

SĄDOWA KONTROLA LEGALNOŚCI AKTÓW ADMINISTRACYJNYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Marek Jaśkowski

MONOGRAFIE

SĄDOWA KONTROLA LÉGALNOŚCI AKTÓW ADMINISTRACYJNYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Marek Jaśkowski

MONOGRAFIE

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Publikacja dofinansowana przez Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

Stan prawny na 1 października 2015 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Andrzej Wróbel

Wydawca

Małgorzata Stańczak

Redaktor prowadzący

Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne

Anna Krzesz

Łamanie

Wolters Kluwer

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przystępujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2016

ISBN 978-83-264-9321-8

ISSN 1897-4392

Wydane przez:

Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	13
Wstęp	17
Rozdział 1	
Zagadnienia ogólne	23
1. Problematyka kontroli kompetencji regulacyjnych na poziomie ponadnarodowym	23
1.1. Prawo administracyjne a globalizacja	24
1.2. Zagrożenie dla mechanizmów skutecznej kontroli	27
1.2.1. Kontrola a <i>accountability</i>	27
1.2.2. Problem niewystarczającej kontroli działań administracyjnych na poziomie międzynarodowym ...	28
1.3. Globalne prawo administracyjne	30
1.4. Koncepcja międzynarodowej władzy publicznej	35
1.5. Koncepcje kontroli międzynarodowych kompetencji regulacyjnych a kontrola aktów Unii Europejskiej	37
2. Administracyjny wymiar funkcjonowania UE	40
2.1. Pojęcie administracji publicznej	40
2.2. Funkcje UE o charakterze administracyjnym	42
Pojęcie „administracji europejskiej” w art. 298 TFUE	45
2.3. Administracja bezpośrednia, pośrednia i wspólna; sieci administracyjne	46
2.4. Nowe zarządzanie	50
2.5. UE a władztwo administracyjne	51

Rozdział 2

Akt administracyjny Unii Europejskiej – cechy, procedura i skutki prawne wydania	55
1. Unijne indywidualne akty administracyjne	55
1.1. Uzasadnienie wyodrębnienia aktu administracyjnego jako jednej z form działania administracji	55
1.2. Pojęcie aktu administracyjnego indywidualnego	58
1.2.1. Akt indywidualny a akt generalny	60
1.2.2. Szczególne cechy aktów indywidualnych wydawanych przez organizacje międzynarodowe	63
1.3. Akty administracyjne Unii Europejskiej	64
Akt administracyjny a akt dotyczący skarżącego bezpośrednio i indywidualnie w rozumieniu art. 263 TFUE ..	71
1.4. Przegląd kategorii aktów wydawanych przez Unię Europejską pod kątem cech aktu administracyjnego indywidualnego	76
1.4.1. Rozporządzenia, dyrektywy, decyzje	76
1.4.2. Akty ustawodawcze i nieustawodawcze	85
1.4.3. Charakter prawny grzywien wymierzanych przez Komisję za naruszenie prawa konkurencji	89
1.4.3.1. Stanowisko sądów unijnych	90
1.4.3.2. Perspektywa EKPC (ETPC)	93
1.4.3.3. Stanowisko doktryny	95
1.4.3.4. Analiza	98
1.5. Forma aktu administracyjnego	102
1.6. Klasyfikacja aktów administracyjnych Unii Europejskiej	103
1.7. Podmioty wydające akty administracyjne	111
1.7.1. Instytucje	111
1.7.2. Inne podmioty	116
2. Gwarancje proceduralne	118
2.1. Charakter procedury prowadzącej do wydania aktu administracyjnego	119
2.2. Prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy	122
2.2.1. Domniemanie niewinności	123
2.2.2. <i>Nemo se ipsum accusare tenetur</i>	129
2.2.2.1. Program łagodzenia sankcji (<i>leniency</i>)	133

2.2.2.2. Orzecznictwo TS a standardy ETPC	134
2.3. Prawo do zajęcia stanowiska (prawo do bycia wysłuchanym)	135
2.4. Prawo dostępu do dokumentów	146
2.5. Obowiązek uzasadnienia aktu	147
2.6. Zagadnienie indywidualnej notyfikacji aktu	153
2.7. Obowiązek załatwienia sprawy przez organ w rozsądnym terminie	158
2.8. Zagadnienie kodyfikacji procedury administracyjnej UE	161
Rezolucja Parlamentu Europejskiego zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej	165
2.9. Podsumowanie	167
3. Skutki wydania aktu administracyjnego – zasada trwałości aktu administracyjnego	169
3.1. Zasada trwałości aktu administracyjnego a dopuszczalność uchylenia (cofnięcia) aktu	169
3.2. <i>Ne bis in idem</i>	174
3.2.1. Treść zasady	174
3.2.2. <i>Ne bis in idem</i> a postępowanie przed organami krajowymi	176
3.2.3. Zasada <i>ne bis in idem</i> a postępowanie przed organami państw trzecich	178
3.2.4. Zbieg sankcji	179
3.3. Domniemanie legalności aktu	180
3.4. Zasada trwałości a sądowa kontrola aktu administracyjnego .	183
3.4.1. Niedopuszczalność obejścia art. 263 przez art. 268 TFUE	184
3.4.2. Niedopuszczalność obejścia art. 263 przez art. 267 TFUE	186
3.4.3. Niedopuszczalność obejścia art. 263 przez art. 277 TFUE (zarzut bezprawności)	189

