

KRZYSZTOF SCHEURING  
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Sulechowie

## Aksamitna rewolucja w Luksemburgu? czyli rozważania na temat *locus standi* podmiotów prywatnych na podstawie trzeciego wariantu akapitu czwartego art. 263 TFUE

### 1. Wprowadzenie

Traktat Lizboński (dalej TL)<sup>1</sup> w znacznym stopniu przemodelował legitymację procesową osób fizycznych i prawnych przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej TSUE) w zakresie skargi o stwierdzenie ważności aktów prawa unijnego. Istniejące wcześniej (aczkolwiek nieco zmodyfikowane) warianty zaskarżenia, zgodnie z którymi każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść skargę w przedmiocie legalności aktu UE na akty, których jest adresatem lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie, uzupełniono w art. 263 akapit czwarty TFUE<sup>2</sup> nowym rozwiązaniem wariantowym, zgodnie z którym skarga taka dopuszczalna jest także w sytuacjach, gdy mamy do czynienia z „aktami regulacyjnymi”, dotyczącymi podmiotów prywatnych bezpośrednio i niewymagającymi środków wykonawczych. Wejście w życie omawianej regulacji spowodowało nad wyraz ożywioną dyskusję w literaturze przedmiotu, w ramach której próbowano dookreślić zarówno pojęcie „aktu regulacyjnego”

---

<sup>1</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (w skrócie TN) – podpisany 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie; wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. (Dz.Urz. UE 2007, C 306, s. 1).

<sup>2</sup> Aktualna wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej TFUE) opublikowana została Dz.Urz. UE 2010, C 83 z 30 marca 2010 r., s. 47.

(które – nigdzie nie zdefiniowane – użyte zostało w tekście Traktatu jedynie w jego art. 263), jak i zakres rozumienia i stosowania pozostałych przesłanek zażalenia określonych w trzecim wariantcie akapitu czwartego art. 263 TFUE<sup>3</sup>. Sprawą oczywistą było, że ostateczne doprecyzowanie użytych w omawianym przepisie dystynkcji pojęciowych wiązać się będzie z potencjalnymi reperkusjami na sferę *locus standi* osób fizycznych i prawnych. Przyjęcie ekstensywnej

---

<sup>3</sup> W kwestii stanu takiej dyskusji: por. np.: A. Albors-Llorens, *Edging Towards Closer Scrutiny? The Court of Justice and Its Review of the Compatibility of General Measures With the Protection of Economic Rights and Freedoms*, [w:] *Constitutional Order of States: Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, A. Arnull, C. Barnard, M. Dougan, E. Spaventa (red.), Oxford 2011, a. 245-267; A. Albors-Llorens, *Sealing the fate of private parties in annulment proceedings? The General Court and the new standing test in Article 263(4) TFEU*, "Cambridge Law Journal" 2012, 71(1), s. 52-55; A. Albors-Llorens, *Remedies against the EU institutions after Lisbon: an era of opportunity?*, Cambridge Law Journal 2012, 71(3), s. 507-536; S. Balthasar, *Locus standi rules for challenges to regulatory acts by private applicants: the new art. 263(4) TFEU*, European Law Review 2010, 35(4) s. 1-9; J. Bast, *New categories of acts after the Lisbon reform: dynamics of parliamentarization in EU Law*, Common Market Law Review (2012) 49, s. 885-928; C. Buchanan, *Long Awaited Guidance on the Meaning of 'Regulatory Act' for Locus standi under the Lisbon Treaty*, "The European Journal of Risk Regulation" 2012, 1, s. 122; M. Dougan, *The Treaty of Lisbon 2007: Winning minds, not hearts*, Common Market Law Review, 45 (2008), s. 617-703; U. Everling, *Lissabon-Vertrag regelt Dauerstreitube, Nichtigkeitsklage Privater*, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 2012, s. 572-576; U. Everling, *Klagerecht Privater gegen Rechtsakte der EU mit allgemeiner Geltung*, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 2012, s. 376-380; K. Lenaerts, *Le traité de Lisbonne et la protection juridictionnelle des particuliers en droit de l'Union*, Cahiers de droit européen 2009, s. 711-745; N. Görlitz., P. Kubicki, *Rechtsakte "mit schwierigem Charakter"*, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 2011, s. 248-254; C. Herrmann, *Individualrechtsschutz gegen Rechtsakte der EU "mit Verordnungscharakter" nach dem Vertrag von Lissabon*, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2011, s. 1352-1357; J. Jans, *On Inuit and Judicial Protection in a Shared Legal Order*, European Energy and Environmental Law Review 2012, s. 188; J. Schwarze, *Rechtsschutz Privater gegen Rechtsakte mit Verordnungscharakter gemäß Art. 263 Abs. 4 Var. 3 AEUV*, [w:] *Europäisches Recht zwischen Bewahrung und Wandel – Festschrift für Dieter H. Scheuing*, P.C. Müller-Graff, S. Schmahl, V. Skouris (red.), Baden-Baden 2011, s. 190-207; *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case Law*, A. Rosas, E. Levits, Y. Bot (red.), Amsterdam-Luxemburg 2013, s. 83; M. Wathélet, J. Wildemeersch, *Recours en annulation: une première interprétation restrictive du droit d'action élargi des particuliers?*, Journal de droit européen 2012, s. 75-79 czy C. Werkmeister, St. Pötters, J. Traut, *Regulatory Acts within Article 263(4) TFEU – A dissonant Extension of Locus Standi for Private Applicants*, Cambridge yearbook of European legal studies (2010-2011) vol. 13, s. 311-332.

interpretacji mogło spowodować rewolucję w sferze legitymacji procesowej tych podmiotów. Wykładnia o charakterze degresywnym stworzyć mogła jedynie podstawy do ewolucji w tym zakresie. Innymi słowy, gra szła o to, czy w praktyce zwyciężą rzeczywistość – jak to obrazowo określił M. Dougan – „umysły, czy serca”<sup>4</sup>.

Klucz do rozwiązania tego problemu pozostawał jednakże w rękach sędziów z Luksemburga. To właśnie TSUE jako jedyny podmiot władny do dokonania prawnie skutecznej i autorytatywnej interpretacji przepisów prawa UE, mógł szerzej otworzyć uchylone przez unijnego legislatora wrota dostępu do Trybunału dla jednostek aplikujących w ramach postępowania w przedmiocie kontroli aktów prawa wtórnego. Mógł też pozostawić je jedynie uchylone, w pełni kontrolując dostęp podsądnych na luksemburskie sale rozpraw. Po dłuższym okresie wstrzemięźliwości w tej kwestii, Sąd Pierwszej Instancji, a także Trybunał Sprawiedliwości zmuszone zostały do dookreślenia zakresu przedmiotu oraz innych warunków zaskarżenia na nowej podstawie prawnej. Tezy orzeczeń, w których tego dokonały, w dużym stopniu uzupełniają najnowsze opinie rzecznika generalnego w rozpoznawanych przez TSUE sprawach *Inuit Tapiriit Kanatami* oraz *Telefónica S.A.* W oparciu o powyższe źródła można obecnie dokonać bardziej szczegółowej i miarodajnej analizy *locus standi* jednostek, a tym samym spróbować odpowiedzieć na pytanie: czy w ramach postępowań przed Trybunałem opartych na skardze o stwierdzenie nieważności aktów prawa UE dokona się swoista aksamitna rewolucja, czy też, w obszarze dostępu osób fizycznych i prawnych do sądów luksemburskich, będziemy mieć do czynienia z ograniczonymi zmianami o charakterze ewolucyjnym?

## 2. Pojęcie aktu regulacyjnego

Analizując warunki zaskarżenia w oparciu o trzeci wariant art. 263 akapit czwarty TFUE, w pierwszej kolejności należy wyjaśnić, jaki zakres pojęciowy terminowi „akt regulacyjny” nadaje aktualne orzecznictwo TSUE.

W zasadzie tak długo jak to tylko było możliwe sądy luksemburskie starały się unikać ostatecznego dookreślenia pojęcia „akt regulacyjny”. W rozpoznanych pierwotnie sprawach, w których skarga została wniesiona jeszcze przed 1 grudnia 2009 r., w sytuacjach, gdy strony podnosiły posiłkowo zastosowanie

---

<sup>4</sup> Por. M. Dougan, *The Treaty of Lisbon...*, *op. cit.*, s. 677.

przepisu art. 263, Trybunał, powołując się na zasadę *tempus regit actum*, uchylił się od jakiegokolwiek analizy prawnej omawianej instytucji<sup>5</sup>. Merytorycznie w tej kwestii po raz pierwszy wypowiedział się dopiero Sąd Pierwszej Instancji (zwany dalej SPI) w postanowieniu z dnia 6 września 2011 r., wydanym w sprawie Inuit Tapiriit Kanatami<sup>6</sup>. Zgodnie ze stanowiskiem sądu: „przymiotnik regulacyjny należy interpretować przyjmując jego znaczenie powszechne, tzn. jako odsyłające do aktu, którego celem jest ustanowienie norm o charakterze powszechnie obowiązującym”, czyli stosowanych do obiektywnie określonych sytuacji i pociągających za sobą skutki prawne dla osób oznaczonych w sposób ogólny i abstrakcyjny<sup>7</sup>. W dalszej części postanowienia sąd stwierdził, iż: „Jeżeli kryterium odróżniającego aktu o charakterze powszechnie obowiązującym i aktu indywidualnego należy szukać w ewentualnym powszechnym obowiązaniu danego aktu, jego kwalifikacja jako aktu ustawodawczego lub aktu regulacyjnego w świetle TFUE opiera się na kryterium procedury, ustawowej lub nie, która doprowadziła do jego uchwalenia”<sup>8</sup>. Dlatego też zdefiniował pojęcie aktu regulacyjnego jako: „oznaczające każdy akt powszechnie obowiązujący z wyjątkiem aktów ustawodawczych”<sup>9</sup>. Rozpoznający odwołanie od orzeczenia SPI Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z dnia 3 października 2013 r. w pełni przychylił się do zaprezentowanego powyżej stanowiska<sup>10</sup>.

