

Kontrola i audyt

Kontrola aktów prawa Unii Europejskiej

Skarga na beczynność jako środek ochrony prawnej

Jednym z podstawowych narzędzi kontroli kompetencyjnej przewidzianej przez Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej jest określona w art. 265 skarga na beczynność. Autor omawia jej miejsce w systemie środków ochrony prawnej Unii Europejskiej, przesłanki dopuszczalności złożenia skargi oraz wymogi materialnoprawne, jakie powinna spełniać. Artykuł prezentuje przede wszystkim dorobek orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE w tym obszarze, a także elementy, które decydują o skutecznym uwzględnieniu skargi. Do przesłanek skargi na beczynność należy legitymacja skargowa, a także uprzednia realizacja procedury przedsądowej, tj. wezwanie instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej UE, a następnie przedstawienie przez nie stanowiska. Do jej skutecznego wniesienia konieczne jest udowodnienie niezrealizowania obowiązku, jaki nakłada norma prawa unijnego. Autor podnosi kwestie kontrowersji wokół przesłanek złożenia skargi na beczynność oraz skargi o stwierdzenie nieważności. Wskazuje również dlaczego – z wyjątkiem kilku obszarów prawa unijnego, jak prawo konkurencji i prawo pomocy publicznej – skarga na beczynność pozostaje niewykorzystanym środkiem kontroli kompetencyjnej w UE.

ŁUKASZ AUGUSTYNIAK

Wprowadzenie

Artykuł dotyczy wybranego aspektu kontroli kompetencyjnej instytucji oraz organów i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej w zakresie realizacji przez nie obowiązków określonych przepisami prawa unijnego. Zasadniczym celem tego rodzaju kontroli jest przewidziana w art. 265 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) skarga na bezczynność, do składania której są uprawnione zarówno podmioty prawa publicznego, tj. państwa członkowskie i instytucje unijne, jak również podmioty prywatne – osoby fizyczne i prawne¹. Ten środek ochrony prawnej jest w zasadzie bezpośrednim odbiciem skargi o stwierdzenie nieważności, o której mowa w art. 263 TFUE. O ile bowiem zasadniczym celem tej skargi jest szeroko zakreślona kontrola sprawowana przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej TSUE lub Trybunał) nieprawidłowego, niezgodnego z prawem realizowania kompetencji, to skarga na bezczynność służy kontroli przyczyn niewykonania obowiązków nakładanych przez prawo UE. Przepis Traktatu nie precyzuje rodzaju obowiązków czy też aktów prawnych (wskazując

akty abstrakcyjne lub indywidualne), do egzekwowania których może służyć skarga na bezczynność. W art. 265 TFUE wskazano jedynie na zaniechanie działania i zaniechanie wydania aktu skierowanego do osoby jako przesłanki złożenia skargi na bezczynność. W praktyce może ona służyć zwalczaniu bezczynności we wszelkich przypadkach niedopełnienia obowiązku nałożonego prawem, pełniąc zatem typową funkcję kontrolną.

Wprawdzie TSUE rzadko orzeka na korzyść skarżących, opierających swoje zarzuty na przesłankach określonych w art. 265 TFUE, jednakże już wezwanie do działania wywołuje presję na mechanizm tzw. samo-kontroli kompetencyjnej. Niestety, samo ukształtowanie tych przesłanek, w szczególności konsekwentne stanowisko TSUE, zgodnie z którym nawet przedstawienie stanowiska przez instytucję unijną kończy stan bezczynności, nie wydaje się sprzyjać efektywności kontroli sprawowanej przez podmioty prywatne.

Warto zatem przyjrzeć się zarówno zakresowi kontroli sprawowanej przez Trybunał, w tym przesłankom określonym w art. 265 TFUE, jak również jej praktycznym konsekwencjom, które wynikają ze składania skarg na bezczynność. Artykuł

¹ Artykuł 265 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej stanowi: „Jeśli Parlament Europejski, Rada Europejska, Rada, Komisja lub Europejski Bank Centralny, z naruszeniem Traktatów, zaniechają działania, Państwa Członkowskie i inne instytucje Unii mogą wnieść skargę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w celu stwierdzenia tego naruszenia. Niniejszy artykuł ma zastosowanie, na tych samych warunkach, do organów i jednostek organizacyjnych Unii, które zaniechają działania. Skarga ta jest dopuszczalna tylko wtedy, gdy dana instytucja, organ lub jednostka organizacyjna została uprzednio wezwana do działania. Jeśli w terminie dwóch miesięcy od tego wezwania instytucja, organ lub jednostka organizacyjna nie zajęła stanowiska, skarga może być wniesiona w ciągu następnych dwóch miesięcy. Każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść sprawę do Trybunału, na warunkach określonych w poprzednich akapitach, stawiając zarzut jednej z instytucji lub jednemu z organów lub jednej z jednostek organizacyjnych Unii, iż zaniechała wydania aktu skierowanego do niej, innego niż zalecenie lub opinia”.

w zasadniczej części opiera się na analizie orzecznictwa TSUE, stosunkowo mało obszernie opisanie skargi na bezczynność w art. 265 TFUE musiało bowiem zostać uszczegółowione w drodze rozstrzygnięć tego organu sądowego. W artykule zostały przywołane najważniejsze tezy rozstrzygnięć Trybunału, uzupełnione o stanowisko doktryny i komentarze autora.

Skarga na bezczynność w systemie środków UE

Jednym z filarów judykatury Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest założenie, że w art. 263 i 277 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z jednej strony oraz w art. 267 z drugiej ustanowiono zupełny system środków ochrony prawnej (ang. *remedies*) i procedur zapewniający kontrolę legalności aktów UE, powierzając ją sądom unijnym². Już na pierwszy rzut oka widać, że odwołując się do filarów traktatowej ochrony praworządności, TSUE pominął wskazanie na art. 265 TFUE określający przesłanki zastosowania ważnego środka kontroli instytucji UE, jakim jest skarga na bezczynność. Należy przy tym pamiętać, że z punktu widzenia podmiotów trzecich pozostaje ona środkiem ochrony prawnej, lecz jednocześnie stanowi instrument kontroli realizacji obowiązków prawnych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne UE.

Wykładnia literalna (wąska) wypowiedzi orzeczniczych Trybunału prowadzić mogłaby zatem do wniosku, że art. 265 TFUE, regulujący przesłanki składania skargi na bezczynność, jest jedynie dodatkiem, niejako nieistotnym uzupełnieniem kompletnego systemu środków ochrony prawnej zapewnianej przez sądy unijne na bazie skargi o stwierdzenie nieważności, zarzutu bezprawności oraz pytań prejudycjalnych³. Ewentualnie oczywiście uznać można, że Trybunał miał zamiar ustanowić dwa reżimy środków procesowych – ten odnoszący się do stwierdzenia ważności aktu prawa unijnego oraz odrębny – dotyczący wyłącznie bezczynności instytucji unijnych.

Należy się jednak zastanowić, czy pominięcie tego przepisu w wypowiedziach orzeczniczych było celowe, czy też należy je uznać za „wypadek” przy pracy wymiaru sprawiedliwości. Odpowiedź nie jest tak jednoznaczna, jak mogłoby się *prima facie* wydawać. Kwestia wykładni celu zastosowania tego środka ochrony prawnej jest bowiem skomplikowana, biorąc pod uwagę zarówno funkcję oraz cel tej skargi, jak i późniejsze szersze odniesienia się przez Trybunał do zupełnego systemu środków ochrony prawnej UE, najczęściej bez wskazywania konkretnych przepisów⁴.

Odwołując się do art. 263, 267 oraz art. 277 TFUE, warto podkreślić, że co do

² Przykł. wyrok TS z 26.3.2017 w sprawie C-72/15, *PJSC Rosneft Oil Company*, EU:C:2017:236, pkt 66.

³ Teza o funkcji uzupełniającej skargi na bezczynność jest często przywoływana w doktrynie – por. A. Sikora: *Skarga na bezczynność* [w:] *Ochrona prawna. System Prawa Unii Europejskiej*. Tom 5, N. Półtorak (red.), Warszawa 2025, s. 650, nb. 442.

⁴ Poczynając od wyroku TS z 23.3.1993 w sprawie C-314/91, *Beate Weber/PE*, EU:C:1993:109, pkt 8, Trybunał nie wskazuje już poszczególnych przepisów odwołujących się do środków ochrony prawnej. W sposób wyraźny odniósł się jednak do art. 265 TFUE w postanowieniu Sądu UE z 25.9.2019 w sprawie T-99/19, *Nathaniel Magnan/Komisji*, EU:T:2019:693, pkt 40.

zasady celem środków ochrony prawnej, uregulowanych w tych przepisach, jest skorygowanie lub wyeliminowanie aktów prawnych UE wywołujących skutki prawne, obarczonych wadą niezgodności z aktami wyższego rzędu w unijnym porządku prawnym, innymi słowy – nieprawidłową realizacją kompetencji przez instytucje unijne (lub czasem organy krajowe stosujące prawo UE). Tymczasem skarga na bezczynność powinna być postrzegana jako druga strona istnienia określonych obowiązków w porządku prawnym UE, tj. środek za pomocą którego następuje niejako przymuszenie instytucji do właściwej realizacji spoczywających na nich norm kompetencyjnych przez konkretyzację obowiązku podjęcia określonego prawem działania, w szczególności polegającego na wydaniu aktu prawnego. Jest to zatem istotna funkcja kontrolna sprawowana w sposób rozproszony przez różne podmioty w porządku prawnym UE.

Nieuwzględnianie skargi składanej na podstawie art. 265 TFUE w systemie unijnych środków ochrony prawnej w starszym orzecznictwie jest o tyle niezrozumiałe, że w dotychczasowej judykaturze Trybunał podkreślał wzajemne relacje między skargą o stwierdzenie nieważności i skargą na bezczynność. Na potrzeby obu postępowań prowadzonych w rezultacie wniesienia tych skarg była stosowana koncepcja aktów wywołujących skutki prawne

oraz analogiczne przesłanki do legitymacji procesowej tzw. skarżących nieuprzywilejowanych⁵. W jednym z wyroków Trybunału wskazano zresztą wyraźnie, że koncepcja środka stanowiącego podstawę do wniesienia skargi jest identyczna w stosunku do obu skarg, gdyż przepisy stanowiące jej podstawę opisują tę samą metodę⁶.

