, w myśl których Komisja naruszyła prawo, podejmując decyzję o niewszczynaniu formalnego postępowania wyjaśniającego pomimo wątpliwości, jakie powinna była ona powziąć podczas wstępnej oceny warunku, aby pomoc na ratowanie i restrukturyzację została udzielona „pierwszy i ostatni raz".

W drugiej kolejności Sąd oddalił zarzut oparty na naruszeniu ciążącego na Komisji obowiązku uzasadnienia, a w konsekwencji oddalił on skargę w całości.

Wyrok z dnia 18 maja 2022 r., Ryanair/Komisja (Condor, pomoc na ratowanie) (T-577/20, EU:T:2022:301).

Pomoc państwa – Niemiecki rynek transportu lotniczego – Pożyczka udzielona przez Niemcy przedsiębiorstwu Condor Flugdienst – Decyzja uznająca pomoc za zgodną z rynkiem wewnętrznym – Artykuł 107 ust. 3 lit. c) – Wytyczne dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji – Szczególne trudności, które nie wynikają z arbitralnej alokacji kosztów w ramach grupy – Trudności zbyt poważne, aby mogły zostać przezwyciężone przez samą grupę – Ryzyko przerwania świadczenia ważnej usługi

W dniu 25 września 2019 r. przewoźnik lotniczy Condor Flugdienst GmbH (zwany dalej „spółką Condor"), świadczący usługi transportu lotniczego z kilku niemieckich portów lotniczych głównie na rzecz organizatorów turystyki, złożył wniosek o wszczęcie postępowania upadłościowego w związku z postawieniem w stan likwidacji Thomas Cook Group plc (zwanej dalej „grupą Thomas Cook"), posiadającej 100 % jego udziałów.

Tego samego dnia Republika Federalna Niemiec zgłosiła Komisji Europejskiej środek pomocy na ratowanie spółki Condor, ograniczony do okresu sześciu miesięcy. Zgłoszona pomoc miała na celu utrzymanie regularnego transportu lotniczego i ograniczenie negatywnych skutków dla spółki Condor, jej pasażerów i personelu, spowodowanych likwidacją jej spółki dominującej, poprzez umożliwienie jej dalszego prowadzenia działalności do czasu zawarcia przez nią porozumienia z wierzycielami oraz ewentualnie jej zbycia.

Nie wszczynając formalnego postępowania wyjaśniającego przewidzianego w art. 108 ust. 2 TFUE, decyzją z dnia 14 października 2019 r. (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją")[432] Komisja zakwalifikowała zgłoszony środek jako pomoc państwa zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE oraz wytycznych dotyczących pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji[433].

Skarga o stwierdzenie nieważności tej decyzji wniesiona przez przewoźnika lotniczego Ryanair DAC (zwanego dalej „skarżącym") została oddalona przez dziesiątą izbę Sądu w składzie powiększonym. Przy tej okazji sąd przedstawia w szczególności wyjaśnienia dotyczące badania zgodności pomocy na ratowanie i restrukturyzację z rynkiem wewnętrznym w świetle przewidzianej w wytycznych reguły, zgodnie z którą spółka należąca do grupy może korzystać z takiej pomocy tylko pod warunkiem, że jej trudności mają charakter wewnętrzny i nie są wynikiem arbitralnej alokacji kosztów w ramach grupy oraz że te trudności są zbyt poważne, aby mogły zostać przezwyciężone przez samą grupę.

Ocena Sądu

Sąd oddalił w pierwszej kolejności zarzuty zmierzające do stwierdzenia nieważności oparte na okoliczności, że Komisja naruszyła prawo poprzez decyzję o niewszczynaniu formalnego postępowania wyjaśniającego pomimo wątpliwości, jakie powinna ona była powziąć podczas wstępnego badania zgodności zgłoszonej pomocy z rynkiem wewnętrznym.

W tym względzie skarżący podniósł w szczególności, że stwierdzenie zgodności zgłoszonej pomocy z rynkiem wewnętrznym jest sprzeczne z pkt 22, pkt 44 lit. b) i pkt 74 wytycznych, co wskazuje na

---

432 Decyzja Komisji C(2019) 7429 final z dnia 14 października 2019 r. w sprawie pomocy państwa SA.57369 (2019/N) – Niemcy – Pomoc na ratowanie przedsiębiorstwa Condor (Dz.U. 2020, C 294, s. 3).

433 Wytyczne dotyczące pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji (Dz.U. 2014, C 249, s. 1, zwane dalej „wytycznymi").

wątpliwości, które powinny były skłonić Komisję do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego.

Potwierdzając, że Komisja jest zobowiązana wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające w przypadku wątpliwości co do zgodności zgłoszonej pomocy z rynkiem wewnętrznym, Sąd w pierwszej kolejności oddala zarzut oparty na naruszeniu przez Komisję pkt 22 wytycznych.

Zgodnie ze wspomnianym pkt 22 „[s]półka należąca do grupy w normalnych warunkach nie kwalifikuje się do otrzymania pomocy przyznawanej na mocy wytycznych, z wyjątkiem sytuacji, w której można wykazać, że trudności spółki mają charakter wewnętrzny i nie są wynikiem arbitralnej alokacji kosztów w ramach grupy oraz że te trudności są zbyt poważne, aby mogły zostać przezwyciężone przez samą grupę".

Jeśli chodzi o fragment zdania „z wyjątkiem sytuacji, w której można wykazać, że trudności spółki mają charakter wewnętrzny i nie są wynikiem arbitralnej alokacji kosztów w ramach grupy", zdaniem Sądu z wykładni językowej, celowościowej i kontekstowej rzeczonego pkt 22 wynika, że ten fragment zdania zawiera tylko jedną i tę samą przesłankę, którą należy rozumieć w ten sposób, że trudności beneficjenta należy uznać za wewnętrzne, jeżeli nie są one wynikiem arbitralnej alokacji kosztów w ramach grupy.

W tym względzie Sąd stwierdza, że celem pkt 22 wytycznych jest uniemożliwienie grupie przedsiębiorstw przeniesienia swoich kosztów, długów lub zobowiązań na podmiot należący do grupy, aby sprawić w ten sposób, by kwalifikował się on do pomocy na ratowanie, podczas gdy w przeciwnym razie nie byłby do tego uprawniony. Natomiast celem tego punktu nie jest wyłączenie z zakresu stosowania pomocy na ratowanie przedsiębiorstwa należącego do grupy wyłącznie z tego powodu, że jego trudności wynikają z trudności napotkanych przez resztę grupy lub inną spółkę należącą do grupy, o ile wspomniane trudności nie zostały stworzone w sposób sztuczny lub alokowane arbitralnie w ramach tej grupy.

Ponieważ w niniejszej sprawie skarżący nie zdołał obalić wniosków Komisji, zgodnie z którymi trudności spółki Condor wynikały głównie z postawienia w stan likwidacji grupy Thomas Cook, a nie arbitralnej alokacji kosztów w ramach grupy, nie wykazał on istnienia wątpliwości co do zgodności zgłoszonego środka pomocy z przesłanką przewidzianą w pkt 22 wytycznych.

Wniosku tego nie podważa stwierdzenie, że trudności spółki Condor były w tym względzie związane z wykreśleniem znacznych wierzytelności przysługujących tej ostatniej wobec grupy Thomas Cook w ramach konsolidacji środków pieniężnych tej grupy. Konsolidacja środków pieniężnych w ramach grupy jest zwyczajną praktyką, rozpowszechnioną w ramach grup kapitałowych, która ma na celu ułatwienie finansowania grupy poprzez umożliwienie spółkom tej grupy zaoszczędzenia na kosztach finansowania. Ponadto w niniejszym wypadku ten system konsolidacji środków pieniężnych był wdrażany przez grupę Thomas Cook od wielu lat i nie spowodował trudności tej grupy.

W braku jakiejkolwiek konkretnej poszlaki pozwalającej na stwierdzenie arbitralnego charakteru systemu konsolidacji środków pieniężnych grupy Thomas Cook Komisja nie miała obowiązku prowadzenia z własnej inicjatywy dochodzenia w przedmiocie właściwego charakteru tego systemu.

Ponadto skarżący nie zdołał również wykazać istnienia wątpliwości przy badaniu przesłanki przewidzianej w pkt 22 wytycznych, zgodnie z którą trudności przedsiębiorstwa, które tak jak Condor należy do grupy, powinny być zbyt poważne, aby mogły zostać przezwyciężone przez samą grupę. W tym względzie Sąd przypomina z jednej strony, że grupa Thomas Cook sama była w likwidacji i zaprzestała wszelkiej działalności. Z drugiej strony wyjaśnia on, że Komisja nie była zobowiązana zaczekać na wynik rozmów dotyczących ewentualnego zbycia spółki Condor w celu rozwiązania jej trudności finansowych, biorąc pod uwagę pilny charakter każdej pomocy na ratowanie i niepewność właściwą każdym trwającym negocjacjom handlowym.

Następnie Sąd oddalił zarzut oparty na okoliczności, że Komisja powinna była powziąć wątpliwości co do tego, czy zgłoszona pomoc spełnia wymogi określone w pkt 44 lit. b) wytycznych, który precyzuje sposób, w jaki państwa członkowskie mogą wykazać, że upadek beneficjenta mógłby wiązać się z poważnymi trudnościami społecznymi lub znaczącymi niedoskonałościami rynku.

Zgodnie z pkt 44 lit. b) wytycznych państwa członkowskie mogą przedstawić ten dowód, wykazując, że „istnieje ryzyko przerwania świadczenia ważnej usługi, którą trudno jest zastąpić i w przypadku której konkurentom trudno byłoby zacząć ją świadczyć (na przykład dostarczanie infrastruktury krajowej)".

Zdaniem Sądu dla uznania danej usługi za „ważną" nie jest wymagane, by ta usługa odgrywała ważną rolę systemową w gospodarce jakiegoś regionu danego państwa członkowskiego ani by przedsiębiorstwu odgrywające taką rolę powierzono świadczenie usługi w ogólnym interesie gospodarczym lub usługi mającej znaczenie na poziomie krajowym. Tak więc w świetle okoliczności, że natychmiastowa repatriacja od 200 000 do 300 000 pasażerów spółki Condor znajdujących się w 50–150 różnych miejscach docelowych nie mogłaby być zapewniona przez innych konkurencyjnych przewoźników lotniczych w krótkim czasie, Komisja słusznie stwierdziła istnienie ryzyka przerwania świadczenia ważnej usługi, którą trudno było zastąpić, tak iż opuszczenie rynku przez spółkę Condor mogło spowodować znaczące niedoskonałości tego rynku.

Wreszcie Sąd oddalił również jako bezzasadny zarzut skarżącego, zgodnie z którym Komisja przeprowadziła niepełne i niewystarczające badanie przesłanki jednorazowości pomocy na ratowanie, przewidzianej w pkt 74 wytycznych.

W drugiej kolejności Sąd oddalił zarzut oparty na naruszeniu ciążącego na Komisji obowiązku uzasadnienia, a w konsekwencji oddalił on skargę w całości.

Wyrok z dnia 8 czerwca 2022 r., Zjednoczone Królestwo i ITV/Komisja (T-363/19 i T-456/19, EU:T:2022:349)

Pomoc państwa – System pomocy wdrożony przez Zjednoczone Królestwo na rzecz niektórych grup wielonarodowych – Decyzja uznająca system pomocy za bezprawny i niezgodny z rynkiem wewnętrznym oraz nakazująca odzyskanie pomocy – Interpretacje indywidualne prawa podatkowego (tax rulings) – System podatkowy dotyczący finansowania grup, a w szczególności kontrolowanych spółek zagranicznych – Selektywne korzyści podatkowe

Zgodnie z obowiązującymi w Zjednoczonym Królestwie przepisami w dziedzinie opodatkowania spółek, opodatkowaniu podlegają wyłącznie dochody generowane przez działalność spółek w Zjednoczonym Królestwie i znajdujące się tam aktywa. Niemniej jednak przepisy dotyczące kontrolowanych spółek zagranicznych przewidują, że dochody tych spółek podlegają opodatkowaniu w Zjednoczonym Królestwie podatkiem od kontrolowanych spółek zagranicznych w sytuacji gdy uznaje się, że zostały sztucznie wyprowadzone z brytyjskiego systemu podatkowego.

Takim podatkiem od kontrolowanych spółek zagranicznych zostały między innymi objęte zyski finansowe nieprzeznaczonych do obrotu, jeżeli powstały one z działalności, w stosunku do której funkcje decyzyjne i zarządcze wykonywano w Zjednoczonym Królestwie lub które zostały wygenerowane z funduszy lub aktywów pochodzących z tego państwa.

Jednakże przepisy mające zastosowanie do kontrolowanych spółek zagranicznych, obowiązujące w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2018 r., przewidywały zwolnienie z tego podatku zysków finansowych nieprzeznaczonych do obrotu, wynikających z pożyczek wewnątrzgrupowych udzielanych przez kontrolowaną spółkę zagraniczną innym członkom grupy niebędącym rezydentami w Zjednoczonym Królestwie (zwanych dalej „pożyczkami kwalifikowanymi"), w odniesieniu, do których

grupy te mogły ubiegać się o częściowe lub całkowite zwolnienie z podatku od kontrolowanych spółek zagranicznych (zwane dalej „systemem zwolnienia podatkowego").

W decyzji z dnia 2 kwietnia 2019 r. [434] Komisja Europejska stwierdziła, że system zwolnienia podatkowego stanowi bezprawnie przyznaną i niezgodną z rynkiem wewnętrznym pomoc państwa w zakresie, w jakim miał on zastosowanie do dochodów z działalności, w stosunku do której funkcje decyzyjne i zarządcze wykonywano w Zjednoczonym Królestwie i o ile nie był on uzasadniony, ani potrzebą stanowienia przepisów zapobiegających unikaniu opodatkowania stwarzających warunki do administrowania, ani potrzebą poszanowania swobód zapisanych w traktatach.

Natomiast w zakresie, w jakim system zwolnień miał zastosowanie do dochodów uzyskanych z funduszy lub aktywów pochodzących ze Zjednoczonego Królestwa, Komisja uznała, że pomimo a priori selektywnego charakteru tych zwolnień, były one uzasadnione, ponieważ miały na celu stosowanie, w sposób możliwy do administrowania, przepisów mających zastosowanie do kontrolowanych spółek zagranicznych.

Rząd Zjednoczonego Królestwa oraz ITV plc [435], którzy byli beneficjentami systemu zwolnienia podatkowego (zwani dalej „stroną skarżącą"), wnieśli skargi o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji.

Skargi te zostały oddalone przez drugą izbę Sądu w składzie powiększonym. W wydanym w tej sprawie wyroku Sąd potwierdził przede wszystkim, że przepisy podatkowe Zjednoczonego Królestwa znajdujące zastosowanie do kontrolowanych spółek zagranicznych stanowią odpowiednie ramy referencyjne dla oceny selektywności systemu zwolnienia podatkowego, ponieważ tworzą zbiór odrębnych przepisów podatkowych w ramach ogólnego systemu podatku dochodowego od osób prawnych w Zjednoczonym Królestwie.

Ocena Sądu

Jeśli chodzi o analizę środków podatkowych pod kątem art. 107 ust. 1 TFUE, Sąd przypomniał tytułem wstępu, że badanie zarówno kryterium korzyści, jak i kryterium selektywności wymaga uprzedniego określenia zwykłych zasad opodatkowania tworzących ramy referencyjne właściwe dla tego badania.

Sąd w pierwszej kolejności oddalił zarzuty strony skarżącej dotyczące błędów w ocenie jakich miała dopuścić się Komisja, określając jako ramy referencyjne przepisy podatkowe mające zastosowanie do kontrolowanych spółek zagranicznych.

W tym zakresie Sąd przypomniał, że ram referencyjnych nie może stanowić kilka przepisów prawa krajowego danego państwa członkowskiego, które zostały sztucznie wyodrębnione z szerszych ram prawnych. Natomiast, jeżeli okazuje się, że taki środek daje się wyraźnie oddzielić od wspomnianego ogólnego systemu podatkowego, nie można wykluczyć, że ramy referencyjne, które należy wziąć pod uwagę, są węższe niż ten system ogólny.

---

434 Decyzja Komisji (UE) 2019/1352 z dnia 2 kwietnia 2019 r. w sprawie pomocy państwa nr SA.44896 wdrożonej przez Zjednoczone Królestwo dotyczącej zwolnienia podatkowego dla finansowania grup kontrolowanych spółek zagranicznych (Dz.U. 2019, L 216, s. 1; zwana dalej „sporną decyzją").

435 ITV plc – będące spółką holdingową, stojącą na czele grupy ITV, z siedzibą w Wielkiej Brytanii dla celów podatkowych – prowadzi działalność w zakresie tworzenia, produkcji i dystrybucji treści audiowizualnych za pośrednictwem różnych platform na całym świecie. Grupa ta obejmuje w szczególności kontrolowane spółki zagraniczne takie jak ITV Entreprises BV i ITV (Finance) Europe BV, dwie spółki utworzone na podstawie prawa niderlandzkiego, które udzieliły wielu pożyczek innym spółkom należącym do grupy ITV.

Tym samym w zakresie w jakim celem tych przepisów jest opodatkowanie dochodów, które zostały sztucznie wyprowadzone z brytyjskiego systemu podatkowego przez kontrolowane spółki zagraniczne, przepisy podatkowe znajdujące zastosowanie do kontrolowanych spółek zagranicznych opierają się na innej logice niż ta leżąca u podstaw ogólnego systemu podatkowego Zjednoczonego Królestwa, który obejmuje swym zakresem dochody realizowanych w Zjednoczonym Królestwie. Ponadto w zakresie, w jakim przepisy te definiują w szczególny sposób opodatkowanie dochodów kontrolowanych spółek zagranicznych, w szczególności podstawę opodatkowania, podmiot opodatkowania, zdarzenie podatkowe i stawki opodatkowania, stanowią one kompletny zbiór przepisów, odrębny od ogólnego systemu opodatkowania spółek w Zjednoczonym Królestwie.

Następnie Sąd oddalił zarzuty strony skarżącej oparte na błędzie w ocenie obciążającym ustalenie istnienia korzyści. W zakresie bowiem, w jakim system zwolnienia podatkowego umożliwiał uniknięcie opodatkowania niektórych dochodów, które powinny były zostać opodatkowane podatkiem od kontrolowanych spółek zagranicznych, ponieważ zostały sztucznie wyprowadzone z brytyjskiego systemu podatkowego, przyznawał on w konsekwencji korzyść spółkom będącym beneficjentami zwolnień.

Wreszcie, odnosząc się do argumentów strony skarżącej dotyczących błędów w ocenie, które miały obciążać analizę selektywności systemu zwolnienia podatkowego, Sąd wyjaśnił przede wszystkim, że Komisja prawidłowo uznała, iż cel przepisów podatkowych mających zastosowanie do kontrolowanych spółek zagranicznych został ograniczony do opodatkowania dochodów kontrolowanych spółek zagranicznych sztucznie wyprowadzonych z brytyjskiego systemu podatkowego w celu ochrony podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym od osób prawnych w Zjednoczonym Królestwie. Sąd uznał ponadto, że Komisja słusznie stwierdziła, że sporne zwolnienia podatkowe, w zakresie w jakim zwalniają wyłącznie zyski finansowe kontrolowanych spółek zagranicznych nieprzeznaczone do obrotu pochodzące z pożyczek kwalifikowanych, z wyłączeniem dochodów pochodzących z pożyczek niekwalifikowanych – prowadzą do odmiennego traktowania obu sytuacji, mimo że są one porównywalne w świetle celu przywołanych przepisów. Z uwagi bowiem na fakt, że zarówno dochody pochodzące z pożyczek kwalifikowanych, jak i dochody uzyskane z pożyczek niekwalifikowanych mogły zostać zrealizowane w następstwie wykonywania funkcji decyzyjnych i zarządczych w Zjednoczonym Królestwie, to wykluczenia z rozpatrywanych zwolnień pożyczek niekwalifikowanych nie sposób uznać za dotyczące szczególnych przypadków sztucznego wyprowadzenia dochodów.

W świetle tych rozważań Sąd stwierdził, że biorąc pod uwagę fakt, iż system zwolnienia podatkowego stanowił odstępstwo od przepisów podatkowych mających zastosowanie do kontrolowanych spółek zagranicznych i zwalniał wyłącznie zyski finansowe kontrolowanych spółek zagranicznych nieprzeznaczone do obrotu uzyskane z pożyczek kwalifikowanych, system ten prowadził do odmiennego traktowania dwóch sytuacji porównywalnych w świetle celu tych przepisów, a zatem był a priori selektywny.

Sąd stwierdził ponadto, że żadna z okoliczności przedstawionych przez Zjednoczone Królestwo nie może uzasadniać tej różnicy w traktowaniu. Ponieważ nie wykazano by określenie i lokalizacja funkcji decyzyjnych i zarządczych wykonywanych w kontekście pożyczek wewnątrzgrupowych było szczególnie uciążliwym zadaniem, rozpatrywane zwolnienia podatkowe nie mogły być uzasadnione względami praktycznej administracji. Ponadto w zakresie, w jakim opodatkowanie podatkiem od kontrolowanych spółek zagranicznych dotyczy wyłącznie dochodów uważanych za sztucznie wyprowadzone z brytyjskiego systemu podatkowego pobór takiego podatku nie może zostać uznany za stanowiący ograniczenie swobody przedsiębiorczości. W związku z tym rozpatrywane zwolnienia podatkowe nie mogły być uzasadnione koniecznością poszanowania swobody przedsiębiorczości.

Wreszcie Sąd zatwierdził odzyskanie pomocy nakazane przez Komisję od beneficjentów spornych zwolnień, nie przewidując odstępstwa w przypadkach, w których nie uzyskano żadnej korzyści, przypominając, że w przypadku systemu pomocy Komisja nie jest zobowiązana do przeprowadzenia analizy pomocy przyznanej w każdym indywidualnym przypadku.

Wyrok z dnia 30 listopada 2022 r., Austria/Komisja (T-101/18, EU:T:2022:728)

Pomoc państwa – Przemysł jądrowy – Pomoc planowana przez Węgry na utworzenie dwóch nowych reaktorów jądrowych na terenie Paks – Decyzja uznająca pomoc za zgodną z rynkiem wewnętrznym z zastrzeżeniem spełnienia określonych zobowiązań – Artykuł 107 ust. 3 lit. c) TFUE – Zgodność pomocy z innymi przepisami prawa Unii niż przepisy dotyczące pomocy państwa – Nierozerwalny związek – Promowanie energii jądrowej – Artykuł 192 akapit pierwszy traktatu Euratom – Zasady: ochrony środowiska, „zanieczyszczający płaci", ostrożności i zrównoważonego rozwoju – Określenie danej działalności gospodarczej – Zawodność rynku – Zakłócenie konkurencji – Proporcjonalność pomocy – Konieczność interwencji państwa – Określenie elementów pomocy – Procedura udzielania zamówień publicznych – Obowiązek uzasadnienia

W decyzji z dnia 6 marca 2017 r. [436] (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją") Komisja Europejska zatwierdziła pomoc inwestycyjną zgłoszoną przez Węgry na rzecz przedsiębiorstwa państwowego MVM Paks II Nuclear Power Plant Development Private Company Limited by Shares (zwanego dalej „spółką Paks II"), dotyczącą eksploatacji dwóch reaktorów jądrowych będących w budowie na terenie elektrowni jądrowej Paks, które to reaktory mają stopniowo zastąpić cztery reaktory jądrowe obecnie eksploatowane w tej elektrowni.

Ta pomoc inwestycyjna (zwana dalej „rozpatrywaną pomocą"), która polega w istocie na nieodpłatnym oddaniu do dyspozycji spółki Paks II nowych reaktorów jądrowych do celów ich eksploatacji, jest w znacznej części finansowana za pomocą pożyczki w formie odnawialnej linii kredytowej w wysokości 10 mld EUR udzielonej Węgrom przez Federację Rosyjską w ramach umowy międzyrządowej w sprawie współpracy w zakresie pokojowego wykorzystania energii jądrowej. Zgodnie z tą umową budowa nowych reaktorów została powierzona – w drodze bezpośredniego udzielenia zamówienia – spółce Nizhny Novgorod Engineering Company Atomenergoproekt (zwanej dalej „spółką JSC NIAEP").

W zaskarżonej decyzji Komisja uznała rozpatrywaną pomoc za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE z zastrzeżeniem określonych warunków. Zgodnie z tym postanowieniem pomoc przeznaczona na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych może zostać uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.

Republika Austrii wniosła skargę o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji.

Ocena Sądu

W pierwszej kolejności Sąd oddalił zarzut dotyczący niezgodności z prawem zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim Komisja uznała rozpatrywaną pomoc za zgodną z rynkiem wewnętrznym mimo okoliczności, iż bezpośrednie udzielenie spółce JSC NIAEP zamówienia na budowę nowych reaktorów jądrowych stanowi naruszenie przepisów prawa Unii regulujących udzielanie zamówień publicznych.

W tym względzie Republika Austrii twierdziła między innymi, że z uwagi na okoliczność, iż udzielenie zamówienia na budowę nowych reaktorów stanowi nierozerwalny aspekt rozpatrywanej pomocy, Komisja była zobowiązana zbadać tę pomoc również w świetle przepisów prawa Unii w dziedzinie udzielania zamówień publicznych. Jej zdaniem z wyroku Austria/Komisja [437] wynika ponadto, że Komisja powinna była ocenić rozpatrywaną pomoc w świetle przepisów prawa Unii w dziedzinie

---

436 Decyzja Komisji (UE) 2017/2112 z dnia 6 marca 2017 r. w sprawie środka pomocy/programu pomocy/pomocy państwa SA.38454–2015/C (ex 2015/N), które Węgry planują wdrożyć w celu wsparcia utworzenia dwóch nowych reaktorów jądrowych w elektrowni jądrowej Paks II (Dz.U. 2017, L 317, s. 45).

437 Wyrok z dnia 22 września 2020 r., ***Austria/Komisja*** (C-594/18 P, EU:C:2020:742).

udzielania zamówień publicznych niezależnie od kwestii, czy udzielenie zamówienia budowlanego stanowiło nierozerwalny aspekt tej pomocy.

Sąd oddalił najpierw argumentację Republiki Austrii opartą na wyroku Austria/Komisja. Podczas gdy z tego ostatniego wyroku wynika, że działania gospodarcze wspierane pomocą muszą być zgodne z prawem Unii, w niniejszym przypadku Republika Austrii nie powołała się na naruszenie prawa Unii wskutek wspieranej działalności, to jest produkcji energii jądrowej. Co więcej, z owego wyroku nie wynika, że Trybunał chciał rozszerzyć zakres kontroli, która ciąży na Komisji w ramach postępowania mającego na celu zweryfikowanie zgodności pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym, odchodząc od swojego orzecznictwa, zgodnie z którym należy dokonać rozróżnienia między aspektami wykazującymi nierozerwalny związek z przedmiotem pomocy a aspektami, które nie mają takiego związku.

Ponadto uznanie – w ramach postępowania mającego na celu zweryfikowanie zgodności pomocy państwa z rynkiem wewnętrznym – obowiązku zajęcia przez Komisję ostatecznego stanowiska w kwestii istnienia lub braku naruszenia przepisów prawa Unii innych niż przepisy dotyczące pomocy państwa, niezależnie od związku między danym aspektem pomocy i przedmiotem tej pomocy, jest sprzeczne, po pierwsze, z zasadami i gwarancjami proceduralnymi, charakterystycznymi dla postępowań przewidzianych specjalnie w celu kontroli stosowania tych przepisów, a po drugie, z zasadą autonomii postępowań administracyjnych i środków zaskarżenia.

W świetle tych wyjaśnień Sąd orzekł następnie, że decyzja o udzieleniu zamówienia na budowę dwóch nowych reaktorów, która dotyczyła etapu wcześniejszego niż rozpatrywany środek pomocy, nie stanowi aspektu nierozerwalnie związanego z przedmiotem tej pomocy. Przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i ewentualne skorzystanie z usług innego przedsiębiorstwa w celu budowy reaktorów nie zmieniłoby ani przedmiotu pomocy, to jest nieodpłatnego oddania do dyspozycji dwóch nowych reaktorów do celów ich eksploatacji, ani beneficjenta pomocy, którym jest spółka Paks II. Co więcej, przy założeniu, że postępowanie przetargowe miałoby wpływ na kwotę pomocy, czego Republika Austrii nie wykazała, taka okoliczność nie miałaby sama w sobie żadnych skutków dla korzyści, jaką wspomniana pomoc stanowiła dla jej beneficjenta, to jest nieodpłatnego oddania do dyspozycji dwóch nowych reaktorów w celu ich eksploatacji. Sąd podkreślił wreszcie, że – wbrew temu,

co utrzymuje Republika Austrii – Komisja była uprawniona do odesłania, w zaskarżonej decyzji, do swojej oceny dokonanej w ramach wcześniejszego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, w którym to postępowaniu doszła ona do wniosku, że bezpośrednie udzielenie spółce JSC NIAEP zamówienia na budowę dwóch nowych reaktorów nie narusza prawa Unii w dziedzinie udzielania zamówień publicznych. Zasada pewności prawa wyklucza bowiem możliwość ponownego zbadania przez Komisję udzielenia zamówienia budowlanego w ramach postępowania w sprawie pomocy państwa, jeśli nie dysponuje ona nowymi informacjami w stosunku do chwili, w której postanowiła zamknąć postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

W drugiej kolejności Sąd oddalił zarzuty dotyczące istnienia nieproporcjonalnych zakłóceń konkurencji i nierówności traktowania, które prowadzą do wykluczenia producentów energii odnawialnej ze zliberalizowanego rynku wewnętrznego energii elektrycznej. W tym względzie przypomniał on, że państwa członkowskie mają swobodę w określaniu składu swoich koszyków energetycznych oraz że Komisja nie może wymagać, by finansowanie ze strony państwa zostało przeznaczone na alternatywne źródła energii.

W trzeciej kolejności po tym, jak Sąd oddalił zarzut dotyczący wzmocnienia lub utworzenia pozycji dominującej na rynku, oddalił on również zarzut dotyczący ryzyka dla płynności węgierskiego rynku hurtowego energii elektrycznej.

IV. Własność intelektualna

1. Znak towarowy Unii Europejskiej

Wyrok z dnia 8 czerwca 2022 r., Muschaweck/EUIPO – Conze (UM) (T-293/21, EU:T:2022:345)

Znak towarowy Unii Europejskiej – Postępowanie w sprawie stwierdzenia wygaśnięcia prawa do znaku – Słowny unijny znak towarowy UM – Rzeczywiste używanie znaku towarowego – Używanie za zgodą właściciela – Używanie w formie, w jakiej znak towarowy jest zarejestrowany – Artykuł 51 ust. 1 lit. a) rozporządzenia (WE) nr 207/2009 [obecnie art. 58 ust. 1 lit. a) rozporządzenia (UE) 2017/1001] – Reprezentacja właściciela znaku towarowego – Dowody używania przedstawione w wyznaczonym terminie

W 2010 r. spółka medyczna MSM[438] dokonała zgłoszenia oznaczenia słownego UM jako unijnego znaku towarowego dla usług medycznych. W 2015 r. wobec tej spółki wszczęto postępowanie upadłościowe i wyznaczono zarządcę sądowego.

Skarżąca, Ulrike Muschaweck, złożyła następnie w 2017 r. wniosek o stwierdzenie wygaśnięcia prawa do spornego znaku towarowego z uwagi na to, że nie był on rzeczywiście używany[439]. Po ogłoszeniu upadłości spółki medycznej MSM w tym samym roku, wspomniany znak towarowy został przeniesiony na gabinet lekarski HUMJC[440], a rok później ponownie przypisany do nazwiska Joachima Conzego, następcy prawnego tego gabinetu lekarskiego.

Wydział Unieważnień Urzędu Unii Europejskiej ds. Własności Intelektualnej (EUIPO) częściowo uwzględnił wniosek skarżącej, stwierdzając wygaśnięcie prawa do spornego znaku towarowego w odniesieniu do wszystkich zarejestrowanych towarów i usług, z wyjątkiem usług medycznych w zakresie chirurgii przepuklin. Decyzja ta stała się przedmiotem odwołania, które zostało oddalone przez Drugą Izbę Odwoławczą EUIPO.

Rozpatrując skargę o stwierdzenie nieważności tych dwóch decyzji, Sąd po raz pierwszy interpretował wytyczne EUIPO dotyczące rozpatrywania spraw związanych ze znakami towarowymi Unii Europejskiej[441] i w ten sposób doprecyzował przedłużenie terminu w przypadku drugiego wniosku o przedłużenie możliwego do przedłużenia terminu. Zatem Sąd oddalił skargę i orzekł, że sporny znak towarowy był rzeczywiście używany dla usług medycznych w zakresie chirurgii przepuklin.

Ocena Sądu

W pierwszej kolejności Sąd stwierdził, że J. Conze był, sam i bez zgody skarżącej, jako partner gabinetu lekarskiego HUMJC, uprawniony do upoważnienia kancelarii adwokackiej, która reprezentowała tenże gabinet przed Wydziałem Unieważnień. Gdyby bowiem skarżąca musiała zatwierdzić decyzję dotyczącą tej reprezentacji, istniałoby wysokie ryzyko, że nie wyraziłaby na nią zgody, biorąc pod

---

438 Medizinische Systeme Dr. Muschaweck GmbH (zwana dalej „spółką medyczną MSM").

439 Na podstawie art. 51 ust. 1 lit. a) rozporządzenia Rady (WE) nr 207/2009 z dnia 26 lutego 2009 r. w sprawie znaku towarowego Unii Europejskiej (Dz.U. 2009, L 78, s. 1).

440 Gabinet lekarski Hernienzentrum Dr. Ulrike Muschaweck und PD Dr. Joachim Conze PartG.

441 Zwane dalej „wytycznymi dotyczącymi rozpatrywania spraw przez EUIPO". Można z nimi zapoznać się na stronie internetowej EUIPO.

uwagę, iż występowała w charakterze skarżącej o stwierdzenie wygaśnięcia prawa do spornego znaku towarowego. Taka zaś sytuacja naruszałaby prawo do skutecznej ochrony sądowej[442] gabinetu lekarskiego HUMJC.

W drugiej kolejności Sąd oddalił zarzut dotyczący spóźnionego przedstawienia w postępowaniu przed Wydziałem Unieważnień dowodów używania spornego znaku towarowego przez gabinet lekarski HUMJC.

Sąd przypomniał, że wytyczne dotyczące rozpatrywania spraw przez EUIPO stanowią zbiór wzorców postępowania, do których EUIPO samo pragnie się stosować, oraz że przy założeniu, że są one zgodne z przepisami prawnymi wyższej rangi, EUIPO powinno dostosować się do tych reguł. O ile bowiem wytyczne te nie mają mocy wiążącej, stanowią one jednak źródło odniesienia do praktyki EUIPO w dziedzinie znaków towarowych. Zgodnie z wytycznymi dotyczącymi rozpatrywania spraw przez EUIPO, w przypadku gdy wniosek o przedłużenie możliwego do przedłużenia terminu został złożony przed upływem tego terminu, lecz nie został przyjęty, zainteresowanej stronie należy zapewnić co najmniej jeden dodatkowy dzień na dotrzymanie terminu, nawet jeśli wniosek o przedłużenie wpłynął ostatniego dnia przed upływem terminu[443]. W celu zachowania skuteczności (effet utile) wspomnianych wytycznych, Sąd uznał, że ten nowy termin zostaje przyznany od dnia, w którym instancja EUIPO rozpatrująca wniosek o przedłużenie terminu przekazuje swoją odpowiedź. Ponadto, drugi wniosek o przedłużenie tego samego terminu zostanie odrzucony, chyba że wnioskodawca wyjaśni i należycie uzasadni „wyjątkowe okoliczności", które uniemożliwiły mu wykonanie wymaganej czynności w poprzednich dwóch terminach oraz nadal uniemożliwiają mu wykonanie tej czynności[444].

W niniejszym wypadku Sąd stwierdził, po pierwsze, że termin na przedstawienie dowodów używania spornego znaku towarowego, o którego przedłużenie wnosił po raz drugi gabinet lekarski HUMJC, jest terminem, możliwym do przedłużenia i że gabinet ten złożył wskazany wniosek w ostatnim dniu przed upływem wspomnianego terminu. Po drugie, zaznaczył on, że przyznanie w istocie ze względów słuszności co najmniej jednego dodatkowego dnia terminu w następstwie wniosku o przedłużenie terminu złożonego w ostatnim dniu tego terminu nie naruszało przepisu prawnego wyższej rangi. W konsekwencji Wydział Unieważnień nie mógł ograniczyć się do odrzucenia drugiego wniosku o przedłużenie terminu złożonego przez gabinet lekarski HUMJC bez wyznaczenia dodatkowego terminu, biegnącego od dnia powiadomienia o swej odpowiedzi. A zatem dowodów przedstawionych pomiędzy złożeniem tego drugiego wniosku o przedłużenie a odpowiedzią Wydziału Unieważnień nie można było uznać za przedstawione z opóźnieniem i należało je uwzględnić przy badaniu używania spornego znaku towarowego.

W trzeciej i ostatniej kolejności Sąd potwierdził istnienie rzeczywistego używania spornego znaku towarowego dla usług medycznych w zakresie chirurgii przepuklin. Przede wszystkim wskazał on, że okres, który należy uwzględnić jako dowód rzeczywistego używania spornego znaku towarowego, to okres pięciu lat poprzedzających datę złożenia wniosku o stwierdzenie wygaśnięcia prawa do znaku, nawet jeśli okres ten częściowo pokrywa się z okresem karencji[445]. Następnie Sąd orzekł, że sporny znak towarowy był używany przez gabinet lekarski HUMJC za zgodą spółki medycznej MSM, będącej

---

442 Zgodnie z art. 47 karty praw podstawowych.

443 Punkt 4.3 wytycznych dotyczących rozpatrywania spraw przez EUIPO, odnoszący się do przedłużenia terminów wyznaczonych przez EUIPO.

444 Ibidem.

445 Zgodnie z art. 15 ust. 1 akapit pierwszy i art. 51 ust. 1 lit. a) rozporządzenia nr 207/2009 ów okres karencji obejmuje okres pięciu lat od daty rejestracji unijnego znaku towarowego. W tym okresie nie można stwierdzić wygaśnięcia praw właściciela.

właścicielem tego znaku towarowego w rozpatrywanym okresie. Ściślej rzecz ujmując, dorozumiana zgoda na używanie spornego znaku towarowego była udzielana od wielu lat przez zarządcę sądowego tej spółki. Wreszcie, odnosząc się do terytorialnego używania spornego znaku towarowego, Sąd stwierdził, że dowody wykazują na działalność gabinetu lekarskiego HUMJC nie tylko w Monachium, lecz również na całym terytorium Niemiec oraz w Londynie.

Wyrok z dnia 6 lipca 2022 r., Zdút/EUIPO – Nehera i in. (nehera) (T-250/21, EU:T:2022:430)

Znak towarowy Unii Europejskiej – Postępowanie w sprawie unieważnienia prawa do znaku – Graficzny unijny znak towarowy NEHERA – Bezwzględna podstawa unieważnienia – Brak złej wiary – Artykuł 52 ust. 1 lit. b) rozporządzenia (WE) nr 207/2009 [obecnie art. 59 ust. 1 lit. b) rozporządzenia (UE) 2017/1001]

W 2014 r. Ladislav Zdút, skarżący, uzyskał w Urzędzie Unii Europejskiej ds. Własności Intelektualnej (EUIPO) rejestrację graficznego unijnego znaku towarowego NEHERA w odniesieniu do towarów należących do sektora włókienniczego.

I. Nehera, J.-H. Nehera i N. Sehnal, złożyli w 2029 r. wniosek o unieważnienie prawa do wspomnianego znaku towarowego, oparty na złej wierze skarżącego w momencie dokonywania zgłoszenia do rejestracji[446]. Twierdzili oni, że ich dziadek, Jan Nehera, założył w latach 30. XX wieku w Czechosłowacji przedsiębiorstwo zajmujące się handlem odzieżą i dodatkami odzieżowymi oraz zgłosił do rejestracji i używał cieszący się renomą krajowy znak towarowy identyczny ze spornym znakiem towarowym.

Wniosek ten został uwzględniony przez Drugą Izbę Odwoławczą EUIPO. Izba ta doszła do wniosku, że zamiarem skarżącego było czerpanie nienależnej korzyści z renomy Jana Nehery i z dawnego czechosłowackiego znaku towarowego, oraz że w związku z tym, skarżący działał w złej wierze w momencie dokonywania zgłoszenia do rejestracji spornego znaku towarowego.

Skarżący wniósł skargę do Sądu mającą na celu stwierdzenie nieważności tej decyzji Izby Odwoławczej EUIPO.

Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji i wyjaśnił pojęcie złej wiary w sytuacji gdy jest ona oparta na zamiarze czerpania nienależnej korzyści z renomy dawnego znaku towarowego lub cieszącego się sławą nazwiska danej osoby.

Ocena Sądu

Przede wszystkim Sąd zauważył, że w celu dokonania oceny złej wiary zgłaszającego można wziąć pod uwagę stopień powszechnej znajomości, jaką cieszy się rozpatrywane oznaczenie w momencie dokonywania jego zgłoszenia do rejestracji, w szczególności gdy oznaczenie to zostało wcześniej zarejestrowane lub było używane przez osobę trzecią jako znak towarowy. Okoliczność bowiem, że używanie oznaczenia, o którego rejestrację wniesiono, umożliwiłoby zgłaszającemu czerpanie nienależnej korzyści z renomy wcześniejszego znaku lub oznaczenia albo nazwiska sławnej osoby może stanowić dowód złej wiary zgłaszającego. Właściwym kręgiem odbiorców dla celów oceny istnienia renomy i korzyści nienależnie czerpanej z tejże renomy jest przeciętny konsument towarów, dla których sporny znak towarowy został zarejestrowany.

