

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

PEDRA CRUZA VILLALÓNA

przedstawiona w dniu 13 stycznia 2011 r.¹

1. W ramach niniejszej sprawy zostały przedstawione dwa zagadnienia o zupełnie różnym charakterze i zakresie. Pierwsze zagadnienie dotyczy uprawnienia do reprezentacji Unii w ramach zwykłego trybu stawienia przed sądem krajowym i nie jest już ono aktualne w takiej formie, w jakiej zostało ono przedstawione. Reprezentacja Wspólnot Europejskich, przyznana Komisji na mocy art. 282 WE w sposób wyraźny i wyłączny we wszelkiego rodzaju postępowaniach, została zastąpiona zgodnie z art. 335 TFUE przez reprezentację powierzoną poszczególnym instytucjom Unii w odniesieniu do kwestii związanych z ich działaniem. Artykuł 282 WE znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie jedynie *ratione temporis*.

Natomiast drugie z zagadnień przedstawia wymiar ponadczasowy, ponieważ dotyczy kwestii zasadniczej, jaką jest uprawnienie sądów krajowych do badania ważności aktów prawnych Unii.

I — Ramy prawne

A — Prawo Unii

2. Zgodnie z postanowieniami art. 7 akapit pierwszy in fine WE:

„Każda z tych instytucji działa w granicach uprawnień przyznanych jej niniejszym Traktatem”.

3. Artykuł 207 ust. 2 i 3 WE stanowi:

„2. Radę wspomaga Sekretariat Generalny, działający pod kierunkiem sekretarza generalnego, Wysokiego Przedstawiciela do spraw wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, któremu pomaga zastępca sekretarza generalnego odpowiedzialny za zarządzanie Sekretariatem Generalnym. Sekretarz generalny i zastępca sekretarza generalnego są mianowani przez Radę stanowiącą kwalifikowaną większością głosów.

Rada decyduje o organizacji Sekretariatu Generalnego.

1 — Język oryginału: hiszpański.

3. Rada uchwała swój regulamin wewnętrzny”.

4. Z kolei art. 282 WE stanowi:

„W każdym z państw członkowskich Wspólnota posiada zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych o najszerszym zakresie przyznanym przez ustawodawstwa krajowe osobom prawnym; może ona zwłaszcza nabywać lub zbywać mienie ruchome i nieruchomości oraz stawać przed sądem. W tym zakresie jest ona reprezentowana przez Komisję”

5. Artykuł 59 ust. 1 rozporządzenia finansowego² stanowi:

„1. Instytucja wykonuje obowiązki intendenta”.

6. Artykuł 60 ust. 1–3 ww. rozporządzenia finansowego stanowi:

„1. Intendent, w każdej z instytucji, jest odpowiedzialny za realizację dochodów i wydatków zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami oraz za zapewnienie przestrzegania wymagań legalności i prawidłowości.

2. W celu wykonania wydatków, intendent przez delegację lub subdelegację zaciąga zobowiązania budżetowe i prawne, sprawdza wydatki, zatwierdza płatności i przygotowuje preliminarze realizacji środków.

3. Na realizację dochodu składa się sporządzanie szacunków należności, ustalanie należności do pobrania i wystawianie zleceń poboru. Obejmuje to również rezygnację z ustalonych należności, w stosownych przypadkach”.

7. Brzmienie art. 23 ust. 2 i 5 regulaminu wewnętrznego Rady³ jest następujące:

„2. Rada decyduje o organizacji Sekretariatu Generalnego.

Na mocy swoich uprawnień sekretarz generalny i zastępca sekretarza generalnego podejmują wszelkie środki niezbędne do zapewnienia sprawnego funkcjonowania Sekretariatu Generalnego”.

„5. Sekretarz generalny, wspierany przez zastępcę sekretarza generalnego, ponosi pełną odpowiedzialność za administrowanie środkami przyznanymi, zapisanymi w budżecie w ramach sekcji II – Rada, oraz podejmuje wszelkie środki niezbędne do zapewnienia właściwego nimi zarządzania. Ponadto, sekretarz generalny wykorzystuje przyznane środki zgodnie z przepisami rozporządzenia

2 — Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 248, s. 1).

3 — Decyzja Rady z dnia 5 czerwca 2000 r. w sprawie przyjęcia regulaminu Rady (Dz.U. L 149, s. 21).

finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich”

3. Oznaczenie strony przeciwnej oraz wskazanie jej miejsca zamieszkania lub siedziby”

B — Prawo krajowe

8. Artykuł 1 oraz art. 2 ust. 1 arrêté du Régent z dnia 23 września 1948 r. w sprawie postępowania przed izbą administracyjną Conseil d'État (rady stanu), stanowią, co następuje:

Artykuł 1

„Conseil d'État rozpatruje skargi, pytania i odwołania przewidziane w art. 7 ust. 1, 8, 9 i 10 ustawy, sporządzone w formie pism procesowych podpisanych przez stronę lub przez pełnomocnika narodowości belgijskiej wpisanego na listę adwokatów rady adwokackiej”

Artykuł 2

„Skarga musi być opatrzona datą i zawiera:

1. Oznaczenie strony skarżącej oraz wskazanie jej miejsca zamieszkania lub siedziby.
2. Przedmiot skargi lub odwołania oraz wskazanie stanu faktycznego i uzasadnienie zarzutów.

II — Stan faktyczny

9. W dniu 20 listopada 2002 r. Rada Unii Europejskiej złożyła wniosek do Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (rządu regionu stołecznego Brukseli) o wydanie pozwolenia na budowę, w celu dokonania odpowiednich prac budowlanych w budynku zwanym „Justus Lipsius”. Pozwolenie na budowę zostało wydane w drodze decyzji z dnia 12 i 22 grudnia 2003 r., wskazujących, że wnioskodawca musi wnieść opłatę na zagospodarowanie terenu w kwocie 1 109 750 EUR.