Zaprezentowaną powyżej tezę bardziej szczegółowo pozwala wyjaśnić opinia rzecznika generalnego Juliane Kokott, przedstawioną w dniu 17 stycznia 2013 r. w sprawie C-583/11<sup>11</sup> wszczętej przed TS na skutek odwołania wniesionego przez Inuit Tapiriit Kanatami oraz innych współskarżących od opisanego wyżej postanowienia SPI. Jako że ma to bardzo istotne znaczenie dla wyjaśnienia treści omawianej dystynkcji pojęciowej prześledźmy tok myślenia

---

<sup>5</sup> Por. sp. T-532/08 *Norilsk Nickel Harjavalta Oy p. Komisji*, Zb.Orz. 2010, s. II-3959, pkt 70; T-539/08 *Etimine SA p. Komisji*, Zb.Orz. 2010, s. II-4017, pkt 76.

<sup>6</sup> Postanowienie SPI z dnia 6 września 2011 r., w sprawie T-18/10, *Inuit Tapiriit Kanatami* [et. al.] p. *Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE*, Zb.Orz. 2010, s. II-5599, pkt 42-65.

<sup>7</sup> *Ibidem*, pkt 62-63.

<sup>8</sup> *Ibidem*, pkt 65.

<sup>9</sup> *Ibidem*, pkt 56.

<sup>10</sup> Por. wyrok TS z dnia 3 października 2013 r. w sp. C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami* [et. al.] p. *Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE* ([www.curia.pl](http://www.curia.pl)), pkt 60-61.

<sup>11</sup> Opinia rzecznika generalnego J. Kokott do sprawy C-538/11, *Inuit Tapiriit Kanatami* [et. al.] p. *Parlamentowi Europejskiemu i Radzie U.E.*, ([www.curia.pl](http://www.curia.pl)).

i argumentację rzecznika w przedmiotowej sprawie.

W swej opinii rzecznik przede wszystkim wywodzi, iż wyrażenie „akt regulacyjny” jest pojęciem *sui generis* prawa europejskiego<sup>12</sup>. Tym samym w imię jednolitości tego prawa musiałyby ono uzyskać swoisty atrybut semantycznej niezależności, a co za tym idzie, winno być interpretowane w sposób jednolity i autonomiczny<sup>13</sup>. W konsekwencji, do jego wykładni, tak jak do wy-

<sup>12</sup> W pkt 31 opinii w sprawie *Inuit Tapiriit Kanatami*, *op. cit.*, rzecznik dowodzi m.in., iż wbrew niektórym głosom w doktrynie, bezprzedmiotowe byłoby przyjęcie założenia, zgodnie z którym utożsamia się wszystkie rozporządzenia UE – niezależnie od tego, czy mają one formę aktu ustawodawczego, czy też nie – z aktami regulacyjnymi. Co prawda w niektórych wersjach językowych można dopatrzeć się dość wyraźnego etymologicznego pokrewieństwa pomiędzy brzmieniem pojęcia „rozporządzenie” funkcjonującym w art. 288 akapit drugi TFUE, a wyrażeniem „akt regulacyjny” używanym w art. 263 akapit czwarty TFUE. Tak jest np. w angielskiej wersji językowej, w której pojęcia te określa się odpowiednio: „*regulation*” i „*regulatory act*”. Podobnie rzecz się ma także w wersji niemieckiej (gdzie używa się terminów: „*Verordnung*” i „*Rechtsakt mit Verwaltungscharakter*”), francuskiej („*règlement*” i „*acte réglementaire*”), włoskiej („*regolamento*” i „*atto regolamentare*”), łotewskiej („*regula*” i „*reglamentējošs akts*”), litewskiej („*reglamentas*” i „*reglamentuojančio pobūdžio teisės aktas*”), portugalskiej („*regulamento*” i „*acto regulamentar*”), czy hiszpańskiej („*reglamento*” i „*acto reglamentario*”). Jednakże wysnuwanie takiej konotacji jedynie na podstawie wyselekcjonowanej próbki niektórych tylko wersji językowych TFUE byłoby nie tylko mylące, ale i całkowicie bezzasadne. Zwrócić należy uwagę na fakt, iż zgodnie z art. 55 ust. 1 TUE oraz art. 358 TFUE, traktaty założycielskie posiadają obecnie taka samą moc wiążącą w wszystkich dwudziestu trzech językach urzędowych Unii Europejskiej. W sytuacji, w której każda wersja językowa posiada przymiot autentyczności i taką samą wagę, istnieje bardzo poważne ryzyko rozbieżności w zakresie rozumienia poszczególnych terminów prawnych, które mogą mieć nie tylko inne znaczenie leksykalne, ale i mieć odmienną konotację prawną ze względu na różnice pomiędzy danymi kulturami prawnymi czy przyjętym sposobem rozumienia danej dystynkcji na gruncie konkretnego systemu prawa. Stąd też, jeżeli w poszczególnych wersjach językowych danego przepisu występują różnice, jego tekst musi zostać ustalony na podstawie kilku (a najlepiej wszystkich) języków uznanych za autentyczne (por. wyrok Trybunału w sprawie 29/69, *Stauder p. Stadt Ulm*, ECR 1969, s. 419, pkt 1). Stąd, jako przeciwwagę powołać można również teksty TFUE w wielu innych językach urzędowych, gdzie podobieństwo leksykalne pomiędzy redakcją art. 288 akapit drugi i art. 263 akapit czwarty TFUE jest znikome bądź nie występuje zupełnie. Jako przykłady mogą tu posłużyć wersje: duńska („*förordning*” i „*regelfastsættende retsakt*”), niderlandzka („*verordening*” i „*regelgevingshandeling*”), fińska („*asetus*” i „*sääntelytoimi*”), szwedzka („*förordning*” i „*regleringsakt*”), słowacka („*nariadenie*” i „*regulačný akt*”), słoweńska („*uredba*” i „*predpis*”) czy czeska („*nařízení*” i „*akt s obecnou působností*”). Wydaje się, że także w wersji polskiej pomiędzy dystynkcjami „rozporządzenie” i „akt regulacyjny”, trudno dopatrzeć się większego pokrewieństwa etymologicznego.

<sup>13</sup> Por. A. Bredimas, *Methods of Interpretation and Community law*, Amster-

kładni treści każdej autonomicznej instytucji prawa UE należy zastosować reguły ustalone w *case-law* Trybunału. W związku z powyższym omawiane pojęcie należałoby poddać analizie w kontekście wykładni systemowej, lokując rozważania w świetle kontekstu, w którym się znajduje przepis art. 263 TFUE. Wskazane byłoby przy tym uwzględnienie podejścia celowościowego, polegającego na odkodowaniu semantycznej treści przedmiotowego terminu w kontekście osiągnięcia celu, jakiemu ma on służyć, jak i podejścia funkcjonalnego, wyrażającego się w ustalaniu jego znaczenia w świetle skutków, które art. 263 akapit czwarty TFUE powinien wywołać, a także funkcji, jaką przepis ten pełni w całym systemie prawnym UE. Takim właśnie tokiem podąża w swej opinii J. Kokott. Swe rozważania wieńczy odwołaniem się do wykładni historycznej, a zatem również do genezy omawianej normy prawnej. Konkretnie, poddaje ona badaniu tzw. *travaux préparatoires* do traktatów założycielskich<sup>14</sup>, w szczególności materiały Konwentu Europejskiego do art. III-270 ust. 4 projektu Traktatu ustawiającego Konstytucję dla Europy<sup>15</sup>, czyli przepisu ujętego później w art. III-365 ust. 4 Traktatu Konstytucyjnego, którego treść przetransponowano następnie do obecnego art. 263 TFUE.

Przede wszystkim rzecznik wywodzi, że podstawowym celem zmian wprowadzonych w art. 263 akapit czwarty TFUE było wzmocnienie indywidualnej ochrony prawnej, w drodze rozszerzenia możliwości wnoszenia skarg przez osoby fizyczne lub prawne, na akty Unii o charakterze generalnym<sup>16</sup>. Pomimo że cel taki przemawia za szeroką interpretacją pojęcia „akt regulacyjny”, to jednak – zgodnie z zasadami wykładni celowościowej – postrzegać go należy w aspekcie całokształtu przepisów prawa pierwotnego, regulujących obecnie kwestie związane z ochroną sądową podmiotów prywatnych w sferze prawa UE. Z tego powodu „nie sposób pominąć faktu, iż autorzy TL urzeczywistnili

---

dam–New York–Oxford 1978, s. 37.

<sup>14</sup> Metoda uznana już wcześniej w orzecznictwie TSUE, jako uzupełniająca środek wykładni, w przypadku takim – jak niniejszy – w którym przepis przy uwzględnieniu jego brzmienia, kontekstu regulacji oraz jego celów może w dalszym ciągu pozostawać niejasny. Por. wyrok z dnia 27 listopada 2012 r. w sprawie C-370/12 *Thomas Pringle p. Irlandii*, pkt 135, ([www.curia.pl](http://www.curia.pl)).