---

446 W rozumieniu art. 52 ust. 1 lit. b) rozporządzenia Rady (WE) nr 207/2009 z dnia 26 lutego 2009 r. w sprawie znaku towarowego Unii Europejskiej (Dz.U. 2009, L 78, s. 1).

Następnie Sąd uznał, że zachowanie pasożytnicze w odniesieniu do renomy oznaczenia lub nazwy czy nazwiska jest co do zasady możliwe tylko wtedy, gdy to oznaczenie lub nazwa czy nazwisko cieszą się rzeczywiście i aktualnie określoną renomą lub określoną sławą. Tymczasem w dacie dokonywania zgłoszenia do rejestracji spornego znaku towarowego dawny czechosłowacki znak towarowy i nazwisko Jana Nehery nie były już ani zarejestrowane lub chronione, ani używane przez osobę trzecią do sprzedaży odzieży, ani nawet nie cieszyły się renomą wśród właściwego kręgu odbiorców. W tym kontekście Sąd wyjaśnił, że sama okoliczność, iż zgłaszający znak towarowy wiedział lub powinien był wiedzieć, że osoba trzecia używała w przeszłości znaku towarowego identycznego lub podobnego do zgłoszonego znaku towarowego, nie wystarcza do wykazania istnienia złej wiary po stronie tego zgłaszającego.

Ponadto Sąd przypomniał, że istnienie w odczuciu właściwego kręgu odbiorców powiązania między spornym znakiem towarowym a wcześniejszym oznaczeniem nie może samo w sobie wystarczyć do stwierdzenia, że doszło do czerpania nienależnej korzyści z renomy takiego wcześniejszego oznaczenia lub takiej wcześniejszej nazwy czy takiego wcześniejszego nazwiska. W tym względzie podkreślił on, że skarżący podjął własne wysiłki handlowe w celu ożywienia wizerunku dawnego czechosłowackiego znaku towarowego i sam fakt odwołania się do tego znaku i do historycznego wizerunku jego twórcy w celach promocyjnych nie wydaje się sprzeczny z uczciwymi praktykami w sprawach przemysłowych lub handlowych.

W dodatku Sąd uznał, że nie można wykluczyć, iż w pewnych szczególnych okolicznościach ponowne używanie przez osobę trzecią dawnego cieszącego się niegdyś renomą znaku towarowego lub nazwiska niegdyś sławnej osoby może wywołać fałszywe wrażenie ciągłości lub stosunku dziedziczenia z tym dawnym znakiem towarowym lub z tą osobą. Może to mieć miejsce w szczególności w przypadku, gdy zgłaszający znak towarowy przedstawia się właściwemu kręgowi odbiorców jako następca prawny lub gospodarczy właściciela dawnego znaku towarowego, podczas gdy między nim a właścicielem dawnego znaku towarowego nie istnieje żaden związek ciągłości lub dziedziczenia. Taka okoliczność mogłaby zostać uwzględniona w celu wykazania, w stosownym wypadku, złej wiary po stronie tego zgłaszającego. W niniejszej zaś sprawie, nie wydaje się zdaniem Sądu, by skarżący celowo dążył do stworzenia fałszywego wrażenia ciągłości lub stosunku dziedziczenia między jego przedsiębiorstwem a przedsiębiorstwem Jana Nehery.

Wreszcie Sąd wypowiedział się w przedmiocie zarzucanego skarżącemu zamiaru oszukania zstępnych i spadkobierców Jana Nehery oraz przywłaszczenia sobie ich praw. W tym względzie wskazał on, że w momencie dokonywania zgłoszenia do rejestracji spornego znaku towarowego dawny czechosłowacki znak towarowy i nazwisko Jana Nehery nie podlegały już żadnej ochronie prawnej. W związku z tym zstępni i spadkobiercy Jana Nehery nie byli właścicielami żadnego prawa, które mogłoby stać się przedmiotem oszustwa lub przywłaszczenia przez skarżącego.

W konsekwencji Sąd doszedł do wniosku, że skarżący nie działał w złej wierze i stwierdził nieważność decyzji Drugiej Izby Odwoławczej EUIPO.

2. Wzory

Wyrok z dnia 27 kwietnia 2022 r., Group Nivelles/EUIPO – Easy Sanitary Solutions (Odpływ liniowy prysznica) (T-327/20, EU:T:2022:263)

Wzór wspólnotowy – Postępowanie w sprawie unieważnienia prawa do wzoru – Zarejestrowany wzór wspólnotowy przedstawiający odpływ liniowy prysznica – Wcześniejszy wzór przedstawiony po złożeniu wniosku o unieważnienie prawa do wzoru – Artykuł 28 ust. 1 lit. b) ppkt (v) rozporządzenia (WE) nr 2245/2002 – Uznanie przysługujące izbie odwoławczej – Zakres stosowania – Artykuł 63 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 6/2002 – Postępowanie ustne i środki dowodowe – Artykuły 64 i 65 rozporządzenia nr 6/2002 – Podstawa unieważnienia – Indywidualny charakter – Artykuł 6 i art. 25 ust. 1 lit. b)

rozporządzenia nr 6/2002 – Identyfikacja wcześniejszego wzoru – Pierwszeństwo zwarte – Określenie cech spornego wzoru – Całościowe porównanie

Spółka Sanitary Solutions BV jest uprawniona z tytułu zarejestrowanego wzoru wspólnotowego przedstawiającego odpływ liniowy prysznica. Spółka I-Drain BVBA, będąca poprzednikiem prawnym skarżącej, spółki Group Nivelles NV, złożyła wniosek o unieważnienie prawa do tego wzoru, twierdząc, że jest on pozbawiony nowości i indywidualnego charakteru. We wniosku o unieważnienie prawa do wzoru wymieniono jedynie wcześniejszy wzór międzynarodowy. Jednakże w odpowiedzi na uwagi Easy Sanitary Solutions I-Drain przedstawiła wydruki z katalogów spółki Blücher, zawierające ilustrację innego wzoru, a mianowicie rusztu.

Wydział Unieważnień Urzędu Unii Europejskiej ds. Własności Intelektualnej (EUIPO), Izba Odwoławcza, a następnie Sąd zbadali sporny wzór, biorąc pod uwagę, jako wcześniejszy wzór, ruszt widoczny w katalogach spółki Blücher. Wyrokiem z dnia 13 maja 2015 r.[447] Sąd stwierdził nieważność pierwszej decyzji Izby Odwoławczej. Odwołania od tego wyroku zostały oddalone wyrokiem Trybunału z dnia 21 września 2017 r.[448].

Sprawa została zwrócona Izbie Odwoławczej EUIPO w celu jej ponownego rozpoznania. Stwierdziwszy, że wcześniejszy wzór rozpatrywany przez instancje orzekające wcześniej nie został wskazany we wniosku o unieważnienie prawa do wzoru, Izba Odwoławcza wzięła pod uwagę jako wcześniejszy wzór wyłącznie wzory wymienione w tym wniosku. Stwierdziła, że sporny wzór ma indywidualny charakter, a tym samym posiada cechę nowości. Wniosek o unieważnienie prawa do wzoru został oddalony.

Group Nivelles zaskarżyła tę decyzję do Sądu, który oddalił jej skargę i orzekł, że pod uwagę mogą być brane jedynie te wcześniejsze wzory, które zostały wskazane we wniosku o unieważnienie prawa do wzoru.

Ocena Sądu

W pierwszej kolejności Sąd wskazał, że określenie wcześniejszego wzoru musi nastąpić z chwilą złożenia wniosku o unieważnienie prawa do wzoru, ponieważ wyznacza ono przedmiot sporu. W związku z tym uprawnienia dyskrecjonalne przysługujące EUIPO w zakresie możliwości wzięcia pod uwagę stanu faktycznego lub dowodów, których zainteresowane strony nie przedstawiły w odpowiednim terminie [449] mogą mieć zastosowanie wyłącznie do okoliczności faktycznych i dowodów [450], a nie do wskazania i przedstawienia wcześniejszych wzorów [451]. O ile bowiem uwzględnienie dodatkowych dowodów może wprawdzie doprowadzić do rozszerzenia ram faktycznych wniosku o unieważnienie prawa do wzoru poprzez dodanie ich do pozostałych dowodów dotyczących wcześniejszych wzorów, na które już się powołano, o tyle nie może ono rozszerzać ram prawnych tego wniosku, ponieważ zakres wspomnianego wniosku został ostatecznie określony w chwili jego złożenia poprzez określenie wcześniejszych powołanych wzorów. W konsekwencji

---

447 Wyrok z dnia 13 maja 2015 r., ***Group Nivelles/EUIPO – Easy Sanitary Solutions (Odpływ liniowy prysznica)*** (T-15/13, EU:T:2015:281).

448 Wyrok z dnia 21 września 2017 r., ***Easy Sanitary Solutions i EUIPO/Group Nivelles*** (C-361/15 P i C-405/15 P, EU:C:2017:720).

449 Artykuł 63 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE) nr 6/2002 z dnia 12 grudnia 2001 r. w sprawie wzorów wspólnotowych (Dz.U. 2002, L 3, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2015, L 7, s. 5).

450 W rozumieniu art. 28 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 2245/2002 z dnia 21 października 2002 r. wykonującego rozporządzenie nr 6/2002 (Dz.U. 2002, L 341, s. 28; sprostowanie Dz.U. 2008, L 171, s. 65).

451 Artykuł 28 ust. 1 lit. b) ppkt (v) rozporządzenia (WE) nr 2245/2002.

jedynymi wzorami, które należy zbadać, są wcześniejsze wzory wskazane we wniosku o unieważnienie prawa do wzoru.

W drugiej kolejności Sąd oddalił jako nieistotny dla sprawy zarzut dotyczący błędu, który miała popełnić Izba Odwoławcza przy określaniu cech spornego wzoru, ponieważ podnoszony błąd nie pojawił się w uzasadnieniu decyzji, lecz w ramach przedstawienia okoliczności faktycznych sprawy. Ponadto sporny wzór należy porównywać z wcześniejszymi wzorami w postaci, w jakiej został on zarejestrowany. Wnioski dotyczące przedmiotu i cech spornego wzoru nie mogą być pozostawione swobodnej dyspozycji stron.

W trzeciej kolejności Sąd potwierdził indywidualny charakteru spornego wzoru. Jak podkreślił na początku, wcześniejszy wzór zawarty w produkcie innym niż produkt, którego dotyczy sporny wzór, jest w zasadzie wcześniejszym wzorem istotnym do celów oceny indywidualnego charakteru. Następnie uściślił, że ewentualne błędy popełnione przez Izbę Odwoławczą dotyczące cech wcześniejszych wzorów przedstawiających jedynie element odpływu liniowego prysznica nie mają wpływu na zgodność z prawem decyzji, ponieważ porównanie z kompletnymi wzorami jest wolne od błędu. Ze względu bowiem na to, że wcześniejszy wzór ma pierwszeństwo zwarte, istotne są jedynie wzory przedstawiające kompletne odpływy liniowe prysznica. Wreszcie, zważywszy na elegancki i minimalistyczny wygląd spornego wzoru, całościowe wrażenie, jakie wywiera, jest inne niż całościowe wrażenie wywierane przez wcześniejszy wzór, zdeterminowane przez bardziej funkcjonalne i niedekoracyjne cechy.

Sąd wskazał ponadto, że o ile EUIPO może przeprowadzić postępowanie ustne[452], o tyle odmowa jego przeprowadzenia stanowi oczywisty błąd tylko wtedy, gdy zostanie wykazane, że nie dysponuje on wszystkimi niezbędnymi dowodami. Co się tyczy odmowy przesłuchania świadków[453], oczywisty błąd nie zachodzi w sytuacji, gdy oświadczenia świadków mogły zostać złożone na piśmie, a tym bardziej wtedy, gdy – jak w niniejszej sprawie – oświadczenia te rzeczywiście zostały złożone.

Na koniec Sąd podkreślił, że ze względów metodologicznych i ekonomii procesowej badanie przesłanki nowości nie jest konieczne, ponieważ istnienie indywidualnego charakteru wzoru nieuchronnie pociąga za sobą jego nowość.

452 Artykuł 64 ust. 1 rozporządzenia nr 6/2002.

453 Artykuł 65 ust. 1 i 3 rozporządzenia nr 6/2002.

V. Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa – Środki ograniczające

1. Ukraina

Wyrok z dnia 27 lipca 2022 r., RT France/Rada (T-125/22, EU:T:2022:483)

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa – Środki ograniczające przyjęte ze względu na działania Rosji destabilizujące sytuację na Ukrainie – Tymczasowy zakaz nadawania i zawieszenie koncesji na nadawanie treści niektórych mediów – Umieszczenie w wykazie podmiotów, do których mają zastosowanie środki ograniczające – Kompetencja Rady – Prawo do obrony – Prawo do bycia wysłuchanym – Wolność wypowiedzi i informacji – Proporcjonalność – Wolność prowadzenia działalności gospodarczej – Zasada niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową

W następstwie agresji wojskowej podjętej w dniu 24 lutego 2022 r. przez Federację Rosyjską (zwaną dalej „Rosją") przeciwko Ukrainie Rada Unii Europejskiej przyjęła szereg „pakietów" środków ograniczających wobec Rosji. Środki te uzupełniają uprzednie środki przyjmowane przez Radę od 2014 r. w związku z działaniami tego państwa, które zdestabilizowały sytuację w Ukrainie[454] i w reakcji na nielegalną aneksję przez owo państwo Krymu i miasta Sewastopol[455].

W tym kontekście Rada przyjęła w dniu 1 marca 2022 r. decyzję 2022/351 [456] i rozporządzenie 2022/350[457] (zwane dalej „zaskarżonymi aktami") w celu wprowadzenia czasowego zakazu podjętych przez Rosję działań propagandowych skierowanych do społeczeństwa obywatelskiego w Unii i w państwach sąsiednich i służących poparciu rosyjskiej agresji wojskowej na Ukrainę, prowadzonych za pośrednictwem niektórych kontrolowanych przez Rosję mediów; Rada uznała bowiem, że działania te stanowią zagrożenie dla porządku publicznego i bezpieczeństwa Unii. Z tego tytułu zakazano wszystkim podmiotom gospodarczym mającym siedzibę w Unii Europejskiej rozpowszechniania treści wyprodukowanych przez osoby prawne, podmioty lub organy wymienione w załącznikach do zaskarżonych aktów[458].

---

454 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).

455 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).

456 Decyzja Rady (WPZiB) 2022/351 z dnia 1 marca 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 65, s. 5).

457 Rozporządzenie Rady (UE) 2022/350 z dnia 1 marca 2022 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 833/2014 w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.U. 2022, L 65, s. 1).

458 Decyzja 2014/512/WPZiB, art. 4g: „1. Zakazuje się nadawania lub umożliwiania, ułatwiania lub w inny sposób przyczyniania się do nadawania jakichkolwiek treści przez osoby prawne, podmioty lub organy wymienione w załączniku IX, w tym w drodze transmisji lub dystrybucji za pomocą dowolnych środków, takich jak telewizja kablowa, satelitarna, telewizja internetowa, dostawców usług internetowych, internetowe platformy lub aplikacje służące do udostępniania plików wideo, niezależnie od tego, czy są one nowe czy preinstalowane.

2. Zawiesza się wszelkie licencje i zezwolenia na nadawanie udzielone osobom prawnym, podmiotom lub organom wymienionym w załączniku IX, jak również uzgodnienia dotyczące transmisji i dystrybucji zawarte z tymi osobami prawnymi, podmiotami lub organami. […]".

Nazwa skarżącej, RT France, została umieszczona w wykazie podmiotów znajdującym się w załączniku do zaskarżonych aktów. Ta uproszczona spółka akcyjna z jednym akcjonariuszem i siedzibą we Francji prowadzi działalność polegającą na wydawaniu kanałów tematycznych. Cały kapitał zakładowy skarżącej należy do ANO „TV Novosti" – niezależnego stowarzyszenia Federacji Rosyjskiej, które nie ma celu zarobkowego ani kapitału zakładowego, z siedzibą w Moskwie (Rosja). Skarżąca wniosła o stwierdzenie nieważności zaskarżonych aktów ze względu na naruszenie jej prawa do obrony, przysługującej jej wolności wypowiedzi i informacji oraz wolności prowadzenia działalności gospodarczej. Powołała się także na naruszenie zasady niedyskryminacji. Skarżąca podała ponadto w wątpliwość kompetencję Rady do przyjęcia owych aktów.

Sąd, orzekając w składzie wielkiej izby i po rozpoznaniu sprawy z urzędu w trybie przyspieszonym[459], wydał po raz pierwszy rozstrzygnięcie w przedmiocie środków ograniczających przyjętych przez Radę w celu zakazania rozpowszechniania treści audiowizualnych. W tym względzie Sąd przypomniał o kompetencji Rady do przyjmowania takich środków w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej (WPZiB) i wypowiedział się w szczególności w przedmiocie poszanowania prawa do obrony i ograniczeń w korzystaniu z wolności wypowiedzi mediów audiowizualnych w świetle przesłanek określonych w art. 52 ust. 1 karty praw podstawowych.

Ocena Sądu

W odniesieniu przede wszystkim do kompetencji Rady do przyjmowania rozpatrywanych środków ograniczających Sąd wskazał, że zgodnie z mającymi zastosowanie postanowieniami Traktatu o Unii Europejskiej Unia przyczynia się do międzynarodowego „pokoju [i] bezpieczeństwa"[460] i że Rada została w tym celu wyposażona w uprawnienia do przyjmowania „decyzj[i], które określają podejście Unii do danego problemu o charakterze geograficznym lub przedmiotowym"[461]. Sąd wyjaśnił, że kompetencje Unii w zakresie WPZiB obejmują wszelkie dziedziny polityki zagranicznej i ogół kwestii dotyczących bezpieczeństwa Unii[462], a także, że działania Unii na arenie międzynarodowej służą między innymi wspieraniu demokracji, państwa prawnego, powszechności i niepodzielności praw człowieka, poszanowania godności ludzkiej, poszanowania zasad Karty Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego[463]. Ponieważ pojęcie „podejścia Unii" wymaga szerokiej wykładni, takie podejście może obejmować decyzje przewidujące środki mogące w bezpośredni sposób zmienić sytuację prawną jednostek, jak potwierdza to brzmienie art. 275 akapit drugi TFUE[464]. Rada przyjęła zatem zaskarżoną decyzję w wykonaniu kompetencji przyznanej Unii przez traktaty w ramach postanowień dotyczących WPZiB.

W tym względzie Sąd podkreślił, że okoliczność, iż krajowe organy administracyjne, takie jak Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (organ ds. regulacji komunikacji

---

459 Przeprowadzonym zgodnie z art. 151 § 2 regulaminu postępowania przed Sądem. Prezes Sądu oddalił uprzednio, postanowieniem z dnia 30 marca 2022 r., ***RT France/Rada***, T-125/22 R, niepublikowanym, EU:T:2022:199), złożony przez skarżącą wniosek w przedmiocie środków tymczasowych.

460 Artykuł 3 ust. 5 TUE.

461 Artykuł 29 TUE.

462 Artykuł 24 ust. 1 TUE.

463 Artykuł 21 ust. 1 TUE.

464 Artykuł 275 akapit drugi TFUE: „Trybunał jest [...] właściwy w zakresie kontroli przestrzegania artykułu 40 Traktatu o Unii Europejskiej oraz orzekania w sprawie skarg wniesionych na warunkach przewidzianych w artykule 263 akapit czwarty niniejszego traktatu, dotyczących kontroli legalności decyzji przewidujących środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych przyjętych przez Radę na podstawie tytułu V rozdział 2 Traktatu o Unii Europejskiej".

radiowo-telewizyjnej i cyfrowej) (Arcom) we Francji, posiadają kompetencje do nakładania sankcji na odnośne podmioty audiowizualne, nie stoi na przeszkodzie wspomnianej kompetencji Rady, ponieważ kompetencje przyznane tym organom nie opierają się na tych samych wartościach i nie realizują tych samych celów. Te ostatnie nie mogą bowiem zagwarantować takich samych rezultatów jak jednolita i natychmiastowa interwencja Rady na całym terytorium Unii, realizowania w ramach WPZiB.

Co się tyczy naruszeń praw podstawowych, na które powołuje się skarżąca, Sąd zauważył, że zgodnie z postanowieniami art. 52 ust. 1 karty nie są one prerogatywami absolutnymi i mogą podlegać ograniczeniom, o ile odnośne ograniczenia są przewidziane ustawą, szanują istotę danego prawa podstawowego oraz – z poszanowaniem zasady proporcjonalności – są one konieczne i odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię.

I tak, jeśli chodzi o naruszenie prawa do obrony, a w szczególności prawa do bycia wysłuchanym, Sąd zauważył – w świetle celów WPZiB – że rozpatrywane środki zostały podjęte w nadzwyczajnym i niezwykle pilnym kontekście, charakteryzującym się gwałtownym pogorszeniem sytuacji, co utrudniło modulowanie środków zmierzających do zapobieżenia rozprzestrzenianiu się konfliktu. Następnie, w ramach strategii walki z tzw. zagrożeniami hybrydowymi, w tym z dezinformacją, w następstwie wybuchu konfliktu zbrojnego i w celu zachowania integralności debaty demokratycznej w społeczeństwie europejskim, nadrzędny i naglący stał się wymóg przyjęcia środków ograniczających przeciwko mediom, takim jak skarżąca, finansowanym z budżetu państwa rosyjskiego i kontrolowanym bezpośrednio lub pośrednio przez przywódców tego państwa będącego agresorem, w zakresie w jakim uznano, że media te są odpowiedzialne za ciągłą i skoordynowaną działalność w zakresie dezinformacji i manipulacji faktami. Biorąc pod uwagę całkowicie wyjątkowy kontekst, w którym zaskarżone akty zostały przyjęte, założony w nich cel oraz skuteczność przewidzianych w nich środków ograniczających, Sąd orzekł, że w konsekwencji organy Unii nie były zobowiązane wysłuchać skarżącej przed początkowym umieszczeniem jej nazwy w spornych wykazach, a co za tym idzie, że nie doszło do naruszenia jej prawa do bycia wysłuchaną.

Następnie, w odniesieniu do naruszenia wolności wypowiedzi i informacji [465], Sąd przypomniał najpierw zasady orzecznicze wypracowane w omawianej dziedzinie przez Europejski Trybunał Praw Człowieka[466]. I tak, zważywszy na siłę mediów we współczesnym społeczeństwie, prawo dziennikarzy do przekazywania informacji o kwestiach leżących w interesie ogólnym jest chronione pod warunkiem, że działają oni w dobrej wierze, na podstawie prawidłowo ustalonych faktów i dostarczają „wiarygodnych i dokładnych" informacji z poszanowaniem etyki dziennikarskiej i zgodnie z zasadami odpowiedzialnego dziennikarstwa. Z punktu widzenia badania proporcjonalności rozpatrywanych środków ograniczających należy w tym względzie wziąć pod uwagę okoliczność, że media audiowizualne mają znacznie bardziej bezpośrednie i silniejszy wpływ niż prasa drukowana. Sąd zwrócił również uwagę, że w przeciwieństwie do wypowiedzi odnoszących się do kwestii interesu publicznego wymagających silnej ochrony, wypowiedzi promujące lub uzasadniające stosowanie i szerzenie przemocy, nienawiści lub innych form nietolerancji nie są normalnie chronione i że w związku z tym należy zwracać szczególną uwagę na użyte sformułowania i kontekst, w jaki się wpisuje ich rozpowszechnianie.

Badając przesłanki określone w art. 52 ust. 1 karty, Sąd zauważył następnie, że rozpatrywane środki ograniczające były przewidziane między innymi „ustawą" w tym znaczeniu, że zostały ustanowione w aktach mających w szczególności charakter generalny, posiadających jasne podstawy prawne

---

465 Artykuł 11 karty.

466 Zobacz w szczególności w tym zakresie wyroki ETPC: z dnia 5 kwietnia 2022 r. w sprawie NIT S.R.L. przeciwko Republice Mołdawii, CE:ECHR:2022:0405JUD002847012, pkt 178–182; z dnia 15 października 2015 r. w sprawie Perinçek przeciwko Szwajcarii, CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, pkt 197, 205, 206, 230.

w prawie Unii[467], oraz że były one przewidywalne w świetle działań skarżącej. Spełniona jest również przesłanka dotycząca realizacji celu interesu ogólnego uznanego przez Unię. Za pomocą rozpatrywanych środków ograniczających Rada realizuje bowiem podwójny cel polegający na ochronie porządku i bezpieczeństwa publicznego Unii, zagrożonych omawianą kampanią propagandową oraz na wywarciu nacisku na władze rosyjskie, aby położyły kres agresji wojskowej wobec Ukrainy.

Sąd uznał ponadto, że Rada mogła słusznie uznać różne przedstawione dowody za stanowiące łańcuch wystarczająco konkretnych, precyzyjnych i spójnych poszlak, za pomocą których można wykazać, że przed przyjęciem zaskarżonych aktów skarżąca aktywnie wspierała politykę prowadzoną przez Rosję w stosunku do Ukrainy i rozpowszechniała informacje uzasadniające ową agresję wojskową, które stanowiły poważne i bezpośrednie zagrożenie dla porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego Unii. W tym względzie Sąd uznał, że dowody przedłożone przez skarżącą nie świadczą o tym, że przedstawia ona informacje na temat toczącej się wojny w sposób ogólnie zrównoważony.

Wreszcie, w kontekście wyważenia wchodzących w grę interesów, Sąd podkreślił, że przedstawianie rozpatrywanych informacji nie może korzystać ze zwiększonej ochrony, jaką art. 11 karty przyznaje wolności prasy. W tym względzie należy wziąć pod uwagę Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, przyjęty w dniu 16 grudnia 1966 r., którego stronami są zarówno państwa członkowskie, jak i Rosja, i zgodnie z którym „[w]szelka propaganda wojenna powinna być ustawowo zakazana”[468]. Zważywszy na nadzwyczajny kontekst sprawy Sąd orzekł, że rozpatrywane ograniczenia przysługującej skarżącej wolności wypowiedzi są proporcjonalne do celów realizowanych przez przyjęte środki.

Ponadto w odniesieniu do naruszenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej Sąd również doszedł do wniosku, że rozpatrywane środki, jako że są tymczasowe i odwracalne, nie naruszają w sposób nieproporcjonalny istoty realizowanej przez skarżącą wolności prowadzenia działalności gospodarczej.

Wreszcie, co się tyczy naruszenia zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową, ustanowionej w szczególności w art. 21 ust. 2 karty, Sąd wskazał, że zasada ta powinna być stosowana zgodnie z art. 18 akapit pierwszy TFUE[469], który dotyczy sytuacji objętych zakresem stosowania prawa Unii, w których obywatel państwa członkowskiego jest dyskryminowany w porównaniu z obywatelami innego państwa członkowskiego wyłącznie ze względu na swą przynależność państwową. Sąd stwierdził w tej kwestii, że w przypadku zarzucanej dyskryminacji ze względu na rosyjski akcjonariat skarżącej, która miała być traktowana z tego powodu mniej korzystnie niż inne francuskie media audiowizualne (które nie podlegają temu samemu rodzajowi kontroli ze strony podmiotu z państwa trzeciego), odmienne traktowanie tego rodzaju nie wchodzi w zakres stosowania tego postanowienia.

W świetle powyższego Sąd oddalił skargę.

---

467 Mianowicie art. 29 TUE w odniesieniu do zaskarżonej decyzji oraz art. 215 TFUE w odniesieniu do zaskarżonego rozporządzenia.

468 Artykuł 20 ust. 1.

469 Artykuł 18 akapit czwarty TFUE: „W zakresie zastosowania traktatów i bez uszczerbku dla postanowień szczególnych, które one przewidują, zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową”.

2. Syria

Wyrok z dnia 18 maja 2022 r., Foz/Rada (T-296/20, EU:T:2022:298)

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa – Środki ograniczające przyjęte wobec Syrii – Zamrożenie środków finansowych – Błąd w ocenie – Proporcjonalność – Prawo własności – Prawo do wykonywania działalności gospodarczej – Nadużycie władzy – Obowiązek uzasadnienia – Prawo do obrony – Prawo do rzetelnego procesu – Określenie kryteriów umieszczenia w wykazie

Amer Foz jest przedsiębiorcą posiadającym obywatelstwo syryjskie. Jego nazwisko zostało umieszczone w wykazach osób i podmiotów objętych środkami ograniczającymi przyjętymi przez Radę Unii Europejskiej wobec Syryjskiej Republiki Arabskiej w lutym 2020 r. [470], a następnie pozostawione w tych wykazach w maju 2020 r. i w maju 2021 r.[471]. Figuruje w nich jako prominentny przedsiębiorca posiadający osobiste i rodzinne powiązania biznesowe i prowadzący działalność w wielu sektorach syryjskiej gospodarki, czerpiący korzyści finansowe z dostępu do możliwości handlowych i wspierający reżim syryjski, powiązany z bratem Samerem Fozem, którego nazwisko również zostało umieszczone w wykazach. W maju 2021 r. Rada wskazała również, że Amer Foz realizował wraz z bratem szereg przedsięwzięć komercyjnych, w szczególności w sektorze produkcji kabli i energii słonecznej, że obaj bracia brali również udział w różnych działaniach wraz z [Islamskim Państwem w Iraku i Lewancie (zwanym dalej „ISIL") w imieniu reżimu syryjskiego, w tym w dostarczaniu broni i amunicji w zamian za pszenicę i ropę naftową.

Nazwisko Amera Foza zostało umieszczony w przedmiotowych wykazach na podstawie trzech kryteriów, mianowicie kryterium wiodącego przedsiębiorcy działającego w Syrii, kryterium powiązania z reżimem syryjskim i kryterium powiązania z osobą lub podmiotem objętymi środkami ograniczającymi[472].

Sąd oddalił skargę o stwierdzenie nieważności wniesioną przez Amera Foza na akty, mocą których jego nazwisko zostało umieszczone w spornych wykazach (zwane dalej „pierwotnymi aktami", aktami utrzymującymi z 2020 r." i aktami utrzymującymi z 2021 r."), uściślając kryteria dotyczące tego umieszczenia w wypadku równoczesnego stosowania przez Radę różnych kryteriów umieszczenia w wykazie. W tym kontekście Sąd skonkretyzował w szczególności zakres kryterium powiązania z osobą lub podmiotem już objętymi środkami ograniczającymi. Zbadał również, bez precedensu, przesłankę dotyczącą wystarczających informacji wskazujących, że z osobami, których nazwiska są

---

470 Decyzja wykonawcza Rady (WPZiB) 2020/212 z dnia 17 lutego 2020 r. w sprawie wykonania decyzji 2013/255/WPZiB dotyczącej środków ograniczających skierowanych przeciwko Syrii (Dz.U. 2020, L 43 I, s. 6) i rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2020/211 z dnia 17 lutego 2020 r. wykonujące rozporządzenie (UE) nr 36/2012 w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Syrii (Dz.U. 2020, L 43 I, s. 1).

471 Decyzja Rady (WPZiB) 2020/719 z dnia 28 maja 2020 r. zmieniająca decyzję 2013/255/WPZiB dotyczącą środków ograniczających skierowanych przeciwko Syrii (Dz.U. 2020, L 168, s. 66) i rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2020/716 z dnia 28 maja 2020 r. wykonujące rozporządzenie (UE) nr 36/2012 w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Syrii (Dz.U. 2020, L 168, s. 1); decyzja Rady (WPZiB) 2021/855 z dnia 27 maja 2021 r. zmieniająca decyzję 2013/255/WPZiB dotyczącą środków ograniczających skierowanych przeciwko Syrii (Dz.U. 2021, L 188, s. 90) oraz rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2021/848 z dnia 27 maja 2021 r. wykonujące rozporządzenie (UE) nr 36/2012 w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Syrii (Dz.U. 2021, L 188, s. 18).

472 Powody wiązały się, po pierwsze, z kryterium wiodącego przedsiębiorcy działającego w Syrii, określonym w art. 27 ust. 2 lit. a) i w art. 28 ust. 2 lit. a) decyzji 2013/55 zmienionej decyzją 2015/1836 i w art. 15 ust. 1b lit. a) rozporządzenia nr 36/201 zmienionego rozporządzeniem 2015/1828; po drugie, z kryterium powiązania z reżimem syryjskim określonym w art. 27 i 28 wspomnianej decyzji i w art. 15 ust. 1 lit. a) wspomnianego rozporządzenia oraz wreszcie z kryterium powiązania z osobą lub objętymi środkami ograniczającymi, określonym w ostatnim członie zdania art. 27 ust. 2 i at. 28 ust. 2 decyzji 2013/255 oraz w ostatnim członie zdania art. 15 ust. 1b rozporządzenia nr 36/2012.

umieszczone w wykazach, nie wiąże się rzeczywiste ryzyko omijania przyjętych środków. Jeżeli ta przesłanka jest spełniona, nazwiska osoby powiązanej z inną osobą lub z podmiotem objętymi środkami ograniczającymi nie pozostawia się w przedmiotowych wykazach.

Ocena Sądu

Sąd przede wszystkim przypomniał, że w przypadku tej samej osoby powody umieszczenia w wykazie mogą się pokrywać, choć opierają się w takiej sytuacji na różnych kryteriach. Stosując w drodze analogii wyrok Kaddour/Rada[473], daną osobę można zakwalifikować jako wiodącego przedsiębiorcę działającego w Syrii i uznać ją za powiązaną, w szczególności poprzez powiązania biznesowe, z inną osobą, której dotyczą środki ograniczające, poprzez te same działania. Podobnie osoba ta może być powiązana z reżimem syryjskim, będąc z tych samych względów powiązana z osobą objętą środkami ograniczającymi.

Co się tyczy następnie powiązania Amera Foza z osobą lub podmiotem objętymi środkami ograniczającymi[474], Sąd przypomniał, że nazwisko brata Amera Foza zostało umieszczone w wykazach ze względu na jego status wiodącego przedsiębiorcy działającego w Syrii oraz na powiązania z reżimem syryjskim. Skoro brat Amera Foza nie wykazał przed Sądem[475], że należy stwierdzić nieważność zastosowanych wobec niego środków, korzystają one z domniemania zgodności z prawem aktów instytucji Unii i w związku z tym wywołują skutki prawne do czasu ich uchylenia, stwierdzenia ich nieważności lub uznania za nieważne. Ponieważ Rada nie twierdziła, że przynależność do rodziny Foz stanowi autonomiczne kryterium umieszczenia w wykazie, w odróżnieniu od przynależności do rodzin al Assad lub Makhlouf zgodnie z decyzją 2013/255, Sąd uznał, że istnienie tej więzi braterstwa należy zbadać jako okoliczność faktyczną, w szczególności w ramach badania powiązań biznesowych utrzymywanych przez Amera i Samera Fozów.

Trybunał stwierdził w tym względzie, że Rada przedstawiła łańcuch wystarczająco konkretnych, precyzyjnych i spójnych poszlak co do więzi, jakie łączyły Amera i Samera Fozów w ramach tych relacji biznesowych, po pierwsze, w dniu przyjęcia pierwotnych aktów, poprzez przedsiębiorstwo rodzinne Aman Holding i spółkę ASM International General Trading, po drugie, poprzez wspomniane przedsiębiorstwo rodzinne w odniesieniu do aktów utrzymujących z 2020 r., oraz wreszcie, co się tyczy aktów utrzymujących z 2021 r., ponieważ prowadzili działalność z EIIL w imieniu reżimu syryjskiego. Istnienie powiązań biznesowych między oboma mężczyznami przejawia się również w pewnej formie uzgodnień w zarządzaniu ich portfelem akcji.

Wreszcie, w świetle odnośnych przepisów decyzji 2013/255, zmienionej decyzją 2015/1836, ze względu na uprzywilejowaną pozycję Samera Foza w gospodarce syryjskiej i jego wpływy, istniejące lub przeszłe powiązania biznesowe między Amerem Fozem a Samerem Fozem, fakt, że są oni braćmi, znaczenie przedsiębiorstwa rodzinnego, w którym posiadali udziały i zajmowali odpowiedzialne stanowiska, a także niemożność wykluczenia ewentualnego porozumienia między Amerem Fozem a jego bratem w celu zbycia ich udziałów w różnych spółkach uzasadnione jest przekonanie, że z osobą Amera Foza wiąże się rzeczywiste ryzyko omijania środków ograniczających.

---

473 Wyrok z dnia 23 września 2020 r., ***Kaddour/Rada*** (T-510/18, EU:T:2020:436, pkt 77).

474 Artykuł 27 ust. 2 i art. 28 ust. 2 decyzji 2013/255, zmienionej decyzją 2015/1836.

475 Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 4 listopada 2021 r., ***Foz/Rada*** (T-258/19, niepublikowany, EU:T:2021:820).

3. Demokratyczna Republika Konga

Wyrok z dnia 27 kwietnia 2022 r., Ilunga Luyoyo/Rada (T-108/21, EU:T:2022:253)

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa – Środki ograniczające przyjęte w związku z sytuacją w Demokratycznej Republice Konga – Zamrożenie środków finansowych – Ograniczenie wstępu na terytorium państw członkowskich – Pozostawienie nazwiska skarżącego w wykazie osób objętych środkami ograniczającymi – Dowód zasadności umieszczenia i pozostawienia w wykazach – Trwanie okoliczności faktycznych i prawnych, które spowodowały przyjęcie środków ograniczających

Wobec pogorszenia się sytuacji w zakresie bezpieczeństwa w Demokratycznej Republice Konga (DRK) oraz zaostrzenia sytuacji politycznej w tym państwie pod koniec 2016 r. Rada przyjęła w dniu 12 grudnia 2016 r. decyzję 2016/2231 i rozporządzenie 2016/2230 [476], które przewidują w szczególności zamrożenie środków finansowych i zasobów gospodarczych należących do osób uczestniczących w podważaniu praworządności w DRK lub w czynach stanowiących poważne przypadki łamania praw człowieka.

Nazwisko skarżącego, F. Ilungi Luyoya, zostało pierwotnie umieszczone w wykazach osób objętych tymi środkami ograniczającymi w 2016 r. Decyzją 2020/2033 i rozporządzeniem 2020/2021 [477] Rada utrzymała to umieszczenie [478] we wspomnianych wykazach na tej podstawie, że jako dowódca jednostki tłumiącej rozruchy (LNI) do 2017 r. oraz jednostki zajmującej się ochroną instytucji i urzędników wysokiej rangi (UPIHP) do grudnia 2019 r. ponosi odpowiedzialność za przypadki łamania praw człowieka przez kongijską policję krajową (PNC), która dopuszczała się nieproporcjonalnego użycia siły i stosowała brutalne represje we wrześniu 2016 r. w Kinszasie. Rada dodała, że F. Ilunga Luyoyo zachował rangę generała i jest nadal aktywny w sferze publicznej w DRK.

Ferdinand Ilunga Luyoyo zarzucił Radzie, że popełniła oczywisty błąd w ocenie, ponieważ od 2019 r. nie sprawował już żadnej funkcji w PNC i nie przysługiwały mu żadne szczególne kompetencje publiczne. Twierdził on w szczególności, że dawne funkcje nie mogą uzasadniać pozostawienia jego nazwiska w rozpatrywanych wykazach.

Sąd uwzględnił skargę o stwierdzenie nieważności wniesioną przez F. Ilungę Luyoya, ponieważ Rada nie była w stanie wykazać zasadności utrzymania wobec niego środków ograniczających, w szczególności w świetle zmiany jego sytuacji osobistej od momentu pierwotnego umieszczenia jego nazwiska w rozpatrywanych wykazach.

---

476 Decyzja Rady (WPZiB) 2016/2231 z dnia 12 grudnia 2016 r. zmieniająca decyzję 2010/788/WPZiB w sprawie środków ograniczających wobec Demokratycznej Republiki Konga (Dz.U. 2016, L 336 I, s. 7) i rozporządzenie Rady (UE) 2016/2230 z dnia 12 grudnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1183/2005 wprowadzające niektóre szczególne środki ograniczające skierowane przeciwko osobom naruszającym embargo na broń w odniesieniu do Demokratycznej Republiki Konga (Dz.U. 2016, L 336 I, s. 1).

477 Decyzja Rady (WPZiB) 2020/2033 z dnia 10 grudnia 2020 r. zmieniająca decyzję 2010/788/WPZiB w sprawie środków ograniczających wobec Demokratycznej Republiki Konga (Dz.U. 2020, L 419, s. 30) i rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2020/2021 z dnia 10 grudnia 2020 r. wykonujące art. 9 rozporządzenia (WE) nr 1183/2005 wprowadzającego niektóre szczególne środki ograniczające skierowane przeciwko osobom naruszającym embargo na broń w odniesieniu do Demokratycznej Republiki Konga (Dz.U. 2020, L 419, s. 5), zwane dalej łącznie „zaskarżonymi aktami".

478 Jak to miało już miejsce wcześniej trzykrotnie. Zobacz w tym względzie wyroki: z dnia 12 lutego 2020 r., ***Ilunga Luyoyo/Rada*** (T-166/18, niepublikowany, EU:T:2020:50); z dnia 3 lutego 2021 r., ***Ilunga Luyoyo/Rada*** (T-124/19, niepublikowany, EU:T:2021:63); z dnia 15 września 2021 r., ***Ilunga Luyoyo/Rada*** (T-101/20, niepublikowany, EU:T:2021:575).