Rozdział 3

Kontrola sądowa legalności/ważności aktu administracyjnego

Unii Europejskiej, jej mechanizmy i zakres	194
1. Zagadnienia ogólne	194
1.1. Sąd właściwy	194

1.2. Rodzaje postępowań dotyczących ważności aktów administracyjnych Unii Europejskiej	195
1.2.1. Skarga bezpośrednia	196
1.2.2. Procedura prejudycjalna	197
1.2.3. Odwołania od kar	197
1.3. Pojęcie sądowej kontroli administracji, kontrola sądowa a nadzór	198
1.4. Funkcje (cele) kontroli sądowej	201
1.5. Przedmiot ochrony i czynna legitymacja procesowa	202
1.6. Przedmiot zaskarżenia	203
2. Zasada skutecznej ochrony sądowej	205
2.1. Znaczenie zasady	205
2.2. Uzasadnienie aktu jako warunek kontroli sądowej	206
2.3. Dopuszczalne ograniczenia prawa do sądu	207
3. Mechanizmy sądowej kontroli legalności/ważności aktów administracyjnych	208
3.1. Skarga o unieważnienie aktu (art. 263 TFUE)	208
3.1.1. Przedmiot skargi	208
Przedmiot skargi w ramach WPZiB	215
3.1.2. Legitymacja procesowa	215
3.1.2.1. Bierna legitymacja procesowa	215
3.1.2.2. Czynna legitymacja procesowa	217
3.1.2.3. Legitymacja czynna w ramach WPZiB	229
3.1.3. Terminy na wniesienie skargi	230
3.1.4. Skarga o unieważnienie a inne skargi	233
Skarga na zaniechanie a skarga o unieważnienie	235
3.1.5. Zakres kontroli	237
3.1.5.1. Zakres kontroli <i>ex officio</i>	237
3.1.5.2. Kompetencja sądów unijnych do oceny legalności aktów wydanych w celu wykonania rezolucji RB ONZ	239
3.1.5.3. Kontrola ustaleń faktycznych	242
3.1.6. Podstawy unieważnienia	245
3.1.6.1. Brak kompetencji	246
3.1.6.2. Naruszenie istotnego wymogu proceduralnego	249

3.1.6.3.	Naruszenie traktatu lub jakiegokolwiek reguły prawnej związanej z jego stosowaniem	253
3.1.6.4.	Nadużycie władzy	254
3.1.6.5.	Podstawy unieważnienia aktu administracyjnego a niewłaściwe administrowanie (ang. <i>maladministration</i> , fr. <i>mauvaise administration</i>)	255
3.1.7.	Skutki wyroku	258
3.1.7.1.	<i>Res iudicata</i>	258
3.1.7.2.	Skutki uznania skargi za zasadną	262
3.1.7.3.	Akt nieistniejący	269
3.1.7.4.	Konsekwencje oddalenia skargi	271
3.2.	Kontrola ważności aktów administracyjnych Unii Europejskiej w ramach procedury pytań prejudycjalnych	272
3.2.1.	Sąd krajowy a przeciwdziałanie obejściu terminów przewidzianych w art. 263 przez wykorzystanie art. 267 TFUE	273
3.2.2.	Obowiązek zwrócenia się z pytaniem w przedmiocie ważności aktu	275
3.2.3.	Przedmiot kontroli	280
	Pytania prejudycjalne w ramach WPZiB	284
3.2.4.	Podstawy nieważności aktu	284
3.2.5.	Intensywność kontroli	284
3.2.6.	Pytanie prejudycjalne a zakres autonomii Trybunału Sprawiedliwości	285
3.2.7.	Skutek orzeczenia prejudycjalnego w przedmiocie ważności	289
	Ograniczenie skutków wyroku w czasie	292
3.3.	Podsumowanie	294
4.	Poszanowanie zasad ogólnych prawa unijnego jako kryterium legalności aktu administracyjnego	297
4.1.	Zagadnienia ogólne	297
4.2.	Zasada legalizmu	297
4.2.1.	Pojęcie zasady legalizmu w prawie UE	297
4.2.2.	Zasada legalizmu a inne zasady	299
4.3.	Zasada ochrony zaufania	302
4.3.1.	Zasada ochrony zaufania a zasada pewności prawa	303