10. Uznając, że ta opłata stanowi podatek, z którego Wspólnoty Europejskie są zwolnione na mocy art. 3 Protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich⁴, Rada Unii Europejskiej wniosła stosowne odwołanie do Collège d'urbanisme de la Région de Bruxelles-Capitale (rady zagospodarowania przestrzennego regionu stołecznego Brukseli). Ze względu na brak odpowiedzi ze strony Collège d'urbanisme w dniu 10 listopada 2004 r. Rada odwołała się do Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

11. Decyzją z dnia 14 lipca 2005 r. Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale

4 — Załączony do Traktatu WE na mocy Traktatu z Amsterdamu.

stwierdził niedopuszczalność odwołania złożonego przez Radę ze względu na upływ terminu. Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale stwierdził, że termin przewidziany na odwołanie się od decyzji nakazującej uiszczenie opłaty na zagospodarowanie przestrzenne biegnie od daty doręczenia tej decyzji jedynej osobie kontaktowej w ramach Rady Unii Europejskiej, która występowała w tym postępowaniu. W tym względzie Rada Unii Europejskiej podnosiła, że jedyne organami, które mogły ją reprezentować i spowodować po jej stronie powstanie odpowiedzialności, są sekretarz generalny oraz zastępca sekretarza generalnego.

w zakresie właściwości Conseil d'État do sprawdzenia, że właściwy organ Unii podjął decyzję o wszczęciu postępowania z poszanowaniem dotyczących jej zasad reprezentacji, belgijski Conseil d'État postanowił przedłożyć Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej, na podstawie art. 234 WE, następujące pytania prejudycjalne.

III — Pytania prejudycjalne

12. Rada Unii Europejskiej wniosła skargę do belgijskiego Conseil d'État o uchylenie wskazanej powyżej uchwały Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale z dnia 14 lipca 2005 r. Przecistawiając się skardze, w zakresie istotnym w niniejszej sprawie, Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale podniósł brak legitymacji czynnej do wniesienia skargi, wskazując, iż skarga została wniesiona przez „Wspólnoty Europejskie reprezentowane przez Radę Unii Europejskiej w osobie zastępcy sekretarza generalnego Rady, Pierre'a de Boissieu”, gdy tymczasem w aktach sprawy znajdowało się upoważnienie udzielone wyraźnie przez Komisję Europejską „Jeanowi-Claude'owi Pirisowi lub jakiegokolwiek innej osobie, która zostanie przez niego wyznaczona, do wniesienia skargi do belgijskiego Conseil d'État o uchylenie [przedmiotowej] uchwały”.

13. Uznając, iż zakres art. 282 WE i 207 WE może być dyskusyjny, w szczególności

14. „1) Czy art. 282 WE, a w szczególności zdanie »W tym zakresie jest ona reprezentowana przez Komisję«, zawarte w drugim zdaniu tego artykułu, należy interpretować w ten sposób, że instytucja upoważniona jest w sposób ważny do reprezentowania Wspólnoty poprzez sam fakt istnienia upoważnienia, w którym Komisja deleguje na tę instytucję swoje uprawnienia w zakresie reprezentacji przed sądem, bez względu na to, czy w upoważnieniu tym wyznaczono imiennie osobę fizyczną upoważnioną do reprezentowania instytucji, której udzielono delegacji?

2) W razie odpowiedzi przeczącej, czy sąd krajowy taki jak Conseil d'État może sprawdzić dopuszczalność skargi instytucji europejskiej upoważnionej przez Komisję do wszczęcia postępowania w rozumieniu art. 282 zdanie drugie WE za pomocą badania, czy instytucja ta

reprezentowana jest przez odpowiednią osobę fizyczną, która jest upoważniona do wniesienia skargi do sądu krajowego?

V — Stanowiska stron

- 3) Ewentualnie, w razie odpowiedzi twierdzącej na poprzednie pytanie, czy art. 207 ust. 2 akapit pierwszy zdanie pierwsze WE, a konkretnie wyrażenie »któremu pomaga zastępca sekretarza generalnego odpowiedzialny za zarządzanie Sekretariatem Generalnym«, należy interpretować w ten sposób, że zastępca sekretarza generalnego Rady może w sposób ważny reprezentować Radę do celów wnoszenia skarg do sądów krajowych?».

IV — Postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości

15. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wpłynął do Trybunału Sprawiedliwości w dniu 15 marca 2010 r.

16. Swoje uwagi na piśmie przedstawiły rząd belgijski, Rada oraz Komisja.

17. Podczas rozprawy, która odbyła się w dniu 10 listopada 2010 r., uwagi ustne zostały wygłoszone przez pełnomocników rządu belgijskiego, Rady oraz Komisji.

18. Komisja rozpoczyna swoje uwagi na piśmie od przedstawienia dwóch kwestii wstępnych. Z jednej strony wyraża przekonanie, że zgodnie z regulaminem wewnętrznym Rady to właśnie J.C. Piris, jako doradca prawny Rady, lub wyznaczony przez niego inny członek służb prawnych Rady upoważnił adwokata de Briey do wszczęcia postępowania przed Conseil d'État. Tym samym byłoby wystarczające, gdyby Conseil d'État upewnił się, iż taka sytuacja miała rzeczywiście miejsce, aby mógł on od razu odrzucić zarzut podniesiony przez Région de Bruxelles-Capitale. Według Komisji, samo oznaczenie zastępcy sekretarza generalnego w sposób, w jaki uczyniono to na pierwszej stronie skargi, nie było absolutnie konieczne i mogło zostać uznane za niemające znaczenia prawnego. W ocenie Komisji jeżeli Trybunał Sprawiedliwości podzieli to stanowisko oraz celem udzielenia sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, właściwe może być udzielenie odpowiedzi w tej sprawie, zanim Trybunał przystąpi do analizy pytań prejudycjalnych w takim brzmieniu, w jakim zostały one przedłożone.