Ocena Sądu

Sąd przypomniał przede wszystkim, że sąd Unii powinien upewnić się, że decyzja ustanawiająca środki ograniczające opiera się na wystarczająco solidnej podstawie faktycznej. W tym celu w zakresie, w jakim do właściwego organu Unii należy – w razie zakwestionowania – wykazanie zasadności powodów wysuniętych przeciwko konkretnej osobie, istotne jest, by przedstawione informacje lub dowody wykazywały wysunięte powody. W tym względzie Sąd zauważył, że strony były zgodne co do tego, iż od grudnia 2019 r. F. Ilunga Luyoyo nie pełnił już żadnych funkcji w ramach PNC, a Rada dysponowała tą informacją w chwili dokonywania przeglądu rozpatrywanych środków ograniczających.

Sąd przypomniał następnie, że środki ograniczające mają charakter zabezpieczający oraz z definicji tymczasowy, a ich ważność jest uzależniona od trwania okoliczności faktycznych i prawnych, które spowodowały ich przyjęcie, a także od konieczności ich utrzymania w celu realizacji związanego z nimi celu, czego ocena należy do Rady w trakcie okresowego przeglądu tych środków poprzez dokonanie aktualnej oceny sytuacji i podsumowania ich wpływu.

Sąd stwierdził w niniejszym przypadku, że Rada nie oparła się na dowodach mogących wykazać związek między naruszeniami praw człowieka a F. Ilungą Luyoyem od grudnia 2019 r., czyli od chwili o niemal rok poprzedzającej przyjęcie zaskarżonych aktów, lub wykazujących jego ewentualne przywrócenie do jakiejkolwiek funkcji związanej z sytuacją w zakresie bezpieczeństwa w DRK. Ponadto okoliczność, że F. Ilunga Luyoyo zachował stopień generała sama w sobie nie pozwala na uznanie, że mógł on wywierać jakikolwiek wpływ na siły bezpieczeństwa w Demokratycznej Republice Konga. Co się tyczy zajmowanej przez F. Ilungę Luyoya funkcji prezesa kongijskiej federacji bokserskiej, żadna konkretna informacja pochodząca z artykułów przedstawionych przez Radę nie pozwala na potwierdzenie wpływu, jaki osoba sprawująca tę funkcję mogła wywierać na płaszczyźnie polityki w zakresie bezpieczeństwa w DRK, ani na uznanie, że F. Ilunga Luyoyo pełnił z tego tytułu wysoce polityczną funkcję.

Ponieważ Rada nie przedstawiła wystarczających dowodów pozwalających uznać, że między F. Ilungą Luyoyem a sytuacją w zakresie bezpieczeństwa leżącą u podstaw aktów naruszenia praw człowieka w DRK istniał jeszcze wystarczający związek, podczas gdy ten ostatni nie sprawował już od dłuższego czasu przed przyjęciem zaskarżonych aktów różnych funkcji, które uzasadniały umieszczenie jego nazwiska w rozpatrywanych wykazach, Sąd uznał również, że Rada w celu utrzymania środków ograniczających wobec F. Ilunga Luyoya nie mogła skutecznie powoływać się na okoliczność, że ten ostatni nie zajął stanowiska odcinającego się od byłego reżimu będącego u władzy w DRK.

4. Zwalczanie terroryzmu

Wyrok z dnia 30 listopada 2022 r., Kurdistan Workers' Party (PKK)/Rada (sprawy połączone T-148/19 i T-316/14 RENV, EU:T:2022:727)

Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa – Środki ograniczające skierowane przeciwko PKK w ramach walki z terroryzmem – Zamrożenie środków finansowych – Wspólne stanowisko 2001/931/WPZiB – Zastosowanie do sytuacji konfliktu zbrojnego – Grupa terrorystyczna – Podstawa faktyczna decyzji o zamrożeniu środków finansowych – Decyzja podjęta przez właściwą władzę – Organ państwa trzeciego – Przegląd – Proporcjonalność – Obowiązek uzasadnienia – Prawo do obrony – Prawo do skutecznej ochrony sądowej – Dostosowanie skargi

Od 2002 r. nazwa Kurdistan Workers' Party (PKK) jest umieszczona, jako organizacji zaangażowanej w akty terrorystyczne, w wykazach osób i podmiotów, których środki finansowe są zamrożone, załączonych do wspólnego stanowiska 2001/931/WPZiB i rozporządzenia nr 2580/2001[479]. W aktach przyjętych wobec tej organizacji w 2014 r. Rada oparła się na decyzjach krajowych przyjętych, odpowiednio, przez organ brytyjski i organy amerykańskie, a od 2015 r. również na orzeczeniach sądów francuskich.

Wyrokiem z dnia 22 kwietnia 2021 r. Rada/PKK (C-46/19 P)[480] Trybunał uchylił wyrok wydany przez Sąd w dniu 15 listopada 2018 r. w sprawie PKK/Rada (T-316/14)[481], którym stwierdzono nieważność licznych aktów przyjętych przez Radę Unii Europejskiej w latach 2014–2017[482] i pozostawiających nazwę PKK w spornych wykazach. Sprawa ta została przekazana Sądowi do ponownego rozpoznania (T-316/14 RENV) i połączona ze sprawą PKK/Rada (T-148/19), w której PKK również żądała stwierdzenia nieważności aktów przyjętych wobec niej przez Radę w latach 2019 i 2020[483].

Wyrokiem wydanym w obu sprawach Sąd stwierdził nieważność rozporządzeń przyjętych przez Radę w 2014 r. w części dotyczącej pozostawienia nazwy PKK w spornych wykazach, a to z tego powodu, że Rada naruszyła ciążący na niej obowiązek zaktualizowania oceny utrzymywania się ryzyka zaangażowania terrorystycznego PKK. Co się tyczy późniejszych aktów, Sąd stwierdził natomiast, że podniesione przez skarżącą zarzuty dotyczące krajowych decyzji amerykańskich i brytyjskich nie pozwalają na podważenie dokonanej przez Radę – z uwzględnieniem, w szczególności, późniejszych zdarzeń i czynów – oceny utrzymywania się tego ryzyka. Przy tej sposobności Sąd doprecyzował swoje orzecznictwo dotyczące zakresu art. 266 TFUE w dziedzinie środków ograniczających.

Ocena Sądu

Sąd przypomniał przede wszystkim zasady, którymi powinna kierować się Rada podczas pierwotnego przyjmowania środków ograniczających oraz ich przeglądu na podstawie wspólnego stanowiska 2001/931/WPZiB[484]. I tak, ponieważ Unia nie dysponuje środkami umożliwiającymi jej samodzielne

---

479 Wspólne stanowisko Rady 2001/931/WPZiB z dnia 27 grudnia 2001 r. w sprawie zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu (Dz.U. 2001, L 344, s. 93 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 18, t. 1, s. 217) i rozporządzenie Rady (WE) nr 2580/2001 z dnia 27 grudnia 2001 r. w sprawie szczególnych środków restrykcyjnych skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom mających na celu zwalczanie terroryzmu (Dz.U. 2001, L 344, s. 70 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 18, t. 1, s. 207). Akty te były systematyczne aktualizowane.

480 Wyrok z dnia 22 kwietnia 2021 r., ***Rada/PKK*** (C-46/19 P, EU:C:2021:316).

481 Wyrok z dnia 15 listopada 2018 r., ***PKK/Rada*** (T-316/14, EU:T:2018:788).

482 Rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) nr 125/2014 z dnia 10 lutego 2014 r. (Dz.U. 2014, L 40, s. 9); rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) nr 790/2014 z dnia 22 lipca 2014 r. (Dz.U. 2014, L 217, s. 1); decyzja Rady (WPZiB) 2015/521 z dnia 26 marca 2015 r. (Dz.U. 2015, L 82, s. 107; sprostowanie Dz.U. 2015, L 181, s. 87); rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2015/513 z dnia 26 marca 2015 r. (Dz.U. 2015, L 82, s. 1); decyzja Rady (WPZiB) 2015/1334 z dnia 31 lipca 2015 r. (Dz.U. 2015, L 206, s. 61); rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2015/1325 z dnia 31 lipca 2015 r. (Dz.U. 2015, L 206, s. 12); rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2015/2425 z dnia 21 grudnia 2015 r. (Dz.U. 2015, L 334, s. 1); rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2016/1127 z dnia 12 lipca 2016 r. (Dz.U. 2016, L 188, s. 1); rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2017/150 z dnia 27 stycznia 2017 r. (Dz.U. 2017, L 23, s. 3); decyzja Rady (WPZiB) 2017/1426 z dnia 4 sierpnia 2017 r. (Dz.U. 2017, L 204, s. 95); rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2017/1420 z dnia 4 sierpnia 2017 r. (Dz.U. 2017, L 204, s. 3).

483 Decyzja Rady (WPZiB) 2019/25 z dnia 8 stycznia 2019 r. (Dz.U. 2019, L 6, s. 6); decyzja Rady (WPZiB) 2019/1341 z dnia 8 sierpnia 2019 r. (Dz.U. 2019, L 209, s. 15); rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2019/1337 z dnia 8 sierpnia 2019 r. (Dz.U. 2019, L 209, s. 1); rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2020/19 z dnia 13 stycznia 2020 r. (Dz.U. 2020, L 8 I, s. 1); decyzja Rady (WPZiB) 2020/1132 z dnia 30 lipca 2020 r. (Dz.U. 2020, L 247, s. 18); rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2020/1128 z dnia 30 lipca 2020 r. (Dz.U. 2020, L 247, s. 1).

484 Zobacz art. 1 ust. 4, 6 wspólnego stanowiska 2001/931/WPZiB.

prowadzenie dochodzeń, procedury, które mogą doprowadzić do pierwotnego środka w postaci zamrożenia środków finansowych, toczą się na dwóch poziomach: krajowym, poprzez przyjęcie decyzji wobec danej osoby lub danego podmiotu przez właściwą władzę krajową, oraz europejskim, poprzez decyzję Rady o umieszczeniu danej osoby lub danego podmiotu w spornym wykazie na podstawie dokładnych informacji lub materiałów zawartych w odpowiednich aktach, które wskazują, że taka decyzja została podjęta na szczeblu krajowym. Zadaniem takiej uprzedniej decyzji jest wykazanie istnienia poważnych i wiarygodnych dowodów lub poszlak dotyczących zaangażowania określonej osoby w działania terrorystyczne, które przez wspomniane władze krajowe zostały uznane za wiarygodne. W konsekwencji zadaniem Rady nie jest sprawdzanie prawdziwości lub przypisania czynów uwzględnionych w krajowych orzeczeniach skazujących leżących u podstaw pierwotnego umieszczenia w wykazie, spoczywający na niej w tym względzie ciężar dowodu ma zatem względnie ograniczony przedmiot.

Sąd zauważył następnie, że w odniesieniu do każdego z zaskarżonych aktów należy dokonać rozróżnienia w zależności od tego, czy opierają się one na decyzjach właściwych władz krajowych, które uzasadniały pierwotne umieszczenie skarżącej w wykazie, czy na późniejszych decyzjach tych władz krajowych, czy też na informacjach i dowodach uwzględnionych w sposób niezależny przez Radę[485]. Tak więc, jeśli chodzi o informacje i dowody, na których Rada może się oprzeć w celu wykazania utrzymywania się ryzyka zaangażowania w działalność terrorystyczną na etapie okresowego przeglądu wcześniej przyjętych środków[486], to do Rady należy, w razie zakwestionowania, wykazanie zasadności ustaleń faktycznych wymienionych w aktach pozostawiających umieszczenie danego podmiotu w wykazach, a do sądu Unii – weryfikacja rzeczywistego charakteru odnośnych faktów.

Sąd wskazał ponadto, że Rada nadal podlega obowiązkowi uzasadnienia w odniesieniu zarówno do zdarzeń stwierdzonych w decyzjach krajowych uwzględnionych na etapie pierwotnego przyjmowania przedmiotowych aktów, jak i do zdarzeń stwierdzonych w późniejszych decyzjach krajowych lub do zdarzeń uwzględnionych ewentualnie przez Radę w sposób niezależny.

Co się tyczy decyzji ministra spraw wewnętrznych Zjednoczonego Królestwa z dnia 29 marca 2001 r. o delegalizacji PKK, Sąd przypomniał, że w orzecznictwie uznano już tę decyzję za pochodzącą od „właściwej władzy" w rozumieniu wspólnego stanowiska 2001/931/WPZiB, gdyż nie wyklucza ono uwzględnienia decyzji pochodzących od organów administracyjnych, w sytuacji gdy można uważać te organy za „równoważne" organom sądowym, ponieważ od wydanych przez nie decyzji można wnieść do sądu środek odwoławczy dotyczący zarówno kwestii faktycznych, jak i prawnych. Decyzje ministra spraw wewnętrznych Zjednoczonego Królestwa mogą być przedmiotem odwołania do Proscribed Organisations Appeal Commission (komisji odwoławczej ds. zdelegalizowanych organizacji), a w stosownym przypadku do sądu apelacyjnego.

W niniejszej sprawie, uściśliwszy, że wspólne stanowisko nie wymaga, by decyzja właściwej władzy wpisywała się koniecznie w ramy postępowania karnego sensu stricto, Sąd stwierdził, że decyzja z 2001 r. mieści się w zakresie walki z terroryzmem i wpisuje się w krajową procedurę w sprawie nałożenia na PKK środków o charakterze prewencyjnym lub represyjnym. Sąd stwierdził, że zaskarżone akty spełniają wymogi postawione w tym względzie we wspólnym stanowisku[487].

---

485 Te dwojakiego rodzaju podstawy są regulowane przez różne przepisy wspólnego stanowiska 2001/931/WPZiB, przy czym pierwszy rodzaj jest objęty art. 1 ust. 4 tego stanowiska, a drugi – jego art. 1 ust. 6.

486 Zobacz art. 1 ust. 6 wspólnego stanowiska 2001/931/WPZiB.

487 Artykuł 1 ust. 4 wspólnego stanowiska 2001/931/WPZiB.

Sąd uznał natomiast, że zadaniem Rady jest zweryfikowanie kwalifikacji okoliczności faktycznych dokonanej przez właściwą władzę krajową oraz tego, czy akty przez nią uwzględnione odpowiadają definicji aktu terrorystycznego zawartej we wspólnym stanowisku. W tym względzie wystarczające jest wskazanie w uzasadnieniach przyjętych przez Radę na poparcie zaskarżonych aktów, że zweryfikowała ona, czy decyzje właściwych władz krajowych zostały przyjęte z powodów, które mieszczą się w definicji terroryzmu zawartej we wspólnym stanowisku 2001/931/WPZiB. Sąd uściślił również, że ten obowiązek weryfikacji dotyczy wyłącznie zdarzeń uwzględnionych w decyzjach władz krajowych, na których oparto pierwotne umieszczenie danego podmiotu w wykazie. Kiedy bowiem Rada pozostawia nazwę podmiotu w wykazach dotyczących zamrożenia środków finansowych w ramach okresowego przeglądu[488], powinna ona wykazać jedynie to, że utrzymuje się ryzyko, iż może on być zaangażowany w takie akty.

Tak więc w ramach tego przeglądu Rada ma obowiązek sprawdzić, czy od czasu pierwotnego umieszczenia w wykazie danej osoby lub danego podmiotu sytuacja faktyczna związana z zaangażowaniem tej osoby lub tego podmiotu w działalność terrorystyczną nie zmieniła się, a w szczególności – czy decyzja krajowa nie została uchylona lub cofnięta ze względu na nowe okoliczności lub zmianę oceny dokonanej przez właściwą władzę krajową. W tym kontekście sama okoliczność, że decyzja krajowa, która służyła za podstawę pierwotnego umieszczenia w wykazie, pozostaje w mocy, w obliczu czasu, który upłynął, i w zależności od rozwoju okoliczności danego przypadku może nie wystarczyć do stwierdzenia utrzymywania się ryzyka. W takiej sytuacji Rada jest zobowiązana oprzeć utrzymanie środków ograniczających na zaktualizowanej ocenie wykazującej, że ryzyko to się utrzymuje. W takim wypadku Rada może oprzeć się na nowych informacjach lub dowodach wynikających nie tylko z decyzji krajowych wydanych przez właściwe władze, ale także z innych źródeł, a tym samym również na jej własnych ocenach. Sąd

wskazał, że w takiej sytuacji sąd Unii ma obowiązek sprawdzić, w ramach badania poszanowania obowiązku uzasadnienia, wystarczająco precyzyjny i konkretny charakter powołanych w uzasadnieniu na poparcie pozostawienia w wykazach dotyczących zamrożenia środków finansowych, oraz, w ramach kontroli materialnej zgodności z prawem, czy powody zostały wykazane i opierają się na wystarczająco solidnej podstawie faktycznej. I tak, niezależnie od kwestii, czy okoliczności te zostały przedstawione w decyzji krajowej przyjętej przez właściwą władzę, czy pochodzą z innego źródła, to do Rady należy, w razie zakwestionowania, wykazanie zasadności przyjętych ustaleń faktycznych, a do sądu Unii – weryfikacja rzeczywistego charakteru odnośnych faktów.

Wreszcie, jeżeli chodzi o art. 266 TFUE, na który PKK powołała się jedynie w sprawie T-148/19, zgodnie z którym instytucja będąca autorem aktu, którego nieważność stwierdzono, jest zobowiązana do podjęcia środków, które zapewnią wykonanie każdego wyroku stwierdzającego nieważność[489], Sąd przypomniał, że obowiązek ten powstaje z chwilą ogłoszenia danego wyroku, gdy stwierdza on nieważność decyzji, w odróżnieniu od wyroku stwierdzającego nieważność rozporządzenia[490]. Tak więc Rada, gdy przyjmowała decyzje z 2019 r. dotyczące PKK, była zobowiązana bądź do usunięcia nazwy PKK z wykazu, bądź do przyjęcia aktu dokonującego ponownego umieszczenia w wykazie zgodnie z uzasadnieniem wyroku z dnia 15 listopada 2018 r. (T-316/14). Sąd podkreślił, że bez tego obowiązku stwierdzenie nieważności przez sąd Unii byłoby pozbawione skuteczności (effet utile).

---

488 Na podstawie art. 1 ust. 6 wspólnego stanowiska 2001/931/WPZiB.

489 Artykuł 266 TFUE: „W przypadku orzeczenia o nieważności aktu przyjętego przez instytucję, organ lub jednostkę organizacyjną lub stwierdzenia, iż zaniechanie przez nią działania jest sprzeczne z traktatami, jest ona zobowiązana do podjęcia środków, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Zobowiązanie to nie narusza zobowiązania, jakie może wyniknąć z zastosowania artykułu 340 akapit drugi".

490 Na mocy art. 60 akapit drugi statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzeczenia o nieważności rozporządzenia stają się skuteczne dopiero po upływie terminu do wniesienia odwołania lub od daty jego oddalenia.

W tym względzie Sąd zauważył, że Rada przytoczyła w decyzjach z 2019 r. te same powody, które przyjęła w aktach z lat 2015–2017 i które zostały zakwestionowane wyrokiem z dnia 15 listopada 2018 r. Mimo wniesienia przez Radę odwołania od tego wyroku – które nie miało skutku zawieszającego – taka odmowa ze strony Rady wyciągnięcia konsekwencji z powagi rzeczy osądzonej mogła zaszkodzić zaufaniu, jakie podmioty prawa pokładają w poszanowaniu orzeczeń sądowych. Jednakże, zważywszy, że wyrok z dnia 15 listopada 2018 r. (T-316/14) został uchylony wyrokiem Trybunału z dnia 22 kwietnia 2021 r. (C-46/19 P), w szczególności w części dotyczącej stwierdzenia nieważności aktów z lat 2015–2017, oraz zważywszy na retroaktywny charakter tego uchylenia przez Trybunał, Sąd uznał, że naruszenie przez Radę jej obowiązków nie może jednak prowadzić do stwierdzenia nieważności decyzji z 2019 r. Skarżąca mogła jednak uważać za zasadne wniesienie skargi w sprawie T-148/19, co Sąd uwzględnił przy rozstrzyganiu o kosztach.

W tym stanie rzeczy Sąd stwierdził, w przedmiocie okresowego przeglądu przeprowadzanego przez Radę[491], że naruszyła ona ciążący na niej obowiązek zaktualizowania oceny utrzymywania się ryzyka zaangażowania terrorystycznego PKK w odniesieniu do aktów z 2014 r. W konsekwencji Sąd stwierdził nieważność rozporządzeń wykonawczych Rady nr 125/2014 i nr 790/2014 w sprawie T-316/14 RENV. Natomiast co się tyczy późniejszych aktów z lat 2015–2017 i decyzji z 2019 r., Sąd orzekł, że podniesione przez skarżącą zarzuty nie pozwoliły na podważenie oceny Rady dotyczącej utrzymywania się ryzyka zaangażowania terrorystycznego PKK, która to ocena nadal skutecznie opiera się na utrzymaniu w mocy decyzji ministra spraw wewnętrznych Zjednoczonego Królestwa, jak również, w zależności od przypadku, na innych, późniejszych zdarzeniach. W związku z tym Sąd oddalił w pozostałym zakresie skargę w sprawie T-316/14 RENV oraz skargę w sprawie T-148/19.

491 Na podstawie art. 1 ust. 6 wspólnego stanowiska 2001/931/WPZiB.

VI. Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna

Wyrok z dnia 22 czerwca 2022 r., Włochy/Komisja (T-357/19, EU:T:2022:385).

EFRR – Polityka regionalna – Programy operacyjne w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia" we Włoszech" – Decyzja zatwierdzająca wkład finansowy EFRR do dużego projektu „Duży projekt krajowy łącza ultraszerokopasmowego – białe strefy" - Niekwalifikowalność wydatków beneficjenta poniesionych z tytułu podatku VAT – Artykuł 69 ust. 3 lit. c) rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 – Pojęcie „podatku VAT, który można odzyskać na mocy prawodawstwa krajowego VAT"

W 2015 r. Republika Włoska przyjęła dokument zatytułowany „Włoska strategia w zakresie łączy ultraszerokopasmowych". Strategia ta obejmowała między innymi cel polegający na zagwarantowaniu na terytorium Włoch dostępu do Internetu o wysokiej przepustowości. Strategia odnosiła się w szczególności do obszarów, na których występują nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku, gdzie nie istnieją sieci dostępu do Internetu nowej generacji, a operatorzy prywatni nie planują ich uruchomienia w najbliższej przyszłości (zwanych dalej „białymi strefami").

W celu rozbudowy sieci dostępu do Internetu nowej generacji w białych strefach przewidziano bezpośrednią interwencję publiczną[492] w wysokości około 4 mld EUR.

W 2017 r. organy włoskie skierowały do Komisji Europejskiej wniosek o przyznanie wkładu finansowego z Europejskiego Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) w celu realizacji „Dużego projektu krajowego w zakresie łącza ultraszerokopasmowego – białe strefy". Jako beneficjenta wkładu z EFRR wskazano ministerstwo rozwoju gospodarczego, podczas gdy realizacja dużego projektu obciążała spółkę Infratel Italia SpA (zwaną dalej „spółką Infratel"), której właścicielem było ministerstwo rozwoju gospodarczego i finansów. Do realizacji infrastruktury sieci dostępu do Internetu oraz zapewnienia jej utrzymania i wykorzystania gospodarczego spółka Infratel wybrała spółkę Open Fiber SpA w charakterze koncesjonariusza.

W opinii organów włoskich podatek od wartości dodanej (VAT) związany z kosztami budowy kwalifikował się do finansowania z EFRR, ponieważ miał być uiszczany przez ministerstwo rozwoju gospodarczego bez możliwości jego odzyskania na podstawie przepisów krajowych w dziedzinie podatku VAT, jako że ministerstwo to nie jest podatnikiem VAT i nie może go odliczyć. W rzeczywistości bowiem obieg faktur odbywał się w sposób następujący: koncesjonariusz wystawiał spółce Infratel faktury obejmujące koszt wykonanych prac z uwzględnieniem podatku VAT, spółka Infratel następnie wystawiała faktury na te same kwoty z uwzględnieniem podatku VAT ministerstwu rozwoju gospodarczego. Ministerstwo to z jednej strony dokonywało zapłaty części faktur wystawionych przez spółkę Infratel bez podatku, a z drugiej strony, zapłaty podatku VAT bezpośrednio na rzecz włoskiego ministerstwa gospodarki i finansów, zgodnie z przewidzianym w przepisach krajowych mechanizmem podzielonej płatności podatku VAT.

---

492 Mocą decyzji C(2016) 3931 final z dnia 30 czerwca 2016 r. Komisja uznała, że publiczne finansowanie stanowiło pomoc państwa zgodną z rynkiem wewnętrznym.

W zaskarżonej decyzji [493] Komisja uznała, że związane z „Dużym projektem krajowym łącza ultraszerokopasmowego – białe strefy", wydatki wynikające z podatku VAT nie kwalifikowały się do wkładu finansowego z EFRR. Zdaniem Komisji podatek VAT uiszczony przez ministerstwo rozwoju gospodarczego przy okazji realizacji tego projektu, nie stanowił ciężaru finansowego dla beneficjenta i że nie można uznać go za podatek, którego nie można odzyskać na mocy krajowych przepisów w dziedzinie podatku VAT w rozumieniu art. 69 ust. 3 lit. c) rozporządzenia nr 1303/2013[494].

Skarga na tę decyzję wniesiona przez Republikę Włoską została przyjęta do rozpatrzenia przez Sąd.

Niniejsza spraw wymagała od Sądu dokonania po raz pierwszy wykładni art. 69 ust. 3 lit. c) rozporządzenia nr 1303/2013, który przewiduje, wyłączenie co do zasady podatku VAT z kosztów kwalifikujących się do dotacji z EFSI, chyba że podatku VAT „nie można odzyskać na mocy prawodawstwa krajowego VAT". W przypadku wielu inwestycji publicznych kwalifikujących się do finansowania przez UE, koszt podatku VAT stanowi dla jednostek samorządu terytorialnego istotne wyzwanie finansowe (w tym przypadku całkowity koszt podatku VAT stanowił ponad 210 mln EUR, z czego 125 mln EUR mogło zostać sfinansowane z EFRR).

Ocena Sądu

Sąd stwierdził na wstępie, iż przewidując, że podatek VAT nie stanowi kosztu kwalifikowalnego do wkładu z EFSI, który ma charakter dotacji, chyba że podatku VAT nie można odzyskać na mocy przepisów krajowych w dziedzinie podatku VAT – art. 69 ust. 3 lit. c) rozporządzenia nr 1303/2013 zapewnia prawidłowe funkcjonowanie mechanizmów spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej ustanowionych w tym rozporządzeniu.

Z jednej strony bowiem włączenie podatku VAT do kosztów kwalifikowalnych do dotacji z EFSI powodowałoby bowiem bezpodstawne wzbogacenie na rzecz beneficjenta tej dotacji, gdyby po zapłaceniu podatku VAT należnego od dostawy dotowanych towarów lub świadczenia dotowanych usług beneficjent był w stanie odzyskać ten podatek na podstawie przepisów krajowych. Z drugiej strony, wyłączenie podatku VAT z kosztów kwalifikowalnych, w sytuacji gdy podatku tego nie można odzyskać, skutkowałoby zwiększeniem udziału finansowego beneficjenta EFSI, a zatem mogłoby stać na przeszkodzie realizacji transakcji, które fundusze te powinny finansować.

Następnie Sąd stwierdził, w świetle brzmienia art. 69 ust. 3 lit. c) rozporządzenia nr 1303/2013 oraz prac przygotowawczych, że przepis ten ogranicza obecnie niekwalifikowalność podatku VAT do

---

493 Decyzja wykonawcza Komisji C(2019) 2652 final z dnia 3 kwietnia 2019 r. zatwierdzająca wkład finansowy do dużego projektu „Duży projekt krajowy łącza ultraszerokopasmowego – białe strefy", wybranego w ramach programów operacyjnych „POR Abruzzo FESR 2014–2020", „Basilicata", „POR Calabria FESR FSE", „Campania", „POR Emilia Romagna FESR", „POR Lazio FESR", „POR Liguria FESR", „POR Lombardia FESR", „POR Marche FESR 2014–2020", „POR Piemonte FESR", „POR Puglia FESRFSE", „POR Sardegna FESR", „Sicilia", „Toscana", „POR Umbria FESR", „POR Veneto FESR 2014–2020" oraz „Przedsiębiorstwa i konkurencyjność" we Włoszech.

494 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). Rozporządzenie nr 1303/2013 ustanawia, ze skutkiem od 1 stycznia 2014 r., wspólne zasady mające zastosowanie do „europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych" (zwanych dalej „EFSI"), których częścią jest EFRR, oraz przepisy ogólne mające zastosowanie do EFRR.

wkładów z EFSI, tylko do sytuacji, w której podatek ten można odzyskać na mocy przepisów krajowych w dziedzinie podatku VAT, a nie przy zastosowanie jakichkolwiek środków[495].

Ponadto Sąd uściślił, że wyrażenie „podatek VAT, który można odzyskać na mocy prawodawstwa krajowego VAT obejmuje siłą rzeczy podatek VAT podlegający odliczeniu, przy czym nie ogranicza się ono wyłącznie do tego przypadku, ponieważ inne możliwości odzyskania przewidziane w prawie krajowym w dziedzinie podatku VAT mogą również stanowić przeszkodę dla uwzględnienia podatku VAT w ramach wkładu z EFSI.

Wreszcie, powołując się na wykładnię kontekstową i na orzecznictwo, a także na genezę poprzednio obowiązujących przepisów, z których wywodzi się rozporządzenie nr 1303/2013[496], Sąd stwierdził, że beneficjentem wkładu z EFRR jest jednostka lub osoba, z punktu widzenia której należy oceniać możliwość odzyskania podatku VAT.

W konsekwencji jeżeli podatek VAT należny z tytułu realizacji transakcji dotowanej z EFSI jest rzeczywiście i ostatecznie pokrywany przez beneficjenta tej dotacji i jeżeli ów podatek VAT może być przez niego odzyskany na mocy przepisów krajowych w dziedzinie podatku VAT, rzeczony podatek nie może zostać uwzględniony w kosztach kwalifikowalnych do tej dotacji.

W świetle tych rozważań Sąd stwierdził, że argumenty Komisji, które stały się podstawą zaskarżonej decyzji, nie uzasadniają nieuwzględnienia w kosztach kwalifikowalnych do wkładu z EFRR podatku VAT związanego z kosztami realizacji „Dużego projektu krajowego łącza ultraszerokopasmowego – białe strefy”.

Po pierwsze bowiem, Sąd stwierdził, że dla potrzeb realizacji „Dużego projektu krajowego łącza ultraszerokopasmowego – białe strefy” ministerstwo rozwoju gospodarczego posiadało status beneficjenta w rozumieniu rozporządzenia nr 1303/2013 i że to ministerstwo powinno było ponosić ciężar podatku VAT związany z kosztami budowy sieci ultraszerokopasmowego dostępu do Internetu.

Następnie Sąd orzekł, że nie sposób uwzględnić podstawy decyzji, zgodnie z którą nie można uznać zapłaty podatku VAT przez to ministerstwo na rzecz innego ministerstwa, w tym przypadku na rzecz ministerstwa gospodarki i finansów, za koszt poniesiony przez centralną administrację państwową, w szczególności z tego względu, że skutkowałoby to systematycznym wyłączeniem podatku VAT z kosztów kwalifikowalnych do wkładów z EFRR, w przypadku gdy beneficjent wchodzi w skład centralnej administracji państwa członkowskiego, tak jak departament w ministerstwie, z naruszeniem art. 2 pkt 10 rozporządzenia nr 1303/2013[497].

Po drugie, Sąd uznał, że druga podstawa zaskarżonej decyzji jest niezgodna z prawem, a mianowicie, że podatkiem VAT powinno zostać obciążone nie ministerstwo rozwoju gospodarczego, lecz spółka Infratel jako „spółka wewnętrzna” (in house), która mogła następnie odzyskać podatek VAT poprzez jego odliczenie. Poza tym, że pojęcia „transakcja wewnętrzna” i „spółka wewnętrzna” nie zostały

---

495 W przeciwieństwie do poprzedniego stanu prawnego, w którym VAT był wyłączony z funduszy unijnych, gdy można było go odzyskać przy zastosowaniu jakichkolwiek środków (zob. podobnie wyroki: z dnia 20 września 2012 r., ***Węgry/Komisja***, T-89/10, niepublikowany, EU:T:2012:451); z dnia 20 września 2012 r., ***Węgry/Komisja***, T-407/10, niepublikowany, EU:T:2012:453).

496 W szczególności rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 (Dz.U. 2006, L 210, s. 1).

497 Zgodnie z tym przepisem pojęcie „beneficjent” oznacza podmiot publiczny bez względu na fakt czy organ ten wchodzi w skład administracji centralnej państwa członkowskiego lub czy posiada osobowość prawną odrębną i autonomiczną od tego państwa, którego jest organem.

przewidziane w dyrektywie VAT[498], Sąd stwierdził w szczególności, że możliwość przyznana państwom członkowskim w art. 11 tej dyrektywy, polegająca na uznaniu osób blisko ze sobą związanych za jednego podatnika nie została wykonana w przepisach włoskich w odniesieniu do podmiotów takich jak ministerstwo rozwoju gospodarczego i spółka Infratel, które stanowią dwa odrębne podmioty prawne.

Po trzecie i ostatnie, odnosząc się do trzeciej podstawy zaskarżonej decyzji, Sąd orzekł, że sama tylko okoliczność, że opłaty koncesyjne za użytkowanie sieci ultraszerokopasmowego dostępu do Internetu płacone przez koncesjonariusza na rzecz spółki Infratel podlegają podatkowi VAT, pozostaje bez wpływu na realne i ostateczne obciążenie ministerstwa rozwoju gospodarczego wydatkiem na poczet podatku VAT związanym z realizacją projektu, o którym mowa. W tym względzie Sąd wskazał w szczególności, że z dokumentów zgromadzonych w aktach sprawy nie wynika, by ministerstwo rozwoju gospodarczego mogło pośrednio odzyskać – nawet jeśli częściowo – na mocy przepisów krajowych w dziedzinie podatku VAT, podatek VAT należny od koncesjonariusza z tytułu opłat koncesyjnych uiszczonych w fazie prowadzenia działalności gospodarczej w ramach sieci ultraszerokopasmowego dostępu do Internetu, tak by można było uznać, że ministerstwo to nie ponosi rzeczywistego i ostatecznego ciężaru podatku VAT.

498 Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. 2006, L 347, s. 1).

VII. Ochrona danych osobowych

Wyrok z dnia 27 kwietnia 2022 r., Veen/Europol (T-436/21, EU:T:2022:261)

Odpowiedzialność pozaumowna – Współpraca organów policji i innych organów ścigania państw członkowskich – Zwalczanie przestępczości – Przekazanie informacji państwu członkowskiemu przez Europol – Domniemane niezgodne z prawem przetwarzanie danych – Rozporządzenie (UE) nr 2016/794 – Artykuł 50 ust. 1 – Krzywda

W ramach dochodzenia prowadzonego w wyniku przejęcia 1,5 tony metamfetaminy policja słowacka zwróciła się do Europolu[499] o udzielenie wsparcia, wskazując w szczególności, że L.L.J. Veen jest podejrzany o udział w handlu tą substancją.

Na podstawie informacji przekazanych przez państwa członkowskie Europol sporządził sprawozdanie, które zostało przekazane tylko Francji, Niderlandom, Słowacji i Stanom Zjednoczonym. W sprawozdaniu tym wskazano, że L.L.J. Veen został objęty kilkoma niderlandzkimi dochodzeniami i że został wskazany w zawiadomieniach o popełnieniu przestępstwa w ramach dochodzeń prowadzonych w Szwecji i w Polsce.

Veen podniósł, że doznał krzywdy z uwagi na nieprawdziwość wzmianki o tym, że w Szwecji i w Polsce prowadzone są przeciwko niemu dochodzenia. Na podstawie rozporządzenia w sprawie Europolu[500] wniósł on zatem do Sądu skargę o zadośćuczynienie za krzywdę, jakiej miał doznać w wyniku tego rzekomo niezgodnego z prawem przetwarzania danych osobowych przez Europol.

Sąd oddalił skargę i zastosował po raz pierwszy szczególny i autonomiczny system ochrony danych osobowych w ramach działania Europolu.

Ocena Sądu

Przede wszystkim Sąd podkreślił, że umieszczenie w sprawozdaniu Europolu informacji osobowych dotyczących określonej osoby nie stanowi samo w sobie niezgodnego z prawem działania, za które agencja ta może zostać pociągnięta do odpowiedzialności. Do zadań Europolu należy bowiem w szczególności zbieranie, przechowywanie, przetwarzanie, analizowanie i wymiana informacji, w tym danych o charakterze operacyjnym, oraz niezwłoczne ujawnianie państwom członkowskim wszelkich informacji i powiązań między przestępstwami, które ich dotyczą.

W tym celu rozporządzenie w sprawie Europolu upoważnia tę agencję do przetwarzania informacji, w tym danych osobowych, między innymi poprzez sprawdzanie krzyżowe w celu ustalenia powiązań lub innych istotnych związków między informacjami dotyczącymi różnych kategorii osób[501]. Europol powinien jednak respektować przewidziane w tym rozporządzeniu zabezpieczenia służące ochronie

---

499 Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania.

500 Artykuł 50 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/794 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), zastępującego i uchylającego decyzje Rady 2009/371/WSiSW, 2009/934/WSiSW, 2009/935/WSiSW, 2009/936/WSiSW i 2009/968/WSiSW (Dz.U. 2016, L 135, s. 53).

501 Artykuł 18 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie Europolu.

danych [502]. Ochrona ta jest zatem autonomiczna i dostosowana do szczególnego charakteru przetwarzania danych osobowych w kontekście ścigania przestępstw.

W tym kontekście rozporządzenie w sprawie Europolu określa podział odpowiedzialności w zakresie ochrony danych osobowych w szczególności między Europolem a państwami członkowskimi [503]. Europol przyjmuje zatem w szczególności odpowiedzialność za przestrzeganie ogólnych zasad ochrony danych, z wyjątkiem wymogu prawdziwości i aktualności tych danych oraz odpowiedzialność za wszystkie przeprowadzane przezeń operacje przetwarzania danych. Państwa członkowskie są ze swej strony odpowiedzialne za jakość danych osobowych, które przekazują Europolowi, oraz za zgodność z prawem ich przekazania.

W związku z tym nawet przy założeniu, że podane w sprawozdaniu informacje były nieprawdziwe, Europol nie może ponosić odpowiedzialności za ewentualne nieścisłości w danych przekazywanych przez państwo członkowskie.

Następnie Sąd stwierdził, że Europol nie ma obowiązku uzyskania uprzedniej zgody sądu lub niezależnego organu administracyjnego przed każdorazowym przystąpieniem do przetwarzania danych osobowych ani obowiązku wysłuchania każdej osoby przed zamieszczeniem w sprawozdaniu dotyczących jej danych. Nałożenie na Europol tego ostatniego obowiązku mogłoby podważyć skuteczność (effet utile) rozporządzenia w sprawie Europolu oraz działania określonych organów policji i służb zajmujących się ściganiem przestępstw.

Wreszcie, jeśli chodzi o twierdzenia odnoszące się do naruszenia art. 7 i 8 karty praw podstawowych [504] dotyczących poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz ochrony danych osobowych, Sąd przypomniał, że z art. 52 ust. 1 karty, odnoszącego się do zakresu zagwarantowanych praw, wynika, że uregulowanie zawierające środek umożliwiający ingerencję w te prawa musi zawierać jasne i precyzyjne przepisy regulujące zakres i sposób stosowania takiego środka oraz ustanawiające wymogi minimalne.

Tymczasem rozporządzenie w sprawie Europolu zostało opracowane z myślą o zapewnieniu w szczególności poszanowania prawa do ochrony danych osobowych i prawa do poszanowania życia prywatnego, przy jednoczesnym dążeniu do celu, jakim jest skuteczne zwalczanie poważnych form przestępczości dotykających co najmniej dwóch państw członkowskich. W tym kontekście prawodawca Unii opracował jasne i precyzyjne zasady dotyczące zakresu uprawnień przyznanych Europolowi, określił minimalne wymogi dotyczące działań tej agencji w zakresie ochrony danych osobowych oraz ustanowił niezależne, przejrzyste i rozliczalne struktury nadzoru.

W tym stanie rzeczy, skoro L.L.J. Veen nie wykazał, że Europol uchybił ciążącym na nim obowiązkom, to nie można stwierdzić żadnego naruszenia art. 7 i 8 karty.

---

502 Zgodnie z art. 18 ust. 4 rozporządzenia w sprawie Europolu.

503 Artykuł 38 ust. 2, 4, 5 i 7 rozporządzenia w sprawie Europolu.

504 Zwana w tekście „kartą” lub „kartą praw podstawowych”.

VIII. Zdrowie publiczne

Wyrok z dnia 27 kwietnia 2022 r., Roos i in./Parlament (T-710/21, T-722/21 i T-723/21, EU:T:2022:262)

Zdrowie publiczne – Wymóg przedstawienia ważnego unijnego cyfrowego zaświadczenia COVID-19 celem wejścia do budynków Parlamentu – Podstawa prawna – Wolność i niezależność posłów – Obowiązek zapewnienia zdrowia pracowników w służbie Unii – Immunitet parlamentarny – Przetwarzanie danych osobowych – Prawo do poszanowania życia prywatnego – Prawo do integralności fizycznej – Prawo do bezpieczeństwa – Równość traktowania – Proporcjonalność

W dniu 27 października 2021 r. Prezydium Parlamentu ustanowiło wyjątkowe przepisy w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy regulujące wstęp do budynków Parlamentu w jego trzech lokalizacjach pracy (Bruksela, Strasburg i Luksemburg). Zasadniczo celem tej decyzji było uzależnienie wstępu do wspomnianych budynków od przedstawienia cyfrowego zaświadczenia COVID 19 o szczepieniu, wyniku testu lub o powrocie do zdrowia[505] lub równoważnego zaświadczenia[506] na okres początkowo rozciągający się do dnia 31 stycznia 2022 r. Skarżący, którzy wszyscy są posłami do Parlamentu Europejskiego, wnieśli do Sądu Unii Europejskiej skargę o stwierdzenie jej nieważności.