4.3.2.	Zasada ochrony zaufania a zasada ochrony praw nabytych	303
4.3.3.	Natychmiastowy skutek prawa UE a zasada ochrony zaufania	305
4.3.4.	Przesłanki ochrony zaufania	307
4.3.4.1.	Zachowanie organu jako źródło oczekiwań	307
4.3.4.2.	Uzasadniony charakter oczekiwań	311
4.3.4.3.	Granice ochrony – nadrzędny interes publiczny	324
4.3.5.	Zasada ochrony zaufania a obowiązek zwrotu pomocy publicznej	325
4.3.6.	Proceduralny wymiar zasady ochrony zaufania	328
4.4.	Zasada niedziałania prawa wstecz	330
4.4.1.	Treść zasady	330
4.4.2.	Właściwe/pozorne działanie prawa wstecz	331
4.4.3.	Wytyczne a zakaz działania prawa wstecz	333
4.4.4.	Obowiązek uzasadnienia działania prawa wstecz	337
4.5.	Zasada proporcjonalności	337
4.5.1.	Treść zasady	337
4.5.2.	Zakres kontroli	339
4.5.2.1.	Model kontroli	342
4.5.2.2.	Celowość środka a ciężar dowodu	344
4.5.2.3.	Kontrola aktów ingerujących w sferę praw podstawowych	346
4.5.3.	Zasada proporcjonalności a sankcje za naruszenie prawa Unii Europejskiej	347
4.5.4.	Podsumowanie	350
4.6.	Zasada równego traktowania (zasada niedyskryminacji)	351
4.6.1.	Treść zasady	351
	Uzasadnione odmienne traktowanie	352
4.6.2.	Zasada równego traktowania a akty generalne	352
4.6.3.	Zasada równego traktowania a akty indywidualne	354
	Zasada równego karania	354
4.6.4.	Zasada równego traktowania a inne zasady	359
4.6.5.	Zasada równego traktowania a obowiązek uchylecia aktu	359

4.6.6.	Kontrola poszanowania zasady równego traktowania	361
4.6.6.1.	Kontrola poszanowania zasady równego traktowania w odniesieniu do aktów generalnych	361
4.6.6.2.	Kontrola poszanowania zasady równego traktowania w odniesieniu do aktów indywidualnych	363
4.7.	Zasada poszanowania praw podstawowych	365
4.7.1.	Podstawy prawne sądowej ochrony praw podstawowych	365
4.7.2.	Zakres dopuszczalnej ingerencji	366
4.7.3.	Sądowa kontrola legalności aktów administracyjnych UE	369
4.8.	Podsumowanie	369
5.	Kompetencje dyskrecyjne i kontrola ich wykonywania	373
5.1.	Pojęcie uznania, uznanie a kompetencje dyskrecyjne	374
5.1.1.	Pojęcie uznania w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości	374
5.1.2.	„Swobodne” uznanie	378
5.2.	Uzasadnienie marginesu uznania w zakresie wydawania aktów administracyjnych	379
5.3.	Granice uznania	382
5.3.1.	Zagadnienia ogólne	382
5.3.2.	Granice uznania w prawie UE	384
5.3.2.1.	Ograniczenia ze względu na cel działania	384
5.3.2.2.	Ograniczenia ze względu na metodę działania	388
5.3.2.3.	Ograniczenie co do formy	388
5.3.2.4.	Ograniczenie przez dyrektywy wyboru konsekwencji	388
5.3.2.5.	Zasady ogólne prawa a zakres kompetencji uznaniowych	389
5.3.2.6.	Ograniczenie uznania w drodze wydania wytycznych	389
5.4.	Sądowa kontrola wykonywania kompetencji uznaniowych ...	392
5.4.1.	Kontrola proceduralna	392
5.4.2.	Kontrola interpretacji przepisów	394

5.4.3. Kontrola ustaleń faktycznych	395
5.4.4. Kontrola oceny dokonanej przez organ	396
5.4.4.1. Granice kontroli sądowej kompetencji uznaniowych – kryterium „oczywistego błędu”	396
5.4.4.2. Granice kontroli sądowej – formuła <i>Tetra</i> <i>Laval</i>	400
5.4.5. Ciężar dowodu	406
5.5. Kontrola uznania w zakresie wymiaru grzywien	407
5.6. Kontrola kompetencji uznaniowych a zasada skutecznej kontroli sądowej	407
5.7. Podsumowanie	412
Podsumowanie	415
Literatura	423
Akty prawne Unii Europejskiej	439
Orzecznictwo	449

Wykaz skrótów

Akty prawne

- | | |
|------------------------------------|--|
| EKPC | – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.) |
| KPP | – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 391, z późn. zm.) |
| Regulamin PE | – Parlament Europejski – Regulamin. Ósma kadencja Parlamentu – wrzesień 2015 |
| Regulamin postępowania przed Sądem | – Regulamin postępowania przed Sądem (Dz. Urz. UE L 105 z 29.04.2015, s. 1) |
| Regulamin TS | – Regulamin postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 265 z 29.09.2012, s. 1) |
| rozporządzenie 1/2003 | – rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu (Dz. Urz. WE L 1 z 04.01.2003, s. 1; Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne: rozdz. 8, t. 2, s. 205, z późn. zm.) |
| rozporządzenie 139/2004 | – rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (rozporządzenie WE w sprawie kontroli łączenia przedsiębiorstw) (Tekst mający znaczenie dla EOG) (Dz. Urz. UE L 24 z 29.01.2004, s. 1, |

	Dz. Urz. UE Polskie wydanie specjalne: rozdz. 8, t. 3, s. 40)
Statut TS	– Protokół (nr 3) w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010, s. 201)
TEWWiS	– Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47, z późn. zm.)
traktat lizboński	– Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007, s. 1; Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569)
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 13, z późn. zm.)
TWE	– Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 321E z 29.12.2006, s. 37, z późn. zm.)

