

Kontrola legalności aktów prawa UE

Zarzut bezprawności jako środek ochrony prawnej

Artykuł przedstawia przesłanki i zasady wypracowane w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE (dalej TSUE lub Trybunał) podnoszenia zarzutu określonego w art. 277 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej TFUE lub Traktat) w celu przeprowadzenia kontroli zgodności z prawem aktów prawa unijnego. W literaturze powszechnie określa się go jako zarzut bezprawności. Pozwala na kwestionowanie aktu o zasięgu ogólnym, stanowiącego podstawę wydania aktu indywidualnego. Kontrola może być dokonywana po upływie (dwumiesięcznego) terminu przewidzianego w art. 263 TFUE na stwierdzenie nieważności aktów prawa unijnego, również przez podmioty indywidualne, które nie spełniają przesłanek tzw. testu Plaumanna. Zasada ta podlega jednak licznym ograniczeniom, zwłaszcza wobec wypracowanej w orzecznictwie zasady, zgodnie z którą dopuszczalność zarzutu bezprawności zależy od uprzedniego złożenia skargi o stwierdzenie nieważności. W artykule podjęto też kwestię dopuszczalności podnoszenia zarzutu bezprawności przez państwa członkowskie i instytucje unijne (tzw. skarżących uprzywilejowanych).

ŁUKASZ AUGUSTYNIAK

Wstęp

Środek ochrony prawnej, o którym mowa w art. 277 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej nie był dotychczas szeroko opisywany ani w polskiej, ani

w zagranicznej literaturze prawniczej, pozostając nieco na uboczu głównego nurtu dyskursu akademickiego. Jak się wydaje, problemem może być to, że jest to niesamodzielny (incydentalny) środek ochrony prawnej¹ i aby z niego skorzystać trzeba spełnić wiele wymagań

¹ Wyrok TS z 16.7.1981 w sprawie 33/80, Renato Albini/Radzie i Komisji, EU:C:1981:186, pkt 17; wyrok TS z 16.3.2023 w sprawie C-511/21 P, Komisja/Ana Calhau Correia de Paiva, EU:C:2023:208, pkt 43.

formalno-prawnych, z których większość nie wynika wprost z postanowień Traktatu, lecz została wypracowana w judykaturze Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej².

Tymczasem ten środek ochrony prawnej, gdyby zasady jego stosowania zostały sformułowane w art. 277 TFUE w sposób przejrzysty i wyraźny, mógłby pełnić zasadniczą rolę jako wzorzec kontroli dla wszelkiego rodzaju środków wykonawczych (rozumianych zarówno jako decyzje indywidualne, jak i akty niższego rzędu w stosunku do aktów ustawodawczych), kształtujących sytuację prawną podmiotów prywatnych. Nieodzowną konsekwencją konstruowania prawa w sposób ogólny i abstrakcyjny jest bowiem to, że wady prawne przepisów ujawniają się zazwyczaj dopiero po ich zastosowaniu w praktyce.

Niejasna konstrukcja prawna tego środka sprawia, że zazwyczaj bywa wykorzystywany do sformułowania zarzutu pomocniczego w pismach procesowych stanowiących podstawę wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności aktu prawa UE (wnoszonej na podstawie art. 263

TFUE). Nie ma jednak podstaw, aby zarzut określony w art. 277 TFUE nie znalazł zastosowania we wszystkich rodzajach postępowań, a jego ograniczenie wyłącznie do skargi o stwierdzenie nieważności byłoby sprzeczne z celem tego przepisu³. Ten środek zaskarżenia pełni również rolę w sprawach pracowniczych z elementami odszkodowawczymi oraz w sprawach własności intelektualnej⁴, ale nie można wykluczyć jego zastosowania do skarg odszkodowawczych⁵. Z tego tytułu zarzut ten określany jest mianem pośredniego środka ochrony prawnej⁶. Już na samym początku swojej działalności Trybunał rozstrzygnął bowiem, że zarzut bezprawności nie może stanowić podstaw do kreowania nowego rodzaju samoistnej skargi (nie stanowi autonomicznej podstawy zaskarżenia)⁷ czy też obowiązku sądu krajowego do kierowania pytania prejudycjalnego⁸.

Z uwagi na ograniczone ramy tego artykułu doprecyzuję kilka pojęć, które – jak się wydaje – mogą powodować nieporozumienia terminologiczne. Po pierwsze, warto zacząć od samego pojęcia „kontrola legalności”, które należy rozumieć

² W celu uproszczenia wywodu posługuję się określeniem Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który orzeka jako Trybunał Sprawiedliwości (TS) lub Sąd Unii Europejskiej (Sąd UE). Z uwagi na kontynuację linii orzeczniczej, pomijam również przekształcenia instytucjonalne, czyli to, że TSUE wcześniej obejmował Sąd Pierwszej Instancji (SPI), przekształcony w Sąd UE oraz Sąd do spraw Służby Publicznej (SSP), obecnie zniesiony.

³ Ch. Gaitanides: *Artikel 277* [w:] H. von der Groeben, J. Schwabe, A. Hatje (red.), *Europaisches Unionsrecht. EUV,AEUV.GRC. Kommentar*, vol. 4, Baden-Baden 2015, nb. 5, s. 1018.

⁴ V. Luszcz: *Plea of Illegality* [w:] V. Luszcz (red.), *European Court Procedure. A Practical Guide*, Hart Publishing 2020, s. 350.

⁵ Wyrok Sądu UE z 18.9.2014 w sprawie T-168/12, *Aguy Clement Georgias i in./Radzie UE i Komisji*, EU:T:2014:781, pkt 35.

⁶ A. Barav: *The Exception of Illegality in Community Law: A Critical Analysis*, „CMLRev” nr 3/1974, s. 367; M. Vogt: *Indirect judicial protection in EC law – the case of the plea of illegality*, „E.L. Rev.” nr 3/2006, s. 364-377.

⁷ Wyrok Sądu UE z 12.6.2015 w sprawie T-334/12, *Plantavis GmbH i NEM/Komisji i EFSA*, EU:T:2015:376, pkt 50.

⁸ Wyrok TS z 14.12.1962 w sprawach połączonych 31/62, 33/62, *Milchwerke Heinz Wöhrmann & Sohn KG i Alfons Lütticke GmbH/Komisji*, EU:C:1962:49, s. 503.

w kontekście kompetencji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej do badania zgodności norm zawartych w aktach UE z wzorcami kontroli (zazwyczaj normami prawnymi wyższego rzędu) na skutek i w granicach wniesionych środków ochrony prawnej (a w pewnych, ściśle ograniczonych przypadkach, również z urzędu). W tym kontekście kontrola obejmuje wszelkiego rodzaju akty zmierzające do wywarcia skutków prawnych wobec podmiotów trzecich. Nie ma przy tym znaczenia forma aktu oraz sposób jego sformułowania, choć zazwyczaj przybierają one postać dokumentów w formie pisemnej⁹, a ostatnio również elektronicznej. Należy przy tym pamiętać, że porządek prawny UE nie pozostaje systemem zamkniętym i ściśle hierarchicznym, a tradycyjnie jedynie pewną szczególną rolę wzorca kontrolnego w stosunku do unijnego prawa wtórnego (dyrektyw, rozporządzeń i decyzji) przypisywano prawu pierwotnemu, tj. normom zawartym w traktatach założycielskich UE oraz ogólnych zasadach prawa unijnego. Sytuacja ta uległa pewnej zmianie po wprowadzeniu przez Traktat Lizboński w art. 290 TFUE aktów delegowanych i w art. 291 TFUE aktów wykonawczych, które podlegają kontroli

z punktu widzenia aktów upoważniających (ustawodawczych), określonych w art. 289 TFUE.

W artykule pojęcie „zakres kontroli” (sądowej) pozostanie ograniczone jedynie zakresem zarzutu podniesionego przez strony i interwenientów¹⁰, wskazującym, że dany akt o zasięgu ogólnym nie może być stosowany w odniesieniu do określonego podmiotu. Jest to zakres kontroli wyznaczony w sposób stosunkowo wąski przez odesłanie do podstaw zaskarżenia określonych w art. 263 akapit drugi TFUE, gdy tymczasem pełna kontrola sprawowana przez Trybunał obejmuje cały system komplementarnych środków ochrony prawnej, takich jak skarga o stwierdzenie nieważności, skarga na bezczynność czy też kontrola sprawowana w ramach odesłania prejudycjalnego.

Ponadto należy również odnotować pewne zagadnienia terminologiczne związane z zarzutem określonym w art. 277 TFUE, który ujęto następująco: „**Bez względu na upływ terminu przewidzianego w artykule 263 akapit szósty, każda strona może, w postępowaniu dotyczącym aktu o zasięgu ogólnym**”¹¹ przyjętego przez instytucję, organ lub jednostkę organizacyjną Unii, podnieść zarzuty określone

⁹ Zob. J. Bast: *Legal Instruments and Judicial Protection* [w:] A. von Bogdandy, J. Bast (red.), *Principles of European Constitutional Law*, Oxford/München/Portland 2011, s. 347.

¹⁰ Brzmienie art. 277 TFUE może sugerować, że w celu uwzględnienia zarzutu konieczne jest jego podniesienie przez stronę. Co ciekawe jednak, można odnotować pewne przypadki, w których TSUE dopuścił podnoszenie zarzutu bezprawności również przez sąd krajowy z urzędu, o czym w dalszej części artykułu, zob. np. przypis 43 oraz 44.

¹¹ W tym artykule pojęcie aktu o zasięgu ogólnym (*act of general application*) będzie stosowane zgodnie z orzecznictwem TSUE w odniesieniu do wszystkich aktów, bez względu na ich formę (kryterium materialne), które odnoszą się do obiektywnie określonych sytuacji i wywołują skutki wobec kategorii osób określonych w sposób ogólny i abstrakcyjny – por. przykł. wyrok TS z 15.1.2022 w sprawie C-171/00 P, Alain Libéros/Komisji, EU:C:2002:17, pkt 28.

w artykule 263 akapit drugi, w celu powołania się przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej na **niemożność stosowania** tego aktu¹².

Zbrzmienia tego przepisu wynika zatem, że stanowi on podstawę do powoływania się przed Trybunałem Sprawiedliwości UE na „niemożność stosowania tego aktu” (ang. *the inapplicability of that act*, fr. *l'inapplicabilité de cet acte*). Warto w tym miejscu poczynić pewne uwagi terminologiczne¹³. W literaturze niemieckiej ta instytucja określana jest mianem *die inzidente Normenkontrolle* (dosł. z niem. incydentalna kontrola norm)¹⁴. Tymczasem w literaturze anglojęzycznej powszechnie używa się określenia „zarzut bezprawności” (*plea of illegality, objection of illegality*)¹⁵, analogicznie zresztą, jak w literaturze francuskojęzycznej (*l'exception d'illégalité*)¹⁶. Takie podejście może być mylące, gdyż sugeruje (co zresztą odnotowano we wczesnym orzecznictwie TSUE¹⁷), że wystarczy samo podniesienie twierdzenia o niezgodności z prawem określonego aktu, a zostanie orzeczona jego nieważność. Tymczasem nawet w wypadku

uwzględnienia tego rodzaju zarzutu TSUE nie dokonuje eliminacji aktu prawa unijnego o zasięgu ogólnym z systemu prawa UE (jak uwzględniając skargę o stwierdzenie nieważności), co najwyżej taki skutek może wystąpić w odniesieniu do części lub całości aktu o charakterze indywidualnym lub też środków powiązanych z tym aktem¹⁸.

