



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
JULIANE KOKOTT  
przedstawiona w dniu 17 stycznia 2013 r.<sup>1</sup>

### Sprawa C-583/11 P

**Inuit Tapiriit Kanatami i in.  
przeciwko  
Parlamentowi Europejskiemu  
i**

**Radzie Unii Europejskiej**

Odwołanie — Rozporządzenie (WE) nr 1007/2009 — Handel produktami z fok — Zakaz wprowadzania do obrotu na obszarze Unii Europejskiej — Wyjątek na rzecz społeczności Eskimosów — Uprawnienie do wniesienia skargi przez osoby fizyczne lub prawne na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE — Pojęcie „aktu regulacyjnego” i jego odróżnienie od „aktu ustawodawczego” — Brak bezpośredniego lub indywidualnego oddziaływania

### I – Wprowadzenie

1. Zagadnienie możliwości ochrony prawnej jednostek przed powszechnie obowiązującymi aktami prawnym Unii należy już od długiego czasu do najbardziej spornych kwestii prawa europejskiego. Zaczynając od wyroku w sprawie Plaumann przeciwko Komisji<sup>2</sup>, Trybunał opowiadał się w utrwalonym orzecznictwie odnoszącym się najpierw do art. 173 traktatu EWG (WE) i później do art. 230 WE za stosunkowo wąskim rozumieniem uprawnienia do wniesienia skargi bezpośredniej przez osoby fizyczne lub prawne. Mimo pewnej krytyki tego stanowiska Trybunał podtrzymywał do niedawna tę linię orzeczniczą i potwierdził ją w szczególności w wyrokach w sprawach Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie<sup>3</sup> oraz Komisja przeciwko Jégo-Quéré<sup>4</sup>.

2. Także z uwagi na to orzecznictwo dokonano w traktacie z Lizbony nowego uregulowania uprawnienia jednostek do wnoszenia skarg, które weszło w życie w dniu 1 grudnia 2009 r. Od tego czasu art. 263 akapit czwarty TFUE umożliwia osobie fizycznej lub prawnej także wniesienie skargi „na akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych”.

3. Jednakże do dnia dzisiejszego trwa gorący spór o to, w jakim stopniu poprzez tę nową regulację rozszerzono uprawnienie jednostek do wniesienia skargi. W niniejszym postępowaniu odwoławczym Trybunał ma za zadanie rozstrzygnięcie tego spornego zagadnienia, a w szczególności ustosunkowanie się do kwestii wykładni pojęcia „akt regulacyjny”<sup>5</sup>. W tym kontekście należy przede wszystkim wyjaśnić, czy do kategorii aktów regulacyjnych można zaliczać także akty ustawodawcze Unii Europejskiej.

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — Zobacz wyrok z dnia 15 lipca 1963 r. w sprawie 25/62, Rec. s. 197.

3 — Zobacz wyrok z dnia 25 lipca 2002 r. w sprawie C-50/00 P, Rec. s. I-6677.

4 — Zobacz wyrok z dnia 1 kwietnia 2004 r. w sprawie C-263/02 P, Rec. s. I-3425.

5 — Kwestią *środków wykonawczych*, do których również odnosi się art. 263 akapit czwarty TFUE, Trybunał będzie zajmował się już wkrótce w sprawie C-274/12 P Telefónica przeciwko Komisji.

4. Niniejszy spór został wywołany przez rozporządzenie (WE) nr 1007/2009 w sprawie handlu produktami z fok, przyjęte wspólnie przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej w dniu 16 września 2009 r.<sup>6</sup>. Rozporządzenie to wprowadziło zakaz obrotu produktami z fok na wewnętrznym rynku europejskim, przeciwko któremu o ochronę prawną przed sądami Unii zwracają się obecnie Inuit Tapiriit Kanatami<sup>7</sup>, jako reprezentant interesów Inuitów z Kanady, oraz szereg innych stron – przede wszystkim producenci i sprzedawcy produktów z fok.

5. W pierwszej instancji cel Inuit Tapiriit Kanatami oraz jego współskarżących nie został osiągnięty. Sąd postanowieniem z dnia 6 września 2011 r.<sup>8</sup>, zwanym dalej także „zaskarżonym postanowieniem”, oddalił skargę o stwierdzenie nieważności jako niedopuszczalną. W ramach uzasadnienia Sąd wskazał między innymi, iż rozporządzenie nr 1007/2009 jest aktem ustawodawczym, który nie może być traktowany jako akt regulacyjny w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE. Przeciwnie temu orzeczeniu zwracają się obecnie poprzez niniejsze odwołanie Inuit Tapiriit Kanatami oraz jego współskarżący – z wyjątkiem jednego<sup>9</sup>, zwani dalej także „wnoszącymi odwołanie”.

## II – Przepisy prawa Unii dotyczące wprowadzania do obrotu produktów z fok

6. Przepisy prawa Unii dotyczące wprowadzania do obrotu na europejski rynek wewnętrzny produktów z fok zawarte są częściowo w rozporządzeniu podstawowym wydanym w 2009 r. przez Parlament i Radę (rozporządzenie nr 1007/2009), a częściowo w przyjętym przez Komisję w 2010 r. rozporządzeniu wykonawczym (rozporządzenie nr 737/2010). W niniejszym postępowaniu przedmiotem sporu jest wyłącznie uprawnienie do wniesienia skargi skierowanej przez Inuit Tapiriit Kanatami oraz jego współskarżących przeciwko rozporządzeniu podstawowemu, podczas gdy rozporządzenie wykonawcze jest przedmiotem odrębnej skargi tych stron, która jest jeszcze zawisła przed Sądem<sup>10</sup>.

### A – Rozporządzenie podstawowe (rozporządzenie nr 1007/2009)

7. Przedmiot rozporządzenia nr 1007/2009 został określony w jego art. 1 w sposób następujący:

„Niniejsze rozporządzenie wprowadza zharmonizowane zasady dotyczące wprowadzania do obrotu produktów z fok”.

8. Zgodnie z art. 3 rozporządzenia nr 1007/2009 obowiązują następujące „Warunki wprowadzania do obrotu” produktów z fok:

„1. Wprowadzanie do obrotu produktów z fok dozwolone jest jedynie w przypadkach, gdy produkty te pochodzą z polowań prowadzonych tradycyjnie przez Eskimosów i inne społeczności autochtoniczne i przyczyniają się do ich utrzymania. Warunki te mają zastosowanie w czasie lub miejscu przywozu dla produktów importowanych.

6 — Dz.U. L 286, s. 36.

7 — Inuici stanowią autochtoniczną społeczność zamieszkującą głównie arktyczne i subarktyczne rejony centralnej i północnowschodniej Kanady, Alaskę, Grenlandię oraz części Rosji. Występujące czasami w języku potocznym pojęcie Eskimos[i] obejmuje oprócz Inuitów także inne arktyczne społeczności.

8 — Postanowienie Sądu w sprawie T-18/10 Inuit Tapiriit Kanatami i in. przeciwko Parlamentowi i Radzie, Zb.Orz. s. II-5599.

9 — Efstathios Andreas Agathos, należący do skarżących w postępowaniu w pierwszej instancji, nie przyłączył się jednak do niniejszego odwołania.

10 — Zawisła przed Sądem sprawa T-526/10 Inuit Tapiriit Kanatami i in. przeciwko Komisji.

2. W drodze odstępstwa od ust. 1:

- a) przywóz produktów z fok jest również dozwolony w przypadkach, gdy ma on charakter sporadyczny i składa się wyłącznie z towarów przeznaczonych do użytku osobistego podróżnych lub ich rodzin. Charakter i ilość tych towarów nie może wskazywać na przywóz w celach handlowych;
- b) do obrotu mogą być również wprowadzane produkty z fok będące produktami ubocznymi polowań regulowanych na mocy prawa krajowego, których jedynym celem jest trwałe gospodarowanie zasobami morskimi. W takim przypadku wprowadzanie do obrotu odbywa się wyłącznie na zasadzie niedochodowości. Charakter i ilość tych towarów nie może wskazywać na przywóz w celach handlowych.

Stosowanie przepisów niniejszego [ustępu] nie może uniemożliwiać realizacji celu niniejszego rozporządzenia.

3. Komisja, zgodnie z procedurą zarządzania, [...] wydaje wskazówki techniczne zawierające orientacyjny wykaz kodów nomenklatury scalonej mogących obejmować produkty z fok podlegające przepisom niniejszego artykułu.

4. Bez uszczerbku dla ust. 3, środki służące wykonaniu przepisów niniejszego artykułu, mające na celu zmianę elementów innych niż istotne niniejszego rozporządzenia poprzez jego uzupełnienie, przyjmuje się zgodnie z procedurą regulacyjną połączoną z kontrolą, o której mowa w art. 5 ust. 3”.

9. W art. 2 pkt 4 rozporządzenia nr 1007/2009 zawarta jest ponadto następująca definicja pojęcia „Eskimos”:

„»Eskimos« oznacza autochtonicznych członków ojczyzny Eskimosów, a mianowicie tych obszarów arktycznych i subarktycznych, na których obecnie lub tradycyjnie Eskimosi posiadają prawa i interesy autochtoniczne, uznanych przez Eskimosów za członków ich ludu, oraz obejmuje Inuków, Juków (Alaska), Inuitów, Inuvialuitów (Kanada), Kalaallitów (Grenlandia) oraz Juków (Rosja)”.

*B – Rozporządzenie wykonawcze (rozporządzenie nr 737/2010)*

10. Na podstawie art. 3 ust. 4 rozporządzenia nr 1007/2009 Komisja uchwaliła w dniu 10 sierpnia 2010 r. w rozporządzeniu (UE) nr 737/2010<sup>11</sup>, zwanym dalej także „rozporządzeniem wykonawczym”, przepisy wykonawcze dotyczące handlu produktami z fok.

11. Artykuł 1 rozporządzenia nr 737/2010 stanowi:

„Niniejsze rozporządzenie ustanawia szczegółowe zasady wprowadzania do obrotu produktów z fok na mocy art. 3 rozporządzenia (WE) nr 1007/2009”.

12. W art. 3 rozporządzenia nr 737/2010 ustala się, jakie przesłanki muszą zostać spełnione, aby produkty z fok pochodzące z polowań prowadzonych przez Eskimosów lub inne społeczności autochtoniczne mogły zostać wprowadzone do obrotu.

13. Artykuł 4 rozporządzenia nr 737/2010 określa, pod jakimi warunkami mogą zostać przywiezione produkty z fok przeznaczone do użytku osobistego podróżnych lub ich rodzin.

11 — Rozporządzenie Komisji (UE) nr 737/2010 z dnia 10 sierpnia 2010 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1007/2009 w sprawie handlu produktami z fok (Dz.U. L 216, s. 1).

14. Artykuł 5 rozporządzenia nr 737/2010 reguluje w końcu, w jakich okolicznościach mogą zostać wprowadzone do obrotu produkty z fok pochodzące z gospodarowania zasobami morskimi.

### III – Postępowanie przed Trybunałem

15. Pismem z dnia 21 listopada 2011 r. Inuit Tapiriit Kanatami oraz jego współskarżący złożyli niniejsze odwołanie, wnosząc o:

- uchylenie zaskarżonego postanowienia Sądu oraz stwierdzenie dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności, jeżeli Trybunał uzna, że posiada wszystkie informacje potrzebne do rozstrzygnięcia w przedmiocie dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności spornego rozporządzenia,
- tytułem żądania ewentualnego, uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy do Sądu celem ponownego rozpoznania,
- obciążenie Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej kosztami wnoszących odwołanie oraz
- obciążenie Komisji Europejskiej oraz Królestwa Niderlandów ich własnymi kosztami.

16. Parlament wnosi o:

- oddalenie odwołania oraz
- obciążenie wnoszących odwołanie kosztami postępowania.

17. Rada wnosi o:

- oddalenie odwołania oraz
- obciążenie wnoszących odwołanie solidarnie kosztami postępowania.

18. Także Komisja, która już w postępowaniu w pierwszej instancji wspierała Parlament i Radę jako interwenient, wnosi do Trybunału o oddalenie odwołania i obciążenie wnoszących odwołanie kosztami postępowania.

19. Natomiast Królestwo Niderlandów, które także uczestniczyło w pierwszej instancji w postępowaniu jako interwenient po stronie Parlamentu i Rady, nie wzięło udziału w postępowaniu przed Trybunałem.

20. Odwołanie było rozpatrywane przed Trybunałem w trybie pisemnym oraz w trybie ustnym na rozprawie w dniu 20 listopada 2012 r.

### IV – Ocena

21. Wykładnia i stosowanie wynikającego z art. 263 akapit czwarty TFUE uprawnienia do wniesienia skargi przez osoby fizyczne lub prawne ma podstawowe znaczenie dla urzeczywistnienia efektywnej ochrony prawnej. Uprawnienie to ma jednak też znaczący wpływ na rozgraniczenie właściwości i zadań pomiędzy sądami Unii a sądami krajowymi. Ogólnie rzecz biorąc, uprawnienie to ma w ramach stworzonego w traktatach europejskich generalnego systemu ochrony prawnej znaczenie, które nie powinno być lekceważone.

22. Wszystkie strony niniejszego postępowania odwoławczego są zgodne co do tego, iż wraz z art. 263 akapit czwarty TFUE rozszerzono zakres uprawnień do wnoszenia skarg przez osoby fizyczne lub prawne. Wysoce kontrowersyjne jest jednak pomiędzy nimi, w jakim zakresie nastąpiło to rozszerzenie. W związku z powyższym strony reprezentują zupełnie odmienne poglądy co do tego, jak należy w sposób właściwy rozumieć art. 263 akapit czwarty TFUE.

23. Podczas gdy trzy organy Unii uczestniczące w postępowaniu – Parlament, Rada i Komisja – zgodnie i w dużej mierze za pomocą tych samych argumentów bronią zaskarżonego postanowienia, wnoszący odwołanie reprezentują całkowicie odmienne stanowisko. Są oni zdania, że Sąd interpretuje art. 263 akapit czwarty TFUE zbyt wąsko i przez to zaniedbał wymogi skutecznej ochrony sądowej.

24. Wnoszący odwołanie podważają postanowienie Sądu, podnosząc łącznie trzy zarzuty, z których pierwszy dotyczy art. 263 akapit czwarty TFUE jako takiego (zobacz w tej kwestii poniżej, sekcja A), podczas gdy drugi zarzut dotyczy prawa podstawowego do skutecznego środka prawnego (zobacz w tej kwestii poniżej, sekcja B), zaś trzeci zajmuje się zagadnieniem, czy Sąd w sposób właściwy zrozumiał wywody skarżących w pierwszej instancji (zobacz w tej kwestii poniżej, sekcja C).