<sup>15</sup> Przyjęty przez Konwent Europejski w dniu 13 czerwca 2003 r. i przekazany przewodniczącemu Rady Europejskiej w Rzymie w dniu 18 lipca 2003 r.

<sup>16</sup> Por. opinia w sprawie *Inuit Tapiriit Kanatami*, *op. cit.*, pkt 33. Por. też wyrok SPI z dnia 25 października 2011 r. w sprawie T-262/10 *Microban International i Microban (Europe) p. Komisji*, Zb.Orz. 2011 s. II-7697, pkt 32.

cel wzmocnienia takiej indywidualnej ochrony prawnej nie tylko przez rozszerzenie możliwości wnoszenia skarg przez osoby fizyczne lub prawne zgodnie z trzecim wariantem w art. 263 akapit czwarty TFUE, lecz obok niego dążyli także za pomocą art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE do wzmocnienia indywidualnej ochrony prawnej przed sądami krajowymi w dziedzinach objętych prawem Unii” – argumentuje rzecznik<sup>17</sup>. Z faktu współistnienia dwóch powołanych wyżej przepisów wyprowadza z kolei wniosek, iż „środki ochrony prawnej jednostek przeciwko aktom prawnym Unii o charakterze generalnym nie muszą w każdym wypadku przybierać kształtu skargi bezpośredniej do sądów Unii”<sup>18</sup>.

Jak zauważa J. Kokott: „istnienie różnic w zakresie przesłanek dopuszczalności skarg o stwierdzenie nieważności w zależności od tego czy taka skarga skierowana jest na „akt ustawodawczy”, czy też „akt regulacyjny”, wynika poza tym już z faktu zestawienia różnych akapitów art. 263 TFUE”<sup>19</sup>. Powyższe stwierdzenie wydaje się zasadne. Akapit pierwszy art. 263 TFUE konstruuje bowiem generalny zakres jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w przedmiocie kontroli legalności czterech kategorii aktów:

- aktów ustawodawczych,
- aktów Rady, Komisji i Europejskiego Banku Centralnego, innych niż zalecenia i opinie,
- aktów Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej zmierzających do wywarcia skutków prawnych wobec podmiotów
- aktów organów lub jednostek organizacyjnych Unii, które zmierzają do wywarcia skutków prawnych wobec osób trzecich.

Podczas jednak gdy podmioty uprzywilejowane, uprawnione do wnoszenia skarg na podstawie art. 263 akapit drugi TFUE (czyli państwa członkowskie, Parlament Europejski, Rada oraz Komisja), jak również podmioty czę-

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, pkt 34.

<sup>18</sup> *Ibidem*, pkt 35. Rzecznik argumentuje w tym kontekście także, iż: „brak ułatwionej możliwości zaskarżania aktów ustawodawczych przez jednostki można przede wszystkim wytłumaczyć szczególnie silną legitymacją demokratyczną ustawodawstwa parlamentarnego. W związku z tym różnicowanie pomiędzy aktami ustawodawczymi a aktami prawnymi o innym charakterze nie może być zbywane jako zwykły formalizm. Przeciwnie, wynika ono z różnicy o charakterze jakościowym. W wielu krajowych systemach prawnych jednostki nie mają żadnych możliwości wnoszenia skarg bezpośrednich na ustawy uchwalone przez parlament lub też są one ograniczone” (pkt 38).

<sup>19</sup> *Ibidem*, pkt 36.

ściowo uprzywilejowane, uprawnione do wnoszenia skarg na podstawie art. 263 akapit trzeci TFUE (czyli Trybunał Obrachunkowy, Europejski Bank Centralny i Komitet Regionów, działające w zakresie zmierzającym do zapewnienia ochrony ich prerogatyw) mogą wnosić skargi na wszystkie cztery kategorie aktów prawnych Unii, wyspecyfikowanych w akapicie pierwszym omawianego przepisu, uprawnienie do składania skarg bezpośrednich przez osoby fizyczne lub prawne na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE jest ograniczone do określonych rodzajów aktów prawnych Unii. W myśl akapitu czwartego omawianego przepisu każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść – „na warunkach przewidzianych w akapitach pierwszym i drugim” – skargę jedynie w trzech wariantowo opisanych sytuacjach. Podmiot taki może zatem zaskarżyć:

- akt, których jest adresatem (co może dotyczyć wszystkich kategorii aktów opisanych w akapicie pierwszym);
- akt, który dotyczy go bezpośrednio i indywidualnie (co znów może dotyczyć wszystkich kategorii aktów opisanych w akapicie pierwszym);
- akt regulacyjny, który dotyczy go bezpośrednio i nie obejmuje środków wykonawczych (co jasno sugeruje, że pojęcie „akt regulacyjny” mieści się w kategoriach w ogóle aktów możliwych do zaskarżenia przed Trybunałem, stanowiąc jednakże ich węższą podgrupę).

Okoliczność, iż jednostkom także po wejściu w życie TL w dalszym ciągu nie przysługuje generalna legitymacja w zakresie możliwości wnoszenia skarg na akty ustawodawcze, pośrednio potwierdzić może geneza powstania art. 263 akapit czwarty TFUE. Przepis ten miał być pierwotnie częścią art. III-365 ust. 4 Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy<sup>20</sup> (zwanego dalej: Traktatem Konstytucyjnym) i ma swoje źródło w pracach Konwentu Europejskiego.

Zgodnie z treścią art. I-33 Traktatu Konstytucyjnego źródłami prawa UE miały być: ustawy europejskie, europejskie ustawy ramowe, rozporządzenia europejskie, decyzje europejskie, zalecenia i opinie. Jednocześnie – po raz pierwszy – wprowadzono tam podział na akty ustawodawcze i nieustawodawcze. Do kategorii aktów ustawodawczych zaliczono: ustawę europejską (zdefiniowaną jako: „akt ustawodawczy o zasięgu ogólnym” wiążący „w całości” i „bezpo-

---

<sup>20</sup> Traktat podpisany w Rzymie w dniu 29 października 2004 r., Dz.U. UE 2004, C 310, s. 1.



średnio stosowany we wszystkich państwach członkowskich”, a zatem stanowiącą odpowiednik dzisiejszych rozporządzeń wydawanych w trybie ustawodawczym) oraz europejską ustawę ramową (którą, ze względu na jej cechy: „akt ustawodawczy, który wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest kierowany, w odniesieniu do rezultatu, który ma zostać osiągnięty, całkowicie pozostawiając organom krajowym swobodę wyboru formy i środków”, możemy utożsamiać z dyrektywą). Z kolei akty nieustawodawcze przewidziane przez Traktat Konstytucyjny stanowiły: rozporządzenia europejskie oraz decyzje europejskie. Rozporządzenie europejskie miało być: „aktem o charakterze nieustawodawczym o zasięgu ogólnym, służącym do wprowadzenia w życie aktów ustawodawczych i niektórych postanowień Konstytucji”. Mogło ono przybrać formę prawną zarówno obecnego rozporządzenia, jak i obecnej dyrektywy, jako że w art. I-33 Traktatu Konstytucyjnego postanowiono, iż mogło ono wiązać w całości i być bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich albo wiązać państwa członkowskie, do których miało być skierowane: „w odniesieniu do rezultatu, który ma zostać osiągnięty, całkowicie pozostawiając organom krajowym swobodę wyboru formy i środków”. Traktat Konstytucyjny przewidywał jeszcze: europejskie rozporządzenia delegowane (art. I-36) oraz akty wykonawcze, które mogły przybrać formę europejskich rozporządzeń wykonawczych lub europejskich decyzji wykonawczych (art. I-37).

Opisana wyżej systematyka – znacznie bardziej wyraźnie aniżeli ma to miejsce na gruncie TL – opiera się nie tylko na rozróżnieniu pomiędzy trybem i formą przyjęcia danego typu aktu, ale także na założeniu dychotomii w zakresie tworzenia norm przez legislatywę i egzekutywę. Etymologia tego ostatniego pojęcia wywodzi się ze słów: egzekucja, egzekwować – co oznacza, iż egzekutywa to przede wszystkim władza wprowadzania w życie postanowień władzy ustawodawczej. Zasadniczo więc nie tworzy ona nowych i autonomicznych przepisów prawa, a jedynie ma na celu stanowienie odpowiednich przepisów regulacyjnych, dzięki którym normy o charakterze legislacyjnym będą mogły zostać wprowadzone w życie lub będą mogły być skutecznie i efektywnie zastosowane<sup>21</sup>. W postanowieniach Traktatu Konstytucyjnego akty o charakterze

---

<sup>21</sup> Pośrednio wskazywać na to może także analiza wersji językowych Traktatu Konstytucyjnego i obecnego TFUE niemieckiej, angielskiej czy francuskiej, w których dla określenia „aktów regulacyjnych” używane są pojęcia, które wskazują bardziej na stanowienie norm prawnych przez egzekutywę niż na tworzenie norm przez legislatywę

nieustawodawczym (a także europejskie rozporządzenia delegowane oraz akty wykonawcze) zastrzeżone zostały wyraźnie do kompetencji egzekutywy i miały wywoływać skutki właśnie takie, jak opisane powyżej.