W skrócie można zatem wskazać, że jest to instytucja zapewniająca wyłącznie kontrolę incydentalną spójności regulacji w ramach unijnego porządku prawnego, której celem jest wyeliminowanie negatywnych skutków stosowania prawa w odniesieniu do określonych podmiotów, które z reguły nie skorzystały wcześniej z możliwości kwestionowania dotyczących ich norm prawnych. W mojej ocenie to właśnie pewnego rodzaju zamieszanie terminologiczne mogło przyczynić się do wykształcenia linii orzeczniczej TSUE, zgodnie z którą niewykorzystanie drogi sądowej (niezłożenie skargi na nieważność aktu prawa unijnego) tamuje drogę do skutecznego podniesienia zarzutu określonego w art. 277 TFUE. Tymczasem funkcja tych środków

¹² Pogrubienia autora.

¹³ Przedstawione tu uwagi mają charakter wyłącznie terminologiczny, nie odnoszą się do ukształtowania danej instytucji w krajowym systemie prawnym. Wprawdzie w literaturze podnosi się, że art. 277 TFUE został sformułowany na podstawie francuskiego wzorca *l'exception d'illégalité*, jednakże konstrukcja prawna tej instytucji w systemach prawa krajowego pozostaje bez znaczenia dla prowadzonych rozważań, z uwagi na autonomiczność pojęć prawnych w porządku prawnym UE.

¹⁴ Przykładowo O. Suhr, W. Cremer: *Artikel 277* [w:] Ch. Calliess, M. Ruffert (red.), *EUVAEU. Kommentar*, München 2011, s. 2393.

¹⁵ Przykł. K. Lenaerts, I. Maselis, K. Gutman, J.T. Nowak (red.): *EU Procedural Law*, Oxford 2014, s. 441. Podobne podejście odnaleźć można w polskiej doktrynie por. A. Wyrozumka (red.): *System ochrony prawnej Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 230.

¹⁶ Przykł. J. Sirinellis, B. Bertrand: *Droit du contentieux de l'Union Européenne*, Paryż 2022, s. 337.

¹⁷ Sprawy połączone 31/62, 33/62, *Milchwerke Heinz Wöhrmann & Sohn KG i Alfons Lütticke GmbH/Komisji*, s. 503.

¹⁸ Wyrok Sądu UE z 2.10.2014 T-177/12, *Spraylat GmbH/ECHA*, EU:T:2014:849, pkt 43, w tym przypadku Sąd UE stwierdził bezskuteczność zaskarżonej decyzji, a w efekcie nieważność tego aktu oraz wydanej na jego podstawie opartej faktury.

prawnych jest zasadniczo odmienna: celem skutecznej skargi o stwierdzenie nieważności jest derogacja aktu prawnego z systemu prawa UE ze skutkiem *erga omnes*, gdy tymczasem zarzut określony w art. 277 TFUE powoduje niestosowalność określonej normy tylko w stosunku do konkretnego podmiotu (*inter partes*), nie wykluczając, że paradoksalnie może ona znaleźć zastosowanie w odniesieniu do pozostałych adresatów tego samego aktu prawnego¹⁹. Niemniej nie można nie odnotować, że orzeczenie wskazujące na niemożność zastosowania określonej normy wywołuje pewne pośrednie skutki prawne, głównie przez obalenie domniemania jej zgodności z prawem²⁰, a tym samym otwiera drogę do formułowania analogicznych roszczeń dla wszystkie podmioty, które zostały dotknięte tym aktem²¹.

Z uwagi na pewien zwyczaj dominujący zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w judykaturze TSUE, będąc posługiwaliśmy się określeniem zarzut bezprawności, mając na myśli instytucję określoną w art. 277 TFUE, choć być może bardziej odpowiednie byłoby określenie „zarzut bezskuteczności”.

W artykule omówię najważniejsze elementy konstrukcyjne art. 277 TFUE: otoczenie prawne oraz cel tego środka ochrony prawnej, następnie jego najważniejsze

przesłanki: kto, w jakim terminie i kiedy może podnieść zarzut, a także jakie są skutki, z uwzględnieniem najnowszego orzecznictwa TSUE. Na koniec scharakteryzuję pewne odrębności związane ze stosowaniem tego zarzutu w ramach różnych dziedzin prawa, a następnie przedstawię podsumowanie analizy orzecznictwa Trybunału.

Istota środka określonego w art. 277 TFUE

Na początku warto nakreślić ogólne uwarunkowania systemowe środka ochrony prawnej sformułowanego w art. 277 TFUE (a wcześniej w art. 241 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej). Analiza dorobku orzeczniczego TSUE w odniesieniu do tego przepisu może prowadzić do wniosku, że w porównaniu choćby ze skargą o stwierdzenie nieważności, skodyfikowaną w art. 263 TFUE, ten stosunkowo rzadko bywa przedmiotem wypowiedzi orzecznich. Jak się wydaje, spowodowane jest to być może dość ograniczonym stosowaniem tego przepisu na forum TSUE²². W początkowym swoim brzmieniu przepis ten odnosił się jedynie do niemożności stosowania rozporządzeń, natomiast po odrzuceniu jego tekstualnej wykładni przez Trybunał, który uznał, że znajduje on zastosowanie do wszystkich

¹⁹ Wyrok TS z 25.10.2006 w sprawie T-173/04, Jürgen Carius/Komisji, EU:T:2006:333, pkt 45.

²⁰ Wyrok TS z 5.10.2004 w sprawie C-475/01, Komisja/Republice Greckiej, EU:C:2004:585, pkt 18.

²¹ Jest to określane mianem tzw. praktycznych skutków orzeczenia TSUE – por. J. Sirinellis, B. Bertrand, op.cit., s. 347.

²² Zwrócił na to uwagę rzecznik generalny Y. Bot – jego zdaniem TSUE wprowadził podporządkowanie zarzutu określonego w art. 277 TFUE wobec skargi o stwierdzenie nieważności z art. 263 TFUE – por. opinia rzecznika generalnego Y. Bota, przedstawiona 31.1.2008 w sprawie C-442/04, Królestwo Hiszpanii/Radzie UE, EU:C:2008:58, pkt 53.

aktów legislacyjnych o skutkach zbliżonych do rozporządzeń²³, wydawało się, że rozszerzy to zakres oddziaływania tego środka ochrony prawnej. Niemniej stosunkowo szybko TSUE uznał, że jego szerokie stosowanie będzie stanowić obejście wymogów skargi o stwierdzenie nieważności, a zatem ponownie ograniczył jego zakres. Wyraził zasadę ogólną, zgodnie z którą ten środek ochrony prawnej jest dostępny dla strony, o ile nie zastępuje skargi o stwierdzenie nieważności, której strona nie złożyła w terminie określonym w art. 263 TFUE. Stanowisko to wzbudziło wiele komentarzy doktrynalnych²⁴, w literaturze zresztą słusznie podkreśla się, że trudno wymagać, by podmioty prywatne szczegółowo analizowały każdy akt o zasięgu ogólnym już w momencie jego publikacji²⁵. Tymczasem, jak się wydaje, stosunkowo często wady aktu o zasięgu ogólnym wychodzą na jaw dopiero po jego zastosowaniu do okoliczności konkretnej sprawy²⁶, a ewentualny interes prawny w jego zaskarżeniu wystąpi jedynie czyisto hipotetycznie²⁷.

Kolejna zmiana w ukształtowaniu tej instytucji prawnej została wprowadzona

Traktatem z Lizbony, niejako w sposób pośredni przez wprowadzenie pojęcia środków wykonawczych oraz niejakiego „poluzowania” wymogów testu Plaumanna w treści art. 263 TFUE²⁸. Dotychczasowa linia orzecznicza Trybunału jest jednak również kontynuowana po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, nie powodując zasadniczych zmian w ukształtowaniu instytucji zarzutu bezprawności.

Odnosząc się do istoty środka ochrony prawnej sformułowanego w art. 277 TFUE trzeba podkreślić, że prawo do skutecznego środka odwoławczego stanowi część ogólnych zasad prawa, które wynikają z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich, i że prawo to zostało w istocie ustanowione również w art. 6 i 13 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, a także wyrażone w art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej²⁹.

Zgodnie z utrwalonym stanowiskiem TSUE przepis traktatowy odnoszący się do zarzutu bezprawności stanowi wyraz powyżej przywołanej zasady ogólnej, przyznającej każdej stronie postępowania uprawnienie do kwestionowania

²³ Zob. przykł. wyrok SPI z 26.10.1993 w sprawach połączonych T-6/92 i T-52/92, A.H. Reinartz/Komisji, EU:T:1993:89, pkt 56, wskazujący, że zasady ubezpieczenia chorobowego określone w Regulaminie pracowniczym są aktem o charakterze ogólnym, przeciwko któremu może być podniesiony zarzut niestosowania.

²⁴ Zobacz przegląd argumentów w M. Vogt: *Indirect judicial protection in EC law – the case of the plea of illegality*, s. 365-370.

²⁵ K. P. E. Lasok: *Lasok's European Court Practice and Procedure*, Bloomsbury Publishing 2022, s. 1293.

²⁶ Opinia rzecznika generalnego Roemera, przedstawiona 22.3.1966 w sprawie 32/65, Włochy/Radzie i Komisji, EU:C:1966:14, s. 414.

²⁷ Wyrok TS z 16.3.2023 w sprawach połączonych C-439/20 P i C-441/20 P, Komisja i Rada UE/Jiangsu Seraphim Solar System Co. Ltd, EU:C:2023:211, pkt 77.

²⁸ Por. rozważania w A. Albors-Llorens: *Remedies against the EU institutions after Lisbon: an area of opportunity?* „Cambridge Law Journal” nr 3/2012, s. 529.

²⁹ Wyrok TS z 5.6.2023 w sprawie C-204/21, Komisja/Polsce, EU:C:2023:442, pkt 69.

– w celu uzyskania stwierdzenia nieważności aktu dotyczącego jej indywidualnie i bezpośrednio – ważności aktu instytucji, który stanowił podstawę prawną wydania tego aktu. Uprawnienie to przysługuje jednak wyłącznie wtedy, gdy strona nie była uprawniona do wniesienia skargi bezpośredniej kwestionującej te akty, które jej dotyczyły (nie mogła wnioskować o stwierdzenie ich nieważności)³⁰. Należy przy tym pamiętać, że Trybunał od samego początku przyjął funkcjonalną (celowościową) wykładnię regulacji dotyczących omawianej instytucji i nawet gdyby początkowo przepis wskazywał na możliwość podniesienia tego rodzaju zarzutu przeciwko rozporządzeniu, sędziowie przyjęli, że ma ona również zastosowanie w odniesieniu do wszystkich aktów wywołujących podobne skutki, jeśli określone podmioty nie mają kompetencji do wnoszenia skargi o stwierdzenie nieważności³¹. Nie ma przy tym znaczenia sama formalna strona aktu, liczy się jego zawartość merytoryczna i skutki jakie wywołuje. W świetle orzecznictwa Trybunału nie ma zatem znaczenia, czy jest to akt przyjęty w procedurze ustawodawczej, czy też nieustawodawczej, a sam zakres takiego sformułowania obejmuje również szereg innych aktów, takich jak wytyczne i regulaminy wewnętrzne, które zdają się nie mieć wiele wspólnego z prawem powszechnie obowiązującym.