Urzędy i instytucje

EBC	– Europejski Bank Centralny
EBI	– Europejski Bank Inwestycyjny
EPA	– Europejskie Prawo Administracyjne
ESBC	– Europejski System Banków Centralnych
ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
EWG	– Europejska Wspólnota Gospodarcza
EWWiS	– Europejska Wspólnota Węgla i Stali
GPA	– Globalne Prawo Administracyjne
KE	– Komisja Europejska
MWP	– Międzynarodowa Władza Publiczna
OLAF	– L'Office européen de lutte antifraude (Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych)
ONZ	– Organizacja Narodów Zjednoczonych

PE	–	Parlament Europejski
RB ONZ	–	Rada Bezpieczeństwa ONZ
SPI	–	Sąd Pierwszej Instancji (obecnie: Sąd UE)
SSP	–	Sąd do spraw Służby Publicznej
TS, TSUE	–	Trybunał Sprawiedliwości (od 1 grudnia 2009 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej)
WPZiB	–	Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa

Czasopisma i publikatory

Dz. U.	–	Dziennik Ustaw
Dz. Urz. WE/UE	–	Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich/Unii Europejskiej
ECR	–	European Court Reports
NYUJ Int'l. L. & Pol.	–	New York University Journal of International Law and Politics
Zb. Orz.	–	Zbiór Orzeczeń

Wstęp

1. Uzasadnienie wyboru tematu

Współpraca międzynarodowa owocuje coraz liczniejszymi przykładami przenoszenia na poziom międzynarodowy kompetencji, które dotychczas były wykonywane przez administracje krajowe. To zjawisko w ramach Unii Europejskiej jest szczególnie zaawansowane, ale stanowi element ogólnego trendu. Takie umiędzynarodowienie działalności regulacyjnej umożliwia bardziej efektywne rozwiązywanie niektórych problemów, ale również niesie ze sobą zagrożenie w postaci uwolnienia się przez organy krajowe działające na poziomie międzynarodowym od rygorów, które dotyczą wykonywania analogicznych kompetencji na poziomie krajowym. W związku z tym poszukuje się rozwiązań, które miałyby zagwarantować odpowiedni poziom kontroli władzy (a także innych, niewładczych działań regulacyjnych) również na poziomie międzynarodowym (globalnym). Postuluje się, aby tę działalność regulacyjną postrzegać przez pryzmat wypracowanych i sprawdzonych w prawie krajowym rozwiązań administracyjnoprawnych, a nawet – skoro dochodzi do przekazania kompetencji wykonywanych dotychczas przez organy krajowe – aby również kontrola ich wykonywania była równie rygorystyczna jak na poziomie krajowym.

Niniejsza praca nawiązuje do powyższych postulatów i stanowi próbę spojrzenia na działalność Unii Europejskiej przez pryzmat rozwiązań administracyjnoprawnych. Szczegółowym zagadnieniem, któremu poświęcone zostały poniższe rozważania, jest sądowa kontrola aktów administracyjnych UE. Wybór tematu został podyktowany kilkoma względami.

Po pierwsze, stosowanie prawa administracyjnego w indywidualnych przypadkach stanowi jedno z najistotniejszych zagadnień prawa admini-

stracyjnego¹. Ta ocena odnosi się również do stosowania prawa unijnego przez organy UE². Indywidualne rozstrzygnięcia o charakterze administracyjnym są wydawane przez Unię w wielu tak różnych dziedzinach, jak konkurencja, pomoc państwowa, ochrona przed przywozem towarów subsydiowanych i po cenach dumpingowych, prawo żywnościowe, prawo dotyczące produktów leczniczych i chemikaliów, bezpieczeństwo lotnicze, energetyka, znaki towarowe, nadzór finansowy, ochrona danych, dostęp do informacji, działalność partii politycznych na poziomie UE, a także w zakresie rozliczeń finansowych funduszy europejskich, zamówień publicznych czy służby publicznej. Uwzględnić należy również kompetencje organów unijnych do stosowania kar w różnych dziedzinach prawa UE (np. w dziedzinie konkurencji, bezpieczeństwa lotniczego, obrotu produktami leczniczymi, nadzoru nad agencjami ratingowymi czy sprawozdawczości finansowej), a także tzw. środków ograniczających. Akty te dotyczą bezpośrednio praw i obowiązków indywidualnie określonych osób i chociaż podlegają wykonaniu przez organy państw członkowskich, to w zasadzie nie można mówić o kontroli prawidłowości tych aktów na poziomie państwa.

Po drugie, wybór aktu administracyjnego i kontroli jego legalności wiązał się z funkcją ochronną sądowej kontroli administracji, a także aktu administracyjnego jako takiego. Odwołanie się do pojęcia aktu administracyjnego jest w tym sensie uzasadnione z uwagi na genezę i funkcję tej konstrukcji: ochrona jednostki przed administracją, zapewnienie pewności prawnej ze względu na ograniczone możliwości wzruszenia aktu oraz poddanie aktu kontroli sądowej. Jak podkreśla B. Adamiak, „koncepcja teoretyczna form działania może zostać zbudowana w oparciu o różne wartości, jak np. wartości zapewnienia sprawnego wykonywania administracji publicznej czy wartości ochrony praw jednostki. Wartości, które mają znaczenie dla wypracowania koncepcji teoretycznej form działania, można wyodrębnić wiele, ale nie ulega wątpliwości, że jedną z nich jest ochrona praw jednostki wobec władczej ingerencji władzy publicznej. Przy

¹ Zdaniem J. Zimmermanna „z punktu widzenia ogółu zadań administracji publicznej i z punktu widzenia istoty i celu całego prawa administracyjnego «najważniejsze» są te formy, które służą stosowaniu prawa administracyjnego wobec indywidualnego adresata normy, stojącego poza aparatem administracyjnym” (J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 288).