Sąd, orzekając w składzie powiększonym, po raz pierwszy zbadał zgodność z prawem niektórych ograniczeń nałożonych przez instytucje UE w celu ochrony zdrowia, w szczególności ich personelu, w kontekście pandemii COVID 19. Sąd oddalił skargi posłów do Parlamentu Europejskiego i orzekł, że Parlament może nałożyć na nich obowiązek przedstawienia ważnego świadectwa COVID w celu wstępu do jego budynków.

Ocena Sądu

W pierwszej kolejności Sąd orzekł, że Parlament nie potrzebował wyraźnej zgody prawodawcy Unii na wydanie zaskarżonej decyzji. Skoro bowiem decyzja ta ma na celu ograniczenie wstępu do budynków Parlamentu wyłącznie do osób posiadających ważne zaświadczenie COVID, wchodzi ona w zakres kompetencji Parlamentu[507] w odniesieniu do organizacji wewnętrznej i znajduje zastosowanie jedynie w jego pomieszczeniach. Ponadto może ona określać elementy przetwarzania danych osobowych, ponieważ stanowi „ustawę”[508], gdyż pojęcie to nie ogranicza się do aktów ustawodawczych przyjętych w następstwie debaty parlamentarnej.

W drugiej kolejności, Sąd podkreślił, że zaskarżona decyzja nie narusza w sposób nieproporcjonalny lub nieracjonalny swobodnego i niezależnego wykonywania mandatu posła. Przyznał on, że wprawdzie w zakresie, w jakim decyzja ta nakłada na posłów dodatkowy warunek wstępu do budynków Parlamentu stanowi ona ingerencję w swobodne i niezależne wykonywanie mandatu

---

505 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/953 z dnia 14 czerwca 2021 r. w sprawie ram wydawania, weryfikowania i uznawania interoperacyjnych zaświadczeń o szczepieniu, o wyniku testu i o powrocie do zdrowia w związku z COVID-19 (unijne cyfrowe zaświadczenie COVID) w celu ułatwienia swobodnego przemieszczania się w czasie pandemii COVID-19 (Dz. 2021, L 211, s. 1).

506 W rozumieniu art. 8 rozporządzenia nr 2021/953 („Zaświadczenia COVID 19 i inne dokumenty wydane przez państwo trzecie”).

507 W rozumieniu art. 25 ust. 2 regulaminu Parlamentu Europejskiego, dla którego podstawą jest z kolei art. 232 TFUE.

508 W rozumieniu art. 8 karty praw podstawowych.

posłów, jednak owa decyzja realizuje słuszny cel polegający na zrównoważeniu dwóch konkurujących interesów w kontekście pandemii, a mianowicie ciągłości działalności Parlamentu i zdrowia osób przebywających w jego budynkach.

W odniesieniu do zarzucanego naruszenia immunitetów przyznanych posłom Sąd stwierdził, że ani z protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej[509], ani z regulaminu Parlamentu nie wynika, by Parlament nie mógł przyjąć rozpatrywanych środków organizacji wewnętrznej. Przeciwnie, regulamin ten wyraźnie przewiduje, że prawo posłów do aktywnego udziału w pracach Parlamentu jest wykonywane zgodnie z jego przepisami[510].

W trzeciej kolejności Sąd orzekł, że przetwarzanie danych osobowych przez Parlament na podstawie zaskarżonej decyzji nie jest bezprawne ani nieuczciwe. Po pierwsze, zaskarżona decyzja, wydana na podstawie wynikających z traktatu FUE uprawnień w zakresie organizacji wewnętrznej, stanowi podstawę prawną dla przetwarzania danych zawartych w zaświadczeniach COVID[511]. W tym względzie Sąd stwierdził, że wspomniane przetwarzanie realizuje cel leżący w ogólnym interesie publicznym Unii, a mianowicie ochronę zdrowia publicznego. Po drugie, przetwarzanie danych jest przejrzyste i rzetelne, ponieważ Parlament wcześniej przekazał osobom, których dane dotyczą, informacje na temat późniejszego przetwarzania danych w celu innym niż cel, dla którego zostały one pierwotnie zebrane[512].

W czwartej kolejności Sąd stwierdził, że zaskarżona decyzja nie narusza lub nie narusza w sposób nieproporcjonalny prawa do integralności fizycznej, zasad równego traktowania i niedyskryminacji, prawa do swobodnej i świadomej zgody na każdą interwencję o charakterze medycznym w ludzkie ciało, prawa do wolności, a wreszcie prawa do poszanowania życia prywatnego i do ochrony danych osobowych. Ponadto Sąd orzekł, że w świetle sytuacji epidemiologicznej i wiedzy naukowej istniejących w chwili przyjęcia rozpatrywanych środków, były one konieczne i właściwe. O ile bowiem prawdą jest, że ani szczepienie, ani testy, ani powrót do zdrowia nie pozwalają całkowicie wykluczyć przenoszenia COVID 19, o tyle obowiązek przedstawienia ważnego zaświadczenia COVID pozwala w sposób obiektywny i niedyskryminujący zmniejszyć to ryzyko, a tym samym osiągnąć cel ochrony zdrowia.

Sąd stwierdził ponadto, że rozpatrywane środki są również proporcjonalne do zamierzonego celu. Skarżący nie wykazali bowiem istnienia środków mniej restrykcyjnych, lecz równie skutecznych. Wobec tego, w braku rozpatrywanych środków osoba, która nie jest ani zaszczepiona, ani nie powróciła do zdrowia, a która potencjalnie byłaby nosicielem wirusa, mogłaby wejść swobodnie do budynków Parlamentu i stworzyć przy tym ryzyko zarażenia innych osób. Ponadto zaskarżona decyzja uwzględnia ogólną sytuację epidemiologiczną w Europie, ale także specyfikę Parlamentu, w szczególności częste podróże międzynarodowe osób wchodzących do jego budynków. Ponadto rozpatrywane środki są ograniczone w czasie i są regularnie weryfikowane.

---

509 Protokół nr 7 w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej (Dz.U. 2012, C 326, s. 1).

510 Artykuł 5 regulaminu Parlamentu EUropejskiego.

511 Zgodnie z rozporządzeniem 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).

512 Zgodnie z art. 16 ust. 4 rozporządzenia 2018/1725.

Wreszcie Sąd uważa, że praktyczne niedogodności wynikające z przedstawienia ważnego zaświadczenia nie mogą przeważać nad ochroną zdrowia innych osób ani być utożsamiane z nieproporcjonalnymi naruszeniami praw podstawowych skarżących.

Jednakże Parlament przypomina, że środki te powinny być okresowo poddane ponownej ocenie w świetle stanu zdrowia w Unii i w trzech lokalizacjach pracy Parlamentu i że powinny być stosowane tylko wtedy, gdy zachodzą wyjątkowe okoliczności, które je uzasadniają.

Wyrok z dnia 23 listopada 2022 r., CWS Powder Coatings/Komisja (sprawy połączone T-279/20, T-288/20 i T-283/20, EU:T:2022:725)

Środowisko naturalne i ochrona zdrowia ludzi – Rozporządzenie (WE) nr 1272/2008 – Klasyfikacja, oznakowanie i pakowanie substancji i mieszanin – Rozporządzenie delegowane (UE) 2020/217 – Klasyfikacja ditlenku tytanu w postaci proszku o zawartości 1 % lub więcej cząstek o średnicy aerodynamicznej nieprzekraczającej 10 µm – Kryteria zaklasyfikowania substancji jako rakotwórczej – Wiarygodność i dopuszczalność badań – Substancja, która ma naturalne właściwości rakotwórcze – Obliczanie przeciążenia płuc cząstkami – Oczywiste błędy w ocenie

Ditlenek tytanu jest nieorganiczną substancją chemiczną, wykorzystywaną w szczególności w postaci białego barwnika z powodu swych własności barwiących i kryjących w wielu produktach, takich jak farby, produkty lecznicze lub zabawki. W 2016 r. właściwy francuski organ przedłożył Europejskiej Agencji Chemikaliów (ECHA) wniosek o zaklasyfikowanie ditlenku tytanu jako substancji rakotwórczej[513]. W następnym roku Komitet ds. Oceny Ryzyka ECHA (zwany dalej „RAC") wydał opinię, w której opowiadał się za zaklasyfikowaniem ditlenku tytanu jako substancji rakotwórczej kategorii 2 ze zwrotem wskazującym rodzaj zagrożenia „H351 (droga wziewna)".

Na podstawie opinii RAC Komisja Europejska przyjęła rozporządzenie 2020/217[514], w którym dokonała zharmonizowanej klasyfikacji i zharmonizowanego oznakowania ditlenku tytanu i uznała, że jest on substancją, co do której podejrzewa się, iż jest substancją rakotwórczą dla człowieka działającą przez drogi oddechowe, w postaci proszku o zawartości 1 % lub więcej cząstek o średnicy aerodynamicznej nieprzekraczającej 10 µm.

Skarżący jako producenci, importerzy, dalsi użytkownicy i dostawcy ditlenku tytanu wnieśli do Sądu skargę o stwierdzenie częściowej nieważności rozporządzenia 2020/217.

W wyroku wydanym przez izbę w składzie powiększonym w trzech sprawach połączonych[515] Sąd stwierdził nieważność zaskarżonego rozporządzenia w zakresie, w jakim dotyczy ono zharmonizowanej klasyfikacji i zharmonizowanego oznakowania ditlenku tytanu. Przy tej okazji Sąd wypowiedział się w przedmiocie nowych kwestii, opartych na oczywistych błędach w ocenie i na

---

513 Wniosek o zharmonizowaną klasyfikację i zharmonizowane oznakowanie złożony zgodnie z art. 37 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1272/2008 z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin, zmieniającego i uchylającego dyrektywy 67/548/EWG i 1999/45/WE oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 (Dz.U. 2008, L 353, s. 1).

514 Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2020/217 z dnia 4 października 2019 r. zmieniające, w celu dostosowania do postępu naukowo technicznego, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1272/2008 w sprawie klasyfikacji, oznakowania i pakowania substancji i mieszanin oraz w sprawie sprostowania tego rozporządzenia (Dz.U. 2020, L 44, s. 1; zwane dalej „zaskarżonym rozporządzeniem").

515 T-279/20, T-283/20 i T-288/20.

naruszeniu kryteriów ustalonych w odniesieniu do zharmonizowanej klasyfikacji i zharmonizowanego oznakowania na podstawie rozporządzenia nr 1272/2008 z jednej strony ze względu na dopuszczalność i wiarygodność badania naukowego, na którym oparto klasyfikację, a z drugiej strony, na spełnieniu ustalonego w tym rozporządzeniu kryterium klasyfikacji, zgodnie z którym substancja musi mieć naturalne właściwości rakotwórcze[516].

Ocena Sądu

W pierwszej kolejności Sąd orzekł, że w niniejszej sprawie nie został spełniony wymóg, aby klasyfikacja substancji rakotwórczej opierała się na rzetelnych i możliwych do zaakceptowania badaniach.

Poprzez uznanie, że wyniki badania naukowego, na którym oparł on opinię w zakresie klasyfikacji i oznakowania ditlenku tytanu były wystarczająco wiarygodne, istotne i odpowiednie dla oceny domniemanego potencjalnego działania rakotwórczego tej substancji, RAC popełnił bowiem oczywisty błąd w ocenie. Konkretnie, w celu sprawdzenia poziomu przeciążenia płuc cząstkami ditlenku tytanu w tym badaniu naukowym dla oceny rakotwórczości RAC przyjął wartość gęstości cząstek odpowiadającą gęstości niezaglomerowanych cząstek pierwotnych ditlenku tytanu, która jest zawsze wyższa niż gęstość aglomeratów cząstek nanometrycznych tej substancji. Jednakże postępując w ten sposób, nie uwzględnił on wszystkich istotnych elementów w celu obliczenia obciążenia płuc w omawianym badaniu naukowym, mianowicie cech cząstek poddanych owemu badaniu naukowemu, tego, że owe cząstki miały skłonność do łączenia się, a także tego, iż gęstość aglomeratów cząstek była mniejsza od gęstości cząstek i że z tego powodu owe aglomeraty zajmowały większą objętość w płucach. Wnioski RAC, zgodnie z którymi przeciążenie płuc w ramach wspomnianego badania było możliwe do zaakceptowania, były zatem pozbawione wszelkiej wiarygodności.

W konsekwencji w zakresie, w jakim do celów zharmonizowanej klasyfikacji i zharmonizowanego oznakowania ditlenku tytanu Komisja oparła zaskarżone rozporządzenie na opinii RAC i tym samym przychyliła się do sformułowanego przezeń wniosku co do dopuszczalności i wiarygodności omawianego badania naukowego stanowiącego badanie rozstrzygające dla wniosku o sklasyfikowanie ditlenku tytanu, popełniła ona taki sam błąd w ocenie jak RAC.

W drugiej kolejności Sąd stwierdził, że zakwestionowana klasyfikacja i zakwestionowane oznakowanie naruszają kryterium, zgodnie z którym zaklasyfikowanie substancji jako rakotwórczej może dotyczyć jedynie substancji, która ma naturalne właściwości rakotwórcze.

W tych okolicznościach z uwagi na to, że na podstawie rozporządzenia nr 1272/2008 zharmonizowana klasyfikacja i zharmonizowane oznakowanie substancji jako rakotwórczej mogą być oparte wyłącznie na swoistych właściwościach substancji, z których wynika jej naturalna zdolność do wywoływania raka, Sąd dokonał wykładni pojęcia „swoistych właściwości". W tym względzie sprecyzował on, że chociaż owo pojęcie nie występuje w rozporządzeniu nr 1272/2008, należy je interpretować w jego dosłownym znaczeniu jako oznaczające „właściwości specyficzne dla tej substancji", co jest zgodne w szczególności z celami i przedmiotem zharmonizowanej klasyfikacji i zharmonizowanego oznakowania na podstawie tego rozporządzenia.

Ponadto zauważył on, że zakwestionowana klasyfikacja i zakwestionowane oznakowanie dotyczą zidentyfikowania stwarzanego przez ditlenek tytanu zagrożenia rakotwórczego, które w opinii RAC uznano za „odmienne od swoistego w klasycznym znaczeniu" i poinformowania o tym zagrożeniu. Sprecyzował on, że ten „odmienny od swoistego" charakter z wynika z szeregu elementów

516 Kryteria określone w pkt 3.6.2.2.1 załącznika I do rozporządzenia nr 1272/2008.

wskazanych zarówno w owej opinii, jak i w zaskarżonym rozporządzeniu. Zagrożenie rakotwórcze jest bowiem związane jedynie z niektórymi cząstkami ditlenku tytanu występującymi w określonym stanie fizycznym, w określonej postaci, wielkości i ilości, pojawia się ono jedynie w warunkach przeciążenia płuc oraz odpowiada działaniu toksycznemu cząstek.

Sąd wywiódł zatem z powyższego, że uwzględniając wniosek sformułowany w opinii RAC, w myśl którego sposób działania rakotwórczości, na którym oparł się ten komitet, nie mógł zostać uznany za swoistą toksyczność w klasycznym znaczeniu, lecz powinien zostać uwzględniony w ramach zharmonizowanej klasyfikacji i zharmonizowanego oznakowania na podstawie rozporządzenia nr 1272/2008, Komisja popełniła oczywisty błąd w ocenie.

Sąd sprecyzował, że przykłady klasyfikacji i oznakowania innych substancji wskazane w celu przyrównania ich do klasyfikacji i oznakowania ditlenku tytanu ilustrują jedynie przypadki, w których chociaż postać i wielkość cząstek zostały uwzględnione, to jednak dla klasyfikacji omawianych substancji decydujące były niektóre ich charakterystyczne właściwości, co nie odpowiada niniejszemu przypadkowi.

IX. Energia

Wyrok z dnia 7 września 2022 r., BNetzA/ACER (T-631/19, EU:T:2022:509)

Energia – Rynek wewnętrzny energii elektrycznej – Rozporządzenie (UE) 2019/942 – Decyzja komisji odwoławczej ACER – Skarga o stwierdzenie nieważności – Akt niepodlegający zaskarżeniu – Niedopuszczalność – Właściwość ACER – Artykuł 8 rozporządzenia (WE) nr 713/2009 – Artykuł 6 ust. 10 rozporządzenia 2019/942 – Artykuł 9 ust. 12 rozporządzenia (UE) 2015/1222 – Prawo znajdujące zastosowanie – Rozporządzenie (UE) 2019/943

W dniu 24 lipca 2015 r. Komisja Europejska wydała rozporządzenie 2015/1222 ustanawiające wytyczne dotyczące alokacji zdolności przesyłowych i zarządzania ograniczeniami przesyłowymi[517] w sektorze energii elektrycznej. Rozporządzenie to ustanawia szereg wymogów dotyczących alokacji międzyobszarowych zdolności przesyłowych i zarządzania ograniczeniami przesyłowymi na rynkach dnia następnego i dnia bieżącego, w tym w szczególności określenia wspólnej metody skoordynowanego wyznaczania zdolności przesyłowych (zwanej dalej „MWZP") w każdym z regionów wyznaczania zdolności przesyłowych (zwanym dalej „RWZP")[518].

Na podstawie tego rozporządzenia [519] operatorzy systemów przesyłowych w RWZP Core [520] przedstawili do zatwierdzenia przez krajowe organy regulacyjne odnośnego regionu dwa wnioski dotyczące, odpowiednio, regionalnego projektu MWZP dla dnia następnego i regionalnego projektu MWZP dla dnia bieżącego, które zostały zmienione na żądanie tych organów.

Ponieważ organy regulacyjne nie osiągnęły jednomyślnego porozumienia w sprawie zatwierdzenia dwóch zmienionych wniosków, Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (ACER) wydała na podstawie tegoż rozporządzenia[521] decyzję w sprawie MWZP dla dnia następnego i dla dnia bieżącego w RWZP Core (zwaną dalej „decyzją pierwotną").

Skarżąca, Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA), jako krajowy organ regulacyjny Republiki Federalnej Niemiec, wniosła odwołanie[522] od decyzji pierwotnej do komisji odwoławczej ACER (zwanej dalej „komisją odwoławczą"). Ponieważ odwołanie zostało przez tę komisję oddalone, skarżąca wniosła do Sądu skargę mającą na celu, tytułem żądania głównego, stwierdzenie nieważności niektórych przepisów decyzji pierwotnej, a także niektórych przepisów decyzji komisji odwoławczej, oraz, tytułem żądania ewentualnego, stwierdzenie nieważności obu tych decyzji w całości.

---

517 Rozporządzenie Komisji (UE) 2015/1222 z dnia 24 lipca 2015 r. ustanawiające wytyczne dotyczące alokacji zdolności przesyłowych i zarządzania ograniczeniami przesyłowymi (Dz.U. 2015, L 197, s. 24; sprostowania: Dz.U. 2016, L 151, s. 21; Dz.U. 2018, L 2, s. 15).

518 Artykuły 20–26 rozporządzenia 2015/1222.

519 Artykuł 9 ust. 7 i art. 20 ust. 2 rozporządzenia 2015/1222.

520 „RWZP Core" to obszar geograficzny obejmujący Belgię, Republikę Czeską, Niemcy, Francję, Chorwację, Luksemburg, Węgry, Niderlandy, Austrię, Polskę, Rumunię, Słowenię i Słowację, ustalony do celów obliczania zdolności zgodnie z art. 15 rozporządzenia 2015/1222.

521 Artykuł 9 ust. 12 rozporządzenia 2015/1222.

522 Zgodnie z art. 19 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 713/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (Dz.U. 2009, L 211, s. 1).

W swoim wyroku druga izba Sądu w składzie powiększonym, stwierdziwszy niedopuszczalność skargi w zakresie, w jakim jest skierowana przeciwko decyzji pierwotnej, stwierdziła nieważność decyzji komisji odwoławczej o oddaleniu odwołania. Przy tej okazji Sąd wskazał, po pierwsze, zakres właściwości ACER w stosunku do właściwości krajowych organów regulacyjnych w ramach przyjmowania regionalnych MWZP, a po drugie, prawo materialne mające zastosowanie w rozpatrywanym przypadku.

Ocena Sądu

Na wstępie Sąd stwierdził, że skarga o stwierdzenie nieważności wniesiona przez skarżącą jest niedopuszczalna w zakresie, w jakim jest ona skierowana przeciwko decyzji pierwotnej. W tym względzie wskazał on, że dopuszczalność wniesionej przez osoby fizyczne lub prawne skargi o stwierdzenie nieważności aktów ACER zmierzających do wywarcia skutków prawnych wobec tych osób powinna być badana w świetle szczególnych wymogów przewidzianych w akcie ustanawiającym tę agencję, a mianowicie w rozporządzeniu 2019/942[523]. Zgodnie ze wspomnianym rozporządzeniem skargę o stwierdzenie nieważności decyzji wydanej przez ACER można zatem, w przypadku wniesienia wewnętrznego odwołania od tej decyzji, uznać za dopuszczalną wyłącznie w zakresie, w jakim jest ona skierowana przeciwko decyzji komisji odwoławczej oddalającej owo odwołanie wewnętrzne lub ewentualnie utrzymującej w mocy decyzję pierwotną[524]. W konsekwencji w zakresie, w jakim decyzja komisji odwoławczej opiera się na uzasadnieniu przyjętym w decyzji pierwotnej lub potwierdza wspomniane uzasadnienie, zarzuty i argumenty skierowane przeciwko owemu uzasadnieniu należy uznać za w pełni skuteczne dla celów kontroli zgodności z prawem decyzji komisji odwoławczej.

Zgodnie z dokonanym powyżej stwierdzeniem Sąd kontynuował analizę co do istoty. W pierwszej kolejności zbadał, czy komisja odwoławcza naruszyła prawo, ponieważ w swojej decyzji nie stwierdziła, że przyjmując decyzję pierwotną, ACER przekroczył granice swojej właściwości. W tym celu sprawdził, czy przepisy rozporządzeń 2019/942[525] i 2015/1222[526], obowiązujące i mające zastosowanie w chwili wydania decyzji komisji odwoławczej, upoważniały ACER do ostatecznego przyjęcia MWZP dla dnia następnego i dla dnia bieżącego w RWZP Core. Zgodnie z tymi przepisami ACER jest właściwy do podejmowania decyzji lub wydawania decyzji indywidualnych w przedmiocie kwestii lub problemów regulacyjnych wywierających wpływ na handel transgraniczny lub na transgraniczne bezpieczeństwo systemu, takich jak przyjęcie MWZP dla dnia następnego i dla dnia bieżącego, jeżeli, tak jak w niniejszym przypadku, właściwe krajowe organy regulacyjne nie osiągnęły porozumienia. Wbrew argumentacji przedstawionej przez skarżącą ze wspomnianych przepisów nie wynika bowiem, że właściwość ACER ogranicza się jedynie do kwestii spornych pomiędzy odpowiednimi organami. Natomiast kwestie regulacyjne lub sprawy należące początkowo do właściwości krajowych organów regulacyjnych, przed przejściem – w braku porozumienia między nimi – do właściwości ACER[527], są ujmowane jako nierozerwalna całość, przedkładana KOR-om, a następnie ACER całościowo, bez dokonywania rozróżnienia pomiędzy punktami porozumienia i sporu.

---

523 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/942 z dnia 5 czerwca 2019 r. ustanawiające Agencję Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (wersja przekształcona) (Dz.U. 2019, L 158, s. 22, zwane dalej „rozporządzeniem 2019/942").

524 Motyw 34 i art. 28, 29 rozporządzenia 2019/942.

525 Artykuł 6 ust. 10 rozporządzenia 2019/942, dawniej art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 713/2009.

526 Artykuł 9 ust. 12 rozporządzenia 2015/1222.

527 Artykuł 6 ust. 10 rozporządzenia 2019/942, dawniej art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 713/2009.

Powyższa literalna wykładnia jest potwierdzona kontekstem i celami uregulowania, którego część przepisy te stanowią. W tym względzie z uzasadnienia wniosków dotyczących rozporządzenia 2019/942 i rozporządzenia nr 713/2009[528], mającego wcześniej zastosowanie, jasno wynika wola prawodawcy Unii, aby uczynić podejmowanie decyzji w sprawach transgranicznych szybszym i skuteczniejszym, i to poprzez wzmocnienie indywidualnych uprawnień decyzyjnych ACER, które można byłoby pogodzić z utrzymaniem kluczowej roli KOR-ów w dziedzinie regulacji energii, zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Z preambuły rozporządzenia 2019/942[529] wynika również, że ACER został ustanowiony, aby wypełnić lukę regulacyjną na poziomie unijnym oraz przyczynić się do sprawnego funkcjonowania rynków wewnętrznych energii elektrycznej i gazu ziemnego.

Wobec tego cel interpretowanych przepisów oraz kontekst, w jaki się one wpisują, a także szczególne okoliczności właściwe niniejszego przypadku potwierdzają, że ACER jest uprawniony do samodzielnego stanowienia w przedmiocie opracowania regionalnych MWZP, jeżeli organy regulacyjne, na szczeblu państw członkowskich, nie zdołały przyjąć decyzji w tym względzie, bez uszczerbku dla utrzymania kluczowej roli przyznanej krajowym organom regulacyjnym poprzez wymóg pozytywnej opinii Rady Organów Regulacyjnych, w której są one reprezentowane, przy czym właściwość ta nie jest ograniczona wyłącznie do szczególnych aspektów, w odniesieniu do których powstał spór pomiędzy wspomnianymi organami. Podobnie, ponieważ własne uprawnienia decyzyjne zostały przyznane ACER, aby umożliwić tej agencji niezależne skuteczne wypełnianie jej funkcji regulacyjnych, ACER jest uprawniony do zmiany wniosków operatorów systemu przesyłowego, aby zapewnić ich zgodność z prawem Unii dotyczącym energetyki, i nie może być związany ewentualnymi punktami porozumienia między właściwymi krajowymi urzędami regulacyjnymi.

W związku z tym Sąd stwierdził, że komisja odwoławcza nie naruszyła prawa poprzez niestwierdzenie, iż ACER przekroczył granice swojej właściwości, kiedy rozstrzygnął w decyzji pierwotnej kwestie dotyczące MWZP dla dnia następnego i dla dnia bieżącego w RWZP Core, które stanowiły przedmiot porozumienia między krajowymi organami regulacyjnymi owego RWZP.

W drugiej kolejności Sąd sprawdził, czy nie dokonując kontroli zgodności z prawem MWZP zawartych w decyzji pierwotnej ACER w świetle wymogów regulujących przyjęcie MWZP przewidzianych w art. 14–16 rozporządzenia 2019/943, komisja odwoławcza naruszyła prawo przy określeniu prawa znajdującego zastosowanie.

W tym względzie Sąd wskazał, że art. 14–16 rozporządzenia 2019/943 regulują alokację zdolności przesyłowych na rynkach transgranicznego obrotu energią elektryczną dla dnia następnego i dla dnia bieżącego, a zatem określają wymogi, które należy wziąć pod uwagę do celów przyjęcia MWZP dla dnia następnego i dla dnia bieżącego. Ponadto przypomniał, że nowy przepis prawny stosuje się od wejścia w życie aktu, który go wprowadza, i że choć nie stosuje się go do sytuacji prawnych powstałych i ostatecznie zakończonych pod rządami dawnej ustawy, stosuje się go do przyszłych skutków tych sytuacji oraz do nowych sytuacji prawnych. Tymczasem w chwili wydania decyzji pierwotnej, czyli w dniu 21 lutego 2019 r., artykuły 14–16 rozporządzenia 2019/943 nie weszły jeszcze w życie ani nie miały zastosowania, natomiast weszły w życie i miały zastosowanie, z pewnymi ograniczeniami dotyczącymi art. 16, w chwili wydania decyzji przez komisję odwoławczą, czyli w dniu 11 lipca 2019 r. Zatem w sytuacji gdy, tak jak w niniejszym przypadku, do komisji odwoławczej wniesiono odwołanie od decyzji ACER dotyczącej MWZP dla dnia następnego i dla dnia bieżącego, to właśnie decyzja komisji odwoławczej utrzymująca w mocy ową decyzję ustala w sposób ostateczny stanowisko ACER

---

528 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 713/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Agencję ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki (Dz.U. 2009, L 211, s. 1).

529 Motyw 10 rozporządzenia 2019/942, dawniej motyw 5 rozporządzenia nr 713/2009.

w przedmiocie tej metody w następstwie pełnego zbadania przez tę komisję rozpatrywanej sytuacji pod względem faktycznym i prawnym w świetle prawa obowiązującego w chwili wydania rozstrzygnięcia. W konsekwencji, ponieważ art. 14–16 rozporządzenia 2019/943 miały już w tym dniu zastosowanie, komisja odwoławcza była zobowiązana sprawdzić, czy MWZP zatwierdzone przez ACER w decyzji pierwotnej były zgodne z nowymi przepisami wynikającymi z tych artykułów.

Jak z tego wynika, nie dokonując kontroli zgodności z prawem MWZP dla dnia następnego i dla dnia bieżącego w RWZP Core w świetle wymogów z art. 14–16 rozporządzenia 2019/943, komisja odwoławcza naruszyła prawo przy określeniu prawa znajdującego zastosowanie w chwili ostatecznego przyjęcia wspomnianych MWZP.

W konsekwencji stwierdzona została nieważność decyzji komisji odwoławczej.

X. Wspólna polityka handlowa

Wyrok z dnia 18 maja 2022 r., Uzina Metalurgica Moldoveneasca/Komisja (T-245/19, EU:T:2022:295)

Środki ochronne – Rynek wyrobów ze stali – Rozporządzenie wykonawcze (UE) 2019/159 – Skarga o stwierdzenie nieważności – Interes prawny – Legitymacja procesowa czynna – Dopuszczalność – Równość traktowania – Uzasadnione oczekiwania – Zasada dobrej administracji – Obowiązek staranności – Zagrożenie wystąpienia poważnej szkody – Oczywisty błąd w ocenie – Wszczęcie dochodzenia w sprawie środków ochronnych – Kompetencje Komisji – Prawo do obrony

W ramach polityki ochrony handlu Unii Komisja Europejska poddała przywóz niektórych wyrobów ze stali pochodzących z niektórych państw trzecich[530] (zwanych dalej „rozpatrywanymi produktami") uprzedniemu nadzorowi. W świetle zebranych w tym celu danych statystycznych wszczęła ona dochodzenie w sprawie środków ochronnych, w wyniku którego przyjęła rozporządzenie wykonawcze (UE) 2019/159[531], które nakłada ostateczne środki ochronne w postaci kontyngentów taryfowych w odniesieniu do tego przywozu[532].

Uzina Metalurgica Moldoveneasca OAO (zwana dalej „skarżącą"), z siedzibą w Mołdawii, będąca producentem eksportującym niektórych kategorii rozpatrywanych produktów, wniosła skargę o stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia w zakresie, w jakim ma ono do niej zastosowanie.

Sąd stwierdził dopuszczalność tej skargi w dziedzinie środków ochronnych, natomiast oddalił ją w wyniku przeprowadzeniu badania w odniesieniu kwestii, czy stosując w odniesieniu do Mołdawii traktowanie odmienne, niż w przypadku państw członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), Komisja naruszyła zasadę niedyskryminacji będącą podstawową zasadą prawa Unii. Dokonał on również po raz pierwszy wykładni art. 5 ust. 1 rozporządzenia 2015/478[533] w świetle kompetencji Komisji do wszczęcia dochodzenia w sprawie środków ochronnych z własnej inicjatywy.

Ocena Sądu

Co się tyczy dopuszczalności skargi, Sąd oddalił podniesiony przez Komisję zarzut niedopuszczalności oparty na braku interesu prawnego i legitymacji procesowej skarżącej.

---

530 Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2016/670 z dnia 28 kwietnia 2016 r. wprowadzające uprzedni nadzór unijny nad przywozem niektórych wyrobów z żelaza i stali pochodzących z niektórych państw trzecich (Dz.U. 2016, L 115, s. 37).

531 Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2019/159 z dnia 31 stycznia 2019 r. nakładające ostateczne środki ochronne w odniesieniu do przywozu niektórych wyrobów ze stali (Dz.U. 2019, L 31, s. 27, zwane dalej „zaskarżonym rozporządzeniem").

532 W niniejszym przypadku zaskarżone rozporządzenie ustanowiło szczególne kontyngenty dla poszczególnych krajów mających znaczący interes jako dostawcy i „rezydualny" kontyngent taryfowy dla innych krajów eksportujących na terytorium Unii. Kraje mające znaczący interes jako dostawcy, takie jak Mołdawia, mogły prowadzić działalność w ramach tych dwóch odrębnych systemów, przy czym właściwe organy są zobowiązane do zastosowania cła dodatkowego w wysokości 25 % do przywozu z tych krajów po wyczerpaniu obu kontyngentów taryfowych (zwanego dalej „cłem poza kontyngentem".

533 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).

Co się tyczy legitymacji procesowej skarżącej, Sąd uważa, że stwierdzenie nieważności w części zaskarżonego rozporządzenia mogłoby samo w sobie wywołać skutki prawne i przynieść korzyść skarżącej. Z mechanizmu wprowadzonego zaskarżonym rozporządzeniem, polegającego na nałożeniu cła poza kontyngentem w wysokości 25 % w przypadku wyczerpania kontyngentów taryfowych, wynika, że reżim prawny mający zastosowanie do wywozu do Unii produktów skarżącej jest mniej korzystny niż ten, który miał do niej zastosowanie przed przyjęciem tego rozporządzenia.

W odniesieniu do legitymacji procesowej skarżącej Sąd stwierdził, że zaskarżone rozporządzenie dotyczy skarżącej bezpośrednio i indywidualnie. Co się tyczy bezpośredniego oddziaływania, stwierdził on w pierwszej kolejności, że zaskarżone rozporządzenie wywołuje bezpośrednie skutki na sytuację prawną skarżącej. Określa ono bowiem ramy prawne i warunki, na jakich skarżąca ma możliwość wywozu do Unii, zarówno pod względem ilości, jak i ceny, ponieważ jej produkty podlegają odtąd systemowi kontyngentów, a nie wprowadzeniu do swobodnego obrotu w Unii, co nie wymagałoby ani przyznania danych ilości, ani zezwolenia ze strony Komisji. W drugiej kolejności, zaskarżone rozporządzenie nie pozostawia żadnego zakresu uznania właściwym organom państwa członkowskiego w ramach wprowadzania w życie środków ochronnych, jako że organy te są zobowiązane do zastosowania cła poza kontyngentem, gdy wyczerpane zostaną kontyngenty taryfowe. Co się tyczy indywidualnego oddziaływania Sąd orzekł, że istnieje zespół okoliczności faktycznych i prawnych składających się na szczególną sytuację, która w świetle zaskarżonego rozporządzenia charakteryzuje skarżącą w stosunku do wszystkich innych podmiotów gospodarczych, i która wykazuje indywidualne oddziaływanie na nią. Skarżąca, po pierwsze, należy bowiem do zamkniętego kręgu, po drugie, jest możliwa do zidentyfikowania w zaskarżonym rozporządzeniu, po trzecie, była uczestnikiem dochodzenia przygotowującego wprowadzenie środków ochronnych, i po czwarte, jest jedynym podmiotem gospodarczym, którego dane handlowe zostały wykorzystane do ustalenia kontyngentów taryfowych dotyczących Mołdawii.

Co do istoty sprawy Sąd w pierwszej kolejności oddalił zarzut skarżącej oparty na naruszeniu zasady niedyskryminacji w związku z tym, że Komisja nie wykluczyła Republiki Mołdawii z zastosowania zaskarżonego rozporządzenia, jak w przypadku państw członkowskich EOG, chociaż znajduje się ona w porównywalnej sytuacji w odniesieniu do ścisłej integracji z rynkiem Unii, ogólnych danych liczbowych dotyczących przywozu i niskiego ryzyka przekierowania przepływów handlowych. W tym względzie wyjaśnił on, że porównywalność sytuacji należy oceniać w świetle kontekstu stosunków łączących Unię z danym państwem trzecim. Tymczasem porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym oraz Układ o stowarzyszeniu między Unią i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej oraz ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Republiką Mołdawii, z drugiej strony różnią się zakresem, celami i mechanizmami instytucjonalnymi. Nie można zatem zarzucać Komisji, że uznała, iż sytuacja Mołdawii nie była porównywalna z sytuacją odnośnych państw członkowskich EOG.

W drugiej kolejności Sąd oddalił zarzut skarżącej dotyczący naruszenia art. 5 ust. 1 rozporządzenia 2015/478[534] poprzez wszczęcie przez Komisję dochodzenia w sprawie środków ochronnych z własnej inicjatywy, podczas gdy jedynie państwa członkowskie mają inicjatywę wszczęcia tego rodzaju dochodzenia. W tym względzie Sąd orzekł, że przyjęta przez skarżącą wykładnia wspomnianego przepisu, sprowadzająca się do uzależnienia wszczęcia dochodzenia od zwrócenia się do Komisji przez państwo członkowskie, poza tym, że jest niespójna z innymi przepisami zaskarżonego rozporządzenia, jest ponadto niezgodna z systematyką uregulowań przewidzianych w tym rozporządzeniu. W związku z tym, że nie można nakładać żadnych środków ochronnych bez uprzedniego wszczęcia dochodzenia, uprawnienie Komisji do nałożenia takich środków z własnej inicjatywy, gdy spełnione są przesłanki

534 Artykuł 5 ust. 1 rozporządzenia 2015/478 ma następujące brzmienie: „jeżeli Komisja stwierdza, że istnieją wystarczające dowody uzasadniające wszczęcie postępowania wyjaśniającego, wszczyna ona takie postępowanie w terminie jednego miesiąca od daty otrzymania informacji od państwa członkowskiego oraz publikuje zawiadomienie w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* […]”.

materialne byłoby ograniczone w zakresie jego skutków[535]. Co więcej, naruszony zostałby sam cel mechanizmu nadzorczego poprzez pozbawienie podstawowego znaczenia badania danych zebranych na podstawie tego mechanizmu, gdyż umożliwiły one Komisji uznanie, że rozwój przywozu rozpatrywanego produktu mógł uczynić koniecznym zastosowanie środków ochronnych. W konsekwencji Sąd stwierdził, że Komisja ma możliwość działania z własnej inicjatywy, gdy dysponuje wystarczającymi dowodami, aby uzasadnić jej działanie, i że taka możliwość jest uznana w ramach wszczynania dochodzeń, o których mowa w art. 5 ust. 1 rozporządzenia 2015/478.

535 W tym względzie, na podstawie art. 15 ust. 1 rozporządzenia 2015/478 Komisja, w celu ochrony interesów Unii, może, w szczególności z własnej inicjatywy, zarządzić takie środki, gdy spełnione są przesłanki materialne.