W orzeczeniu w sprawie *Parti écologiste „Les Verts” przeciwko Parlamentowi Europejskiemu* sędziowie uznali zarzut niemożności stosowania aktu prawnego o zasięgu ogólnym za jeden z podstawowych filarów zupełnego systemu środków ochrony prawnej w Unii Europejskiej. System ten ma zapewniać ochronę osób fizycznych i prawnych przed stosowaniem wobec nich aktów o charakterze generalnym, których nie mogą bezpośrednio zaskarżyć przed Trybunałem ze względu na szczególne warunki ich dopuszczalności (tj. konieczność spełnienia testu Plaumanna)³². W ramach tego systemu osoby fizyczne lub prawne, które nie mogą, z powodu restrykcyjnych przesłanek dopuszczalności, zaskarżyć bezpośrednio aktów UE o zasięgu ogólnym, mają w zależności od sytuacji możliwość powołania się na nieważność takich aktów – w sposób incydentalny – przed sądami unijnymi lub też przed sądami krajowymi (jeżeli środki krajowe związane są z aktem unijnym). W efekcie sądy, które same nie są właściwe do stwierdzenia nieważności wspomnianych wyżej aktów zwróciły się w tej kwestii do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym³³. Pewną ciekawostką może być to, że w wypadku skierowania do TSUE pytania prejudycjalnego na skutek podniesienia zarzutu bezprawności przed sądem krajowym,

³⁰ Wyrok TS z 6.3.1979 w sprawie 92/78, SpA Simmenthal/Komisji, EU:C:1979:53, pkt 39.

³¹ Sprawa 92/78, SpA Simmenthal/Komisji, pkt 40.

³² Wyrok TS z 23.4.1983 w sprawie 294/83, *Parti écologiste „Les Verts”/PE*, EU:C:1986:166, pkt 23; wyrok TS z 3.10.2013 r. w sprawie C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlamentowi Europejskiemu, Rządzie UE i Komisji*, EU:C:2013:625, pkt 92.

³³ Postanowienie SPI z 12.1.2007 w sprawie T-447/05, *SPM/Komisji*, EU:T:2007:3, pkt 81.

ten ostatni będzie orzekał nie o niemożności stosowania danego aktu, ale o jego nieważności³⁴.

Podstawowym zadaniem środka określonego w art. 277 TFUE jest „poluzowanie” rygorystycznych skutków procesowych wynikających z ram art. 263 TFUE, określającego przesłanki wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności. Związek między tymi dwiema instytucjami jest bowiem oczywisty i wynika z samego brzmienia art. 277 TFUE, który przywołuje podstawy zaskarżenia przewidziane w ramach skargi.

Po pierwsze, zadaniem tego środka jest zatem złagodzenie rygorystycznego dwumiesięcznego terminu na wniesienie środka zaskarżenia w wypadku skargi o stwierdzenie nieważności. Jako że termin ten jest stosunkowo krótki, istnieje duże prawdopodobieństwo, że bezprawny akt unijny pozostanie w mocy i będzie wywierał dotkliwe skutki w stosunku do podmiotów objętych zakresem jego zastosowania. W ramach zarzutu bezprawności strona może więc próbować zniwelować niekorzystne dla siebie skutki w zasadzie bezterminowo (bez względu na upływ terminu przewidzianego w art. 263 akapit szósty), jednakże w praktyce rodzi to wiele problemów proceduralnych, które zostaną omówione w dalszej części artykułu. Z tego punktu widzenia art. 277 może być postrzegany

w ujęciu celowościowym jako instytucja umożliwiająca przywrócenie, pod szczególnymi, ściśle określonymi warunkami terminu określonego w art. 263 TFUE.

Po drugie, subsydiarny charakter zarzutu bezprawności umożliwiający podniesienie go co do zasady w ramach każdej skargi bezpośredniej oraz sprawach własności intelektualnej sprawia³⁵, że przynajmniej w teorii pewnemu złagodzeniu ulega konieczność spełnienia wymogów rygorystycznego testu Plaumanna, tj. wykazania, że dany akt ogólny dotyczy podmiotu indywidualnie i bezpośrednio, aby uzyskać legitymację do jego zaskarżenia w określonym terminie³⁶. Co do zasady procedura ta nie powinna być uznana za drugą szansę na stwierdzenie nieważności aktu unijnego, aczkolwiek orzecznictwo niejako pośrednio zdaje się zmierzać w tym kierunku³⁷. Zgodnie z nim możliwość powołania się na niezgodność z prawem istnieje tylko w wypadku niedostępności innego środka zaskarżenia³⁸.

Oprócz tego, że zarzut bezprawności ma charakter pomocniczy, to jednocześnie ma on charakter incydentalny (incydentalna kontrola norm prawnych). Oznacza to, że odmowa zastosowania przepisu co do zasady odnosi się wyłącznie do części aktu prawnego³⁹, związanego treściowo z aktem indywidualnym⁴⁰. Ponadto

³⁴ Por. O. Suhr, W. Cremer: *Artikel 277...*, op.cit., s. 2394.

³⁵ V. Luszcz: *Plea of Illegality...*, op.cit., s. 348.

³⁶ Zob. szerzej K. Lenaerts, I. Maselis, K. Gutman, J.T. Nowak (red.), *EU Procedural Law*, s. 442.

³⁷ D. Sinaniotis: *The Plea of Illegality in EC Law*, European Public Law nr 1/2001, s. 105.

³⁸ Wyrok Sądu UE z 11.12.2011 w sprawie T-15/11, *Sina Bank/Radzie UE*, EU:T:2012:661, pkt 43.

³⁹ Wyrok SPI z 4.3.1998 w sprawie T-146/96, *Maria da Graça De Abreu/TSUE*, EU:T:1998:50, pkt 34.

⁴⁰ Wyrok Sądu UE z 6.9.2013 w sprawach połączonych T-289/11, T-290/11 i T-521/11, *Deutsche Bahn AG i in./Komisji*, EU:T:2013:404, pkt. 56 i 57.

w literaturze podkreśla się, że skoro orzeczenie uwzględniające zarzut bezprawności może zapaść nawet po upływie dłuższego czasu, to należy przyjąć, że wywołuje ono skutek *ex nunc*⁴¹.

Co ciekawe, przepis art. 277 TFUE w literalnym brzmieniu wskazuje, że jest to zarzut, który może zostać podniesiony przez każdą stronę, co zdawałoby się sugerować, że odnosi się on do stron postępowania zawisłego przed sądem (skarżący, pozwany, interwenient), a zarazem konieczne jest jego sformułowanie w piśmie procesowym. Niemniej można odnaleźć orzeczenie, w ramach którego zarzut tego rodzaju został sformułowany z urzędu przez krajowy sąd odsyłający, a TSUE właściwie go rozpatrzył⁴². Jak się wydaje, w pewnych okolicznościach i ten zarzut może wchodzić w zakres bezwzględnych przesłanek zaskarżenia, branych przez TSUE pod uwagę z urzędu, tak jak w wypadku braku kompetencji do przyjęcia danego aktu⁴³.

Akt o zasięgu ogólnym

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TSUE przyjęto materialną koncepcję aktu o zasięgu ogólnym – jest nim każdy akt, który znajduje zastosowanie do obiektywnie określonych sytuacji i obejmuje skutki prawne dla kategorii osób przewidzianych w sposób ogólny i abstrakcyjny⁴⁴. Nie ma przy tym znaczenia forma aktu – decyduje jego przedmiot i treść⁴⁵. Ponadto możliwość określenia z większą lub mniejszą dokładnością liczby, czy nawet tożsamości podmiotów prawa, do których dany akt ma w konkretnym momencie zastosowanie nie pozbawia go charakteru generalnego, o ile nie ulega wątpliwości, że stosuje się go do tych podmiotów ze względu na zaistnienie pewnej obiektywnej sytuacji prawnej lub faktycznej w nim określonej w związku z celem tego aktu⁴⁶.

Osoby fizyczne i prawne, które nie mogą z racji przesłanek dopuszczalności określonych w art. 263 akapit czwarty TFUE skarżyć bezpośrednio aktów Unii o charakterze

⁴¹ G. Bebr: *Development of Judicial Control of the European Communities*, The Hague/Boston/London 1981, s. 217; M.T. Karayigit, *The Plea of Illegality as a Pillar of the Incidental Review*, „European Public Law” nr 4/2019, s. 704.

⁴² Wyrok TS z 10.1.2006 w sprawie C-222/04, Ministero dell’Economia e delle Finanze/Cassa di Risparmio di Firenze SpA i in., EU:C:2006:8, pkt 72-76.

⁴³ Wyrok SPI z 27.9.2005 w sprawach połączonych T 134/03 i T 135/03, Common Market Fertilizers SA/Komisji, EU:T:2005:339, pkt 52; wyrok TS z 13.9.2007 w sprawie C-443/05 P, Common Market Fertilizers SA/Komisji, EU:C:2007:511, pkt 138.

⁴⁴ Por. wyrok TS z 6.10.1982 w sprawie 307/81, Alusuisse Italia SpA/Radzie i Komisji, EU:C:1982:337, pkt 9; postanowienie TS z 26.10.2000 w sprawie C-447/98 P, Molkerei Großbraunschweig GmbH, EU:C:2000:586, pkt 67; wyrok TS z 31.5.2001 w sprawie C-41/99 P, Sadam Zuccherifici, divisione della SECI – Società Esercizi Commerciali Industriali SpA, EU:C:2001:302, pkt 24; wyrok TS z 11.7.1968 w sprawie 6/68, Zuckerfabrik Watenstedt/Rada, EU:C:1968:43, s. 605; wyrok TS z 15.1.2002 w sprawie C-171/00 P, Libéros/Komisja, EU:C:2002:17, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok TS z 17.3.2011 w sprawie C-221/09, AJD Tuna, EU:C:2011:153, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok TS z 6.11.2018 w sprawach połączonych C-622/16 P do C-624/16 P, Scuola Elementare Maria Montessori Srl/Komisji, EU:C:2018:873, pkt 29; postanowienie Sądu UE z 6.9.2011 w sprawie T-18/10, Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE, EU:T:2011:419, pkt 63.

⁴⁵ Wyrok TS z 3.9.2020 w sprawie C-784/18 P, Mellifera eV, Vereinigung für wesensgemäße Bienenhaltung/Komisji, EU:C:2020:630, pkt 65 i przywołane tam orzecznictwo.

⁴⁶ Wyrok TS z 6.7.2023 w sprawach połączonych C-212/21 P i C-223/21 P, EBI/ClientEarth, EU:C:2023:546, pkt 98.

generalnym nie są pozbawione ochrony prawnej przed stosowaniem wobec nich takich aktów. Jeżeli wdrożenie tych aktów należy do instytucji Unii, to podmioty te mogą wnieść skargę bezpośrednią do sądu Unii przeciwko aktom wykonawczym na zasadach określonych w art. 263 akapit czwarty TFUE i na poparcie skargi, jak wynika z art. 277 TFUE, podnieść zarzut niezgodności z prawem aktu o charakterze ogólnym. Jeżeli wdrożenie aktu Unii jest zadaniem państw członkowskich, mogą one dochodzić stwierdzenia jego nieważności przed sądami krajowymi i spowodować, że te wystąpią z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału na podstawie art. 267 TFUE.

