

Bruksela, 28 marca 2018 r.
(OR. fr)

7586/18

LIMITE

JUR 157
COUR 12
INST 133

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2018/0900 (COD)

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
Data otrzymania:	26 marca 2018 r.
Do:	Delegacje
Dotyczy:	Zmiany Protokołu nr 3 w sprawie statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Delegacje otrzymują w załączeniu pismo prezesa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z wnioskiem do przewodniczącego Rady Unii Europejskiej w sprawie zmiany protokołu nr 3 w sprawie statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.



TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI
UNII EUROPEJSKIEJ

Prezes

Luksemburg, dnia 26 marca 2018 r.

Sz.P. Boyko Borissov
Przewodniczący Rady Unii Europejskiej
Rue de la Loi 175
B-1048 Bruksela

Szanowny Panie Przewodniczący,

powołując się na art. 281 akapit drugi Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i art. 106a ust. 1 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, mam zaszczyt przedłożyć Panu, jak również Przewodniczącemu Parlamentu Europejskiego niniejszy wniosek mający na celu zmianę Protokołu nr 3 w sprawie statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Stanowiąc kontynuację sprawozdania, które przekazałem Panu w dniu 14 grudnia ubiegłego roku, na temat możliwych zmian w podziale kompetencji między Trybunałem Sprawiedliwości i Sądem w zakresie pytań prejudycjalnych, wniosek ten dzieli się na trzy główne części dotyczące, po pierwsze, przekazania Sądowi zasadniczej właściwości do orzekania w pierwszej instancji w przedmiocie skarg o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego opartych na art. 108 ust. 2, art. 258 i art. 259 TFUE, po drugie, powierzenia Trybunałowi Sprawiedliwości rozpatrywania skarg o stwierdzenie nieważności związanych z brakiem właściwego wykonania wyroku wydanego przez Trybunał na podstawie art. 260 TFUE i po trzecie, ustanowienia w odniesieniu do określonych kategorii odwołań mechanizmu uprzedniego przyjęcia do rozpoznania. Ponadto wniosek obejmuje propozycję harmonizacji terminologicznej.

Wniosek ten służy wykorzystaniu wszelkich możliwości oferowanych przez reformę struktury sądowej Unii Europejskiej i ma z tego względu szczególne znaczenie dla jednostek, które oczekują od Trybunału Sprawiedliwości i Sądu ochrony sądowej najwyższej jakości.

Zmiany statutu, z jakimi wiąże się niniejszy wniosek, który zostaje Panu przekazany we wszystkich językach urzędowych Unii Europejskiej, są szczegółowo wyjaśnione w uzasadnieniu tego wniosku, do którego pozwalam sobie Pana odesłać.

Gdyby życzył Pan sobie jakichkolwiek dodatkowych wyjaśnień, pozostaję do Pana dyspozycji.

Z wyrazami szacunku,

Koen Lenaerts

Projekt zmian Protokołu nr 3 w sprawie statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Jak wynika ze sprawozdania przedstawionego Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji w dniu 14 grudnia 2017 r.¹ Trybunał Sprawiedliwości uważa, że na obecnym etapie nie należy proponować zmian w Protokole nr 3 w sprawie statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w celu przekazania Sądowi części kompetencji, którą Trybunał wykonuje w sprawach prejudycjalnych. Powody tego stanowiska zostały przedstawione w wyżej wymienionym sprawozdaniu i są one związane w szczególności z centralnym miejscem, jakie zajmuje odesłanie prejudycjalne w systemie sądowym Unii oraz z koniecznością udzielania sądom krajowym szybkiej i ostatecznej odpowiedzi na pytania dotyczące wykładni lub ważności prawa Unii powstałe przed tymi sądami, jak również z niedogodnościami, które mogłyby wynikać z częściowego przekazania Sądowi kompetencji prejudycjalnej w momencie, gdy, po pierwsze, wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym składane do Trybunału są rozpoznawane bez zbędnej zwłoki, a po drugie, reforma struktury sądowej Unii Europejskiej nie wywarła jeszcze wszystkich swoich skutków.

W podsumowaniu tego sprawozdania Trybunał wskazał jednak, że nie można całkowicie wykluczyć możliwości późniejszego przekazania kompetencji w sprawach prejudycjalnych w pewnych określonych dziedzinach. Ponadto kontekst, w którym miała miejsce reforma struktury sądowej Unii Europejskiej, skłonił do szerszej refleksji w kwestii podziału kompetencji pomiędzy Trybunał Sprawiedliwości i Sąd, jak również w kwestii rozpoznawania odwołań przez Trybunał Sprawiedliwości.