Niemniej, otwartą kwestią pozostaje bezpośrednia relacja między tymi środkami zaskarżenia, ujmowanie ich jako prawie identycznych instrumentów, z których jeden (skarga o stwierdzenie nieważności) odnosi się do pozytywnej strony realizacji kompetencji, a drugi – skarga na bezczynność – do niewykonania tej kompetencji. Najlepszym przykładem niespójności takiego rozumowania jest sprzeciw TSUE wobec koncepcji jednoczesnego złożenia przez skarżących skargi na nieważność aktu prawnego wraz ze skargą na bezczynność, która miałaby znaleźć zastosowanie w wypadku stwierdzenia jego nieważności (zgodnie z koncepcją, że instytucja zaniechała wydania prawidłowego aktu bez wad prawnych). TSUE uznał jednak taką koncepcję za obejście przepisów traktatowych określających w sposób ścisły przesłanki wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności⁷.

Wprawdzie Trybunał niejednokrotnie podkreśla, że postanowień art. 265 TFUE, ze względu na zasadę skutecznej ochrony sądowej, nie można interpretować w sposób ścisły⁸, to jednak skarga na bezczynność jest środkiem ochrony prawnej, którego

⁵ A. Türk: *Judicial Review in EU Law*, Edward Elgar Publishing 2025, s. 415-416.

⁶ Wyrok TS z 18.11.1970 w sprawie 15/70, *Amedeo Chevalley/Komisji*, EU:C:1970:95, pkt 6.

⁷ Wyrok TS z 10.12.1969 w sprawach połączonych 10 i 18/68, *Società 'Eridania' Zuccherifici Nazionali i in./Komisji*, EU:C:1969:66, pkt 17 akapit drugi.

⁸ T-99/19, *Nathaniel Magnan/Komisji*, pkt 42.

potencjał pozostaje raczej niewykorzystany. Najczęściej postępowania wszczynane na jej podstawie kończą się stwierdzeniem niedopuszczalności skargi i można przytoczyć przynajmniej jedną sprawę istotną dla rozwoju prawa unijnego, w której na wniosek Parlamentu Europejskiego Trybunał uznał, że Rada WE nie wykonała swojej kompetencji z zakresu polityki transportowej⁹.

Dalsza część tego opracowania będzie poświęcona analizie elementów przywołanego przepisu, określających zarówno przesłanki dopuszczalności, jak i wymogi skutecznego wniesienia skargi na bezczynność w prawie unijnym. Po przybliżeniu tych elementów, w celu praktycznej ilustracji rozważań dogmatyczno-prawnych, zostanie przedstawiony jeden z niewielu wyroków TSUE, w którym przychyłono się do zarzutów skarżących.

Na końcu zostaną przedstawione wnioski podsumowujące system kontroli aktów prawa UE (a raczej przyczyny ich braku) w tym obszarze.

W artykule co do zasady będę odnosił się do bezczynności ze strony instytucji unijnych, które zostały wskazane w art. 13 Traktatu o Unii Europejskiej. Jednakże mając na względzie brzmienie art. 265 TFUE akapit pierwszy zdanie ostatnie, zgodnie z którym postanowienie to ma zastosowanie również do organów i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej (ang. *bodies, offices and agencies of the Union*), ilekroć w artykule będę odnosił się do instytucji unijnych, należy przez to rozumieć

także tego rodzaju organy i jednostki organizacyjne.

Przesłanki wniesienia skargi

Warunki dopuszczalności

Skarżący uprzywilejowani

Zgodnie z art. 265 TFUE akapit pierwszy zdanie pierwsze stanowi, że możliwość wniesienia skargi na bezczynność dotyczy wyłącznie zaniechania działania przez Parlament Europejski, Radę Europejską, Radę, Komisję lub Europejski Bank Centralny, jednakże zdanie ostatnie odnoszące te warunki do organów i jednostek organizacyjnych UE, statuuje odpowiedzialność wszelkich unijnych instytucji, organów i jednostek organizacyjnych. Przepis ten nie został jednak zdefiniowany w sposób, który daje pole do szerokiej interpretacji – w piśmiennictwie sformułowano nawet tezę, że podmioty prawa prywatnego mają szersze możliwości zaskarżania bezczynności niż instytucje unijne i państwa członkowskie¹⁰ – pogląd ten jednak, mimo nie najszcześliwszej redakcji art. 265 TFUE – nie wydaje się być zasadny.

Zdanie pierwsze tego przepisu odnosi się do zwyczajowych skarżących uprzywilejowanych w prawie unijnym. Tradycyjnie już na podstawie prawa UE państwom członkowskim oraz instytucjom unijnym przysługują szerokie uprawnienia do wnoszenia skarg do Trybunału (czynna legitymacja skargowa), a zatem i skargi na bezczynność. Co ciekawe, w doktrynie wskazuje się, że kompetencja ta może być ograniczona w odniesieniu do Trybunału Sprawiedliwości

⁹ Wyrok TS z 22.5.1985 w sprawie 13/83, *PE/Radzie*, EU:C:1985:220.

¹⁰ K.P.E. Lasok: *Lasok's European Court Practice and Procedure*, London 2017, s. 1233, nb. 17.21.

UE, choć nie wynika to z samego brzmienia art. 265 TFUE¹¹. Podobne wątpliwości wyrażono co do legitymacji Europejskiego Trybunału Obrachunkowego¹², jednak, jak się wydaje, niesłusznie.

Specyfika tego rodzaju skargi jest dodatkowo uzupełniana przez wskazanie, że organom, agencjom i jednostkom organizacyjnym UE przysługuje jedynie bierna legitymacja procesowa (mogą być przeciwko nim wnoszone skargi). To, czy nie posiadają one czynnej legitymacji procesowej nie zostało jak dotąd sprecyzowane w orzecznictwie Trybunału¹³. Należy przy tym pamiętać, że skargi wniesione przeciwko innym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym statusu odrębnego organu lub jednostki organizacyjnej powinny zostać przypisane właściwej instytucji¹⁴.

Skarżący nieuprzywilejowani (osoby fizyczne i prawne)

Podstawową przesłanką dopuszczalności skargi na bezczynność dla skarżących nieuprzywilejowanych jest co do zasady spełnienie tzw. testu Plaumanna, tj. wykazanie, że dany akt dotyczy ich indywidualnie i bezpośrednio. Test ten został

wypracowany w orzecznictwie na potrzeby skargi o stwierdzenie nieważności (obecnie art. 263 akapit czwarty TFUE), lecz Trybunał używa go również na potrzeby skargi na bezczynność. Niemniej „interes prawny i legitymacja czynna stanowią odrębne przesłanki dopuszczalności, które osoba fizyczna lub prawna powinna spełnić w sposób łączny, aby mogła wnieść skargę na bezczynność na podstawie art. 265 akapit trzeci TFUE”¹⁵. Mimo tak wyraźne sformułowanego rozróżnienia w doktrynie odnotowano, że przesłanka, aby akt prawny oraz interes prawny dotyczyły skarżącego bezpośrednio, w wielu wypadkach mogą się pokrywać i bardzo ciężko je odróżnić¹⁶. Podejście tego rodzaju stosowane konsekwentnie oznaczałoby, że od skarżących uprzywilejowanych również należałoby żądać wykazania takiego interesu.

Ogólną zasadą jest zatem, że to od skarżącego wymagane jest wykazanie jego interesu prawnego (fr. *intérêt à agir*), który stanowi pierwszą i podstawową przesłankę skargi do sądu¹⁷. Interes prawny strony skarżącej powinien być rzeczywisty i aktualny oraz nie może on dotyczyć sytuacji przyszłej i hipotetycznej, w odniesieniu do przedmiotu skargi musi istnieć on na

¹¹ R. Barends: *Remedies and Procedures Before the EU Courts*, s. 337, nb. 8.04; opinia rzecznika generalnego C. O. Lenza z 7.2.1985 w sprawie 13/83, *PE/Radzie WE*, EU:C:1985:53, pkt 2.1.2.1. Odmienny pogląd por. K. Lenaerts, K. Gutman, J.T. Nowak (red.), *EU Procedural Law*, s. 418, nb. 8.11.

¹² R. Barends: *Remedies and Procedures...*, op.cit., s. 337, nb. 8.04. Odmienne K. Lenaerts, K. Gutman, J.T. Nowak (red.), op.cit.

¹³ Tamże, s. 419, nb. 8.12.

¹⁴ W zakresie przypisania działań OLAF na rzecz KE por. postanowienie Sądu UE z 22.6.2015 w sprawie T-690/13, EU:T:2015:519, pkt. 14 i 15.

¹⁵ Wyrok TS z 23.11.2013 w sprawach połączonych C-596/15 P i C-597/15 P, *Bionorica SE i Diapharm GmbH & Co. KG/Komisji*, EU:C:2017:886, pkt 106.

¹⁶ Zob. szerzej uwagi A. Türk: *Judicial Review...*, op.cit., s. 268 i 269.

¹⁷ Wyrok TS z 4.6.2015 w sprawie C 682/13 P, *Andechser Molkerei Scheitz/Komisji*, EU:C:2015:356, pkt 27.

etapie jej wnoszenia pod rygorem jej niedopuszczalności i aż do momentu wydania orzeczenia sądowego, pod rygorem umorzenia postępowania¹⁸. Rezultatem skargi powinno być poprawienie sytuacji strony skarżącej, w tym zapewnienie jej własnej korzyści¹⁹, jeśli bowiem rozpatrzenie skargi po myśli strony skarżącej nie może w żadnym wypadku przynieść jej korzyści, Trybunał orzeknie o braku interesu prawnego²⁰. Podmioty prawa prywatnego nie mogą zatem wnosić skargi na bezczynność w odniesieniu do jakichkolwiek zaniechań w zajęciu stanowiska lub wydania aktu, a jedynie w sytuacjach, jeśli:

- skarżący byliby adresatami aktu, którego te instytucje nie wydały;
- akt, którego wydania zaniechano wywoływałby wiążące skutki prawne, które mogłyby wpłynąć na interesy skarżących przez spowodowanie wyraźnej zmiany w ich sytuacji prawnej;
- wspomniany akt miałby stanowić warunek wstępny, konieczny do prowadzenia postępowania, które mogłoby doprowadzić do wydania aktu wywołującego wiążące skutki prawne w odniesieniu do tych osób²¹.

Należy przy tym wspomnieć, że w wypadku gdy skarga będzie dotyczyć aktu

regulacyjnego (wszelkie akty niemające charakteru legislacyjnego, które nie wymagają wydania środków wykonawczych), skarżący musi wykazać wyłącznie, iż dany akt dotyczyłby go bezpośrednio²². Do oceny, czy akt zawiera środki wykonawcze, należy rozważyć sytuację osoby powołującej się na prawo do wniesienia skargi, a po drugie, odnieść się wyłącznie do przedmiotu skargi²³. Nie ma znaczenia, czy środki te mają charakter mechaniczny (tzn. znajdują zastosowanie automatycznie)²⁴.