Sąd krajowy uznający za zasadne zarzut lub zarzuty niezgodności z prawem aktu Unii, podniesione przez stronę lub ewentualnie z urzędu, powinien zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym w kwestii ważności tego aktu, gdyż Trybunał posiada wyłączną kompetencję do ewentualnego wypowiedzenia się o zgodności z prawem aktów prawa unijnego. Niemniej w literaturze podkreśla się, że w takich przypadkach zarzut bezprawności nie opiera się na art. 277 TFUE, ale wynika raczej z ogólnych zasad prawa⁴⁷.

Zarzut bezprawności umożliwia zazwyczaj kwestionowanie aktu o zasięgu ogólnym (aktu macierzystego) w wypadku złożenia skargi o stwierdzenie nieważności aktu delegowanego lub wykonawczego⁴⁸ w celu „pozbawienia go” podstawy prawnej, czyli wykazania, że został przyjęty z naruszeniem prawa⁴⁹. Stanowi to wyraz ogólnej zasady, zgodnie z którą niezgodny z prawem akt upoważniający pociąga za sobą niezgodność z prawem środka wykonawczego, nawet jeśli on sam nie jest obciążony wadami prawnymi⁵⁰. Orzecznictwo Trybunału przyjęło bardzo liberalną wykładnię tej przesłanki sformułowanej w art. 277 TFUE, uznając że można podnosić zarzut bezprawności wobec wszelkich aktów określających w ogólny sposób warunki konkretyzowane w środkach o charakterze indywidualnym, jak np. regulaminy wewnętrzne instytucji⁵¹. Celem tej wykładni funkcjonalnej jest ochrona praw jednostki⁵². Analogicznie Trybunał uznaje decyzje Komisji mające na celu zatwierdzenie lub zakazanie krajowego programu pomocy za akty mające zasięg ogólny⁵³.

Należy przy tym pamiętać, że zarzut ten nie przysługuje wobec aktów przygotowawczych w stosunku do innego aktu unijnego (np. wymaganych prawem opinii)⁵⁴. Niezbędną przesłanką podniesienia

⁴⁷ Ch. Gaitanides: *Artikel 277...*, op.cit., s. 1019.

⁴⁸ A. Hinarejos, *Judicial Review* [w:] R. Schütze, T. Tridimas (red.), *Oxford principles of EU Law. The EU Legal Order*, vol. I, Oxford 2018, s. 906.

⁴⁹ M.K. Karaygit, op.cit., s. 690.

⁵⁰ Ch. Gaitanides: *Artikel 277...*, op.cit., s. 1017.

⁵¹ Por. K. Lenaerts, I. Maselis, K. Gutman, J.T. Nowak (red.), *EU Procedural Law*, s. 446 i 447.

⁵² Tak właśnie J. Sirinellis, B. Bertrand, op. cit., s. 343.

⁵³ C-622/16 P do C-624/16 P, *Scuola Elementare Maria Montessori Srl/Komisji*, pkt 31.

⁵⁴ Wyrok Sądu UE z 22.1.2015 w sprawie T-140/12, *Teva Pharma BV i Teva Pharmaceuticals Europe BV/EMA*, EU:T:2015:41, pkt 53.

zarzutu jest co do zasady istnienie skargi przed TSUE, jednakże możliwe jest kwestionowanie nieważności aktu unijnego przed sądem krajowym, który zajmuje się skargą dotyczącą decyzji krajowej, mającej podstawę prawną w akcie unijnym. Kwestia ta może stać się wówczas przedmiotem odesłania prejudycjalnego⁵⁵.

Zdecydowanie do najciekawszych orzeczeń Trybunału należy zaliczyć te, które zapadły w obszarze unijnego prawa konkurencji. Z orzecznictwa wynika, że wytyczne, nawet jeśli nie stanowią podstawy prawnej spornego aktu (decyzji), to określają w sposób generalny i abstrakcyjny tryb postępowania, jaki narzuciła sobie Komisja, aby ustalić kwoty grzywien nałożonych w tym akcie. Podmiotom prawa prywatnego dają pewność prawa, a co za tym idzie mogą jednak być przedmiotem zarzutu określonego w art. 277 TFUE⁵⁶.

Zarzut bezprawności przysługuje zatem w odniesieniu do wszystkich aktów o zasięgu ogólnym, co powinno być interpretowane szeroko⁵⁷. Podejście takie rozwinęło choćby orzecznictwo TSUE w dziedzinie skarg pracowniczych. W tym obszarze Trybunał uznał za akty o charakterze o ogólnym: regulamin pracowniczy, warunki zatrudnienia, ogłoszenia EPSO (Europejskiego Urzędu Doboru Kadr),

decyzje ustanawiające warunki oddelegowania ekspertów narodowych (decyzja SNE)⁵⁸ czy nawet budżet EBC⁵⁹.

Jednocześnie warto wskazać, TSUE uznaje dopuszczalność podniesienia zarzutu bezprawności wobec nieprawidłowości w przebiegu konkursu – niezaskarżenie ogłoszenia o konkursie w terminie nie stoi bowiem na przeszkodzie temu, by skarżący powołał się na nieprawidłowości, jakie wystąpiły w przebiegu konkursu, nawet jeśli źródłem owych nieprawidłowości jest treść ogłoszenia o konkursie⁶⁰.

W ramach postępowania w sprawie naboru skarżący może przy okazji skargi na akty późniejsze podnosić nieprawidłowości aktów wcześniejszych, które są z nimi ściśle związane. W odniesieniu do takiego postępowania nie można bowiem wymagać, aby zainteresowani wnieśli tyle skarg, ile zostało wydanych w nim aktów, które mogą być dla nich niekorzystne⁶¹.

Podejście Trybunału wynika w takich przypadkach ze szczególnego charakteru postępowania w sprawie naboru, które jest skomplikowaną operacją administracyjną złożoną z następujących po sobie i bardzo ściśle związanych decyzji⁶². W orzecznictwie podkreślono, że kryterium bezpośredniego związku prawnego jest pokrewne

⁵⁵ Wyrok TS z 27.9.1983 w sprawie 216/82, Universität Hamburg v Hauptzollamt Hamburg-Kehrwieder, EU:C:1983:248, pkt. 10 i 12.

⁵⁶ Wyrok TS z 28.6.2005 w sprawach połączonych C-189/02 P, C-202/02 P, od C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P, Dansk Rørindustri A/S i in./Komisji i HFB Holding i in., EU:C:2005:408, pkt. 212 i 213.

⁵⁷ Wyrok Sądu UE z 2.10.2014 w sprawie T-177/12, Spraylat GmbH/ECHA, EU:T:2014:849, pkt 25.

⁵⁸ Por. szerzej orzecznictwo przywołane w K. Lenaerts, I. Maselis, K. Gutman, J.T. Nowak (red.), *EU...*, op.cit., s. 454.

⁵⁹ Wyrok SSP z 27.9.2011 w sprawie F-98/09, Sarah Whitehead/EBC, EU:F:2011:156, pkt 73.

⁶⁰ Wyrok TS z 8.3.1988 w sprawach połączonych 64, 71-73 i 78/86, EU:C:1988:119, pkt 15.

⁶¹ Wyrok TS z 31.3.1965 w sprawach połączonych 12-64 i 29-64, Ernest Ley/Komisji, EU:C:1965:28, s. 118.

⁶² Wyrok TS z 11.8.1995, Komisja/Noonan, C-448/93 P, EU:C:1995:264, pkt 19.

kryterium ścisłego związku, stosowanego na potrzeby postępowań dotyczących ogłoszeń o konkursie, których użyto na poparcie decyzji indywidualnej będącej przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności⁶³.

Na koniec warto wskazać na pewną ciekawą kwestię, która jak dotąd nie została w sposób jednoznaczny przesądzona w orzecznictwie TSUE, a mianowicie w jakim zakresie zarzut bezprawności przysługuje w odniesieniu do aktów o charakterze ogólnym, które swoje źródło znajdują bezpośrednio w prawie międzynarodowym. Do pewnego stopnia temat ten został poruszony w słynnym wyroku Sądu UE w sprawie Ahmed Ali Yusuf p. Radzie UE i Komisji, dotyczącym kontroli rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ w świetle *ius cogens*⁶⁴. Kwestie te jednak nie zostały poruszone wprost przez Trybunał Sprawiedliwości podczas postępowania odwoławczego. Drugim przykładem wartym omówienia były sprawy połączone, Rada UE, Parlament Europejski i Komisja/Vereniging Milieudedefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (C-401/12 P i C-403/12 P), w której skarżący

domagali się dokonania kontroli zgodności rozporządzenia (WE) Nr 1367/2006⁶⁵ z art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus⁶⁶. Trybunał przypominał, że przepisy umowy międzynarodowej mogą stanowić wzorzec kontroli dla aktów prawa unijnego przez zarzut bezprawności wyłącznie pod warunkiem, że nie sprzeciwiają się temu charakter i struktura tej umowy, a treść przepisów jest bezwarunkowa i dostatecznie jasna⁶⁷. Sędziowie wskazywali, że art. 9 ust. 3 Konwencji z Aarhus nie spełnia tych przesłanek, gdyż jego skutek jest uzaleny od wydania aktów krajowych. Nie można też powołać się na wyjątki dopuszczone przez TSUE wyłącznie w odniesieniu do specyficznych aktów wykonujących zobowiązania w ramach WTO⁶⁸. W konsekwencji, wskazany przepis Konwencji z Aarhus nie może stanowić wzorca kontroli przez zarzut bezprawności⁶⁹.

Na marginesie należy także odnotować, że za bezprzedmiotowy zostanie uznany zarzut bezprawności, którego celem jest uzyskanie orzeczenia deklaratoryjnego, wskazującego na zaniedbania instytucji unijnych przez nieumieszczenie określonych

⁶³ Wyrok TS z 16.3.2023 w sprawie C-511/21 P, Komisja/Ana Calhau Correia de Paiva, EU:C:2023:208, pkt 49-51.

⁶⁴ Wyrok Sądu UE z 21.9.2005 w sprawie T-306/01, Ahmed Ali Yusuf i Al Barakaat International Foundation/Radzie UE i Komisji, EU:T:2005:331, pkt. 276-282.

⁶⁵ Rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 6.9.2006 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. Urz. UE L 264 z 15.09.2006, s. 13, z późn. zm.).

⁶⁶ Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, sporządzona w Aarhus, w Danii, w 25.6.1998.

⁶⁷ Wyrok TS z 13.1.2015 w sprawach połączonych C-401/12 P i C-403/12 P, Rada UE, Parlament Europejski i Komisja/Vereniging Milieudedefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, EU:C:2015:4, pkt 54.

⁶⁸ *ibid.*, pkt. 58 i 59.