#### A – Zarzut pierwszy

25. Zarzut pierwszy jest głównym punktem niniejszego sporu. W ramach tego zarzutu strony spierają się o właściwą wykładnię i stosowanie art. 263 akapit czwarty TFUE, który w obecnie obowiązującym brzmieniu ustalony został w traktacie z Lizbony i stanowi:

„Każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść skargę na akty, których jest adresatem lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie, oraz na akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych”.

#### 1. Wyrażenie „akty regulacyjne” (pierwsza część zarzutu pierwszego)

26. W pierwszej części pierwszego zarzutu, skierowanej przeciwko pkt 38–56 zaskarżonego postanowienia, wnoszący odwołanie zarzucają Sądowi błędną wykładnię i błędne zastosowanie wyrażenia „akty regulacyjne” w trzecim wariantcie zawartym w art. 263 akapit czwarty TFUE.

27. Główną przyczyną sporu jest dla Inuit Tapiriit Kanatami oraz jego współskarżących okoliczność, iż Sąd w swoim postanowieniu nie zalicza *aktów ustawodawczych* w rozumieniu art. 289 akapit trzeci TFUE<sup>12</sup>, do których należy też sporne rozporządzenie nr 1007/2009, do *aktów regulacyjnych*. Krytykowane przez wnoszących odwołanie stanowisko Sądu wyrażone jest najpełniej w pkt 56 zaskarżonego postanowienia, w którym Sąd stwierdza:

„że pojęcie aktu regulacyjnego w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE należy rozumieć jako oznaczające każdy akt o charakterze generalnym, z wyjątkiem aktów normatywnych. W konsekwencji akt normatywny może być zaskarżony w drodze skargi o stwierdzenie nieważności przez osobę fizyczną lub prawną wyłącznie wówczas, kiedy dotyczy jej bezpośrednio i indywidualnie”.

Wnoszący odwołanie widzą w tym stwierdzeniu nadmiernie restrykcyjne podejście do możliwości wnoszenia skarg przez jednostki. W ich ocenie różnicowanie pomiędzy aktami ustawodawczymi oraz aktami o charakterze nieustawodawczym jest wyrazem nadmiernego formalizmu. W przeciwieństwie do tego uczestniczące w postępowaniu organy Unii – Parlament, Rada i Komisja – uważają rozwiązanie zastosowane przez Sąd za prawidłowe i podejmują się jego stanowczej obrony.

12 — Artykuł 289 akapit trzeci TFUE definiuje akty ustawodawcze jako „[a]kty prawne przyjmowane w drodze procedury ustawodawczej”.



28. Także w literaturze prawniczej wykładnia nowego brzmienia trzeciego wariantu w art. 263 akapit czwarty TFUE jest przedmiotem niezwykle kontrowersyjnych dyskusji. W mojej ocenie grona zwolenników jak i przeciwników objęcia aktów ustawodawczych kategorią aktów regulacyjnych są mniej więcej równe<sup>13</sup>.

29. Tak jak to przedstawię poniżej, wykładnia pojęcia „akt regulacyjny” dokonana przez Sąd jest prawidłowa [zobacz poniżej sekcja a)], zaś podnoszone przez wnoszących odwołanie argumenty nie przekonują [zobacz poniżej sekcja b)].

a) W przedmiocie wykładni wyrażenia „akt regulacyjny” dokonanej przez Sąd

30. Wyrażenie „akt regulacyjny” nie jest zdefiniowane w żadnym miejscu traktatów. Z pewnością są to – tak jak to słusznie podkreśla Sąd – akty prawa Unii o charakterze generalnym<sup>14</sup>. Nie oznacza to jednak w sposób konieczny, iż *wszystkie* akty prawne Unii o charakterze generalnym są jednocześnie aktami regulacyjnymi.

31. W szczególności pochopne byłoby założenie, iż wszystkie rozporządzenia są jednocześnie aktami regulacyjnymi, niezależnie od tego, czy są one aktami ustawodawczymi, czy też nie. Co prawda w niektórych wersjach językowych nie można zaprzeczyć zachodzeniu pewnego podobieństwa pomiędzy pojęciem „rozporządzenie” w art. 288 akapit drugi TFUE oraz wyrażeniem „akt regulacyjny” używanym w art. 263 akapit czwarty TFUE<sup>15</sup>. Jednakże w przypadku utożsamienia wyrażen „rozporządzenie” i „akt regulacyjny” na wyselekcjonowanej podstawie niektórych wersji językowych traktatu FUE zostałyby przeoczone, że traktaty europejskie obecnie wiążą z taką samą mocą w 23 różnych językach (art. 55 ust. 1 TUE oraz art. 358 TFUE), zaś w licznych językach urzędowych Unii nie może być mowy o etymologicznym pokrewieństwie pomiędzy pojęciami „rozporządzenie” i „akt regulacyjny”<sup>16</sup>.

32. W tym kontekście należy przyjąć, iż wyrażenie „akt regulacyjny” jest pojęciem sui generis prawa Unii, przy wykładni którego należy uwzględnić zarówno cele danego przepisu traktatu, kontekst, w którym się dany przepis znajduje<sup>17</sup>, jak i jego genezę. Co prawda geneza nie odgrywała do tej pory żadnego znaczenia przy wykładni prawa pierwotnego, bowiem w większości przypadków brak było „travaux préparatoires” do traktatów założycielskich. Praktyka tworzenia konwentów w celu przygotowywania zmian w traktatach, tak samo jak i praktyka publikowania mandatów konferencji

13 — W kwestii stanu dyskusji: zob. na przykład M. Dougan, *The Treaty of Lisbon 2007: Winning minds, not hearts*, *Common Market Law Review*, 45 (2008), s. 617–703 (s. 677 i nast.); K. Lenaerts, *Le traité de Lisbonne et la protection juridictionnelle des particuliers en droit de l'Union*, *Cahiers de droit européen*, 2009, s. 711–745 (s. 725 i nast.); N. Görlitz, P. Kubicki, *Rechtsakte »mit schwierigerem Charakter«*, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2011, s. 248–254 (s. 250 i nast.); C. Herrmann, *Individualrechtsschutz gegen Rechtsakte der EU »mit Verordnungscharakter« nach dem Vertrag von Lissabon*, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2011, s. 1352–1357 (s. 1354 i nast.); J. Mazák, *Locus standi v konaní o neplatnosti: Od Plaumannovho testu k regulačným aktom*, *Právník*, 150 (2011), s. 219–231 (s. 223); J. Schwarze, *Rechtsschutz Privater gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter gemäß Art. 263 Abs. 4 Var. 3 AEUV*, w: P.C. Müller-Graff, S. Schmahl, V. Skouris, (Hrsg.), *Europäisches Recht zwischen Bewahrung und Wandel – Festschrift für Dieter H. Scheuing*, Baden-Baden 2011, s. 190–207 (s. 199 i nast.); U. Everling, *Klagerecht Privater gegen Rechtsakte der EU mit allgemeiner Geltung*, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 2012, s. 376–380 (s. 378 i nast.); M. Wathelet, J. Wildemeersch, *Recours en annulation: une première interprétation restrictive du droit d'action élargi des particuliers?*, *Journal de droit européen*, 2012, s. 75–79 (s. 79).

14 — Punkt 56 zaskarżonego postanowienia; zob. uzupełniająco pkt 42, 43 i 45 tego postanowienia.

15 — Dotyczy to w szczególności niemieckiej („Verordnung” i „Rechtsakt mit Verordnungscharakter”), angielskiej („regulation” i „regulatory act”), francuskiej („règlement” i „acte réglementaire”), greckiej („κανονισμός” i „κανονιστική πράξη”), irlandzkiej („rialachán” i „gníomh rialúcháin”), włoskiej („regolamento” i „atto regolamentare”), łotewskiej („regula” i „reglamentējošs akts”), litewskiej („reglamentas” i „reglamentuojančio pobūdžio teisės aktas”), maltańskiej („regolament” i „att regolatorju”), portugalskiej („regulamento” i „acto regulamentar”), hiszpańskiej („reglamento” und „acto reglamentario”) oraz węgierskiej wersji językowej („rendelet” i „rendeleti jellegű jogi aktus”) art. 263 akapit czwarty TFUE.

16 — Tak wygląda sytuacja w przypadku wyrażen, które są używane na przykład w bułgarskiej („регламент” i „подзаконов акт”), duńskiej („forordning” i „regelfastsættende retsakt”), estońskiej („määrus” i „üldkohaldatav akt”), fińskiej („asetus” i „säätelytoimi”), niderlandzkiej („verordening” i „regelgevingshandeling”), polskiej („rozporządzenie” i „akt regulacyjny”), rumuńskiej („regulament” i „act normativ”), słowackiej („nariadenie” i „regulačný akt”), słoweńskiej („uredba” i „predpis”), szwedzkiej („förordning” i „regleringsakt”) oraz czeskiej wersji językowej („nařízení” i „akt s obecnou působností”) art. 263 akapit czwarty TFUE, odpowiadających „Verordnung” i „Rechtsakt mit Verordnungscharakter” w wersji niemieckiej

17 — Utrwalone orzecznictwo, zobacz na przykład wyrok z dnia 6 października 1982 r. w sprawie 283/81 CILFIT i in., Rec. s. 3415, pkt 18–20.

międzyrządowych doprowadziła do zasadniczych zmian w tym zakresie. Wzrost przejrzystości w fazie przygotowywania zmian w traktatach otwiera nowe możliwości dla wykładni traktatów, które powinny zostać wykorzystane jako uzupełniający środek wykładni, w przypadku – takim jak niniejszy – w którym przepis przy uwzględnieniu jego brzmienia, kontekstu regulacji oraz jego celów pozostaje niejasny<sup>18</sup>.

33. Poprzez zmianę art. 230 akapit czwarty WE przez obecnie obowiązujący art. 263 akapit czwarty TFUE zamierzano bez wątpienia dokonać wzmocnienia indywidualnej ochrony prawnej w drodze rozszerzenia możliwości wnoszenia skarg przez osoby fizyczne lub prawne na akty Unii o charakterze generalnym<sup>19</sup>. Cel ten – oceniany odrębnie – przemawia za szeroką wykładnią wyrażenia „akt regulacyjny”<sup>20</sup>.

34. Należy jednak uwzględnić, iż autorzy traktatu z Lizbony urzeczywistnili cel wzmocnienia indywidualnej ochrony prawnej nie tylko przez rozszerzenie możliwości wnoszenia skarg przez osoby fizyczne lub prawne zgodnie z trzecim wariantem w art. 263 akapit czwarty TFUE, lecz obok niego dążyli także za pomocą art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE do wzmocnienia indywidualnej ochrony prawnej przed sądami krajowymi w dziedzinach objętych prawem Unii.

35. Z faktu współistnienia art. 263 akapit czwarty TFUE oraz art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE można wyprowadzić wniosek, iż środki ochrony prawnej jednostek przeciwko aktom prawnym Unii o charakterze generalnym nie muszą w każdym wypadku przybierać kształtu skargi bezpośredniej do sądów Unii.

36. Istnienie różnic w zakresie przesłanek dopuszczalności skarg o stwierdzenie nieważności w zależności od tego, czy taka skarga skierowana jest na *akt ustawodawczy*, czy też *akt regulacyjny*, wynika poza tym już z faktu zestawienia różnych akapitów art. 263 TFUE. Podczas gdy w akapicie pierwszym mowa jest o „aktach ustawodawczych”, interesujący w tym miejscu akapit czwarty odnosi się do „aktów regulacyjnych”. Te różnice w brzmieniu nie mogą być traktowane jako przypadkowe. Przeciwnie, są one wyrazem tego, iż różne kategorie skarżących od dawna mają różny zakres możliwości wnoszenia skarg bezpośrednich.

37. Podczas gdy uprzywilejowane podmioty uprawnione do wnoszenia skarg na podstawie art. 263 akapit drugi TFUE oraz częściowo uprzywilejowane podmioty uprawnione do wnoszenia skarg na podstawie art. 263 akapit trzeci TFUE mogą wnosić skargi na wszystkie akty prawne Unii, w tym także na akty ustawodawcze, uprawnienie do wnoszenia skarg bezpośrednich przez osoby fizyczne lub prawne na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE jest od dawna ograniczone do określonych rodzajów aktów prawnych Unii. Trzeci wariant w art. 263 akapit czwarty TFUE ułatwia im drogę do wnoszenia skarg jedynie na akty regulacyjne, jednakże nie na akty ustawodawcze. Jak słusznie podkreśla Sąd, akty ustawodawcze mogą w dalszym ciągu zostać bezpośrednio zaskarżone przez jednostki jedynie wyjątkowo w ramach drugiego wariantu w art. 263 akapit czwarty TFUE, a mianowicie w takim zakresie, w jakim dotyczą one danego skarżącego bezpośrednio i indywidualnie<sup>21</sup>.

18 — W podobny sposób w wyroku z dnia 27 listopada 2012 r. w sprawie C-370/12 Pringle, pkt 135, Trybunał sięga do materiałów, na których opiera się traktat z Maastricht.

19 — Tak też Sąd w wyroku z dnia 25 października 2011 r. w sprawie T-262/10 Microban International i Microban (Europe) przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-7697, pkt 32.

20 — Zagadnienie, w jakim zakresie w szczególności prawo podstawowe Unii do skutecznego środka prawnego *wymaga* dokonania rozszerzającej wykładni wyrażenia „akt regulacyjny”, jest przedmiotem drugiej części drugiego zarzutu odwołania i będzie szerzej omówione w tym kontekście, zob. poniżej pkt 105–124 niniejszej opinii.

21 — Punkt 56 zdanie drugie zaskarżonego postanowienia.

38. Brak ułatwionej możliwości zaskarżania aktów ustawodawczych przez jednostki można przede wszystkim wytłumaczyć szczególnie silną legitymacją demokratyczną ustawodawstwa parlamentarnego. W związku z tym różnicowanie pomiędzy aktami ustawodawczymi a aktami prawnymi o innym charakterze nie może być zbywane jako zwykły formalizm. Przeciwnie, wynika ono z różnicy o charakterze jakościowym. W wielu krajowych systemach prawnych jednostki nie mają żadnych możliwości wnoszenia skarg bezpośrednich na ustawy uchwalone przez parlament lub też są one ograniczone.