Biorąc pod uwagę trudności w wykazaniu, że niewydanie danego aktu dotyczy skarżących bezpośrednio i indywidualnie oraz udowodnienia braku konieczności wydawania środków wykonawczych, niezwykle trudno będzie skarżącym nieuprzywilejowanym uzyskać korzystny dla siebie wyrok na podstawie skargi na bezczynność²⁵. Takie podejście orzecznicze uniemożliwi również skarżącym prywatnym skuteczne zwalczanie bezczynności w wydawaniu aktów o zasięgu ogólnym.

Pozostałe przesłanki dopuszczalności

Po pierwsze, skarga na bezczynność musi zawsze i wyłącznie odnosić się do bezczynności po stronie instytucji unijnych, nigdy zaś jej przedmiotem nie będzie

¹⁸ Wyrok TS z 17.9.2015 w sprawie C-33/14 P, *Mory i in./Komisji*, EU:C:2015:609, pkt. 56 i 57.

¹⁹ Wyrok TS z 17.4.2008 w sprawach połączonych C-373/06 P, C-379/06 P i C-382/06 P, *Flaherty i in./Komisja*, EU:C:2008:230, pkt. 25.

²⁰ Wyrok TS z 23.11.2013 w sprawach połączonych C-596/15 P i C-597/15 P, *Bionorica SE i Diapharm GmbH & Co. KG/Komisji*, EU:C:2017:886, pkt. 85-87.

²¹ Postanowienie Sądu UE z 25.9.2019 w sprawie T-99/19, *Nathaniel Magnan/Komisji*, EU:T:2019:693, pkt. 26.

²² Postanowienie TS z 19.6.2023 w sprawie C-12/23 P, *Autoramiksas UAB/Komisji*, EU:C:2023:495, pkt. 15.

²³ Wyrok TS z 19.12.2013 w sprawie C-274/12 P, *Telefónica/Komisja*, EU:C:2013:852, pkt. 30 i 31.

²⁴ Wyrok TS z 28.4.2015 w sprawie C-456/13 P, *T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisja*, EU:C:2015:284, pkt. 41 i 42.

²⁵ Zwracał na to uwagę A. Türk: *Judicial Review...*, op.cit., s. 408.

zaniechanie po stronie państw członkowskich²⁶ czy też Europejskiego Trybunału Praw Człowieka²⁷.

Drugą przesłanką dopuszczalności skargi na bezczynność jest niezajęcie stanowiska przez instytucję, organ lub jednostkę organizacyjną UE w terminie dwóch miesięcy od dnia wezwania²⁸ (tzw. milczenie instytucji – procedura przedsporna).

Dopiero upływ tego terminu czyni skargę dopuszczalną w połączeniu z brakiem reakcji ze strony instytucji unijnych lub też reakcją wskazującą, że żadne działania nie zostaną podjęte. Art. 265 TFUE ustanawia zatem obowiązek realizacji procedury wyjaśniającej, przed wszczęciem właściwego sporu, jako jeden z warunków dopuszczalności skargi. Niewezwanie instytucji do podjęcia działania będzie bowiem skutkowało stwierdzeniem niedopuszczalności skargi na bezczynność²⁹, przy czym wezwanie musi dotyczyć wprost konkretnej instytucji, nie wystarczy wskazanie jej jedynie w korespondencji „do wiadomości”³⁰, i być dokonywane w sposób wyraźny³¹. Z podobną sytuacją będziemy mieli do czynienia, jeśli skarga zostanie

wniesiona przed upływem dwumiesięcznego terminu³². Termin ten rozpoczyna swój bieg od daty doręczenia wezwania instytucji³³.

Instytucja ma wprawdzie dwa miesiące, aby odpowiedzieć na wezwanie, jednak gdy uczyni to po wniesieniu skargi, postępowanie uważa się za wszczęte, a skargę na bezczynność – bezprzedmiotową³⁴. Takie rozwiązanie może prowadzić do zaniechania przez instytucję z korzystania ze swoich kompetencji do czasu otrzymania wezwania w trybie art. 265 TFUE³⁵.

Po dokonaniu wezwania, celem określenia w przepisie terminu na podjęcie działania przez instytucję, jest wskazanie jej, że pozostaje w naruszeniu (bezczynności), umożliwienie zaradzenia temu stanowi (naprawienia naruszenia), a także określenie momentu, w którym dochodzi do zaniechania działania. Cele te zostaną jednak zrealizowane dopiero wtedy, gdy przekazane wezwanie będzie wyrażone z wystarczającą precyzją i jasnością, aby wezwana instytucja miała jasną wiedzę o zawartości aktu koniecznego do wydania i zdawała sobie sprawę, że celem wezwania

²⁶ Postanowienie TS z 4.3.2010 w sprawie C-374/09 P, *Constantin Hersulescu/Rumunii*, EU:C:201:123, pkt. 11 i 12.

²⁷ Postanowienie Sądu UE z 4.4.2011 w sprawie T-133/11, *Fundația Pro Fondbis – 1946 Semper/ETPCz*, EU:T:2011:141, pkt 6.

²⁸ Należy przy tym pamiętać, że termin ten zazwyczaj ulega wydłużeniu o 10 dni ze względu na odległość.

²⁹ Postanowienie SPI z 26.11.2008 w sprawie T-393/06, *Makhteshim-Agan Holding BV i in./ECPA*, EU:T:2008:531, pkt. 48 i 49.

³⁰ Postanowienie SPI z 17.3.2015 w sprawie T-234/17, *Mammoet Salvage/Komisji*, EU:T:2015:166, pkt 33.

³¹ Wyrok TS z 20.3.1984 w sprawie 84/82, *Niemcy/Komisji*, EU:C:1984:117, pkt 23.

³² Postanowienie Sądu UE z 30.6.2011 w sprawie T-367/09, *Tecnoproces Srl/Komisji*, EU:T:2011:320, pkt 53.

³³ Wyrok SPI z 15.9.1998 w sprawie T-95/96, *Gestevisión Telecinco SA/Komisji*, EU:T:1998:206, pkt 90.

³⁴ Wyrok TS z 24.11.1994 w sprawach połączonych C-15/91 oraz C-108/91, *Josef Buckl & Söhne OHG i in./Komisji*, EU:C:1992:454, pkt 15.

³⁵ I. Daukšienė, A. Budnikas: *Has the Action for Failure to Act in the EU Lost its Purpose?*, „Baltic Journal of Law & Politics” nr 2/2014, s. 213.

jest zmuszenie jej do zajęcia stanowiska³⁶. Istotne przy tym, aby wezwanie zostało skierowane przez podmiot składający skargę na beczynność³⁷. Samo powoływanie się na wezwania kierowane przez inne podmioty nie wystarczy – skarga zostanie uznana za niedopuszczalną³⁸.

Należy przy tym pamiętać, że wezwanie do działania służy określeniu przedmiotu sporu i na dalszym etapie, co do zasady, nie ma możliwości wyjścia poza zakres w nim wskazany³⁹. Można jednak odnotować również orzeczenia, w których Trybunał określa, że nie ma konieczności zachowywania pełnej zgodności między wezwaniem a skargą na beczynność⁴⁰. W każdym razie zarzuty sformułowane w wezwaniu i skardze będą podlegały interpretacji sądowej i mogą być uszczegóławiane na późniejszych etapach postępowania, byle nie uległa zmianie sama ich istota⁴¹. Niemniej, nie jest dopuszczalne rozszerzanie zakresu skargi o nowe zarzuty, niepodniesione w wezwaniu⁴². Przy okazji takiej skargi skarżący może bowiem żądać nie tyle nakazania instytucji przyjęcia

zaniechanego aktu, ile jedynie stwierdzenia, w tym wypadku, że naruszyła ona Traktat przez niepodjęcie żądanych środków z naruszeniem ciężących na niej obowiązków – nie ma zatem potrzeby używania tych samych sformułowań, co te zawarte w wezwaniu do usunięcia uchybienia⁴³.

Wprawdzie nie ma formalnego obowiązku, aby w wezwaniu wprost powołać się na art. 265 TFUE, ale w ramach rzetelności procesowej, w celu uniknięcia wątpliwości co do jego charakteru, należy rekomendować takie rozwiązanie⁴⁴ wraz ze wskazaniem, że stanowi ono wstęp do wszczęcia postępowania sądowego⁴⁵. Co ciekawe, Trybunał uznał skuteczność wezwania do działania skierowanego do Komisji w formie rezolucji Parlamentu Europejskiego i zajęciu przez tę instytucję stanowiska w formie komunikatu⁴⁶. Trzeba jednak pamiętać, że TSUE wymaga, aby charakter wiążący wezwania został sformułowany w sposób wyraźny w odniesieniu do wynikających z niego konsekwencji, tzn. musi ono jednoznacznie zapowiadać wniesienie skargi z art. 265 TFUE⁴⁷.

³⁶ Postanowienie SPI z 30.4.1999 w sprawie T-311/97, EU:T:1999:89, pkt 35; postanowienie TS z 18.11.1999 w sprawie C-249/99 *P. Pescados Congelados Jogamar SL/Komisji*, EU:C:1999:571, pkt 18.

³⁷ Postanowienie Sądu UE z 28.11.2023 w sprawie T-600/22, *ST/Frontex*, EU:T:2023:776, pkt 15.

³⁸ Postanowienie SPI z 6.2.1997 w sprawie T-64/96, *Filippo de Jorio/Radzie UE*, EU:T:1997:15, pkt 40 i 41.

³⁹ Wyrok SPI z 10.3.2021 w sprawie T-245/17, *ViaSat, Inc./Komisji*, EU:T:2021:128, pkt 38.

⁴⁰ Wyrok SPI z 8.6.2000 w sprawach połączonych T-79/96, T-260/97 i T-117/98, *Camar srl i Tico srl/Komisji*, EU:T:2000:147, pkt 67.

⁴¹ Zobacz szerzej podsumowanie zawarte w wyroku Sądu UE z 21.12.2022 w sprawie T-702/21, *Ekobulkos EOOD/Komisji*, EU:T:2022:842, pkt. 17-22.

⁴² Postanowienie SPI z 10.1.2005 w sprawie T-209/04, *Hiszpania/Komisji*, EU:T:2005:2, pkt 37, jak wyraźnie podkreślił Sąd UE.

⁴³ T-245/17, *ViaSat, Inc./Komisji*, EU:T:2021:128, pkt 38.