⁶⁹ *ibid.*, pkt 61.

przepisów w akcie indywidualnym opartym na akcie o zasięgu ogólnym (zmierzające do deklaracji o niestosowaniu aktu indywidualnego)⁷⁰. Podobnie bezprzedmiotowe będzie rozpatrywanie zarzutu bezprawności, w wypadku gdy z tytułu innych wad prawnych, zostanie stwierdzona nieważność aktu podstawowego⁷¹.

Akt o zasięgu ogólnym a akt indywidualny

Co do zasady przedmiotem zarzutu niezgodności z prawem mogą być przepisy aktu o zasięgu ogólnym stanowiące podstawę prawną decyzji indywidualnych lub pozostające w bezpośrednim związku prawnym z takimi decyzjami⁷².

Ogólne zasady prawa wymagają, aby między aktem o zasięgu ogólnym a kwestionowanym aktem indywidualnym istniał przynajmniej minimalny stopień relewantności⁷³. W literaturze zaproponowano test, zgodnie z którym Trybunał w celu określenia dopuszczalności zarzutu bezprawności powinien przeanalizować, czy możliwe jest wejście w życie aktu indywidualnego w wypadku braku aktu o charakterze ogólnym⁷⁴. Sędziowie nie zdecydowali się

jednak jak dotąd sformułować ogólniejszego testu w tym obszarze, rozpatrując szczególne okoliczności każdej sprawy.

Co ciekawe, Trybunał zdaje się dość szeroko interpretować wymóg relewantności innych aktów na potrzeby aktu indywidualnego, obejmując tym zakresem wszelkie akty, które odegrały pewną rolę w przyjmowaniu aktu indywidualnego, nawet jeśli formalnie nie stanowiły podstawy prawnej do jego wydania⁷⁵ lub też się do takiego aktu odwołują⁷⁶, lub też stanowiły przedmiot transpozycji do prawa krajowego⁷⁷. Nie ma także znaczenia, czy przepisy ustanawiają jedynie pewne tymczasowe regulacje, o ile tylko mają charakter przepisów o zasięgu ogólnym⁷⁸.

Interesujące jest również to, że pewne orzeczenia sugerują, iż związek przyczynowy konieczny do ustalenia na potrzeby skargi odszkodowawczej nie jest tożsamy ze związkiem przyczynowym (wymogiem relewantności) na potrzeby zarzutu bezprawności. Takie wnioski można wysnuć z orzeczenia stwierdzającego brak bezpośredniego związku przyczynowego między pismami KE odmawiającymi realizacji przysługujących jej prerogatyw na mocy rozporządzenia unijnego⁷⁹.

⁷⁰ Wyrok Sądu UE z 3.7.2014 w sprawie T-155/13, Babak Zanjani/Radzie UE, EU:T:2014:605, pkt. 52 i 53.

⁷¹ Wyrok TS z 20.5.2008 w sprawie C-91/05, Komisja/Radzie UE, EU:C:2008:288, pkt 111.

⁷² Wyrok TS z 28.10.1981 w sprawach połączonych 275/80 oraz 24/81, Krupp Stahl AG/Komisji, EU:C:1981:247, pkt 32.

⁷³ D. Sinaniotis, *op.cit.*, s. 115.

⁷⁴ A. Barav, *op.cit.*, s. 374.

⁷⁵ Wyrok SPI z 25.10.2006 w sprawie T-173/04, Jürgen Carius/Komisji, EU:T:2006:333, pkt 46.

⁷⁶ Wyrok SPI z 14.6.2012 w sprawie T-396/09, Vereniging Milieudefensie i Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht/Komisji, EU:T:2012:301, pkt 75.

⁷⁷ Wyrok TS z 21.2.1984 w sprawach połączonych 140, 146, 221 oraz 226/82, Walzstahl-Vereinigung i Thyssen Aktiengesellschaft/Komisji, EU:C:1984:66, pkt 20.

⁷⁸ Wyrok SPI z 27.10.1994 w sprawie T-64/92, Bernard Chavane de Dalmassy i inni przeciwko Komisji, EU:T:1994:260, pkt 43.

⁷⁹ Wyrok SPI z 10.4.2003 w sprawach połączonych T-93/00 and T-46/01, Alessandrini Srl i in./Komisji, EU:T:2003:110, pkt 79.

TSUE wskazywał także, że wytyczne określające sposoby obliczania grzywien w obszarze prawa konkurencji, choć nie stanowią bezpośredniej podstawy prawnej do decyzji indywidualnej, jednak zawierają postanowienia o charakterze ogólnym (ang. *provisions of general application*), a tym samym mogą służyć jako wzorzec kontroli na podstawie zarzutu bezprawności⁸⁰, zwłaszcza gdy determinują ogólnie i abstrakcyjnie sposób, w jaki instytucja UE podjęła określone działania, np. stwierdziła zgodność środka pomocowego z rynkiem wewnętrznym⁸¹.

Zakres zarzutu opartego o art. 277 TFUE musi być ograniczony wyłącznie do tego, co jest konieczne do rozstrzygnięcia konkretnej sprawy⁸². Oznacza to, że akt ogólny, którego niezgodność z prawem jest podnoszona, musi mieć bezpośrednie lub pośrednie zastosowanie do sprawy będącej przedmiotem skargi oraz że musi istnieć bezpośredni związek prawny między kwestionowanym aktem indywidualnym a danym aktem ogólnym. Istnienie takiego związku można wywnioskować m.in. ze stwierdzenia, że akt zaskarżony w postępowaniu głównym zasadniczo opiera się na przepisie aktu ogólnego, którego

zgodność z prawem jest kwestionowana⁸³. Takie rozwiązanie ma bowiem zapobiegać powstawaniu sporów o charakterze czysto obiektywnym co do legalności aktów o zasięgu ogólnym inicjowanych przez jednostki⁸⁴.

Ewentualna niezgodność z prawem aktu o zasięgu ogólnym, na którym opiera się akt indywidualny, nie może prowadzić do stwierdzenia nieważności aktu o zasięgu ogólnym, a jedynie aktu indywidualnego⁸⁵. Celem art. 277 TFUE jest bowiem ochrona strony sporu przed zastosowaniem niezgodnego z prawem aktu o zasięgu ogólnym, bez kwestionowania samej jego istoty, ponieważ stał się on niepodważalny z upływem terminów przewidzianych w art. 263 TFUE. Wyrok stwierdzający brak możliwości zastosowania aktu o zasięgu ogólnym ma powagę rzeczy osądzonej (*res iudicata*) jedynie w stosunku do stron sporu, w którym padł ten wyrok⁸⁶.

Warto przy tym wskazać na jeszcze jeden przypadek, który może stosunkowo często zaistnieć w ramach stosowania prawa UE, zwłaszcza po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Mowa tu o unijnych aktach regulacyjnych⁸⁷, które

⁸⁰ Wyrok SPI z 29.11.2005 w sprawie T-64/02, Dr Hans Heubach GmbH & Co. KG/Komisji, EU:T:2005:431, pkt 35.

⁸¹ Wyrok SPI z 20.9.2011 w sprawach połączonych T-394/08, T-408/08, T-453/08 i T-454/08, Regione autonoma della Sardegna/Komisji, EU:T:2011:493, pkt 209.

⁸² Wyrok Sądu UE z 23.9.2020 w sprawach połączonych T-77/18 and T-567/18, VE/ESMA, EU:T:2020:420, pkt 56.

⁸³ Wyrok Sądu UE z 12.9.2018 w sprawie T-788/16, Dominique De Geoffroy/Parlamentowi Europejskiemu, EU:T:2018:534, pkt 80.

⁸⁴ J. Sirinellis, B. Bertrand, op.cit., s. 343.

⁸⁵ Wyrok Sądu UE z 23.9.2020 w sprawach połączonych T-77/18 and T-567/18, VE/ESMA, EU:T:2020:420, pkt 56.

⁸⁶ Wyrok Sądu UE z 24.10.2018 w sprawie T-162/17 RENV, Elia Fernández González/Komisji, EU:T:2018:711, pkt 57.

⁸⁷ „(...) pojęcie aktu regulacyjnego w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE należy rozumieć jako oznaczające każdy akt o charakterze generalnym, z wyjątkiem aktów legislacyjnych. W konsekwencji akt legislacyjny może

wymagają wydania środków wykonawczych – ochrona sądowa może wyglądać wówczas dwojako. W sytuacji gdy akty zostaną wydane przez organy lub unijne jednostki organizacyjne, które zmierzają do wywarcia skutków prawnych wobec osób trzecich, a osoby fizyczne lub prawne ze względu na przesłanki dopuszczalności określone w art. 263 akapit czwarty TFUE nie mogą zaskarżyć bezpośrednio aktu unijnego, mają one prawo wnieść skargę bezpośrednią na te środki wykonawcze i podnieść zarzut określony w art. 277 TFUE, wskazując na ich niezgodność z aktem podstawowym⁸⁸. Decydujące znaczenie ma wówczas sytuacja osoby skarżącej, bez znaczenia jest, czy dany akt wymaga wydania środków wykonawczych również względem innych podmiotów⁸⁹. Trybunał wyjaśnił, że podstawowe znaczenie ma odniesienie się wyłącznie do przedmiotu skargi, a w razie gdy skarżący wnosi jedynie o częściowe stwierdzenie nieważności należy brać pod uwagę jedynie środki wykonawcze wymagane ewentualnie przez tę część aktu⁹⁰. Ponadto konieczność wydania

określonych środków wykonawczych do aktu unijnego nie wyklucza, że on sam wywołuje już pewne określone skutki prawne w odniesieniu do podmiotów prywatnych⁹¹. TSUE wskazał również, że niedopuszczalny jest zarzut bezprawności przeciwko aktowi o zasięgu ogólnym, w stosunku do którego decyzja indywidualna nie stanowi środka wykonawczego⁹².

Z kolei jeśli środki wykonawcze wydaje państwo członkowskie, osoby prawa prywatnego mogą dochodzić stwierdzenia ich nieważności przed sądami krajowymi i spowodować, że wystąpią one do TSUE z pytaniem prejudycjalnym na podstawie art. 263 TFUE⁹³. Taki model zaskarżenia znajdzie najczęściej zastosowanie w odniesieniu do dyrektyw, które podlegają implementacji do prawa krajowego. Oczywiście pytaniem otwartym pozostaje, jaki środek ochrony prawnej przysługuje osobom fizycznym i prawnym, gdy sądy państwa członkowskiego nie wystąpią jednak z wnioskiem prejudycjalnym.

Odnosząc się jednocześnie do kwestii kognicji TSUE w zakresie Wspólnej

być zaskarżony w drodze skargi o stwierdzenie nieważności przez osobę fizyczną lub prawną wyłącznie wówczas, kiedy dotyczy jej bezpośrednio i indywidualnie" – zob. postanowienie Sądu UE z 6.9.2011 w sprawie T-18/10, Inuit Tapiriit Kanatami i in./PE i Radzie UE, pkt 56.

⁸⁸ Wyrok TS z 13.3.2018 w sprawie C-384/16 P, European Union Copper Task Force/Komisji, EU:C:2018:176, pkt. 36 i 37.

⁸⁹ Wyrok TS z 28.4.2015 w sprawie C-456/13 P, T & L Sugars Ltd, i Sidul Açúcares Unipessoal Lda/Komisji, EU:C:2015:284, pkt 32. Środki wykonawcze należy przy tym rozumieć szeroko, nie tylko ściśle jako akty wykonawcze w rozumieniu art. 291 TFUE.