XI. Polityka gospodarcza i pieniężna

1. Jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji[536]

Wyrok z dnia 1 czerwca 2022 r., Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno i SFL/CRU (T-481/17, EU:T:2022:311)

Unia gospodarcza i walutowa – Unia bankowa – Jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych (SRM) – Procedura restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w przypadku podmiotu znajdującego się na progu upadłości lub zagrożonego upadłością – Przyjęcie przez SRB programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do Banco Popular Español – Skarga o stwierdzenie nieważności – Akt podlegający zaskarżeniu – Dopuszczalność – Prawo do bycia wysłuchanym – Prawo własności – Obowiązek uzasadnienia – Artykuły 18, 20 i 24 rozporządzenia (UE) nr 806/2014

Wyrok z dnia 1 czerwca 2022 r., Del Valle Ruíz i in./Komisja i SRB (T-510/17, EU:T:2022:312)

Unia gospodarcza i walutowa – Unia bankowa – Jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych (SRM) – Procedura restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w przypadku podmiotu znajdującego się na progu upadłości lub zagrożonego upadłością – Przyjęcie przez SRB programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do Banco Popular Español – Prawo do bycia wysłuchanym – Delegowanie uprawnień – Prawo własności – Obowiązek uzasadnienia – Artykuły 18 i 20 oraz art. 21 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 806/2014

Wyrok z dnia 1 czerwca 2022 r., Eleveté Invest Group i in./Komisja i SRB (T-523/17, EU:T:2022:313)

Unia gospodarcza i walutowa – Unia bankowa – Jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych (SRM) – Procedura restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w przypadku podmiotu znajdującego się na progu upadłości lub zagrożonego upadłością – Przyjęcie przez SRB programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do Banco Popular Español – Prawo do bycia wysłuchanym – Delegowanie uprawnień – Prawo własności – Obowiązek uzasadnienia – Artykuły 18 i 20 oraz art. 21 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 806/2014 –

Wyrok z dnia 1 czerwca 2022 r., Algebris (UK) i Anchorage Capital Group/Komisja (T-570/17, EU:T:2022:314)

Unia gospodarcza i walutowa – Unia bankowa – Jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych (SRM) – Procedura restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w przypadku podmiotu znajdującego się na progu upadłości lub zagrożonego

---

[536] Streszczenie wspólne dla spraw: Fundación Tatiana Pérez de Guzmán el Bueno i SFL/CRU (T-481/17), Del Valle Ruíz i in./Komisja i SRB (T-510/17), Eleveté Invest Group i in./Komisja i SRB (T-523/17), Algebris (UK) i Anchorage Capital Group/Komisja (T-570/17) oraz Aeris Invest/Komisja i SRB (T-628/17).

upadłością – Przyjęcie przez SRB programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do Banco Popular Español – Prawo do bycia wysłuchanym – Delegowanie uprawnień – Prawo własności – Obowiązek uzasadnienia – Artykuły 18 i 20 oraz art. 21 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 806/2014

Wyrok z dnia 1 czerwca 2022 r., Aeris Invest/Komisja i SRB (T-628/17, EU:T:2022:315)

Unia gospodarcza i walutowa – Unia bankowa – Jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych (SRM) – Procedura restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w przypadku podmiotu znajdującego się na progu upadłości lub zagrożonego upadłością – Przyjęcie przez SRB programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do Banco Popular Español – Prawo do bycia wysłuchanym – Delegowanie uprawnień – Prawo własności – Obowiązek uzasadnienia – Artykuły 18 i 20 oraz art. 21 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 806/2014

Banco Popular Español SA (zwany dalej „Banco Popular") był hiszpańską instytucją kredytową poddaną bezpośredniemu nadzorowi ostrożnościowemu Europejskiego Banku Centralnego (EBC). W dniu 7 czerwca 2017 r. Jednolita Rada ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji (SRB) przyjęła decyzję dotyczącą programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do Banco Popular[537] (zwanego dalej „programem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji"). W tym samym dniu Komisja Europejska przyjęła decyzję 2017/1246 [538] zatwierdzającą ów program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

Przed przyjęciem programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przeprowadzono wycenę Banco Popular obejmującą dwa załączone do owego programu sprawozdania, a mianowicie wycenę pierwszą (zwaną dalej „wyceną nr 1") z dnia 5 czerwca 2017 r., którą sporządziła SRB, oraz wycenę drugą (zwaną dalej „wyceną nr 2") z dnia 6 czerwca 2017 r., którą sporządził niezależny ekspert. Celem owej wyceny nr 2 było w szczególności oszacowanie wartości aktywów i zobowiązań Banco Popular oraz dostarczenie informacji pozwalających na podjęcie decyzji w sprawie akcji i instrumentów właścicielskich, które miały być przeniesione, i umożliwiających SRB ustalenie, co stanowiło warunki handlowe na potrzeby instrumentu zbycia działalności. Również w dniu 6 czerwca 2017 r. EBC po zasięgnięciu opinii SRB dokonał oceny w przedmiocie znajdowania się przez Banco Popular[539] na progu upadłości lub jego zagrożenia upadłością, w której uznał, że Banco Popular, biorąc pod uwagę problemy z płynnością, z jakimi się mierzył, prawdopodobnie nie będzie w stanie w najbliższej przyszłości spłacać swoich długów i wywiązywać się z innych zobowiązań w terminie ich wymagalności[540]. W tym samym dniu zarząd Banco Popular poinformował EBC, że doszedł on do wniosku, iż instytucja jest zagrożona upadłością.

---

537 Decyzja SRB/EES/2017/08 sesji wykonawczej SRB z dnia 7 czerwca 2017 r. dotycząca przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do Banco Popular Español SA.

538 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).

539 Zgodnie z art. 18 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. ustanawiającego 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 zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 (Dz.U. 2014, L 225, s. 1, zwanego dalej „rozporządzeniem SRM"). Artykuł 18 tego rozporządzenia dotyczy procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

540 Zgodnie z art. 18 ust. 1 lit. a) i art. 18 ust. 4 lit. c) rozporządzenia SRM.

W programie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji SRB uznała, że Banco Popular spełniał warunki podjęcia działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji[541], a mianowicie że znajdował się on na progu upadłości lub był zagrożony upadłością, że nie istniały inne środki, które mogłyby zapobiec jego upadłości w rozsądnych ramach czasowych, oraz że działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w postaci instrumentu zbycia działalności [542] było konieczne w interesie publicznym. SRB skorzystała z przysługującego jej uprawnienia do obniżenia wartości i konwersji instrumentów kapitałowych Banco Popular [543] oraz nakazała przeniesienie wynikających stąd nowych akcji na Banco Santander za cenę 1 EUR.

Skargi zostały oznaczone jako „sprawy pilotażowe" wobec około stu skarg wniesionych przez osoby fizyczne i prawne, które były posiadaczami instrumentów kapitałowych Banco Popular przed restrukturyzacją i uporządkowaną likwidacją. Skargi dotyczyły stwierdzenia nieważności programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub decyzji 2017/1246, a także żądań odszkodowawczych.

W pięciu wyrokach wydanych w powiększonym składzie trzeciej izby Sąd oddalił skargi skarżących w całości. Niniejsze sprawy dały Sądowi po raz pierwszy sposobność wypowiedzenia się w przedmiocie zgodności z prawem decyzji dotyczącej programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przyjętego przez SRB.

Ocena Sądu

W pierwszej kolejności Sąd podkreślił, że program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przyjęty przez SRB podlega zaskarżeniu i nie jest w tym względzie wymagane wniesienie skargi również na decyzję Komisji zatwierdzającą ów program, w związku z czym program taki – po jego zatwierdzeniu przez Komisję – wywołuje skutki prawne i jest aktem, który może być przedmiotem samodzielnej skargi o stwierdzenie nieważności.

W drugiej kolejności Sąd w odniesieniu do zakresu swojej kontroli uznał, że ze względu na to, iż decyzje, jakie SRB przyjmuje w ramach procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, opierają się na wysoce złożonych ocenach ekonomicznych i technicznych, przeprowadzana przez Sąd kontrola ma zawężony zakres. Sąd zauważył jednak, że nawet w przypadku złożonych ocen takich jak te dokonane przez SRB w niniejszej sprawie sąd Unii winien dokonać kontroli nie tylko materialnej prawidłowości powoływanych dowodów, ich wiarygodności i spójności, ale również tego, czy dowody te 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 trzeciej kolejności Sąd zbadał argumenty skarżących w świetle karty praw podstawowych.

Po pierwsze, Sąd zauważył, że o ile nie można wykluczyć możliwości powoływania się przez akcjonariuszy i wierzycieli podmiotu objętego działaniem w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na prawo do bycia wysłuchanym w ramach procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, o tyle korzystanie z tego prawa może podlegać ograniczeniom. W tym względzie Sąd wyjaśnił, że procedura restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular służyła realizacji celu interesu ogólnego, a mianowicie celu polegającego na zapewnieniu stabilności rynków finansowych, który może uzasadniać ograniczenie prawa do bycia wysłuchanym. W związku z tym brak przepisu przewidującego wysłuchanie akcjonariuszy i wierzycieli danego podmiotu oraz brak

541 Zgodnie z art. 18 ust. 1 rozporządzenia SRM.

542 Zgodnie z art. 24 ust. 1 lit. a) rozporządzenia SRM.

543 Zgodnie z art. 21 rozporządzenia SRM.

wysłuchania skarżących w ramach procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular stanowią ograniczenie prawa do bycia wysłuchanym, które jest uzasadnione i konieczne do osiągnięcia celu interesu ogólnego i nie narusza zasady proporcjonalności. Takie wysłuchanie zagroziłoby bowiem celom w postaci ochrony stabilności rynków finansowych i ciągłości funkcji krytycznych danego podmiotu, a także wymogom szybkości i skuteczności procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

Po drugie, Sąd w odniesieniu do prawa własności przypomniał w szczególności, że Banco Popular znajdował się na progu upadłości lub był zagrożony upadłością i że nie istniały środki alternatywne mogące zapobiec tej sytuacji. W związku z tym decyzja o obniżeniu wartości i konwersji instrumentów kapitałowych Banco Popular w programie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji nie stanowi nieproporcjonalnej i niedopuszczalnej ingerencji naruszającej samą istotę prawa własności skarżących, lecz należy ją uznać za uzasadnione i proporcjonalne ograniczenie ich prawa własności.

Po trzecie, jeżeli chodzi o prawo dostępu do akt sprawy, Sąd podkreślił, że brak – w toku postępowania administracyjnego, które doprowadziło do przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji – z jednej strony przekazania przez SRB wyceny nr 2 oraz z drugiej strony przekazania przez SRB i Komisję dokumentów, na których się one oparły, nie stanowi naruszenia wspomnianego prawa. Niektóre informacje będące w posiadaniu SRB zawarte w programie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, w wycenie nr 2, a także w dokumentach, na których SRB się oparła, są bowiem objęte tajemnicą zawodową i mają charakter poufny. W związku z tym Sąd uznał, że po przyjęciu programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji skarżącym nie przysługuje prawo do otrzymania całości akt sprawy, na których SRB się oparła.

W czwartej kolejności Sąd oddalił zarzut dotyczący niezgodności z prawem – w ramach którego skarżący podnieśli, że stosowne przepisy rozporządzenia SRM [544] naruszają zasady związane z delegowaniem uprawnień – podkreślając, że zatwierdzenie programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do jego aspektów uznaniowych przez instytucję Unii, a mianowicie Komisję lub Radę, jest konieczne do tego, by wywoływał on skutki prawne. Prawodawca Unii powierzył zatem instytucji prawną i polityczną odpowiedzialność za określanie polityki Unii w zakresie restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, unikając tym samym „rzeczywistego przesunięcia odpowiedzialności”[545] i nie delegując na SRB uprawnienia autonomicznego.

W piątej kolejności Sąd w odniesieniu do wyceny nr 1 i wyceny nr 2 wskazał, że ze względu na pilny charakter sytuacji SRB w celu przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji mogła oprzeć się na wycenie nr 2. Z uwagi na ograniczenia czasowe i dostępne informacje z każdą wyceną wstępną wiążą się bowiem nieodłącznie określone niepewności i przybliżenia, a zastrzeżenia sformułowane przez eksperta, który tę wycenę przeprowadził, nie mogą oznaczać, że nie była ona „rzetelna, ostrożna i realistyczna”[546]. Ponadto Sąd zauważył, że wycena nr 1, mająca na celu ustalenie, czy Banco Popular znajdował się na progu upadłości lub był zagrożony upadłością – na potrzeby stwierdzenia, czy spełnione były warunki uruchomienia procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji lub warunki obniżenia wartości lub konwersji instrumentów kapitałowych – stała się nieaktualna w wyniku dokonanej przez EBC w dniu 6 czerwca 2017 r. oceny w przedmiocie znajdowania się przez Banco Popular na progu upadłości lub jego zagrożenia upadłością.

---

544 Artykuły 18, 21, 22 i 24 rozporządzenia SRM.

545 W rozumieniu wyroku z dnia 13 czerwca 1958 r., ***Meroni/Wysoka Władza*** (C-9/56, EU:C:1958:7).

546 Stosownie do art. 20 ust. 1 rozporządzenia SRM.

W szóstej kolejności Sąd uznał, że SRB i Komisja nie popełniły oczywistego błędu w ocenie poprzez uznanie, że przewidziane w art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 806/2014 warunki podjęcia działania w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji zostały spełnione.

Po pierwsze, Sąd zauważył, że niewypłacalność podmiotu nie jest warunkiem stwierdzenia, że znajduje się on na progu upadłości lub jest zagrożony upadłością, a w związku z tym nie jest warunkiem przyjęcia programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Okoliczność, że bilans danego podmiotu wykazuje jego wypłacalność, nie oznacza bowiem, że podmiot ten dysponuje wystarczającymi środkami finansowymi, to znaczy dostępnymi funduszami na spłatę swoich długów i wywiązanie się z innych zobowiązań o nadchodzącej wymagalności. Sąd orzekł zatem, że SRB i Komisja nie popełniły oczywistego błędu w ocenie poprzez uznanie, że Banco Popular znajdował się na progu upadłości lub był zagrożony upadłością. Zaznaczył on ponadto, że program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji został skutecznie przyjęty niezależnie od powodów, które doprowadziły do tego, że Banco Popular znalazł się na progu upadłości lub w sytuacji zagrożenia upadłością.

Po drugie, Sąd stwierdził, że skarżący nie wykazali istnienia środków alternatywnych względem restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz że SRB i Komisja nie popełniły oczywistego błędu w ocenie poprzez uznanie, iż nie było innych racjonalnych podstaw, by oczekiwać, że inne środki sektora prywatnego lub środki ostrożnościowe zapobiegną upadłości Banco Popular w rozsądnych ramach czasowych.

Po trzecie, Sąd zauważył, że SRB i Komisja nie popełniły oczywistego błędu w ocenie poprzez uznanie, że działanie w ramach restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji było konieczne i proporcjonalne w świetle realizowanych celów interesu publicznego.

W siódmej kolejności Sąd oddalił zarzut dotyczący tego, że Komisja nie zbadała programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji przed jego zatwierdzeniem, i podkreślił, że Komisja wyznacza przedstawiciela upoważnionego do uczestnictwa w charakterze stałego obserwatora w posiedzeniach sesji wykonawczej i sesji plenarnej SRB oraz że jej przedstawicielowi przysługuje prawo do uczestniczenia w obradach i ma on dostęp do wszystkich dokumentów. Komisja, wziąwszy udział w wielu spotkaniach z SRB, była zatem obecna na różnych etapach poprzedzających przyjęcie programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, zapoznała się z wstępnymi projektami owego programu i uczestniczyła w ich sporządzaniu.

W ósmej kolejności Sąd oddalił zarzut dotyczący naruszenia spoczywającego na Komisji obowiązku uzasadnienia. Podkreślił on, że gdy ta ostatnia zatwierdza program restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w decyzji 2017/1246, może ona ograniczyć się, w celu umotywowania jej przyjęcia, do uzasadnienia wskazującego, że akceptuje treść owego programu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz przedstawione przez SRB powody.

W dziewiątej kolejności Sąd oddalił argumenty dotyczące nieprawidłowości procedury sprzedaży. Potwierdził on w szczególności zgodność z prawem decyzji SRB, aby zwrócić się do krajowego organu ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji o skontaktowanie się wyłącznie z tymi instytucjami, które uczestniczyły w procedurze sprzedaży prywatnej Banco Popular. Organ ten ma prawo zwrócić się do konkretnych potencjalnych nabywców[547].

---

547 Stosownie do art. 39 ust. 2 akapit drugi dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniającej 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).

W dziesiątej i ostatniej kolejności Sąd wykluczył w niniejszym wypadku odpowiedzialność pozaumowną SRB i Komisji. W tym względzie zaznaczył on, że skarżący nie wykazali bezprawnego zachowania SRB lub Komisji. Nie wykazano bowiem, by SRB lub Komisja ujawniły jakiekolwiek poufne informacje dotyczące wdrożenia procedury restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji Banco Popular, a w konsekwencji nie można było stwierdzić jakiegokolwiek naruszenia zasady zachowania poufności lub obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej z ich strony.

Ponadto skarżący nie wykazali związku przyczynowego między naruszeniami prawa po stronie SRB i Komisji – przy założeniu, że zostałyby one wykazane – a kryzysem płynności Banco Popular, a tym samym – między owymi naruszeniami a podnoszoną szkodą.

2. Nadzór ostrożnościowy nad instytucjami kredytowymi

Wyrok z dnia 22 czerwca 2022 r., Anglo Austrian AAB i Belegging-Maatschappij „Far-East”/EBC (T-797/19, EU:T:2022:389)

Polityka gospodarcza i pieniężna – Nadzór ostrożnościowy nad instytucjami kredytowymi – Szczególne zadania nadzorcze powierzone EBC – Decyzja w sprawie cofnięcia zezwolenia instytucji kredytowej – Poważne naruszenie przepisów krajowych dokonujących transpozycji dyrektywy 2005/60/WE – Proporcjonalność – Naruszenie przepisów dotyczących zarządzania instytucjami kredytowymi – Prawo do obrony – Oczywisty błąd w ocenie – Prawo do skutecznej ochrony sądowej

Od 2010 r. Österreichische Finanzmarktbehörde (austriacki organ nadzoru nad rynkami finansowymi, zwany dalej „FMA”) wydał liczne nakazy i kary wobec AAB Banku, instytucji kredytowej z siedzibą w Austrii. Na tej podstawie w 2019 r. FMA przedłożył Europejskiemu Bankowi Centralnemu (EBC) projekt decyzji w sprawie cofnięcia zezwolenia AAB Banku na prowadzenie działalności instytucji kredytowej. W swojej decyzji[548] EBC cofnął to zezwolenie. Uznał on zasadniczo, że na podstawie ustaleń FMA dokonanych w ramach wykonywania zadania nadzoru ostrożnościowego, odnoszących się do ciągłego i powtarzającego się braku przestrzegania wymogów dotyczących zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu, jak również wewnętrznego zarządzania przez AAB Bank, bank ten nie jest w stanie zapewnić prawidłowego zarządzania swoim ryzykiem.

Skarga o stwierdzenie nieważności decyzji EBC została oddalona przez dziewiątą izbę Sądu w składzie powiększonym. W swoim wyroku Sąd po raz pierwszy wypowiedział się w przedmiocie cofnięcia zezwolenia instytucji kredytowej ze względu na poważne naruszenia przepisów dotyczących zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu oraz naruszenie norm dotyczących zarządzania instytucjami kredytowymi.

Ocena Sądu

Przede wszystkim Sąd stwierdził, że w niniejszej sprawie spełnione zostały kryteria uzasadniające cofnięcie zezwolenia przewidziane w dyrektywie 2013/36[549] i transponowane do prawa krajowego.

---

548 Decyzja ECB-SSM-2019-AT 8 WHD-2019 0009 z dnia 14 listopada 2019 r.

549 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, zmieniającej dyrektywę 2002/87/WE i uchylającej dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz.U. 2013, L 176, s. 338).

Po pierwsze, w przedmiocie stwierdzenia EBC, że AAB Bank został uznany za odpowiedzialny za poważne naruszenia przepisów krajowych mających na celu zwalczanie prania pieniędzy i finansowania terroryzmu przyjętych na podstawie dyrektywy 2005/60[550][551], Sąd orzekł, że EBC nie popełnił jakiegokolwiek oczywistego błędu w ocenie.

Na wstępie Sąd zauważył, że wykonując swoje kompetencje dotyczące cofnięcia zezwoleń instytucji kredytowych, EBC jest zobowiązany do stosowania między innymi przepisów prawa krajowego transponujących dyrektywę 2013/36.

W niniejszej sprawie stwierdził, że biorąc pod uwagę w szczególności decyzje FMA i wyroki sądów austriackich, EBC uznał, że AAB Bank dopuszczał się od wielu lat naruszeń przepisów krajowych transponujących dyrektywę 2013/36. Nie dysponował on bowiem odpowiednią procedurą kontroli ryzyka w celu zapobiegania praniu pieniędzy i został uznany za odpowiedzialny za poważne, powtarzające się lub systematyczne naruszenia przepisów krajowych dotyczących zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

Sąd uważa, że biorąc pod uwagę znaczenie walki z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu, instytucja kredytowa może zostać uznana za odpowiedzialną za poważne naruszenia na podstawie decyzji administracyjnych wydanych przez właściwy organ krajowy, które same w sobie wystarczają do uzasadnienia cofnięcia jej zezwolenia. Okoliczność, że naruszenia były dawne lub zostały poprawione, nie ma wpływu na powstanie takiej odpowiedzialności. Właściwe prawo krajowe nie ustanawia bowiem terminu, który należy zachować w celu uwzględnienia wcześniejszych decyzji ustalających odpowiedzialność. Prawo to nie wymaga również, aby poważne naruszenia nie były przerwane lub istniały nadal w chwili wydania decyzji o cofnięciu zezwolenia, tym bardziej że w niniejszej sprawie naruszenia zostały stwierdzone zaledwie kilka lat przed wydaniem zaskarżonej decyzji. Co się tyczy stanowiska AAB Banku, zgodnie z którym uchybienia zostały skorygowane i w konsekwencji nie mogą już uzasadniać cofnięcia zezwolenia, Sąd stwierdził, że tego rodzaju podejście podważałoby cel ochrony europejskiego systemu bankowego, ponieważ umożliwiałoby ono instytucjom kredytowym, które popełniły poważne naruszenia, dalsze prowadzenie działalności, dopóki właściwe organy nie wykażą ponownie, że instytucje te popełniły nowe naruszenia. Ponadto instytucja kredytowa uznana za odpowiedzialną za poważne naruszenia w decyzji, która stała się ostateczna, nie może powoływać się na ewentualne przedawnienie takich naruszeń.

Sąd odrzucił również argumenty AAB Banku zmierzające do zakwestionowania wagi stwierdzonych naruszeń.

W tym względzie podkreślił on w szczególności, że wagi naruszeń nie można kwestionować na etapie postępowania administracyjnego przed EBC, ponieważ w decyzjach poprzedzających propozycję wycofania FMA, które stały się ostateczne w dniu wydania zaskarżonej decyzji, właściwe władze uznały AAB Bank za odpowiedzialny za wspomniane naruszenia. Ponadto w świetle celu zapewnienia ochrony europejskiego rynku bankowego, nie można zarzucać EBC, że uznał, iż systematyczne, poważne i ciągłe naruszenia przepisów krajowych dotyczących zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu powinny zostać zakwalifikowane jako poważne naruszenia uzasadniające cofnięcie zezwolenia.

Po drugie, Sąd potwierdził stanowisko EBC, zgodnie z którym AAB Bank nie wdrożył wymaganych przez właściwe organy zasad zarządzania zgodnie z przepisami krajowymi transponującymi dyrektywę

---

550 Dyrektywa 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu (Dz.U. 2005, L 309, s. 15).

551 Kryterium prowadzące do cofnięcia zezwolenia, o którym mowa w art. 67 ust. 1 lit. o) dyrektywy 2013/36.

2013/36[552]. W tym kontekście Sąd odrzucił argumenty AAB Banku, zgodnie z którymi w dniu wydania zaskarżonej decyzji nie naruszał on przepisów dotyczących zasad zarządzania. Stwierdził, że wykładnia, zgodnie z którą naruszenia popełnione w przeszłości lub złagodzone nie mogą uzasadniać cofnięcia zezwolenia, nie wynika ani z dyrektywy 2013/36, ani z właściwego prawa krajowego.

Następnie Sąd stwierdził, że odmawiając zawieszenia stosowania zaskarżonej decyzji, EBC nie popełnił żadnego błędu. Zauważył on w szczególności, że odmowa zawieszenia przez EBC natychmiastowego stosowania tej decyzji nie uniemożliwiła AAB Bankowi wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności i wniosku o zastosowanie środków tymczasowych. Ponadto prezes Sądu zarządził zawieszenie wykonania zaskarżonej decyzji sześć dni po jej wydaniu do czasu rozstrzygnięcia w przedmiocie ich wniosku o zastosowanie środków tymczasowych. Nie można zatem stwierdzić żadnego naruszenia prawa do skutecznej ochrony sądowej.

Następnie Sąd orzekł, że zaskarżona decyzja została wydana z poszanowaniem prawa do obrony AAB Banku. W tym kontekście uściślił on, że AAB Bank został prawidłowo wysłuchany przy wydawaniu zaskarżonej decyzji. Umożliwiono mu bowiem przedstawienie uwag w przedmiocie projektu tej decyzji. EBC nie był natomiast zobowiązany do przekazania AAB Bankowi projektu decyzji FMA, a tym samym do umożliwienia mu zareagowania na ten projekt.

Ponadto Sąd stwierdził, że EBC nie dopuścił się zaniechania określenia, zbadania i dokonania w sposób staranny i bezstronny oceny wszystkich istotnych elementów mających znaczenie dla cofnięcia zezwolenia. Konkretnie EBC słusznie stwierdził, po dokonaniu własnej oceny, że zgadza się z ustaleniami FMA dotyczącymi popełnienia naruszeń przez AAB Bank, potwierdzonymi zarówno decyzjami administracyjnymi FMA, jak i orzeczeniami sądów krajowych. Po dokonaniu własnej oceny EBC zakwalifikował rozpatrywane okoliczności jako wykazujące, że AAB Bank został uznany za odpowiedzialny za poważne naruszenie przepisów krajowych dotyczących zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Podobnie EBC nie ograniczył się do powtórzenia stwierdzeń FMA w odniesieniu do braku wdrożenia przez AAB Bank niezbędnych zasad zarządzania. Przeciwnie, EBC oparł się na własnej ocenie przestrzegania właściwych w tym względzie przepisów krajowych.

Wreszcie, Sąd oddalił zarzut AAB Banku, wedle którego zaskarżona decyzja doprowadziła do utraty wartości ekonomicznej akcji posiadanych przez akcjonariusza AAB Banku w jego kapitale i naruszyła istotę prawa własności tego akcjonariusza. AAB Bankowi nie przysługuje bowiem to prawo własności, i w związku z tym nie może powoływać się na nie na poparcie swojej skargi o stwierdzenie nieważności.

Wyrok z dnia 7 grudnia 2022 r., PNB Banka/EBC (T-275/19, EU:T:2022:781)

Polityka gospodarcza i pieniężna – Nadzór ostrożnościowy nad instytucjami kredytowymi – Uprawnienia EBC – Uprawnienia dochodzeniowe – Kontrole na miejscu – Artykuł 12 rozporządzenia (UE) nr 1024/2013 – Decyzja EBC o przeprowadzeniu kontroli w pomieszczeniach mniej istotnej instytucji kredytowej – Skarga o stwierdzenie nieważności – Akt podlegający zaskarżeniu – Dopuszczalność – Kompetencja EBC – Obowiązek uzasadnienia – Elementy mogące uzasadniać kontrolę – Artykuł 106 regulaminu postępowania – Wniosek o przeprowadzenie rozprawy pozbawiony uzasadnienia

[552] Kryterium prowadzące do cofnięcia zezwolenia, o którym mowa w art. 67 ust. 1 lit. d) dyrektywy 2013/36.

Skarżąca, PNB Banka AS, jest instytucją kredytową prawa łotewskiego, która przed dniem 1 marca 2019 r. była uznawana za „mniej istotną” [553] instytucję kredytową i z tego względu podlegała bezpośredniemu nadzorowi ostrożnościowemu Finanšu un kapitāla tirgus komisija (komisji ds. rynków finansowych i kapitałowych, Łotwa, zwanej dalej „KRFK”). W 2017 r. została ona zaklasyfikowana jako „mniej istotna instytucja w kryzysie”, co skutkowało szczególnym nadzorem nad nią wykonywanym przez grupę ds. zarządzania kryzysowego, w skład której wchodziły KRFK i Europejski Bank Centralny (EBC). W dniu 21 grudnia 2018 r. KRFK zwróciła się do EBC o przejęcie bezpośredniego nadzoru ostrożnościowego nad skarżącą. Na podstawie projektu decyzji zatwierdzonego przez Radę ds. Nadzoru EBC, w braku sprzeciwu Rady Prezesów EBC, decyzja o przeprowadzeniu kontroli na miejscu w pomieszczeniach skarżącej została uznana za przyjętą przez tę radę w dniu 21 stycznia 2019 r. (zwana dalej „zaskarżoną decyzją”).

Sąd, do którego wniesiono skargę o stwierdzenie nieważności tej decyzji, orzekł w przedmiocie licznych nowych kwestii. Potwierdził on przede wszystkim swoje uprawnienie do wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie skargi z pominięciem ustnego etapu postępowania, jeżeli wniosek o wyznaczenie rozprawy jest pozbawiony uzasadnienia. Następnie zbadał zaskarżalność decyzji EBC w sprawie kontroli na miejscu. Ponadto przeanalizował on zarzuty dotyczące formalnej zgodności z prawem zaskarżonej decyzji (kompetencja EBC i prawo skarżącej do bycia wysłuchanym). Wreszcie zajął się on kwestiami merytorycznymi dotyczącymi, po pierwsze, relacji kontroli dokumentów i kontroli na miejscu, a po drugie, kompetencji EBC do samodzielnego przeprowadzenia dochodzenia w przedmiocie czynów korupcyjnych. Sąd orzekł o oddaleniu skargi w całości.

Ocena Sądu

Po pierwsze, Sąd orzekł, że z mających zastosowanie zasad postępowania wynika, że w braku wniosku o przeprowadzenie rozprawy lub w przypadku wniosku o przeprowadzenie rozprawy pozbawionego uzasadnienia Sąd może zdecydować o wydaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie skargi z pominięciem ustnego etapu postępowania, jeżeli uzna, że akta sprawy wystarczająco wyjaśniają okoliczności zawisłej przed nim sprawy. I tak w niniejszym przypadku stwierdził on, że złożony przez skarżącą wniosek o przeprowadzenie rozprawy nie wskazuje żadnego powodu, dla którego pragnie ona zostać wysłuchana, i po uznaniu, że Sąd posiada wystarczającą wiedzę, postanowił wydać rozstrzygnięcie w przedmiocie skargi z pominięciem ustnego etapu postępowania.

Po drugie, Sąd orzekł, że decyzja w sprawie kontroli na miejscu przyjęta przez Radę Prezesów EBC, taka jak zaskarżona decyzja, jest aktem zaskarżalnym przed sądem Unii. Uznał on bowiem, że może ona wpłynąć na interesy osoby prawnej, która została o niej powiadomiona, poprzez zmianę w istotny sposób jej sytuacji prawnej. Stwierdził on w szczególności, że przewidując, iż kontrole osób prawnych, a w szczególności instytucji kredytowych, powinny być przeprowadzane przez EBC na podstawie decyzji określającej przedmiot i cel, i należy o niej powiadomić zainteresowaną osobę, przepisy ustawowe i wykonawcze przyznają aktowi wyznaczającemu tę kontrolę wiążące skutki prawne względem tej osoby.

Po trzecie, jeśli chodzi o zarzuty dotyczące formalnej zgodności z prawem zaskarżonej decyzji, z jednej strony Sąd uznał, że EBC jest uprawniony do wykonywania względem „mniej istotnej” instytucji kredytowej przysługujących mu uprawnień dochodzeniowych [554], w szczególności uprawnienia do przeprowadzenia kontroli na miejscu. Przypomniał on bowiem, że EBC posiada wyłączną kompetencję

---

553 Na podstawie 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, zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1024/2013”).

554 Zgodnie z art. 10–13 rozporządzenia nr 1024/2013.

do wykonywania powierzonych mu zadań nadzoru ostrożnościowego[555] wobec wszystkich instytucji kredytowych, bez rozróżnienia na instytucje „istotne" i „mniej istotne", i stwierdził, że nawet jeśli organy krajowe wspierają EBC w wykonywaniu tych zadań w sposób zdecentralizowany i pod jego kontrolą, to pomoc ta nie ma wpływu na kompetencje EBC do wykonywania w każdej chwili przysługujących mu uprawnień dochodzeniowych.

Z drugiej strony Sąd uznał, że z właściwych przepisów[556], spójnych z charakterem środka dochodzeniowego, którego jedynym celem jest zebranie informacji, wynika, że decyzja EBC o przeprowadzeniu, w ramach wykonywania swoich uprawnień dochodzeniowych, kontroli na miejscu w instytucji kredytowej nie podlega prawu danego podmiotu do bycia wysłuchanym przed przyjęciem tej decyzji. Dopiero po przyjęciu tej decyzji i przed ewentualnym przyjęciem decyzji o przeprowadzeniu kontroli na miejscu i przed ewentualnym przyjęciem decyzji na podstawie m.in. swoich szczególnych uprawnień nadzorczych[557] EBC jest zobowiązany zapewnić zainteresowanym osobom możliwość bycia wysłuchanym.

Po czwarte, w odniesieniu do zarzutów dotyczących zasadności zaskarżonej decyzji Sąd doszedł do wniosku, że instytucje kredytowe podlegają „bieżącemu" nadzorowi ostrożnościowemu, który opiera się na połączeniu kontroli dokumentów przeprowadzanych na podstawie informacji przekazywanych regularnie właściwym organom oraz kontroli na miejscu, które umożliwiają weryfikację przekazanych informacji. Kontrole dokumentów nie mogą z zasady zastępować kontroli na miejscu, które pozwalają właściwemu organowi na niezależną weryfikację informacji zadeklarowanych przez te instytucje. Wyjaśnił on, że w odróżnieniu od niektórych kontroli przeprowadzanych przez Komisję Europejską z racji wprowadzenia w życie reguł konkurencji, które mają na celu wykrycie naruszeń, kontrole na miejscu przeprowadzane przez EBC mają na celu sprawdzenie, w ramach bieżącego nadzoru łączącego kontrole dokumentów i kontrole na miejscu, czy instytucje kredytowe zarządzają swoim ryzykiem i zabezpieczają je w należyty sposób, a przekazywane informacje są wiarygodne, tak aby przeprowadzenie takich kontroli nie było uzależnione od istnienia podejrzenia naruszenia.

Ponadto Sąd orzekł, że EBC nie jest właściwy do samodzielnego prowadzenia dochodzenia w sprawie czynów korupcyjnych i że w tym zakresie współpracuje z właściwymi organami krajowymi.

Wyrok z dnia 7 grudnia 2022 r., PNB Banka/EBC (T-301/19, EU:T:2022:774)

Polityka gospodarcza i pieniężna – Nadzór ostrożnościowy nad instytucjami kredytowymi – Artykuł 6 ust. 5 lit. b) rozporządzenia (UE) nr 1024/2013 – Konieczność bezpośredniego nadzoru EBC nad mniej istotną instytucją kredytową – Wniosek właściwego organu krajowego – Artykuł 68 ust. 5 rozporządzenia (UE) nr 468/2014 – Decyzja EBC o uznaniu PNB Banka za istotny podmiot podlegający bezpośredniemu nadzorowi ostrożnościowemu – Obowiązek uzasadnienia – Proporcjonalność – Prawo do obrony – Dostęp do akt administracyjnych – Raport przewidziany w art. 68 ust. 3 rozporządzenia nr 468/2014 – Artykuł 106 regulaminu postępowania – Wniosek o przeprowadzenie rozprawy pozbawiony uzasadnienia

---

555 Zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 1024/2013.

556 W szczególności art. 31 rozporządzenia (UE) nr 468/2014 Europejskiego Banku Centralnego z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiającego ramy współpracy pomiędzy EBC, właściwymi organami krajowymi i wyznaczonymi organami krajowymi w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego (rozporządzenia ramowego w sprawie jednolitego mechanizmu nadzorczego) (Dz.U. 2014, L 141, s. 1).

557 Zgodnie z sekcją 2 rozdziału III rozporządzenia nr 1024/2013.

W ramach opisanego powyżej zezwolenia udzielonego instytucji kredytowej PNB Banka[558] w dniu 1 marca 2019 r. sekretarz Rady Prezesów EBC powiadomił skarżącą o decyzji EBC o zaklasyfikowaniu jej jako „istotnego" podmiotu podlegającego bezpośredniemu nadzorowi ostrożnościowemu[559] (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją").

Sąd, do którego wniesiono skargę o stwierdzenie nieważności tej decyzji, orzekł także w przedmiocie licznych nowych kwestii. Przede wszystkim określił on przedmiot i warunki przyjęcia decyzji EBC mającej na celu samodzielne sprawowanie bezpośredniego nadzoru ostrożnościowego nad mniej istotną instytucją kredytową w celu zapewnienia spójnego stosowania wysokich standardów nadzoru. Następnie zbadał kwestię prawa dostępu do akt w ramach procedury nadzoru ostrożnościowego. Wreszcie uściślił on przedmiot raportu załączonego do wniosku właściwego organu krajowego skierowanego do EBC, aby ten postanowił sprawować bezpośredni nadzór ostrożnościowy. Sąd orzekł o oddaleniu skargi w całości.

Ocena Sądu

Po pierwsze, Sąd orzekł, że jeżeli EBC postanawia sam sprawować bezpośredni nadzór ostrożnościowy nad mniej istotną instytucją kredytową, zgodnie z obowiązującymi przepisami[560], w celu zapewnienia spójnego stosowania wysokich standardów nadzoru, powinien przyjąć decyzję klasyfikującą tę instytucję jako istotną.

Wyjaśnił on, że decyzja o zaklasyfikowaniu danego podmiotu jako istotnego, jeżeli EBC postanawia sprawować bezpośredni nadzór ostrożnościowy nad nim, dotyczy wyłącznie ustalenia właściwego organu i nie zmienia ani zasad ostrożnościowych mających zastosowanie do tego podmiotu, ani uprawnień nadzorczych, jakimi dysponuje właściwy organ względem niego w celu wykonywania zadań nadzorczych powierzonych EBC w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego.

Dodał on, że wykonanie przepisów normatywnych[561], na podstawie których decyzja ta została przyjęta, nie jest uzależnione od wystąpienia wyjątkowych okoliczności.

Po drugie, co się tyczy prawa dostępu danej strony do akt sprawy w ramach procedury nadzoru ostrożnościowego, Sąd orzekł, że dostęp ten wymaga złożenia przez ową stronę wniosku. W przypadku bowiem przekazania zainteresowanemu podmiotowi informacji, które są wystarczająco dokładne i umożliwiają mu przedstawienie w sposób użyteczny jego stanowiska w przedmiocie planowanego środka, zasada poszanowania prawa do obrony nie obejmuje obowiązku udzielenia przez EBC z własnej inicjatywy dostępu do dokumentów znajdujących się w aktach sprawy.

Po trzecie, w odniesieniu do przedmiotu raportu[562] załączonego do wniosku właściwego organu krajowego skierowanego do EBC, aby ten ostatni postanowił sprawować bezpośredni nadzór

---

558 W odniesieniu do stanu faktycznego i prawnego sprawy zob. wyrok z dnia 7 grudnia 2022 r., ***PNB Banka/EBC*** (T-275/19, EU:T:2022:781), omówiony w niniejszej sekcji powyżej.

559 Na podstawie art. 6 ust. 5 lit. b) rozporządzenia nr 1024/2013 oraz części IV rozporządzenia (UE) nr 468/2014 Europejskiego Banku Centralnego z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiającego ramy współpracy pomiędzy EBC, właściwymi organami krajowymi i wyznaczonymi organami krajowymi w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego (rozporządzenia ramowego w sprawie jednolitego mechanizmu nadzorczego) (Dz.U. 2014, L 141, s. 1).

560 Na podstawie art. 6 ust. 5 lit. b) rozporządzenia nr 1024/2013 oraz art. 68 ust. 5 rozporządzenia ramowego w sprawie jednolitego mechanizmu nadzorczego.

561 Mianowicie art. 6 ust. 5 lit. b) rozporządzenia nr 1024/2013.

562 W rozumieniu art. 68 ust. 3 rozporządzenia ramowego w sprawie jednolitego mechanizmu nadzorczego.

ostrożnościowy w celu zapewnienia spójnego stosowania wysokich standardów nadzoru, Sąd podkreślił, że niezależnie od jego obowiązkowego charakteru ów raport ma w szczególności na celu zapewnienie prawidłowego przekazywania informacji między właściwym organem krajowym a EBC. Konkretniej, pozwala on EBC na dokonanie oceny wniosku o przejęcie nadzoru ostrożnościowego złożonego przez właściwy organ krajowy i przyczynia się do zapewnienia, jeżeli EBC uwzględni ten wniosek, płynnego przekazania kompetencji związanych z tym nadzorem. Raport ten nie stanowi zatem gwarancji procesowej mającej na celu ochronę interesów danej instytucji kredytowej ani tym bardziej istotnego wymogu proceduralnego w rozumieniu art. 263 TFUE.

Wyrok z dnia 7 grudnia 2022 r., PNB Banka/EBC (T-330/19, EU:T:2022:775)

Polityka gospodarcza i pieniężna – Nadzór ostrożnościowy nad instytucjami kredytowymi – Artykuł 22 dyrektywy 2013/36/UE – Sprzeciw EBC wobec nabycia znacznego pakietu akcji instytucji kredytowej – Początek biegu okresu oceny – Interwencja EBC w początkowym etapie postępowania – Kryteria stabilności finansowej potencjalnego nabywcy i przestrzegania wymogów ostrożnościowych – Istnienie uzasadnionej podstawy sprzeciwu wobec nabycia na podstawie jednego lub kilku kryteriów oceny – Artykuł 106 regulaminu postępowania – Wniosek o przeprowadzenie rozprawy pozbawiony uzasadnienia

Również w odniesieniu do wyżej wymienionej instytucji kredytowej PNB Banka [563], w dniu 1 października 2018 r. skarżąca powiadomiła komisję ds. rynków finansowych i kapitałowych o zamiarze bezpośredniego nabycia znacznego pakietu akcji w innej łotewskiej instytucji kredytowej (zwanego dalej „transakcją nabycia"). W dniu 1 marca 2019 r. komisja ds. rynków finansowych i kapitałowych przedstawiła Europejskiemu Bankowi Centralnemu (EBC) propozycję decyzji [564] w postaci sprzeciwu wobec planowanego nabycia. Decyzją doręczoną w dniu 21 marca 2019 r. (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją") EBC sprzeciwił się transakcji nabycia, ponieważ nie zostały spełnione ani kryterium solidności finansowej potencjalnego nabywcy, ani kryterium przestrzegania wymogów ostrożnościowych.

Sąd, do którego wniesiono skargę o stwierdzenie nieważności tej decyzji, kolejny już raz orzekł w przedmiocie licznych nowych kwestii. Zbadał on w pierwszej kolejności prawo EBC do uczestniczenia w postępowaniu w sprawie wydawania zezwoleń na nabycie znacznego pakietu akcji w instytucji kredytowej od początku tego postępowania. Następnie sprecyzował on warunki, na jakich EBC może sprzeciwić się transakcji nabycia na podstawie kryterium solidności finansowej potencjalnego nabywcy. Wreszcie określił on warunki, na jakich właściwy organ może sprzeciwić się nabyciu instytucji kredytowej. Sąd orzekł o oddaleniu skargi w całości.