Rozważania nad tymi zagadnieniami zaowocowały projektem zmian Protokołu nr 3, który dotyczy, po pierwsze, przekazania Sądowi właściwości do rozpoznawania w pierwszej instancji określonych kategorii skarg o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, to jest – z zastrzeżeniem kilku jasno określonych wyjątków – skarg opartych na art. 108 ust. 2, art. 258 i 259 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwanego dalej „TFUE”) (I), po drugie, przekazania Trybunałowi Sprawiedliwości właściwości do orzekania w przedmiocie skarg o stwierdzenie nieważności związanych z brakiem właściwego wykonania wyroku wydanego przez Trybunał na podstawie art. 260 ust. 2 lub 3 TFUE (II), po trzecie, ustanowienia procedury wstępnego przyjęcia odwołania do rozpoznania, która ma pozwolić Trybunałowi na rozpatrywanie określonych kategorii odwołań tylko wtedy, gdy spełniają one określone kryteria (III) oraz, po czwarte, wprowadzenia spójności terminologicznej w postanowieniach protokołu i postanowieniach TFUE, w wersji tego traktatu wynikającej z traktatu z Lizbony (IV).

¹ Sprawozdanie na podstawie art. 3 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2015/2422 z dnia 16 grudnia 2015 r. zmieniającego Protokół nr 3 w sprawie statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Dz.U. UE L 341 z dnia 24 grudnia 2015 r., s. 14).

I. Przekazanie Sądowi zasadniczej właściwości do rozpoznawania w pierwszej instancji skarg o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego opartych na art. 108 ust. 2, art. 258 i 259 TFUE

Pierwsza część niniejszej propozycji dotyczy skarg o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. W porozumieniu z Sądem Trybunał Sprawiedliwości proponuje na podstawie art. 256 ust. 1 akapit pierwszy *in fine* TFUE przekazać Sądowi właściwość do rozpoznawania w pierwszej instancji zdecydowanej większości tych skarg, czyli skarg opartych na art. 108 ust. 2, art. 258 i 259 wspomnianego traktatu. Trybunał Sprawiedliwości powinien jednak pozostać właściwy do orzekania w przedmiocie skarg, które mają wymiar konstytucyjny lub wykazują pilny charakter, jak również do rozpoznawania skarg opartych wyłącznie lub w części na art. 260 TFUE, wiążących się z ewentualnym nałożeniem na stronę pozwaną okresowej kary pieniężnej lub ryczałtu.

W chwili obecnej wszystkie skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego należą bowiem do wyłącznej właściwości Trybunału Sprawiedliwości, bez względu na podstawę prawną, na której są one oparte.

O ile sytuację tę można było łatwo wyjaśnić w chwili ustanowienia Sądu Pierwszej Instancji w 1988 r., a nawet w chwili podpisania, dziesięć lat później, traktatu z Nicei, o tyle wydaje się ona dużo mniej uzasadniona w 2018 r., gdy Sąd orzeka w pierwszej instancji w przedmiocie wszystkich skarg wnoszonych przez osoby fizyczne lub prawne, jak również skarg (o stwierdzenie nieważności lub na beczynność) wnoszonych przez państwa członkowskie Unii na akty wydane przez Komisję i na niektóre akty Rady. Pod wieloma względami rozpoznawanie przez Trybunał Sprawiedliwości skarg o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wykazuje istotne podobieństwa do rozpoznawania skarg bezpośrednich powierzonych obecnie Sądowi.

W wypadku gdy Trybunał orzeka w przedmiocie skargi wniesionej na podstawie art. 108 ust. 2, art. 258 lub art. 259 TFUE, dokonuje on bowiem szczegółowej analizy często złożonych faktów i okoliczności leżących u podstaw sporu, a zanim stwierdzi, czy istnieje uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego, bada każde z zastrzeżeń wysuniętych przez stronę skarżącą (czyli w większości przypadków – Komisję). Rozpoznawanie tych skarg wymaga ponadto pogłębionej analizy dokładnego znaczenia przepisów prawnych lub praktyki krajowej, będących przedmiotem sporu w danym przypadku.

Wydaje się zatem, że Sąd jest odpowiednią instytucją, by rozpoznawać takie skargi, które – jak pokazuje doświadczenie – wiążą się najczęściej z licznymi kwestiami faktycznymi podlegającymi rozstrzygnięciu. Niemniej niektóre ze skarg wnoszonych na podstawie art. 258 lub art. 259 TFUE mogą mieć wymiar konstytucyjny, toteż wskazane wydaje się, by zastrzec ich badanie przez Trybunał Sprawiedliwości. Chodzi tu w szczególności o skargi mające na celu stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wynikającym z Traktatu o Unii Europejskiej – w tym uchybienia zobowiązaniom, które wynikają z Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – lub skargi wniesione w zakresie tytułu V części trzeciej TFUE, ustanawiającego przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W sprawach wnoszonych do Trybunału w tej ostatniej dziedzinie – bądź bezpośrednio w skargach o stwierdzenie nieważności lub o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, bądź w trybie prejudycjalnym – są bowiem często poruszane szczególnie delikatne i pilne kwestie interpretacji lub ważności, które trudno byłoby pogodzić z istniejącą w tych dziedzinach dwuinstancyjnością sądownictwa.