39. Okoliczność, iż jednostkom także w ramach systemu traktatów europejskich w dalszym ciągu nie mają przysługiwać ułatwione możliwości wnoszenia skarg na akty ustawodawcze, potwierdza się, jeżeli uwzględni się genezę powstania art. 263 akapit czwarty TFUE. Przepis ten miał być pierwotnie częścią art. III-365 ust. 4 traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy<sup>22</sup> („traktat konstytucyjny”) i ma swoje źródło w pracach Konwentu Europejskiego.

40. U podstaw traktatu konstytucyjnego leżało zgodnie z jego art. I-33–I-37 wyraźne rozróżnienie pomiędzy aktami ustawodawczymi i aktami o charakterze nieustawodawczym, przy czym „rozporządzenie europejskie” jako akt nieustawodawczy o charakterze generalnym zostało przyporządkowane wyłącznie do tej ostatniej kategorii (art. I-33 ust. 1 akapit czwarty zdanie pierwsze traktatu konstytucyjnego). Jeżeli więc w art. III-365 ust. 4 traktatu konstytucyjnego wskazywano na możliwość zaskarżania przez osoby fizyczne lub prawne „aktów regulacyjnych”, to dotyczyło to w sposób oczywisty aktów prawnych o charakterze *nieustawodawczym*. Potwierdzają to też materiały Konwentu Europejskiego do art. III-270 ust. 4 projektu traktatu ustawiającego Konstytucję dla Europy<sup>23</sup>, czyli przepisu, który później ujęty został w art. III-365 ust. 4 traktatu konstytucyjnego. Zgodnie z nimi rozpatrywano w Konwencji co prawda sformułowanie „akty prawne o [charakterze generalnym]”, lecz ostatecznie je odrzucono i zastąpiono je węższym pojęciem „akty regulacyjne”, które miało wyrażać różnicę pomiędzy aktami ustawodawczymi a aktami o charakterze nieustawodawczym<sup>24</sup>.

41. Okoliczność, iż prawie we wszystkich wersjach językowych<sup>25</sup> dokonano dosłownego przejęcia treści art. III-365 ust. 4 z traktatu konstytucyjnego do traktatu z Lizbony, skłania do wniosku, iż także obecnie obowiązujący art. 263 akapit czwarty TFUE nie obejmuje aktów ustawodawczych, gdy jest w nim mowa o aktach regulacyjnych. Szczególnie jasno wyrażają to liczne wersje językowe traktatu FUE, w których dla określenia „aktów regulacyjnych” używane są pojęcia, które wskazują bardziej na stanowienie norm prawnych przez egzekutywę niż na tworzenie norm przez legislatywę<sup>26</sup>.

22 — Podpisany w Rzymie w dniu 29 października 2004 r., Dz.U. C 310, s. 1.

23 — Przyjęty przez Konwent Europejski w dniu 13 czerwca 2003 r. i przekazany przewodniczącemu Rady Europejskiej w Rzymie w dniu 18 lipca 2003 r.

24 — Sekretariat Konwentu Europejskiego, Raport końcowy grupy roboczej dotyczący funkcjonowania Trybunału z dnia 25 marca 2003 r., dokument CONV 636/03, pkt 22, oraz nota przekazująca Prezydium Konwentu z dnia 12 maja 2003 r., dokument CONV 734/03, s. 20.

25 — Jak się wydaje, różnice występują jedynie w pięciu wersjach językowych, w których w art. 263 akapit czwarty TFUE dla pojęcia „akt regulacyjny” („üldkohaldatav akt” w estońskiej, „reglamentuojančio pobūdžio teisės aktas” w litewskiej, „regulačný akt” w słowackiej, „predpis” w słoweńskiej oraz „akt s obecnou působností” w czeskiej wersji językowej) używane jest inne sformułowanie niż w art. III-365 ust. 4 traktatu konstytucyjnego („õiguse üldakt” w estońskiej, „teisės aktas” w litewskiej, „podzákonný právny akt” w słowackiej, „izvršilni akt” w słoweńskiej oraz „podzákonný právní akt” w czeskiej wersji językowej).

26 — Odnosi się to w szczególności do bułgarskiej („подзаконен акт”), niemieckiej („Rechtsakt mit Verordnungscharakter”), angielskiej („regulatory act”), francuskiej („acte réglementaire”), greckiej („κανονιστική πράξη”), irlandzkiej („gníomh rialúcháin”), włoskiej („atto regolamentare”), portugalskiej („acto regulamentar”), słowackiej („regulačný akt”), hiszpańskiej („acto reglamentario”) oraz węgierskiej („rendeleti jellegű jogi aktus”) wersji językowej art. 263 akapit czwarty TFUE, ponadto prawdopodobnie również do łotewskiej („reglamentējošs akts”) i litewskiej („reglamentuojančio pobūdžio teisės aktas”) wersji językowej. Mniej jednoznaczne wydają się natomiast wersja językowa duńska („regelfastsættende retsakt”), estońska („üldkohaldatav akt”), fińska („säätelytoimi”), maltańska („att regolatorju”), niderlandzka („regelgevingshandeling”), polska („akt regulacyjny”), rumuńska („act normativ”), szwedzka („regleringsakt”), słoweńska („predpis”) oraz czeska („akt s obecnou působností”).



42. Z pewnością traktat z Lizbony nie dokonuje takiej systematyzacji i hierarchizacji aktów prawnych Unii jak czyni to traktat konstytucyjny. W systemie traktatu UE oraz traktatu FUE również akty ustawodawcze mogą przyjmować kształt rozporządzeń w rozumieniu art. 288 akapit drugi TFUE. Rozróżnianie pomiędzy aktami ustawodawczymi a aktami o charakterze nieustawodawczym ma obecnie przeważnie znaczenie proceduralno-techniczne, jak na przykład w art. 290 ust. 1 TFUE oraz art. 297 TFUE.

43. W świetle tych różnic pomiędzy traktatem konstytucyjnym a obecnie obowiązującymi traktatami byłoby co prawda teoretycznie możliwe, aby nadać wyrażeniu „akty regulacyjne” w art. 263 akapit czwarty TFUE – zgodnie z propozycją wnoszących odwołanie – inne znaczenie i rozumieć je szerzej niż zamierzali to Konwent Europejski oraz autorzy traktatu konstytucyjnego, tak że nawet akty ustawodawcze mogłyby zostać zaliczone do aktów regulacyjnych.

44. Jednakże taka szeroka wykładnia pojęcia „akty regulacyjne” byłaby trudna do pogodzenia z mandatem konferencji międzyrządowej z 2007 r., która wynegocjowała traktat z Lizbony. Konferencja międzyrządowa otrzymała zadanie rezygnacji z koncepcji konstytucyjnej stanowiącej podstawę traktatu konstytucyjnego<sup>27</sup>, poza tym jednak nie miała kwestionować stanu osiągniętego wraz z podpisaniem traktatu konstytucyjnego<sup>28</sup>. „Wynik końcowy” konferencji międzyrządowej miał zatem merytorycznie w największym możliwym stopniu odpowiadać zarzuconemu traktatowi konstytucyjnemu i jedynie w niektórych szczególnie symbolicznych punktach pozostać poza stanem osiągniętym w tym traktacie<sup>29</sup>.

45. Dla celów niniejszego postępowania należy w szczególności podkreślić, że zgodnie z mandatem konferencji międzyrządowej w 2007 r. miało to nastąpić przy zachowaniu „rozdzielenia między tym, co ma charakter prawodawczy, a tym, co takiego charakteru nie ma, oraz  *płynących stąd konsekwencji*”<sup>30</sup>.

46. W tym kontekście jest bardzo mało prawdopodobne i brak jest ku temu także konkretnych wskazówek, by konferencja międzyrządowa, szczególnie w art. 263 akapit czwarty TFUE, chciała przekroczyć granice wyznaczone przez traktat konstytucyjny. Poza tym należałoby oczekiwać, że autorzy traktatu z Lizbony wskazywałby na ewentualne rozszerzenie możliwości wnoszenia skarg przez jednostki w stosunku do art. III-365 ust. 4 traktatu konstytucyjnego we wszystkich wersjach językowych art. 263 akapit czwarty TFUE<sup>31</sup>, na przykład przez użycie omawianego w Konwencji Europejskiej, ale ostatecznie odrzuconego tam pojęcia „akty prawne [o charakterze generalnym]”<sup>32</sup>. Jest tak tym bardziej, że to ostatnie sformułowanie w innych miejscach traktatu FUE jest dość powszechne (zob. art. 277 TFUE, art. 288 akapit drugi zdanie pierwsze TFUE oraz art. 290 ust. 1 TFUE).

47. Podsumowując, Sąd całkowicie słusznie zatem interpretował wyrażenie „akt regulacyjny” w ten sposób, iż są nimi objęte wszystkie akty prawne Unii o charakterze generalnym z wyjątkiem aktów ustawodawczych.

27 — Zobacz w tym względzie mandat konferencji międzyrządowej w 2007 r. opierający się na konkluzjach Rady Europejskiej z dnia 21 i 22 czerwca 2007 r., którego tekst opublikowano w dokumencie Rady nr 11218/07 z dnia 26 czerwca 2007 r. Punkt 1 tego mandatu stanowi: „Zrezygnowano z koncepcji konstytucyjnej”.

28 — Zobacz w tej kwestii jeszcze raz mandat konferencji międzyrządowej w 2007 r., w którym podkreśla się, iż nowe elementy wynikające z konferencji międzyrządowej w 2004 r. (dotyczące traktatu konstytucyjnego) powinny zostać uwzględnione w obowiązujących traktatach (pkt 1 i 4 mandatu); we wstępnym akapicie poprzedzającym pkt 1 mandatu podkreśla się poza tym, że niniejszy mandat „będzie stanowił jedyną podstawę i ramy dla prac konferencji międzyrządowej”.

29 — Zobacz pkt 3 mandatu konferencji międzyrządowej w 2007 r.

30 — Zobacz pkt 19 lit. v) mandatu konferencji międzyrządowej w 2007 r. (podkreślenie jedynie w treści opinii).

31 — Z nielicznych wersji językowych, w których art. III-365 ust. 4 traktatu konstytucyjnego oraz art. 263 akapit czwarty TFUE różnią się od siebie (zob. powyżej przypis 25), nie można wyprowadzić ogólnego trendu do rozszerzenia uprawnienia do wnoszenia skarg przez osoby fizyczne lub prawne, ponieważ te wersje językowe używają dla pojęcia „akt regulacyjny” w art. 263 akapit czwarty TFUE częściowo szersze, a częściowo węższe pojęcia niż te, które były użyte w traktacie konstytucyjnym.

32 — Zobacz ponownie ww. w przypisie 24 dokumenty Konwentu Europejskiego.

b) W przedmiocie kontrargumentów podnoszonych przez wnoszących odwołanie

48. W przeciwieństwie do stanowiska wnoszących odwołanie, wykładnia i stosowanie trzeciego wariantu w art. 263 akapit czwarty TFUE nie prowadzi bynajmniej do tego, by uprawnienie do wnoszenia skarg przez osoby fizyczne lub prawne na akty regulacyjne stało się bezprzedmiotowe, a zmiana wprowadzona przez traktat z Lizbony została pozbawiona w ten sposób jej *raison d'être*. Przeciwnie, argumentacja wnoszących odwołanie jest obciążona poważnymi błędami wynikającymi z jednej strony z błędnej interpretacji zaskarżonego postanowienia, a z drugiej strony z zasadniczo błędnego zrozumienia określonych w traktacie aktów prawnych i procedur.

– Nie wszystkie rozporządzenia, dyrektywy i decyzje są aktami ustawodawczymi

49. Po pierwsze, wnoszący odwołanie zarzucają Sądowi, że zgodnie z faworyzowaną przez niego wykładnią art. 263 akapit czwarty TFUE jedynie zalecenia i opinie w rozumieniu art. 288 akapit piąty TFUE – które zresztą i tak nie podlegają zaskarżeniu – objęte byłyby pojęciem akt regulacyjny, ponieważ wszystkie uchwalone przez Parlament i Radę rozporządzenia, dyrektywy i decyzje są aktami ustawodawczymi.

50. Te wywody są całkowicie pozbawione podstaw. Oczywiście także inne akty prawne Unii niż zalecenia i opinie mogą zostać zakwalifikowane jako akty regulacyjne, w szczególności dotyczy to licznych rozporządzeń w rozumieniu art. 288 akapit drugi TFUE oraz licznych decyzji w rozumieniu art. 288 akapit czwarty TFUE. W praktyce wręcz większość z nich ma taki charakter, jak słusznie podnoszą Rada i Komisja.

51. Co prawda rozporządzenia i decyzje należą obok dyrektyw do aktów prawnych uchwalanych w procedurze ustawodawczej (art. 289 akapit pierwszy i drugi TFUE), jednakże wnoszący odwołanie nie dostrzegają, iż nie wszystkie rozporządzenia, dyrektywy i decyzje Unii są uchwalane w procedurze ustawodawczej. Także akty o charakterze nieustawodawczym mogą przyjąć formę rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji (art. 297 ust. 2 TFUE).

52. W szczególności rozporządzenia są uchwalane w licznych przypadkach przez Radę lub przez Komisję jako rozporządzenia wykonawcze do aktów ustawodawczych lub też jako rozporządzenia przyjmowane w postępowaniu *sui generis*<sup>33</sup>. Co zaś dotyczy decyzji, to są one nawet z reguły wydawane w innym postępowaniu niż procedura ustawodawcza, przeważnie przez Radę lub Komisję, i mogą wtedy być ewentualnie traktowane również jako akty regulacyjne, w szczególności jeżeli nie są skierowane do określonych adresatów (art. 288 akapit czwarty zdanie drugie TFUE a contrario).

– Nie wszystkie akty o charakterze nieustawodawczym są aktami delegowanymi

53. Po drugie, wnoszący odwołanie argumentują, iż autorzy traktatu z Lizbony używaliby pojęcia „akty delegowane” w rozumieniu art. 290 TFUE, a nie „akty regulacyjne”, jeżeli pragnęliby w art. 263 akapit czwarty TFUE rozgraniczyć akty ustawodawcze od aktów o charakterze nieustawodawczym. Użycie wyrażenia „akty regulacyjne” wskazuje na to, że odnosi się ono do czegoś innego niż akty o charakterze nieustawodawczym.

54. Także powyższy argument jest nieprzekonujący. Wnoszący odwołanie nie dostrzegają, iż nie wszystkie akty o charakterze nieustawodawczym muszą być konieczne aktami delegowanymi w rozumieniu art. 290 TFUE. Akty o charakterze nieustawodawczym mogą być aktami wykonawczymi w rozumieniu art. 291 TFUE lub też zostać uchwalone w procedurze *sui generis*<sup>34</sup>.