² Ponieważ analiza zawarta w niniejszej pracy zasadniczo koncentruje się na akcie administracyjnym jako takim, natomiast formalne umiejscowienie autora aktu w strukturze UE ma znaczenie drugorzędne, w niniejszej pracy zasadniczo stosuję pojęcie „organu UE” („organu administracyjnego UE”), obejmując nim instytucje, organy i inne jednostki organizacyjne UE.

poddaniu jednostki w sferze jej praw i obowiązków władczej ingerencji administracji publicznej forma tej ingerencji musi zapewniać możliwość obrony zgodnie ze standardami demokratycznego państwa prawnego³, w związku z czym „władcze działania organu wykonującego władzę publiczną muszą być dokonywane w formach, które otwierają przed jednostką prawo do obrony na drodze regulowanej przepisami prawa (...). Ochrona na drodze postępowania administracyjnego to ochrona w toku konkretyzacji praw lub obowiązków, to prawo do jej zaskarżenia, to prawo do mocy obowiązującej tej konkretyzacji przez przyjęcie zasady trwałości decyzji administracyjnej”⁴. Badana problematyka ma więc znaczenie z perspektywy ochrony praw podmiotów indywidualnych jako osób, których sytuacja prawna może zostać określona przez unijny akt administracyjny. Powyższe uzasadnienie koresponduje z orzecznictwem TS, w myśl którego Unia Europejska jest wspólnotą prawa⁵, w ramach której akty instytucji unijnych poddane są kontroli pod względem zgodności z traktatem i ogólnymi zasadami prawa, do których należą prawa podstawowe. Tak więc podmioty prywatne muszą mieć możliwość korzystania ze skutecznej ochrony sądowej na podstawie uprawnień, które wywodzą z unijnego porządku prawnego, ponieważ prawo do takiej ochrony stanowi część ogólnych zasad prawa, które wynikają tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich⁶.

Po trzecie, koncepcja aktu administracyjnego UE ma znaczenie w odniesieniu do metod podejmowania działań przez Unię. Zakwalifikowanie aktów o określonych cechach jako aktów administracyjnych pociąga za sobą konieczność zapewnienia przestrzegania gwarancji o charakterze administracyjnoprawnym przy wydawaniu tego rodzaju aktów. W szczególności dotyczy to obowiązku poszanowania przez organy UE uprawnień proceduralnych zainteresowanej osoby, w tym prawa do obrony (prawa do zajęcia stanowiska przed wydaniem aktu, prawa dostępu do akt sprawy), co w konsekwencji może prowadzić do bardziej precyzyjnego

³ B. Adamiak, *Zagadnienie domniemania formy decyzji administracyjnej* (w: *Podmioty administracji publicznej i prawne formy ich działania: studia i materiały z Konferencji Naukowej poświęconej Jubileuszowi 80. urodzin Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 2005, s. 8).

⁴ *Ibidem*, s. 18.

⁵ Tak w polskiej wersji wyroku; wersja angielska posługuje się terminem *rule of law* („a community based on the rule of law”).

⁶ Wyrok TS z dnia 18 stycznia 2007 r., C-229/05 P, *Osman Ocalan w imieniu Kurdistan Workers' Party (PKK) i Serif Vanly w imieniu Kurdistan National Congress (KNK) przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, Zb. Orz. 2007, s. I-00439, pkt 109.

rozgraniczenia kompetencji poszczególnych organów, a także procedur prowadzących do wydawania aktów generalnych i aktów indywidualnych. To zagadnienie ma szczególne znaczenie z uwagi na planowaną kodyfikację procedury administracyjnej UE. Przyjęcie jednolitej koncepcji aktu administracyjnego w ramach form prawnych działania organów Unii koresponduje więc z postulatem uogólnienia rozwiązań i metod rozwijanych w poszczególnych dziedzinach prawa UE i dążenia do pełniejszej kodyfikacji prawa dotyczącego procedury administracyjnej i form organizacyjnych przez standaryzację struktur, procedur i metodologii w poszczególnych dziedzinach kompetencji Unii.

Łączne rozpatrywanie zagadnienia aktu administracyjnego UE i sądowej kontroli jego legalności jest również interesujące z uwagi na dwukierunkową zależność między nimi. Z jednej strony to orzecznictwo Trybunału pozwoliło na wyodrębnienie kategorii aktów administracyjnych UE. Trzeba tu zwłaszcza przywołać stanowisko TS, zgodnie z którym o charakterze aktu nie decyduje jego formalna klasyfikacja, a rzeczywista treść. Z drugiej strony wyszczególnienie tego rodzaju aktów spowodowało rozwój specyficznych reguł kontroli ich legalności przez sądy unijne.