Jeżeli zatem w art. III-365 ust. 4 Traktatu Konstytucyjnego wskazywano na możliwość zaskarżania przez osoby fizyczne lub prawne „aktów regulacyjnych”, to dotyczyło to w sposób oczywisty aktów prawnych o charakterze nieustawodawczym. W opinii rzecznika taki wniosek potwierdzają w pełni materiały Konwentu Europejskiego, zgodnie z którymi rozpatrywano co prawda użycie sformułowania „akty prawne o [charakterze generalnym]”, lecz ostatecznie je odrzucono i zastąpiono węższym pojęciem „akty regulacyjne”, co miało wyrażać różnicę pomiędzy aktami ustawodawczymi a aktami o charakterze nieustawodawczym. W konsekwencji „okoliczność, iż niemal we wszystkich wersjach językowych dokonano dosłownego przetransponowania treści art. III-365 ust. 4 z Traktatu Konstytucyjnego do Traktatu z Lizbony, skłania do wniosku, iż także obecnie obowiązujący art. 263 akapit czwarty TFUE nie obejmuje aktów ustawodawczych, gdy jest w nim mowa o aktach regulacyjnych”<sup>22</sup>.

Powyższe rozważania można by jeszcze wzmocnić argumentem wynikającym z zastosowania wykładni prawoporównawczej. Pomimo autonomiczności pojęcia „akt regulacyjny”, w braku jego literalnej definicji, uwzględnienie interpretacji podobnych instytucji w niektórych krajach UE jest w omawianym przypadku zabiegiem zasadnym i celowym. Tym bardziej, iż – jak się wydaje –

---

(odpowiednio „*Rechtsakt mit Verordnungscharakter*”, „*regulatory act*” i „*acte réglementaire*”).

<sup>22</sup> Por. opinia w sprawie *Inuit Tapiriit Kanatami* (*op. cit.*) pkt 40-41. Z kolei w pkt 45 rzecznik stwierdza: „szeroka wykładnia pojęcia »akty regulacyjne« byłaby trudna do pogodzenia z mandatem konferencji międzyrządowej z 2007 r., która wynegocjowała traktat z Lizbony. Konferencja międzyrządowa otrzymała zadanie rezygnacji z koncepcji konstytucyjnej stanowiącej podstawę traktatu konstytucyjnego, poza tym jednak nie miała kwestionować stanu osiągniętego wraz z podpisaniem traktatu konstytucyjnego. „Wynik końcowy konferencji międzyrządowej miał zatem merytorycznie w największym możliwym stopniu odpowiadać zarzuconemu traktatowi konstytucyjnemu i jedynie w niektórych szczególnie symbolicznych punktach pozostać poza stanem osiągniętym w tym traktacie”. Z kolei TS w wyroku w sp. C-583/11 P (*op. cit.*) pkt 59, dodaje: „Jak wynika z dokumentów z prac powadzonych nad redakcją tego ostatniego przepisu, choć zmiana art. 230 akapit czwarty WE miała na celu poszerzenie zakresu dopuszczalności skarg o stwierdzenie nieważności wnoszonych przez osoby fizyczne i prawne, to jednak przesłanki dopuszczalności takich skarg przeciwko aktom ustawodawczym określone w art. 230 akapit czwarty WE nie miały ulec zmianie”.

pierwowzorem analizowanego terminu jest francuski „*acte réglementaire*”. We Francji (zresztą także w Luksemburgu i Belgii) obowiązuje ścisły podział na sferę tzw. materii legislacyjnej („*en matière législative*”), obejmującej domenę działań traktowanych przez nas jako prawotwórcze (ustawodawcze), oraz reglamentacyjnej i administracyjnej („*en matière réglementaire et administrative*”), utożsamianej z podejmowaniem przez administrację różnego typu aktów generalnych, choć nie będących ze swej istoty prawotwórczymi. Pomimo że samo pojęcie „*acte réglementaire*” trudno jednoznacznie zdefiniować, posługując się terminologią utrwaloną w polskim systemie prawa, z pewnym uproszczeniem można powiedzieć, że zaliczają się do nich akty władzy wykonawczej, powiązane formalnie oraz treściowo z regulacją rangi ustawowej, a także akty pozostające w luźnym związku z tym unormowaniem, wydane nie w celu wykonania bądź konkretyzacji ustawy, lecz bezpośredniej realizacji powierzonej organowi administracji kompetencji w jakiejś dziedzinie administracji publicznej. Takie rozumienie pojęcia „akt regulacyjny” zdaje się w pełni odpowiadać treści pojęciowej nadanej mu przez SPI oraz rzecznika generalnego<sup>23</sup>.

Przy przyjęciu definicji „aktu regulacyjnego” w sformułowanej powyżej wersji z całą pewnością możemy określić, co do ww. kategorii nie należy, a tym samym jest **wyłączone z zaskarżenia**. Są to:

- **wszelkie rozporządzenia, dyrektywy i decyzje przyjmowane wspólnie przez PE oraz Radę na wniosek Komisji, w ramach tzw. zwykłej procedury ustawodawczej (art. 289 ust. 3 w zw. z ust. 1 TFUE);**
- **wszelkie rozporządzenia, dyrektywy i decyzje przyjmowane przez PE z udziałem Rady bądź też przez Radę z udziałem PE, w ramach tzw. specjalnej procedury ustawodawczej (art. 289 ust. 3 w zw. z ust. 2 TFUE).**

---

<sup>23</sup> Zwrócić należy uwagę, iż komentowany w niniejszej pracy pogląd odnośnie zakresu dystynkcji „akt regulacyjny” – pomimo iż kompatybilny z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału – nie stanowi monolitu w poglądach przedstawicieli sądów luksemburskich. W opinii z dnia 29 maja 2013 r. do sprawy C-133/12 P, *Stichting Woonlinie* [et. al.] p. Komisji ([www.curia.pl](http://www.curia.pl)) – por. w szczególności pkt 29-37, rzecznik generalny Melchior Wathelet, dokonując analizy przepisów TFUE, zajął zgoła odmienne stanowisko, zgodnie z którym pojęcie „akt regulacyjny należy interpretować jako akt o charakterze generalnym, niezależnie od tego czy jest to akt ustawodawczy, czy nie” (por. pkt 37). Wydaje się jednak, że jest to – jak do tej pory – pogląd dość odosobniony i niezajdujący pokrycia w głównym nurcie *case-law* sądów luksemburskich.

Z powyższej konkluzji wynika, iż Trybunał będzie kwalifikował legitymację czynną podmiotów prywatnych w aspekcie trzeciego wariantu akapitu czwartego art. 263 TFUE w sposób czysto formalistyczny. Taki wniosek nie jest jednak do końca kompatybilny z dotychczasowym *case-law* TSUE. Należy bowiem przypomnieć, że w szeregu orzeczeniach sąd ten stwierdzał, iż w celu zaklasyfikowania zaskarżonego aktu „należy skupić się na samej jego istocie”<sup>24</sup>. Natomiast sama forma, w jakiej wydano dany akt, „jest co do zasady obojętna z punktu widzenia dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności”. W konsekwencji „nie ma więc wpływu na kwalifikację danego aktu kwestia czy ten akt spełnia, czy też nie określone wymogi formalne”<sup>25</sup>. Dlatego też wydaje się, że od przedstawionej wyżej zasady formalistycznego traktowania „aktu ustawowego” jako całkowicie niemożliwego do zaskarżenia w trybie opisanego wyżej przepisu mogą istnieć wyjątki<sup>26</sup>. Dynamika obrotu prawnego oraz wielowątkowość wszystkich możliwych stosunków prawnych spowoduje zapewne, iż w przyszłości Trybunał może stanąć przed ewentualnością dokonania pewnych weryfikacji w swym bardzo formalistycznym podejściu do klasyfikacji „aktów regulacyjnych”. W chwili obecnej, czysto hipotetycznie wskazać można przynajmniej na jeden przypadek, gdy jednostka mogłaby zaskarżyć akt należący do grupy aktów ustawodawczych. Chodzi tu mianowicie o wykorzystanie jednej z podstaw zaskarżenia, przewidzianych w art. 263 akapit drugi TFUE, czyli „naruszenie istotnych wymogów proceduralnych”. Podstawa ta obejmuje wszelkie reguły postępowania, które obowiązują w prawie UE przy wydawaniu aktów. Z utrwalonego orzecznictwa TSUE wynika, że wystarczającą przesłanką nieważności będzie naruszenie właściwej procedury legislacyjnej, polegającej na przyjęciu nieodpowiedniej podstawy prawnej dla danego aktu<sup>27</sup>. Z całą pew-

---

<sup>24</sup> Por. np. sp. 60/81 *IBM p. Komisji*, Rec. 1981, s. 2639, pkt 9, czy sp. C-147/96 *Pays-Bas p. Komisji*, Rec. 2000, s. I-4723, pkt 27.

<sup>25</sup> Sp. C-322/09 P *NDSHT p. Komisji*, Zb.Orz. 2010, s. I-11911, pkt 47.

<sup>26</sup> W przedmiocie szczegółowej krytyki takiego formalistycznego podejścia do kwestii braku możliwości zaskarżania „aktów ustawodawczych” por.: J.R. Williams, *Standing on its head: a frosty reception to the Advocate General's Opinion in Inuit I*, s. 8-13, [http://www.academia.edu/2447702/Standing\\_on\\_its\\_head\\_a\\_frosty\\_reception\\_to\\_the\\_Advocate\\_Generals\\_Opinion\\_in\\_Inuit\\_I](http://www.academia.edu/2447702/Standing_on_its_head_a_frosty_reception_to_the_Advocate_Generals_Opinion_in_Inuit_I) (data dostępu 11.04.2013 r.).