Nie można zresztą wykluczyć, że nawet w przypadku skarg, które zostaną powierzone Sądowi, sprawa zasługuje na ostateczne rozstrzygnięcie, gdy wymaga ona wydania orzeczenia co do zasad lub gdy uzasadniają to wyjątkowe okoliczności związane między innymi z pilnym charakterem sprawy. Na wzór postanowienia przewidzianego w art. 256 ust. 3 TFUE, na wypadek gdyby Sądowi powierzono kompetencję w sprawach prejudycjalnych, niniejsza propozycja przewiduje zatem możliwość przekazania przez Sąd sprawy do rozpoznania Trybunałowi Sprawiedliwości. Przekazanie to mogłoby nastąpić z urzędu lub na wniosek strony. W trosce o zapewnienie prawidłowego wymiaru sprawiedliwości – oraz by nie opóźniać rozpoznania sprawy – taki wniosek powinien jednak zostać przedstawiony wraz ze złożoną skargą (gdy wniosek pochodzi od strony skarżącej) lub w chwili złożenia odpowiedzi na skargę (gdy wniosek pochodzi od strony pozwanej).

Wreszcie proponuje się środki służące zachowaniu skuteczności skarg o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Jako że głównym celem takich skarg jest położenie kresu naruszeniom prawa Unii, które wynikają z braku transpozycji jego przepisów do prawa krajowego lub nieprawidłowego stosowania tych przepisów, przekazanie Sądowi właściwości do rozpoznawania w pierwszej instancji tych skarg nie może skutkować przedłużeniem sytuacji niezgodności z prawem Unii z powodu przewidzianej w art. 256 ust. 1 akapit drugi TFUE możliwości wniesienia odwołania od orzeczeń Sądu wydanych w tej dziedzinie.

Z tego względu proponuje się zmienić art. 61 statutu w celu przewidzenia na wypadek odwołania wniesionego od orzeczenia wydanego przez Sąd w następstwie skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, że Trybunał Sprawiedliwości wyda orzeczenie ostateczne w sprawie w kwestiach prawnych i faktycznych, jeżeli uważa, że odwołanie jest zasadne i że należy uchylić orzeczenie Sądu. Środek ten – który uzupełnia możliwości już przewidziane przez statut i regulamin postępowania przed Trybunałem w celu szybkiego rozpatrywania wnoszonych do niego spraw (zob. na przykład art. 133–136 regulaminu postępowania, które mają zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 190 § 1 tego regulaminu, oraz art. 53 § 3 lub art. 181 tegoż regulaminu) – pozwoli zatem zachować możliwość wniesienia odwołania od przyszłych orzeczeń wydanych przez Sąd w sprawach dotyczących uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, zapewniając jednocześnie szybki przebieg postępowania przed Trybunałem, a tym samym ostateczne orzeczenie w przedmiocie domniemanego naruszenia prawa Unii przez dane państwo członkowskie.

W tym samym duchu skargi wniesione na podstawie art. 260 ust. 2 TFUE lub na podstawie art. 258 w związku z art. 260 ust. 3 są wyłączone z zakresu niniejszej propozycji i pozostaną zatem na tym etapie w wyłącznej kompetencji Trybunału Sprawiedliwości. Wyłączenie to można wyjaśnić dążeniem do tego, by nie powodować nierozważnego wydłużenia czasu trwania postępowań, jak również wrażliwym charakterem skarg, o których mowa w tych artykułach, przewidujących możliwość nałożenia przez Trybunał na państwo członkowskie dopuszczające się uchybienia obowiązku zapłaty okresowej kary pieniężnej lub ryczałtu.

Ponadto w odniesieniu do skarg opartych na art. 258 i art. 260 ust. 3 TFUE należy zauważyć, że choć do Trybunału wpłynęło wiele skarg na tej podwójnej podstawie, nie orzekł on jeszcze w przedmiocie zakresu stosowania lub znaczenia art. 260 ust. 3 tego traktatu, ponieważ wszystkie skargi wniesione na podstawie tego postanowienia zostały cofnięte przez Komisję, zanim Trybunał wydał orzeczenie.