2. Teza i cele pracy

Najogólniej mówiąc, tezę pracy stanowi założenie, że kontrola legalności sprawowana przez Trybunał Sprawiedliwości UE w stosunku do szczególnej kategorii aktów (aktów administracyjnych UE) jest specyficzna, a więc że charakteryzuje się odrębnością w porównaniu do ogólnych zasad kontroli legalności aktów unijnych. W celu weryfikacji tezy należało, po pierwsze, ustalić, czy wśród wielu kategorii aktów wydawanych przez UE można wyodrębnić kategorię indywidualnych aktów administracyjnych, do której przynależność jest zdeterminowana na podstawie cech aktu, a nie jego formalnej klasyfikacji lub umiejscowienia organu stanowiącego akt w strukturze organizacyjnej UE. W drugiej kolejności analizie należało poddać kontrolę legalności tak określonych aktów administracyjnych UE przez TSUE w celu ustalenia, czym różni się ona od kontroli legalności innych aktów wydawanych przez UE zarówno pod względem proceduralnym, jak i materialnym.

3. Metoda badawcza i wykorzystane źródła

Praca opiera się na analizie teoretycznoprawnej oraz analizie dogmatycznej. W zakresie, w jakim praca zmierza do ustalenia koncepcji aktu administracyjnego UE w celu określenia istotnych cech aktu administracyjnego, wykorzystana została przede wszystkim literatura z dziedziny prawa administracyjnego. Jest to uzasadnione doktrynalną genezą konstrukcji aktu administracyjnego. Ponadto wykorzystano polską i zagraniczną literaturę z dziedziny prawa UE. Poza tym dokonano analizy prawa UE: traktatów, a przede wszystkim aktów prawa pochodnego. Analiza prawa wtórnego pozwoliła na ustalenie, które z aktów prawnych Unii mogą zostać zakwalifikowane jako akty administracyjne UE, a także w jakich dziedzinach takie akty są wydawane. Ponadto dokonano analizy orzecznictwa sądów unijnych. Część poświęcona kontroli sądowej opiera się przede wszystkim na obszernej analizie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a w koniecznym zakresie również orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W tym zakresie wykorzystano również polską i zagraniczną literaturę z dziedziny prawa UE.

Zgodnie z założeniem, że za akt administracyjny uznać można tylko pewien rodzaj aktywności organu, nie zaś jego beczynność⁷, zagadnienia związane z kontrolą legalności zaniechania wydania aktu przez organy UE (art. 265 TFUE) nie były przedmiotem analizy. Również problematyka badania legalności działań Unii w ramach postępowania odszkodowawczego (art. 268 TFUE) nie mieści się w granicach niniejszej pracy. Kontrola tego rodzaju opiera się bowiem na innych kryteriach legalności i zakłada inny cel (naprawienie szkody wyrządzonej bezprawnym zachowaniem).

4. Struktura pracy

Zasadnicza treść pracy została podzielona na trzy części. Część pierwsza zawiera przedstawienie zagadnień wprowadzających: umieszcza problem kontroli kompetencji wykonywanych na poziomie UE w szerszym (globalnym) kontekście i szerzej uzasadnia spojrzenie na funkcjonowanie Unii Europejskiej z perspektywy prawa administracyjnego. Poza tym część

⁷ K.M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma działania administracji*, Poznań 2005, s. 463.

pierwsza zawiera próbę odniesienia pojęcia administracji do działań Unii. Jak bowiem zauważa A.H. Türk, dyskusja o sądowej kontroli aktów wydawanych przez UE jest jednocześnie dyskusją na temat charakteru samej Unii i wydawanych przez nią aktów. Inne podejście do zakresu kontroli będzie bowiem reprezentowane przez autora, który postrzega UE jako podmiot wykonujący przede wszystkim funkcje administracyjne delegowane przez państwa członkowskie, inne natomiast w przypadku uznania Unii za autonomiczny system prawny o charakterze konstytucyjnym. W szczególności chodzi tu o bardziej ograniczone możliwości wniesienia skargi na akty o charakterze porównywalnym do ustawodawstwa (*legislation*)⁸.

Druga część pracy zawiera uzasadnienie wyodrębnienia aktów administracyjnych UE jako jednej z form działania Unii Europejskiej, przedstawienie koncepcji unijnego aktu administracyjnego, a także omówienie skutków prawnych jego wydania. Ponadto przedstawione zostały gwarancje proceduralne w toku postępowania prowadzącego do przyjęcia aktu administracyjnego UE.

Część trzecia pracy dotyczy kontroli sądowej aktów administracyjnych UE. Punktem wyjścia jest zasada skutecznej ochrony sądowej w ujęciu sądów UE. Kolejne rozdziały zawierają omówienie mechanizmów ochrony prawnej: skargi na akt unijny na podstawie art. 263 TFUE (tzw. skarga bezpośrednia) oraz procedury prejudycjalnej (art. 267 TFUE) w zakresie, w jakim służy ona kontroli ważności aktów UE. Przedstawieniu mechanizmów kontroli towarzyszy analiza szczególnych rozwiązań dotyczących kontroli aktów administracyjnych. W dalszych rozdziałach przeprowadzona została analiza kontroli przedmiotowej kategorii aktów pod kątem zgodności z zasadami ogólnymi prawa unijnego. Ostatnim analizowanym zagadnieniem jest problematyka kompetencji dyskrecjonalnych i ich kontroli przez sądy unijne.