33 — Taka procedura *sui generis* jest przewidziana na przykład w art. 31 TFUE, art. 43 akapit trzeci TFUE, art. 45 akapit trzeci lit. d) TFUE, art. 66 TFUE, 103 TFUE, 109 TFUE oraz art. 215 akapit pierwszy i drugi TFUE.

34 — Zobacz w tym względzie ponownie przykłady wskazane właśnie w przypisie 33.

– Także akty wykonawcze mogą być aktami regulacyjnymi

55. Po trzecie, wnoszący odwołanie podnoszą, że akty wykonawcze w rozumieniu art. 291 TFUE nie dają się sklasyfikować według dokonanego przez Sąd rozróżnienia na akty ustawodawcze i akty o charakterze nieustawodawczym.

56. To twierdzenie jest również błędne. Akty wykonawcze w rozumieniu art. 291 TFUE mogą zostać, tak jak to już właśnie zaznaczono<sup>35</sup>, bez problemu przyporządkowane do kategorii aktów o charakterze nieustawodawczym. Jeżeli takie akty wykonawcze mają charakter generalny, co jest regułą w wypadku rozporządzeń wykonawczych i częstym przypadkiem w odniesieniu do decyzji wykonawczych, to należy je uznać za akty regulacyjne.

– W przedmiocie wpływu art. 263 akapit czwarty TFUE na takie sprawy jak *Unión de Pequeños Agricultores* przeciwko Radzie oraz *Komisja* przeciwko *Jégo-Quéré*

57. W końcu wnoszący odwołanie twierdzą, iż dokonana przez Sąd wykładnia i zastosowanie uprawnienia do wniesienia skargi nie nadają się do zamknięcia „luki w ochronie prawnej” stwierdzonej w sprawie *Unión de Pequeños Agricultores* przeciwko Radzie<sup>36</sup> oraz w sprawie *Komisja* przeciwko *Jégo-Quéré*<sup>37</sup>.

58. Także to twierdzenie nie jest trafne.

59. W sprawie *Komisja* przeciwko *Jégo-Quéré* przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności było rozporządzenie wykonawcze Komisji w dziedzinie rybołówstwa. Taki akt prawny byłby dzisiaj, w czasie obowiązywania art. 263 akapit czwarty TFUE, traktowany jako akt regulacyjny, który nie wymaga środków wykonawczych.

60. W sprawie *Unión de Pequeños Agricultores* przeciwko Radzie przedmiotem skargi była zaś wspólna organizacja rynku w dziedzinie polityki rolnej. Takie rozporządzenie należałoby obecnie uchwalić w zwykłej procedurze ustawodawczej (art. 43 ust. 2 TFUE) i stanowiłoby tym samym akt ustawodawczy (art. 289 ust. 3 TFUE). Osobom fizycznym lub prawnym nie przysługiwałoby zatem także na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE prawo do wniesienia na nie skargi bezpośredniej do sądów Unii, chyba że rozporządzenie to dotyczyłoby tych osób bezpośrednio i przede wszystkim indywidualnie (drugi wariant w art. 263 akapit czwarty TFUE). Nie oznacza to jednak oczywiście, że jednostki nie mogą uzyskać skutecznej ochrony prawnej przeciwko przepisom wspólnej organizacji rynku. Przeciwnie, mają one możliwość podniesienia ewentualnej niezgodności z prawem wspólnej organizacji rynku w trybie incydentalnym, a mianowicie w zależności od sytuacji albo w ramach skarg o stwierdzenie nieważności w postępowaniu przed sądami Unii na środki wykonawcze Komisji, albo w ramach środków ochrony prawnej przed sądami krajowymi skierowanych przeciwko środkom wykonawczym organów krajowych<sup>38</sup>.

35 — Zobacz pkt 54 powyżej.

36 — Zobacz wyrok ww. w przypisie 3.

37 — Zobacz wyrok ww. w przypisie 4.

38 — Zobacz w tym względzie w szczególności pkt 116–123 niniejszej opinii.

61. Tylko na marginesie należy wspomnieć, że także w niniejszej sprawie Inuit Tapiriit Kanatami i jego współskarżący nie są pozbawieni ochrony prawnej przez zastosowaną przez Sąd wykładnię pojęcia „akty regulacyjne” w trzecim wariantcie z art. 263 akapit czwarty TFUE. Przeciwnie, mają oni możliwość podniesienia zarzutu ewentualnej niezgodności z prawem rozporządzenia nr 1007/2009 w trybie incydentalnym, a mianowicie w ramach ewentualnych sporów dotyczących środków wykonawczych do tego rozporządzenia. Właśnie to większość z nich uczyniła przed Sądem w ramach zawisłej jeszcze skargi na rozporządzenie wykonawcze Komisji nr 737/2010<sup>39</sup>.

62. Tak więc pierwsza część zarzutu pierwszego jest bezzasadna.

2. Kwestia bezpośredniego i indywidualnego oddziaływania na wnoszących odwołanie (druga część zarzutu pierwszego)

63. Jako że zgodnie z zaproponowanym przeze mnie rozwiązaniem pierwsza część zarzutu pierwszego nie ma widoków na uwzględnienie, należy rozważyć drugą część tego zarzutu, podniesioną posiłkowo. W zarzucie tym wnoszący odwołanie podnoszą, iż Sąd błędnie interpretował i zastosował przesłankę dopuszczalności skargi w postaci „bezpośredniego i indywidualnego oddziaływania”.

64. Kryterium bezpośredniego i indywidualnego oddziaływania (drugi wariant w art. 263 akapit czwarty TFUE) ma na celu zapewnienie skutecznej ochrony prawnej dla osób fizycznych lub prawnych przed aktami prawnymi Unii, które nie są do nich adresowane, przy jednoczesnym unikaniu rozszerzenia zakresu stosowania skargi o stwierdzenie nieważności do swego rodzaju skargi powszechnej (*actio popularis*).

65. Sąd zajmował się tym kryterium w pkt 68–93 zaskarżonego postanowienia, po tym jak doszedł do wniosku, iż Inuit Tapiriit Kanatami i jego współskarżący nie mogą zaskarżyć rozporządzenia nr 1007/2009 – aktu ustawodawczego w rozumieniu art. 289 ust. 3 TFUE, na uproszczonych warunkach obowiązujących dla aktów regulacyjnych (trzeci wariant w art. 263 akapit czwarty TFUE).

a) W przedmiocie bezpośredniego oddziaływania na wnoszących odwołanie

66. Na początku wnoszący odwołanie kwestionują stanowisko Sądu, iż jedynie odnośnie do czterech spośród nich zachodzi bezpośrednio oddziaływanie, a mianowicie wobec Ta Ma Su Seal Products, NuTan Furs, GC Rieber Skinn oraz Canadian Seal Marketing Group<sup>40</sup>; zgodnie z ustaleniami faktycznymi Sądu chodzi tu o trzy przedsiębiorstwa oraz jeden związek przedsiębiorców, którzy zajmują się wprowadzaniem na rynek, między innymi także na europejski rynek wewnętrzny, produktów z fok.

67. Wnoszący odwołanie zarzucają, iż Sąd w ten sposób dokonał zbyt wąskiej wykładni kryterium bezpośredniego oddziaływania. Zgodnie z ich stanowiskiem należy uznać za objęte bezpośrednim oddziaływaniem spornego rozporządzenia także podmioty, które działają jedynie na etapach poprzedzających wprowadzanie produktów z fok na europejski rynek wewnętrzny, a mianowicie myśliwych i traperów oraz związki reprezentujące ich interesy, ale także wnoszącą odwołanie Karliin Aariak, która zajmuje się projektowaniem i sprzedażą ubrań ze skór foczych.

39 — Sprawa T-526/10 Inuit Tapiriit Kanatami i in. przeciwko Komisji.

40 — Zobacz pkt 85 i 86, a także uzupełniająco pkt 79 zaskarżonego postanowienia.



– Uwagi wstępne

68. Na początku należy stwierdzić, iż zawarte w art. 263 akapit czwarty TFUE kryterium bezpośredniego oddziaływania nie może być interpretowane wężej niż identycznie brzmiące kryterium występujące w poprzednich regulacjach, to jest w art. 173 akapit czwarty traktatu EWG oraz art. 230 akapit czwarty WE<sup>41</sup>. Wnoszący odwołanie słusznie wskazali na tę okoliczność. Także uczestniczące w postępowaniu organy nie kwestionowały tego stanowiska.

69. Pojęcie bezpośredniego oddziaływania ma to samo znaczenie w drugim i trzecim wariantcie z art. 263 akapit czwarty TFUE. W związku z tym moje poniższe wywody obowiązują także w wypadku, gdyby Trybunał, nie podzielając mojej propozycji, przyjął, że sporne rozporządzenie jest aktem regulacyjnym<sup>42</sup>.

70. Odnośnie do definicji prawnych wymogów bezpośredniego oddziaływania w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE Sąd zastosował sformułowanie często używane w nowszych orzeczeniach sądów Unii<sup>43</sup>. Zgodnie z nim warunek, iż akt Unii musi dotyczyć bezpośrednio osoby fizycznej lub prawnej, wymaga, by zaskarżone działanie wywoływało bezpośredni wpływ na sytuację prawną tej jednostki i nie pozostawiało żadnej uznaniowości swoim adresatom, których obowiązkiem jest je wykonać, co ma mieć charakter automatyczny i wynikać z samego aktu Unii, bez potrzeby stosowania przepisów wykonawczych<sup>44</sup>.

71. Mam pewne wątpliwości co do tego, czy to sformułowanie rzeczywiście nadaje się, aby wyczerpująco opisać kryterium bezpośredniego oddziaływania w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE. Z jednej bowiem strony orzecznictwo – i to całkiem słusznie – wciąż na nowo dopuszcza skargi o stwierdzenie nieważności wnoszone przez jednostki na akty Unii, których skutki dla skarżących nie są natury prawnej, lecz faktycznej, gdyż dotyczą ich bezpośrednio w charakterze uczestników rynku konkurujących z innymi uczestnikami rynku<sup>45</sup>. Z drugiej strony w orzecznictwie znane są wypadki, w których uznano bezpośrednie oddziaływanie na jednostkę mimo istnienia pewnego zakresu uprawnień dyskrejonalnych instytucji właściwych do wykonania aktu Unii, jeżeli z wystarczającym prawdopodobieństwem można było przewidzieć, iż uznanie to zostanie wykonane w określony sposób<sup>46</sup>.

72. W niniejszym przypadku te niuanse w sformułowaniu kryterium dla przyjęcia bezpośredniego oddziaływania nie mają jednak żadnego znaczenia. Bowiem nawet jeżeli przyjmie się, że w ramach drugiego wariantu w art. 263 akapit czwarty TFUE należy uwzględnić nie tylko skutki aktu Unii na pozycję prawną określonej osoby, lecz także skutki natury faktycznej oddziałujące na tę osobę, to jednak skutki te nie mogą mieć jedynie charakteru pośredniego. Musi zostać to konkretnie stwierdzone w każdym pojedynczym przypadku, z uwzględnieniem treści regulacji aktu prawnego Unii, którego to dotyczy.

41 — Podobnie ww. w przypisie 19 wyrok w sprawie *Microban International i Microban (Europe)* przeciwko Komisji, pkt 32.

42 — Zobacz w odniesieniu do pierwszej części pierwszego zarzutu powyżej pkt 30–47 niniejszej opinii.

43 — Zobacz pkt 71 zaskarżonego postanowienia.

44 — Zobacz wyroki: z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie C-404/96 P *Glencore Grain* przeciwko Komisji, Rec. s. I-2435, pkt 41; z dnia 13 marca 2008 r. w sprawie C-125/06 P Komisja przeciwko *Infront WM*, Zb.Orz. s. I-1451, pkt 47; z dnia 2 lipca 2009 r. w sprawie C-343/07 *Bawaria i Bawaria Italia*, Zb.Orz. s. I-5491, pkt 43.

45 — W utrwalonym orzecznictwie sądy Unii uznają na przykład uprawnienie do wnoszenia skarg przez konkurentów przeciwko decyzjom Komisji w sprawie zatwierdzenia pomocy państwa, zob. wyroki Trybunału z dnia 28 stycznia 1986 r. w sprawie 169/84 *Cofaz i in.* przeciwko Komisji, Rec. s. 391; z dnia 22 listopada 2007 r. w sprawie C-525/04 P *Hiszpania* przeciwko *Lenzing*, Zb.Orz. s. I-9947, w których bezpośrednie oddziaływanie jest przyjmowane jako coś oczywistego, oraz w sprawach zgody na połączenie przedsiębiorstw, zob. wyroki Sądu z dnia 3 kwietnia 2003 r. w sprawie T-114/02 *BaByliss* przeciwko Komisji, Rec. s. II-1279, pkt 89; z dnia 30 września 2003 r. w sprawie T-158/00 *ARD* przeciwko Komisji, Rec. s. II-3825, pkt 60.

46 — Zobacz wyroki z dnia 23 listopada 1971 r. w sprawie 62/70 *Bock* przeciwko Komisji, Rec. s. 897, pkt 6–8; z dnia 17 stycznia 1985 r. w sprawie 11/82 *Piraiki-Patraiki i in.* przeciwko Komisji, Rec. s. 207, pkt 8–10; z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie C-386/96 P *Dreyfus* przeciwko Komisji, Rec. s. I-2309, pkt 44.



– W przedmiocie sytuacji osób działających na etapach poprzedzających obrót handlowy

73. W niniejszej sprawie rozporządzenie nr 1007/2009 reguluje zgodnie z jego art. 1 „zasady dotyczące wprowadzania do obrotu produktów z fok” w Unii Europejskiej. Natomiast nie reguluje ono w żaden sposób polowania na foki, wytwarzania produktów z surowców pochodzących z fok lub też związanych z tym badań<sup>47</sup>.

74. Słusznie zatem Sąd ostatecznie przyjął, iż sporne rozporządzenie nie oddziałuje bezpośrednio na wszystkie strony, które działają na takim etapie poprzedzającym konkretne wprowadzenia na rynek produktów z fok w Unii Europejskiej. Dotyczy to z jednej strony myśliwych i traperów oraz związków reprezentujących ich interesy, a z drugiej strony wszystkich osób i związków, które w szerokim tego słowa znaczeniu zajmują się przetwarzaniem surowców uzyskanych z polowania na foki.