19. Z drugiej strony w ramach drugiej uwagi wstępnej Komisja wyraża zdziwienie faktem, iż Région de Bruxelles-Capitale, działając w charakterze organu publicznego państwa członkowskiego, przyjmuje taką postawę procesową przed sądem a quo, próbując powoływać się na tego rodzaju domniemaną wadę formalną, podczas gdy nie ulega wątpliwości, że Rada wyrażała jednoznacznie swój zamiar prowadzenia postępowania

sądowego, a jednocześnie Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale są doskonale znane uprawnienia zastępcy sekretarza generalnego oraz doradcy prawnego Rady.

20. W odniesieniu do pierwszego z przedłożonych pytań prejudycjalnych Komisja podnosi, że w celu złagodzenia monopolu reprezentacji procesowej, ustanowionego przez art. 282 WE na rzecz Komisji, jej zwyczajną praktyką jest udzielanie mandatu procesowego pozostałym instytucjom w celu reprezentacji Wspólnot w miejsce Komisji w sprawach dotyczących ich funkcjonowania. Traktat Lizboński również przyjął taki tok rozumowania, ustanawiając w art. 335 TFUE zasadę reprezentacji bezpośredniej Unii przez poszczególne instytucje w sprawach dotyczących ich funkcjonowania, bez konieczności udzielenia mandatu przez Komisję w tym zakresie⁵.

21. W odniesieniu do omawianej praktyki dotyczącej umocowania, która nie była przedmiotem debaty w niniejszej sprawie, brak jest jakichkolwiek szczególnych przepisów precyzujących warunki i formę takiego umocowania. Niemniej jednak Komisja

uważa, że ta praktyka nie może zostać poddana warunkom właściwym dla poszczególnych państw członkowskich. W imię jednolitości to prawo Unii powinno ustanowić zestaw jednolitych zasad, do których przestrzegania jest zobowiązana Komisja. W tym względzie Komisja twierdzi, iż w celu udzielenia mandatu innej instytucji jest konieczne i jednocześnie wystarczające, by 1) były zachowane zasady, które regulują wewnętrzny proces podejmowania decyzji, 2) przedmiot i zakres mandatu był wystarczająco precyzyjnie określony oraz wreszcie 3) by instytucja umocowana została w jednoznaczny sposób wskazana. W ocenie Komisji wszystkie wyżej wskazane przesłanki zostały spełnione w sprawie będącej przedmiotem niniejszego postępowania.

22. Ponadto, Komisja wskazuje, że aczkolwiek generalnie stosowana jest taka praktyka, to jednak żadna norma prawna ani zasada ogólna nie zobowiązują jej do wskazania konkretnej osoby fizycznej w ramach instytucji, której udziela się mandatu, jako wyłącznie upoważnionej do jej reprezentacji. Wyznaczenie konkretnej osoby jest bowiem zawsze uzgadniane z zainteresowaną instytucją, gdyż jeżeli Komisja dokonywałaby tego jednostronnie, to wkraczałaby w nieuzasadniony sposób w zakres autonomii administracyjnej tej instytucji.

23. Komisja twierdzi, że w niniejszej sprawie wskazała wyraźnie doradcę prawnego Rady, przychylając się właśnie do sugestii samej Rady w tym zakresie. Z prawnego punktu widzenia takie wskazanie nie było niezgodne do

5 — Artykuł 335 TFUE stanowi: „W każdym z państw członkowskich Unia posiada zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych o najszerszym zakresie przyznanym przez ustawodawstwa krajowe osobom prawnym; może ona zwłaszcza nabywać lub zbywać mienie ruchome i nieruchome oraz stać przed sądem. W tym zakresie jest ona reprezentowana przez Komisję. Unia jest jednak reprezentowana przez każdą z instytucji, z tytułu ich autonomii administracyjnej, w sprawach związanych z funkcjonowaniem każdej z nich”.

zapewnienia ważności mandatu udzielonego Radzie, a co więcej, ten mandat zezwala na wyznaczenie jakiegokolwiek innej osoby.

24. W odniesieniu do drugiego pytania pre-judycjalnego Komisja podtrzymuje, że po stwierdzeniu, iż dana instytucja została odpowiednio umocowana przez Komisję do stawania przed sądem, sąd krajowy nie musi przeprowadzać co do zasady żadnej dodatkowej analizy. Sąd ten mógłby najwyżej, w przypadku powzięcia wątpliwości, upewnić się, czy osoba występująca przed sądem działa na rzecz danej instytucji, co w niniejszej sprawie nie budzi żadnych wątpliwości.

25. Wręcz przeciwnie, Komisja utrzymuje, iż sąd krajowy nie może kontrolować tego, czy dana osoba została wyznaczona w sposób ważny czy to w odniesieniu do mandatu Komisji, czy też w odniesieniu do regulaminu wewnętrznego umocowanej instytucji. I tak, sąd krajowy nie może oceniać, czy występująca przed sądem osoba fizyczna spełnia warunki konieczne do tego, by została wyznaczona, ani też czy została wyznaczona w sposób prawidłowy przez właściwe organy z zachowaniem odpowiedniej formy. Tego rodzaju kontrola zakładałaby bowiem ingerencję w organizację wewnętrzną danej instytucji i dawałaby sądowi krajowemu możliwość dokonywania interpretacji norm wynikających z regulaminu wewnętrznego danej instytucji.