⁴⁴ Wyrok SPI z 18.9.1992 w sprawie T-28/90, *Asia Motor France SA i in./Komisji*, EU:T:1992:98, pkt 28, na co zwrócił uwagę SPI.

⁴⁵ Postanowienie SPI z 30.4.1997 w sprawie T-311/97, *Pescados Congelados Jogamar SL/Komisji*, EU:T:1999:89, pkt 37.

⁴⁶ Wyrok TS z 5.9.2023 w sprawie C-137/21, *PE/Komisji*, EU:C:2023:625, pkt 28.

⁴⁷ Wyrok TS z 12.5.2022 w sprawie C-430/20 P, *Christoph Klein/Komisji*, EU:C:2022:377, pkt. 49 i 50.

W tym obszarze warto ponownie odwołać się do zagadnienia aktu wywołującego skutki prawne (aktu podlegającego zaskarżeniu). Sytuacja byłaby bowiem stosunkowo prosta, gdyby art. 265 TFUE wskazywał jedynie na zaniechanie podjęcia działania lub ewentualnie zaniechanie wydania aktu. Tymczasem etap bezczynności instytucji kończy przedstawienie przez nią stanowiska.

Jeżeli wobec tego instytucja zajmuje konkretne stanowisko względem wzywającego, w tym został wydany wyraźny akt o charakterze negatywnym (odmowa wydania aktu), pozostaje mu skierowanie skargi o stwierdzenie nieważności (art. 263 TFUE) na ten akt lub też na decyzję o odmowie jego wydania⁴⁸. Skarga będzie jednak dopuszczalna tylko wtedy, gdy akt negatywny instytucji wywołuje określone skutki prawne (jest aktem zaskarżalnym)⁴⁹.

W pozostałym zakresie, jak się wydaje, strona może próbować kwestionować stanowisko instytucji, które jej zdaniem wyraźnie nie odpowiada na wezwanie lub stanowi ukrytą odmowę – w ramach skargi na bezczynność (art. 265 TFUE)⁵⁰.

Interpretacja stanowiska przedstawionego przez instytucję stanowi bowiem kwestię prawną podlegającą ocenie sądowej⁵¹.

Orzecznictwo w tym obszarze nie jest jeszcze jednoznacznie sprecyzowane, jednakże kwestia wyboru właściwej drogi sądowej powinna w znacznej mierze opierać się na analizie, czy w decyzji odmawiającej podjęcia działania odniesiono się do obowiązku wynikającego z prawa unijnego, czy też wzywający jest jedynie błędnie przekonany o istnieniu takiego obowiązku⁵².

Jeśli chodzi o skarżących nieuprzywilejowanych (osób fizycznych i prawnych) przepis traktatowy wprowadza ponadto wymóg posiadania interesu prawnego, jako dodatkowej przesłanki dopuszczalności. Orzecznictwo musiało zmierzyć się tu z pytaniem, czy podmioty prywatne posiadają czynną legitymację procesową do złożenia skargi na bezczynność wobec niewydania aktu skierowanego do podmiotu trzeciego, który – gdyby został wydany – wpływałby indywidualnie i bezpośrednio na skarżącego. Trybunał opowiedział się za szeroką interpretacją uprawnień procesowych, potwierdzając istnienie interesu prawnego w takich przypadkach⁵³.

⁴⁸ A. Zawidzka, M. Taborowski: *Skarga na bezczynność instytucji wspólnotowych*, „Palestra” nr 3-4/2004, s. 218; O. Due: *Legal Remedies for the Failure of European Community Institutions to Act in Conformity with EEC Treaty Provisions*, „Fordham International Law Journal”, vol. 14, nr 2/1990, s. 356 – wprawdzie autorzy odwołują się do poprzedniego brzmienia art. 265 TFUE (tj. art. 232 TWE), ale tezy zawarte w opracowaniach nadal zachowują swoją aktualność; postanowienie Sądu UE z 8.3.2019 w sprawie T-156/18, R.A. Legutko i T.P. Poręba/PE, EU:T:2019:150, pkt 42, opinia rzecznika generalnego Y. Bota z 12.9.2013 w sprawie C-63/12, EU:C:2013:547, pkt 79; postanowienie Sądu UE z 30.1.2020 w sprawie T-293/18, Łotwa/Komisji, EU:T:2020:29, pkt 21.

⁴⁹ Postanowienie TS z 19.6.2023 w sprawie C-12/23 P, *Autoramiksas UAB/Komisji*, EU:C:2023:495, pkt 20.

⁵⁰ Wyrok SPI z 12.12.2007 w sprawie T-308/05, *Włochy/Komisji*, EU:T:2007:382, pkt 60. Wyraźnie w kontekście odmowy por. wyrok TS z 5.9.2023 w sprawie C-137/21, *PE/Komisji*, EU:C:2023:625, pkt 39-41, z powołaniem na kontekst międzyinstytucjonalny w UE.

⁵¹ Postanowienie TS z 16.1.2020 w sprawie C-634/19 P, CJ/TSUE, EU:C:2020:474, pkt 29.

⁵² Zob. przykładowo postanowienie Sądu UE z 26.10.2023 w sprawie T-244/23, E. Tomac/Radzie, EU:T:2023:685, pkt 35.

⁵³ C-68/95, *T. Port GmbH & Co. KG v Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, pkt 59.

Na koniec warto też wspomnieć, że w TFUE nie wskazano żadnego terminu na przekazanie do instytucji unijnej wezwania w sprawie beczynności. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, należy to jednak uczynić w rozsądnym terminie, którego bieg rozpoczyna się po tym, jak w toku uzgodnień roboczych staje się jasne, iż instytucja nie zamierza podjąć żadnych działań⁵⁴. Niewniesienie skargi na beczynność w rozsądnym terminie może zatem powodować również jej niedopuszczalność⁵⁵. Wprowadzenie takiego wymogu, nieprzewidzianego w Traktacie, spotkało się jednak z krytyką wyrażoną w piśmiennictwie, jako pozbawionego podstaw prawnych i naruszającego zasadę pewności prawa⁵⁶. Oczywiście podejście Trybunału wywodzone z zasad ogólnych prawa unijnego ma swoje uzasadnienie, niemniej problemem praktycznym, który powstaje w takich okolicznościach jest to, że strona nie wie kiedy zaczyna się bieg terminu na wniesienie skargi oraz kiedy upływa.

Odpowiedzią na wezwanie instytucji jest, zgodnie z Traktatem, zajęcie przez nią stanowiska. Należy przy tym

pamiętać, że zasadniczym celem postępowania wszczynanego na podstawie skargi na beczynność jest uniknięcie sytuacji, gdy instytucja uchyla się od obowiązków oraz sankcji sądowych, posługując się milczeniem, albo stosując strategię odkładania odpowiedzi, udzielania jej w sposób wymijający czy też w formie niewystarczająco wiążącej wobec podmiotu wzywającego do działania⁵⁷. Przedstawienie stanowiska musi nastąpić w sposób jasny i jednoznaczny. Nie można uznać za takie działanie jedynie przekazania pisma wskazującego, że sprawa nadal jest analizowana⁵⁸. Trybunał podkreśla, że istotne jest, aby zbadać dwie przesłanki: czy stanowisko instytucji zostało przedstawione w terminie dwóch miesięcy oraz czy nastąpiło jego doręczenie osobie kierującej wezwaniem – jest to zatem kluczowa data z punktu spełnienia wymogów proceduralnych⁵⁹. Wszelkie kontakty między instytucją a wnioskodawcą po otrzymaniu formalnego zawiadomienia od instytucji nie stoją na przeszkodzie w dotrzymaniu terminów określonych w art. 265 TFUE⁶⁰. Trybunał uznaje za takie stanowisko wszelkie pisma wychodzące

⁵⁴ Wyrok TS z 16.2.1993 w sprawie C-107/91, *ENU/Komisji*, EU:C:1993:56, pkt. 23 i 24. Odwoływanie się do rozsądnych terminów na podjęcie działania zaliczyć należy do utrwalonego orzecznictwa, por. M. Pechstein, *Artikel 265* [w:] M. Pechstein, C. Nowak, U. Häde (red.), *Frankfurter Kommentar EUV.GRC. AEUV*, T.4, Mohr Siebeck 2017, s. 641.

⁵⁵ Wyrok TS z 6.7.1971 w sprawie 59/70, *Niderlandy/Komisji*, EU:C:1971:77, pkt. 19 i 22-24.

⁵⁶ Por. T. Hartley: *The Foundations of European Union Law*, Oxford 2014, s. 404 i 405; A. Türk: *Judicial...*, op.cit. s. 398 i 399.

⁵⁷ Por. opinię rzecznika generalnego Mischo z 26.6.1988 w sprawie 377/87, *Pe/Radzie WE*, EU:C:1988:264, pkt 12.

⁵⁸ Wyrok SPI z 7.3.2002 w sprawie T-212/99, *Intervet International BV/Komisji*, EU:T:2002:63, pkt 61.

⁵⁹ Wyrok SPI z 27.1.2000 w sprawach połączonych T-194/97 i T-83/98, *Eugénio Branco, Ld^o/Komisji*, EU:T:2000:20, pkt 55.

⁶⁰ Postanowienie SPI z 6.6.1997 w sprawie T-195/95, *Guérin Automobiles/Komisji*, EU:T:1996:36, pkt 20.

na zewnątrz instytucji na jej wzorze korespondencji, odrzucając w takich sytuacjach argumentację, że stanowią one jedynie punkt widzenia konkretnego pracownika⁶¹. Mogą one przyjąć również postać elektroniczną, np. e-maila⁶². W praktyce TSUE akceptuje przedstawienie stanowiska nawet po upływie tego terminu⁶³. Jedyną sankcją w takim wypadku jest zazwyczaj obciążenie kosztami postępowania⁶⁴. Takie podejście jest krytykowane w doktrynie, jako przeciwne efektywności wymiaru sprawiedliwości, gdyż sprzyja przedstawianiu stanowiska przez instytucje jak najpóźniej, tuż przed wydaniem wyroku⁶⁵. Mimo wszystko podejście to realizuje podstawowy cel postępowania określonego w art. 265 TFUE, jakim jest zakończenie okresu bezczynności instytucji.