75. Jako że wszystkie te podmioty nie wprowadzają same do obrotu w Unii Europejskiej produktów z fok, sporne rozporządzenie oddziałuje na nich jedynie pośrednio, a nie bezpośrednio. Co prawda może być i tak, iż także dla tych osób gospodarcze skutki regulacji zawartej w spornym rozporządzeniu mogą być dość odczuwalne, ale tak jak to słusznie podkreślały uczestniczące w postępowaniu organy Unii, kryterium bezpośredniego oddziaływania utraciłoby swoją funkcję i kontury, a krąg potencjalnych skarżących zostałby rozszerzony w sposób nieograniczony, jeżeli także podmioty działające na etapach poprzedzających obrót handlowy zostałyby uznane za objęte bezpośrednim oddziaływaniem.

– W przedmiocie sytuacji Karliin Aariak

76. Mniej jednoznaczna jest sytuacja wnoszącej odwołanie K. Aariak, która zgodnie z ustaleniami Sądu należy do społeczności Eskimosów i zajmuje się projektowaniem i sprzedażą odzieży ze skór foczych. Sąd odmówił jej uznania bezpośredniego oddziaływania, gdyż „nie podnosi [...] w żaden sposób, że prowadzi działalność w zakresie wprowadzania do obrotu produktów innych niż te, które objęte są ustanowionym wyjątkiem [dla Eskimosów]”<sup>48</sup>.

77. Odnośnie do tego zagadnienia należy na wstępie wskazać, że z ustaleń faktycznych Sądu nie wynika jednoznacznie, czy K. Aariak sama wprowadza na europejski rynek wewnętrzny projektowaną i rozprowadzaną przez nią odzież ze skór foczych, czy też sprzedaje ją jedynie pośrednikom handlowym, którzy wprowadzają ją na rynek Unii Europejskiej, działając w imieniu własnymi i na własny rachunek. W tym drugim przypadku K. Aariak działałaby podobnie jak wskazani powyżej myśliwi i traperzy jedynie na etapach poprzedzających obrót handlowy i nie mogłaby być traktowana jak osoba, na którą rozporządzenie nr 1007/2009 oddziałuje bezpośrednio.

78. Jako że Sąd w tym względzie nie poczynił wszystkich koniecznych ustaleń, jego postanowienie narusza w tym punkcie prawo.

79. Zakładając jednak, tak jak to zdaje się przyjmować Sąd, że K. Aariak rzeczywiście sama wprowadza do obrotu na europejskim rynku wewnętrznym produkty z fok<sup>49</sup>, to trudno zaprzeczyć bezpośredniemu oddziaływaniu spornego rozporządzenia w stosunku do niej. W takim przypadku działalność gospodarcza K. Aariak podlega mianowicie bezpośrednio przepisom o wprowadzaniu do obrotu produktów z fok zawartym w rozporządzeniu nr 1007/2009.

47 — Tym różni się niniejsza sprawa od ww. w przypisie 19 sprawy *Microban i Microban (Europe) przeciwko Komisji* (w szczególności pkt 28), w której ograniczeniom wynikającym z prawa Unii podlegało nie tylko wprowadzenie na rynek określonego dodatku, lecz także jego wykorzystanie do wytwarzania innych produktów.

48 — Zobacz pkt 82 zaskarżonego postanowienia.

49 — Odpowiadając na moje pytanie podczas rozprawy, K. Aariak oświadczyła, iż wprowadza odzież na europejski rynek wewnętrzny częściowo sama, a częściowo poprzez pośredników handlowych.

80. Okoliczność, iż wchodzący w rachubę wobec K. Aariak wyjątek dotyczący Eskimosów wymaga sprecyzowania w drodze przepisów wykonawczych Komisji (zob. art. 3 ust. 1 w zw. z ust. 3 i 4 rozporządzenia nr 1007/2009), *nie wyklucza*, wbrew stanowisku Sądu<sup>50</sup>, bezpośredniego oddziaływania na tę wnoszącą odwołanie.

81. Albo – zgodnie ze stanowiskiem Sądu – uważa się przepisy wykonawcze Komisji za tak istotne, że do czasu ich przyjęcia w ogóle nie można skorzystać z wyjątku przewidzianego przez prawodawcę Unii dla Eskimosów. W takim przypadku w fazie przejściowej aż do momentu przyjęcia wspomnianych przepisów wykonawczych obowiązuje dla wszystkich produktów z fok w jednakowym stopniu unormowany w art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 1007/2009 ogólny zakaz wprowadzania do obrotu na europejskim rynku wewnętrznym. Taki zakaz oddziaływałby bezpośrednio na wszystkie osoby zajmujące się wprowadzaniem na rynek produktów z fok, w tym także na K. Aariak.

82. Albo też – inaczej niż Sąd – uważa się przepisy wykonawcze Komisji za tak mało istotne, że także przed ich wydaniem można korzystać z wyjątku ustanowionego przez prawodawcę Unii dla Eskimosów. W takim przypadku wprowadzanie do obrotu na europejski rynek wewnętrzny produktów z fok pochodzących z polowań prowadzonych tradycyjnie przez Eskimosów i inne społeczności autochtoniczne w rozumieniu art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 1007/2009 jest i pozostaje z góry dozwolone. Także przy takim rozumieniu uregulowanie to dotyczyłoby bezpośrednio wszystkich osób zajmujących się wprowadzaniem na europejski rynek wewnętrzny produktów z fok, włącznie z K. Aariak.

83. W jednym i drugim przypadku osoby zajmujące się wprowadzaniem produktów z fok na europejski rynek wewnętrzny są objęte bezpośrednim oddziaływaniem uregulowania Unii dotyczącego wprowadzania na rynek produktów z fok<sup>51</sup>. Ambivalentna sytuacja, jak ta, w jakiej zdaje się widzieć Sąd K. Aariak, nie może powstać.

84. Reasumując, należy stwierdzić, iż ustalenia Sądu w kwestii bezpośredniego oddziaływania w odniesieniu do wnoszącej odwołanie K. Aariak naruszają prawo. Jednakże nieprawidłowe zastosowanie kryterium bezpośredniego oddziaływania przez Sąd nie uzasadnia samo w sobie uchylecia zaskarżonego postanowienia. Przeciwnie, należy w dalszej kolejności rozważyć, jako dalszą konieczną przesłankę procesową, kwestię indywidualnego oddziaływania na wnoszących odwołanie<sup>52</sup>.

b) W przedmiocie indywidualnego oddziaływania na wnoszących odwołanie

85. Całkiem niezależnie od zagadnienia, czy sporne rozporządzenie oddziałuje *bezpośrednio* na niektórych wnoszących odwołanie oraz ilu spośród nich to dotyczy, rozporządzenie to musi ponadto oddziaływać na nich *indywidualnie*, aby przyjąć, że są oni uprawnieni w oparciu o drugi wariant w art. 263 akapit czwarty TFUE do wniesienia dopuszczalnej skargi o stwierdzenie nieważności.

50 — Punkt 82 w zw. z pkt 76–79 zaskarżonego postanowienia, zob. w szczególności ostatnie zdanie z pkt 78 tego postanowienia.

51 — Bezpośrednie oddziaływanie na osobę nie zależy od tego, czy może ona z aktu Unii wyprowadzić nakaz, zakaz lub zezwolenie. Co najwyżej w przypadku zezwolenia może brakować interesu prawnego do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności, jeżeli i w zakresie w jakim dana osoba nie może osiągnąć poprzez skargę żadnej korzyści.

52 — Podobnie wyrok z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie C-362/06 P Sahlstedt i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-2903, pkt 22, 23.

86. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zapoczątkowanym wyrokiem w sprawie Plaumann przeciwko Komisji można przyjąć, iż działanie organu Unii dotyczy indywidualnie osoby fizycznej lub prawnej, gdy dotyczy jej ze względu na szczególne, charakterystyczne dla niej cechy lub ze względu na szczególne okoliczności odróżniające ją od wszelkich innych osób i w związku z tym indywidualizuje je w sposób podobny jak adresata decyzji<sup>53</sup>.

87. Rozporządzenie nr 1007/2009 nie powoduje takich skutków wobec Inuit Tapiriit Kanatami i jego współskarżących. Jak słusznie podkreślił Sąd<sup>54</sup>, zakaz wprowadzania do obrotu produktów z fok unormowany w spornym rozporządzeniu jest sformułowany w sposób ogólny i może znaleźć zastosowanie bez różnicy wobec każdego uczestnika obrotu gospodarczego objętego tym rozporządzeniem. Sporne rozporządzenie stosuje się do obiektywnie określonych sytuacji, które są określone ogólnie i abstrakcyjnie. Żaden z wnoszących odwołanie nie zostaje zindywidualizowany w sposób podobny do adresata decyzji. Przeciwnie, sporne rozporządzenie odnosi się do wnoszących odwołanie tak samo jak do każdego innego uczestnika obrotu gospodarczego, który wytwarza produkty z fok lub wprowadza je do obrotu<sup>55</sup>.

88. Wnoszący odwołanie nie przeczą temu, mimo to są zdania, iż należy traktować ich jako podmioty, których rozporządzenie dotyczy indywidualnie. Stoją oni bowiem na stanowisku, że traktat z Lizbony powoduje, iż nadszedł dla Trybunału czas, aby odstąpić od orzecznictwa dotyczącego indywidualnego oddziaływania zapoczątkowanego wyrokiem w sprawie Plaumann przeciwko Komisji.

89. Powyższy argument należy odrzucić. Wbrew stanowisku wnoszących odwołanie wejście w życie traktatu z Lizbony właśnie nie wymaga nowej oceny orzecznictwa w kwestii indywidualnego oddziaływania. Przeciwnie, okoliczność, iż przesłanka dopuszczalności w postaci (bezpośredniego i) indywidualnego oddziaływania została przejęta bez zmian z drugiego wariantu w art. 230 akapit czwarty WE do drugiego wariantu w art. 263 akapit czwarty TFUE, przemawia za utrzymaniem orzecznictwa zapoczątkowanego w sprawie Plaumann przeciwko Komisji.

90. Autorzy traktatu zdecydowali, po intensywnym rozpatrzeniu całego zagadnienia w Konwencji Europejskiej, iż w celu wzmocnienia ochrony prawnej jednostek przeciwko aktom prawnym Unii o charakterze generalnym nie dokonają zmiany kryterium indywidualnego oddziaływania, lecz zamiast tego stworzą w art. 263 akapit czwarty TFUE zupełnie nową, trzecią możliwość do wnoszenia skarg: mianowicie omówioną powyżej<sup>56</sup> możliwość wnoszenia skarg przez osoby fizyczne lub prawne na akty regulacyjne dotyczące je bezpośrednio i niewymagające środków wykonawczych<sup>57</sup>.

91. Wynika stąd, że druga część zarzutu pierwszego również nie może zostać uwzględniona.

### 3. Wniosek wstępny

92. Reasumując, zarzut pierwszy należy oddalić.

53 — Zobacz ww. w przypisie 2 wyrok w sprawie Plaumann przeciwko Komisji, s. 238; ww. w przypisie 46 wyrok w sprawie Piraiki-Patraiki i in. przeciwko Komisji, pkt 11; ww. w przypisie 3 wyrok w sprawie Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie, pkt 36; ww. w przypisie 4 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Jégo-Quéré, pkt 45; z dnia 13 grudnia 2005 r. w sprawie C-78/03 P Komisja przeciwko Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, Zb.Orz. s. I-10737, pkt 33; ww. w przypisie 44 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Infront WM, pkt 70; z dnia 9 czerwca 2011 r. w sprawach połączonych C-71/09 P, C-73/09 P i C-76/09 P Comitato „Venezia vuole vivere” i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-4727, pkt 52.

54 — Zobacz pkt 89 i 90 zaskarżonego postanowienia.

55 — Podobnie utrwalone orzecznictwo, zob. na przykład wyroki: ww. w przypisie 2 wyrok w sprawie Plaumann przeciwko Komisji, s. 238; ww. w przypisie 46 wyrok w sprawie Piraiki-Patraiki i in. przeciwko Komisji, pkt 14; z dnia 29 stycznia 1985 r. w sprawie 147/83 Binderer przeciwko Komisji, Rec. s. 257, pkt 13; z dnia 24 lutego 1987 r. w sprawie 26/86 Deutz i Geldermann przeciwko Radzie, Rec. s. 941, pkt 8, 12; z dnia 15 czerwca 1993 r. w sprawie C-213/91 Abertal i in. przeciwko Komisji, Rec. s. I-3177, pkt 17, 19, 20; z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie C-451/98 Antillean Rice Mills przeciwko Radzie, Rec. s. I-8949, pkt 51; ww. w przypisie 4 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Jégo-Quéré, pkt 43, 46.

56 — Zobacz moje wywody do części pierwszej zarzutu pierwszego, powyżej pkt 26–62 niniejszej opinii.

57 — Zobacz odnośnie do tej kwestii jeszcze raz ww. w przypisie 24 dokumenty CONV 636/03, pkt 17–23 i CONV 734/03, s. 20 i nast.

B – *Zarzut drugi*

93. W zarzucie drugim wnoszący odwołanie podnoszą, iż Sąd z jednej strony niewystarczająco uzasadnił swoje postanowienie, z drugiej zaś strony podnoszą, iż nie uwzględnił wymogów skutecznej ochrony prawnej.

1. W przedmiocie wymogów dotyczących uzasadnienia postanowienia w pierwszej instancji (pierwsza część zarzutu drugiego)

94. W pierwszej części zarzutu drugiego wnoszący odwołanie podnoszą niewystarczające w ich ocenie uzasadnienie zaskarżonego postanowienia. Zarzucany brak w uzasadnieniu ma polegać na tym, że Sąd nie dość szczegółowo rozpatrzył podnoszone w pierwszej instancji przez Inuit Tapiriit Kanatami i jego współskarżących argumenty dotyczące art. 47 karty praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>58</sup> oraz art. 6 i 13 EKPC<sup>59</sup>, przy czym wnoszący odwołanie szczególne podkreślają, że Sąd nawet nie wspomniał o art. 6 i 13 EKPC.

95. Prawdą jest, że jeżeli Sąd w swoim orzeczeniu w pierwszej instancji w niewystarczającym stopniu uwzględni wywody jednej ze stron, to może stanowić to brak w uzasadnieniu<sup>60</sup>.

96. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem obowiązek uzasadnienia nie przewiduje przedstawienia przez Sąd wyjaśnień odpowiadających po kolei w sposób wyczerpujący na każdy z argumentów zgłoszonych przez strony sporu. Uzasadnienie może zatem być dorozumiane, pod warunkiem że pozwoli zainteresowanym na poznanie powodów, dla których Sąd nie przychylił się do ich argumentów, a Trybunałowi dostarczył informacji wystarczających do sprawowania kontroli<sup>61</sup>.