<sup>27</sup> W świetle wyroków TS wybór podstawy prawnej aktu powinien opierać się na obiektywnych przesłankach, które mogą być przedmiotem kontroli sądowej, wśród których znajdują się cel i treść aktu jako całości (por. np. wyrok z dnia 12 listopada 1996 r. w sprawie C-84/94 *Zjednoczone Królestwo p. Radzie*, Rec. 1996, s. I-5755, pkt 25).

nością, z sytuacją opisaną w zdaniu poprzedzającym, będziemy mieli do czynienia w przypadku, gdy unijny prawodawca przyjmuje dany akt w ramach którejś z procedur ustawodawczych, w okolicznościach, w których brak do tego odpowiedniej podstawy prawnej<sup>28</sup>. Wydaje się, że skarga podmiotu prywatnego oparta na zarzucie „naruszenia istotnych wymogów proceduralnych” winna być dopuszczona do rozpoznania przez TSUE. Problemem może tu być tylko wymóg wykazania, iż zarzucane uchybienia są „istotne”, co – zgodnie z orzecznictwem Trybunału – ma miejsce wtedy, gdy pominięcie stosownych przepisów określających procedurę postępowania mogło mieć wpływ na treść wydanego aktu. Wydaje się jednak, że ewentualne arbitralne i niezgodne z prawem skorzystanie przez daną instytucję UE z formy „aktu ustawodawczego” zawsze naruszyłoby zasadę skutecznej ochrony prawnej, która – jak to już wyżej wykazano – leży przecież u podstaw uzasadnienia skutecznego stosowania art. 263 TFUE, co samo przez się powinno uzasadniać „istotność” uchybienia.

Wątpliwości co do nienaruszalności czysto formalistycznego podejścia w zakresie kwalifikacji danego aktu jako ustawodawczy mogą także powstać w konkretnych przypadkach, gdy materie aktu ustawodawczego i aktu nieustawodawczego będą się na siebie nakładać. Taka sytuacja jest raczej niemożliwa w przypadku aktów wykonawczych, zgodnie z art. 291 TFUE wydawanych w zakresie „niezbędnym do wprowadzenia w życie prawnie wiążących aktów Unii”. Możliwa jest natomiast na linii akt ustawodawczy – akt delegowany. Zgodnie z definicją tego ostatniego zawartą w art. 290 TFUE należy on do grupy aktów o zasięgu ogólnym, „uzupełniających lub zmieniających inne niż istotne elementy” aktu ustawodawczego. W takich przypadkach otwarty pozostaje problem, jak potraktować tę część aktu ustawodawczego, która możliwa jest do „uzupełnienia”, a zwłaszcza „zmiany” przez akt delegowany, a zatem *de facto* już od początku posiada ewidentny kontekst regulacyjny. Tego typu sytu-

---

<sup>28</sup> Możliwa jest także sytuacja, w których traktaty, konkretnej instytucji, umożliwiają dość arbitralny wybór pomiędzy formą aktu ustawodawczego a nieustawodawczego. W literaturze przedmiotu wskazuje się w tym kontekście nawet na konkretne przepisy traktatowe stwarzające taką możliwość. Np. M. Dougan, *The Treaty of Lisbon 2007...*, *op. cit.*, s. 648 powołuje się na treść zawartej w art. 352 TFUE klauzuli elastyczności, która upoważnia Radę do przyjęcia środków albo w ramach specjalnej procedury ustawodawczej, albo w ramach procedur nieustawodawczych, jak również na podobne rozwiązania opcjonalne, zawarte w przepisach art. 203 i 349 ust. 1 TFUE. J. Blast stwierdza jednoznacznie, iż umożliwia to Radzie „rezygnację z systemu przejrzystości aktów prawnych”.

acje pojawiać się mogą np. w sferze prawa ochrony środowiska. Wyobraźmy sobie (co nie stanowi sytuacji wyjątkowej), że akt zaliczany do grupy aktów ustawodawczych określa zasady lub w ogóle zakazuje stosowania niektórych substancji lub produktów. Zazwyczaj przedmiotowe substancje lub produkty są wymienione w załączniku do danego aktu. Załącznik taki często może zostać zmieniony na mocy aktu delegowanego, a więc środka, który obecnie należy do katalogu aktów nieustawodawczych. W rezultacie przy wąskiej interpretacji pojęcia „akt regulacyjny” przedsiębiorca, którego dotyczy regulacja bądź zakaz objęty załącznikiem do pierwotnego aktu ustawodawczego, nie mógłby zaskarżyć go na omawianej podstawie, podczas gdy przedsiębiorca, objęty regulacją bądź zakazem unormowanym na mocy późniejszego aktu nieustawodawczego, posiadałby już taką możliwość. W konsekwencji w opisanych okolicznościach może w efekcie dojść do dyskryminacji w sferze dostępu jednostek do sądów UE, co znów naruszyłoby zasadę skutecznej ochrony prawnej.

Zaznaczyć należy, iż akty ustawodawcze mogą w każdej sytuacji zostać bezpośrednio zaskarżone przez jednostkę w ramach drugiego wariantu w art. 263 akapit czwarty TFUE, o ile wykaże ona, że akt taki dotyczy jej nie tylko bezpośrednio, ale i indywidualnie.

Natomiast na podstawie trzeciego wariantu akapitu czwartego art. 263 TFUE jednostki będą mogły zaskarżyć:

- **wszelkie rozporządzenia, dyrektywy i decyzje przyjmowane w postępowaniach nie wymagających żadnej z dwóch procedur ustawodawczych (a więc w tzw. postępowaniach *sui generis*);**
- **wszelkie rozporządzenia, dyrektywy i decyzje przyjmowane przez Komisję w formie aktów delegowanych na podstawie art. 290 TFUE;**
- **wszelkie rozporządzenia, dyrektywy i decyzje przyjmowane przez Komisję lub Radę w formie aktów wykonawczych na podstawie art. 291 TFUE<sup>29</sup>;**

---

<sup>29</sup> W literaturze upatruje się cel uprawnień wykonawczych na gruncie art. 291 TFUE w umożliwieniu uściślenia normatywnej treści wykonywanego aktu w sposób bardziej szczegółowy w celu ułatwienia jego stosowania. Różni się to w pewnym stopniu od celu wydanych środków na podstawie przekazania (o którym mowa w art. 290 TFUE), którym jest „zwolnienie prawodawcy unijnego z konieczności zmiany lub uzupełnienia innych niż istotne elementów aktu prawnego, równocześnie zastrzegając dla prawodawcy podejmowanie decyzji w kwestii podstawowych elementów danego obsza-

- **wszelkie inne akty nienazwane, które wywołują skutki prawne dla skarżącego<sup>30</sup>;**

**pod warunkiem, że kwestionowany akt zawiera normy o charakterze powszechnie obowiązującym, czyli takie, które stosuje się do obiektywnie określonych sytuacji i które pociągają za sobą skutki prawne dla osób oznaczonych w sposób ogólny i abstrakcyjny.**

Jak wynika z powyższego – wyliczenia aktem regulacyjnym będą zazwyczaj rozporządzenie, dyrektywa lub decyzja przyjęta w ramach innej procedury, aniżeli ustawodawcza. W tym miejscu wytlumaczenia wymaga jeszcze kwestia kwalifikacji pod tym kątem decyzji. Zgodnie z definicją przyjętą w *case-law* Trybunału, akt posiada charakter generalny, jeżeli odnosi się do sytuacji określonych w sposób obiektywny oraz wywiera skutki prawne dla określonej w sposób generalny i abstrakcyjny kategorii adresatów<sup>31</sup>. W takim rozumieniu akt

---

ru” (T. Kröll, *Delegierte Rechtsetzung und Durchführungsrechtsetzung und das institutionelle Gleichgewicht der Europäischen Union*, Zeitschrift für öffentliches Recht 2011, 66, s. 284). Powyższe nie oznacza jednak, że środek wykonawczy przyjęty na mocy art. 291 TFUE nie może mieć ogólnego charakteru. Podczas gdy akty delegowane – na gruncie art. 290 TFUE – zawsze będą nieustawodawczymi aktami o zasięgu ogólnym, akty wykonawcze mogą przybrać formę tak aktu o zasięgu ogólnym, jak i indywidualnej decyzji administracyjnej. W konsekwencji: jeśli akt wykonawczy będzie stanowił środek o zasięgu ogólnym, będzie on „aktem regulacyjnym” w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE (por. opinię rzecznika generalnego do sprawy C-583/11 P, *op. cit.*, pkt 56; opinię rzecznika generalnego Jääskinen do sprawy C-270/12, *Zjednoczone Królestwo p. Radzie i Parlamentowi*, przedstawioną w dniu 12 września 2013 r., ([www.curia.pl](http://www.curia.pl)), pkt 79. W konsekwencji: „jeżeli wdrożenie tych aktów należy do instytucji Unii, osoby te mogą wnieść skargę bezpośrednią do sądu Unii przeciwko aktom wykonawczym na zasadach określonych w art. 263 akapit czwarty TFUE i podnieść zgodnie z art. 277 TFUE na poparcie skargi zarzut niezgodności z prawem aktu o charakterze generalnym” (por. sp. C-583/11 P, *op. cit.*, pkt 93).

<sup>30</sup> Wniosek *per analogiam* z orzecznictwa TSUE. Por np. wyrok z dnia 16 grudnia 2010 r., w sprawie *Athinaiki Techniki AE p. Komisji*, Zb.Orz. 2010, s. I-13275, pkt 29, czy wyrok z dnia 26 stycznia 2010 r. w sprawie C-362/08 P *Internationaler Hilfsfonds p. Komisji*, Zb.Orz. 2010, s. I-669, pkt 51.