Ocena Sądu

Po pierwsze, Sąd zgodnie z prawem stwierdził, że biorąc pod uwagę szczególny mechanizm współpracy, który prawodawca Unii zamierzał ustanowić między EBC a właściwym organem krajowym w celu rozpatrywania wniosków o wydanie zezwolenia przed każdym nabyciem lub zwiększeniem znacznego pakietu akcji, EBC może wziąć udział w postępowaniu przed przekazaniem przez ten organ krajowy propozycji decyzji[565] nawet już na początku postępowania.

---

563 W odniesieniu do stanu faktycznego i prawnego sprawy, zob. wyroki z dnia 7 grudnia 2022 r.: ***PNB Banka/EBC*** (T-275/19, EU:T:2022:781) oraz ***PNB Banka/EBC*** (T-301/19, EU:T:2022:774), omówione w niniejszej sekcji powyżej, na s. 286 i 288.

564 W rozumieniu art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 1024/2013.

565 Przewidzianej w art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 1024/2013.

Przypomniał on bowiem, że gdy prawodawca Unii zdecydował się na postępowanie administracyjne, które przewiduje przyjęcie przez organy krajowe aktów przygotowawczych do ostatecznej decyzji instytucji Unii, która wywołuje skutki prawne i może być niekorzystna, to miał on zamiar ustanowienia między ową instytucją a tymi organami krajowymi szczególnego mechanizmu współpracy, który opiera się na wyłącznej kompetencji decyzyjnej instytucji Unii. Tymczasem zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami[566] wyłącznie EBC jest właściwy do podjęcia decyzji o wydaniu lub odmowie zezwolenia na planowane nabycie po zakończeniu omawianej procedury. Sąd dodał, że w ramach stosunków uregulowanych wedle zasady lojalnej współpracy[567] rola organów krajowych polega na rejestrowaniu wniosków o udzielenie zezwolenia i na wspomaganiu EBC, który jest jedynym podmiotem uprawnionym do podejmowania decyzji, w szczególności poprzez dostarczanie mu wszelkich informacji koniecznych do realizacji jego zadań, badanie owych wniosków, a następnie przekazanie EBC propozycji decyzji, który nie jest dla tego ostatniego wiążący i którego doręczenie wnioskodawcy nie zostało ponadto przewidziane przez prawo Unii.

Po drugie, w odniesieniu do warunków, na jakich EBC może sprzeciwić się transakcji nabycia na podstawie kryterium solidności finansowej potencjalnego nabywcy, Sąd orzekł, że w tym celu w świetle obowiązujących przepisów[568] EBC nie jest zobowiązany, z jednej strony, do wykazania istnienia istotnego negatywnego skutku planowanego nabycia w porównaniu z sytuacją, w której nabycie to nie zostałoby zrealizowane, ani, z drugiej strony, do przeprowadzenia alternatywnej oceny sytuacji, w której nabycie to nie miałoby miejsca.

W niniejszej sprawie Sąd stwierdził, że przeciwnie, właściwe uregulowanie definiuje solidność finansową potencjalnego nabywcy jako zdolność tego nabywcy do sfinansowania planowanego nabycia i do utrzymania w najbliższej przyszłości solidnej struktury finansowej w odniesieniu do niego samego, jak i przedsiębiorstwa docelowego, bez odnoszenia się do zarzutu sprzeciwu opartego na istotnym negatywnym skutku planowanego nabycia oraz bez wymagania oceny sytuacji, w której nabycie to nie miałoby miejsca.

Po trzecie, Sąd orzekł, że właściwy organ może sprzeciwić się nabyciu instytucji kredytowej bez badania w swojej decyzji wszystkich kryteriów oceny wymienionych w dyrektywie 2013/36[569]. Zauważył on bowiem, że zgodnie z celem zagwarantowania należytego i ostrożnego zarządzania instytucją kredytową, której dotyczy planowane nabycie, wystarczy że istnieją ku temu racjonalne powody na podstawie jednego lub kilku wspomnianych kryteriów.

---

566 Na podstawie art. 4 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 1024/2013 w związku z art. 15 ust. 3 tego rozporządzenia i art. 87 rozporządzenia (UE) nr 468/2014 Europejskiego Banku Centralnego z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiającego ramy współpracy pomiędzy Europejskim Bankiem Centralnym a właściwymi organami krajowymi oraz wyznaczonymi organami krajowymi w ramach Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego (rozporządzenia ramowego w sprawie Jednolitego Mechanizmu Nadzorczego) (Dz.U. 2014, L 141, s. 1).

567 Na podstawie art. 6 ust. 2 rozporządzenia nr 1024/2013.

568 Artykuł 23 ust. 1 i 2 dyrektywy 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, zmieniającej dyrektywę 2002/87/WE i uchylającej dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz.U. 2013, L 176, s. 338) oraz 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. (JC/GL/2016/01).

569 Kryteria przewidziane w art. 23 dyrektywy 2013/36.

XII. Zamówienia publiczne udzielane przez instytucje Unii

Wyrok z dnia 26 stycznia 2022 r., Leonardo/Frontex (T-849/19, EU:T:2022:28)

Zamówienia publiczne na usługi – Postępowanie przetargowe – Usługi nadzoru z powietrza – Skarga o stwierdzenie nieważności – Brak interesu prawnego – Niedopuszczalność – Odpowiedzialność pozaumowna

W dniu 18 października 2019 r. ogłoszeniem o zamówieniu[570] Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) wszczęła postępowanie przetargowe [571] (zwanym dalej „zaskarżonym ogłoszeniem o zamówieniu") w celu nabycia usług nadzoru z powietrza obszaru morskiego z wykorzystaniem europejskiego zdalnie kierowanego systemu powietrznego o długiej autonomiczności działania, działającego na średniej wysokości.

Skarżąca, Leonardo SpA, spółka działająca w sektorze lotniczym i kosmicznym, nie uczestniczyła w postępowaniu przetargowym wszczętym na podstawie zaskarżonego ogłoszenia o zamówieniu.

W dniu 31 maja 2020 r. komisja oceniająca oferty przedstawiła właściwemu urzędnikowi zatwierdzającemu sprawozdanie z oceny, a ten następnie zatwierdził sprawozdanie z oceny ofert i podpisał decyzję o udzieleniu zamówienia (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją o udzieleniu zamówienia").

Skarżąca wniosła zatem do Sądu, po pierwsze, żądanie stwierdzenia nieważności zaskarżonego ogłoszenia o zamówieniu i załączników do niego [572], a także zaskarżonej decyzji o udzieleniu zamówienia, a po drugie, żądanie naprawienia szkody, jaką miała ponieść ze względu na niezgodny z prawem charakter omawianego przetargu[573].

Wyrokiem wydanym przez izbę w składzie powiększonym Sąd oddalił skargę skarżącej w całości. Główna szczególna cecha tej sprawy polega na tym, że skarga o stwierdzenie nieważności skierowana jest przeciwko ogłoszeniu o zamówieniu i załącznikom do niego i pochodzi od przedsiębiorstwa, które nie uczestniczyło w przetargu zorganizowanym w tym ogłoszeniu. Kwestia, czy taka skarga jest dopuszczalna, ma charakter bezprecedensowy.

Ocena Sądu

W pierwszej kolejności, badając dopuszczalność żądań stwierdzenia nieważności zaskarżonych aktów, Sąd zauważył, że w świetle twierdzenia skarżącej, zgodnie z którym nie uczestniczyła ona w rozpatrywanym postępowaniu przetargowym, ponieważ wymogi specyfikacji warunków zamówienia uniemożliwiły jej złożenie oferty, powstaje pytanie, czy w takich okolicznościach uzasadnia ona interes prawny w rozumieniu art. 263 TFUE w odniesieniu do wspomnianego

---

570 Ogłoszenie o zamówieniu opublikowane w Suplemencie do *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej* (Dz.U. 2019/S 0202 490010).

571 Postępowanie przetargowe FRONTEX/OP/888/2019/JL/CG, zatytułowane „Zdalnie kierowany bezzałogowy system powietrzny (RPAS) do celów długodystansowego nadzoru morskiego z powietrza, prowadzonego na średniej wysokości".

572 Artykuł 263 TFUE.

573 Artykuł 268 TFUE.

przetargu. W tym kontekście Sąd przypomniał stanowisko wypracowane w tym względzie przez Trybunał w wyroku prejudycjalnym, zgodnie z którym, skoro prawo do wniesienia skargi może przysługiwać wykonawcy, który nie złożył oferty, jedynie w drodze wyjątku, to nie można uznać za przesadne wymagania, by wykazał on, że warunki przetargu sprawiają, że samo sporządzenie oferty jest niemożliwe[574]. Mimo że wyrok ten został wydany w następstwie pytania prejudycjalnego dotyczącego wykładni przepisów dyrektywy 89/665[575], która wiąże wyłącznie państwa członkowskie, Sąd uważa, że rozwiązanie, które wypracował, może być stosowane mutatis mutandis w przypadku takim jak niniejszy, w którym skarżąca twierdzi, że uniemożliwiono jej złożenie oferty ze względu na specyfikacje techniczne dokumentów przetargu ogłoszonego przez agencję Unii Europejskiej, które to specyfikacje techniczne kwestionuje. Zdaniem Sądu należy zatem ustalić, czy skarżąca wykazała, że nie miała możliwości złożenia oferty, a zatem czy posiada interes prawny.

W tym względzie, po pierwsze, w odniesieniu do rozpatrywanego postępowania przetargowego Sąd przypomina, że w niniejszej sprawie postępowanie to zostało poprzedzone postępowaniem przetargowym FRONTEX/OP/800/2017/JL, wszczętym w 2017 r., które dotyczyło przeprowadzenia testów dwóch rodzajów zdalnie kierowanego bezzałogowego systemu powietrznego (RPAS). Zamówienie to zostało podzielone na dwie części, a skarżąca wygrała przetarg na drugą część. Po wykonaniu tych umów Frontex dokonał szczegółowych ocen i to na podstawie tych sprawozdań z oceny określił wymogi zawarte w zaskarżonym ogłoszeniu o zamówieniu i załącznikach do niego, pytaniach i odpowiedziach oraz protokole z posiedzenia informacyjnego, o których mowa w skardze, wśród których to wymogów znajdują się te, które skarżąca uważa za dyskryminujące. Zdaniem Sądu definicja tych wymogów została zatem sformułowana po przeprowadzeniu etapowego procesu charakteryzującego się informacjami zwrotnymi, co umożliwiło agencji Frontex szczegółową i staranną ocenę ich konieczności.

Po drugie, w odniesieniu do twierdzenia skarżącej, zgodnie z którym „zasady przetargu zawierają klauzule contra legem i nieuzasadnione, które narażają potencjalnych konkurentów na nierealistyczne z technicznego punktu widzenia wymagania", Sąd stwierdził, że trzy przedsiębiorstwa złożyły ofertę i że przynajmniej dwa z nich spełniały wszystkie specyfikacje techniczne, skoro udzielono im zamówienia.

Po trzecie, w odniesieniu do traktowania skarżącej w porównaniu z innymi kandydatami Sąd uznał, że nie wykazała ona ani tego, że specyfikacje techniczne zostały zastosowane w stosunku do niej odmiennie niż w stosunku do nich, ani, bardziej ogólnie, traktowania jej w odmienny sposób, podczas gdy znajdowała się ona w sytuacji analogicznej do sytuacji tych ostatnich.

Po czwarte, w odniesieniu do twierdzenia skarżącej, zgodnie z którym jej uczestnictwo stało się „niemożliwe" lub zostało poddane „nadmiernym obciążeniom ekonomicznym, które mogłyby zagrozić sformułowaniu konkurencyjnej oferty", Sąd stwierdził, że taki argument nie wykazuje żadnej dyskryminacji w stosunku do skarżącej.

W tych okolicznościach Sąd orzekł, że skarżąca nie wykazała, iż wymogi rozpatrywanego przetargu mogły mieć względem niej charakter dyskryminujący. W związku z tym skarżąca nie wykazała, że nie miała możliwości złożenia oferty, a zatem nie uzasadniła interesu w żądaniu stwierdzenia nieważności

---

574 Wyrok z dnia 28 listopada 2018 r., ***Amt Azienda Trasporti e Mobilità i in.*** (C-328/17, EU:C:2018:958, pkt 53). Wyrok ten został wydany w odpowiedzi na pytanie prejudycjalne dotyczące wykładni art. 1 ust. 3 dyrektywy Rady 89/665/EWG z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane (Dz.U. 1989, L 395, s. 33), zmienionej dyrektywą 2007/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r. (Dz.U. 2007, L 335, s. 31).

575 Zobacz przypis 5 dla pełnego odniesienia do dyrektywy 89/665.

zaskarżonych aktów. W konsekwencji Sąd odrzucił jako niedopuszczalne żądania mające na celu stwierdzenie nieważności tych aktów, a w konsekwencji żądania skierowane przeciwko decyzji o udzieleniu zamówienia, bez konieczności wypowiadania się w przedmiocie wymogów dotyczących istnienia aktu zaskarżalnego i legitymacji procesowej skarżącej, ani w przedmiocie użytecznego charakteru żądanych środków dowodowych.

W drugiej kolejności, badając wniosek o odszkodowanie Sąd przypomniał, że jeśli chodzi o przesłankę dotyczącą rzeczywistego charakteru szkody, odpowiedzialność Unii powstaje wyłącznie wtedy, gdy skarżąca faktycznie poniosła „rzeczywistą i pewną" szkodę. W konsekwencji na skarżącej ciąży obowiązek przedstawienia sądowi Unii dowodów pozwalających na ustalenie istnienia i rozmiaru takiej szkody. W niniejszej sprawie Sąd stwierdził, że skarżąca żąda jedynie naprawienia wszystkich szkód, które poniosła i poniesie w związku z bezprawnym charakterem omawianego przetargu, nie przedstawiając żadnych dowodów w celu wykazania istnienia i rozmiaru tych szkód. Wynika z tego, że przesłanka dotycząca rzeczywistego charakteru szkody nie jest spełniona, aby powstała odpowiedzialność pozaumowna Unii[576].

W tych okolicznościach Sąd orzekł, że należy oddalić żądanie odszkodowawcze skarżącej, a w konsekwencji jej skargę należy oddalić w całości.

576 Na podstawie art. 340 akapit czwarty TFUE.

XIII. Budżet i subsydia Unii

Wyrok z dnia 29 czerwca 2022 r., LA International Cooperation/Komisja (T-609/20, EU:T:2022:407)

Instrument pomocy przedakcesyjnej – Dochodzenie OLAF-u – Decyzja Komisji o nałożeniu kary administracyjnej – Wykluczenie z postępowań o udzielenie zamówienia publicznego i przyznawania subwencji finansowanych z budżetu ogólnego Unii na okres czterech lat – Wpis do bazy danych systemu wczesnego wykrywania i wykluczania – Rozporządzenie finansowe – Nieograniczone prawo orzekania – Proporcjonalność kary

Na mocy rozporządzenia nr 1085/2006 [577] Unia Europejska wspiera kraje objęte pomocą przedakcesyjną, w tym Republikę Macedonii Północnej, tak aby stopniowo dostosowywały się do norm i polityki Unii. W ramach dwóch programów krajowych na rzecz tego państwa, w latach 2013 i 2015, skarżącej, LA International Cooperation Srl, udzielono dwóch zamówień.

W następstwie dochodzenia i raportu końcowego Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) dotyczącego ewentualnych nadużyć finansowych i aktów korupcji popełnionych przez skarżącą w okresie od października 2012 r. do stycznia 2017 r. panel rozpatrujący sprawę[578] wydał zalecenie. Mając na względzie to zaleczenie Komisja Europejska zdecydowała w szczególności wykluczyć skarżącą na okres czterech lat z udziału w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego i przyznawania subwencji finansowanych z budżetu ogólnego Unii [579], jak również z udziału w postępowaniach w sprawie przyznania funduszy na podstawie jedenastego Europejskiego Funduszu Rozwoju [580].

Rozpoznając skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji, Sąd po raz pierwszy skorzystał z przysługującego mu nieograniczonego prawa orzekania w zakresie kontroli sankcji przyjętych przez

---

577 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1085/2006 z dnia 17 lipca 2006 r. ustanawiające instrument pomocy przedakcesyjnej (IPA) (Dz.U. 2006, L 210, s. 82), art. 1. Odnośne kraje są wymienione w załącznikach I i II do tego rozporządzenia.

578 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), art. 143.

579 Na mocy obowiązującego prawa, a mianowicie:

- rozporządzenia 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), zmienionego rozporządzeniem Rady (WE, Euratom) nr 1995/2006 z dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. 2006, L 390, s. 1), art. 93, mającego zastosowanie od dnia 22 sierpnia 2006 r.;
- 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 nr 1605/2002 (Dz.U. 2012, L 298, s. 1), art. 106 ust. 1, mającego zastosowanie od dnia 1 stycznia 2013 r.;
- rozporządzenia nr 966/2012, zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego (UE, Euratom) 2015/1929 z dnia 28 października 2015 r. (Dz.U. 2015, L 286, s. 1), art. 106 ust. 1.

580 Rozporządzenie Rady (UE) 2015/323 z dnia 2 marca 2015 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju (Dz.U. 2015, L 58, s. 17).

Komisję[581]. Zbadał on również, czy czteroletni okres wykluczenia, o którym zdecydowała Komisja, jest odpowiedni i proporcjonalny.

Ocena Sądu

Sąd zauważył, że ma on nieograniczoną jurysdykcję, która upoważnia go do dokonania, obok zwykłej kontroli zgodności z prawem, przeglądu decyzji, na mocy której instytucja zamawiająca wykluczyła wykonawcę lub nałożyła na niego karę finansową, łącznie ze skróceniem lub wydłużeniem czasu trwania wykluczenia lub anulowaniem, obniżeniem lub zwiększeniem nałożonej kary finansowej.

Sąd dokonał oceny, czy okres obowiązywania rozpatrywanego wyłączenia uwzględniał okoliczności łagodzące, na które powołała się skarżąca, a mianowicie dobrą współpracę z jej strony w toku dochodzenia i podjęte przez nią w jego następstwie środki organizacyjne.

Po pierwsze, Sąd przypomniał, że instytucja zamawiająca, która wyklucza wykonawcę, powinna przestrzegać zasady proporcjonalności i w związku z tym uwzględnić w szczególności powagę sytuacji, czas trwania danego zachowania, jego ewentualną powtarzalność, umyślność bądź stopień niedbalstwa, lub wszelkie inne okoliczności łagodzące, takie jak współpraca tego wykonawcy i jego wkład w dochodzenie.

Po drugie, Sąd stwierdził, że akty korupcji i poważne wykroczenie zawodowe popełnione przez skarżącą są bardzo poważne ze względu na sam swój charakter. Należy mieć na uwadze zarówno wagę samych okoliczności faktycznych, jak i ich wpływ na interesy finansowe Unii.

Po trzecie, prawdą jest, że okoliczności powołane przez skarżącą w odniesieniu do jej bardzo dobrej i pełnej współpracy podczas kontroli na miejscu zostały wykazane. Jednakże Sąd wyjaśnił, że skarżąca miała obowiązek współpracować z OLAF-em i że w niniejszym przypadku jej zachowanie mogło mieć jedynie niewielki wpływ na stopień surowości kary, zważywszy na wagę rozpatrywanych czynów.

Po czwarte, Sąd postanowił nie uwzględniać środków organizacyjnych podjętych w 2016 r. przez skarżącą, ponieważ stwierdził on, że nie tylko nie spowodowały one zaniechania przez nią zawinionego zachowania, które trwało do stycznia 2017 r., ale ponadto nie miały one żadnego wpływu na owo zachowanie w rozpatrywanym okresie.

Po piąte, zachowanie skarżącej stanowiło zarówno poważne wykroczenie zawodowe, podlegające środkowi w postaci wykluczenia na okres pięciu lat przed dniem 1 stycznia 2016 r. oraz na okres trzech lat po tej dacie, jak również akty korupcji, podlegające środkowi w postaci wykluczenia na maksymalny okres pięciu lat po dniu 1 stycznia 2016 r.

W świetle wszystkich tych ustaleń i okoliczności Sąd orzekł, że wykluczenie na okres czterech lat jest właściwe i proporcjonalne.

581 Na podstawie art. 108 ust. 11 rozporządzenia nr 966/2012, zmienionego rozporządzeniem (UE, Euratom) 2015/1929.

XIV. Dostęp do dokumentów instytucji

1. Wyjątek dotyczący ochrony postępowań sądowych

Wyrok z dnia 12 października 2022 r., Saure/Komisja (T-524/21, EU:T:2022:632)

Dostęp do dokumentów – Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 – Korespondencja Komisji z AstraZenecą i organami niemieckimi dotycząca ilości szczepionek przeciwko COVID-19 i terminów ich dostawy – Wyjątek dotyczący ochrony postępowań sądowych – Dokumenty, które zostały przedstawione w ramach postępowania sądowego zamkniętego w momencie wydania decyzji odmawiającej udzielenia dostępu do nich – Wyjątek dotyczący ochrony życia prywatnego i integralności jednostki – Wyjątek dotyczący ochrony interesów handlowych osoby trzeciej

Skarżący, Hans-Wilhelm Saure, jest dziennikarzem zatrudnionym przez dziennik niemiecki Bild. Na początku 2021 r. złożył on wniosek o dostęp[582] do kopii całej korespondencji wymienionej od dnia 1 kwietnia 2020 r. pomiędzy Komisją a spółką AstraZeneca plc lub jej spółkami zależnymi z jednej strony i niemieckimi władzami federalnymi z drugiej strony, w szczególności w przedmiocie ilości szczepionek przeciwko COVID-19 oferowanych przez tę spółkę i terminów ich dostawy.

Komisja zidentyfikowała najpierw różne dokumenty, do których dostępu należało odmówić na podstawie ochrony postępowań sądowych[583], ponieważ przed Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (francuskojęzycznym sądem pierwszej instancji w Brukseli, Belgia) toczyło się postępowanie między Unią Europejską a AstraZenecą. Z uwagi na fakt, że to ostatnie postępowanie zostało zamknięte w następstwie ugody między stronami, Komisja następnie, po ponownym rozpatrzeniu wniosku skarżącego, wydała drugą decyzję, która zastąpiła decyzję pierwszą. W tej nowej decyzji Komisja wskazała, że wyjątek dotyczący ochrony postępowań sądowych ma zastosowanie w całości lub w części do kilku dokumentów objętych wnioskiem skarżącego o udzielenie dostępu. Ponadto odmówiła ona dostępu do pewnych dokumentów ze względu na ochronę życia prywatnego i integralności jednostki lub ochronę interesów handlowych[584], a także z uwagi na ogólne domniemanie poufności na podstawie tego ostatniego wyjątku.

Rozpatrując skargę o stwierdzenie nieważności, w szczególności na drugą decyzję Komisji, Sąd orzekł w przedmiocie stosowania wyjątku dotyczącego ochrony postępowań sądowych, a w szczególności obowiązku lojalnej współpracy z organami sądowymi państw członkowskich. Uznał, że zastosowanie tego wyjątku w niniejszej sprawie jest niezgodne z prawem, wobec czego stwierdził częściową nieważność drugiej decyzji.

Ocena Sądu

Na wstępie Sąd przypominał, że zastosowanie wyjątku dotyczącego ochrony postępowań sądowych sprzeciwia się ujawnieniu dokumentów jedynie tak długo jak długo, biorąc pod uwagę ich treść, istnieje zagrożenie naruszeniem ochrony postępowania sądowego. Ochrona ta wynika z konieczności

---

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

583 Wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret drugie rozporządzenia nr 1049/2021.

584 Wyjątki przewidziane odpowiednio w art. 4 ust. 1 lit. b) i w art. 4 ust. 2 tiret pierwsze rozporządzenia nr 1049/2001.

zapewnienia z jednej strony poszanowania zasady równości broni, w szczególności w celu uniknięcia sytuacji, w której krytyka stanowiska instytucji w sporze, zawarta w ujawnionym dokumencie, mogłaby w nieuzasadniony sposób wpłynąć na to stanowisko, a z drugiej strony należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości i rzetelności postępowania sądowego, ze względu na potrzebę zagwarantowania w toku całego rzeczonego postępowania, aby dyskusje między stronami i narady danego sądu w toczącej się sprawie odbywały się w sposób niezakłócony, bez zewnętrznych nacisków na działalność orzeczniczą.

W niniejszej sprawie, po pierwsze, Sąd stwierdził, że w dniu wydania drugiej decyzji postępowanie sądowe, które mogłoby uzasadniać zastosowanie wyjątku związanego z jego ochroną, było zamknięte. Sąd przypomniał natomiast, że niewątpliwie dokument, który nie został sporządzony w ramach konkretnego postępowania sądowego, może być chroniony, jeżeli w chwili, w której została udzielona odpowiedź na wniosek o udzielenie dostępu, dokument ten został przedstawiony w ramach postępowania sądowego. Jednakże prawodawca nie wyłączył działalności instytucji związanej z prowadzeniem postępowań z prawa obywateli do dostępu do dokumentów, a taki dokument może być chroniony wyłącznie ze względu na jego treść.

Po drugie, w celu dokonania oceny, czy wyjątek dotyczący ochrony postępowań sądowych nie mógł dłużej uzasadniać spornej odmowy dostępu po zamknięciu postępowania sądowego przed francuskojęzycznym sądem pierwszej instancji w Brukseli, Sąd zbadał, czy w świetle treści rozpatrywanych dokumentów Komisja wykazała, że ich ujawnienie w dalszym ciągu zagrażałoby temu postępowaniu. Tymczasem Sąd stwierdził, że Komisja nie wyjaśniła, w jaki sposób dostęp ten mógłby nadal stanowić konkretne i rzeczywiste zagrożenie.

Podobnie, odnosząc się do konieczności zapewnienia rzetelności postępowania sądowego, Sąd stwierdził, że dyskusje między stronami oraz narady sądu mogły przebiegać w sposób niezakłócony, bez zewnętrznych nacisków na działalność orzeczniczą. Ponadto Sąd nie wskazał, że w niniejszej sprawie toczyło się – lub było nieuniknione – w momencie wydania drugiej zaskarżonej decyzji jakiekolwiek inne postępowanie sądowe, w którym argumenty przedstawione w ramach zakończonego postępowania mogłyby zostać wykorzystane na poparcie stanowiska prawnego bronionego przez instytucję.

Po trzecie, Sąd odrzucił argument Komisji, jakoby zgodnie z zasadą lojalnej współpracy z sądem krajowym, do którego wniesiono skargę, była ona zobowiązana odmówić dostępu do spornych dokumentów w celu dostosowania się do wymogów wynikających z belgijskiego kodeksu postępowania cywilnego[585]. Na podstawie przytoczonych wymogów strona postępowania sądowego nie może ujawnić tajemnicy handlowej ani domniemanej tajemnicy handlowej, o której uzyskała wiedzę ze względu na swój udział w postępowaniu, nawet po jego zakończeniu, jeżeli sąd postanowił, że taka tajemnica powinna pozostać poufna.

Przede wszystkim Sąd stwierdził bowiem, że wymogi te wynikają z przepisów dokonujących transpozycji dyrektywy w sprawie ochrony niejawnego know-how i niejawnych informacji handlowych przed ich bezprawnym pozyskiwaniem, wykorzystywaniem i ujawnianiem[586]. Z owej dyrektywy wynika zaś, że Komisja nie może powoływać się na przepis prawa krajowego dokonujący transpozycji tej dyrektywy w celu udaremnienia realizacji obowiązków ciążących na owej instytucji w dziedzinie dostępu do dokumentów.

---

585 Artykuł 871 bis belgijskiego kodeksu postępowania cywilnego.

586 Artykuł 9 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/943 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie ochrony niejawnego know-how i niejawnych informacji handlowych (tajemnic przedsiębiorstwa) przed ich bezprawnym pozyskiwaniem, wykorzystywaniem i ujawnianiem (Dz.U. 2016, L 157, s. 1).

W dalszej kolejności Sąd stwierdził z jednej strony, że sporne dokumenty znajdowały się w posiadaniu Komisji przed rozpoczęciem tego postępowania. Z drugiej strony sąd krajowy, do którego wniesiono skargę, nie wydał żadnej decyzji na podstawie wyżej wymienionych przepisów belgijskiego kodeksu postępowania cywilnego. W istocie to same strony zawarły ugodę, na mocy której pewne dokumenty przedstawione w toku owego postępowania miały pozostać poufne. W tych okolicznościach Komisja nie może w drodze zwykłej ugody zawartej ze spółką trzecią ograniczać prawa obywatela Unii do dostępu do dokumentów będących w posiadaniu tej instytucji i w ten sposób obchodzić ciążący na niej, z zastrzeżeniem wyjątków, obowiązek udostępnienia tych dokumentów. W tym kontekście nie może ona również powoływać się na ciążący na niej obowiązek lojalnej współpracy z organami sądowymi państw członkowskich w celu uzasadnienia odmowy dostępu do tych dokumentów.

Wreszcie, Sąd odnotował, że cel rozpatrywanych przepisów belgijskiego kodeksu postępowania cywilnego w zakresie, w jakim zmierzają one do ochrony tajemnicy handlowej, różni się od celu realizowanego przez przepisy zmierzające do zapewnienia przestrzegania zasad równości broni, należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości i rzetelności postępowania sądowego. Sama okoliczność zatem, że sporne dokumenty zawierały tajemnice handlowe, nie pozwala wyjaśnić, w jaki sposób dostęp do tych dokumentów mógłby konkretnie i rzeczywiście stanowić nadal zagrożenie dla postępowania sądowego, które było zamknięte w chwili wydania drugiej zaskarżonej decyzji.

2. Wyjątek dotyczący czynności kontroli, dochodzenia i audytu

Wyrok z dnia 28 września 2022 r., Agrofert/Parlament (T-174/21, EU:T:2022:586)

Dostęp do dokumentów – Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 – Dokumenty dotyczące dochodzenia przeciwko byłemu premierowi Republiki Czeskiej w związku ze sprzeniewierzeniem funduszy europejskich i możliwymi konfliktami interesów – Odmowa dostępu – Wyjątek dotyczący ochrony celów kontroli, dochodzenia i audytu – Częściowa utrata interesu prawnego – Częściowe umorzenie postępowania – Obowiązek uzasadnienia

Skarżąca, Agrofert, a.s., jest czeską spółką holdingową, która kontroluje ponad 230 spółek działających w różnych sektorach gospodarki, takich jak rolnictwo, produkcja żywności, przemysł chemiczny lub media. Początkowo została ona utworzona przez Andreja Babiša, który był premierem Republiki Czeskiej w latach 2017–2021. W rezolucji Parlamentu [587] w sprawie wznowienia postępowania przeciwko premierowi Republiki Czeskiej w związku ze sprzeniewierzeniem funduszy UE i możliwym konfliktem interesów stwierdzono, że po powołaniu go na premiera nadal kontrolował on grupę Agrofert. Uznawszy to stwierdzenie za błędne i pragnąc zapoznać się ze źródłami i informacjami będącymi w posiadaniu Parlamentu przed przyjęciem rezolucji, skarżąca przedłożyła mu wniosek o dostęp do szeregu dokumentów[588]. W pierwszej odpowiedzi z dnia 14 września 2020 r. Parlament wskazał pewne dokumenty jako publicznie dostępne i odmówił dostępu do pisma Komisji do czeskiego premiera i do końcowego sprawozdania z audytu Komisji dotyczącego audytu funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli stosowanych w Republice Czeskiej w celu uniknięcia

---

587 Rezolucja Parlamentu 2019/2987 (RSP) z dnia 19 czerwca 2020 r. w sprawie wznowienia postępowania przeciwko premierowi Republiki Czeskiej w związku ze sprzeniewierzeniem funduszy UE i możliwym konfliktem interesów (Dz.U. 2021, C 362, s. 37).

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

konfliktów interesów[589]. W odpowiedzi na ponowny wniosek Parlament decyzją z dnia 15 stycznia 2021 r.[590] w szczególności potwierdził swoją odmowę dostępu do tych dwóch dokumentów na podstawie wyjątku dotyczącego ochrony celów kontroli, dochodzenia i audytu przewidzianego w rozporządzeniu nr 1049/2001[591].

Rozpatrując skargę o stwierdzenie nieważności tej decyzji, Sąd z jednej strony stwierdził, że skarżąca utraciła interes prawny w uzyskaniu dostępu do sprawozdania końcowego z audytu Komisji, a z drugiej strony oddalił skargę na decyzję odmawiającą dostępu do pisma Komisji skierowanego do czeskiego premiera.

Ocena Sądu

W pierwszej kolejności Sąd zbadał, czy w następstwie opublikowania przez Komisję końcowego sprawozdania z audytu skarżąca zachowała interes prawny w zakresie, w jakim jej żądanie stwierdzenia nieważności dotyczy odmowy udzielenia przez Parlament dostępu do tego sprawozdania.

Sąd stwierdził, że po opublikowaniu tego sprawozdania udzielona przez Parlament odmowa dostępu do tego dokumentu nie wywołuje już skutków, ponieważ autor dokumentu, Komisja, postanowił go udostępnić publicznie, a stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim odmawia ona dostępu do tego sprawozdania, nie wywołałoby żadnych dodatkowych konsekwencji w stosunku do ujawnienia tego dokumentu i nie mogłoby przynieść skarżącej korzyści.

Stwierdzeń tych nie podważa fakt, że Komisja nie opublikowała pełnej wersji końcowego sprawozdania z audytu. Sąd przypomniał bowiem, że wniosek o udzielenie dostępu skutkuje publicznym udostępnieniem danego dokumentu i może jedynie doprowadzić do ujawnienia jego publicznej wersji. W tym względzie zaznaczył, że odmawiając udostępnienia publicznie niektórych danych zawartych w końcowym sprawozdaniu z audytu, Komisja nie oparła się na wyjątku przewidzianym w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2001, dotyczącym ochrony celów kontroli, dochodzenia i audytu, lecz na wymogach dotyczących ochrony niektórych informacji, takich jak dane osobowe czy tajemnice handlowe. Wywiódł z tego, że stwierdzenie nieważności decyzji Parlamentu odmawiającej dostępu do końcowego sprawozdania z audytu na podstawie wyjątku dotyczącego ochrony celów kontroli, dochodzenia i audytu przewidzianego w rozporządzeniu nr 1049/2001 nie spowodowałoby podania tych danych do publicznej wiadomości, ponieważ Parlament nie jest autorem tego sprawozdania i nie może zatem wykraczać poza zakres ujawnienia, na który zgodziła się Komisja – autor tego dokumentu. W związku z tym dzięki opublikowaniu końcowego sprawozdania z audytu skarżąca uzyskała jedyną korzyść, jaką jej skarga mogłaby jej przynieść.

Sąd dodał, że fakt, iż skarżąca postanowiła zwrócić się o dostęp do końcowego sprawozdania z audytu do Parlamentu, a nie do instytucji będącej jego autorem, nie może prowadzić do wniosku, że

---

589 Zgodnie z art. 72–75 i 125 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego 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 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. 2013, L 347, s. 320).

590 Decyzja Parlamentu Europejskiego A (2019) 8551 C (D 300153) z dnia 15 stycznia 2021 r., w której odmówił on skarżącej dostępu do dwóch dokumentów dotyczących dochodzenia przeciwko byłemu premierowi Republiki Czeskiej w związku ze sprzeniewierzeniem funduszy UE i możliwym konfliktem interesów.

591 Wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 2 tiret trzecie rozporządzenia nr 1049/2021.

publikacja tego dokumentu przez Komisję stanowi ujawnienie przez „osobę trzecią", podczas gdy ta ostatnia jest jego autorem.

Stwierdził on utratę przez skarżącą interesu prawnego w żądaniu stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim Parlament odmówił dostępu do końcowego sprawozdania z audytu.

W drugiej kolejności Sąd poddał analizie żądanie stwierdzenia częściowej nieważności zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim Parlament odmówił skarżącej dostępu do pisma Komisji.

Po pierwsze, Sąd oddalił zarzut pierwszy, podnoszący naruszenie wyjątku dotyczącego ochrony celów kontroli, dochodzenia i audytu, przewidzianego w rozporządzeniu nr 1049/2001, przez to, że Parlament nie wykazał, iż warunki odmowy dostępu do pisma Komisji były spełnione.

W tym względzie Sąd orzekł, że w niniejszej sprawie cel dochodzenia Komisji, a mianowicie zapewnienie zgodności systemów kontroli i zarządzania danego państwa członkowskiego z prawem Unii, nie został osiągnięty z przyjęciem zaskarżonej decyzji. Cel ten nie może bowiem ograniczać się wyłącznie do analizy systemów wprowadzonych przez dane państwo członkowskie; wykonanie przez to państwo zaleceń sformułowanych przez Komisję w sprawozdaniu z audytu stanowi również etap jego realizacji. W związku z tym ochrona celów dochodzenia zapewniona przez ten wyjątek nie kończy się ani z przyjęciem tego sprawozdania, ani ze sporządzeniem pisma z zaleceniami z audytu, dzięki któremu Komisja zapewnia monitorowanie zaleceń sformułowanych w tym sprawozdaniu. W obu przypadkach rozpoczynają się etapy wymiany zdań z państwem członkowskim – jeden w sprawie zaleceń pierwotnych, a drugi w sprawie tych zaleceń, które są nadal otwarte – należące do czynności dochodzeniowych objętych tym wyjątkiem.

Ponadto Sąd oddalił argument skarżącej oparty na tym, że Parlament nie wykazał, iż ujawnienie pisma Komisji mogło zaszkodzić dochodzeniu. Z jednej strony bowiem, aby wykazać związek między pismem Komisji a rozpatrywanym dochodzeniem w ramach audytu, Parlament powinien był jedynie wykazać, że pismo to stanowiło część dokumentów dotyczących toczącego się dochodzenia. Z drugiej strony uzasadnienie zawarte w zaskarżonej decyzji jest wystarczające, aby wyjaśnić powód, dla którego ujawnienie pisma Komisji mogło naruszyć cel dochodzenia w ramach audytu, tym bardziej że skoro czeski premier był bezpośrednio zaangażowany, ważne było zachowanie poufności dialogu między nim a Komisją.

Po drugie, Sąd oddalił zarzut drugi, dotyczący nieuwzględnienia istnienia nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego ujawnienie pisma Komisji. Prawdą jest, że istnienie prawa do obrony stanowi samo w sobie interes ogólny. Jednak z okoliczności, że prawo to wyraża się w niniejszej sprawie w subiektywnym interesie skarżącej polegającym na własnej obronie przed poważnymi oskarżeniami wobec niej ze strony Parlamentu, wynika, że interes, na który powołuje się skarżąca, nie jest interesem ogólnym, lecz interesem indywidualnym, wobec czego nie wykazała ona istnienia nadrzędnego interesu publicznego uzasadniającego ujawnienie pisma Komisji.

3. Wyjątek dotyczący ochrony procesu podejmowania decyzji

Wyrok z dnia 14 września 2022 r., Pollinis France/Komisja (T-371/20 i T-554/20, EU:T:2022:556)

Dostęp do dokumentów – Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 – Stały Komitet ds. Roślin, Zwierząt, Żywności i Pasz – Wytyczne EFSA dotyczące oceny ryzyka związanego ze środkami ochrony roślin, na które narażone są pszczoły – Indywidualne stanowiska państw członkowskich – Odmowa dostępu – Artykuł 4 ust. 3 rozporządzenia nr 1049/2001 – Wyjątek dotyczący ochrony procesu podejmowania decyzji

Skarżąca, Pollinis France, jest francuską organizacją pozarządową prowadzącą działalność na rzecz ochrony środowiska, której celem jest ochrona pszczół dzikich i miodnych oraz promowanie zrównoważonego rolnictwa w celu wspierania ochrony owadów zapylających.

W dniach 27 stycznia 2020 r. i 8 kwietnia 2020 r. skarżąca złożyła do Komisji Europejskiej dwa wnioski o udzielenie dostępu[592] do niektórych dokumentów odnoszących się do wytycznych Europejskiego Urzędu ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA) dotyczących oceny ryzyka związanego ze środkami ochrony roślin, na które narażone są pszczoły, przyjętych przez tę ostatnią w dniu 27 czerwca 2013 r. (zwanych dalej „wytycznymi dotyczącymi pszczół z 2013 r.").

W drodze dwóch decyzji z dnia 19 czerwca 2020 r.[593] i z dnia 21 lipca 2020 r. (zwanych dalej „zaskarżonymi decyzjami") Komisja odmówiła skarżącej dostępu do niektórych dokumentów oraz udzieliła jej częściowego dostępu do niektórych innych dokumentów odnoszących się do wytycznych dotyczących pszczół z 2013 r. Odmowy dostępu zostały oparte na wyjątku dotyczącym ochrony życia prywatnego i integralności jednostki[594] oraz na wyjątku dotyczącym ochrony toczącego się procesu podejmowania decyzji, będących dwoma wyjątkami przewidzianymi w rozporządzeniu nr 1049/2001[595].

Skarżąca wniosła do Sądu dwie skargi o stwierdzenie nieważności zaskarżonych decyzji.

W wyroku wydanym w składzie powiększonym Sąd stwierdził nieważność powyższych decyzji w zakresie, w jakim odmówiono w nich dostępu do żądanych dokumentów na podstawie wyjątku dotyczącego ochrony toczącego się procesu podejmowania decyzji. Przy tej sposobności wypowiedział się on w przedmiocie kwalifikacji procesu podejmowania decyzji jako toczącego się lub zakończonego i w przedmiocie dokumentów wskazujących indywidualne stanowiska państw członkowskich wyrażone w ramach komitetu działającego w ramach procedury komitetowej.