⁹⁰ Wyrok TS z 19.12.2013 w sprawie C-274/12 P, Telefónica SA/Komisji, EU:C:2013:852, pkt 31.

⁹¹ Wyrok TS z 18.10.2018 w sprawie C-145/17 P, Internacional de Productos Metálicos SA/Komisji, EU:C:2018:839, pkt 54.

⁹² Czyli tym samym niedopuszczalne jest kwestionowanie jakiegokolwiek aktu ogólnego bez związku ze środkiem wykonawczym/decyzją indywidualną. Por. wyrok Sądu UE z 17.12.2020 r. w sprawie C-601/19 P, BP/FRA, EU:C:2020:1048, pkt 30.

⁹³ Wyrok TS z 3.10.2013 w sprawie C-583/11 P, Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlamentowi Europejskiemu, Radzie UE i Komisji, EU:C:2013:625, pkt 93.

polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE (WPZiB) należy podkreślić, że Trybunał nie uznaje art. 275 TFUE za stanowiący przeszkodę do podnoszenia zarzutu bezprawności przeciwko wszelkim decyzjom Rady UE, niezależnie od tego, czy mają one charakter ogólny, czy też indywidualny – w szczególności nie wyklucza on możliwości zakwestionowania, w ramach pisma dostosowującego żądania, zgodności z prawem przepisu o charakterze generalnym na poparcie skargi o stwierdzenie nieważności indywidualnego środka ograniczającego⁹⁴. Mimo to konieczne będzie wykazanie, że konkretne postanowienie decyzji dotyczy danego podmiotu indywidualnie i bezpośrednio⁹⁵.

Analogiczna sytuacja będzie miała zastosowanie do aktów unijnych dotyczących środków ograniczających w odniesieniu do konkretnych osób, w tym dokonujących zamrożenia ich funduszy. Są one bowiem podobne zarówno do aktów o charakterze ogólnym, ponieważ zabraniają adresatom określonym w sposób ogólny i abstrakcyjny m.in. udostępniania środków finansowych i zasobów gospodarczych osobom i podmiotom wymienionym w wykazach umieszczonych w załącznikach do tych aktów, jak również do zbioru indywidualnych decyzji stosowanych wobec takich osób i podmiotów⁹⁶.

Uprawnione strony

Zgodnie z ogólną zasadą UE akty unijne korzystają z domniemania ich zgodności z prawem, a zatem na wszystkich podmiotach prawa unijnego spoczywa obowiązek uznania ich ważności⁹⁷. Wyłącznie sąd może więc odmówić zastosowania konkretnego aktu o charakterze ogólnym, kompetencji tej nie posiadają instytucje i organy UE, nawet w toku prowadzonego przez nie postępowania⁹⁸.

Co do zasady zarzut bezprawności może zostać podniesiony w ramach każdego postępowania przed TSUE jako środek subsydiarnej ochrony prawnej, niemniej z jego istoty wynika, że musi być związany z toczącym się postępowaniem głównym. Biorąc pod uwagę, że art. 277 TFUE nie służy umożliwieniu danej stronie podważenia możliwości stosowania jakiegokolwiek aktu o charakterze generalnym na potrzeby jakiegokolwiek skargi, akt, którego niezgodność z prawem podniesiono powinien znajdować zastosowanie – w sposób bezpośredni albo pośredni – w sprawie będącej przedmiotem skargi⁹⁹. Jest to zatem typowy środek akcesoryjny, którego losy zależą od rozstrzygnięć w ramach sprawy głównej. Dlatego też, w wypadku gdy zarzut oparty na art. 277 TFUE został podniesiony przeciwko niewłaściwemu aktowi (niestanowiącemu

⁹⁴ Wyrok Sądu UE z 28.12.2016 w sprawie T-331/14, Mykola Yanovych Azarov/Radzie UE, EU:T:2016:49, pkt 62.

⁹⁵ Zob. szerzej analizę M.T. Karayigit, op.cit, s. 696 i 697.

⁹⁶ Wyrok TS z 23.4.2013 w sprawach połączonych od C-478/11 P do C-482/11 P, Laurent Gbagbo i in./Radzie UE, EU:C:2013:258, pkt 56.

⁹⁷ Wyrok TS z 28.1.2016 w sprawie C-514/14 P, Éditions Odile Jacob SAS/Komisji i in., EU:C:2016:55, pkt 40.

⁹⁸ Wyrok Sądu UE z 27.10.2017 w sprawie T-787/14 P, EBC/Maria Concetta Cerafogli, EU:T:2016:633, pkt 49.

⁹⁹ Wyrok TS z 8.9.2020 w sprawach połączonych C-119/19 P i C-126/19 P, Komisja/ Francisco Carreras Sequeros i in., EU:C:2020:676, pkt 68.

przedmiotu sprawy głównej), nawet jeżeli był zasadny, zostanie odrzucony¹⁰⁰. Jednocześnie wynika z tego, że art. 277 TFUE nie stanowi autonomicznej podstawy zaskarżenia i nie można z niego skorzystać w razie braku prawa do wniesienia skargi głównej¹⁰¹.

Ten środek ochrony prawnej jest zazwyczaj podnoszony przez strony tytułem subsydiarnym¹⁰² (jako zarzut pomocniczy), przy czym możliwe jest przywołanie wielu tego rodzaju zarzutów w ramach jednego postępowania głównego¹⁰³. Dlatego co do zasady nie przysługuje on stronie, która nie skorzystała z prawa do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności decyzji indywidualnej w terminie, a następnie podnosi zarzut zmierzający do odmowy zastosowania wobec niej tego aktu, zwłaszcza jeżeli jest to skarżący uprzywilejowany¹⁰⁴. Wielu rzeczników generalnych zwracało jednak uwagę, że argument, zgodnie z którym najpierw należy wykorzystać drogę skargi o stwierdzenie nieważności prowadziłyby do wniosku, iż skarżący uprzywilejowany nie mógłby nigdy podnosić zarzutu bezprawności¹⁰⁵. Z drugiej strony, dopuszczenie możliwości

podnoszenia zarzutu z art. 277 TFUE przez państwa członkowskie powoduje niestosowność danego aktu w odniesieniu do systemu prawnego całego państwa członkowskiego¹⁰⁶. Szczególna dyskusja doktrynalna toczyła się na temat możliwości podnoszenia zarzutu bezprawności przez skarżących uprzywilejowanych, tj. państwa członkowskie i instytucje UE, które mogą w każdej sprawie złożyć skargę o stwierdzenie nieważności¹⁰⁷. Jeden z poglądów zakłada, że powołanie się na zarzut bezprawności przez te podmioty prowadziłyby do obejścia wymogów związanych ze skargą o stwierdzenie nieważności. Wśród argumentów przemawiających przeciwko dopuszczalności tego rodzaju zarzutu w odniesieniu do państw członkowskich wskazuje się na zagrożenie swobodnego zaskarżania dowolnych aktów unijnych przy zastosowaniu wszelkich zarzutów ich niezgodności z prawem oraz na to, że skutki takich działań mają znacznie szerszy charakter niż gdyby uczynił to podmiot prywatny, a także na wpływ państw członkowskich na proces decyzyjny w UE przy wydawaniu tego rodzaju aktów¹⁰⁸. Wady prawne

¹⁰⁰ Wyrok Sądu UE z 9.9.2011 w sprawie T-475/07, Dow AgroSciences Ltd/Komisji, EU:T:2011:445, pkt. 177, 178 i 184.

¹⁰¹ Wyrok TS z 5.3.2020 w sprawie C-69/19 P, Credito Fondiario SpA/Jednolitej Radzie ds. Restrukturyzacji i Uporządkowanej Likwidacji, EU:C:2020:178, pkt 61.

¹⁰² Por. wyrok SPI z 14.10.2008 w sprawie T-390/08, Bank Melli Iran/Radzie UE, EU:T:2009:401, pkt 21 tiret drugie.

¹⁰³ Wyrok SPI z 19.10.2006 w sprawie T-311/04, José Luis Buendía Sierra/Komisji, EU:T:2006:329, pkt 42 tiret drugie.

¹⁰⁴ Wyrok z 12.10.1978 w sprawie 156/77, Komisja/Belgii, EU:C:1978:180, pkt. 20 i 21. Zob. jednakże dyskusję w literaturze, która odbywała się w początkowym okresie funkcjonowania TSUE – R.H. Lauwaars, *Lawfulness and Legal Force of Community Decisions*, Leiden 1973, s. 277-284.

¹⁰⁵ Opinia rzecznika generalnego Y. Bota, przedstawiona w 31.1.2008 w sprawie C-442/04, Królestwo Hiszpanii/Radzie UE, pkt. 61 i 62.

¹⁰⁶ Po raz pierwszy odnotował to G. Bebr, op.cit., s. 197; por. także przegląd stanowisk doktrynalnych w V. Luszcz, *Plea of Illegality...*, op.cit., s. 354.

¹⁰⁷ Por. też R.H. Lauwaars, *Lawfulness and Legal Force of Community Decisions*, Leiden 1973, s. 276-283.

¹⁰⁸ A. Barav, op.cit., s. 371.

aktu mogą ujawnić się jednak dopiero po wydaniu aktów wykonawczych, a ponadto brakuje przesłanek wykluczających powołanie się na zarzut przez państwo członkowskie, ze wskazaniem skutków dla jego obywateli. Co więcej, udział w unijnym procesie decyzyjnym nie powinien oddziaływać na wady prawne aktu, poza tym wpływ państw członkowskich na jego przyjęcie, zwłaszcza jeśli chodzi o akty delegowane, może być dość iluzoryczny. Podobnie trudno dopatrzeć się logicznych przesłanek w argumentacji, zgodnie z którą instytucje unijne chronią interes całej Unii, gdy tymczasem funkcją zarzutu określonego w art. 277 TFUE jest ochrona wyłącznie interesów podmiotów prywatnych.

Druga linia poglądów doktrynalnych opierała się na koncepcji, że państwa członkowskie nie mogą powoływać się na zarzut określony w art. 277 TFUE, jeżeli nie skorzystały ze swojego prawa do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności, chyba że istnieje ważne uzasadnienie wskazujące na konieczność, dlaczego taka skarga nie została wniesiona w terminie¹⁰⁹. Co ciekawe, nieco odmienna argumentacja była przywoływana w odniesieniu

do uprawnień instytucji unijnych, którym miał przysługiwać tego rodzaju zarzut w ściśle określonych przypadkach, gdy postępowanie dotyczyło jedynie ich własnych interesów¹¹⁰.