<sup>31</sup> Por. np. wyrok z dnia 11 czerwca 1968 r. w sprawie 6/68 *Zuckerfabrik Watenstedt p. Radzie*, Rec. 1968, s. 612; wyrok z dnia 5 maja 1977 r. w sprawie 101/76 *Koninklijke Scholten Honig p. Radzie*, Rec. 1977, s. 797, pkt 20 i 22, wyrok z dnia 17 czerwca 1980 r. w sprawach połączonych 789-790/79 *Calpak i Società Emiliana Lavorazione Frutta p. Komisji*, Rec. 1979, s. 1949, pkt 9, postanowienie z dnia 28 czerwca 2001 r. w sprawie C-352/99 P *Eridania [et. al.] v. Radzie*, Rec. 2001, s. I-5037, pkt 42, postanowienie z dnia 8 kwietnia 2008 r. w sprawie C-503/07 P *Saint-Gobain Glass Deutschland p. Komisji*, Zb.Orz. 2008, s. I-2217, pkt 71, czy wyrok

generalny będzie zatem aktem ogólnego zastosowania zawierającym normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym.

Oczywiście, gdybyśmy utożsamiali pojęcie decyzji z aktem właściwym dla naszego systemu prawa, a więc z decyzją administracyjną, tego typu środkowi prawnemu brak byłoby jakichkolwiek cech aktu o charakterze generalnym. W takim ujęciu byłby to bowiem akt skierowany do zindywidualizowanego (lub zindywidualizowanych) podmiotów prawnych, mający na celu rozstrzygnięcie konkretnego stosunku prawnego, a więc zawierający normy konkretne i indywidualne.

Pozornie za przyjęciem takiego stanowiska – także na gruncie prawa UE – przemawia okoliczność, iż we wcześniejszych sprawach TS niejednokrotnie dokonywał rozgraniczenia pomiędzy aktami stanowienia prawa a wspólnotowymi/unijnymi decyzjami właśnie w oparciu o kryterium charakteru generalnego danego środka<sup>32</sup>. W sprawie *Koninklijke Scholten Honig* sąd ten stwierdził nawet wyraźnie, iż charakterystyczną cechą decyzji jest to, że „nie ma ogólnego charakteru”<sup>33</sup>.

Powyższa konstatacja może się jednak w prawie UE odnosić wprost jedynie do decyzji skierowanych do podmiotów indywidualnych, innych aniżeli państwa członkowskie. Natomiast decyzje skierowane do jednego lub kilku państw członkowskich, stanowią tu odmienną i szczególną kategorię, nie podlegającą już opisanym wyżej zasadom obowiązywania i oddziaływania. Ich adresatami nie są bowiem konkretne jednostki, ale zbiorowości państwowe, z których każda ucieleśnia także cały krajowy porządek prawny. Należy przy tym mieć na uwadze fakt, iż decyzje skierowane do państw członkowskich są wiążące dla wszystkich organów państwa członkowskiego, włącznie z sądami<sup>34</sup>. W konsekwencji mogą one „kształtować krajowy porządek prawny i w ten sposób uzyskać charakter generalny mimo tego, że są one skierowane tylko do jednego adresata”<sup>35</sup>. Przemawia za tym praktyka Trybunału, która, przyjmując że

---

z dnia 17 marca 2011 r. w sprawie C-221/09 *AJD Tuma p. Direttur tal-Agricoltura u s-Sajd i Avukat Generali*, Zb.Orz. 2011, s. I-1655, pkt 51.

<sup>32</sup> Por. np. postanowienie z dnia 12 lipca 1993 r. w sprawie C-168/93 *Gibraltar i Gibraltar Development p. Radzie*, Rec. 1993, s. I-4009, pkt 11.

<sup>33</sup> Por. wyrok w sprawie 101/76, *op. cit.*, pkt 8 i 11.

<sup>34</sup> Por. np. wyrok z dnia 21 maja 1987 r. w sprawie 249/85 *Albako Margarinenfabrik*, Rec. 1987, s. 2345, pkt 17.

<sup>35</sup> Por. stwierdzenie zawarte w opinii rzecznika generalnego J. Kokott do sprawy C-274/11, *Telefónica S.A. v. Komisji*, pkt 25.



podmioty prywatne, których dotyczy decyzja skierowana jedynie do państwa członkowskiego, mogą się powoływać na jej postanowienia<sup>36</sup>; w poszczególnych przypadkach uznaje jednocześnie generalny charakter takich aktów<sup>37</sup>.

### 3. Wymóg bezpośredniego oddziaływania oraz braku środków wykonawczych

Zgodnie z treścią formuły objętej ostatnim wariantem akapitu czwartego art. 263 TFUE każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść skargę na „akty regulacyjne”, które „dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych”. Tym samym formuła ta stwarza w każdym indywidualnym przypadku przeprowadzenia dwuetapowego testu. Najpierw należy przeprowadzić test o charakterze obiektywnym w celu ustalenia czy kwestionowany akt należy do grupy „aktów regulacyjnych”. Na tym poziomie dokonuje się oceny wyłącznie w odniesieniu do samej jego natury prawnej, a zatem w całkowitym oderwaniu od sytuacji prawnej, jaką powodować on może dla osoby konkretnego skarżącego. Jednakże, jeżeli poprzestano by na tym etapie badania, każda osoba mogłaby wnieść skargę przeciwko aktowi regulacyjnemu, niezależnie od tego czy objęta jest w ogóle zakresem jego stosowania. Dlatego też, po pozytywnej we-

---

<sup>36</sup> Por. wyrok z dnia 10 listopada 1992 r. w sprawie C-156/91 *Hansa Fleisch Ernst Mundt*, Rec. 1992, s. I-5567, pkt 12 i nast.

<sup>37</sup> Przykładem może tu być decyzja Komisji zabraniająca stosowania systemu pomocy, która zawiera generalną normę prawną, obowiązującą w określonych obiektywnie sytuacjach. Tym samym wszyscy (choćby potencjalni) beneficjenci pomocy państwowej, tworzący kategorię osób określonych w niej w sposób ogólny i abstrakcyjny, a decyzja Komisji ma w stosunku do nich postać aktu „o charakterze generalnym” (zobacz wyrok z dnia 2 lutego 1988 r. w sprawach połączonych 67/85, 68/85 oraz 70/85 *Kwekerij van der Kooy* [et. al.] v. *Komisji*, Rec. 1988, s. 219, pkt 15; wyrok z dnia 19 października 2000 r. w sprawach połączonych C-15/98 i C-105/99 *Włochy i Sardegna Lines v. Komisji*, Rec. s. I-8855, pkt 33, czy wyrok z dnia 17 września 2009 r. w sprawie C-519/07 P *Komisja p. Koninklijke Friesland Campina*, Zb.Orz. 2009, s. I-8495, pkt 53). Zakaz stosowania systemu pomocy jest zatem skierowany – co prawda – jedynie do danego państwa członkowskiego, jednocześnie jednak zmieniony zostaje przez to także krajowy porządek prawny, gdyż w wyniku decyzji Komisji system pomocy nie może być stosowany przez żadną z instytucji państwowych. W ten sposób skutki prawne powstają również w stosunku do wszystkich podmiotów objętych zakresem stosowania danego uregulowania. Ponieważ uregulowanie systemu pomocy znajduje zastosowanie w odniesieniu do określonych obiektywnie sytuacji oraz do określonej w sposób ogólny i abstrakcyjny kategorii osób, to samo dotyczy decyzji Komisji, która zakazuje stosowania tego systemu.

ryfikacji zaskarżonego aktu i zaliczeniu go do grupy aktów regulacyjnych sprawdzić należy, czy bezpośrednio oddziałuje on na sytuację prawną skarżącego. Dopiero na tym etapie test nabiera charakteru analizy subiektywnej, gdyż to właśnie tu powstaje związek z konkretnym skarżącym.

W związku z tym, iż w poprzednim podrozdziale poddaliśmy już analizie pojęcie „aktu regulacyjnego”, teraz zajmiemy się kwestią bezpośredniego oddziaływania na skarżącą jednostkę, w tym także problematyką – wspomnianych w wariantcie trzecim akapitu czwartego art. 263 TWE – „środków wykonawczych”.

Konstrukcja bezpośredniego oddziaływania, od dawna obecna w wymogu zaskarżenia objętym treścią drugiego wariantu art. 263 akapit czwarty TFUE, została w sposób wyczerpujący opisana w dotychczasowym *case-law* Trybunału i nie ma jakichkolwiek podstaw prawnych bądź aksjologicznych by interpretować ją inaczej dla potrzeb badania skarg opartych na trzecim wariantcie przedmiotowego przepisu. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału<sup>38</sup> akt dotyczy bezpośrednio jednostki, jeżeli spełnione zostaną łącznie dwie przesłanki:

- po pierwsze, gdy wywołuje on bezpośredni wpływ na sytuację prawną jednostki,
- po drugie, gdy nie pozostawia on żadnego zakresu swobodnego uznania swoim adresatom, których obowiązkiem jest go wykonać, a wykonanie to ma mieć charakter automatyczny i wynika z samego aktu prawa Unii, bez potrzeby stosowania przepisów wykonawczych.