97. W niniejszym przypadku Sąd sprostał tym wymogom.

98. Omawiane wywody Inuit Tapiriit Kanatami oraz jego współskarżących dotyczące prawa podstawowego do skutecznego środka prawnego były zgodne z ich twierdzeniami zawartymi w pkt 53–57 pisma złożonego w postępowaniu w pierwszej instancji, będącego odpowiedzią na zarzuty dotyczące niedopuszczalności skargi podniesione przez Parlament i Radę. Jest bezsporne, że Sąd odniósł się do tych wywodów w pkt 51 zaskarżonego postanowienia. Sąd podniósł, że sądy Unii nie mogą – także w świetle zasady skutecznej ochrony sądowej – dokonywać wykładni uprawnień do wniesienia skargi na rozporządzenia przez jednostki w sposób prowadzący do odstąpienia od przesłanek, które są wyraźnie przewidziane przez traktat.

58 — Karta praw podstawowych Unii Europejskiej została uroczysto proklamowana najpierw w dniu 7 grudnia 2000 r. w Nicei, Dz.U. C 364, s. 1, a następnie kolejny raz w dniu 12 grudnia 2007 r. w Strasburgu (Dz.U. C 303, s. 1; Dz.U. 2010, C 83, s. 389; Dz.U. 2012, C 326, s. 391).

59 — Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”).

60 — Zobacz wyroki: z dnia 1 października 1991 r. w sprawie C-283/90 P Vidrányi przeciwko Komisji, Rec. s. I-4339, pkt 29; z dnia 9 grudnia 2004 r. w sprawie C-123/03 P Komisja przeciwko Greencore, Zb.Orz. s. I-11647, pkt 40, 41; z dnia 20 maja 2010 r. w sprawie C-583/08 P Gogos przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-4469, pkt 29; z dnia 20 stycznia 2011 r. w sprawie C-90/09 P General Química i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-1, pkt 59–62; postanowienia z dnia 25 października 2007 r. w sprawie C-167/06 P Komninou i in. przeciwko Komisji, pkt 21–28; z dnia 5 maja 2011 r. w sprawie C-200/10 P Evropaiki Dynamiki przeciwko Komisji, pkt 33, 43.

61 — Zobacz wyroki z dnia 9 września 2008 r. w sprawach połączonych C-120/06 P i C-121/06 P FIAMM i in. przeciwko Radzie i Komisji, Zb.Orz. s. I-6513, pkt 96; z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie C-440/07 P Komisja przeciwko Schneider Electric, Zb.Orz. s. I-6413, pkt 135; z dnia 5 lipca 2011 r. w sprawie C-263/09 P Edwin przeciwko OHIM, Zb.Orz. s. I-5853, pkt 64.



99. Można uważać tę odpowiedź za lapidarną. Zakres, w jakim Sąd w uzasadnieniu ostatecznego rozstrzygnięcia kwestii proceduralnej odnosi się do argumentacji strony, zależy jednakże także od tego, jak konkretne są jej wywody w tej kwestii i jaką wagę mają one w porównaniu do jej pozostałych wywodów. Biorąc pod uwagę krótkość i powierzchowność wywodów skarżących w postępowaniu w pierwszej instancji dotyczących prawa podstawowego do skutecznego środka prawnego<sup>62</sup>, trudno zarzucać Sądowi, iż nie poddał tego zagadnienia bardziej szczegółowej ocenie w zaskarżonym postanowieniu.

100. Jest to tym bardziej słuszne, że Sąd mógł się przy tym wspierać utrwalonym orzecznictwem sądów Unii<sup>63</sup>. Wywody Sądu w pkt 51 zaskarżonego postanowienia w powiązaniu z cytatem z odpowiedniego orzecznictwa<sup>64</sup> pozwalają w wystarczającym stopniu określić motyw, z racji których Sąd nie zgodził się z wywodami Inuit Tapiriit Kanatami i jego współskarżących dotyczącymi wymogów skutecznej ochrony prawnej.

101. W tym kontekście jest bez znaczenia, że Sąd w pkt 51 zaskarżonego postanowienia odniósł się jedynie do art. 47 karty praw podstawowych, a nie cytował art. 6 i 13 EKPC, gdyż Sąd w tym punkcie rozpatrywał *ogólnie* wywody skarżących dotyczące skutecznego środka prawnego i wspominał w tym kontekście art. 47 karty praw podstawowych jedynie przykładowo („w szczególności”)<sup>65</sup>.

102. Ponadto wnoszący odwołanie zarzucają Sądowi sprzeczność, gdyż w pkt 51 zaskarżonego postanowienia wspomina w odniesieniu do limitów możliwości wnoszenia skarg bezpośrednich przez jednostki o przesłance dopuszczalności „wyraźnie przewidziane[j] przez traktat”, podczas gdy musiał ją uprzednio mozolnie wyprowadzić w drodze wykładni.

103. Jednakże także ten argument nie jest przekonujący. Oczywiście wyrażenie „akt regulacyjny” wymaga wykładni. Nie zmienia to jednak faktu, że jest to przesłanka dopuszczalności dla skarg o stwierdzenie nieważności wnoszonych przez osoby fizyczne lub prawne *wyraźnie* wymieniona w art. 263 akapit czwarty TFUE.

104. Ogółem więc Sąd przedstawił swoje przemyślenia dotyczące problematyki skutecznej ochrony prawnej jednoznacznie i wystarczająco jasno. Wnoszący odwołanie mogą merytorycznie nie zgadzać się z Sądem. Sama ta okoliczność nie może jednak stanowić braku w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia<sup>66</sup>, lecz co najwyżej brak materialny, co należy zbadać w ramach drugiej części zarzutu drugiego.

2. W przedmiocie zarzucanego naruszenia prawa podstawowego do skutecznego środka prawnego (druga część zarzutu drugiego)

105. Z uwagi na to, że pierwsza część zarzutu drugiego nie ma widoków na uwzględnienie, należy poniżej rozpatrzyć podniesioną posiłkowo drugą część tego zarzutu. W ocenie wnoszących odwołanie wykładnia art. 263 akapit czwarty TFUE, na podstawie której Sąd uznał skargę w pierwszej instancji za niedopuszczalną, narusza wymogi skutecznej ochrony prawnej wynikające jako „ogólne zasady prawa Unii” z art. 47 karty praw podstawowych oraz z art. 6 i 13 EKPC.

62 — W piśmie złożonym w postępowaniu w pierwszej instancji, stanowiącym odpowiedź na zarzuty niedopuszczalności, problematyka prawa podstawowego jest omawiana w pięciu z 84 punktów (względnie na jednej z 22 stron); w skardze zagadnienie to nie jest w ogóle podnoszone.

63 — Zobacz w tym względzie następujące zaraz poniżej moje wywody do drugiej części zarzutu drugiego (pkt 105–124 niniejszej opinii).

64 — W punkcie 51 zaskarżonego postanowienia cytuje się ww. w przypisie 4 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Jégo-Quére, pkt 36 oraz postanowienie Sądu z dnia 9 stycznia 2007 r. w sprawie T-127/05 Lootus Teine Osäuhing przeciwko Radzie, pkt 50.

65 — Tylko na marginesie należy wspomnieć, że Inuit Tapiriit Kanatami oraz jego współskarżący sami w ogóle nie wskazali art. 13 EKPC w odpowiednim fragmencie ich pisma procesowego złożonego w postępowaniu w pierwszej instancji. Dlatego też nie za bardzo mogą Sądowi zarzucać, iż przeoczył ten przepis.

66 — Zobacz wyrok z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie C-362/05 P Wunenburger przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-4333, pkt 80; ww. w przypisie 60 wyrok w sprawie Gogos przeciwko Komisji, pkt 35.



106. Prawo do skutecznego środka prawnego jest uznane na poziomie Unii za ogólną zasadę prawa<sup>67</sup> i korzysta obecnie, zgodnie z art. 47 karty praw podstawowych, z rangi prawa podstawowego Unii.

107. Bez wątplenia prawo to – niezależnie od tego, czy wynika ono z karty praw podstawowych, czy też ogólnych zasad prawa Unii – powinno zostać należycie uwzględnione we wszystkich trzech wariantach w art. 263 akapit czwarty TFUE przy wykładni i stosowaniu przesłanek dopuszczalności skarg o stwierdzenie nieważności wnoszonych przez osoby fizyczne lub prawne<sup>68</sup>.

108. Jednakże Trybunał wyjaśnił już, że prawo do skutecznego środka prawnego *nie* wymusza rozszerzenia możliwości wnoszenia przez osoby fizyczne i prawne skarg bezpośrednich na akty o charakterze generalnym. Wbrew stanowisku wnoszących odwołanie nie można bowiem z tego prawa podstawowego od razu wyprowadzić, że osobom fizycznym lub prawnym koniecznie musi przysługiwać skarga bezpośrednia na akty ustawodawcze Unii Europejskiej<sup>69</sup>.

109. Wejście w życie w dniu 1 grudnia 2009 r. traktatu z Lizbony nie zmieniło w tym zakresie w sposób istotny wymogów wynikających z praw podstawowych. Co prawda traktat ten podniósł obecnie kartę praw podstawowych do rangi obowiązującego prawa pierwotnego Unii i zrównał kartę w mocy prawnej z traktatami (art. 6 ust. 1 akapit pierwszy TUE), jednakże treść uznanego na poziomie prawa Unii prawa podstawowego do skutecznego środka prawnego nie uległa przez to żadnej zmianie. Wynika to między innymi z wyjaśnień<sup>70</sup>, które zostały sformułowane jako instrukcja do wykładni karty praw podstawowych i powinny być należycie uwzględniane przez sądy Unii oraz państw członkowskich (art. 6 ust. 1 akapit trzeci TUE w zw. z art. 56 ust. 7 karty).

110. Nic innego nie wynika z zawartej w art. 53 ust. 3 zdanie pierwsze karty klauzuli jednolitości, która zgodnie z art. 6 ust. 1 akapit trzeci TUE musi być uwzględniana przy interpretowaniu i stosowaniu prawa podstawowego do skutecznego środka prawnego. Zgodnie z tą klauzulą prawa wynikające z karty, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w EKPC, mają takie same znaczenie i zakres jak prawa przyznane przez EKPC. Dlatego też w kontekście unijnego prawa podstawowego do skutecznego środka prawnego należy uwzględniać art. 6 i 13 EKPC, na których opiera się art. 47 karty praw podstawowych<sup>71</sup>. Jednakże wbrew stanowisku wnoszących odwołanie oba te prawa podstawowe wynikające z EKPC, zgodnie z obecnym stanem ich wykładni przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, nie wymagają, aby koniecznie przyznać jednostce uprawnienie do wniesienia skargi bezpośredniej na akty ustawodawcze<sup>72</sup>.

67 — Zobacz wyroki: z dnia 15 maja 1986 r. w sprawie 222/84 Johnston, Rec. s. 1651, pkt 18; ww. w przypisie 3 wyrok w sprawie Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie, pkt 39; ww. w przypisie 4 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Jégo-Quéré, pkt 29; z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie C-432/05 Unibet, Zb.Orz. s. I-2271, pkt 37; z dnia 3 września 2008 r. w sprawach połączonych C-402/05 P i C-415/05 P Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji, Zb.Orz. s. I-6351, pkt 335; z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-279/09 DEB, Zb.Orz. s. I-13849, pkt 29.

68 — Zobacz ww. w przypisie 3 wyrok w sprawie Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie, pkt 44; ww. w przypisie 4 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Jégo-Quéré, pkt 30.

69 — Zobacz w tym względzie ww. w przypisie 3 wyrok w sprawie Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie, pkt 37–40; ww. w przypisie 4 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Jégo-Quéré, pkt 29, 30.

70 — W tych wyjaśnieniach, Dz.U. C 303, s. 17 (s. 29 i nast.), stwierdza się w odniesieniu do art. 47 karty: „[...] Włączenie tego orzeczenia do Karty nie miało na celu zmiany systemu kontroli sądowej przewidzianej w traktatach, a w szczególności zasad odnoszących się do dopuszczalności skarg bezpośrednich przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Konwent Europejski zbadał system kontroli sądowej Unii, w tym zasady dopuszczalności, i potwierdził je, zmieniając jednak niektóre aspekty, co zostało odzwierciedlone w artykułach 251–281 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a w szczególności w artykule 263 akapit czwarty [...]”.

71 — Ścisły związek pomiędzy art. 47 karty z jednej strony, a art. 6 i 13 EKPC z drugiej strony jest wyraźnie wyartykułowany w wyjaśnieniach do karty (przytoczonych powyżej w przypisie 70). Także orzecznictwo Trybunału, w którym uznano prawo do skutecznego środka prawnego jako ogólną zasadę, opiera się w znacznej mierze na tych obu przepisach EKPC, zobacz w tym względzie ww. w przypisie 67 wyroki.

72 — Także wnoszący odwołanie nie przytoczyli ani jednego odpowiedniego wyroku ETPC i musieli po zadaniu im pytania przyznać, iż nie znają żadnego takiego wyroku.

111. Oczywiście zgodnie z art. 52 ust. 3 zdanie drugie karty prawo Unii może nadal wychodzić poza standard określony w EKPC. Jednakże należy przy tym w odpowiedni sposób uwzględnić wolę autorów traktatu, którzy, jak na to wskazano powyżej<sup>73</sup>, po szczegółowym rozważeniu tego zagadnienia w ramach Konwentu Europejskiego nie zgodzili się na rozszerzenie możliwości wnoszenia przez osoby fizyczne lub prawne skarg bezpośrednich na akty ustawodawcze.

112. Autorzy traktatu wyjaśnili poza tym, iż postanowienia karty w żaden sposób nie rozszerzają kompetencji Unii określonych w traktatach (art. 6 ust. 1 akapit drugi TUE). W tym kontekście prawa podstawowe z karty, a mianowicie prawo do skutecznego środka prawnego z art. 47 karty, nie mogą stanowić podstawy do włączenia aktów ustawodawczych do kategorii aktów regulacyjnych (trzeci wariant w art. 263 akapit czwarty TFUE) lub do rozluźnienia wymogów dla stwierdzenia bezpośredniego i indywidualnego oddziaływania aktów ustawodawczych na jednostki (drugi wariant w art. 263 akapit czwarty TFUE). Taka wykładnia prowadziłaby do niezgodnego z art. 6 ust. 1 akapit drugi TUE rozszerzenia kompetencji Unii, a dokładniej mówiąc, do rozszerzenia kompetencji orzeczniczych organu Unii – Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (art. 19 ust. 1 zdanie pierwsze TUE).