II. Przekazanie Trybunałowi Sprawiedliwości właściwości do orzekania w przedmiocie skarg o stwierdzenie nieważności związanych z brakiem właściwego wykonania wyroku wydanego przez Trybunał na podstawie art. 260 ust. 2 lub 3 TFUE

Zgodnie z art. 260 TFUE sąd orzekający w przedmiocie uchybienia może nie tylko stwierdzić uchybienie przez państwo członkowskie zobowiązaniom, które na nim ciąży na podstawie traktatów, ale także nałożyć okresową karę pieniężną lub ryczałt na państwo dopuszczające się takiego uchybienia. Taka sytuacja może mieć miejsce, gdy postępowanie jest po raz drugi prowadzone przeciwko państwu członkowskiemu z powodu braku właściwego wykonania pierwszego wyroku stwierdzającego uchybienie zobowiązaniom tego państwa (art. 260 ust. 2 akapit drugi tego traktatu).

W ramach przysługujących jej uprawnień kontrolnych w odniesieniu do środków przyjętych przez państwo członkowskie w celu zastosowania się do wyroku Trybunału Sprawiedliwości oraz w ramach odzyskiwania kwot wynikających z sankcji Komisja może wydawać akty, na które można wnieść skargę o stwierdzenie nieważności do Sądu z uwagi na jego zasadniczą właściwość do rozpoznawania w pierwszej instancji tego rodzaju skarg, przewidzianą w art. 256 ust. 1 TFUE.

Przy obecnym podziale kompetencji okoliczność, że jedynie Trybunał rozpoznaje skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, może w pewnych sytuacjach prowadzić do istotnej niepewności co do dokładnego zakresu kompetencji Sądu i do poważnych trudności, gdy poglądy Komisji i danego państwa członkowskiego różnią się w szczególności w kwestii, czy środki przyjęte przez to państwo, aby się zastosować do wyroku Trybunału, były właściwe. Dokonywana przez Komisję – a następnie przez Sąd – kontrola środków przyjętych przez państwo członkowskie w celu zastosowania się do wyroku Trybunału nakładającego na to państwo obowiązek zapłaty okresowej kary pieniężnej i odzyskania należnych od niego kwot na podstawie wymierzonych sankcji musi bezwzględnie uwzględniać zakres uchybienia określony przez Trybunał w jego wyroku. Jak orzekł sam Sąd, przyjęcie przeciwnej tezy skutkowałoby tym, że w następstwie zakwestionowania przez państwo członkowskie oceny Komisji wykraczającej poza samo brzmienie sentencji wyroku Trybunału Sąd byłby zmuszony orzec w przedmiocie zgodności danej praktyki lub uregulowania krajowego z prawem Unii, a tym samym wkroczyć w wyłączną kompetencję Trybunału w tym zakresie [zob. w szczególności pkt 90 wyroku z dnia 29 marca 2011 r., Portugalia/Komisja (T-33/09, EU:T:2011:127), utrzymanego w mocy przez Trybunał w postępowaniu odwoławczym w wyroku z dnia 15 stycznia 2014 r., Komisja/Portugalia (C-292/11 P, EU:C:2014:3)].

Ryzyko to nie jest mniejsze w proponowanym systemie przekazania Sądowi określonych kategorii skarg o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Z pewnością Sąd będzie mógł łatwiej ocenić zgodność z prawem środków wykonawczych Komisji w odniesieniu do uchybienia, którego granice sam określił. Jednak pomijając nawet okoliczność, że niektóre uchybienia będą zastrzeżone do właściwości Trybunału Sprawiedliwości, nie wolno zapominać, że zawsze będzie można wnieść odwołanie zarówno od pierwotnego wyroku Sądu stwierdzającego uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego, jak i od wyroku stwierdzającego nieważność późniejszego aktu Komisji. Niepewność prawa, która mogłaby stąd wynikać, łączyłaby się z dodatkowymi terminami, jakie pociągałyby za sobą postępowania o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, w odniesieniu do których można uznać, że, znalazłszy się na takim etapie trudności w wykonaniu, będą one trwały po prostu zbyt długo.

Z tego właśnie względu proponuje się, by zastrzec całość sporów związanych z uchybieniami zobowiązaniom państwa, wiążących się z nałożeniem na to państwo sankcji finansowych, wyłącznie do właściwości Trybunału Sprawiedliwości, niezależnie od tego, czy w grę wchodzi pierwotne stwierdzenie samego istnienia uchybienia zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii – w ramach skargi opartej na art. 258 TFUE w związku z art. 260 ust. 3 TFUE – czy też spory, które mogą powstać w związku z zasądzeniem zapłaty okresowej kary pieniężnej lub ryczałtu.

III. Procedura wstępnego przyjęcia do rozpoznania określonych odwołań przez Trybunał Sprawiedliwości

Trzecia część niniejszej propozycji dotyczy odwołań i polega na ustanowieniu, w odniesieniu do pewnych kategorii spośród nich, procedury wstępnego przyjęcia do rozpoznania: Trybunał Sprawiedliwości będzie rozpatrywać jedynie odwołania w sprawach, które dotyczą w całości lub w części kwestii istotnej dla rozwoju prawa Unii lub w których jest zagrożona jedność lub spójność tego prawa.