W odniesieniu do pierwszej przesłanki konieczne jest jeszcze pewne wyjaśnienie. W orzeczeniach leżących u podstaw przedstawionej powyżej definicji Trybunał użył sformułowania: „zaskarżone działanie wywoływało bezpośredni wpływ na sytuację prawną jednostki”, co wskazywać by mogło na zawężenie takiego oddziaływania jedynie na sytuację prawną takiego podmiotu. Zwrócić jednak należy uwagę na fakt, iż w licznych orzeczeniach sąd ten dopuszcza skargi o stwierdzenie nieważności wnoszone przez jednostki, których skutki dla

---

<sup>38</sup> Por. np. wyrok z dnia 22 marca 2007 r. w sprawie C-15/06 P, *Regione Siciliana p. Komisji*, Zb.Orz. 2007, s. I-02591, pkt 31; wyrok z dnia 13 marca 2008 r. w sprawie C-125/06 P *Komisja p. Infront WM*, Zb.Orz. 2008, s. I-1451, pkt 47; wyrok z dnia 2 lipca 2009 r. w sprawie C-343/07 *Bavaria i Bavaria Italia*, Zb.Orz. 2009, s. I-5491, pkt 43; postanowienie z dnia 21 marca 2012 w sprawie T-228/10, *Telefónica S.A. p. Komisji* (www.curia.pl), pkt 71.

skarżących nie są natury prawnej, lecz faktycznej, gdyż dotyczą ich bezpośrednio w charakterze uczestników rynku konkurujących z innymi uczestnikami rynku. W utrwalonym orzecznictwie sądy luksemburskie uznają na przykład uprawnienie do wnoszenia skarg przez konkurentów przeciwko decyzjom Komisji w sprawie zatwierdzenia pomocy państwa<sup>39</sup>, a także w sprawach zgody na połączenie przedsiębiorstw<sup>40</sup>.

Jednakże bez względu na to, czy w danym przypadku uwzględnia się wyłącznie skutki prawne aktu, czy obok niech także skutki natury faktycznej, nigdy żaden z nich nie może mieć jedynie charakteru pośredniego. W konsekwencji bezpośrednie (prawne lub faktyczne) oddziaływanie musi zostać stwierdzone w każdym pojedynczym przypadku, z uwzględnieniem; z jednej strony: treści i zakresu regulacji aktu prawnego Unii, którego ono dotyczy, z drugiej: właściwości skarżącego, jego statusu prawnego, a także indywidualnych cech statutowych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (jak np. przyjętego w dokumentach rejestrowych i faktycznie realizowanego zakresu przedmiotu takiej działalności).

W celu skorzystania przez podmiot prywatny z uprawnienia do wniesienia skargi na podstawie trzeciego wariantu z art. 263 akapit czwarty TFUE jest nadto konieczne, aby zaskarżony akt prawny „nie wymagał środków wykonawczych”. W orzecznictwie TS stwierdzono, że akt nie wymaga środków wykonawczych, jeśli stanowi on: „pełny zbiór zasad, które same w sobie są wystarczające” i w efekcie powodują, że jego zastosowanie „jest automatyczne i nie pozostawia swobody działania”<sup>41</sup>. Stąd pod pojęciem „środków wykonawczych” rozumieć należy całokształt nie objętych aktem podstawowym<sup>42</sup> działań,

---

<sup>39</sup> Por. np. wyrok Trybunału z dnia 28 stycznia 1986 r. w sprawie 169/84 *Cofaz* [et. al.] p. Komisji, Rec. 1986, s. 391; wyrok z dnia 22 listopada 2007 r. w sprawie C-525/04 P *Hiszpania p. Lenzing*, Zb.orz. 2007, s. I-9947.

<sup>40</sup> Por. np. wyrok SPI z dnia 3 kwietnia 2003 r. w sprawie T-114/02 *BaByliss p. Komisji*. Rec. 2003, s. II-1279, pkt 89; wyrok SPI z dnia 30 września 2003 r. w sprawie T-158/00 *ARD p. Komisji*, Rec. 2003, s. II-3825, pkt 60).

<sup>41</sup> Por. sp. 294/83 *CICCE p. Komisji*, Rec. 1986, s. 1339, pkt 22; sp. T-54/96 *Oleifici Italiani* [et. al.] p. Komisji, Rec. 1998, s. II-03377, pkt 56, czy sp. C-486/01 P *Front national p. PE*, Rec. 2003, s. I-13355, pkt 34.

<sup>42</sup> W sposób oczywisty wykluczyć należy tu środki, które przewiduje już sam akt podstawowy, albowiem przyjęcie, że akt prawny, który już obejmuje konkretne środki wykonawcze i dlatego nie wymaga dalszych, nie mógłby zostać zaskarżony, byłoby

które muszą zostać podjęte przez upoważnione organy, zmierzających do zastosowania lub zrealizowania takiego aktu. Zwrócić należy jednak uwagę na fakt, iż – co do zasady – każdy akt prawny podczas jego stosowania w konkretnych sytuacjach indywidualnych, zawsze pociąga za sobą tak rozumiane środki wykonawcze, niezależnie od tego czy mają one charakter prawny, czy też faktyczny (jak ma to miejsce w wypadku przymusowego wykonania). Powyższe mogłoby prowadzić do absurdalnej konstatacji, iż trzeci wariant art. 263 akapit czwarty TFUE jest *de facto* przepisem martwym, gdyż mógłby on znaleźć zastosowanie jedynie w odniesieniu do aktów prawnych, które ze względu na brak jakiegokolwiek zakresu stosowania, nie pociągałyby nigdy za sobą żadnych środków służących jego wykonaniu.

Stąd konieczne jest przeprowadzenie analizy nie tyle o jakie „środki wykonawcze” chodzi w trzecim wariantcie art. 263 akapit czwarty TFUE, ale raczej w celu dookreślenia sytuacji, kiedy akt regulacyjny „wymaga” takiego środka wykonawczego. Próbę takiej analizy przeprowadziła rzecznik generalny Juliane Kokott w opinii do sprawy *Telefónica S.A.*<sup>43</sup> Dokonując wykładni celowościowej i historycznej normy zawartej w trzecim wariantcie art. 263 akapit czwarty TFUE, której treść ma swoje źródło w projekcie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, przygotowanym przez Konwent Europejski, wywiodła, że użycie sformułowania „nie wymagający środków wykonawczych” służyć miało celowi ograniczenia rozszerzenia uprawnienia do wnoszenia skarg do przypadków, w których jednostka „najpierw powinna naruszyć prawo, aby móc zwrócić się do sądu”<sup>44</sup>. W konsekwencji rzecznik stwierdziła, iż opisany w analizowanym przepisie „**wymóg dotyczący środków wykonawczych** aktu regulacyjnego powinien być rozumiany w ten sposób, że akt prawny [...] **oddziałuje bezpośrednio na jednostkę, nie wymagając zastosowania środków wykonaw-**

---

sprzeczne z *ratio legis* uregulowania zawartego w trzecim wariantcie art. 263 akapit czwarty TFUE.

<sup>43</sup> Por. opinię rzecznika generalnego J. Kokott do sprawy C-274/11, *op. cit.*, pkt 35 i nast.

<sup>44</sup> *Ibidem*, pkt 40, gdzie rzecznik wywodzi także, iż takie stanowisko zostało już wcześniej wyrażone przez rzecznika generalnego F.G. Jacobsa w sprawie C-50/00 P *Unión de Pequeños Agricultores p. Radzie*, który w pkt 43 stwierdził, że jednostka nie ma zapewnionej odpowiedniej ochrony sądowej, jeżeli może zakwestionować ważność aktu prawa Unii tylko w takim wypadku, gdy najpierw naruszy przepisy zawarte w takim akcie, a następnie, w celu obrony w skierowanym przeciwko niej postępowaniu karnym lub cywilnym, powołuje się na nieważność danego aktu prawnego.

czych”<sup>45</sup>. W efekcie zatem wskazała ona na fakt, iż podstawowe znaczenie dla oceny istnienia bądź braku legitymacji jednostek do wniesienia skargi w oparciu o trzeci wariant art. 263 akapitu czwartego TFUE ma **kryterium konieczności** stosowania środków wykonawczych, w aspekcie znaczenia i celu legitymacji procesowej. Stąd wniosek, że bezpośrednia ochrona prawna konieczna będzie jedynie w przypadku, **gdy sam akt regulacyjny wywołuje dla jednostki ostateczne skutki prawne**. Zaznaczyć należy, iż to sam akt regulacyjny musi ostatecznie określać skutki prawne, jakie pociąga on dla każdej jednostki. Nie chodzi tu bowiem jedynie o skutki o charakterze konkretnym, jako że już z samej definicji aktu o charakterze generalnym wynika, że może on wywierać skutki prawne dla określonej w sposób generalny i abstrakcyjny kategorii adresatów. Z samego faktu istnienia jedynie abstrakcyjnych skutków prawnych, które będą dopiero następstwem późniejszego zastosowania danej normy, nie mogą wyciągnąć wniosku, że dany akt prawny nie wymaga dalszych środków wykonawczych<sup>46</sup>. Należy zatem zawsze wziąć pod uwagę czy w procesie stosowania przepisów takiego aktu możliwa jest konkretyzacja skutku prawnego dla określonego podmiotu znajdującego się w określonej sytuacji. Jeżeli tak, droga do skorzystania przez jednostkę z możliwości zaskarżenia aktu regulacyjnego na podstawie trzeciego wariantu art. 263 akapitu czwartego TFUE pozostaje zamknięta. Jeżeli natomiast skutki prawne wywoływane przez przepisy kontestowanego aktu są jedynie konkretne, że nie wymagają one żadnej dalszej indywidualizacji w odniesieniu do podmiotów prywatnych istnieje możliwość skutecznego skorzystania z omawianego instrumentu prawnego.