W konsekwencji Trybunał, nie wyrażając tego wprost, dopuścił w określonych szczególnych sytuacjach możliwość podnoszenia tego rodzaju zarzutu przez skarżących uprzywilejowanych, choć mowa o jednostkowym orzeczeniu odnoszącym się do szczególnego podmiotu, jakim jest Europejski Bank Centralny¹¹¹. Niemniej tego rodzaju wyłączenie powinno zostać sformułowane wprost przez Trybunał, zwłaszcza w świetle debaty przedstawicieli doktryny dopuszczających taką możliwość pod pewnymi warunkami, w odniesieniu do dyrektyw i rozporządzeń¹¹² (z wyłączeniem aktów, których państwa są indywidualnymi adresatami)¹¹³. Trybunał bowiem konsekwentnie uznaje, że jeśli adresaci decyzji nie skorzystali z prawa do złożenia skargi o stwierdzenie nieważności w terminie, to podnoszony przez nich zarzut określony w art. 277 TFUE jest niedopuszczalny, czy to w odniesieniu do skarżących uprzywilejowanych¹¹⁴, czy też nieuprzywilejowanych¹¹⁵. TSUE podobnie podchodzi

¹⁰⁹ D. Sinaniotis, op.cit., s. 109.

¹¹⁰ *ibid.*

¹¹¹ Wyrok TS z 10.7.2023 w sprawie C-11/00, Komisja/EBC, EUnie:C:2003:395, pkt. 73-78. Aczkolwiek w doktrynie można odnotować stanowisko, że TSUE dopuścił takie rozwiązanie jedynie w stosunku do EBC – C. Martinez Capdevila: *The Action for Annulment, the Preliminary Reference on Validity and the Plea of Illegality: Complementary or Alternative Means?*, „Yearbook Of European Law”, vol. 25/2006, s. 459.

¹¹² Por. szerzej podsumowanie debaty na ten temat w L. Prete, B. Smulders: *The Coming of Age of Infringement Proceedings*, „Common Market Law Review” nr 1/2010, s. 45 i 46.

¹¹³ W odniesieniu do decyzji zob. wyrok TS z 31.3.1965 w sprawie 21/64, Macchiorlati Dalmas & Figli przeciwko Wysokiej Władzy EWWiS, EU:C:1965:30, S. 187.

¹¹⁴ Wyrok TS z 22.10.2002 w sprawie C-241/01, National Farmers' Union/Secrétariat général du gouvernement, EU:C:2002:604, pkt 39.

¹¹⁵ Wyrok TS z 30.1.1997 w sprawie C-178/95, Wiljo NV/Belgii, EU:C:1997:46, pkt. 23 i 24.

do tego rodzaju kwestii w ramach postępowań „naruszeniowych”, dotyczących braku implementacji dyrektyw przez państwa członkowskie. Trybunał konsekwentnie podkreśla, że w sytuacji „braku wyraźnie do tego upoważniającego postanowienia traktatu FUE dane państwo członkowskie nie może skutecznie powoływać się na niezgodność z prawem dyrektywy, której jest ono adresatem, w charakterze środka obrony przeciwko skardze o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, opartej na niewykonaniu tej dyrektywy”¹¹⁶.

Ogólna zasada uprzedniego wyczerpania środka zaskarżenia, jakim jest skarga o stwierdzenie nieważności znajduje zastosowanie również do podmiotów indywidualnych (skarżących nieuprzywilejowanych) – zarówno w ramach skarg bezpośrednich przed TSUE¹¹⁷, jak również w ramach postępowania prejudycjalnego, w toku którego pojawiła się kwestia ważności aktu unijnego¹¹⁸. TSUE podkreślił jednak, że zasada ta nie odnosi się do postępowania odszkodowawczego opartego na art. 340 TFUE, z uwagi na autonomiczny charakter skargi odszkodowawczej¹¹⁹.

Ponadto w wypadku podniesienia zarzutu bezprawności w postępowaniu krajowym Trybunał został ponownie zmuszony

do bardzo funkcjonalnego ujęcia skutków wyroku prejudycjalnego odnoszącego się do niestosowania konkretnego aktu prawa unijnego. TSUE wskazał bowiem, że chociaż wyrok prejudycjalny formalnie skierowany jest do konkretnego sądu krajowego, to jednak wiąże pozostałe sądy krajowe w kwestii stwierdzenia nieważności aktu unijnego¹²⁰. W literaturze podkreśla się, że podobny mechanizm powinien znaleźć zastosowanie w odniesieniu do zarzutu sformułowanego na podstawie art. 277 TFUE¹²¹.

Jeśli chodzi o tę linię orzeczniczą należy odnotować, że odbiega ona od literalnego brzmienia art. 277 TFUE („Bez względu na upływ terminu (...), każda strona może (...) podnieść zarzuty określone w artykule 263 akapit drugi, w celu powołania się przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej na niemożność stosowania tego aktu”). W orzecznictwie TSUE przeżyła jednak funkcjonalna wykładnia tego przepisu, podkreślająca nadrzędność zasady pewności prawa. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem decyzja przyjęta przez instytucje UE, która nie została zaskarżona przez adresata w terminie, jest w stosunku do niego ostateczna, co ma zapewnić pewność prawa w UE i uniemożliwić ciągle jego kwestionowanie¹²². Zarzut ten byłby możliwy jedynie

¹¹⁶ Wyrok TS z 5.3.2015 w sprawie C-502/13, Komisja/Wielkiemu Księstwu Luksemburga, EU:C:2015:143, pkt 56.

¹¹⁷ Wyrok SPI z 13.9.1995 w sprawach połączonych T-244/93 et T-486/93, TWD/Komisji, EU:T:1995:160, pkt 103; wyrok TS z 9.3.1994 w sprawie C-188/92, TWD Textilwerke Deggendorf GmbH/RFN, EU:C:1994:90, pkt 26.

¹¹⁸ Wyrok TS z 15.2.2001 w sprawie C-239/99, Nachi Europe GmbH a Hauptzollamt Krefeld, EU:C:2001:101, pkt 40.

¹¹⁹ Wyrok Sądu UE z 18.9.2014 w sprawie T-168/12, Aguy Clement Georgias i in./Radzie UE i Komisji, EU:T:2014:781, pkt. 33 i 34.

¹²⁰ Wyrok TS z 13.5.1981 w sprawie 66/80, SpA International Chemical Corporation v Amministrazione delle finanze dello Stato, EU:C:1981:102, pkt 13.

¹²¹ M.T. Karayigit, op.cit., s. 705 i przywoływana tam literatura.

¹²² Wyrok TS z 22.10.2002 w sprawie C-241/01, National Farmers' Union, EU:C:2002:604, pkt 33.

wyjątkowo, jeżeli istniała wątpliwość co do dopuszczalności wniesienia skargi na dany akt¹²³ lub też akt prawny jest tak wadliwy, że w zasadzie powinien zostać uznany za tzw. akt nieistniejący¹²⁴. Trzeba jednakże pamiętać, że akty dotknięte wadą, której powaga jest tak oczywista, że nie może być tolerowana przez porządek prawny UE, uznawane są za niewywołujące żadnego, nawet tymczasowego skutku prawnego, tj. uznawane za prawnie nieistniejące. Ze względu na pewność obrotu prawnego powaga skutków związanych ze stwierdzeniem nieistnienia aktu instytucji UE oznacza, że ogranicza się ona jedynie do skrajnych przypadków¹²⁵.

Nie ulega przy tym wątpliwości, że takie podejście TSUE stoi w sprzeczności z ekonomiką procesową postępowań toczących się przed tą instytucją. Na skutek przyjętej linii orzeczniczej potencjalnym stronom postępowania nie pozostaje nic innego, jak tylko składać prewencyjne skargi o stwierdzenie nieważności, aby choć spróbować podważyć akty o charakterze ogólnym, które mogą ich dotyczyć¹²⁶.

Kwestie proceduralne

W wypadku stwierdzenia niedopuszczalności zarzutu bezprawności teoretycznie nic nie stoi na przeszkodzie kolejnemu

jego podnoszeniu w ramach innych postępowań. Jednak w doktrynie zauważono, że nader często można odnotować tendencję, aby wyłączone stwierdzenie niedopuszczalności tego rodzaju zarzutu przez TSUE utożsamiać później, zupełnie bezpodstawnie, z orzeczeniem deklaratoryjnym o niezgodności z prawem kontestowanego przepisu¹²⁷.

Zarzut bezprawności, w wypadku jego uwzględnienia, nie wywołuje skutku *erga omnes*, a zatem formalnego uchylecia aktu (stwierdzenia jego nieważności) i wyeliminowania z systemu prawnego UE¹²⁸. Jedynym jego celem jest stwierdzenie niemożności zastosowania aktu o charakterze ogólnym, czyli w praktyce stwierdzenie nieważności aktu indywidualnego opartego na akcie ogólnym¹²⁹ lub też w wypadku aktu ogólnego – o dwoistym charakterze jego niezastosowania do sytuacji prawnej danego podmiotu. W praktyce jednak Trybunał podkreśla, że po stronie instytucji unijnych powstaje obowiązek podjęcia wszelkich działań zmierzających do zapewnienia wykonania skutków wyroku stwierdzającego nieważność aktu indywidualnego, w tym zastosowania aktu o charakterze ogólnym z wyłączeniem zakwestionowanego przepisu przez wydanie kolejnego aktu o charakterze indywidualnym

¹²³ Wyrok SPI z 22.4.2004 w sprawie T-343/02, Roland Schintgen/Komisji, EU:T:2004:111, pkt 26; wyrok TS z 2.7.2009 w sprawie C-343/07, Bavaria NV i Bavaria Italia Srl/Bayerischer Brauerbund eV, EU:C:2009:415, pkt. 40-45.

¹²⁴ Wyrok TS z 30.6.1988 w sprawie 226/87, Komisja/Grecji, EU:C:1988:354, pkt 16; wyrok TS z 11.10.2016 w sprawie C-601/14, Komisja/Włochom, EU:C:2016:759, pkt 33.

¹²⁵ Wyrok TS z 5.10.2004 w sprawie C-475/01, Komisja/Grecji, EU:C:2004:585, pkt. 19 i 20.

¹²⁶ Tak właśnie A. Ward: *Judicial Review and the Rights of Private Parties in EU Law*, Oxford 2007, s. 323.

¹²⁷ J. Sirinellis, B. Bertrand, op.cit., s. 346.

¹²⁸ Ch. Gaitanides, *Artikel 277...*, op.cit., s. 1017.

¹²⁹ D. Sinaniotis, op.cit., s. 123.

bez wskazanej wady prawnej¹³⁰. Jeżeli przed wydaniem wyroku w sprawie instytucja wydająca akt o zasięgu ogólnym dokona jego zmiany, również przepisy tego aktu zostaną wzięte pod uwagę przez Trybunał¹³¹. Obowiązek ten rozciąga się na wszelkie akty wydane na podstawie prawnej skutecznie podważonej w efekcie zastosowania art. 277 TFUE.

Odnosząc się do kwestii proceduralnych, należy na koniec wskazać, że dla swej skuteczności zarzut określony w art. 277 TFUE powinien zostać zasadniczo sformułowany w skardze, a przy tym samo jej oddalenie nie może zostać uznane za okoliczność faktyczną lub prawną ujawnioną w trakcie postępowania¹³². Podniesienie tego rodzaju zarzutu dopiero w replice spowoduje jego niedopuszczalność, gdyż to skarga wyznacza zakres sporu przed sądem¹³³. Wyjątki są dopuszczalne, jedynie gdy zarzut bezprawności opiera się na naruszeniu przepisów o charakterze bezwzględnie wiążącym (ang. *public policy*)¹³⁴.