26. W stosunku do treści trzeciego pytania pre-judycjalnego Komisja twierdzi, iż treść

art. 207 WE, jako bardzo ogólna, nie pozwala na ustalenie, czy do kompetencji zastępcy sekretarza generalnego Rady należy reprezentacja Rady przed sądem. Jednakże skoro jest to najwyższy rangą organ odpowiedzialny za sekretariat generalny Rady, w którego skład wchodzi również dział prawny, nie ulega wątpliwości, że może on w sposób ważny reprezentować Radę przed sądem.

27. Z powyższych względów Komisja sugeruje, by na pytania pre-judycjalne przedłożone przez belgijski Conseil d'État udzielić następującej odpowiedzi: „Artykuł 282 WE, a w szczególności zdanie »W tym zakresie jest ona reprezentowana przez Komisję«, które znajduje się w końcowej części tego przepisu, należy interpretować w ten sposób, że dana instytucja jest w sposób ważny umocowana do reprezentacji Wspólnot poprzez sam fakt istnienia mandatu, na mocy którego Komisja delegowała na tę instytucję swoje uprawnienie do reprezentacji Wspólnoty przed sądem, niezależnie od tego, czy ten mandat wyraźnie wskazuje osobę fizyczną upoważnioną do reprezentacji umocowanej instytucji”.

28. Ze swej strony rząd belgijski podkreśla, iż stan faktyczny rozpatrywany w niniejszej sprawie poprzedza wejście w życie reformy art. 282 WE dokonanej przez art. 335 TFUE, po czym twierdzi, że na pierwsze z przedłożonych pytań pre-judycjalnych należy udzielić odpowiedzi przeczącej, gdyż przeciwna odpowiedź oznaczałaby, że po uzyskaniu mandatu od Komisji Rada mogłaby stawać przed

sądem za pośrednictwem jakiegokolwiek swojego przedstawiciela.

29. Rząd belgijski utrzymuje, iż ściśle stosowanie art. 282 WE powinno prowadzić do wniosku, że każde postępowanie przed sądem z udziałem Wspólnoty Europejskiej może być przeprowadzone wyłącznie przez Komisję. Wynika to z tego, że zasada podziału kompetencji zawarta w art. 7 akapit pierwszy in fine Traktatu WE nie tylko dotyczy rozgraniczenia uprawnień między Wspólnotą a państwami członkowskimi, lecz również obejmuje zakres właściwości poszczególnych instytucji wspólnotowych, które mogą wykonywać tylko przyznane im uprawnienia, bez możliwości ich delegowania na inne instytucje.

30. Zakładając nawet, że niezależnie od powyższego twierdzenia możliwa byłaby pod pewnymi określonymi warunkami delegacja uprawnień, to rząd belgijski twierdzi, że taka delegacja musi być interpretowana w sposób ścisły, ponieważ stanowi ona odstępstwo od zasady podziału kompetencji między instytucjami wynikającej z postanowień Traktatu WE. Przy zastosowaniu tej zasady mandat udzielony przez Komisję w ramach wykonywania uprawnień przyznanych jej na mocy postanowień Traktatu musi być wykonywany przez umocowaną instytucję lub osobę.

31. W niniejszej sprawie zostało ustalone, iż osobą fizyczną, która złożyła skargę do sądu

krajowego, nie była ta osoba, która została wyznaczona przez Komisję, to jest J.C. Piris. Nie była to też osoba, która została wyznaczona przez niego samego, na co pozwalał zresztą zakres mandatu udzielonego przez Komisję w drodze swoistego dalszego umocowania. W ocenie rządu belgijskiego dopuszczalność takiego umocowania można by jednak w uzasadniony sposób zakwestionować. Osoba, która wniosła skargę do sądu krajowego, działała ostatecznie bez żadnego umocowania.

32. W odniesieniu do drugiego z pytań prejudycjalnych rząd belgijski uważa, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości zasada autonomii instytucji wspólnotowych stoi na przeszkodzie temu, by sąd krajowy ingerował w ich kompetencje i zastępował w ten sposób te instytucje w wykonaniu ich uprawnień decyzyjnych. Natomiast z tego samego orzecznictwa wynika, że sądy krajowe mogą sprawdzić, czy dana instytucja działała zgodnie z przepisami znajdującymi do niej zastosowanie. W konsekwencji rząd belgijski uznaje, że sądy krajowe mogą zweryfikować dopuszczalność skargi wniesionej przez daną instytucję, ustalając, czy jest ona reprezentowana przez osobę fizyczną umocowaną przez Komisję do wniesienia takiego środka odwoławczego.

33. W zakresie trzeciego pytania prejudycjalnego rząd belgijski twierdzi, że art. 207 ust. 2 Traktatu WE nie przyznaje sam w sobie żadnych uprawnień w zakresie reprezentacji zastępcy sekretarza generalnego Rady. Jego odpowiedzialność w zakresie zarządzania

sekretariatem generalnym Rady nie może być utożsamiana z umocowaniem do jej reprezentacji, gdyż jego kompetencje dotyczą z jednej strony organizacji i zarządzania sekretariatem generalnym, a z drugiej strony odpowiedniej organizacji prac Rady i wykonywania jej budżetu. Ani ten przepis, ani też art. 23 regulaminu wewnętrznego Rady nie przyznają zastępcy sekretarza generalnego Rady uprawnienia do jej reprezentowania przed sądem, a co za tym idzie: w ocenie rządu belgijskiego na trzecie i ostatnie pytanie również należy udzielić odpowiedzi przeczącej.