113. Do tego samego wniosku prowadzi spojrzenie na art. 51 ust. 2 karty, który zgodnie z art. 6 ust. 1 akapit trzeci TUE powinien zostać uwzględniony przy interpretacji i stosowaniu praw, wolności i zasad zawartych w karcie. Zgodnie z nim karta nie ustanawia nowych kompetencji ani zadań Unii, ani też nie zmienia *kompetencji i zadań określonych w traktatach*. To, jak podstawowe znaczenie przypisują temu postanowieniu, państwa członkowskie wyraziły także przez to, że jego treść została wyraźnie powtórzona we wspólnej deklaracji odnoszącej się do postanowień traktatów<sup>74</sup>.

114. Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że rozszerzenia przewidzianego w trzecim wariancie z art. 263 akapit czwarty TFUE uprawnienia do wnoszenia skarg przez osoby fizyczne lub prawne na akty ustawodawcze nie mogą dokonać sądy Unii w drodze wykładni, lecz wymagałyby to przeprowadzenia procedury zmiany traktatów<sup>75</sup>. To samo obowiązywałoby, gdyby chcieli doprowadzić do zasadniczej zmiany wymogów dotyczących bezpośredniego i indywidualnego oddziaływania na jednostki w związku z aktami ustawodawczymi w ramach drugiego wariantu w art. 263 akapit czwarty TFUE.

115. Niemniej jednak wbrew stanowisku wnoszących odwołanie nie należy obawiać się powstania luki w ramach możliwości uzyskania ochrony prawnej przez jednostki wobec aktów ustawodawczych. System ochrony prawnej wynikający z traktatów stworzył kompletny system środków prawnych i procedur zapewniający jednostce skuteczną ochronę prawną wobec aktów ustawodawczych, także poza możliwością wnoszenia skarg bezpośrednich, poprzez podnoszenie ich niezgodności z prawem w drodze *zarzutu o charakterze incydentalnym*<sup>76</sup>.

116. Ponadto art. 19 ust. 1 TUE wskazuje, że system ochrony prawnej traktatów wspiera się na dwóch filarach, jednym z nich są sądy Unii, a drugim sądy krajowe<sup>77</sup>.

73 — Zobacz w tym względzie powyżej pkt 39–46 tej opinii.

74 — Akapit drugi 1. Deklaracji do Aktu końcowego Konferencji Międzyrządowej, która przyjęła traktat z Lizbony podpisany w dniu 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. C 306, s. 249; Dz.U. 2008, C 115, s. 337; Dz.U. 2010, C 83, s. 339; Dz.U. 2012, C 326, s. 339).

75 — Zobacz podobnie ww. w przypisie 3 wyrok w sprawie Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie, pkt 45; wyroki z dnia 27 lutego 2007 r. w sprawie C-354/04 P Gestoras Pro Amnistía i in. przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-1579, pkt 50 in fine; w sprawie C-355/04 P Segi i in. przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-1657, pkt 50 in fine.

76 — Zobacz podobnie wyroki: ww. w przypisie 3 wyrok w sprawie Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie, pkt 40; ww. w przypisie 4 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Jégo-Quéré, pkt 30; z dnia 30 marca 2004 r. w sprawie C-167/02 P Rothley i in. przeciwko Parlamentowi, Rec. s. I-3149, pkt 46; z dnia 6 grudnia 2005 r. w sprawie C-461/03 Gaston Schul Douane-expediteur, Zb.Orz. s. I-10513, pkt 22.

77 — Zobacz podobnie opinia Trybunału 1/09 z dnia 8 marca 2011 r., Zb.Orz. s. I-1137, pkt 66; zob. poza tym wyroki z dnia 21 lutego 1991 r. w sprawach połączonych C-143/88 i C-92/89 Zuckerfabrik Süderdithmarschen i Zuckerfabrik Soest, Rec. s. I-415, pkt 16; z dnia 9 listopada 1995 r. w sprawie C-465/93 Atlanta Fruchthandelsgesellschaft i in., Rec. s. I-3761, pkt 20 i orzecznictwo ww. w przypisie 76.

117. Jeżeli dany akt Unii wymaga wykonania przez instytucje Unii, jego zgodność z prawem może zostać skontrolowana w trybie incydentalnym przez sądy Unii zgodnie z art. 277 TFUE w postępowaniu o stwierdzenie nieważności odpowiedniego aktu wykonawczego Unii. Jeżeli odpowiedni akt Unii – tak jak to się często zdarza – wymaga wykonania przez instytucje krajowe, jego zgodność z prawem może zostać oceniona przez Trybunał w ramach postępowania o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 19 ust. 3 lit. b) TUE w związku z art. 267 akapit pierwszy lit. b) TFUE<sup>78</sup>, ewentualnie musi nawet nastąpić odesłanie w celu wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym<sup>79</sup>.

118. Czasami jednak zarzuca się, iż kontrola zgodności z prawem aktów ustawodawczych przeprowadzona jedynie w trybie incydentalnym nie zastępuje w sposób odpowiedni skargi bezpośredniej danej jednostki na taki akt. W szczególności jednostka nie powinna znaleźć się w sytuacji, w której uzna, że jest zmuszona do naruszenia bezpośrednio oddziałującego nakazu lub zakazu określonego w prawie Unii, tylko aby sprowokować akt wykonawczy właściwego organu, wobec którego może wtedy podjąć obronę przed sądem<sup>80</sup>.

119. Rzeczywiście w odniesieniu do prawa podstawowego Unii do skutecznego środka prawnego byłoby niewystarczające, gdyby osoba fizyczna lub prawna tylko dlatego musiała najpierw zachowywać się w sposób sprzeczny z prawem i przez to nawet narazić się na grożącą sankcją, aby mieć możliwość skorzystania z drogi sądowej w celu oceny danego aktu prawnego Unii przed właściwym sądem<sup>81</sup>. W systemie traktatów europejskich *nie* trzeba się jednak obawiać takiej sytuacji w związku z aktami ustawodawczymi Unii.

120. W normalnym wypadku – na przykład w odniesieniu do niniejszego zakazu wprowadzania do obrotu produktów z fok – do właściwości organów krajowych należeć będzie kontrola przestrzegania oddziałującego bezpośrednio zakazu lub nakazu wynikającego z aktu ustawodawczego Unii. W takiej sytuacji jednostka ma możliwość zwrócić się do właściwego organu – w niniejszym przypadku do właściwej krajowej administracji celnej lub też zajmującej się importem – o potwierdzenie, iż dany nakaz lub zakaz nie znajduje w stosunku do niej zastosowania<sup>82</sup>. Odmowna decyzja tego organu państwowego musi ze względów skutecznej ochrony prawnej podlegać kontroli wykonywanej przez sądy krajowe, zaś sądy te mogą, a ewentualnie także muszą, przedłożyć zagadnienie ważności leżącego u podstaw tej decyzji aktu prawnego Unii Trybunałowi do rozstrzygnięcia w trybie prejudycjalnym<sup>83</sup>.

78 — Zobacz ww. w przypisie 3 wyrok w sprawie Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie, pkt 40; ww. w przypisie 4 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Jégo-Quéré, pkt 30; wyroki z dnia 29 czerwca 2010 r. w sprawie C-550/09 E i F, Zb.Orz. s. I-6213, pkt 45; z dnia 27 listopada 2012 r. w sprawie C-370/12 Pringle, pkt 39.

79 — Obowiązek odesłania prejudycjalnego istnieje nie tylko dla sądów wydających orzeczenia w ostatniej instancji, lecz także w przypadku zaistnienia przesłanek wskazanych w orzecznictwie zapoczątkowanym wyrokiem w sprawie Foto-Frost, zobacz w tym względzie wyrok z dnia 22 października 1987 r. w sprawie 314/85 Foto-Frost, Rec. s. I-4199, pkt 12–19 oraz ww. w przypisie 76 wyrok w sprawie Gaston Schul Douane-expediteur, pkt 22, także dla sądów, których orzeczenia mogą jeszcze zostać zaskarżone za pomocą środków prawnych prawa krajowego.

80 — Tak na przykład rzecznik generalny F.G. Jacobs w opinii z dnia 21 marca 2002 r. w ww. w przypisie 3 sprawie Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie, pkt 43, 102.

81 — Uznaje to zarówno Trybunał w swoim orzecznictwie, zob. ww. w przypisie 67 wyrok w sprawie Unibet, pkt 64, jak i Konwent Europejski, zobacz ww. w przypisie 24 dokumenty.

82 — Taka możliwość została już zaznaczona w ww. w przypisie 4 wyroku w sprawie Komisja przeciwko Jégo-Quéré, pkt 35.

83 — Zobacz ww. w przypisie 3 wyrok w sprawie Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie, pkt 40; ww. w przypisie 4 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Jégo-Quéré, pkt 30; w przedmiocie obowiązku wystąpienia przez sądy krajowe z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zob. ww. w przypisie 79 orzecznictwo zapoczątkowane wyrokiem w sprawie Foto-Frost.

121. Ogólnie rzecz biorąc, na państwach członkowskich ciąży obowiązek ustanawiania środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii<sup>84</sup>. Od czasu wejścia w życie traktatu z Lizbony obowiązek ten jest uregulowany wprost w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Obowiązek ten powoduje między innymi, iż przesłankami dopuszczalności skarg do sądów krajowych, także dotyczącymi prewencyjnych skarg o ustalenie lub zaniechanie, nie należy posługiwać się w sposób nadmiernie restrykcyjny<sup>85</sup>.

122. Jeżeli kontrola przestrzegania wynikającego z prawa Unii i oddziałującego bezpośrednio nakazu lub zakazu należałaby wyjątkowo do organu, instytucji lub innej jednostki Unii, to dana osoba ma możliwość zwrócenia się do tej instytucji o potwierdzenie, iż dany nakaz lub zakaz nie znajduje wobec niej zastosowania. Zgodnie z zasadą dobrej administracji instytucja ta byłaby zobowiązana do rozpoznania tego wniosku<sup>86</sup>. Odmowna decyzja powinna być traktowana ze względów skutecznej ochrony prawnej jako decyzja w rozumieniu art. 288 akapit czwarty TFUE, na którą jej adresat może wnieść na podstawie pierwszego wariantu w art. 263 akapit czwarty TFUE skargę o stwierdzenie nieważności, przy czym miałby on w ramach takiej skargi, powołując się na art. 277 TFUE, możliwość zarzucenia w trybie incydentalnym niezgodności z prawem leżącego u podstaw tej decyzji aktu ustawodawczego Unii.

123. W pilnych przypadkach zarówno przed sądami Unii (art. 278 TFUE oraz 279 TFUE), jak i przed sądami krajowymi<sup>87</sup> istnieje możliwość uzyskania tymczasowej ochrony prawnej. Słusznie wskazywała na to Rada podczas rozprawy przed Trybunałem.

124. W konsekwencji nie należy więc uwzględnić argumentów wnoszących odwołanie dotyczących wymogów skutecznej ochrony prawnej.

### 3. Wniosek wstępny

125. W związku z tym zarzut drugi jest w całości bezzasadny.

### C – Zarzut trzeci

126. W zarzucie trzecim podnosi się wypaczenie dowodów. Wnoszący odwołanie zarzucają Sądowi, że „przedstawił w sposób błędny i wypaczający” ich wywody przedstawione przed sądem pierwszej instancji.

127. Po pierwsze, wnoszący odwołanie są zdania, iż sąd bezzasadnie przypisuje im w pkt 47 zaskarżonego postanowienia wypowiedź, zgodnie z którą rozróżnienie pomiędzy aktami ustawodawczymi a aktami regulacyjnymi oznacza, że pojęcie „akt” w pierwszych dwóch wariantach w art. 263 akapit czwarty TFUE musi zostać odczytane jako „akt ustawodawczy”<sup>88</sup>. W ten sposób Sąd pomylił argumenty skarżących z argumentami Parlamentu i Rady.

84 — W przedmiocie przykładów z praktyki sądów państw członkowskich zob. wyroki z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie C-344/04 IATA i ELFAA, Zb.Orz. s. I-403, pkt 19; z dnia 8 czerwca 2010 r. w sprawie C-58/08 Vodafone i in., Zb.Orz. s. I-4999, pkt 29; z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawach połączonych C-92/09 i C-93/09 Schecke i Eifert, Zb.Orz. s. I-11063, pkt 28; podobnie także w związku z dyrektywami i ich transpozycją wyroki: z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie C-491/01 British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco, Rec. s. I-11453, pkt 24; z dnia 6 grudnia 2005 r. w sprawach połączonych C-453/03, C-11/04, C-12/04 i C-194/04 ABNA i in., Zb.Orz. s. I-10423, pkt 19, 25, 34; z dnia 8 lipca 2010 r. w sprawie C-343/09 Afton Chemical, Zb.Orz. s. I-7027, pkt 8; z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie C-366/10 Air Transport Association of America i in., Zb.Orz. s. I-13755, pkt 43.

85 — Zobacz ww. w przypisie 67 wyrok w sprawie Unibet, w szczególności pkt 38–44; zobacz także ww. w przypisie 3 wyrok w sprawie Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie, pkt 42; ww. w przypisie 4 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Jégo-Quéré, pkt 32.

86 — Zobacz art. 41 ust. 1 kart praw podstawowych i uzupełniająco art. 24 akapit czwarty TFUE.

87 — Zobacz ww. w przypisie 77 wyroki w sprawie Zuckerfabrik Süderdithmarschen i Zuckerfabrik Soest, pkt 17, 20, 23–33; w sprawie Atlanta Fruchthandelsgesellschaft i in., pkt 24, 25, 32–51.

88 — W języku postępowania: „that the distinction between legislative and regulatory acts [...] consists of adding the qualifier »legislative« to the word »act« with reference to the first two possibilities covered by the fourth paragraph of Article 263 TFEU”.



128. Po drugie, wnoszący odwołanie zarzucają, iż Sąd niesłusznie przypisuje im w pkt 48 zaskarżonego postanowienia wypowiedź, że państwa członkowskie pragnęły ograniczyć zakres obowiązywania ostatniego wariantu w art. 263 akapit czwarty TFUE jedynie do aktów delegowanych w rozumieniu art. 290 TFUE.

### 1. Dopuszczalność

129. Uczestniczące w postępowaniu instytucje Unii przeczą już dopuszczalności tego zarzutu, wskazując krótko, iż nie chodzi tu o dowody, które mogłyby zostać wypaczone, lecz co najwyżej o argumenty prawne.