Z drugiej strony można także odnaleźć wypowiedzi orzecznicze dość elastycznie odnoszące się do sposobu sformułowania zarzutu, dopuszczające jego podniesienie również w sposób dorozumiany¹³⁵. Niemniej podczas badania dopuszczalności zarzutu bezprawności, analogicznie do przypadków

skargi o stwierdzenie nieważności, badany jest również interes prawny skarżącego, co oznacza wymóg, aby zarzut bezprawności przyniósł korzyść stronie, która go podnosi (fr. *de procurer un bénéfice à la partie qui l'a soulevé*)¹³⁶, a także był aktualny w dniu wniesienia skargi¹³⁷.

Podsumowanie

Analiza przeprowadzona w artykule wykazała brak jednolitego podejścia do zarzutu bezprawności ze strony Trybunału, co utrudnia zrozumienie tej instytucji prawnej, a w konsekwencji jej praktyczne zastosowanie w ramach postępowań. W piśmiennictwie stosunkowo często poruszana jest ważna kwestia spójności interpretacji zarzutu określonego w art. 277 TFUE w kontekście proklamowania przez TSUE założenia o całościowym systemie środków ochrony prawnej w UE¹³⁸. Jaki jest bowiem pożytek ze zniesienia terminu na podniesienie zarzutu bezprawności, skoro dany podmiot nigdy nie był uprawniony i nie będzie posiadał uprawnienia do podniesienia nieważności aktu o zasięgu ogólnym. Obecne orzecznictwo TSUE daje pewne podstawy do stwierdzenia, że jedynym celem zarzutu określonego w art. 277 TFUE jest stworzenie swoistej rekompensaty dla sytuacji

¹³⁰ Wyrok TS z 20.3.1984 w sprawach połączonych 75 i 117/82, C. Razzouk i A. Beydoun/Komisji, EU:C:1984:116, pkt 19.

¹³¹ Wyrok SPI z 8.10.1992 w sprawie T-84/91, Mireille Meskens/Parlamentowi Europejskiemu, EU:T:1992:103, pkt. 76-78.

¹³² Wyrok TSUE z 15.5.2008 w sprawie C-442/08, Królestwo Hiszpanii/Radzie UE, EU:C:2008:276, pkt 23.

¹³³ Wyrok SPI z 27.9.2005 w sprawach połączonych T-134/03 i T-135/03, Common Market Fertilizers SA/Komisji, EU:T:2005:339, pkt 51.

¹³⁴ Wyrok SSP z 29.9.2009 w sprawach połączonych F-69/07 i F-60/08, O/Komisji, EU:F:2009:128, pkt 71.

¹³⁵ Wyrok Sądu UE z 15.5.2016 w sprawie T-348/16, O.V. Yanukowych/Radzie UE, EU:T:2016:508, pkt 57.

¹³⁶ Wyrok SPI z 29.11.2006 w sprawie T-135/05, Franco Campoli/Komisji, EU:T:2006:366, pkt 132.

¹³⁷ Wyrok TS z 16.3.2023 w sprawach połączonych C-439/20 P i C-441/20 P, Komisja i Rada UE/Jiangsu Seraphim Solar System Co. Ltd, EU:C:2023:211, pkt 77.

¹³⁸ M.T. Karayigit, op.cit., s. 690.

prawnej jednostek, które mają ograniczoną czynną legitymację skargową w ramach skargi o stwierdzenie nieważności¹³⁹, przy czym często pomija się, że ten zarzut może być podnoszony również w ramach innych postępowań przed Trybunałem.

Niemniej z analizy orzecznictwa wynika brak jasnej koncepcji zakresu oddziaływania zarzutu bezprawności na inne postępowania. Odejście od językowej wykładni art. 277 TFUE rodzi pytania o uzasadnienie pierwszeństwa wykładni funkcjonalnej przed interpretacją językową. Z całą mocą należy stwierdzić, że orzeczenia TSUE ani nie są jednolite, ani też nie dostarczają jasnego uzasadnienia do wprowadzonych zasad czy też stosowanych od nich wyjątków. Przede wszystkim argumenty podnoszone na rzecz stabilności systemu prawnego UE nie mogą być przekonujące wobec tego, że rozstrzygnięcia wydawane na podstawie zarzutu bezprawności mają charakter wyłącznie incydentalny i co do zasady wywołują skutki jedynie w stosunku do stron postępowania. Niewynikający wprost z brzmienia przepisu wymóg uprzedniego złożenia skargi o stwierdzenie nieważności w celu stwierdzenia dopuszczalności zarzutu określonego w art. 277 TFUE nie znajduje w mojej ocenie mocnych podstaw aksjologicznych. Co więcej, nie jest on konsekwentnie stosowany, a zasady dotyczące

możliwości przywołania zarzutu bezprawności przez państwa członkowskie wydają się być tak niejasne, że praktycznie każdy przedstawiciel doktryny prezentuje własne stanowisko w tej kwestii.

Analiza orzecznictwa pokazuje zresztą wyraźnie, że w obszarach, w których podejście Trybunału jest znacznie bardziej liberalne, jak np. w sprawach pracowniczych, ten środek ochrony prawnej stosowany jest znacznie częściej niż w postępowaniach wszczynanych przez inne podmioty.

Tymczasem brak precyzyjnych i jasnych kryteriów stosowania zarzutu bezprawności nie sprzyja przejrzystości i zapewnieniu efektywnej ochrony prawnej, zwłaszcza jednostkom. Odnotować można coraz większą liczbę orzeczeń związanych z kontrolą aktów delegowanych i wykonawczych, a także środków wykonawczych wydawanych przez inne jednostki organizacyjne UE. Czas pokaże, czy to jest właśnie ten obszar, w którym formułowanie zarzutu bezprawności pozwoli na pełną kontrolę legalności aktów prawa unijnego.

dr ŁUKASZ AUGUSTYNIAK¹⁴⁰
 Uniwersytet Kardynała Stefana
 Wyszyńskiego w Warszawie,
 ORCID 0000-0003-4452-591X

¹³⁹ Podobnie K. Scheuring, *Art. 277...*, op.cit., s. 525.

¹⁴⁰ Autor jest pracownikiem administracji rządowej zajmującym się obsługą prawną urzędu, a także zapewnieniem zgodności polskiego prawa z prawem UE, w tym w zakresie wdrażania funduszy europejskich. Opinie wyrażone w tym artykule są wyrazem osobistych poglądów autora i nie należy ich przypisywać instytucjom, z którymi jest on związany.

Składam podziękowania R. Gąszczykowi i M. Nowackiemu za cenne uwagi i komentarze.

Słowa kluczowe: zarzut bezprawności, akt o zasięgu ogólnym, kontrola legalności, skarga do TSUE, interes prawny, art. 277 TFUE

Bibliografia:

1. Albors-Llorens A.: *Remedies against the EU institutions after Lisbon: an area of opportunity?* „Cambridge Law Journal” nr 3/2012.
2. Barav A.: *The Exception of Illegality in Community Law: A Critical Analysis*, „Common Market Law Review” nr 3/1974.
3. Bast J.: *Legal Instruments and Judicial Protection* [w:] A. von Bogdandy, J. Bast (red.), *Principles of European Constitutional Law*, Oxford/München/Portland 2011.
4. Bebr G.: *Development of Judicial Control of the European Communities*, The Hague/Boston/London 1981.
5. Gaitanides Ch.: *Artikel 277* [w:] H. von der Groeben, J. Schwabe, A. Hatje (red.), *Europaisches Unionsrecht*. EUV.AEUV.GRC. Kommentar, vol. 4, Baden-Baden 2015.
6. Hinarejos A.: *Judicial Review* [w:] R. Schütze, T. Tridimas (red.), *Oxford principles of EU Law. The EU Legal Order*, vol. I, Oxford 2018.
7. Karayigit M.T.: *The Plea of Illegality as a Pillar of the Incidental Review*, „European Public Law” nr 4/2019.
8. Lasok K. P. E.: *Lasok's European Court Practice and Procedure*, Bloomsbury Publishing 2022.
9. Lauwaars R.H.: *Lawfulness and Legal Force of Community Decisions*, Leiden 1973.
10. Lenaerts K., Maselis I., Gutman K., Nowak J.T. (red.), *EU Procedural Law*, Oxford 2014.
11. Luszcz V.: *Plea of Illegality* [w:] V. Luszcz (red.), *European Court Procedure. A Practical Guide*, Hart Publishing 2020.
12. Martinez Capdevila C.: *The Action for Annulment, the Preliminary Reference on Validity and the Plea of Illegality: Complementary or Alternative Means?*, „Yearbook Of European Law”, vol. 25, 2006.
13. Prete L., Smulders B.: *The Coming of Age of Infringement Proceedings*, „Common Market Law Review”, nr 1/2010.
14. Scheuring K.: *Art. 277* [w:] D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t.3, Warszawa 2012.
15. Sinaniotis D.: *The Plea of Illegality in EC Law*, „European Public Law” nr 1/2001.
16. Sirinellis J., Bertrand B.: *Droit du contentieux de l'Union Européenne*, Paris 2022.
17. Suhr O., Cremer W.: *Artikel 277*, [w:] Ch. Calliess, M. Ruffert (eds.), *EUV.AEUV. Kommentar*, München 2011.
18. Vogt M.: *Indirect judicial protection in EC law – the case of the plea of illegality*, „European Law Review”, nr 3/2006.
19. Ward A.: *Judicial Review and the Rights of Private Parties in EU Law*, Oxford 2007.
20. Wyrozumska A. (red.), *System ochrony prawnej Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

ABSTRACT**The Plea of Illegality as a Legal Remedy – Review of the Legality of EU Acts**

The remedy referred to in Article 277 of the Treaty on the Functioning of the European Union has not been extensively elucidated in Polish nor in foreign legal writings, remaining rather off the mainstream of academic discourse. This seems mainly due to the fact that it is an ancillary (incidental) remedy, and in order to successfully benefit from it, a series of formal and legal requirements should be met, which mostly do not originate directly from the Treaty provisions, but have been developed by the Court of Justice of the European Union. The remedy, if it were formulated in a transparent and explicit manner in Article 277 TFEU, could play a key role as a model review for any type of implementing measures (i.e. for both individual decisions and acts based on legislative acts) which determine the legal position of private persons and entities. The inherent consequence of drafting the legislation in a general and abstract manner is that legal defects in legal provisions do not normally manifest themselves until after they have been applied in practice. The unclear legal structure of this measure determines its use in formulating an alternative plea in the form of an additional request in the pleadings, forming the basis of an action for annulment against an act of EU law (lodged on the basis of Article 263 TFEU). However, there are some grounds for the exception stipulated in Article 277 TFEU to be applied in all kinds of proceedings, therefore its limitation to the actions for annulment alone would run counter to the objective of that provision. This remedy also plays its specific role in employment cases involving elements of compensation as well as in intellectual property cases, but its use in actions for damages cannot be ruled out. In this regard the plea is being described as an indirect remedy. Indeed, from the beginning of its activity, the Court has held that a plea of illegality cannot be the basis of a new form of an autonomous action (does not constitute an independent right of action) or an obligation for the national court to refer a question for a preliminary ruling.

Łukasz Augustyniak, PhD

Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw

ORCID 000-0003-4452-591X

Keywords: plea of illegality, act of general application, review for legality, application to the CJEU, legal interest, Article 277 TFEU