W piśmiennictwie zauważa się, że przedstawienie stanowiska przez instytucję może przybrać następujące formy⁶⁶:

- uchwalenia żądanego aktu – w takim wypadku skarga staje się bezprzedmiotowa⁶⁷;

- niewyrażenia stanowiska, zamiast którego dochodzi do rozpoczęcia procedury, w tym legislacyjnej dotyczącej aktu, co do którego pozostawała w bezczynności⁶⁸ – w takim wypadku skarga staje się bezprzedmiotowa;

- odmowy przyjęcia żądanego aktu ze wskazaniem na powody, dla których nie powinien być przyjęty albo na to, że nie ma kompetencji do jego przyjęcia⁶⁹;

- poinformowania z podaniem należytego uzasadnienia, że nie podejmie działania na skutek skierowanego do niej wezwania, jednakże jeśli informacja taka nie kończy okresu bezczynności, może być przedmiotem badania przez TSUE w ramach postępowania wszczętego skargą na bezczynność⁷⁰;

- przyjęcia innego aktu, niż ten, który był przedmiotem wezwania⁷¹;

- wyrażenia stanowiska w odniesieniu do części argumentacji przedstawionej w wezwaniu, w pozostałym zakresie nie wypowiada się – wtedy skarga jest dopuszczalna w części⁷².

⁶¹ Wyrok SPI z 30.9.2003 w sprawie T-26/01, *Fiocchi Munizioni SpA/Komisji*, EU:T:2003:248, pkt 91.

⁶² Postanowienie Sądu UE z 27.6.2019 w sprawie T-1/19, *CJ/TSUE*, EU:T:2019:465.

⁶³ Wyrok TS z 1.4.1993 w sprawie C-25/91, *Pesqueras Echebastar SA/Komisji*, EU:C:1993:131, pkt 11.

⁶⁴ Przykł. zob. wyrok TS z 8.7.1970 w sprawie 75/69, *Ernst Hake & Co./Komisji*, EU:C:1970:65, pkt 11.

⁶⁵ I. Dauksienė, A. Budnikas: *Has the Action for Failure to Act...*, op.cit., s. 217 i cyt. tam literatura.

⁶⁶ R. Barends: *Remedies and Procedures...*, op.cit., s. 346, nb. 8.26.

⁶⁷ Wyrok SPI z 7.10.2009 w sprawie T-420/05, *Vischim Srl/Komisji*, EU:T:2009:391, pkt. 253 i 254.

⁶⁸ Wyrok SPI z 24.1.1995 w sprawie T-74/92, *Ladbroke Racing Deutschland GmbH/Komisji*, EU:T:1995:10, pkt 44; wyrok SPI z 12.12.2007 w sprawie T-308/05, *Włochy/Komisji*, EU:T:2007:382, pkt 61.

⁶⁹ Postanowienie Sądu UE z 17.12.2010 w sprawie T-245/10, *Verein Deutsche Sprache eV/Radzie UE*, EU:T:2010:555, pkt 15.

⁷⁰ Wyrok TS z 27.9.1988 w sprawie 302/87, *PE/Radzie*, EU:C:1988:461, pkt 17; wyrok Sądu UE z 16.12.2015 w sprawie T-521/14, *Szwecja/Komisji*, EU:T:2015:976, pkt 44.

⁷¹ Przykł. wyrok TS z 19.11.2013 w sprawie C-196/12, *Komisja/Radzie*, EU:C:2013:753, pkt 25-30.

⁷² Wyrok SPI z 24.1.1995 w sprawie T-74/92, *Ladbroke Racing Deutschland GmbH/Komisji*, EU:T:1995:10, pkt 56.

Przesłanki materialne skargi

Bezczynność instytucji

Skarga na beczynność opiera się na założeniu, że niezgodna z prawem beczynność instytucji, której postępowanie jest kwestionowane, pozwala zwrócić się do Trybunału o stwierdzenie, że zaniechanie działania jest sprzeczne z Traktatem, jeśli nie zaradziła ona temu zaniechaniu. W efekcie instytucja, wobec której została złożona skarga, jest zobowiązana do podjęcia wszelkich koniecznych środków, aby zapewnić zgodność z wyrokiem, bez uszczerbku dla pozakontraktowej odpowiedzialności UE⁷³.

Skarga na beczynność jest autonomicznym środkiem ochrony prawnej, a wyrok wydany na jej skutek ma charakter wyłącznie deklaratoryjny, stwierdzający jedynie powstanie naruszenia prawa unijnego⁷⁴. Skarżący często nie zwracają przy tym uwagi na to, że TSUE w ramach postępowania opartego na art. 265 TFUE nie ma kompetencji do kierowania nakazów podjęcia konkretnych działań do instytucji unijnych, co jest wywodzone z rozdzielności funkcji sądowniczej i administracyjno-legislacyjnej⁷⁵.

Stosunkowo ciekawe jest odniesienie orzecznicze wypracowane w judykaturze Trybunału do innych środków ochrony prawnej w porządku prawa unijnego. Warto

przy tym wspomnieć o istniejącej w doktrynie niemieckiej tezie, zgodnie z którą skarga na beczynność ma charakter subsydiarny, tj. przysługuje stronie jedynie w takim zakresie, w jakim nie przysługują jej inne środki ochrony prawnej przewidziane w prawie unijnym⁷⁶. Wprawdzie orzecznictwo Trybunału nie potwierdza wprost takiego podejścia, niemniej z powodów praktycznych, tj. konstrukcji jurydycznej tej skargi mogą wynikać takie konkluzje.

Przed wszystkim TSUE odnotował specjalny związek skargi na beczynność ze skargą o stwierdzenie nieważności – w starszych rozstrzygnięciach podkreślono wprost, że stanowią one ten sam rodzaj środka ochrony prawnej⁷⁷. Z tego założenia wynika jednak do tej pory analogiczne ukształtowanie legitymacji skargowej na potrzeby dopuszczalności owych skarg⁷⁸. Jednakże taka zależność nie oznacza bezpośredniego powiązania między tymi środkami ochrony prawnej⁷⁹. Prezentowane tu podejście, choć nieintuicyjne, jest konsekwencją tego, że konstrukcja skargi na beczynność została „rozmyta” przez wskazanie, iż stan beczynności kończy nie tylko podjęcie działania, którego obowiązek wynika z prawa unijnego, ale również przedstawienie stanowiska przez instytucję. Ponadto wypada wskazać,

⁷³ Wyrok TS z 12.7.1988 w sprawie 383/87, *Komisja/Radzie WE*, EU:C:1988:388, pkt 9.

⁷⁴ R. Barends: *Remedies and Procedures...*, op.cit., s. 336, nb. 8.02.

⁷⁵ Postanowienie Sądu UE z 22.5.2019 w sprawie T-754/18, *Hochmann Marketing GmbH/PE*, EU:T:2019:364, pkt 9.

⁷⁶ Ch. Gaitanides: *Artikel 265 [w:] Europäisches Unionsrecht, T.4*, H. Groeben, J. Schwarze, A. Hatje (red.), s. 919.

⁷⁷ Wyrok TS z 18.11.1970 w sprawie 15/70, *Amedeo Chevalley/Komisji*, EU:C:1970:95, pkt 6; postanowienie Sądu UE z 29.1.2020 w sprawie T-541/19, *Harry Shindler/Radzie UE*, EU:T:2020:28, pkt 25.

⁷⁸ K. Lenaerts, K. Gutman, J.T. Nowak (red.), op.cit., s. 416 i 417, nb. 8.09.

⁷⁹ Wyrok TS z 9.12.2004 w sprawie C-123/03 P, *Komisja/Greencore Group plc*, EU:C:2004:783, pkt 46; postanowienie TS z 19.6.2023 w sprawie C-12/23 P, *Autoramiksas UAB/Komisji*, EU:C:2023:495, pkt 21.

że o ile skarga na bezczynność zazwyczaj będzie dotyczyć zaniechania w wydaniu aktu prawnego, może ona również dotyczyć innego spektrum czynności wynikających z obowiązków nakładanych przez przepisy prawa unijnego⁸⁰.

W tym kontekście należy podkreślić, że bezczynność instytucji definiowana jest jako zaniechanie działania lub zajęcia stanowiska, a nie wydania aktu innego niż ten, którego przyjęcie strona skarżąca uznała za pożądane lub niezbędne⁸¹. Kwestia niezadowolonia skarżącego z takiego obrotu spraw nie ma znaczenia prawnego⁸². Trzeba przy tym podkreślić, że celem skargi na bezczynność nie jest uzyskanie publicznego potępienia instytucji, w sytuacji gdy nie podjęła ona działań, do których była zobowiązana, a zmuszenie jej do tego, w tym do działań związanych z wykonaniem wyroku⁸³.

Niemniej skarga o stwierdzenie nieważności pozostaje najbliższym odpowiednikiem skargi na bezczynność w systemie prawa unijnego.

Dotychczas TSUE miał okazję wypowiedzieć się również na temat wzajemnych relacji skargi na bezczynność i wyroków prejudycjalnych. Trybunał opowiedział się wyraźnie przeciwko koncepcji, niewyrażonej wprost w prawie unijnym, zgodnie

z którą sądy krajowe mogłyby kierować pytania prejudycjalne w celu stwierdzenia, czy instytucje unijne dopuściły się bezczynności⁸⁴. Sędziowie uznali tym samym brak możliwości „obchodzenia” drogi skargi bezpośredniej.

Analogicznie Trybunał wypowiedział się na skutek złożenia pytania prejudycjalnego co do odpowiedzialności państwa członkowskiego za niewniesienie skargi na bezczynność w interesie podmiotów prywatnych. TSUE podkreślił, że prawo unijne nie przewiduje takiego obowiązku spoczywającego na państwie członkowskim, jednakże nie sprzeciwia się ono uregulowaniom krajowym tego rodzaju⁸⁵. Jedyną powinnością sądów krajowych jest interpretowanie i stosowanie wewnętrznych przepisów proceduralnych regulujących korzystanie ze środków prawnych w taki sposób, który pozwala osobom fizycznym i prawnym na zakwestionowanie na drodze sądowej każdej decyzji lub każdego innego krajowego środka odnoszącego się do stosowania wobec nich aktów prawa unijnego o zasięgu ogólnym przez podniesienie zarzutu nieważności takiego aktu. Identyczna sytuacja powstaje w wyniku zaniechania działania, które dana osoba uważa za sprzeczne z prawem UE⁸⁶.

⁸⁰ Zob. przykładowo zaniechania w weryfikacji listy sankcji – wyrok SPI z 21.3.2014 w sprawie T-306/10, EU:T:2014:141, pkt 107.

⁸¹ Wyrok TS z 19.11.2013 w sprawie C-196/12, *Komisja/Radzie UE*, EU:C:2013:753, pkt 22.

⁸² Postanowienie Sądu UE z 16.9.2015 w sprawie T-620/14, *Diapharm GmbH & Co. KG/Komisji*, EU:T:2015:714, pkt 25.