Książka stanowi poprawioną, zaktualizowaną i skróconą wersję rozprawy doktorskiej obronionej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

Książka uwzględnia stan prawny na 1 października 2015 r.

⁸ A.H. Türk, *Judicial review in EU law*, Cheltenham–Northampton 2009, s. 2.

Rozdział 1

Zagadnienia ogólne

1. Problematyka kontroli kompetencji regulacyjnych na poziomie ponadnarodowym

Zagadnienie kontroli aktów przyjmowanych przez Unię powinno być postrzegane w szerszym kontekście. W literaturze zwraca się uwagę na wzrost działalności regulacyjnej na poziomie międzynarodowym (globalnym) oraz na wiążące się z tym wątpliwości w zakresie kontroli i legitymizacji przyjętych w ten sposób rozwiązań. Dotyczą one przede wszystkim aktów o charakterze wiążącym, w szczególności takich, które mogą być stosowane w wewnętrznych porządkach prawnych bez konieczności wydania aktów prawa wewnętrznego („implementacji”). Zwraca się jednak również uwagę na doniosłą w praktyce rolę standardów formalnie niewiążących. Zaistniała sytuacja prowadzi do pytania o adekwatność kontroli nad tą działalnością regulacyjną. Wątpliwości dotyczą przede wszystkim kontroli na dwóch płaszczyznach: demokratycznej i prawnej. Ze względu na temat pracy niżej zostaną przedstawione propozycje zwiększenia legitymizacji przyjmowanych standardów przez kontrolę ich legalności (konceptje Międzynarodowej Władzy Publicznej oraz Globalnego Prawa Administracyjnego) oraz ocena, czy mogą one zostać wykorzystane w zakresie kontroli aktów UE.

1.1. Prawo administracyjne a globalizacja

Powstanie prawa administracyjnego wiąże się nieodłącznie z państwem. Reguluje ono działanie administracji państwowej, która mu podlega. S. Cassese podkreśla w związku z tym, że historycznie niemożliwością było istnienie międzynarodowego prawa administracyjnego, ponieważ administracja publiczna jest zjawiskiem wyłącznie krajowym i tylko w ramach państwa może istnieć władza dysponująca monopolem w zakresie egzekutywy. Władztwo znajduje swoje źródło wyłącznie w prawie krajowym. Powołując się na O. Mayera, S. Cassese podkreśla, że krajowa władza publiczna jest panem w swojej dziedzinie, przy jednoczesnym wykluczeniu innej władzy. Ewentualne zobowiązania międzynarodowe muszą przejść przez filtr prawa krajowego, co przekształca je w reguły krajowe. Państwa, jako jedyne podmioty prawa międzynarodowego, funkcjonowały jako ekran rozdzielający prawo międzynarodowe od prawa krajowego⁹.

Wielu autorów zwraca jednak uwagę, że na skutek zachodzących obecnie zmian rozgraniczenie między krajowym prawem administracyjnym a prawem międzynarodowym (globalnym) straciło na ostrości. B. Kingsbury, N. Krisch i R. Stewart podkreślają, że znaczny wzrost zakresu oraz form transnarodowej regulacji i administracji związany jest z konsekwencjami globalnych współzależności w takich dziedzinach, jak bezpieczeństwo, warunki rozwoju i pomocy finansowej dla państw rozwijających się, ochrona środowiska, bankowość i finanse, telekomunikacja, handel towarami i usługami, własność intelektualna, prawo pracy, transgraniczne migracje ludności (w tym uchodźców). Środki regulacyjne i administracyjne stosowane indywidualnie przez poszczególne państwa nie mogą stanowić skutecznej odpowiedzi na związane z tym problemy¹⁰. Podobnie S. Cassese wskazuje na konieczność globalnego uregulowania zagadnień związanych z towarami i działalnością, które ze względu na transgraniczny charakter lub skutki nie mogą być skutecznie kontrolowane indywidualnie przez poszczególne państwa (np. kontrola połowów gatunków ryb migrujących czy ograniczenia emisji gazów cieplarnianych). W konsekwencji doprowadziło to do powstania licznych międzynarodowych podmiotów regulacyjnych (organizacji międzynarodowych/międzyrządowych). We-

⁹ S. Cassese, *Global Standards for National Administrative Procedure*, Law and Contemporary Problems 2004, vol. 68, s. 112, 125.

¹⁰ B. Kingsbury, N. Krisch, R.B. Stewart, *Emergence of Global Administrative Law*, Law & Contemporary Problems 2004, vol. 68, s. 16.

dług opracowań przytoczonych przez autora liczba tych organizacji sięga – w zależności od przyjętych kryteriów definiujących – od 245, przez 1988, aż do 7306 (lata 2004–2005). Autor podkreśla wzrost liczby globalnych systemów regulacyjnych¹¹ w dziedzinach, takich jak handel, finanse, środowisko, rybołówstwo, wykorzystanie zasobów morskich, nawigacja powietrzna i morska, rolnictwo, żywność, usługi pocztowe, telekomunikacja, własność intelektualna, wykorzystanie przestrzeni kosmicznej, energia nuklearna, źródła energii, a także produkcja np. cukru, herbaty czy oliwy. W niektórych dziedzinach działa więcej niż jeden podmiot regulacyjny, co z kolei prowadzi do utworzenia dalszych organizacji zajmujących się koordynacją działań istniejących organizacji¹².