34. Z kolei Rada utrzymuje w odniesieniu do pierwszego pytania prejudycjalnego, że nie ulega wątpliwości, iż Rada została w sposób ważny umocowana przez Komisję zgodnie z art. 282 WE. Z tego przepisu wynika jedynie, że instytucje, które pragną prowadzić postępowanie sądowe w kwestiach dotyczących ich bezpośrednio, muszą uzyskać w tym zakresie umocowanie ze strony Komisji. Zdaniem Rady ani z treści tego artykułu, ani z jakiegokolwiek innej normy prawnej nie wynika, że mandat jest ważny jedynie wtedy, gdy zostanie wskazana osoba, która będzie reprezentowała tę instytucję przed właściwym sądem krajowym. Mandat udzielony instytucji do występowania przed sądem jest zatem wystarczający do tego, by Wspólnota była w sposób ważny reprezentowana.

35. Rada przyznaje, że choć z pewnością nic nie stoi na przeszkodzie temu, by w umocowaniu udzielanym danej instytucji wskazana została określona osoba, to jednak w jej

ocenie zasada autonomii organizacyjnej instytucji i zasady jej organizacji wewnętrznej nadal znajdują zastosowanie, a co za tym idzie: odniesienie do danej osoby fizycznej nie ogranicza zakresu udzielonego tej instytucji mandatu dla celów jej reprezentacji przed sądem krajowym.

36. Rada sygnalizuje, iż rzeczywiście w treści udzielonego jej upoważnienia został wskazany jej doradca prawny J.C. Piris, lecz ta reprezentacja nie spowodowała żadnych problemów wewnątrzinstytucjonalnych, biorąc pod uwagę, że były przestrzegane wszystkie regulacje wewnętrzne. Ze swej strony J.C. Piris, zgodnie z warunkami udzielonego Radzie mandatu, wyznaczył zewnętrznego pełnomocnika, adwokata de Brieu, do wniesienia skargi do właściwego sądu krajowego jako przedstawiciel Wspólnoty. Ujmując rzecz inaczej, bezpośrednie wskazanie J.C. Pirisa w treści udzielonego przez Komisję mandatu w jednoznaczny sposób potwierdza umocowanie doradcy prawnego Rady do wyznaczenia adwokata de Brieu do prowadzenia sprawy.

37. Rada wskazuje ponadto, że w skardze wniesionej przez adwokata de Brieu figuruje również nazwisko zastępcy sekretarza generalnego Rady, co jednak nie było konieczne, zważywszy na fakt, że skoro do funkcji zastępcy sekretarza generalnego należy z mocy samych przepisów prawa zarządzanie sekretariatem generalnym Rady zgodnie z treścią art. 207 WE, nie było żadnej potrzeby, by zastępca sekretarza generalnego był również wyraźnie wskazany w treści upoważnienia udzielonego przez Komisję, gdyż wystarczający był mandat udzielony Radzie. Tym bardziej nie było konieczne, by zastępca sekretarza generalnego został wyznaczony w tym celu przez doradcę prawnego, J.C. Pirisa. Wręcz przeciwnie, nazwisko doradcy prawnego figurowało w mandacie, dlatego że to do

niego, jako do osoby upoważnionej w ramach uprawnień budżetowych zastępcy sekretarza generalnego, należało zadanie wyznaczenia pełnomocnika zewnętrznego.

38. Rada uważa, że w świetle wyrażonego przez nią stanowiska w przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na drugie pytanie. W jej ocenie sąd krajowy nie jest uprawniony do badania, czy instytucja biorąca udział w postępowaniu przed tym sądem jest reprezentowana przez właściwą osobę fizyczną, chyba że sama instytucja będzie kwestionować tę reprezentację. W przeciwnym razie doszłoby do nieuprawnionej ingerencji w autonomię instytucji wspólnotowych. W opinii Rady sąd krajowy może jedynie dokonać oceny związku, jaki łączy Radę działającą w imieniu Wspólnot na podstawie art. 282 WE z wyznaczonym przez nią pełnomocnikiem zewnętrznym. Oznacza to, że sąd krajowy może jedynie sprawdzić istnienie mandatu udzielonego przez Komisję oraz wyznaczenie pełnomocnika dla celów reprezentacji przed tym sądem. Te aspekty nie były kwestionowane w niniejszym postępowaniu ani przez Conseil d'État, ani też przez stronę przeciwną w postępowaniu a quo.

39. W odniesieniu do trzeciego pytania prejudycjalnego Rada twierdzi, że biorąc pod

uwagę jej stanowisko w przedmiocie drugiego pytania, nie ma potrzeby udzielania na nie odpowiedzi. Niemniej Rada wskazuje, iż przedmiotem postępowania sądowego a quo jest immunitet podatkowy Wspólnot, po czym dodaje, że zgodnie z treścią art. 207 ust. 2 WE, art. 59 ust. 1 rozporządzenia finansowego, art. 23 ust. 2 i 5 regulaminu wewnętrznego Rady oraz wewnętrznych zasad dotyczących wykonywania budżetu Rady przyjętych w dniu 20 grudnia 2002 r. do funkcji zastępcy sekretarza generalnego Rady, jako przedstawiciela tej instytucji, należy wykonanie części budżetu Wspólnot dotyczącej Rady. Jako intendent budżetu oraz na mocy art. 60 ust. 1 i 3 rozporządzenia finansowego musi on realizować dochody i wydatki zaplanowane w budżecie, zgodnie z zasadami należytego zarządzania finansami oraz zapewnienia przestrzegania wymagań zgodności z prawem i prawidłowości. W ten kontekst wpisuje się decyzja zastępcy sekretarza generalnego Rady, jako osoby odpowiedzialnej za zarządzanie środkami jego instytucji, o wystąpieniu do właściwego sądu krajowego w celu uniknięcia tego, by Rada musiała ponieść obciążenie budżetowe polegające na zapłacie kwoty, której w ocenie Rady Région de Bruxelles-Capitale żądała w sposób nieuprawniony.