⁸³ Postanowienie SPI z 28.3.2006 w sprawie T-451/04, *Mediocurso – Estabelecimento de Ensino Particular, Lda/Komisji*, EU:T:2006:95, pkt 25.

⁸⁴ Wyrok TS z 19.11.1996 w sprawie C-68/95, *T. Port GmbH & Co. KG v Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*, EU:C:1996:452, pkt 53; wyrok TS z 11.7.2024 w sprawie C-601/22, *Umweltverband WWF Österreich i in.*, EU:C:2024:595, pkt 41.

⁸⁵ Wyrok TS z 20.10.2005 w sprawie C-511/03, *Ten Kate Holding Musselkanaal BV i in.*, EU:C:2005:625, pkt 32.

⁸⁶ C-511/03, *Ten Kate Holding Musselkanaal BV i in.*, pkt 29.

Trybunał również wyraźnie odróżnił cele skargi na beczynność opartej na art. 265 TFUE od postępowania naruszeniowego wobec państwa członkowskiego (art. 258 TFUE). Celem tego ostatniego nie jest bowiem potępienie instytucji, ale przymuszenie jej do podjęcia działania⁸⁷. Nie wiadomo jednak, dlaczego zasada napiętnowania naruszenia prawa nie jest jednym z głównych celów postępowania wszczętego na podstawie art. 265 TFUE⁸⁸. W jego ocenie, z chwilą gdy instytucja – strona postępowania – wyda akt będący przedmiotem sporu lub przedstawi stanowisko przedmiot sporu znika, co powoduje umorzenie postępowania⁸⁹. Trzeba jednak zauważyć, że takie podejście nie sprzyja ekonomice postępowania sądowego – w praktyce bowiem, kiedy instytucja przedstawi stanowisko, umorzeniu ulegnie postępowanie prowadzone na podstawie art. 265 TFUE, a stronie pozostanie wszczęcie w tej samej sprawie kolejnego postępowania, tym razem na podstawie art. 263 lub 340 TFUE.

Warto nadmienić, że Trybunał orzekł, iż nie posiada kompetencji w ramach postępowania opartego na art. 265 TFUE do stwierdzenia bezprawności działania lub zaniechania instytucji na potrzeby odpowiedzialności pozakontraktowej, o której mowa w art. 340 TFUE⁹⁰.

Analogicznie i w tym wypadku trudno zrozumieć, dlaczego TSUE nie jest skłonny dopuścić do wydania tzw. prejudykatu stwierdzającego bezprawność na potrzeby innych postępowań sądowych unijnych i krajowych. Z pewnością wywierałoby to presję do działania na instytucje UE. Z drugiej jednak strony, samo stwierdzenie bezprawności nieprzedstawienia stanowiska przez instytucję nie dawałoby wielkich korzyści skarżącym.

Stosunkowo rzadkie wykorzystanie środka ochrony prawnej, jakim jest skarga na beczynność, wynikać też może z tego, że teoretycznie skarga odszkodowawcza może doprowadzić do takich samych skutków, jak skarga na beczynność (bezprawność zaniechania działania), a jednocześnie dawać korzyści w postaci uzyskania odszkodowania dla skarżącego⁹¹. Ponadto z orzecznictwa wynika, że milcząca odmowa uchylania aktu prawnego nie może być kwestionowana za pomocą skargi na beczynność, gdyż stanowiłoby to obejście wymogów odnoszących się do skargi o stwierdzenie nieważności⁹². Analogicznie zresztą nieprzyjęcie wymaganego prawem aktu spełnia przesłanki skargi na beczynność i stanowiłoby obejście prawa oraz rozwiązanie, zgodnie z którym przyjęto w sposób dorozumiany decyzję negatywną, będącą przedmiotem skargi

⁸⁷ T-451/08, *Mediocurso – Estabelecimento de Ensino Particular Lda /Komisji*, pkt 25.

⁸⁸ Zwracał na to uwagę A. Türk: *Judicial Review...*, op.cit., s. 405.

⁸⁹ Wyrok Sądu UE z 19.5.2011 w sprawie T-423/07, *Ryanair Ltd/Komisji*, EU:T:2011:226, pkt 26.

⁹⁰ T-451/04, *Mediocurso – Estabelecimento de Ensino Particular, L da./Komisji*, pkt 27.

⁹¹ Por. podobnie O. Due: *Legal Remedies for the Failure of European Community Institutions to Act in Conformity with EEC Treaty Provisions*, „Fordham International Law Journal”, vol. 14, nr 2/1990, s. 351.

⁹² Wyrok TS z 10.12.1969 w sprawach połączonych 10 i 18/68, *Società „Eridania” Zuccherifici Nazionali i in. /KE*, EU:C:1969:66, pkt 17.

o stwierdzenie nieważności⁹³. Nie jest również dopuszczalne dowolne przekształcanie skargi na bezczynność w skargę o stwierdzenie nieważności, i na odwrót⁹⁴.

Zdefiniowanie braku działania (zaniechania wydania aktu)

Na początku procesu kształtowania się analizowanego orzecznictwa TSUE sędziowie sformułowali tezę, zgodnie z którą pojęcie „aktu” używane w art. 265 TFUE jest co do zasady tożsame z pojęciem stosowanym w odniesieniu do skargi o stwierdzenie nieważności (obecnie art. 263 TFUE)⁹⁵. Zgodnie z tym założeniem, w ujęciu doktrynalnym przedmiotem skargi na bezczynność będą mogły być wyłącznie akty wywołujące skutki prawne lub też te, które bezpośrednio skutków takich nie wywołują, lecz zaniechanie ich wydania może prowadzić do wywołania takich skutków⁹⁶. Sformułowanie art. 265 akapit pierwszy TFUE może bowiem dawać pewne podstawy do założenia, że skarżący uprzywilejowani posiadają uprawnienie, aby składać skargę na bezczynność we wszelkich przypadkach, nawet jeśli działania lub zaniechania instytucji nie wywołują wiążących skutków prawnych. Wskazywać może na to, że art. 265 akapit pierwszy TFUE odnosi się jedynie do zaniechania działania, co jest określeniem szerokim, obejmującym zarówno zaniechanie wydania aktu

prawnego, jak i rezygnację z podjęcia wszelkich działań wymaganych przez prawo UE.

Z kolei koncepcja ta nie miałaby zastosowania do skarżących nieuprzywilejowanych, którzy po pierwsze, muszą wykazać swój interes prawny, a ponadto art. 265 akapit trzeci TFUE wskazuje jedynie na uprawnienie do postawienia zarzutu jednej z instytucji lub jednemu z organów lub jednej z jednostek organizacyjnych Unii, iż zaniechała wydania aktu skierowanego do nich, innego niż zalecenie lub opinia. Dało to asumpt do sformułowania w piśmiennictwie tezy o ograniczonej legitymacji procesowej skarżących nieuprzywilejowanych⁹⁷.

Rozróżnienie tego rodzaju nie zostało jednakże wyraźnie sformułowane wprost w orzecznictwie Trybunału.

Wprawdzie w literaturze podkreśla się, że TSUE nigdy nie odstąpił od odwoływania się do koncepcji wypracowanych na potrzeby skargi o stwierdzenie nieważności (art. 263 TFUE)⁹⁸, ale w świetle rozwoju orzecznictwa dotyczącego tzw. aktów przygotowawczych wydaje się być ono zasadą, obwarowaną licznymi wyjątkami. Warto przyjrzeć się bliżej, w jaki sposób Trybunał podchodzi do zaskarżalności różnych aktów w porządku prawnym UE.

Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że naruszenie obowiązku działania w wypadku skarżących nieuprzywilejowanych odwołuje się do koncepcji

⁹³ Wyrok TS z 13.7.2004 w sprawie C-27/04, *Komisja/Radzie UE*, EU:C:2004:436, pkt. 34 i 35.

⁹⁴ Wyrok SPI z 18.9.1992 w sprawie T-28/90, *Asia Motor France SA i in./Komisji*, EU:T:1992:98, pkt 43.

⁹⁵ Wyrok TS z 18.11.1970 r. w sprawie 15/70, *Amedeo Chevalley/Komisji*, EU:C:1970:95, pkt 6.

⁹⁶ Por. szerzej w tym zakresie analizę w A. Türk: *Judicial Review...*, op.cit., s. 388-394.

⁹⁷ Ch. Gaitanides: *Artikel 265...*, op.cit., s. 923.

⁹⁸ R. Barends: *Remedies and Procedures...*, op.cit., s. 341, nb. 8.13.

zbliżonej do tzw. bezprawności względnej. Chodzi o akt, do wydania którego była zobowiązana instytucja, musiałby on wywoływać wiążące skutki prawne⁹⁹ i to w stosunku do konkretnego skarżącego¹⁰⁰. Trzeba przy tym jednak pamiętać, co jest niejako pomijane w orzecznictwie i literaturze, że wnioskowanie ma wówczas wysoce hipotetyczny charakter, gdyż nie doszło przecież do wydania aktu. Trybunał odnosi się bowiem do aktu, który powinien być zostać wydany, i który co do zasady miałby określoną treść. Tymczasem, jak zostało to podkreślone w orzecznictwie odnoszącym się do skargi o stwierdzenie nieważności, decydujące znaczenie dla przedmiotu sporu ma rzeczywista zawartość określonego aktu. Orzecznictwo przykład tu szczególną wagę do konieczności dokładnego opisanie aktu, którego przyjęcia zaniechano. Jest to wyjątkowo istotne, jeśli upoważnienie do jego wydania znajduje się niejako na pograniczu kompetencyjnym między różnymi instytucjami UE¹⁰¹. W praktyce jednak Trybunał uznaje interes skarżącego, gdyby przyjęty akt prawny mógł być zaskarżony na podstawie skargi o stwierdzenie nieważności¹⁰².

Co więcej, z uwagi na konieczność zapewnienia podmiotom nieuprzywilejowanym skutecznej ochrony prawnej, Trybunał dopuszcza wnoszenie skargi na bezczynność wobec nieprzyjęcia tzw. aktów pośrednich (przygotowawczych), które ze swej istoty nie mogą powodować skutków prawnych; wywołują je dopiero akty ostateczne. Bezczynność wobec przyjęcia tego rodzaju aktu może być przedmiotem skargi określonej w art. 265 TFUE wyłącznie wyjątkowo, w wypadku gdy dany akt jest aktem przygotowawczym stanowiącym przesłankę niezbędną do przeprowadzenia postępowania, które ma zakończyć się aktem definitywnym i wiążącym prawnie¹⁰³.