130. To zastrzeżenie jest chybione. Do właściwości Trybunału jako sądu odwoławczego należy nie tylko ocena orzeczenia sądu pierwszej instancji pod kątem tego, czy Sąd nie wypaczył okoliczności faktycznych lub dowodów, lecz także pod kątem tego, czy Sąd nie wypaczył argumentów stron<sup>89</sup>.

131. Ponadto wnoszący odwołanie wystarczająco dokładnie określili, w której części zaskarżonego postanowienia umiejscawiają wypaczenie i na czym ma ono polegać.

132. Zarzut czwarty jest zatem dopuszczalny.

### 2. Zasadność

133. Punktem wyjścia do oceny zasadności tego zarzutu może być utrwalone orzecznictwo dotyczące wypaczenia dowodów. Zgodnie z nim wypaczenie występuje jedynie wówczas, gdy bez przeprowadzenia nowych dowodów ocena istniejących dowodów okazuje się oczywiście błędna<sup>90</sup>.

134. Odnosząc to do argumentów stron w pierwszej instancji, należy uznać, że zostałyby one wypaczone jedynie w sytuacji, gdyby Sąd zrozumiał je w ewidentnie nieprawidłowy sposób albo przedstawił je, przeinaczając ich treść<sup>91</sup>. Poniżej zbadam, czy miało to miejsce we wskazanych w zarzucie pkt 47 i 48 zaskarżonego postanowienia.

#### a) W przedmiocie pkt 47 zaskarżonego postanowienia

135. Kontekst pkt 47 zaskarżonego postanowienia stanowi sporne zagadnienie dyskutowane przez strony postępowania, czy osoby fizyczne lub prawne mogą zgodnie z którymkolwiek z wariantów w art. 263 akapit czwarty TFUE wносить skargi na akty ustawodawcze. Parlament i Rada reprezentowały w pierwszej instancji stanowisko, iż takie skargi co prawda nie są dopuszczalne na podstawie trzeciego wariantu w art. 263 akapit czwarty TFUE, jednakże mogą być dopuszczalne na podstawie pierwszego i drugiego wariantu tego przepisu<sup>92</sup>. W związku z tym Inuit Tapiriit Kanatami i jego współskarżący zarzucili obu tym organom, iż w pierwszym i drugim wariantcie z art. 263 akapit czwarty TFUE odczytują pojęcie „akty” jako „akty ustawodawcze”<sup>93</sup>.

89 — Zobacz wyrok z dnia 1 lipca 2010 r. w sprawie C-407/08 P Knauf Gips przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-6375, pkt 30, 31; podobnie ww. w przypisie 53 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, pkt 44–50; z dnia 29 listopada 2007 r. w sprawie C-176/06 P Stadtwerke Schwäbisch Hall i in. przeciwko Komisji, pkt 25.

90 — Zobacz wyroki: z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie C-229/05 P PKK i KNK przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-439, pkt 37; z dnia 22 listopada 2007 r. w sprawie C-260/05 P Sniace przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-10005, pkt 37; z dnia 17 czerwca 2010 r. w sprawie C-413/08 P Lafarge przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-5361, pkt 17.

91 — Zobacz moje opinie z dnia 14 kwietnia 2011 r. w sprawie C-109/10 P Solvay przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-10329, pkt 94; w sprawie C-110/10 P Solvay przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-10439, pkt 126, 131.

92 — Zobacz w szczególności pkt 17 zarzutu niedopuszczalności ze strony Parlamentu oraz pkt 15 zarzutu niedopuszczalności ze strony Rady.

93 — Zobacz w szczególności pkt 30 pisemnej odpowiedzi na zarzuty niedopuszczalności ze strony Parlamentu i Rady, udzielonej w pierwszej instancji przez Inuit Tapiriit Kanatami i jego współskarżących.



136. To przedstawienie argumentów Parlamentu i Rady przez Inuit Tapiriit Kanatami i jego współskarżących jest tym, co Sąd w pkt 47 określił jako „argument skarżących”. Sąd nie przypisuje zatem wnoszącym odwołanie w tym fragmencie swojego postanowienia, iż sami odczytują pojęcie „akty” jako „akty ustawodawcze”, lecz zajmuje się tym, jakie konsekwencje mają mieć argumenty Parlamentu i Rady według oceny wnoszących odwołanie. Wszystkie te interpretacje argumentacji strony przeciwnej dokonywane przez Inuit Tapiriit Kanatami i jego współskarżących zostały uznane przez Sąd w pkt 47 zaskarżonego postanowienia za bezzasadne.

137. W tym kontekście nie można zarzucić Sądowi, iż w pkt 47 zaskarżonego postanowienia zrozumiał wywód wnoszących odwołanie w ewidentnie nieprawidłowy sposób albo przedstawił go, przeinaczając jego treść. Przeciwnie, to właśnie wnoszący odwołanie odczytują oczywiście nieprawidłowo treść spornego fragmentu zaskarżonego postanowienia.

b) W przedmiocie pkt 48 zaskarżonego postanowienia

138. Sytuacja przedstawia się inaczej w przypadku pkt 48 zaskarżonego postanowienia, w którym Sąd wywodzi, iż państwa członkowskie, „inaczej niż twierdzą skarżący”, nie chciały ograniczyć zakresu stosowania art. 263 akapit czwarty in fine TFUE jedynie do aktów delegowanych w rozumieniu art. 290 TFUE.

139. Sąd przyjmuje w tej części swojego postanowienia, iż Inuit Tapiriit Kanatami i jego współskarżący w pierwszej instancji wywodzili, iż państwa członkowskie chciały ograniczyć zakres stosowania art. 263 akapit czwarty in fine TFUE jedynie do aktów delegowanych w rozumieniu art. 290 TFUE.

140. Przez to sformułowanie Sąd wypaczył w sposób oczywisty treść wyводу skarżących w pierwszej instancji. W rzeczywistości Inuit Tapiriit Kanatami i jego współskarżący w żadnym momencie nie podnosili, iż zamiarem państw członkowskich było objęcie przez art. 263 akapit czwarty TFUE in fine jedynie aktów delegowanych w rozumieniu art. 290 TFUE. Poza tym byłoby to też całkowicie sprzeczne z celem, jaki pragnęli osiągnąć w niniejszym sporze sądowym.

141. Przeciwnie, wnoszący odwołanie w obu instancjach stale stali na stanowisku, iż traktat z Lizbony zamiast pojęcia „akty regulacyjne” powinien używać pojęcia „akty delegowane” w rozumieniu art. 290 TFUE, jeżeli *zamierzano by* ograniczyć zakres stosowania art. 263 akapit czwarty TFUE do aktów o charakterze nieustawodawczym<sup>94</sup>.

142. Tak więc Sąd wypaczył w pkt 48 zaskarżonego postanowienia wywody Inuit Tapiriit Kanatami oraz jego współskarżących.

143. Takie wypaczenie nie musi jednak prowadzić w sposób konieczny do uchylecia orzeczenia Sądu wydanego w pierwszej instancji<sup>95</sup>. Parlament słusznie wskazał na tę okoliczność.

144. Szczególnie w niniejszej sprawie uchylecie zaskarżonego postanowienia nie wydaje się wskazane, gdyż dotyczące jedynie szczegółu błędne przedstawienie wywodów skarżących nie miało żadnego wpływu na orzeczenie Sądu. Przeciwnie, Sąd, tak samo jak wszystkie strony, przyjmował, iż wyrażenie „akty regulacyjne” jest ujęte szerzej niż pojęcie „akt delegowany” w rozumieniu art. 290 TFUE.

94 — W przedmiocie wywodów Inuit Tapiriit Kanatami i jego współskarżących zob. w szczególności pkt 49 ich odpowiedzi na zarzut niedopuszczalności ze strony Parlamentu i Rady; w odniesieniu do zasadniczo identycznych wywodów w postępowaniu odwoławczym zob. powyżej pkt 53 niniejszej opinii.

95 — Zobacz wyroki: z dnia 1 czerwca 2006 r. w sprawach połączonych C-442/03 P i C-471/03 P P&O European Ferries (Vizcaya) i Diputación Foral de Vizcaya przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-4845, pkt 133, 134; z dnia 1 lutego 2007 r. w sprawie C-266/05 P Sison przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-1233, pkt 67–72; podobnie wyrok Sądu z dnia 9 września 2010 r. w sprawie T-17/08 P Andreassen przeciwko Komisji, pkt 76.

145. Znajduje to wyraz także w pkt 48 zaskarżonego postanowienia, w którym Sąd w odniesieniu do art. 263 akapit czwarty in fine TFUE podkreśla, „że celem państw członkowskich nie było ograniczenie zastosowania tego postanowienia wyłącznie do aktów przekazujących uprawnienia w rozumieniu art. 290 TFUE, ale bardziej ogólnie do aktów regulacyjnych”.

146. Tak więc zarzut podnoszony przez wnoszących odwołanie przeciwko pkt 48 zaskarżonego postanowienia jest co prawda merytorycznie uzasadniony, jednakże w konsekwencji bezskuteczny (po francusku „inopérant”)<sup>96</sup>.

### 3. Wniosek wstępny

147. W sumie więc także trzeci zarzut jest bezzasadny.

### D – Podsumowanie

148. Z powyższych uwag wynika, że żaden z zarzutów podniesionych przez wnoszących odwołanie nie podlega uwzględnieniu, a zatem odwołanie należy w całości oddalić.

### V – Koszty

149. Jeżeli odwołanie zostanie, jak proponuję w niniejszym przypadku, oddalone, o kosztach rozstrzyga Trybunał (art. 184 § 2 regulaminu postępowania), przy czym szczegóły wynikają z art. 137–146 w związku z art. 184 § 1 regulaminu postępowania<sup>97</sup>.

150. Z art. 138 § 1 i 2 w związku z art. 184 § 1 regulaminu postępowania wynika, że od strony przegrywającej zasądza się na wniosek koszty postępowania; jeżeli przegrywa więcej stron, Trybunał orzeka o podziale kosztów. Ponieważ Parlament i Rada wnieśli o obciążenie wnoszących odwołanie kosztami postępowania, a wnoszący odwołanie przegrali sprawę, należy obciążyć ich kosztami postępowania. Powinni oni ponosić je solidarnie, ponieważ wspólnie wnieśli odwołanie<sup>98</sup>.

151. Inaczej należy orzec odnośnie do kosztów Komisji. Ten organ, który przystąpił do postępowania w pierwszej instancji jako interwenient uboczny po stronie Parlamentu i Rady, uczestniczył także w postępowaniu odwoławczym na etapie pisemnym i ustnym. Taką stronę Trybunał może na podstawie art. 184 § 4 zdanie drugie regulaminu postępowania obciążyć jej własnymi kosztami.

152. Zgodnie z jego brzmieniem („może”) ostatni z tych przepisów nie wyklucza wprawdzie w żaden sposób, iż Trybunał w odpowiednich przypadkach nie orzeknie inaczej i obciąży przegrywających wnoszących odwołanie kosztami interwenienta popierającego stronę przeciwną w pierwszej instancji, jeżeli – tak jak ma to miejsce w przypadku Komisji – żądania interwenienta zostaną uwzględnione

96 — Podobnie wyroki: z dnia 9 czerwca 1992 r. w sprawie C-30/91 P Lestelle przeciwko Komisji, Rec. s. I-3755, pkt 28; ww. w przypisie 67 wyrok w sprawie Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji, pkt 233; ww. w przypisie 61 w sprawach połączonych FIAMM i in. przeciwko Radzie i Komisji, pkt 189.

97 — Zgodnie z ogólną zasadą, iż nowe reguły proceduralne znajdują zastosowanie do wszystkich sporów zawiśłych w momencie ich wejścia w życie (utrwalone orzecznictwo: zob. na przykład wyrok z dnia 12 listopada 1981 r. w sprawach połączonych od 212/80 do 217/80 Meridionale Industria Salumi i in., Rec. s. 2735, pkt 9) orzeczenie o kosztach w niniejszej sprawie wydane zostaje na podstawie regulaminu Trybunału z dnia 25 września 2012 r., który wszedł w życie z dniem 1 listopada 2012 r. (podobnie wyrok z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie C-441/11 P Komisja przeciwko Verhuizingen Coppens, pkt 83–85). Pod względem treści nie ma jednak żadnej różnicy w porównaniu do art. 69 § 2 w zw. z art. 118 i art. 122 § 1 regulaminu Trybunału z dnia 19 czerwca 1991 r.

98 — Zobacz wyrok z dnia 14 września 2010 r. w sprawie C-550/07 P Akzo Nobel Chemicals i Akros Chemicals przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-8301, pkt 123. Podobnie wyrok z dnia 31 maja 2001 r. w sprawach połączonych C-122/99 P i C-125/99 P D i Szwecja przeciwko Radzie, Rec. s. I-4319, pkt 65; w tej sprawie D i Królestwo Szwecji wniosły nawet dwa odrębne odwołania i zostały mimo tego obciążone solidarnie kosztami.

w postępowaniu odwoławczym<sup>99</sup>. W niniejszej sprawie wydaje mi się jednak właściwe, aby pozostać przy zasadzie ustanowionej w art. 184 § 4 zdanie drugie regulaminu postępowania, gdyż niniejsza sprawa odwoławcza służyła wyjaśnieniu zasadniczego zagadnienia, które wykraczając znacznie poza konkretną sprawę, ma dla Komisji istotne znaczenie instytucjonalne. Sprawiedliwe jest zatem, by Komisja poniosła własne koszty.

153. Co zaś się tyczy Królestwa Niderlandów, które w pierwszej instancji także występowało jako interwenient po stronie Parlamentu i Rady, nie można go, wbrew żądaniom wnoszących odwołanie, obciążyć kosztami, gdyż nie uczestniczyło w postępowaniu odwoławczym (art. 184 § 4 zdanie pierwsze regulaminu postępowania).

## **VI – Wnioski**

154. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał orzekł w następujący sposób:

- 1) Odwołanie zostaje oddalone.
- 2) Komisja Europejska pokrywa własne koszty.
- 3) W pozostałym zakresie kosztami postępowania zostają obciążeni solidarnie wnoszący odwołanie.

<sup>99</sup> — Podobnie na przykład wyrok z dnia 19 lipca 2012 r. w sprawie C-337/09 P Rada przeciwko Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group, pkt 112; w tym przypadku Rada jako wnosząca odwołanie, która przegrała sprawę, została m.in. obciążona kosztami Audace, interwenienta popierającego stronę przeciwną w pierwszej instancji, którego żądania zostały uwzględnione w postępowaniu odwoławczym.