Taką procedurę proponuje się ustanowić jedynie w tych wypadkach, w których spór był już badany przez niezależny organ administracyjny, czyli w sprawach, w których została złożona skarga administracyjna, zanim zostały one wniesione do Sądu. Odnosi się to zatem między innymi do decyzji wydanych w zakresie znaków towarowych przez Urząd Unii Europejskiej ds. Własności Intelektualnej (EUIPO), w którym istnieją izby odwoławcze, ale także do decyzji różnych agencji Unii, które zostały wyposażone w administracyjne organy odwoławcze, takich jak Wspólnotowy Urząd Odmian Roślin (CPVO) lub Europejska Agencja Chemikaliów (ECHA).

We wszystkich tych wypadkach kwestionowane decyzje były już przedmiotem podwójnej kontroli zgodności z prawem, zanim dotyczące ich spory zostały przedłożone Trybunałowi Sprawiedliwości do rozpoznania. Wyjaśnia to, w tych sprawach, dużą liczbę odwołań odrzuconych jako oczywiście niedopuszczalne lub oddalonych jako oczywiście bezzasadne. Najpierw jednak sprawy te należało zbadać, a to wymagało istotnego nakładu pracy².

Aby umożliwić Trybunałowi Sprawiedliwości skoncentrowanie się na sprawach, które rzeczywiście wymagają jego uwagi, a także wykorzystanie dostępnych środków w optymalny sposób, proponuje się dodać w statucie art. 58a dotyczący wstępnego przyjęcia odwołania do rozpoznania.

Zgodnie z art. 256 ust. 1 akapit drugi TFUE od orzeczeń Sądu w tych dziedzinach zawsze będzie można wnieść odwołanie do Trybunału, ograniczone do kwestii prawnych, jednakże strona, która kwestionuje orzeczenie Sądu, będzie musiała udowodnić – za pomocą dokumentu załączonego do odwołania – interes we wniesieniu tego odwołania w świetle znaczenia podnoszonej w nim kwestii dla jedności, spójności lub rozwoju prawa Unii.

² Jak pokazują statystyki, ze 194 postępowań odwoławczych zakończonych w 2017 r. przez Trybunał 57 postępowań odwoławczych zostało zakończonych w drodze postanowienia wydanego na podstawie art. 181 regulaminu postępowania, co stanowi 29,4% łącznej liczby zakończonych postępowań odwoławczych. Stosunek ten był jeszcze wyższy w 2016 r., ponieważ liczba spraw zakończonych w drodze postanowienia opartego na art. 181 regulaminu postępowania wynosiła 88, czyli niemal 50% wszystkich postępowań odwoławczych zakończonych przez Trybunał w owym roku (182 odwołania). Odwołania wniesione w dziedzinie własności intelektualnej, w przypadku których postępowanie zakończyło się wydaniem postanowienia, stanowiły, odpowiednio, 51 (w 2016 r.) spraw i 22 (w 2017 r.) sprawy.

Ocena kwestii, czy takie przesłanki³ są spełnione czy też nie są spełnione, będzie należała do izby Trybunału. Będzie to więc decyzja kolegialna i opatrzona uzasadnieniem. Będzie ona podejmowana na bardzo wczesnym etapie, jedynie na podstawie zaskarżonego orzeczenia Sądu i dokumentu, załączonego do odwołania, przedstawionego przez stronę wnoszącą odwołanie. Albo odwołanie zostanie przyjęte do rozpoznania w całości lub w części i postępowanie będzie się toczyło normalnym tokiem, albo odwołanie nie zostanie przyjęte do rozpoznania i badanie sprawy nie zostanie rozpoczęte.

W pierwszym wypadku strona wnosząca odwołanie zostanie poinformowana o jego przyjęciu do rozpoznania przez Trybunał. Odwołanie zostanie wówczas doręczone pozostałym stronom danej sprawy przed Sądem, zaś postępowanie będzie się toczyło normalnym tokiem na podstawie zwykłych przepisów proceduralnych.

W drugim wypadku strona wnosząca odwołanie zostanie poinformowana o przyczynach odmowy jego przyjęcia do rozpoznania, a odwołanie nie zostanie doręczone pozostałym stronom danego postępowania przed Sądem, którego orzeczenie stanie się ostateczne z upływem terminu na wniesienie odwołania.