40. W charakterze podsumowania Rada podkreśla, że skoro Komisja w ważny sposób upoważniła Radę do działania w imieniu Wspólnot, zgodnie z prawem było to, że jej przedstawiciel ustawowy w tej dziedzinie, czyli p. de Boissieu, jako zastępca sekretarza generalnego Rady odpowiedzialny za prawidłowe jej funkcjonowanie i zarządzanie sekretariatem, reprezentował Radę przed sądem krajowym w wykonaniu przyznanego mu uprawnień, bez konieczności uzyskiwania

w tym zakresie wyraźnego upoważnienia ze strony Komisji czy też J.C. Pirisa. Mandat, który został udzielony przez Komisję Radzie jako instytucji, jest wystarczający na mocy przepisów prawa pierwotnego.

42. Artykuł 282 WE przyznawał Komisji status przedstawiciela Wspólnot wyłącznie w tym celu, by umożliwić wykonywanie „w każdym państwie członkowskim” zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych nadanej Wspólnocie jako osobie prawnej. Zdolności do czynności prawnych, która w szczególności obejmuje możliwość „stawania przed sądem”.

VI – Ocena

41. Należy rozpocząć od pokreślenia faktu, że w niniejszym postępowaniu za pośrednictwem trzech przedłożonych pytań prejudycjalnych nie wnosi się o to, by Trybunał Sprawiedliwości rozwiązał konkretną sprawę rozpatrywaną przez przedmiotowy sąd krajowy, to jest rozstrzygnął, czy Wspólnota była we właściwy sposób reprezentowana w tym szczególnym postępowaniu rozpatrywanym przez belgijski Conseil d'État. Literalne brzmienie przedłożonych pytań prejudycjalnych wyraźnie wskazuje, że od Trybunału oczekuje się udzielenia abstrakcyjnych odpowiedzi na równie abstrakcyjne pytania. Nie chodzi zatem o rozstrzygnięcie, czy osoby, które reprezentowały Wspólnotę w postępowaniu a quo, były do tego rzeczywiście upoważnione, lecz przedmiotem niniejszego postępowania jest wyjaśnienie, jaki jest system reprezentacji Wspólnoty w przypadku, gdy staje ona przed sądem krajowym zgodnie z treścią art. 282 WE. To belgijski Conseil d'État, opierając się na orzeczeniu Trybunału Sprawiedliwości w odniesieniu do tej kwestii prawnej i stosując ad casum przedstawioną interpretację prawną, orzeknie w sposób, który uzna za właściwy do celów rozstrzygnięcia rozpatrywanej sprawy.

43. Co za tym idzie, mamy do czynienia z reprezentacją o charakterze organicznym, na mocy której Komisja byłaby wyłącznie upoważniona do reprezentacji Wspólnoty w relacjach z państwami członkowskimi regulowanych jedynie przez właściwe ustawodawstwa krajowe. Dotyczy to relacji, w których Wspólnota działa w charakterze osoby prawnej prawa prywatnego, tym samym będąc całkowicie pozbawiona – jeżeli można to tak ująć – swojego władztwa i poddana wówczas prawu krajowemu jak każdy inny obywatel.

44. Jako przedstawiciel Wspólnoty na mocy art. 282 WE Komisja wykonywała szczególną kompetencję o charakterze czystej reprezentacji ad extra w zakresie prawa krajowego i niezależnie od kompetencji przyznanych jej ad intra we wspólnotowym porządku prawnym. W wykonaniu tej funkcji reprezentacji Komisja działała tak, jak gdyby była Wspólnotą, wyrażając w danym krajowym porządku prawnym wolę Wspólnoty wynikającą z postępowań w zakresie uchwalania norm prawnych i innych aktów prawnych

ustanowionych przez prawo wspólnotowe. Wyrażana przez Komisję wola nie była zatem wolą Komisji, lecz wolą zgodną z właściwym wykonaniem uprawnień przyznanych przez Traktaty poszczególnym instytucjom Wspólnoty i – w ostatecznym rozrachunku – wolą, którą można przypisać samej Wspólnocie.

45. Reprezentacja Komisji przez jeden z jej organów nie pozbawia pozostałych organów żadnego z przysługujących im uprawnień ani też nie może stanowić dla nich przeszkody w wykonywaniu uprawnień czy też utrudniać spełnienia przez nie obowiązków, w sytuacji gdy ich realizacja wymaga, by Wspólnota działała jako osoba prawna na gruncie prawa krajowego danego państwa członkowskiego. Komisja staje przed sądem jako przedstawiciel Wspólnoty, gdy leży to w interesie Wspólnoty w odczuciu tego z jej organów, którego uprawnienia wymagają stawiennictwa przed sądami krajowymi dla ich prawidłowego wykonania.