Kategoria tzw. aktów przygotowawczych została znacznie rozbudowana w obszarze prawa konkurencji, w tym prawa pomocy publicznej. Chodzi o możliwość zapewnienia ochrony prawnej wobec informacji Komisji Europejskiej (KE), w której powiadamia ona potencjalnych skarżących o braku podstaw do rozpatrzenia skarg składanych do tej instytucji i wzywa ich do przedstawienia uwag w określonym terminie. Informacja tego rodzaju nie jest uważana za ostateczny akt przygotowawczy¹⁰⁴.

⁹⁹ Wyrok TS z 28.3.1978 w sprawie 90/78, *Granaria BV/Radzie i Komisji*, EU:C:1979:85, pkt. 12-14. Podobnie w odniesieniu do projektu rozporządzenia por. postanowienie SPI z 15.5.1997 w sprawie T-175/96, *Georges Berthu/Komisji*, EU:T:1997:72, pkt 22.

¹⁰⁰ Tak właśnie postanowienie SPI z 24.11.2009 w sprawie T-228/08, *Grzegorz Szomborg/Komisji*, EU:T:2009:463, pkt 16; postanowienie SPI z 4.4.1994 w sprawie T-13/94, *Century Oils Hellas AE/Komisji*, EU:T:1994:77, pkt 14; postanowienie SPI z 26.11.1996 w sprawie T-167/95, *Hedwig Kuchlenz-Winter/Radzie UE*, EU:T:1996:172, pkt 20; postanowienie SPI z 10.7.2001 w sprawie T-191/00, *Werner F. Edlinger/Komisji*, EU:T:2001:183, pkt. 23; postanowienie Sądu UE z 16.11.2009 w sprawie T-354/09, *Goldman Management Inc./Komisji*, EU:T:2009:439, pkt 7.

¹⁰¹ Przykł. wyrok TS z 22.5.1985 w sprawie 13/83, *PE/Radzie*, EU:C:1985:220, pkt 32.

¹⁰² Ch. Gaitanides: *Artikel 265...*, op.cit., s. 921.

¹⁰³ Postanowienie Sądu UE z 25.9.2019 w sprawie T-99/19, *Nathaniel Magnan/Komisji*, EU:T:2019:693, pkt 25.

¹⁰⁴ Wyrok SPI z 14.5.1997 w sprawie T-77/94, *VGB i in./Komisji*, EU:T:1997:70, pkt 87.

Po otrzymaniu komentarzy zainteresowanych stron, Komisja może wszcząć postępowanie wyjaśniające lub ostatecznie odrzucić skargę. Na tę decyzję przysługuje zainteresowanym stronom skarga o stwierdzenie nieważności, o ile posiadają one interes prawny¹⁰⁵. W sytuacji niepodjęcia tego rodzaju decyzji przez instytucję w rozsądnym terminie¹⁰⁶, możliwe byłoby wniesienie skargi na bezczynność¹⁰⁷. Co ciekawe, TSUE uznaje prawo składającego skargę do skorzystania ze środków ochrony prawnej przed sądami krajowymi, w tym roszczeń odszkodowawczych, w wypadku gdy KE odmówiła podjęcia działań w sprawie objętej skargą¹⁰⁸.

Wymóg wykazania przez podmioty prywatne interesu prawnego, tj. wskazania, że konkretny akt dotyczy ich indywidualnie i bezpośrednio wynika z braku możliwości wnoszenia skargi na bezczynność wobec niewydania aktów o zasięgu ogólnym¹⁰⁹. Dotychczasowe próby udowodnienia, że akt o zasięgu ogólnym, w pewnych, szczególnych okolicznościach (jak w wypadku aktów z obszaru polityki handlowej) może jednocześnie dotyczyć bezpośrednio

skarżącego ze względu na jego indywidualną sytuację, a zatem być przedmiotem skargi na bezczynność¹¹⁰, zakończyły się niepowodzeniem¹¹¹.

Skarga na bezczynność co do zasady nie przysługuje w celu kwestionowania zaniechania wydania zaleceń lub opinii¹¹². Mimo to Trybunał dopuszcza składanie skargi na bezczynność względem każdego aktu przygotowawczego (w tym aktu niewiążącego), którego wydanie stanowi warunek wstępny wydania aktu ostatecznego¹¹³. W konsekwencji zatem skarga na bezczynność może być dopuszczalna w odniesieniu do aktów, co do których nie będzie możliwa skarga o stwierdzenie nieważności¹¹⁴. Zresztą akty niewiążące tego rodzaju zwykle są utożsamiane przez sędziów z określeniem stanowiska przez daną instytucję¹¹⁵.

Trzeba także wyraźnie podkreślić, że nawet jeśli Trybunał przyzna skarżącemu rację na skutek wniesienia skutecznej skargi na bezczynność, to jednak nie ma on kompetencji do nakazania instytucji UE podjęcia konkretnego działania, np. dokonania płatności¹¹⁶.

¹⁰⁵ Wyrok TS z 18.11.2010 w sprawie C-322/09 P, *NDSHT/Komisji*, EU:C:2010:701, pkt. 53 i 54.

¹⁰⁶ T-167/04, *Asklepios Kliniken GmbH/Komisji*, pkt. 82-91.

¹⁰⁷ *A contrario* por. postanowienie Sądu UE z 5.3.2024 w sprawie T-529/23, *YU/Komisji*, EU:T:2024:157, pkt 27.

¹⁰⁸ Wyrok TS z 19.3.1997 w sprawie C-282/95 P, *Guérin Automobiles/Komisji*, EU:C:1997:159, pkt 39.

¹⁰⁹ Przykł. wyrok TS z 26.10.1971 w sprawie 15/71, *C. Mackprang jr./Komisji*, EU:C:1971:98, pkt 4; postanowienie Sądu UE z 13.1.2005 w sprawie T-184/04, EU:T:2005:7, pkt 15.

¹¹⁰ Wyrok SPI z 8.6.2000 w sprawach połączonych T-79/96, T-260/97 and T-117/98, *Tico Srl i in./Komisji i Radzie UE*, EU:T:2000:147, pkt 82.

¹¹¹ Wyrok TS z 10.12.2002 w sprawie C-312/00 P, *Komisja/Camar Srl i in.*, EU:C:2002:736, pkt. 77 i 78.

¹¹² Postanowienie SPI z 10.7.2001 w sprawie T-191/00, *Werner F. Edlinger/Komisji*, EU:T:2001:183, pkt 22.

¹¹³ Wyrok TS z 23.11.2013 w sprawach połączonych C-596/15 P i C-597/15 P, *Bionorica SE i Diapharm GmbH & Co. KG/Komisji*, pkt 53; postanowienie Sądu UE z 9.1.2012 w sprawie T-407/09, *Neubrandenburger Wohnungsgesellschaft mbH/Komisji*, EU:T:2012:1, pkt 40.

¹¹⁴ Wyrok TS z 27.9.1988 w sprawie 302/87, *PE/Radzie*, EU:C:1988:461, pkt 16.

¹¹⁵ Wyrok Sądu UE z 26.9.2013 w sprawie T-164/10, *Pioneer Hi-Bred International, Inc./Komisji*, EU:T:2013:503, pkt 26.

¹¹⁶ Por. przykł. wyrok z 1.4.1993 w sprawie C-25/91, *Pesqueras Echebastar SA/Komisji*, EU:C:1993:131, pkt 14.

Niemniej, w literaturze podkreśla się, że o ile sama skarga na beczynność ma raczej ograniczone zastosowanie w skali całego prawa unijnego, to pełni ona dość istotną rolę w obszarze prawa konkurencji oraz pomocy publicznej jako środek ochrony praw proceduralnych osób fizycznych i prawnych¹¹⁷. Zasadnicza słabość tego środka ochrony prawnej wynika także w dużej mierze z tego, że przedstawienie stanowiska przez instytucję w zasadzie powoduje niedopuszczalność lub bezprzedmiotowość skargi na beczynność. Trudno jest jednak dokonać jednoznacznej oceny takiego podejścia orzeczniczego. O ile bowiem wydaje się ono zasadne w odniesieniu do niektórych skarg, jak przykładowo próba przymuszenia instytucji do prowadzenia jej stron internetowych w określonym języku¹¹⁸, to jednak brak możliwości zobowiązania jej do wydania aktu prawnego (co nakazuje prawo UE!), należy uznać za istotną wadę. Podejście TSUE, zgodnie z którym istotny poziom ochrony zapewnia podmiotom prywatnym skarga odszkodowawcza, nie jest idealne. Nie zawsze odszkodowanie pieniężne zastępuje bowiem wydanie przepisów koniecznych do funkcjonowania przedsiębiorstw.

Dlatego w piśmiennictwie sformułowano tezę, zgodnie z którą orzecznictwo dotyczące skargi na beczynność oderwało się od pierwotnej funkcji, jaką miał pełnić ten środek ochrony prawnej¹¹⁹.

Naruszenie obowiązku podjęcia działania

Artykuł 265 TFUE wskazuje, że skarga na beczynność jest uzależniona od istnienia ciążącego na danej instytucji obowiązku działania, w tym znaczeniu, iż zarzuca na jej pasywność jest sprzeczna z Traktatem¹²⁰. Obowiązek podjęcia aktywności musi istnieć w momencie skierowania do instytucji wezwania do działania, nawet jeśli później został on uchylony lub zastąpiony innymi przepisami prawa¹²¹.

O ile w niektórych wyrokach wskazuje się, że wystarczy samo ogólne powołanie się na naruszenie Traktatu¹²², to nie ulega wątpliwości, iż postanowienie to obejmuje również naruszenia wynikające z unijnego prawa wtórnego¹²³, ogólnych zasad prawa¹²⁴ czy umów międzynarodowych, których stroną jest UE¹²⁵.

Logiczną konsekwencją takiego sformułowania są dwa wnioski. Po pierwsze, przepis prawa unijnego musi statuować kompetencję dla instytucji do działania, np. przyjęcia określonego aktu¹²⁶.

¹¹⁷ R. Barends: *Remedies and Procedures...*, op.cit., s. 337, nb. 8.03.

¹¹⁸ T-245/10, *Verein Deutsche Sprache eV/Radzie UE*, pkt 17.

¹¹⁹ I. Daukšienė, A. Budnikas: *Has the Action for Failure...*, op.cit., s. 210.

¹²⁰ Postanowienie Sądu UE z 26.10.2023 w sprawie T-244/23, *Eugen Tomac/Radzie*, EU:T:2023:685, pkt 28.

¹²¹ Postanowienie Sądu UE z 25.4.2023 w sprawie T-562/19 RENV, *Christoph Klein/Komisji*, EU:T:2023:225, pkt. 19-23.