Mechanizm ten – którego dokładne zasady powinny zostać określone w regulaminie postępowania przed Trybunałem i który pozostaje bez uszczerbku dla możliwości rozpoznania sprawy przez Trybunał w drodze postanowienia, jeżeli okaże się, że odwołanie może zostać od razu oddalone lub odrzucone albo uwzględnione na podstawie art. 181 lub 182 regulaminu postępowania – powinien pozwolić Trybunałowi na najlepsze wykorzystanie dostępnych zasobów bez naruszenia przy tym prawa stron do skutecznego środka prawnego, zagwarantowanego w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

IV. Wprowadzenie spójności terminologicznej

Podczas analizy przepisów, które regulują kompetencje przysługujące Trybunałowi Sprawiedliwości i Sądowi, zauważono ponadto, że terminologia użyta w art. 51 statutu do określenia aktów lub zaniechań mogących być przedmiotem skargi odpowiada terminologii traktatu w jego wersji sprzed zmian wprowadzonych traktatem z Lizbony.

Wynika stąd ryzyko niepewności co do dokładnego podziału kompetencji przewidzianego w tym postanowieniu.

Konieczne zatem wydaje się przywrócenie spójności między właściwymi postanowieniami traktatu a art. 51 statutu oraz przejście w tym zakresie – w lit. a) ppkt (i) i lit. b) tego postanowienia – terminologii użytej w art. 263 i 265 TFUE.

³ Przesłanki te są zbliżone do przesłanek kontroli przewidzianej w art. 256 ust. 2 akapit drugi TFUE, przy czym kontrola ta może mieć także miejsce dopiero po zbadaniu sprawy przez dwie kolejne instancje (sąd wyspecjalizowany, a następnie Sąd).

z dnia ...

w sprawie zmiany Protokołu nr 3 w sprawie statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

PARLAMENT EUROPEJSKI I RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 256 ust. 1 i art. 281 akapit drugi,

uwzględniając Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, w szczególności jego art. 106a ust. 1,

uwzględniając wniosek Trybunału Sprawiedliwości z dnia ...,

po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym,

uwzględniając opinię Komisji Europejskiej z dnia ...,

stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) W związku z wezwaniem, jakie Parlament Europejski i Rada wystosowały do niego w dniu 16 grudnia 2015 r. w ramach przyjęcia reformy struktury sądowej Unii Europejskiej, Trybunał Sprawiedliwości podjął wraz z Sądem całościowe rozważania na temat przysługujących im kompetencji i zbadał, czy przy okazji wspomnianej reformy należy wprowadzić pewne zmiany w podziale kompetencji między Trybunałem a Sądem.
- (2) Jak wynika ze sprawozdania przedstawionego Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji w dniu 14 grudnia 2017 r., Trybunał Sprawiedliwości uważa, że na obecnym etapie nie należy proponować zmian w odniesieniu do rozpatrywania pytań prejudycjalnych, które są mu przedkładane na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Odesłania prejudycjalne stanowią kluczowy element systemu sądowego Unii i są rozpatrywane bez zbędnej zwłoki, zatem przekazanie Sądowi właściwości do rozpoznawania pytań prejudycjalnych w poszczególnych dziedzinach określonych w statucie nie jest konieczne w obecnej chwili.

- (3) Rozważania prowadzone przez Trybunał i Sąd ujawniły jednak, że w sytuacji gdy Trybunał orzeka w przedmiocie skarg wniesionych na podstawie art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej albo na podstawie art. 258 lub 259 tego traktatu, często są mu przedkładane do rozstrzygnięcia spory, w których pojawiają się głównie kwestie faktyczne, zbliżone do tych, które Sąd rozpoznaje w chwili obecnej, gdy orzeka w przedmiocie skarg wniesionych do niego na podstawie art. 256 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Aby uczynić bardziej przejrzystym podział kompetencji między Trybunałem a Sądem oraz pozwolić obu tym sądom skoncentrować się na ich podstawowych zadaniach, należy przyznać Sądowi właściwość do orzekania w pierwszej instancji w przedmiocie skarg o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, o których mowa w art. 108 ust. 2, art. 258 i 259 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
- (4) Zważywszy jednak, że niektóre skargi, o których mowa w art. 258 lub 259 tego traktatu, mogą mieć wymiar konstytucyjny lub wykazywać pilny charakter bądź dotyczyć szczególnie wrażliwych kwestii, należy zastrzec do właściwości Trybunału skargi oparte na tych artykułach, gdy mają one na celu stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom wynikającym z Traktatu o Unii Europejskiej, z tytułu V części trzeciej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej lub z aktu wydanego na podstawie tego tytułu. Należy ponadto przewidzieć możliwość przekazania przez Sąd wniesionej do niego sprawy do rozpoznania Trybunałowi, gdy Sąd uzna, że sprawa ta wymaga wydania orzeczenia co do zasad lub gdy uzasadniają to wyjątkowe okoliczności.
- (5) Z uwagi na wrażliwy charakter skarg opartych na art. 260 ust. 2 lub 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – które mogą prowadzić do nakładania na państwa członkowskie obowiązku zapłaty okresowych kar pieniężnych lub ryczałtu – oraz aby nie powodować nadmiernego wydłużenia czasu trwania postępowań, związanego z możliwością wniesienia odwołania od orzeczeń Sądu, skargi oparte na tym artykule powinny, na tym etapie, pozostać w wyłącznej kompetencji Trybunału Sprawiedliwości. Jednakże ze względu na to, że skargi o stwierdzenie nieważności wniesione przez państwo członkowskie na akt Komisji, który dotyczy braku właściwego wykonania wyroku wydanego przez Trybunał na podstawie art. 260 wspomnianego traktatu, należą do właściwości Sądu, a – jak wynika z orzecznictwa – Sąd może napotkać poważne trudności w wydaniu orzeczenia w przedmiocie tych skarg, w przypadku gdy poglądy Komisji i danego państwa członkowskiego różnią się w kwestii, czy środki przyjęte przez to państwo w celu zastosowania się do wyroku Trybunału, są odpowiednie, konieczne wydaje się zastrzeżenie wszystkich spraw związanych z uchybieniami zobowiązaniom państwa wiążących się z sankcją finansową, w tym wszelkich sporów, które mogą powstać w związku z zasądzeniem od danego państwa zapłaty okresowej kary pieniężnej lub ryczałtu, wyłącznie do właściwości Trybunału Sprawiedliwości.
- (6) W celu zachowania skuteczności postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego należy ponadto przewidzieć, na wypadek odwołania wniesionego od orzeczenia wydanego przez Sąd w następstwie skargi o stwierdzenie takiego uchybienia, że Trybunał wydaje orzeczenie ostateczne w sprawie w kwestiach prawnych i faktycznych, jeżeli uzna, że odwołanie jest zasadne i że należy uchylić wspomniane orzeczenie.