46. W każdym razie taka jest logika przyjęta w art. 335 TFUE, który co prawda nie znajduje zastosowania w niniejszej sprawie, lecz może dostarczyć pewnych wskazówek interpretacyjnych, ponieważ przepis ten sformalizował praktykę, która obowiązywała przy stosowaniu art. 282 WE⁶. Artykuł 335 TFUE

stanowi obecnie, że bez uszczerbku dla wspólnej reprezentacji Unii przez Komisję, „Unia jest jednak reprezentowana przez każdą z instytucji, z tytułu ich autonomii administracyjnej, w sprawach związanych z funkcjonowaniem każdej z nich”. Ta zależność między posiadaniem danego uprawnienia z jednej strony a stawiennictwem przed sądem w danym postępowaniu jako środkiem zapewniającym jego wykonanie z drugiej strony służy nie tylko większej skuteczności w wykonywaniu tego uprawnienia, lecz leży także w interesie prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości, ponieważ zainteresowane strony biorące udział w postępowaniu mogą określić przedmiot sporu przed danym organem sądowym w sposób lepiej odpowiadający stanowi faktycznemu, który jest im szczególnie bliski jako podmiotom spornych interesów. Zgodnie z tym kierunkiem rozumowania Trybunał Sprawiedliwości wskazał już uprzednio, że gdy odpowiedzialność Wspólnoty jest związana z działaniem jednej z jej instytucji, to w imię prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości przed danym sądem powinna stawać instytucja, której działalność powoduje powstanie odpowiedzialności, którą się jej przypisuje (wyrok z dnia 13 listopada 1973 r. w sprawach Werharn Hansamühle i in., pkt 7⁷).

47. W zakresie niniejszego postępowania kompetencje przyznane Komisji na mocy art. 282 WE ograniczone są zatem do reprezentacji instytucjonalnej Wspólnoty przed sądami państw członkowskich. Wola, która jest przedstawiana w takim postępowaniu, nie jest wolą samej Komisji, lecz jest wyrazem woli Wspólnoty, to jest w każdym razie tego

6 — W związku z tym zob. m.in. U. Becker, Artikel 282 (Rn. 15), w: *EU-Kommentar*, ed. J. Schwarze, 2. wyd., Baden-Baden, Nomos 2009.

7 — Sprawy połączone od 63/72 do 69/72, Rec. s. 1229.

spośród jej organów, w którego zakres właściwości wpisuje się wymagane działanie wspólnotowe wymagające, dla zapewnienia mu skuteczności prawnej, działania przed sądami krajowymi. Z tych względów uprawnienie do reprezentacji ex art. 282 WE nie oznacza bynajmniej zredukowania wielości kompetencji przyznanych ad intra poszczególnym instytucjom do pojedynczej kompetencji Komisji, lecz należy je rozumieć jako instrumentalne przyznanie uprawnień w służbie poszczególnych kompetencji instytucjonalnych, w ich wykonywaniu ad extra przed sądami krajowymi państw członkowskich.

48. Z kolei ustaloną i niekwestionowaną praktyką było to, że Komisja umocowywała poszczególne instytucje do reprezentacji Wspólnoty przed sądem w sytuacjach, gdy wymagało tego ich funkcjonowanie. Zgodnie z tym, co zostało wskazane wcześniej, opisana wyżej praktyka została w końcu sformalizowana w obecnie obowiązującym art. 335 TFUE. Nikt nigdy nie kwestionował – ani też nie miałby ku temu poważnych podstaw – że takie umocowanie, które można nazwać „wewnętrznym”, jest prawnie bez zarzutu, gdyż ani nie wyklucza tego art. 282 WE, ani charakter umocowania przewidzianego w tym przepisie nie stoi na przeszkodzie temu, by to rzeczywiście zainteresowana instytucja reprezentowała ostatecznie Wspólnotę przed sądem w obronie swoich interesów jako osoby prawnej. Podsumowując, wydaje się, że bardziej skuteczna ochrona interesów wspólnotowych leży u podstaw praktyki polegającej na systematycznym powierzeniu

reprezentacji Wspólnoty przed sądem instytucji, która może je najlepiej chronić.

49. Oczywiście dopiero z chwilą wejścia w życie art. 335 TFUE możliwa jest bezpośrednia reprezentacja Unii przez poszczególne zainteresowane instytucje inne niż Komisja. Jednakże wcześniejszy stan prawny nie stał na przeszkodzie delegowaniu uprawnienia do reprezentacji, jeżeli czyniono to za pośrednictwem umocowania „wewnętrznego” ze strony Komisji.

50. Kwestią o decydującym znaczeniu jest zatem to, w jaki sposób należy sformalizować takie umocowanie. Po pierwsze, musi istnieć jednoznaczna i jasno wyrażona wola powierzenia innej instytucji reprezentacji Wspólnoty. Lecz należy zakładać, że taka wola udzielenia umocowania musi być poprzedzona inną, której przede wszystkim służy, a mianowicie wolą stawiennictwa przed sądem, i w tym zakresie nie może to być wyłącznie i jedynie wola Komisji. Musi być to również wola instytucji, której funkcjonowanie wymaga stawiennictwa przed sądem jako najważniejszego środka do prawidłowego wykonania ciężących na niej obowiązków.

51. Naturalnie nic nie stoi na przeszkodzie temu, by w ramach zgodnego z prawem

wykonywania uprawnień przyznanych przez art. 282 WE Komisja reprezentowała bezpośrednio Wspólnotę nawet w przypadku obrony przed sądem interesów bezpośrednio związanych z inną instytucją. Nie ulega wątpliwości, że logika racjonalnego podziału obowiązków instytucjonalnych na korzyść wyższego interesu Wspólnoty musiała doprowadzić, jak to rzeczywiście miało miejsce w przeszłości, do praktyki, która obecnie przekształca się w normę prawną w związku z uchwaleniem art. 335 TFUE.