Zdaniem S. Cassese zmiany zachodzące w prawie międzynarodowym na skutek powyższych zjawisk każą obecnie poddać weryfikacji tradycyjny pogląd, jakoby prawo administracyjne nie mogło istnieć poza państwem. Autor ma tu na myśli dwa osobne, acz powiązane zjawiska: po pierwsze, rozwój międzynarodowego prawa administracyjnego związanego raczej z globalną administracją niż z państwem; po drugie, tworzenie globalnych norm (zamieszczanych w traktatach lub ustanawianych przez organizacje międzynarodowe), kierowanych do państw i podmiotów prywatnych. Te normy penetrują krajowe systemy prawne¹³, choć globalne prawo administracyjne działa w państwach przede wszystkim w sposób pośredni, tzn. organy krajowe wykonują funkcje należące w zasadzie do systemu globalnego¹⁴. Również B. Kingsbury i N. Krisch uważają, że chociaż tradycyjnie pojęcie „administracyjny” było ściśle związane z instytucją państwa i co najwyżej mogło odnosić się do krajowych środków wykonujących normy międzynarodowe, obecne współzależności między elementami krajowymi i międzynarodowymi stawiają to kategorię rozgraniczenie pod znakiem zapytania. Zdaniem autorów możemy uznać ten konglomerat form regulacji za część mozaikowego globalnego obszaru administracyjnego¹⁵. R. Stewart zwraca uwagę na znaczny wzrost regulacji na poziomie globalnym, zarówno dokonywanej przez organizacje między-

¹¹ Termin ten jest przez autora preferowany zamiast określeń, takich jak „reżim międzynarodowy”, „organizacja międzynarodowa” czy „globalne zarządzanie” (governance).

¹² S. Cassese, *Administrative Law without the State-The Challenge of Global Regulation*, NYUJ Int'l L. & Pol. 2004, vol. 37, s. 670–673.

¹³ S. Cassese, *Global Standards for National Administrative Procedure...*, s. 113.

¹⁴ *Ibidem*, s. 124.

¹⁵ N. Krisch, B. Kingsbury, *Introduction: global governance and global administrative law in the international legal order*, *European Journal of International Law* 2006, vol. 17, nr 1, s. 3.

Marek Jaśkowski – doktor nauk prawnych, pracownik naukowo-dydaktyczny w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Europejskiego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie; ekspert ds. legislacji w Biurze Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu; odbył aplikację i zdał egzamin sędziowski, obecnie jest wpisany na listę radców prawnych.

Publikacja – jako pierwsza na polskim rynku wydawniczym – zawiera kompleksową analizę problematyki sądowej kontroli legalności aktów administracyjnych Unii Europejskiej. Autor omawia cechy aktów wydawanych przez unijne organy oraz reguły kontroli legalności tego rodzaju aktów przez Trybunał Sprawiedliwości UE.

Indywidualne rozstrzygnięcia o charakterze administracyjnym są wydawane przez Unię w wielu tak różnorodnych dziedzinach, jak: konkurencja, pomoc państwowa, ochrona przed przywozem towarów subsydiowanych i po cenach dumpingowych, prawo żywnościowe, prawo dotyczące produktów leczniczych i chemikaliów, bezpieczeństwo lotnicze, energetyka, znaki towarowe, nadzór finansowy, ochrona danych, dostęp do informacji, działalność partii politycznych na poziomie UE, jak również w zakresie rozliczeń finansowych funduszy europejskich, zamówień publicznych czy służby publicznej. Akty te dotyczą bezpośrednio praw i obowiązków indywidualnie określonych osób i chociaż podlegają wykonaniu przez organy państw członkowskich, to w zasadzie nie można mówić o kontroli ich legalności na poziomie państwa. Omawiana problematyka ma więc zasadnicze znaczenie z perspektywy ochrony praw podmiotów indywidualnych, których sytuacja prawna może zostać określona przez unijny akt administracyjny.

Czytelnicy docenią szerokie spektrum przedstawianych zagadnień, wśród których są m.in.: charakter Unii i jej aktywności, zasady ogólne i źródła prawa UE, rodzaje i istota aktów wydawanych przez unijne instytucje, gwarancje proceduralne w toku unijnej procedury administracyjnej, a także dopuszczalność wniesienia skargi o zbadanie legalności/ważności aktu UE, mechanizmy kontroli, podstawy i skutki unieważnienia aktu oraz kontrola kompetencji uznaniowych. Są to kwestie istotne zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia.

Monografia jest skierowana do pracowników naukowych i dydaktycznych wydziałów prawa, prawników praktyków oraz pracowników administracji zajmujących się prawem unijnym.



ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-264-9321-8



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

LEX Student
— Prawa

CENA 99 ZŁ (W TYM 5% VAT)