Ocena Sądu

Przed zbadaniem skarg co do istoty Sąd sprecyzował na wstępie przedmiot skargi o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji z dnia 19 czerwca 2020 r.

---

592 Na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. 2001, L 145, s. 43) i rozporządzenia (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty (Dz.U. 2006, L 264, s. 13).

593 Decyzje Komisji: C(2020) 4231 final z dnia 19 czerwca 2020 r. i C(2020) 5120 final z dnia 21 lipca 2020 r.

594 Artykuł 4 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1049/2001.

595 Artykuł 4 ust. 3 akapit trzeci rozporządzenia nr 1049/2001.

W niniejszej sprawie powyższa decyzja zastąpiła dorozumianą odmowną decyzję poprzez ustosunkowanie się w wyraźny sposób do ponownego wniosku złożonego przez skarżącą w dniu 25 marca 2020 r. Skarżąca złożyła pismo dostosowujące skargę[596] zmierzające do uznania skargi od tego momentu za żądanie stwierdzenia nieważności tej wyraźnej decyzji.

Sąd zauważył, że pismo dostosowujące skargę nie powinno całkowicie zastępować skargi, lecz powinno zawierać dostosowane żądania i w stosownym przypadku dostosowane zarzuty i argumenty oraz dowody i wnioski dowodowe związane z dostosowaniem żądań[597]. Otóż w niniejszej sprawie pismo dostosowujące skargę uzupełniało skargę, co zostało zgodnie zrozumiane w ten sposób przez strony. Sąd uznał zatem, że dana skarga miała za przedmiot żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji z dnia 19 czerwca 2020 r.

Co do istoty, w pierwszej kolejności Sąd zbadał, czy Komisja w sposób właściwy zastosowała wyjątek dotyczący ochrony procesu podejmowania decyzji. W tym względzie Sąd stwierdził, że procesu podejmowania decyzji, którego dotyczą żądane dokumenty, nie można uznać za toczący się w momencie wydania wspomnianych decyzji. Sąd zauważył bowiem, że we wspomnianym momencie żaden proces podejmowania decyzji nie dotyczył już wdrożenia wytycznych dotyczących pszczół z 2013 r. oraz że przeciwnie, Komisja podjęła w sposób dorozumiany, lecz konieczny decyzję, by nie wdrażać już wytycznych z 2013 r., i wyraźnie zwróciła się do EFSA o dokonanie ich przeglądu. Ponieważ przegląd ten, nadal toczący się w momencie wydania zaskarżonych decyzji, skutkował brakiem możliwości ustalenia treści ewentualnych zmienionych wytycznych, formy ich ewentualnego przyjęcia i postępowania, które zostanie ewentualnie zastosowane w tym celu, Sąd uznał, że oznaczał on brak samego przedmiotu procesu podejmowania decyzji przez Komisję w momencie wydania zaskarżonych decyzji.

Ponadto Sąd zaznaczył, że okazuje się, iż przegląd był planowany ze względu na brak możliwości przyjęcia wytycznych dotyczących pszczół z 2013 r. i z myślą o umożliwieniu szybkiego zaakceptowania „zmienionych wytycznych dotyczących pszczół".

Z powyższego wynika zdaniem Sądu, że proces podejmowania decyzji przez Komisję mający za przedmiot wytyczne dotyczące pszczół z 2013 r. był już zakończony w momencie wydania zaskarżonych decyzji i że w konsekwencji w szczególnych okolicznościach niniejszych spraw Komisja nie mogła skutecznie oprzeć wspomnianych decyzji na wyjątku mającym na celu ochronę procesu podejmowania decyzji przez tę instytucję, odnoszącym się do spraw, w przypadku których decyzja nie została jeszcze podjęta przez instytucję.

W drugiej kolejności przy założeniu, że wspomniany wyjątek znajduje zastosowanie, Sąd zbadał przedstawione przez Komisję w zaskarżonych decyzjach podstawy. W tym względzie w zakresie, w jakim w zaskarżonych decyzjach Komisja wskazała, że niektóre przepisy standardowego regulaminu wewnętrznego [598] wyraźnie wykluczają z publicznego dostępu indywidualne stanowiska państw członkowskich, Sąd zauważył, iż w odniesieniu do publicznego dostępu do dokumentów komitety

---

596 Zgodnie z art. 86 §§ 1 i 2 regulaminu postępowania przed Sądem, w przypadku gdy akt, o którego stwierdzenie nieważności się wnosi, został zastąpiony przez inny akt mający ten sam przedmiot, skarżący może, przed zamknięciem etapu ustnego lub przed podjęciem przez Sąd decyzji o rozstrzygnięciu sprawy z pominięciem ustnego etapu postępowania, dostosować skargę w celu uwzględnienia tej nowej okoliczności poprzez wniesienie wspomnianego dostosowania skargi w odrębnym piśmie w terminie przewidzianym w art. 263 akapit szósty TFUE, w którym można wystąpić z żądaniem stwierdzenia nieważności aktu uzasadniającego dostosowanie skargi.

597 Artykuł 86 § 4 regulaminu postępowania przed Sądem.

598 Regulamin wewnętrzny komitetów (Dz.U. 2011, C 206, s. 11, zwany dalej „standardowym regulaminem wewnętrznym"), przyjęty przez Komisję.

podlegają tym samym zasadom co Komisja, czyli przepisom rozporządzenia nr 1049/2001, i że nie istnieją szczególne zasady dotyczące publicznego dostępu do dokumentów dotyczących prac komitetów[599]. Przepisy standardowego regulaminu wewnętrznego, na które powołuje się Komisja w zaskarżonych decyzjach, nie mogą zatem umożliwić ochrony indywidualnych stanowisk zajętych przez państwa członkowskie wykraczającej poza zakres przewidziany w rozporządzeniu nr 1049/2001[600].

Co więcej z orzecznictwa wynika[601], że uregulowania Unii w dziedzinie dostępu do dokumentów nie mogą uzasadniać odmówienia przez instytucję co do zasady dostępu do dokumentów dotyczących jej obrad z tego powodu, że dokumenty te zawierają informacje odnoszące się do stanowiska zajętego przez przedstawicieli państw członkowskich. Z powyższego wynika, że jeśli chodzi o publiczny dostęp do dokumentów związanych z pracami komitetów działających w ramach procedury komitetowej, Komisja nie może uznać, że właściwe ramy prawne wykluczają co do zasady publiczny dostęp do indywidualnych stanowisk państw członkowskich.

Ponadto Sąd zauważył, że przepisy standardowego regulaminu wewnętrznego przywołane przez Komisję w zaskarżonych decyzjach nie mogą być interpretowane w ten sposób, iż wykluczają one publiczny dostęp na wniosek do indywidualnych stanowisk państw członkowskich. Sąd sprecyzował, że okoliczność, iż zgodnie ze standardowym regulaminem wewnętrznym sprawozdanie zbiorcze z prac komitetów nie zawiera wzmianki o indywidualnym stanowisku państw członkowskich, jest pozbawiona znaczenia w zakresie dostępu do dokumentów i nie może przesądzać o publicznym dostępie na wniosek do dokumentów wskazujących wspomniane indywidualne stanowiska.

Sąd doszedł zatem do wniosku, że wbrew temu, co twierdzi Komisja w zaskarżonych decyzjach, procedura komitetowa, a w szczególności standardowy regulamin wewnętrzny, nie wymaga jako taka, aby odmówić dostępu do dokumentów wskazujących indywidualne stanowisko państw członkowskich w celu ochrony procesu podejmowania decyzji przez ten komitet[602], co w żaden sposób nie stoi na przeszkodzie temu, by Komisja odmówiła w należycie uzasadnionych przypadkach dostępu do dokumentów dotyczących indywidualnych stanowisk państw członkowskich w ramach wspomnianego komitetu, jeżeli ujawnienie ich groziłoby konkretnym naruszeniem interesów chronionych przez wyjątki wymienione w rozporządzeniu nr 1049/2001[603].

Po zbadaniu pozostałych przedstawionych przez Komisję w zaskarżonych decyzjach podstaw Sąd uznał, że nie pozwalają one na wykazanie takiego naruszenia i w konsekwencji na poparcie powołania się na wyjątek przewidziany w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001, nawet przy założeniu, iż znajduje on zastosowanie w niniejszej sprawie.

Sąd doszedł zatem do wniosku, że w zaskarżonych decyzjach Komisja naruszyła art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001, gdy odmówiła ujawnienia żądanych dokumentów ze względu na to, iż miałoby to skutkować poważnym naruszeniem toczącego się procesu podejmowania decyzji.

---

599 Zobacz motyw 19 i art. 9 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiającego przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję (Dz.U. 2011, L 55, s. 13).

600 Artykuł 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 1049/2001.

601 Zobacz podobnie wyrok z dnia 10 października 2001 r., ***British American Tobacco International (Investments)/Komisja*** (T-111/00, EU:T:2001:250, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

602 W rozumieniu art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001.

603 Artykuł 4 rozporządzenia nr 1049/2001.

XV. Służba publiczna

1. Brak sporu między Unią a jej pracownikami

Postanowienie z dnia 13 czerwca 2022 r., Mendes de Almeida/Rada (T-334/21, EU:T:2022:375)

Służba publiczna – Powoływanie prokuratorów europejskich w Prokuraturze Europejskiej – Powołanie jednego z kandydatów wskazanych przez Portugalię – Brak sporu między Unią a jednym z jej pracowników w granicach i na warunkach określonych w regulaminie pracowniczym oraz WZIP – Artykuł 270 TFUE – Oczywisty brak właściwości

W dniu 12 października 2017 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła rozporządzenie 2017/1939 wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej [604]. Na mocy tego rozporządzenia ustanowiono Prokuraturę Europejską jako organ Unii Europejskiej oraz określono zasady jej funkcjonowania.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 rozporządzenia 2017/1939 każde państwo członkowskie uczestniczące we wzmocnionej współpracy wskazuje trzech kandydatów na stanowisko prokuratora europejskiego. Artykuł 16 ust. 2 tego rozporządzenia stanowi, że po otrzymaniu opinii wraz z uzasadnieniem od komisji selekcyjnej[605], której zadaniem jest opracowanie krótkiej listy kandydatów, Rada dokonuje wyboru i powołuje jednego z kandydatów na stanowisko prokuratora europejskiego z danego państwa członkowskiego. Ten sam przepis stanowi, że jeżeli komisja selekcyjna stwierdzi, iż kandydat nie spełnia warunków, by pełnić obowiązki prokuratora europejskiego, opinia ta jest dla Rady wiążąca. Stosownie do art. 16 ust. 3 omawianego rozporządzenia Rada wybiera i powołuje prokuratorów europejskich zwykłą większością głosów na nieodnawialną sześcioletnią kadencję, oraz może podjąć decyzję o przedłużeniu tej kadencji o nie więcej niż trzy lata od momentu zakończeniu tego sześcioletniego okresu.

Artykuł 96 ust. 1 rozporządzenia 2017/1939 stanowi z kolei, że regulamin pracowniczy urzędników Unii Europejskiej (zwany dalej „regulaminem pracowniczym") i warunki zatrudnienia innych pracowników Unii Europejskiej (zwane dalej „WZIP") mają zastosowanie do prokuratorów europejskich, „chyba że [omawiane] rozporządzenie stanowi inaczej".

W dniu 23 kwietnia 2019 r., po przeprowadzeniu krajowej procedury naboru, wyłoniono trzech kandydatów na stanowisko prokuratora europejskiego, którzy mieli zostać wskazani przez Republikę Portugalską. Wśród nich była skarżąca, Ana Carla Mendes de Almeida. Nazwiska tych trzech kandydatów, ułożone w kolejności alfabetycznej, zostały przekazane komisji selekcyjnej.

W dniu 18 listopada 2019 r., po przeprowadzeniu rozmów z kandydatami, komisja selekcyjna przedstawiła Radzie swoją opinię wraz z uzasadnieniem i ustaliła preferowaną kolejność kandydatów: skarżąca, a po niej dwóch innych kandydatów.

---

604 Rozporządzenie Rady (UE) 2017/1939 z dnia 12 października 2017 r. wdrażające wzmocnioną współpracę w zakresie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (Dz.U. 2017, L 283, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2020, L 433, s. 80).

605 O której mowa w art. 14 ust. 3 rozporządzenia 2017/1939.

W dniu 27 lipca 2020 r. Rada przyjęła decyzję wykonawczą 2020/1117 [606] w sprawie powołania prokuratorów europejskich w Prokuraturze Europejskiej, a konkretnie J.E. Moreiry Alvesa d'Oliveiry Guerry z dniem 29 lipca 2020 r. (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją").

W dniu 22 października 2020 r. skarżąca, w oparciu o art. 90 regulaminu pracowniczego, skierowała do Rady zażalenie na zaskarżoną decyzję. Decyzją z dnia 8 marca 2021 r. organ powołujący Rady (zwany dalej „organem powołującym") uznał to zażalenie za oczywiście niedopuszczalne ze względu na swój brak właściwości do jego rozpatrzenia (zwaną dalej „decyzją odrzucającą zażalenie").

Następnie skarżąca wniosła skargę na podstawie art. 270 TFUE o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim dotyczy ona powołania J.E. Moreiry Alvesa d'Oliveiry Guerry na stanowisko prokuratora europejskiego w Prokuraturze Europejskiej oraz odrzucenia jej kandydatury, a także o stwierdzenie nieważności decyzji odrzucającej zażalenie.

Sąd odrzucił skargę i dokonał uściśleń w przedmiocie podstawy prawnej, w oparciu o którą należy wnieść skargę dotyczącą powołania prokuratorów europejskich, czyli art. 263 TFUE, a nie art. 270 TFUE. Ten ostatni przepis ustanawia odrębny środek prawny w odniesieniu do sporów z zakresu służby publicznej w stosunku do ogólnych środków prawnych, takich jak skarga o stwierdzenie nieważności regulowana na mocy art. 263 TFUE.

Ocena Sądu

Sąd wskazał na początku, że z brzmienia art. 270 TFUE wynika, że przewidziana w nim właściwość obejmuje wszystkie spory między Unią i jej pracownikami, w granicach i na warunkach określonych w regulaminie pracowniczym oraz WZIP.

Następnie Sąd przypomniał, że pojęcie sporu między Unią i jej pracownikami jest w orzecznictwie ujmowane w sposób szeroki, co prowadzi do rozpatrywania w jego ramach sporów dotyczących [również] osób nieposiadających statusu urzędnika lub pracownika, lecz takich, które się o niego ubiegają. Dotyczy to tym samym osób kandydujących na stanowisko, w odniesieniu do którego zasady powoływania są określone w regulaminie pracowniczym lub WZIP.

W dalszej kolejności Sąd zauważył, że nie wszystkie przepisy regulaminu pracowniczego mają zastosowanie per se do Prokuratury Europejskiej. Co się tyczy prokuratorów europejskich, wyłącznie warunki ich zatrudnienia i wynagrodzenia regulowane są WZIP i podlegają kompetencji organu upoważnionego do zawierania umów o pracę Prokuratury Europejskiej. Inaczej jest, jeśli chodzi o warunki i procedury prowadzące do ich powoływania.

Skoro wspomniane warunki i procedury nie są określone w regulaminie pracowniczym lub WZIP, lecz w art. 16 rozporządzenia 2017/1939 ustanawiającym szczególną procedurę z odrębnymi zasadami, odnoszących się do nich sporów nie można uznać za spory między Unią i jej pracownikami w rozumieniu art. 270 TFUE. Sąd jest zatem oczywiście niewłaściwy do rozpatrzenia niniejszej skargi na decyzję o powołaniu prokuratora europejskiego na podstawie tego ostatniego przepisu.

Ponadto, skoro zaskarżona decyzja nie jest decyzją objętą zakresem stosowania regulaminu pracowniczego oraz WZIP, nie można przyjąć, że złożone na nią przez skarżącą zażalenie, jak też przyjęta przez Radę decyzja odrzucająca to zażalenie mogą podlegać regulaminowi pracowniczemu oraz WZIP. Sąd jest zatem również oczywiście niewłaściwy do rozpatrzenia decyzji odrzucającej zażalenie.

---

606 Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2020/1117 z dnia 27 lipca 2020 r. w sprawie powołania prokuratorów europejskich w Prokuraturze Europejskiej (Dz.U. 2020, L 244, s. 18).

To do skarżącego należy dokonanie wyboru podstawy prawnej jego skargi, a do sądu Unii nie należy wybór najwłaściwszej podstawy prawnej. Nie można zaś przyjąć, że niniejszą skargę wniesiono na podstawie art. 263 TFUE, skoro skarżąca jednoznacznie powołała art. 270 TFUE.

Co się tyczy decyzji odrzucającej zażalenie, w każdym wypadku, zakładając nawet, że skarżąca zamierzała wnieść swą skargę na tę decyzję w oparciu o art. 263 TFUE, Sąd stwierdził, iż z tych samych powodów organ powołujący nie był właściwy do rozpatrzenia zażalenia na decyzję o powołaniu, złożonego przez skarżącą na podstawie art. 90 regulaminu pracowniczego. Wobec tego słusznie odrzucił to zażalenie, a skarga jest w rezultacie w każdym razie oczywiście bezzasadna w tym względzie.

2. Dodatek na ponowne zagospodarowanie

Wyrok z dnia 7 września 2022 r., LR/EBI (T-529/20, EU:T:2022:523)

Służba publiczna – Personel EBI – Wynagrodzenie – Dodatek na ponowne zagospodarowanie – Ustanowienie miejsca zamieszkania pracownika we własnym domu po zakończeniu służby – Artykuł 13 akapit pierwszy tiret drugie przepisów administracyjnych mających zastosowanie do członków personelu EBI – Pojęcie domu – Wykładnia literalna zgodnie z przeważającą wersją językową – Nieograniczone prawo orzekania – Spór o charakterze majątkowym – Dopuszczalność

LR, były pracownik Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI), wystąpił do Banku o wypłatę dodatku na ponowne zagospodarowanie, ze względu na to, że po przejściu na emeryturę wyprowadził się z dala od swojego miejsca zatrudnienia.

EBI oddalił ten wniosek, z uwagi na to że LR był właścicielem domu w którym się ponownie osiedlił i że w związku z tym nie spełniał on warunków przyznania dodatku na ponowne zagospodarowanie po zakończeniu służby przewidzianego w art. 13 przepisów administracyjnych mających zastosowanie do członków personelu EBI (zwanych dalej „przepisami administracyjnymi"). Ponieważ wniosek LR o ponowne rozpatrzenie tej odmowy również został oddalony, wniósł on do Sądu skargę mającą na celu, po pierwsze, stwierdzenie nieważności decyzji odmawiającej mu prawa do dodatku na ponowne zagospodarowanie oraz, po drugie, zasądzenie od EBI wypłaty tego dodatku.

Skarga ta została uwzględniona przez Sąd, który, orzekając w składzie izby powiększonej, doprecyzował warunki przyznania dodatku na ponowne zagospodarowanie po zakończeniu służby na podstawie art. 13 przepisów administracyjnych. W tym kontekście Sąd wyjaśnił również interpretację tej ogólnej normy przyjętej przez EBI w przypadku rozbieżności językowych.

Ocena Sądu

Na wstępie Sąd stwierdził, że wprawdzie art. 13 przepisów administracyjnych przewiduje wypłatę dodatku ryczałtowego na ponowne zagospodarowanie na rzecz pracownika EBI, który po zakończeniu służby zmienił miejsce zamieszkania, ustanawiając je w odległości co najmniej 50 km od ostatniego miejsca zatrudnienia, niemniej jednak skorzystanie z tego dodatku jest uzależnione warunku, że dany pracownik nie ustanowił swojego miejsca zamieszkania we własnym domu.

W odniesieniu do literalnej wykładni tego przepisu Trybunał zauważył brak definicji pojęć „zamieszkanie" i „dom" w przepisach administracyjnych oraz możliwość odmiennej wykładni, z jednej

strony, wyrażenia „propre foyer” użytego w wersji francuskiej art. 13 przepisów administracyjnych, a z drugiej strony, wyrażenia „own home” użytego w jego wersji angielskiej.

Po przypomnieniu utrwalonego orzecznictwa, zgodnie z którym w przypadku wystąpienia rozbieżności między różnymi wersjami językowymi tekstu aktu prawnego Unii dany przepis należy, co do zasady, interpretować z uwzględnieniem ogólnej systematyki i celu uregulowania, którego stanowi część[607], Sąd odstąpił od tego orzecznictwa w szczególnych okolicznościach niniejszej sprawy w zakresie, w jakim, z jednej strony, art. 13 przepisów administracyjnych jest wynikiem propozycji opracowanej i przyjętej w języku francuskim, a z drugiej strony, EBI postanowił wyraźnie zaznaczyć w ostatnim akapicie wstępu do przepisów administracyjnych, że zwłaszcza angielska wersja omawianych przepisów jest „tłumaczeniem oryginalnej wersji francuskiej”.

Trybunał postanowił zatem, w celu obiektywnego ustalenia zamiaru autora spornego przepisu w momencie jego uchwalenia, dokonać wykładni terminów zawartych w art. 13 przepisów administracyjnych zgodnie z ich zwyczajowym znaczeniem w przeważającej wersji językowej, w tym przypadku, w języku francuskim.

W tym względzie Sąd wyjaśnił, że w języku francuskim pojęcie „foyer” oznacza miejsce, w którym powstaje ognisko rodzinne, a co za tym idzie miejsce, w którym przebywa rodzina danej osoby, podczas gdy termin „résidence” oznacza miejsce lub lokalizację, gdzie dana osoba ma swoją siedzibę. Z brzmienia art. 13 przepisów administracyjnych wynika zatem, że wypłata dodatku ryczałtowego na ponowne zagospodarowanie jest wyłączona, w sytuacji gdy nowe miejsce zamieszkania byłego pracownika pokrywa się z miejscem zamieszkania jego rodziny. Ponieważ lokal mieszkalny będący własnością danej osoby niekoniecznie lub systematycznie odpowiada miejscu zamieszkania członków rodziny tej osoby, z wykładni literalnej tego przepisu wynika, że wypłata dodatku na ponowne zagospodarowanie jest wyłączona jedynie wtedy, w gdy dany pracownik przenosi miejsce swojego zwykłego pobytu do miejsca, gdzie zamieszkują członkowie jego rodziny, a nie w sytuacji gdy lokal mieszkalny w którym pracownik osiedla się ponownie, jest jego własnością.

Za taką literalną wykładnią art. 13 przepisów administracyjnych przemawia jego wykładnia kontekstowa. Pozostałe bowiem artykuły przepisów administracyjnych stosują termin „dom” dla określenia miejsca, w którym zwykle zamieszkują członkowie rodziny pracownika, a nie lokalu mieszkalnego będącego własnością pracownika.

Trybunał zauważył ponadto, że art. 5 ust. 4 załącznika VII do regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej (zwanego dalej „regulaminem pracowniczym”) zawiera klauzulę wyłączającą prawo do dodatku na zagospodarowanie, który zgodnie z orzecznictwem[608] ma zastosowanie w przypadku gdy urzędnik zostaje zatrudniony w miejscu, w którym zamieszkuje już jego rodzina i osiedla się on wraz z nią. Tymczasem potwierdzając zarazem, że EBI posiada autonomię funkcjonalną w zakresie określania warunków zatrudnienia członków jego personelu, Sąd uznał, że instytucja ta nie wykazała, w jaki sposób jej autonomia funkcjonalna zostałaby naruszona poprzez zastosowanie w drodze analogii tego orzecznictwa do klauzuli wyłączającej prawo do dodatku na ponowne zagospodarowanie przewidzianego w art. 13 akapit pierwszy tiret drugie przepisów administracyjnych.

Wreszcie Sąd zauważył, że wykładnia teleologiczna art. 13 przepisów administracyjnych potwierdza tę literalną i kontekstową wykładnię rzeczonego artykułu.

---

607 Wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., ***Trapeza Peiraios*** (C 243/20, EU:C:2021:1045, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

608 Wyrok z dnia 18 listopada 2015 r., ***FH/Parlament*** (C-26/15, EU:F:2015:137, pkt 35).

Celem dodatku na ponowne zagospodarowanie jest pokrycie i złagodzenie kosztów wynikających z ponownego osiedlania się byłego urzędnika lub pracownika w nowym środowisku na czas nieokreślony, lecz wystarczająco długi, z powodu zmiany jego głównego miejsca zamieszkania po ostatecznym zakończeniu służby.

Prawdą jest, że okoliczność, iż pracownik z racji zakończenia służby osiedla się ponownie w lokalu mieszkalnym, którego jest właścicielem lub współwłaścicielem, może zmniejszyć niektóre koszty związane z jego ponownym osiedleniem. Z takiej okoliczności nie można jednak wyprowadzić ogólnego domniemania, że integracja danego pracownika w środowisku innym niż środowisko jego ostatniego miejsca zatrudnienia nie narazi go na żadne koszty.

W świetle powyższego Sąd orzekł, że odmawiając LR możliwości skorzystania z dodatku na ponowne zagospodarowanie z tego powodu, że był on właścicielem lokalu mieszkalnego, w którym ponownie się osiedlił, EBI naruszył art. 13 przepisów administracyjnych. W konsekwencji Sąd stwierdził nieważność tej decyzji EBI.

Ponadto Sąd zastosował w drodze analogii art. 91 ust. 1 regulaminu pracowniczego, który w sporach o charakterze majątkowym wszczętych przez pracowników przeciwko instytucji przyznaje sądowi Unii nieograniczone prawo orzekania, i przychylając się do żądań LR w tym zakresie, zasądził w związku z tym od EBI wypłatę dodatku na ponowne zagospodarowanie wraz z odsetkami za zwłokę[609].

3. Wypowiedzenie zobowiązania umownego

Wyrok z dnia 5 października 2022 r., WV/CdT (T-618/21, EU:T:2022:603)

Służba publiczna – Personel tymczasowy – Zwolnienie chorobowe – Nieusprawiedliwione nieobecności – Rozwiązanie umowy bez wypowiedzenia – Artykuł 16 WZIP – Artykuł 48 lit. b) WZIP – Odpowiedzialność

WV został zatrudniony przez Centrum Tłumaczeń dla Organów Unii Europejskiej (CdT) w 1997 r. a w 2004 r. podpisał umowę na czas nieokreślony. Od dnia 23 lipca 2019 r. do dnia 15 listopada 2019 r. WV przebywał na płatnym zwolnieniu chorobowym. Jego nieobecność od dnia 18 listopada 2019 r. do dnia 7 lutego 2020 r. CdT uznało za nieusprawiedliwioną. Z kolei nieobecności od dnia 8 lutego do dnia 10 kwietnia 2020 r. i od dnia 29 kwietnia do dnia 4 maja 2020 r. CdT zakwalifikowało jako usprawiedliwione. Od dnia 5 maja 2020 r. nieobecności WV uznano za nieusprawiedliwione.

Pełnomocniczka WV złożyła wniosek o stwierdzenie jego niezdolności do pracy. Wskazała, że z uwagi na stan zdrowia WV nie przewiduje się jego powrotu do zwykłego trybu życia w najbliższej przyszłości. Pismem z dnia 14 września 2020 r. CdT oddaliło ten wniosek i poinformowało WV, że zamierza zastosować art. 48 lit. b) Warunków zatrudnienia innych pracowników Unii Europejskiej (zwanych dalej „WZIP") w celu rozwiązania z nim stosunku pracy.

W dniu 26 listopada 2020 r. na podstawie wspomnianego przepisu przewidującego możliwość rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia, jeśli pracownik nie jest w stanie podjąć swoich obowiązków z końcem okresu płatnego zwolnienia chorobowego, została wydana decyzja o rozwiązaniu stosunku pracy z WV bez wypowiedzenia. W rezultacie WV wniósł do Sądu skargę o stwierdzenie nieważności tej decyzji (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją").

---

609 Wyrok z dnia 2 października 2001 r., ***EBI/Hautem*** (C-449/99 P,EU:C:2001:502, pkt 95).

Sąd uwzględnił skargę i stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji. W swoim wyroku Sąd orzekł w przedmiocie dotychczas nierozstrzyganej w orzecznictwie kwestii, czy administracja może rozwiązać stosunek pracy z pracownikiem na podstawie art. 48 lit. b) WZIP, opierając się wyłącznie na jego nieusprawiedliwionych nieobecnościach oraz na interesie służby, nie zbadawszy czy spełnione zostały przesłanki określone w art. 16 akapit drugi WZIP, do którego odsyła art. 48 lit. b) WZIP.

Ocena Sądu

Sąd uściślił, że z art. 16 akapit drugi i z art. 48 lit. b) WZIP wynika, że stosunek pracy pracownika może zostać rozwiązany, jeżeli spełnione są dwie przesłanki, a mianowicie przekroczenie terminu ustalonego dla płatnego zwolnienia chorobowego i niemożność podjęcia przez pracownika obowiązków zawodowych na nowo po upływie tego terminu.

W odniesieniu do pierwszej przesłanki, dotyczącej przekroczenia terminu ustalonego dla płatnego zwolnienia chorobowego, Sąd przypomniał, że płatne zwolnienie chorobowe, o którym mowa w art. 48 lit. b) WZIP, z końcem którego ocenia się możliwość podjęcia przez pracownika obowiązków zawodowych, jest zwolnieniem chorobowym przewidzianym w art. 16 akapit drugi WZIP.

Z art. 48 lit. b) WZIP w związku z art. 16 akapit drugi WZIP wynika, że stosunek pracy pracownika może zostać rozwiązany bez wypowiedzenia z końcem płatnego zwolnienia chorobowego, jeżeli okres zwolnienia przekracza albo trzy miesiące, albo okres służby przepracowany przez danego pracownika, jeżeli ten ostatni jest dłuższy.

W związku z tym przed rozwiązaniem stosunku pracy ze skarżącym na podstawie art. 48 lit. b) WZIP CdT było zobowiązane zweryfikować, czy ta przesłanka została spełniona.

Sąd stwierdził w tym względzie, że CdT uznało, iż nieusprawiedliwione nieobecności WV, znoszące jego prawo do płatnego zwolnienia chorobowego, zwolniły administrację z obowiązku zweryfikowania, czy została spełniona przesłanka dotycząca przekroczenia terminu ustalonego dla płatnego zwolnienia chorobowego przyznanego skarżącemu. Jednakże ani art. 48 lit. b) WZIP, który posłużył za podstawę zaskarżonej decyzji, ani art. 16 akapit drugi, który określa tę ostatnią przesłankę, nie przewidują możliwości wydania decyzji o rozwiązaniu stosunku pracy bez wypowiedzenia z pominięciem uprzedniej weryfikacji, czy przekroczono termin ustalony dla płatnego zwolnienia chorobowego przyznanego danemu pracownikowi zgodnie z zasadami określonymi w art. 16 akapit drugi WZIP. Ponadto z żadnego z tych przepisów ani też z art. 59 regulaminu pracowniczego, który ustanawia przede wszystkim reżim prawny mający zastosowanie do zwolnienia chorobowego i do nieusprawiedliwionych nieobecności, nie wynika, aby weryfikację przewidzianej w art. 16 akapit drugi WZIP przesłanki dotyczącej przekroczenia terminu ustalonego dla płatnego zwolnienia chorobowego w przypadku nieusprawiedliwionej nieobecności w dniu spornego rozwiązania stosunku pracy, jak również przed tą datą, można było zastąpić stwierdzeniem tych nieobecności. W rezultacie na mocy zaskarżonej decyzji CdT zastosowało przesłankę nieobecności nieusprawiedliwionej, która nie została przewidziana w art. 48 lit. b) ani w art. 16 akapit drugi WZIP i rozwiązało z WV stosunek pracy na czas nieokreślony bez zweryfikowania, czy została spełniona pierwsza przesłanka przewidziana w tych przepisach.

W odniesieniu do drugiej przesłanki, dotyczącej braku możliwości podjęcia obowiązków przez pracownika po upływie terminu ustalonego dla płatnego zwolnienia chorobowego, Sąd stwierdził, że z pism pełnomocniczki WV wynikało, że WV przyznał, że nie było możliwości podjęcia przez niego na nowo obowiązków zawodowych, co CdT uwzględniło w zaskarżonej decyzji, przytaczając treść wspomnianych pism.

Ponieważ jednak data, w której należało stwierdzić wspomnianą niemożność zgodnie z art. 48 lit. b) WZIP, przypadała po upływie terminu ustalonego dla płatnego zwolnienia chorobowego, którego – jak wskazano wcześniej – CdT nie poddało ocenie, nie można przyjąć, że została spełniona druga przesłanka. Wobec tego Sąd stwierdził, że poprzez wydanie zaskarżonej decyzji CdT naruszyło art. 48 lit. b) i art. 16 akapit drugi WZIP.

XVI. Wnioski w przedmiocie środków tymczasowych

Postanowienie z dnia 30 marca 2022 r., RT France/Rada (T-125/22 R, niepublikowane, EU:T:2022:199)

Postępowanie w przedmiocie środków tymczasowych – Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa – Środki ograniczające przyjęte ze względu na działania Rosji destabilizujące sytuację na Ukrainie – Zawieszenie działalności niektórych mediów w zakresie rozpowszechniania – Wniosek o zawieszenie wykonania – Brak pilnego charakteru – Wyważenie wchodzących w grę interesów

W następstwie agresji wojskowej dokonanej w dniu 24 lutego 2022 r. przez Federację Rosyjską (zwaną dalej „Rosją") przeciwko Ukrainie Rada Unii Europejskiej przyjęła w dniu 1 marca 2022 r.[610] kolejne środki, w uzupełnieniu środków przyjmowanych przez Radę od 2014 r. w związku z działaniami Rosji, które zdestabilizowały sytuację w Ukrainie[611]. Te nowe środki miały na celu zawieszenie działalności nadawczej niektórych mediów, w tym RT France, w Unii Europejskiej lub skierowanej do Unii. Zdaniem Rady Rosja prowadziła działania propagandowe skierowane do społeczeństwa obywatelskiego w Unii i państwach sąsiadujących, poważnie przeinaczając fakty i manipulując nimi, wykorzystując w tym celu jako kanały media będące pod kontrolą rosyjskiego przywództwa.

RT France wniosła do Sądu Unii Europejskiej skargę o stwierdzenie nieważności aktów Rady[612]. Złożyła również wniosek w przedmiocie środków tymczasowych, domagając się wstrzymania wykonania tych aktów.

Postanowieniem z dnia 30 marca 2022 r. prezes Sądu oddalił wniosek RT France w przedmiocie środków tymczasowychna tej podstawie, że nie została spełniona przesłanka dotycząca pilnego charakteru uzyskania zawieszenia wykonania, a wyważenie rozpatrywanych interesów przemawia na korzyść Rady.

Ocena prezesa Sądu

Prezes Sądu zbadał w pierwszej kolejności, czy argumenty przedstawione przez RT France wykazują, że spełniona została przesłanka dotycząca pilnego charakteru, wymagana do zarządzenia przez sędziego orzekającego w przedmiocie środków tymczasowych zawieszenia wykonania lub innych środków tymczasowych. RT France podniosła w pierwszej kolejności, że rozpatrywane środki ograniczające pociągną za sobą dramatyczne konsekwencje gospodarcze, finansowe i osobowe, ponieważ skarżąca nie będzie w stanie prowadzić swojej działalności. W tym względzie prezes Sądu stwierdził przede wszystkim, że ze społecznego punktu widzenia informacje dostarczone przez RT France nie pozwalają zorientować się co do liczby miejsc pracy bezpośrednio zagrożonych w krótkim okresie, terminu, w którym przestanie ona dysponować niezbędnymi środkami na wynagrodzenia swoich pracowników, a także zarysu programu socjalnego, który mogłaby wprowadzić,

---

610 Decyzja Rady (WPZiB) 2022/351 z dnia 1 marca 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 65, s. 5) oraz rozporządzenie Rady (UE) 2022/350 z dnia 1 marca 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia Rady (UE) nr 833/2014 dotyczącego środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.U. 2022, L 65, s. 1).

611 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).

612 Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 27 lipca 2022 r., ***RT France/Rada*** (T-125/22, EU:T:2022:483).

w szczególności w zakresie możliwości przesunięcia lub ponownego zatrudnienia dotkniętych sytuacją pracowników. Podnoszona szkoda ma zatem charakter wyłącznie ekonomiczny i finansowy. Prezes Sądu przypomniał, że takiej szkody nie można, jeśli nie zajdą wyjątkowe okoliczności, uznać za nieodwracalną, ponieważ odszkodowanie pieniężne może co do zasady przywrócić sytuację poszkodowanego do stanu sprzed wystąpienia tej szkody. Sędzia właściwy do orzekania w przedmiocie środków tymczasowych musi posiadać konkretne i precyzyjne wskazówki, wsparte szczegółowymi dowodami z poświadczonych dokumentów, które świadczą o sytuacji, w jakiej znajduje się strona występująca o środki tymczasowe, oraz pozwalają ocenić konsekwencje, jakie prawdopodobnie wynikłyby z braku wnioskowanych środków. Prezes Sądu stwierdził, że RT France zaniechała przedstawienia swojej sytuacji finansowej i podania we wniosku w przedmiocie środków tymczasowych jakichkolwiek danych, w szczególności danych liczbowych, które pozwoliłyby ocenić poważny i nieodwracalny charakter poniesionej przez nią szkody finansowej oraz wykazać ryzyko jej wystąpienia.

W tym względzie prezes Sądu podkreślił, że RT France nie może wprawdzie nadawać swoich programów i nie może w związku z tym wykonywać swojej działalności, jednak zakaz nadawania stanowi właśnie cel tych środków i nie wystarczy, aby RT France przedstawiła w sposób ogólny i abstrakcyjny rozważania dotyczące swojej stabilności finansowej, aby można było stwierdzić istnienie bezpośredniego zagrożenia w tym zakresie. Prezes Sądu dodał, że obowiązek zawieszenia działalności nadawczej RT France w Unii lub skierowanej do Unii ma charakter jedynie tymczasowy i że zaskarżone środki nie uniemożliwiają jej nadawania jej treści poza Unią.

W świetle tych elementów RT France nie wykazała więc, że poniosłaby poważną i nieodwracalną szkodę finansową, gdyby nie zarządzono wnioskowanego przez nią zawieszenia wykonania środków.

Po drugie, w odniesieniu do argumentu RT France, zgodnie z którym zaskarżone środki poważnie naruszyły jej reputację, ponieważ przedstawiały ją jako środek masowego przekazu znajdujący się pod stałą i wyłączną kontrolą władz rosyjskich, prezes Trybunału stwierdził, że zaskarżone środki już spowodowały ewentualne naruszenie jej reputacji i będzie ono trwało tak długo, jak długo nieważność tych środków nie zostanie stwierdzona w wyroku w postępowaniu głównym. Tymczasem celem postępowania w przedmiocie środków tymczasowych nie jest zapewnienie naprawienia szkody już poniesionej, zaś stwierdzenie nieważności zaskarżonych aktów po przeprowadzeniu postępowania w sprawie głównej stanowi wystarczające zadośćuczynienie za podnoszoną krzywdę. Ponadto zarządzenie wnioskowanego środka tymczasowego jest uzasadnione tylko wtedy, gdy dany akt stanowi decydującą przyczynę podnoszonej poważnej i nieodwracalnej szkody. Tymczasem nie wykazano, że zaskarżone środki stanowiły decydującą przyczynę podnoszonej szkody, a mianowicie faktu przedstawiania RT France jako środka masowego przekazu znajdującego się pod stałą i wyłączną kontrolą władz rosyjskich, ponieważ inne źródła już wcześniej wskazywały na brak obiektywności RT France i jej niezależności od rosyjskiego rządu.

W trzeciej kolejności RT France podnosiła, że o wadze i nieodwracalnym charakterze szkody świadczy fakt, iż chodzi o całkowitą i trwałą przeszkodę w prowadzeniu działalności serwisu informacyjnego i że takie akty są nieodwracalne i szczególnie poważne w społeczeństwach demokratycznych. Prezes Sądu podkreślił, że do RT France należy określenie i wykazanie prawdopodobieństwa wystąpienia takiej szkody i zauważył, że powołała się ona w sposób ogólny i abstrakcyjny na naruszenie demokratycznego charakteru społeczeństwa europejskiego przez zaskarżone akty, nie precyzując, w jaki sposób naruszenie to miałoby jej dotyczyć lub na nią wpłynąć. Prezes Sądu orzekł zatem, że przesłanka dotycząca pilnego charakteru nie została spełniona.

Uznał ponadto, że wyważenie rozpatrywanych interesów przemawia na korzyść Rady, ponieważ interesy realizowane przez tę instytucję odnoszą się do potrzeby ochrony Unii i jej państw członkowskich przed kampaniami dezinformacyjnymi i destabilizacyjnymi prowadzonymi przez media kontrolowane przez rosyjskich przywódców, zagrażającymi porządkowi publicznemu i bezpieczeństwu Unii w kontekście naznaczonym agresją wojskową na Ukrainę. Są to zatem interesy publiczne mające na celu ochronę społeczeństwa europejskiego i stanowiące część ogólnej strategii, której celem jest jak najszybsze zakończenie agresji, której ofiarą padła Ukraina. W tym kontekście natychmiastowe

zawieszenie zaskarżonych środków zagrażałoby realizacji przez Unię jej celów, w szczególności celów pokojowych, zgodnie z art. 3 ust. 1 i 5 Traktatu o Unii Europejskiej.

Interesy, na które powołuje się RT France, dotyczą sytuacji jej pracowników i jej stabilności finansowej. Są to interesy spółki prawa prywatnego, której główna działalność jest czasowo zakazana.