- (7) Wreszcie z przeprowadzonej przez Trybunał i Sąd analizy wynika, że liczne odwołania są wnoszone w sprawach, które zostały już poddane podwójnemu badaniu najpierw przez niezależny organ administracyjny, a następnie przez Sąd, oraz że wiele z tych odwołań zostaje oddalonych przez Trybunał z powodu oczywistej bezpodstawności, a wręcz odrzuconych z powodu oczywistej niedopuszczalności. Aby pozwolić Trybunałowi skoncentrować się na sprawach, które wymagają jego pełnej uwagi, w trosce o prawidłowy wymiar sprawiedliwości proponuje się zatem wprowadzić mechanizm wstępnego przyjęcia do rozpoznania w odniesieniu do odwołań dotyczących spraw, które przed wniesieniem skargi do Sądu zostały już rozpatrzone przez niezależny organ administracyjny. Zadaniem strony, która kwestionuje orzeczenie Sądu w takich sprawach, będzie zatem uprzednie przekonanie Trybunału o znaczeniu kwestii podniesionych w jej odwołaniu dla jedności, spójności lub rozwoju prawa Unii.
- (8) W związku z powyższym należy zmienić Protokół nr 3 w sprawie statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przy jednoczesnym zapewnieniu pełnej spójności terminologicznej między jego postanowieniami a odpowiednimi postanowieniami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz przewidzieć odpowiednie przepisy przejściowe dotyczące dalszego biegu spraw toczących się w chwili wejścia w życie niniejszego rozporządzenia,

PRZYJMUJĄ NINIEJSZE ROZPORZĄDZENIE:

Artykuł 1

W Protokole nr 3 w sprawie statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wprowadza się następujące zmiany:

1) Artykuł 51 otrzymuje brzmienie:

„Artykuł 51

Na zasadzie odstępstwa od zasady określonej w artykule 256 ustęp 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy do orzekania w przedmiocie:

a) skarg, o których mowa w artykułach 263 i 265 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wniesionych przez państwo członkowskie:

(i) na akt ustawodawczy, akt Rady inny niż zalecenie lub opinia, akt Parlamentu Europejskiego lub Rady Europejskiej zmierzający do wywarcia skutków prawnych wobec osób trzecich, lub na zaniechanie działania przez Parlament Europejski, Radę Europejską lub Radę, z wyjątkiem:

- decyzji przyjętych przez Radę na podstawie artykułu 108 ustęp 2 akapit trzeci Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,
- aktów Rady przyjętych zgodnie z rozporządzeniem Rady dotyczącym handlowych środków ochronnych w rozumieniu artykułu 207 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,
- aktów Rady, poprzez które Rada wykonuje uprawnienia wykonawcze zgodnie z artykułem 291 ustęp 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej;