¹²² Wyrok TS z 10.12.1969 w sprawach połączonych 10 i 18/68, *Società „Eridania” Zuccherifici Nazionali i in./Komisji*, EU:C:1969:66, pkt 15.

¹²³ Wyrok TS z 5.9.2023 w sprawie C-137/21, *PE/Komisji*, pkt 64.

¹²⁴ Wyrok Sądu UE z 20.9.2011 w sprawach połączonych T-400/04, T-402/04 to T-404/04, *Arch Chemicals, Inc. I in./Komisji*, EU:T:2011:490, pkt 59.

¹²⁵ Por. postanowienie Sądu UE z 14.12.2021 w sprawach połączonych T-161/21 and T-161/21 AJ I, *Raymond Irvine McCord/Komisji*, EU:T:2021:910, pkt 40.

¹²⁶ Postanowienie SPI z 12.11.1996 w sprawie T-47/96, *SDDDA/Komisji*, EU:T:1996:164, pkt 40.

Po drugie, kompetencja do działania musi mieć postać obowiązku prawnego¹²⁷, uprawnienie to nie może mieć charakteru dyskrejonalnego¹²⁸. W tym drugim wypadku, skarga na bezczynność będzie z reguły niedopuszczalna¹²⁹, co znacznie wpływa na skuteczność tego środka ochrony prawnej. Skarga na bezczynność byłaby jednak dopuszczalna, gdyby instytucja przekroczyła zakres przysługującego jej uznania¹³⁰. Po trzecie wreszcie, skutki bezczynności instytucji nie zostały wyraźnie uregulowane w prawie unijnym. Przykładowo skarga na bezczynność byłaby nieskuteczna w odniesieniu do opinii Parlamentu Europejskiego, która została uregulowana w art. 294 ust. 7 lit. a TFUE.

Nie ma przy tym znaczenia, że realizacja obowiązku prawnego napotyka obiektywne trudności¹³¹ czy też zaniechanie działania nie wywołuje żadnych praktycznych konsekwencji w obrocie prawnym¹³². Co więcej, skarga na bezczynność nie może zawierać wniosku do Trybunału o wydanie aktu, które nie nastąpiło z powodu zaniechania instytucji. W swoim wyroku Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stwierdził bowiem jedynie naruszenie obowiązku nałożonego przez prawo unijne¹³³.

Podsumowanie

Podsumowując, warto wskazać najważniejsze wnioski wynikające z analizy wypracowanego przez lata orzecznictwa TSUE. Sama analiza ilościowa spraw przed Trybunałem, tj. większość umorzonych spraw lub zakończonych postanowieniami o niedopuszczalności, pozwala przypuszczać, że skarga na bezczynność stanowi niedoceniany przez skarżących środek ochrony prawnej. Złożyło się na to wiele czynników.

Po pierwsze, skarga oparta na art. 265 TFUE przewidziana jako bezpośredni odpowiednik skargi o stwierdzenie nieważności (art. 263 TFUE) w zasadzie została pozbawiona skuteczności. Już to, że przedstawienie stanowiska przez instytucję kończy postępowanie w sprawie bezczynności, sprawia, iż zazwyczaj stronie pozostaje jedynie satysfakcja z uzyskanego rozstrzygnięcia, bez skutków prawnych. Osiągnięcie konkretnych rezultatów wymaga zazwyczaj ponownego wszczęcia odrębnego postępowania ze skargi o stwierdzenie nieważności (w celu wzruszenia negatywnej decyzji instytucji) lub też ze skargi odszkodowawczej w celu uzyskania konkretnego odszkodowania.

Po drugie, niejasne orzecznictwo rozgraniczające postępowania oparte na art. 265 oraz art. 263 TFUE sprawia, że strony zazwyczaj

¹²⁷ Postanowienie Sądu UE z 25.9.2019 w sprawie T-99/19, *Nathaniel Magnan/Komisji*, EU:T:2019:693, pkt. 48 i 50.

¹²⁸ Postanowienie Sądu UE z 16.11.2009 w sprawie T-354/09, *Goldman Management Inc./Komisji*, EU:T:2009:439, pkt. 6-8.

¹²⁹ Czasami jednak TSUE wskazuje na oczywistą bezzasadność, por. przykł. postanowienie Sądu UE z 26.10.2023 w sprawie T-244/23, *Eugen Tomac/Radzie UE*, EU:T:2023:685, pkt. 30 i 36.

¹³⁰ Wyrok TS z 5.9.2023 w sprawie C-137/21, *PE/Komisji*, pkt 69.

¹³¹ Wyrok TS z 22.5.1985 w sprawie 13/83, *PE/Radzie WE*, EU:C:1985:220, pkt 48.

¹³² T-521/14, *Szwecja/Komisji*, pkt 75.

¹³³ Wyrok SPI z 8.6.2000 w sprawach połączonych T-79/96, T-260/97 oraz T-117/98, *Camar Srl i Tico srl/Komisji i Radzie UE*, EU:T:2000:147, pkt 67.

równocześnie wnoszą obie skargi, co zdaje się wzajemnie wykluczać, lecz jest przejawem ostrożności procesowej¹³⁴. Postępowania te wykazują wyraźne podobieństwa, ale i znaczne różnice. Trybunał, jak dotychczas, odmawia jasnego nakreślenia tych granic wskazując, że „kwestia przesłanek dopuszczalności skargi na beczynność jest odrębna od kwestii, czy akt przyjęty przez instytucję Unii, o który się zwrócono, kładący kres jej beczynności, może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności”¹³⁵.

Po trzecie, możliwość składania skargi na beczynność ma szczególnie istotne znaczenie dla ochrony praw podmiotów prywatnych. Mając na względzie ich interes, byłoby pożądane, aby przynajmniej w toku postępowania na podstawie art. 265 TFUE zachodziła możliwość uzyskania choćby tzw. prejudykatu, aby osoby fizyczne i prawne osiągnęły jakikolwiek rezultat

na potrzeby innych postępowań. Nie jest to obecnie możliwe, a w połączeniu z restrykcyjną interpretacją interesu prawnego skarżących, skargi na beczynność bardzo rzadko powodują wydanie korzystnego dla nich wyroku albo w ogóle nie są rozpoznawane, gdyż TSUE stwierdza ich niedopuszczalność.

Na koniec warto odnotować, że skarga na beczynność zamieniła się obecnie wyłącznie w instrument ochrony praw proceduralnych w wybranych obszarach prawa unijnego, ze szczególnym uwzględnieniem prawa pomocy publicznej.

dr ŁUKASZ AUGUSTYNIAK
Uniwersytet Kardynała
Stefana Wyszyńskiego w Warszawie¹³⁶
ORCID: 0000-0003-4452-591X

¹³⁴ C-62/24 P, ST/*Frontex*, pkt 1.

¹³⁵ Wyrok TS z 24.3.2022 w sprawie C-130/21 P, *Lukáš Wagenknecht/Komisji*, EU:C:2022:226, pkt 37.

¹³⁶ Autor jest pracownikiem administracji rządowej zajmującym się obsługą prawną urzędu, a także zapewnieniem zgodności polskiego prawa z prawem UE, w tym w ramach wdrażania funduszy europejskich. Opinie wyrażone w tym artykule są wyrazem osobistych poglądów autora i nie należy ich przypisywać instytucjom, z którymi jest związany.

Słowa kluczowe: art. 265 TFUE, skarga na beczynność, orzecznictwo TSUE, kontrola instytucji UE, europejskie prawo procesowe

Podziękowania za uwagi do artykułu kieruję do dr. Romana Gaszczyka oraz Damiana Krawczyka.

Bibliografia:

1. Augustyniak Ł.: *Skarga na beczynność instytucji unijnych a pomoc publiczna w świetle wyroku w sprawie T-141/23*, „Prawo Pomocy Publicznej” nr 1/2025.
2. Barens R.: *Remedies and Procedures Before the EU Courts*, The Hague 2020.
3. Dauksienė I., Budnikas A.: *Has the Action for Failure to Act in the EU Lost its Purpose?*, „Baltic Journal of Law & Politics” nr 2/2014.

4. Due O.: *Legal Remedies for the Failure of European Community Institutions to Act in Conformity with EEC Treaty Provisions*, „Fordham International Law Journal” nr 2/1999.
5. Gaitanides Ch.: *Artikel 265* [w:] *Europäisches Unionsrecht*, H. Groeben, J. Schwarze, A. Hatje (red.), T.4.
6. Hartley T.: *The Foundations of European Union Law*, Oxford 2014.
7. Lasok K.P.E.: *Lasok's European Court Practice and Procedure*, London 2017.
8. Lenaerts K., Gutman K., Nowak J.T. (red.), *EU Procedural Law*, Oxford 2023.
9. Pechstein M.: *Artikel 265* [w:] *Frankfurter Kommentar EUV.GRC. AEUV*, M. Pechstein, C. Nowak, U. Häde (red.), T.4, Mohr Siebeck 2017.
10. Półtorak N. (red.), *Ochrona prawna. System Prawa Unii Europejskiej*. Tom 5, Warszawa 2025.
11. Türk A.: *Judicial Review in the European Union*, Elgar Publishing 2025.
12. Zawidzka A., Taborowski M.: *Skarga na bezczynność instytucji wspólnotowych*, „Palestra” nr 3-4/2004.

ABSTRACT

Action for Failure to Act as a Legal Remedy – Control of EU Institutions

The article relates to a selected aspect of a competence control of institutions, bodies and organisational units of the European Union with regard to their obligations set forth in EU legal acts. The basic objective of this type of control is a complaint about a failure to act, laid down in Article 265 of the Treaty on the Functioning of the European Union. Such a complaint may be made by both public law entities, i.e. member states and European institutions, as well as private entities – natural and legal persons. This legal protection measure is in fact a direct reflection of a complaint about an act to be void, laid down in Article 263 of the Treaty. The basic objective of the complaint is broadly understood control by the Court of Justice of the European Union relating to incorrect and incompliant with the law realisation of the mandate, while the complaint about inactivity aims to control the reasons for a failure to meet the obligations laid down in the EU law. The author discusses the position of complaint in the system of European Union's legal protection measures, the admissibility making complaints and material and legal requirements that it should meet. The article presents, in the first place, the judicature of the Court of Justice of the European Union in the area, as well as the elements that are critical for a complaint to be considered.

Łukasz Augustyniak, PhD, Kardynał Stefan Wyszyński University in Warsaw,
ORCID: 0000-0003-4452-591X

Key words: Article 265 of the Treaty on the Functioning of the European Union, complaint about inactivity, judicature of the Court of Justice of the European Union, control of EU institutions, European procedural law