Prezes Sądu dodał, że w przypadku, gdyby RT France udało się doprowadzić do stwierdzenia nieważności zaskarżonych aktów w postępowaniu co do istoty sprawy, szkodę poniesioną w wyniku naruszenia jej interesów będzie można oszacować, tak że będzie ona mogła następnie podlegać odszkodowaniu lub naprawieniu. Wyjaśnił na koniec, że ze względu na wyjątkowe okoliczności sąd rozpoznający sprawę co do istoty postanowił rozpoznać sprawę w trybie przyspieszonym, a zatem RT France niezwłocznie otrzyma odpowiedź na swój wniosek o stwierdzenie nieważności[613].

Mając na uwadze powyższe, prezes Sądu stwierdził, że wniosek w przedmiocie środków tymczasowych należy oddalić bez konieczności orzekania o istnieniu fumus boni iuris.

Postanowienie z dnia 31 marca 2022 r., AL/Rada (T-22/22 R, niepublikowane, EU:T:2022:200)

Postępowanie w przedmiocie środków tymczasowych – Służba publiczna – Urzędnicy – Postępowanie dyscyplinarne – Wydalenie ze służby – Wniosek o zastosowanie środków tymczasowych – Pilny charakter – Fumus boni iuris – Wyważenie interesów

AL, urzędnik Rady Unii Europejskiej, przedłożył w latach 2009–2019 organowi powołującemu szereg oświadczeń w celu uzyskania przewidzianych w Regulaminie pracowniczym urzędników Unii Europejskiej (zwanym dalej „regulaminem pracowniczym") dodatków i świadczeń pieniężnych w odniesieniu do pewnej liczby osób, które dołączyły do jego rodziny w trakcie trwania jego służby, a w szczególności w odniesieniu do przysposobionego syna z niepełnosprawnością.

Wskutek zgłaszanych przez organ powołujący wątpliwości co do tych wniosków o przyznanie dodatków rodzinnych, Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) wszczął dochodzenie w sprawie podejrzeń o nadużycia finansowe ze strony wnioskodawcy w zakresie składu rodziny i warunków otrzymywania zasiłków rodzinnych.

W wyniku dochodzenia OLAF zalecił Radzie w szczególności podjęcie wszelkich właściwych środków w celu odzyskania kwoty nienależnie wypłaconej skarżącemu oraz wszczęcie przeciwko niemu postępowania dyscyplinarnego. W wyniku postępowania dyscyplinarnego Rada podjęła decyzję o wydaleniu skarżącego ze służby (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją"). Organ powołujący postanowił jednak częściowo uwzględnić zażalenie skarżącego na niektóre decyzje dotyczące zwrotu środków finansowych i przywrócić rozpatrywane dodatki.

Prezes Sądu, rozpatrując wniosek w przedmiocie środków tymczasowych złożony przez skarżącego jednocześnie ze skargą o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji, uwzględnił ten wniosek i nakazał Radzie zawieszenie wykonania zaskarżonej decyzji.

---

613 Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 27 lipca 2022 r., **RT France/Rada** (T-125/22, EU:T:2022:483).

Ocena prezesa Sądu

W pierwszej kolejności, w ramach badania przesłanki pilnego charakteru, odnosząc się do argumentu skarżącego, że wstrzymanie wykonania zaskarżonej decyzji jest konieczne dla zachowania zdrowia, a nawet życia jego przysposobionego niepełnosprawnego syna, prezes Sądu przypomniał, że sędzia właściwy do orzekania w przedmiocie środków tymczasowych może uwzględnić podnoszoną szkodę tylko w zakresie, w jakim mogą jej doznać interesy strony, która wnosi o zastosowanie środków tymczasowych. Wynika z tego, że w danym wypadku sędzia właściwy do orzekania w przedmiocie środków tymczasowych może uwzględnić szkodę, jaką wykonanie zaskarżonej decyzji może wyrządzić stronie innej niż strona wnioskująca o zastosowanie środka tymczasowego, jedynie w ramach wyważenia wchodzących w grę interesów.

W tych okolicznościach podnoszony przez skarżącego uszczerbek na zdrowiu i życiu jego przysposobionego niepełnosprawnego syna oraz utrata świadczeń finansowych, które skarżący na tego syna otrzymywał, mogą zostać uwzględnione przez sędziego właściwego do orzekania w przedmiocie środków tymczasowych jedynie w zakresie, w jakim tej szkody może doznać skarżący.

Nie ulega zaś wątpliwości, że zdrowie syna jest podstawowym źródłem troski i zmartwienia ojca, niezależnie od tego, czy jest on przysposobiony. Podnoszona przez skarżącego poważna i nieodwracalna szkoda dla zdrowia i życia jego syna może zatem dotyczyć bezpośrednio wnoszącego odwołanie jako ojca adopcyjnego.

Jako rodzic samotnie wychowujący dziecko, który wziął na siebie i wciąż ponosi ciężar leczenia i wychowania swego przysposobionego syna, cierpiącego na mózgowe porażenie dziecięce/wrodzony niedowład spastyczny i związane z tym schorzenia, skarżący siłą rzeczy poniósłby osobistą poważną i nieodwracalną szkodę, gdyby z powodu braku obecnego szerokiego wsparcia medycznego nie można było utrzymać stanu zdrowia jego przysposobionego syna do czasu zapadnięcia ewentualnego korzystnego wyroku w sprawie głównej.

Ponieważ to wsparcie medyczne zależy od dodatków i świadczeń finansowych, do których skarżący i jego syn mieli prawo dzięki posiadaniu przez skarżącego statusu urzędnika, ich utrata wyrządziłaby skarżącemu bezpośrednią szkodę. Jako samotny rodzic odpowiedzialny finansowo za wsparcie medyczne i wychowanie swojego przysposobionego niepełnosprawnego syna, skarżący osobiście poniesie poważną i nieodwracalną szkodę, jeśli jego syn zostanie pozbawiony tego wsparcia medycznego i wychowawczego, co narazi go na podnoszone ryzyko dla jego zdrowia.

W drugiej kolejności prezes Sądu uznał istnienie fumus boni iuris, ponieważ prima facie niektóre zarzuty podniesione przez skarżącego wydały się niepozbawione poważnych podstaw.

W tym względzie prezes Sądu przypomniał, że decyzja nakładająca karę w postaci wydalenia ze służby z konieczności wymaga rozważenia sprawy z dużym wyczuciem, zważywszy na szczególnie poważne konsekwencje, które z niej wynikają. Instytucji przysługuje w tym względzie szeroki zakres uznania i Sąd nie może zastąpić własną oceną oceny organu powołującego. Kontrola sądowa ogranicza się do sprawdzenia prawidłowości ustaleń faktycznych, braku oczywistego błędu w ocenie stanu faktycznego oraz braku nadużycia władzy. Ponadto zgodność z prawem jakiejkolwiek kary dyscyplinarnej wymaga ustalenia rzeczywistego charakteru czynów zarzucanych zainteresowanemu.

W tym kontekście prezes Sądu uznał, bez uszczerbku dla przyszłego rozstrzygnięcia sądu w postępowaniu głównym, że obniżenie kwot podlegających odzyskaniu powinno mieć bezpośredni wpływ na karę dyscyplinarną, która została nałożona na skarżącego, oraz że w celu ustalenia wagi przewinienia i podjęcia decyzji o nałożeniu kary dyscyplinarnej na skarżącego organ powołujący powinien był uwzględnić w ramach swojej analizy charakteru przewinienia i okoliczności, w jakich zostało ono popełnione, fakt, że właściwe organy krajowe nie wszczęły żadnego procesu ani postępowania karnego w odniesieniu do zarzucanych skarżącemu przewinień.

Ponadto prezes Sądu przyznał, że o ile dobro dzieci nie może w żadnym wypadku usprawiedliwić zachowania skarżącego, o tyle prima facie wydaje się, że organ powołujący powinien był jednak uwzględnić tę okoliczność jako powód, który skłonił skarżącego do popełnienia przewinienia, tym bardziej że – jak przyznaje sam organ powołujący – skarżący nie działał w złej wierze ani z zamiarem osobistego wzbogacenia się.

Na koniec, w trzeciej kolejności, co się tyczy wyważenia interesów, a w szczególności interesu Rady, prezes Sądu zauważył, że obowiązek lojalności ma oczywiście wpływ na zachowanie zaufania między instytucją a jej urzędnikami, które warunkuje utrzymanie stosunku pracy. Obowiązek ten wymaga nie tylko, by urzędnicy powstrzymywali się od zachowań godzących w powagę urzędu i szacunek należny instytucji i jej władzom, ale także aby wykazywali się zachowaniem poza wszelkimi podejrzeniami, tak aby więzi zaufania istniejące między tą instytucją a nimi samymi były nadal zachowane. Nie wynika z tego jednak, że każde naruszenie obowiązku lojalności automatycznie prowadzi do utraty tego zaufania, a tym samym do rozwiązania stosunku pracy jako nieuniknionego rezultatu.

Z drugiej strony, jeżeli nie zostaną zarządzone środki tymczasowe wnioskowane przez skarżącego, przysposobiony syn skarżącego przestanie otrzymywać zasiłki, które umożliwiają mu korzystanie z opieki medycznej niezbędnej mu do przeżycia. W związku z tym ważenie interesów przemawia na korzyść skarżącego.

W świetle powyższego wniosek w przedmiocie środków tymczasowych został uwzględniony.

Postanowienie z dnia 25 kwietnia 2022 r., HB/Komisja (T-408/21 R, niepublikowane, EU:T:2022:241)

Postępowanie w przedmiocie środków tymczasowych – Zamówienia publiczne na usługi – Nieprawidłowości w postępowaniu w sprawie udzielania zamówienia – Odzyskanie nienależnie wypłaconych kwot – Decyzja stanowiąca tytuł egzekucyjny – Wniosek o zastosowanie środków tymczasowych – Pilny charakter – Fumus boni iuris – Wyważenie interesów

W ramach opisanych poniżej dwóch przetargów ogłoszonych przez Unię Europejską[614] dwóch zamówień[615] udzielono konsorcjum koordynowanemu przez HB, skarżącą, będącą prywatną spółką z ograniczoną odpowiedzialnością prawa belgijskiego, której jedynym udziałowcem była inna spółka z ograniczoną odpowiedzialnością.

Na podstawie sprawozdania z analizy sporządzonego przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) Komisja najpierw zawiesiła wykonanie umów TACIS i CARDS, uzasadniając to tym, że ich udzielenie było obarczone istotnymi błędami, nieprawidłowościami lub nadużyciem finansowym. Następnie wydała dwie decyzje dotyczące obniżenia kwot należnych z tytułu tych zamówień i odzyskania kwot nienależnie wypłaconych. Wydała wreszcie dwie decyzje stanowiące tytuł egzekucyjny, dotyczące odpowiednio odzyskania każdej z wierzytelności obciążających skarżącą z tytułu każdej z obydwu umów dotyczących zamówienia TACIS i CARDS.

---

614 W odniesieniu do stanu faktycznego i prawnego sprawy zob. postanowienie z dnia 20 października 2022 r., ***PB/Komisja*** (T-407/21 R, EU:T:2022:655), omówione w niniejszej sekcji poniżej.

615 Zamówienia o numerach odpowiednio: TACIS/2006/101-510 i CARDS/2008/166-429.

Prezes Sądu, rozpatrując wniosek w przedmiocie środków tymczasowych złożony przez skarżącą jednocześnie ze skargą o stwierdzenie nieważności tych dwóch decyzji, uwzględnił ten wniosek i nakazał Radzie zawieszenie wykonania zaskarżonych decyzji.

Ocena prezesa Sądu

W pierwszej kolejności prezes Sądu zbadał na wstępie przesłankę dotyczącą pilnego charakteru wnioskowanych środków tymczasowych i stwierdził, że została ona w niniejszej sprawie spełniona. W tym względzie, ponieważ podnoszona szkoda ma charakter czysto finansowy, przypomniał on, że w takim przypadku wnioskowane środki tymczasowe są uzasadnione, jeżeli okaże się, że brak tych środków przed wydaniem orzeczenia kończącego postępowanie co do istoty sprawy mógłby zagrozić stabilności finansowej strony, która o nie wnosi, lub istotnie zmienić jej udział w rynku, zwłaszcza z uwagi na rozmiar jej przedsiębiorstwa i osiąganych przez nie obrotów oraz, w stosownych przypadkach, charakterystykę grupy, do której należy.

Jeśli chodzi w szczególności o ewentualną niewypłacalność spółki, nie musi ona oznaczać spełnienia przesłanki dotyczącej pilnego charakteru. W ramach badania rentowności finansowej spółki oceny jej sytuacji materialnej można bowiem dokonać z uwzględnieniem w szczególności cech grupy, do której przynależy ona poprzez swoich udziałowców, co może skłonić sędziego właściwego do orzekania w przedmiocie środków tymczasowych do uznania, że przesłanka pilnego charakteru nie jest spełniona pomimo przewidywalnej niewypłacalności spółki.

W niniejszej sprawie w celu dokonania oceny siły finansowej skarżącej spółki prezes Sądu przywołał formę prawną skarżącej, jej udziałowców i wskazał, że jej członek zarządu jest również zobowiązany do zapłaty na rzecz Komisji, wspólnie ze skarżącą, kwoty nałożonej w zaskarżonych decyzjach. Prezes Sądu wywiódł z tych okoliczności, że zasady przynależności skarżącej do tej grupy i cechy tej grupy, a w szczególności możliwości finansowe, którymi dysponuje ona jako całość, stanowią istotne elementy w ramach badania pilnego charakteru wniosku w przedmiocie środków tymczasowych.

W świetle danych liczbowych przedstawionych przez skarżącą uznał on, po pierwsze, że jest oczywiste, iż całkowita kwota aktywów należących do grupy, do której należy skarżąca, jest wyraźnie niższa od żądanej przez Komisję kwoty przekraczającej 5 000 000,00 EUR. Po drugie, zaświadczenie biegłego rewidenta potwierdza, że zajęcie aktywów dwóch spółek z grupy, do której należy skarżąca, może zostać uznane za okoliczność mogącą podważyć ciągłość działalności, a zatem za potencjalną przyczynę zniknięcia tych spółek. Prezes Sądu doszedł do wniosku, że w celu uniknięcia poważnej i nieodwracalnej szkody dla interesów skarżącej konieczne jest, aby zawieszenie wykonania zaskarżonych decyzji zostało zarządzone i wywołało skutki przed wydaniem orzeczenia w postępowaniu głównym.

W drugiej kolejności prezes Sądu zbadał przesłankę dotyczącą fumus boni iuris i w związku z tym zbadał zasadność prima facie zarzutów podniesionych przez stronę skarżącą na poparcie skargi w postępowaniu głównym, a więc sprawdził, czy co najmniej jeden z nich ma wystarczająco poważny charakter, aby uzasadnić brak jego odrzucenia w ramach postępowania w przedmiocie środków tymczasowych.

Co się tyczy zarzutu dotyczącego braku kompetencji Komisji do wydania zaskarżonych decyzji, braku podstawy prawnej i naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, prezes Sądu przypomniał,

że prawdą jest, iż rozporządzenie finansowe może stanowić podstawę prawną[616] dla wydania przez Komisję decyzji stanowiących tytuł egzekucyjny[617], nawet jeśli rozpatrywane zobowiązanie pieniężne ma charakter umowny. Sąd Unii nie jest jednak właściwy do rozpoznania skargi o stwierdzenie nieważności, jeżeli sytuacja prawna skarżącego wpisuje się wyłącznie w ramy stosunków umownych, których reżim prawny podlega prawu krajowemu wyznaczonemu przez strony umowy, a Komisja nie może wydać decyzji stanowiącej tytuł egzekucyjny w ramach stosunków umownych, które nie zawierają klauzuli arbitrażowej na rzecz sądu Unii i które w związku z tym podlegają jurysdykcji sądów państwa członkowskiego. W związku z tym uprawnienie Komisji do wydawania decyzji stanowiących tytuł egzekucyjny w ramach stosunków umownych powinno być ograniczone do umów zawierających klauzulę arbitrażową przyznającą właściwość sądowi Unii.

Tymczasem w niniejszej sprawie, mimo że zaskarżone decyzje opierają się na traktacie FUE i rozporządzeniu finansowym, prezes Sądu stwierdził, iż zamówienia nie zawierają klauzuli arbitrażowej przyznającej właściwość sądowi Unii.

Wywnioskował z tego, że – nie przesądzając o rozstrzygnięciu Sądu w przedmiocie skargi w postępowaniu głównym – zarzut podniesiony przez skarżącego wydaje się prima facie niepozbawiony poważnej podstawy. Zasługuje on zatem na wnikliwe zbadanie, którego nie może dokonać sędzia właściwy do orzekania w przedmiocie środków tymczasowych, lecz musi ono nastąpić w toku postępowania co do istoty sprawy.

W trzeciej kolejności prezes Sądu dokonał wyważenia ryzyka związanego z każdym z możliwych rozwiązań. Odnosząc się w tym względzie do interesu skarżącej w zawieszeniu wykonania zaskarżonych decyzji, stwierdził on, że w okolicznościach niniejszej sprawy wykonanie zaskarżonych decyzji prawdopodobnie pociągnęłoby za sobą ustanie działalności gospodarczej skarżącej. Co się tyczy interesu w bezzwłocznym zastosowaniu zaskarżonych decyzji, zauważył on, że Komisja nie przedstawia żadnego wyjaśnienia w tym względzie i że sama zdaje się uważać, iż zawieszenie wykonania zaskarżonych decyzji byłoby w niniejszej sprawie pożądane. Prezes Sądu stwierdził zatem, że wyważenie interesów przemawia za zawieszeniem zaskarżonych decyzji.

W świetle powyższego wniosek w przedmiocie środków tymczasowych został uwzględniony.

Postanowienie z dnia 30 maja 2022 r., OT/Rada (T-193/22 R, niepublikowane, EU:T:2022:307)

Postępowanie w przedmiocie środków tymczasowych – 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 – Wniosek o zastosowanie środków tymczasowych – Brak fumus boni iuris – Brak pilnego charakteru

W następstwie agresji wojskowej dokonanej w dniu 24 lutego 2022 r. przez Federację Rosyjską (zwaną dalej „Rosją") przeciwko Ukrainie Rada Unii Europejskiej przyjęła w dniu 15 marca 2022 r. decyzję

---

616 Zgodnie z art. 100 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylającego rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.U. 2018, L 193, s. 1).

617 W rozumieniu art. 299 TFUE.

(WPZiB) 2022/429 i rozporządzenie wykonawcze (UE) 2022/427[618], w których umieszczono skarżącego w wykazach osób, podmiotów i organów przyjętych przez Radę po 2014 r. z racji wspierania przez nie działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającym.

OT wniósł do Sądu Unii Europejskiej skargę o stwierdzenie nieważności aktów Rady. Złożył również wniosek w przedmiocie środków tymczasowych, domagając się zawieszenia ich wykonania i zarządzenia szeregu środków tymczasowych.

Postanowieniem z dnia 30 maja 2022 r. prezes Sądu oddalił wniosek OT w przedmiocie środków tymczasowych ze względu na niespełnienie przesłanek dotyczących fumus boni juris i pilnego charakteru.

Ocena prezesa Sądu

Prezes Sądu zbadał na wstępie, czy została spełniona przesłanka dotycząca fumus boni iuris, badając zasadność prima facie zarzutów podniesionych przez skarżącego w sprawie głównej. Skarżący podnosił różne zarzuty w celu wykazania niezgodności z prawem przyjętych wobec niego przez Radę środków.

Rozpatrując w pierwszej kolejności argument skarżącego dotyczący naruszenia prawa do obrony, prezes Sądu przypomniał, że przy umieszczeniu w rzeczonych wykazach po raz pierwszy poszanowanie prawa do obrony i prawa do ochrony sądowej wymaga, aby właściwy organ Unii – w niniejszym przypadku Rada – poinformował zainteresowanego o dowodach, którymi dysponuje przeciwko niemu, tak aby ten mógł się bronić, wystąpić w razie potrzeby do sądu Unii i mógł skutecznie przedstawić swoje stanowisko w odniesieniu do podnoszonych wobec niego powodów umieszczenia w wykazie. Jednakże, by zapewnić tym środkom efekt zaskoczenia i by mogły one zostać bezzwłocznie zastosowane, Rada nie jest zobowiązana do powiadomienia zainteresowanego o powodach, które go dotyczą, przed pierwotnym umieszczeniem go w wykazach, a dopiero jednocześnie z przyjęciem danej decyzji lub bezpośrednio po jej przyjęciu.

W niniejszej sprawie, ponieważ adres skarżącego nie był jawny, Rada opublikowała w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* z dnia 16 marca 2022 r.[619] ogłoszenie informujące skarżącego o decyzji Rady nakładającej na niego środki ograniczające i wskazujące, że powody umieszczenia go w wykazie zostały wymienione w załącznikach do rozpatrywanych aktów, a także o przysługującym mu prawie do skierowania do Rady wniosku o ponowne rozpatrzenie tej decyzji. Uzasadnienie decyzji zostało zatem skarżącemu przekazane. Prezes Sądu stwierdził prima facie, że brak indywidualnego powiadomienia skarżącego o przedmiotowej decyzji nie naruszył jego prawa do obrony.

Ponadto ze względu na to, że akt niekorzystny jest wystarczająco uzasadniony, jeżeli został wydany w okolicznościach znanych zainteresowanemu i pozwalających mu na zrozumienie zakresu przyjętego

---

618 Decyzja Rady (WPZIB) 2022/429 z dnia 15 marca 2022 r. zmieniająca decyzję 2014/145/WPZiB w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi (Dz.U. 2022, L 871, s. 44) oraz rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2022/427 z dnia 15 marca 2022 r. wykonujące rozporządzenie (UE) nr 269/2014 w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających (Dz.U. 2022, L 871, s. 1).

619 Ogłoszenie skierowane do osób, podmiotów i organów objętych środkami ograniczającymi przewidzianymi w decyzji Rady 2014/145/WPZiB, zmienionej decyzją Rady (WPZiB) 2022/429, oraz w rozporządzeniu Rady (UE) nr 269/2014, wykonywanym rozporządzeniem wykonawczym Rady (UE) 2022/427, w sprawie środków ograniczających w związku z działaniami podważającymi integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażającymi (Dz.U. 2022, C 121 I, s. 1).

względem niego środka, prezes Sądu wskazał, że trudno jest zaprzeczyć w niniejszym przypadku temu, iż skarżący miał pełną znajomość kontekstu, w jakim przyjęto dotyczące go środki. Prima facie widoczne jest bowiem, że uzasadnienie było wystarczająco jasne i precyzyjne, aby umożliwić skarżącemu zrozumienie powodów, dla których jego nazwisko zostało umieszczone w przedmiotowych wykazach, oraz że Rada przekazała skarżącemu całość dotyczących go akt dowodowych.

Co się tyczy, w drugiej kolejności, zarzutu skarżącego dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia, prezes Sądu stwierdził, że skarżący kwestionuje w rzeczywistości zasadność powodów uwzględnionych przeciwko niemu przez Radę. W tym względzie z akt sprawy wynika, że dowody uwzględnione przez Radę wydają się prima facie stanowić łańcuch poszlak wystarczająco konkretnych, precyzyjnych i spójnych, aby umożliwić zakwalifikowanie czynów przypisanych skarżącemu jako działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających, a tym samym stanowić poparcie powodów umieszczenia go w wykazach. Ponieważ okoliczności faktyczne przywołane przez Radę miały miejsce przed inwazją Rosji na Ukrainę i nie dotyczyły tego konfliktu, a skarżący nie przedstawił dodatkowych dowodów przeciwnych, prezes Sądu uznał, że prima facie nie ma powodu, by wątpić w wiarygodność okoliczności faktycznych przywołanych przez Radę.

W odniesieniu do trzeciego zarzutu skarżącego, dotyczącego naruszenia zasady proporcjonalności, prezes Sądu przypomniał, że prawa podstawowe nie korzystają z bezwzględnej ochrony w prawie Unii, lecz należy je uwzględniać w świetle ich funkcji społecznej. Wobec tego ograniczenia można nakładać, jeżeli odpowiadają one celom interesu ogólnego Unii i nie stanowią w stosunku do zamierzonego celu nieproporcjonalnej i nieakceptowalnej ingerencji, która może godzić w samą istotę gwarantowanego prawa. W niniejszej sprawie, w świetle podstawowego celu, jakim jest ochrona ludności cywilnej, zamrożenie funduszy i zakaz wjazdu na terytorium Unii zastosowane wobec skarżącego nie są nieodpowiednie. Prezes Sądu stwierdził również, że alternatywne i mniej restrykcyjne środki nie pozwoliłyby na równie skuteczne osiągnięcie zamierzonego celu, jakim jest wywarcie presji na zwolennikach działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających, w szczególności ze względu na możliwość obejścia nałożonych ograniczeń. Tak więc z uwagi na nadrzędne znaczenie utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa rozpatrywane ograniczenia są prima facie uzasadnione celem interesu ogólnego i nie wydają się nieproporcjonalne w stosunku do zamierzonych celów.

W świetle powyższego prezes Sądu stwierdził, że argumenty przedstawione przez skarżącego na poparcie wniosku o zastosowanie środków tymczasowych nie wykazały istnienia fumus boni iuris.

Zdaniem prezesa Sądu rozwiązanie to jest spójne z oceną przesłanki dotyczącej pilnego charakteru wnioskowanych środków.

W niniejszej sprawie skarżący, który wnosi o zastosowanie środków tymczasowych w zakresie, w jakim zaskarżone akty pozbawiają go swobody przemieszczania się i widywania z rodziną, miał możliwość zwrócenia się z pilnych względów humanitarnych do organów danego państwa członkowskiego o przyznanie odstępstwa od zakazu, któremu podlega. Nie wykazał jednak, że wyczerpał wszystkie możliwości uzyskania takiego odstępstwa. Nie wykazał również istnienia poważnej i nieodwracalnej szkody uzasadniającej konieczność dołączenia przez niego do rodziny. Wreszcie skarżący wniósł o uwolnienie niektórych zamrożonych środków finansowych, na co zezwalają zaskarżone akty, w związku z czym prezes Sądu orzekł, że odstępstwa uzyskane w tym względzie pozwalają rodzinie skarżącego na prowadzenie normalnego życia. Prezes Sądu stwierdził zatem, że brak jest spełnienia przesłanki pilnego charakteru i że w związku z tym wniosek w przedmiocie środków tymczasowych należy oddalić.

Postanowienie z dnia 8 czerwca 2022 r., Węgry/Komisja (T-104/22 R, niepublikowane, EU:T:2022:351)

Postępowanie w przedmiocie środków tymczasowych – Dostęp do dokumentów – Rozporządzenie (WE) nr 1049/2001 – Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne – Rozporządzenie (UE) nr 1303/2013 – Dokumenty pochodzące od państwa członkowskiego – Wniosek o zawieszenie wykonania – Fumus boni iuris – Pilny charakter – Wyważenie wchodzących w grę interesów

W następstwie skierowanego do Komisji wniosku o udzielenie dostępu do dokumentów, dotyczącego korespondencji Komisji z organami węgierskimi w przedmiocie postępowania w sprawie zaproszenia do składania wniosków finansowanego w ramach zarządzania dzielonego[620], Komisja początkowo odmówiła tego dostępu, a następnie, na ponowny wniosek, ostatecznie postanowiła udzielić osobie trzeciej składającej wniosek częściowego dostępu do rozpatrywanych dokumentów, mimo wyrażonego przez rząd węgierski sprzeciwu.

Prezes Sądu, rozpatrując wniosek w przedmiocie środków tymczasowych złożony przez Węgry jednocześnie ze skargą o stwierdzenie nieważności tej ostatniej decyzji, uwzględnił ten wniosek i nakazał Radzie zawieszenie wykonania zaskarżonej decyzji, w zakresie, w jakim w decyzji tej przyznano dostęp do dokumentów pochodzących od organów węgierskich.

Ocena prezesa Sądu

W pierwszej kolejności prezes Sądu uznał, że istnieje fumus boni iuris, ponieważ dwa argumenty podniesione przez Węgry wydają się prima facie niepozbawione poważnych podstaw, a zatem zasługują one na wnikliwe zbadanie, którego nie może dokonać sędzia właściwy do orzekania w przedmiocie środków tymczasowych, lecz musi ono nastąpić w toku postępowania co do istoty sprawy.

W tym względzie prezes Sądu przypomniał przede wszystkim, że o ile państwo członkowskie może zobowiązać instytucję do nieujawniania pochodzącego od tego państwa dokumentu bez jego uprzedniej zgody[621], o tyle nie przysługuje temu państwu członkowskiemu ogólne i bezwarunkowe prawo weta pozwalające mu na sprzeciwienie się, w sposób czysto uznaniowy i bez konieczności uzasadnienia swojej decyzji, ujawnieniu jakiegokolwiek dokumentu znajdującego się w posiadaniu instytucji wyłącznie na tej podstawie, że dokument ten pochodzi z tego państwa członkowskiego. Ponadto to do instytucji należy sprawdzenie, czy biorąc pod uwagę okoliczności sprawy i mające zastosowanie przepisy, powody przedstawione przez państwo członkowskie na poparcie sprzeciwu mogły uzasadnić prima facie taką odmowę. Wreszcie, analiza Komisji powinna zostać przeprowadzona w ramach lojalnego dialogu, który charakteryzuje proces decyzyjny ustanowiony przez przepisy dotyczące dostępu do dokumentów będących w posiadaniu instytucji, a pochodzących od państwa członkowskiego.

---

620 Zgodnie z art. 74 i 125 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego 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 uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. 2013, L 347, s. 320).

621 Zgodnie z art. 4 ust. 5 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).

W odniesieniu do pierwszego argumentu, zgodnie z którym wyjątek dotyczący ryzyka poważnego naruszenia procesu podejmowania decyzji przez instytucję[622] w przypadku ujawnienia dokumentu znajduje zastosowanie w przypadku zarządzania dzielonego, prezes Sądu stwierdził, że w ramach zarządzania dzielonego rozpatrywanego w niniejszym przypadku państwa członkowskie i Komisja ponoszą wspólną odpowiedzialność za zarządzanie programami i ich kontrolę oraz że do Komisji należy w szczególności zapewnienie zgodnego z prawem i prawidłowego wykorzystania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych przez państwa członkowskie. Wywnioskował z tego, że nie można prima facie wykluczyć, iż dokumenty będące przedmiotem niniejszej sprawy mogą zostać uznane za wchodzące w zakres unijnego procesu podejmowania decyzji, tym bardziej że zgodnie z orzecznictwem Trybunału prawo państwa członkowskiego do żądania od instytucji nieujawniania pochodzącego od niego dokumentu bez jego uprzedniej zgody „jest przepisem poświęconym procesowi podejmowania decyzji wspólnotowej".

W odniesieniu do drugiego argumentu, zgodnie z którym w ramach lojalnego dialogu Komisja powinna była przedstawić powód, dla którego zmieniła swoją wcześniejszą praktykę, i w związku z tym umożliwić Węgrom podniesienie innych możliwych powodów odmowy, prezes Sądu zauważył, że zaskarżona decyzja jest decyzją potwierdzającą, która odbiega od decyzji odmownej wydanej początkowo przez Komisję. Z uwagi na szczególny kontekst sprawy nie można zatem wykluczyć, że przed wydaniem zaskarżonej decyzji Komisja powinna była dać Węgrom możliwość lepszego wyjaśnienia lub podania innych możliwych podstaw odmowy. Ponadto wskazał, że Komisja mogła z własnej inicjatywy zbadać, czy przedmiotowy wniosek o udzielenie dostępu może podlegać innym wyjątkom od prawa dostępu do dokumentów.

W drugiej kolejności prezes Sądu uznał, że przesłanka dotycząca pilnego charakteru jest spełniona w niniejszej sprawie, ponieważ ryzyko poniesienia przez Węgry poważnej i nieodwracalnej szkody zostało wykazane w sposób wymagany prawem. Zauważył bowiem, że podnoszona szkoda wynika z ujawnienia informacji, które mają być poufne, i że informacje te dotyczą organizacji postępowania w sprawie zaproszenia do składania wniosków o charakterze konkurencyjnym, w którym ma uczestniczyć kilka zainteresowanych stron. Sprawny przebieg tego postępowania mógłby zatem zostać zagrożony w przypadku ujawnienia tych informacji. Prezes Sądu wywnioskował z tego, że ponieważ sporne dokumenty mogą mieć poufny charakter, jak utrzymują Węgry, ich ujawnienie naruszyłoby wyjątek dotyczący poważnego naruszenia procesu podejmowania decyzji przez instytucję, a ich charakter jako dokumentów niepublicznych nie mógłby zostać przywrócony, nawet gdyby skarga w postępowaniu głównym została ostatecznie uwzględniona.

W trzeciej kolejności, w ramach wyważenia wchodzących w grę interesów, które polega na ustaleniu, czy interes strony wnoszącej o zastosowanie środków tymczasowych w ich zastosowaniu przeważa nad interesem w natychmiastowym zastosowaniu spornego aktu, prezes Sądu zbadał przesłankę, zgodnie z którą sytuacja prawna stworzona przez postanowienie w przedmiocie środków tymczasowych powinna być odwracalna. W tym względzie stwierdził on, że w niniejszym przypadku wyrok w sprawie stwierdzenia nieważności stałby się iluzoryczny i pozbawiony skuteczności (effet utile) w razie oddalenia wniosku Węgier w przedmiocie środków tymczasowych, ponieważ konsekwencją tego oddalenia byłoby umożliwienie Komisji natychmiastowego ujawnienia spornych dokumentów, a więc de facto przesądzenie o treści przyszłej decyzji co do istoty sprawy, czyli o oddaleniu skargi o stwierdzenie nieważności. Ponadto wskazał on, że sama Komisja nie sprzeciwia się zawieszeniu wykonania zaskarżonej decyzji.

W świetle powyższego wniosek w przedmiocie środków tymczasowych został uwzględniony.

---

622 Zgodnie z art. 4 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia nr 1049/2001.

Postanowienie z dnia 20 października 2022 r., PB/Komisja (T-407/21 R, niepublikowane, EU:T:2022:655)

Postępowanie w przedmiocie środków tymczasowych – Zamówienia publiczne na usługi – Nieprawidłowości w postępowaniu w sprawie udzielenia zamówienia – Odzyskanie nienależnie wypłaconych kwot – Decyzja stanowiąca tytuł egzekucyjny – Wniosek o zastosowanie środków tymczasowych – Pilny charakter – Fumus boni iuris – Wyważenie interesów

W następstwie dwóch przetargów ogłoszonych przez Unię Europejską w celu zawarcia, po pierwsze, umowy TACIS na świadczenie usług wsparcia technicznego na rzecz władz ukraińskich w celu zbliżenia ustawodawstwa ukraińskiego do ustawodawstwa Unii oraz, po drugie, umowy CARDS na świadczenie usług w zakresie budowania potencjału, ekspertyz i wsparcia dla serbskiego ministerstwa sprawiedliwości, oba zamówienia zostały udzielone[623] konsorcjum koordynowanemu przez prywatną spółkę, której dyrektorem był skarżący PB.

Na podstawie sprawozdania z analizy sporządzonego przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), Komisja najpierw zawiesiła wykonanie umów TACIS i CARDS, uzasadniając to tym, że ich udzielenie było obarczone istotnymi błędami, nieprawidłowościami lub nadużyciem finansowym. Następnie wydała decyzję o zastosowaniu wobec skarżącego środka administracyjnego, wycofując płatności nienależnie otrzymane z tytułu wspomnianych umów, uznając skarżącego za odpowiedzialnego solidarnie, wraz ze spółką, której był dyrektorem, za zapłatę przedmiotowych kwot. Wydała także decyzję stanowiącą tytuł egzekucyjny w celu odzyskania nienależnie uzyskanych kwot, uznając skarżącego za odpowiedzialnego solidarnie, wraz ze spółką, której był dyrektorem, za zapłatę przedmiotowych kwot.

Prezes Sądu, rozpatrując wniosek w przedmiocie środków tymczasowych złożony przez skarżącego jednocześnie ze skargą o stwierdzenie nieważności tej ostatniej decyzji, uwzględnił ten wniosek i nakazał Komisji zawieszenie wykonania tej decyzji.

Ocena prezesa Sądu

W pierwszej kolejności prezes Sądu zbadał na wstępie przesłankę dotyczącą pilnego charakteru wnioskowanych środków tymczasowych. W tym względzie Trybunał uznał, że przesłanka ta została spełniona, ponieważ w szczególnych okolicznościach sprawy należy uznać, że poważna i nieodwracalna szkoda, na którą powołuje się skarżący, została wykazana, gdyż niemożność zapewnienia przez dłuższy czas zaspokojenia jego podstawowych potrzeb nie może zostać naprawiona przez późniejszą rekompensatę pieniężną.

W świetle właściwych dla sytuacji skarżącego okoliczności nie wydaje się bowiem, aby w przypadku wykonania zaskarżonej decyzji dysponował on dochodem pozwalającym mu na pokrycie wszystkich wydatków niezbędnych do zaspokojenia swoich podstawowych potrzeb do chwili wydania orzeczenia w postępowaniu głównym.

W drugiej kolejności prezes Sądu zbadał przesłankę dotyczącą fumus boni iuris i w związku z tym zbadał prima facie zasadność zarzutów podniesionych przez stronę skarżącą na poparcie skargi w postępowaniu głównym, a więc sprawdził, czy co najmniej jeden z nich ma wystarczająco poważny

623 Zamówienia o numerze odpowiednio TACIS/2006/101-510 i CARDS/2008/166-429.

charakter, aby uzasadnić brak jego odrzucenia w ramach postępowania w przedmiocie środków tymczasowych.

Co się tyczy zarzutu dotyczącego braku kompetencji Komisji do wydania decyzji stanowiącej tytuł egzekucyjny, braku podstawy prawnej i oczywistego błędu w ocenie, prezes Sądu przypomniał, że prawdą jest, iż rozporządzenie finansowe może stanowić podstawę prawną[624] dla wydania przez Komisję decyzji stanowiących tytuł egzekucyjny[625], nawet jeśli rozpatrywane zobowiązanie pieniężne ma charakter umowny. Sąd Unii nie jest jednak właściwy do rozpoznania skargi o stwierdzenie nieważności, jeżeli sytuacja prawna skarżącego wpisuje się wyłącznie w ramy stosunków umownych, których reżim prawny podlega prawu krajowemu wyznaczonemu przez strony umowy, a z drugiej strony Komisja nie może wydać decyzji stanowiącej tytuł egzekucyjny w ramach stosunków umownych, które nie zawierają klauzuli arbitrażowej na rzecz sądu Unii i które w związku z tym podlegają jurysdykcji sądów państwa członkowskiego. W związku z tym uprawnienie Komisji do wydawania decyzji stanowiących tytuł egzekucyjny w ramach stosunków umownych powinno być ograniczone do umów zawierających klauzulę arbitrażową przyznającą właściwość sądowi Unii.

Prezes Sądu wyjaśnił, że po pierwsze, rozporządzenie w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich[626] nie może samo w sobie stanowić właściwej podstawy prawnej dla przyjęcia środków administracyjnych mających na celu odzyskanie kwot nienależnie pobranych, a po drugie, przepisy tego rozporządzenia, które określają środki administracyjne[627], nie wskazują, że środki te mogą mieć zastosowanie do osób lub podmiotów innych niż ich beneficjent, w szczególności poprzez zobowiązanie osoby trzeciej do zwrotu kwot nienależnie pobranych przez tego beneficjenta.

Tymczasem w niniejszej sprawie, mimo że środki administracyjne przyjęte przez Komisję opierają się na traktacie FUE, rozporządzeniu finansowym i rozporządzeniu w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich, prezes Sądu stwierdził, że umowy zawarte ze spółką, której administratorem jest skarżący, nie zawierają klauzuli arbitrażowej przyznającej właściwość sądowi Unii.

Wywnioskował z tego, że – nie przesądzając o rozstrzygnięciu Sądu w przedmiocie skargi w postępowaniu głównym – podniesiony przez skarżącego zarzut dotyczący braku kompetencji Komisji do wydania decyzji w sprawie tytułu wykonawczego, braku podstawy prawnej i oczywistego błędu w ocenie wydaje się prima facie niepozbawiony poważnej podstawy. Zasługuje on zatem na wnikliwe zbadanie, którego nie może dokonać sędzia właściwy do orzekania w przedmiocie środków tymczasowych, lecz musi ono nastąpić w toku postępowania co do istoty sprawy.

W trzeciej kolejności prezes Sądu dokonał wyważenia ryzyka związanego z każdym z możliwych rozwiązań. W tym względzie, odnosząc się do interesu skarżącego w uniknięciu natychmiastowego odzyskania przedmiotowych kwot, stwierdził on, że w okolicznościach niniejszej sprawy wykonanie zaskarżonej decyzji spowodowałoby prawdopodobnie niemożność zaspokojenia przez skarżącego

---

624 Zgodnie z art. 100 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylającego rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012 (Dz.U. 2018, L 193, s. 1).

625 W rozumieniu art. 299 TFUE.

626 Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.U. 1995, L 312, s. 1).

627 W tym przypadku art. 4 rozporządzenia nr 2988/95.

jego najbardziej podstawowych potrzeb. Co się tyczy interesów finansowych Unii, zauważył on, że Komisja nie przedstawia żadnego wyjaśnienia w tym względzie i że sama zdaje się uważać, iż zawieszenie wykonania zaskarżonej decyzji jest pożądane w niniejszej sprawie. Prezes Sądu stwierdził zatem, że wyważenie interesów przemawia na korzyść skarżącego.

W świetle powyższego wniosek w przedmiocie środków tymczasowych został uwzględniony.