(ii) na akt Komisji lub na zaniechanie działania przez Komisję na podstawie artykułu 331 ustęp 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej;

b) skarg, o których mowa w artykułach 263 i 265 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wniesionych przez jedną z instytucji Unii na akt ustawodawczy, akt Rady, Komisji lub Europejskiego Banku Centralnego inny niż zalecenie lub opinia, akt Parlamentu Europejskiego lub Rady Europejskiej zmierzający do wywarcia skutków prawnych wobec osób trzecich, lub na zaniechanie działania przez Parlament Europejski, Radę Europejską, Radę, Komisję lub Europejski Bank Centralny;

c) skarg, o których mowa w artykule 263 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wniesionych przez państwo członkowskie na akt Komisji dotyczący braku właściwego wykonania wyroku wydanego przez Trybunał na podstawie artykułu 260 ustęp 2 akapit drugi lub ustęp 3 akapit drugi Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

2. Sąd jest właściwy do rozpoznawania w pierwszej instancji skarg, o których mowa w artykule 108 ustęp 2 akapit drugi, artykule 258 lub artykule 259 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, z wyjątkiem – jeśli chodzi o skargi, o których mowa w jednym z tych dwóch ostatnich postanowień – skarg mających na celu stwierdzenie uchybienia przez państwo członkowskie zobowiązaniom, które na nim ciąży na podstawie Traktatu o Unii Europejskiej, tytułu V części trzeciej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej lub aktu wydanego na podstawie tego tytułu.

Gdy sprawa wymaga wydania orzeczenia co do zasad lub gdy uzasadniają to wyjątkowe okoliczności, Sąd może, z urzędu lub na wniosek strony, przekazać sprawę do rozpoznania Trybunałowi.

Wniosek, o którym mowa w poprzednim akapicie, składa się, stosownie do przypadku, w skardze wszczynającej postępowanie lub w terminie dwóch miesięcy od jej doręczenia stronie pozwanej”.

2) Dodaje się artykuł w brzmieniu:

„Artykuł 58a

W wypadku gdy sprawę należy przedłożyć do rozpatrzenia niezależnemu organowi administracyjnemu, zanim będzie można wnieść skargę do Sądu, badanie odwołania wniesionego od orzeczenia Sądu jest uzależnione od jego wstępnego przyjęcia do rozpoznania przez Trybunał Sprawiedliwości.

Odwołanie zostaje przyjęte do rozpoznania, zgodnie z zasadami określonymi w regulaminie postępowania, gdy dotyczy ono w całości lub w części kwestii istotnej dla jedności, spójności lub rozwoju prawa Unii.

Jeżeli odwołanie nie zostanie przyjęte do rozpoznania, decyzję o odmowie przyjęcia do rozpoznania uzasadnia się”.

3) Artykuł 61 otrzymuje brzmienie:

„Artykuł 61

Jeżeli odwołanie jest zasadne, Trybunał Sprawiedliwości uchyla orzeczenie Sądu. Może on wówczas wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala, albo przekazać sprawę do ponownego rozpoznania Sądowi.

Gdy sprawa zostanie przekazana do ponownego rozpoznania Sądowi, jest on związany orzeczeniem Trybunału co do kwestii prawnych.

Jeżeli odwołanie wniesione przez państwo członkowskie lub instytucję Unii, które nie interweniowały w postępowaniu przed Sędem, jest zasadne, Trybunał może określić, jeśli uzna to za konieczne, które ze skutków uchylonego orzeczenia Sądu uważa się za ostateczne wobec stron sporu.

Na zasadzie odstępstwa od akapitu pierwszego Trybunał bada wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne oraz wydaje orzeczenie ostatecznie w sprawie, gdy uzna za zasadne odwołanie wniesione od orzeczenia Sądu wydanego na podstawie artykułu 51 ustęp 2 niniejszego statutu”.

Artykuł 2

Sprawy, które należą do właściwości Sądu na podstawie niniejszego rozporządzenia i które są w trakcie rozpatrywania przez Trybunał Sprawiedliwości w dniu wejścia w życie tego rozporządzenia, lecz w których pisemny etap postępowania nie został jeszcze zamknięty w tym dniu, są przekazywane do rozpoznania Sądowi.

Artykuł 3

Sprawy, które należą do właściwości Trybunału Sprawiedliwości na podstawie niniejszego rozporządzenia i które są w trakcie rozpatrywania przez Sąd w dniu wejścia w życie tego rozporządzenia, lecz w których pisemny etap postępowania nie został jeszcze zamknięty w tym dniu, są przekazywane do rozpoznania Trybunałowi.

Artykuł 4

Mechanizmu, o którym mowa w artykule 58a statutu, nie stosuje się do odwołań, które są w trakcie rozpatrywania przez Trybunał Sprawiedliwości w dniu wejścia w życie niniejszego rozporządzenia.

Artykuł 5

Niniejsze rozporządzenie wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym zostało ono opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Niniejsze rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich.

Sporządzono w Strasburgu dnia ...

W imieniu Parlamentu Europejskiego

W imieniu Rady

Przewodniczący

Przewodniczący