Jak już wcześniej napisano pojęcie „środka wykonawczego” obejmuje całokształt działań zmierzających do zastosowania lub zrealizowania aktu podstawowego, podejmowanych przez wszelkie upoważnione do tego organy. W tym kontekście nie ma zatem znaczenia czy konkretyzacja skutków prawnych takiego aktu następuje w wyniku działania organu UE, czy realizowana jest na płaszczyźnie państwa członkowskiego. Wszelkiego rodzaju władze krajowe mają bezwzględny obowiązek zapewnienia pełnego i efektywnego wdrożenia w życie norm prawa unijnego. A zatem także jakiegokolwiek działania podejmowane przez nie na podstawie aktu podstawowego UE i w celu konkretyzacji jego skutków dla podmiotów prawa krajowego stanowiąc będą „środki wy-

---

<sup>45</sup> *Ibidem*, pkt 41.

<sup>46</sup> *Ibidem*, pkt 42.

konawcze” w rozumieniu trzeciego wariantu art. 263 akapitu czwartego TFUE. Oznacza to, że zaskarżenie dyrektywy na omawianej podstawie (a więc aktu, który ze swej definicji wymaga transpozycji do prawa krajowego, pozostawiając „organom krajowym swobodę wyboru formy i środków”), będzie możliwe w absolutnie wyjątkowych, indywidualnych przypadkach. Przy przyjęciu, opisanej powyżej, konstrukcji skutków abstrakcyjnych nie będzie to także łatwe w przypadku – stanowiących akty regulacyjne – decyzji skierowanych do państw członkowskich. Należy bowiem zawsze rozważyć, czy nie wywołają one konieczności działań organów krajowych, będących konsekwencją zawartych w nich przepisów<sup>47</sup>. Dotyczy to zarówno decyzji z zakresu prawa konkurencji, jak i decyzji związanych z pomocą publiczną państwa. Nawet bowiem decyzja Komisji stwierdzająca w sposób ogólny brak możliwości stosowania systemu pomocy państwowej może mieć dalsze konkretne implikacje dla beneficjenta tej pomocy na płaszczyźnie krajowej. Konkretnie skutki mogą wynikać dla takiego podmiotu, jako dla danego podatnika dopiero na podstawie decyzji podatkowej, gdyż w przypadku podatnika zakaz lub nakaz nie wynika z samego braku możliwości stosowania systemu pomocy. Ponadto skutki, jakie ma brak możliwości stosowania systemu pomocy dla treści decyzji podatkowej nie są jednakowe dla każdej osoby objętej zakresem stosowania tego systemu. Wreszcie konkretne skutki decyzji mogą być zróżnicowane w odniesieniu do każdego podmiotu, którego akt podstawowy dotyczy w sposób generalny, w zależności od wysokości wartości firmy przyjętej w ramach systemu pomocy oraz osiągniętego zysku lub poniesionej straty.

#### 4. Podsumowanie

Przedstawione w niniejszej pracy stanowisko, pomimo że spójne i klarowne, tak naprawdę nie stanowi absolutnego panaceum na dotychczasowe problemy *locus standi* podmiotów prywatnych w ramach postępowań przed TSUE. Zaproponowane (i *de facto* obowiązująca obecnie w *case-law* sądów luksemburskich)

---

<sup>47</sup> Tak rzecznik generalny J. Kokott w opinii do sprawy C-274/11, *op. cit.*, pkt 43. Inaczej rzecznik generalny M. Wathelet w opinii do sprawy C-133/12 P, *op. cit.*, pkt 48, który jest zdania, że zastosowany w art. 263 akapit czwarty *in fine* TFUE termin „środki wykonawcze” należy wyłączyć ze sfery prawa krajowego w celu ograniczenia go do zakresu prawa Unii lub co najmniej wyłączyć z tego pojęcia środki przyjmowane przez władze krajowe bez swobodnego uznania.

rozwiązanie nie wydaje się być całkiem satysfakcjonującą odpowiedzią na dążenia, które doprowadziły do zmiany art. 230 TWE. Jak słusznie zauważa rzecznik generalny M. Wathelet<sup>48</sup> najbardziej znamieną w tym względzie sprzeczność polega na tym, że zgodnie z zaproponowaną przez SPI (obecnie także TS) i rzecznika generalnego J. Kokotta wykładnią zawężającą, sprawa *Unión de Pequeños Agricultores*<sup>49</sup> zakończyłaby się ponownie stwierdzeniem niedopuszczalności odwołania, choć właśnie ta sprawa doprowadziła do reformy. Dlatego też uznać należy, iż (przynajmniej jak na razie) przedstawiciele luksemburskiej Temidy, kierując się głosem „rozumu”, a nie „serca”, nie wykorzystując w pełni potencjalnych możliwości, jakie stwarza reforma TL, pozostawiają nadal (choć nieco bardziej) uchylone wrota dostępu do Trybunału dla jednostek aplikujących w ramach postępowań w przedmiocie kontroli aktów prawa UE. Czy jakiś silniejszy podmuch postawi je otworem? Czas pokaże. Jednak dotychczasowa praktyka TSUE nie zdaje się na to wskazywać. Ewidentnie mamy zatem do czynienia ze zmianami o charakterze ewolucyjnym, a nie z luksemburską rewolucją. Pomimo tego złagodzenie wymogów zaskarżania aktów prawa wtórnego przez jednostki pozwoli na znaczne zwiększenie dopuszczalnego katalogu środków możliwych do kontestowania przez te podmioty. I w praktyce może to dotyczyć nie tylko całego szeregu rozporządzeń, ale (przynajmniej potencjalnie) także dyrektyw. Wydaje się, że nowe przepisy mogą mieć ewentualne, daleko idące skutki w prawie konkurencji (zwłaszcza w zakresie niedopuszczalnej pomocy publicznej), prawie ochrony środowiska, jak i w innych dziedzinach, gdzie główne zasady określone zostały w akcie prawa UE, a ewentualne regulacje wydawane w tym zakresie przez administrację krajową stanowią *de facto* bezpośrednie wdrożenie norm prawa UE. Wydaje się, że trzeci wariant akapitu czwartego art. 263 TFUE szczególnie efektywnie może być wykorzystywany np. w obszarze prawa energetycznego, które w coraz większym stopniu regulowane jest na poziomie prawa unijnego, z jednoczesnym ograniczeniem roli państw członkowskich do technicznego wdrożenia narzuconych rozwiązań prawnych<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> Por. opinię do sprawy C-133/12 P, *op. cit.*, pkt 31.

<sup>49</sup> Por. wyrok z dnia 25 lipca 2002 r. sprawie C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores p. Radzie*, Rec. s. I-6677. Por. przypis 43.

<sup>50</sup> Widać to wyraźnie choćby na przykładzie batalii prawnej o Krajowy Plan Rozdziału Uprawnień do emisji dwutlenku węgla między Rządem RP a Komisją Europejską.

Velvet revolution in Luxemburg? Or deliberations  
on the *locus standi* of private subjects on the basis  
of the third variant of the fourth paragraph art. 263 TFEU

Summary

The Treaty of Lisbon introduced a new solution concerning legitimisation of physical and legal persons within the framework of a complaint submitted to CJEU as concerns legality of Union acts of secondary law, when confronted with “regulatory acts” which are of direct concern to private subjects and “do not entail implementing measures”. Lack of literal definition of the notion of “regulatory act” resulted in the fact that for a long time its content, scope of interpretation and application of the remaining premises of the complaint were the object of numerous, sometimes conflicting, doctrinal concepts. Only recent the CJEU rulings on *Inuit Tapiriit Kanatami* and *Telefónica S.A.* enable more precise interpretation of the term. This article aims at conducting a comprehensive analysis of the Court’s case-law concerning currently binding scope of *locus standi* of physical and legal persons, indicating at all potential consequences in the sphere of procedural legitimisation of private subjects.

Samtrevolution in Luxemburg? Überlegungen zu *locus standi*  
privater Rechtspersonen aufgrund der 3. Variante des Kapitels  
4 des Art. 263 des Gerichtshofes der Europäischen Union

Zusammenfassung

Der Vertrag von Lissabon führte neue Variantenlösung betreffend Legitimierung natürlicher und juristischer Personen im Rahmen einer Klage an den Gerichtshof der Europäischen Union im Bereich der Legalitätskontrolle der Akte des sekundären Gemeinschaftsrechtes ein. Dieser Lösung nach wurde die Anfechtungsmöglichkeit um Situationen erweitert, wenn man mit „Regulierungsakten“ zu tun hat, die sich auf private Rechtspersonen beziehen und „keiner Vollstreckungsmittel bedürfen“. Die fehlende wörtliche Definition des Begriffes „Regulierungsakt“ führte dazu, dass sowohl sein Inhalt als auch der Erfassungs- und Anwendungsbereich der übrigen Anfechtungsvoraussetzungen über längere Zeit Gegenstand zahlreicher, manchmal auch widersprüchlicher doktri-



närer Konzepte war. Erst die letzten Entscheidungen des Gerichtshofes der Europäischen Union in den Sachen *ynwit Tapiriit Kanatami* und *Telefónica S.A.* erlauben den bereits genannten Begriff relativ eindeutig zu präzisieren. Dieser Beitrag hat zum Ziel, das *case-law* des Tribunals in Bezug auf den aktuell geltenden Bereich des *locus standi* natürlicher und juristischer Personen, mit gleichzeitigem Hinweis auf sämtliche potentielle Folgen für die Sphäre der Prozessführungsbefugnis privater Rechtspersonen, ganzheitlich zu analysieren.