52. Aczkolwiek oczywiście nie istnieje żaden obowiązek do umocowania innej instytucji do reprezentowania Wspólnoty przed sądem, to w momencie gdy Komisja podejmuje decyzję, by takiego umocowania udzielić, nie wydaje się, by mogła poddać takie umocowanie jakimkolwiek warunkom. Dotyczy to zarówno warunków w zakresie sposobu prowadzenia obrony prawnej interesów Wspólnoty, jak i warunków dotyczących osób, które mają działać w imieniu umocowanej instytucji. Przeciwny wniosek skutkowałby nieuprawnioną ingerencją w zakres autonomii instytucjonalnej i organizacyjnej danej instytucji⁸. Ponadto ustanowienie dodatkowych warunków w odniesieniu do umocowania byłoby również sprzeczne z samą istotą upoważnienia do reprezentacji, jaką jest, zgodnie z tym co zostało wielokrotnie wskazane powyżej, umożliwienie obrony interesów Wspólnoty przez ten organ, który w danym przypadku może ją zapewnić w najwłaściwszy sposób ze względu na swoją znajomość przedmiotu sporu.

8 — Zasada autonomii administracyjnej, która zgodnie z tym, co zostało już wskazane przez Komisję, została już uznana przez Trybunał w ramach Traktatu EWWiS w wyroku z dnia 12 lipca 1957 r. w sprawach połączonych 7/56 i od 3/57 do 7/57 Algiera i in. przeciwko Assemblée commune, Rec. s. 81.

53. Z powyższego wynika, że Komisja powinna przestać na formalnym umocowaniu danej instytucji, której powierza reprezentację Wspólnot przed sądem w obronie bezpośrednio jej dotyczących interesów, bez „względu na to, czy w upoważnieniu tym wyznaczono imiennie osobę fizyczną upoważnioną do reprezentowania instytucji, której udzielono delegacji”, według treści pierwszego z pytań prejudycjalnych zadanych przez Conseil d'État.

54. Odrębną kwestią pozostaje to, czy ewentualne wskazanie w treści umocowania takiej wyznaczonej osoby powoduje samo w sobie nieważność danego upoważnienia w sytuacji, gdy takie wyznaczenie nie jest przestrzegane. Jeżeli, zgodnie z twierdzeniami Komisji, praktyka była taka, iż wyznaczane były konkretne osoby w uzgodnieniu z zainteresowaną instytucją, to waga takiego wyznaczenia powinna być ograniczona wyłącznie do czysto wewnętrznych spraw Wspólnoty dotyczących organizacji przygotowania obrony.

55. Tym samym, Wspólnota na mocy art. 282 WE była w ważny sposób reprezentowana przed sądami krajowymi czy to przez Komisję, czy to przez instytucję, która była formalnie umocowana przez Komisję do działania w konkretnym postępowaniu sądowym. Taka instytucja, w zakresie swojego umocowania, wykonuje upoważnienie do reprezentacji jako taka, a zatem zgodnie z regulacjami przyjętymi w zakresie kształtowania

i wykonywania swojej woli w sprawach instytucjonalnych, czyli poprzez osoby upoważnione do działania w jej imieniu i tym samym do jej reprezentowania.

ewentualna kontrola umocowania udzielonego przez Komisję na rzecz Rady podlega wyłącznie jurysdykcji sądownictwa wspólnotowego, gdyż jakakolwiek ingerencja sądów krajowych w tym zakresie skutkowałaby niezgodną z prawem ingerencją w sferę autonomii instytucji Unii.

56. Na podstawie powyższego można już dostrzec, że na trzecie pytanie prejudycjalne przedłożone przez Conseil d'État należy udzielić odpowiedzi twierdzącej. Zastępca sekretarza generalnego Rady znajduje się bowiem wśród osób, które mogą w ważny sposób działać w imieniu Rady, jeżeli interes wspólnotowy wymagający stawiennictwa Wspólnot przed sądem dotyczy budżetu tej instytucji, tak jak ma to miejsce w niniejszej sprawie, gdyż za zarządzanie i wykonanie tego budżetu jest w sposób szczególny odpowiedzialny właśnie ów zastępca, co wynika z treści art. 23 ust. 2 i 5 regulaminu wewnętrznego Rady.

58. Z tych względów nawet w przypadku upoważnień obarczonych ewidentną nieważnością sądowi krajowemu nie pozostaje nic innego, jak wnieść stosowny wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE.

57. Choć drugie z pytań prejudycjalnych zostało sformułowane w ten sposób, że należy na nie udzielić odpowiedzi tylko w sytuacji, gdyby na pierwsze z pytań została udzielona odpowiedź przecząca, to jednak wydaje się wskazane wyjaśnić, iż organy sądownicze państw członkowskich nie są uprawnione do kontroli prawidłowości umocowania udzielonego przez Komisję innej instytucji wspólnotowej. Przy zastosowaniu w niniejszej sprawie dotychczasowego orzecznictwa w przedmiocie przyznania statusu urzędnika lub innego pracownika Unii⁹ nie ulega wątpliwości, że

59. Kompetencje sądów krajowych są zatem ograniczone do badania prawidłowości pod względem prawnym tego aktu, na mocy którego Wspólnota – poprzez organ, który ją reprezentuje zgodnie z prawem Unii – upoważnia konkretnego pełnomocnika do stawiennictwa przed sądem państwa członkowskiego, w sytuacji gdy krajowe przepisy prawa procesowego tego wymagają. Zważywszy na to, iż jest to wymóg ściśle krajowy i niewpływający na status stającego przed sądem podmiotu, a jedynie na formę takiego stawiennictwa, Unia, która w tym kontekście działa wyłącznie jako osoba prawna pozbawiona jakiegokolwiek władztwa, nie może być zwolniona z takiego obowiązku. Oczywistym jest też, że nie może wyłączyć się również spod mocy prawomocnego orzeczenia, które zostanie wydane przez sąd państwa, którego jurysdykcji się poddała.

⁹ — Zobacz m.in. wyrok z dnia 8 września 2005 r. w sprawie C-288/04 AB, Zb.Orz. s. I-7837, pkt 31.

VII — Podsumowanie

60. Z powyższych rozważań wynika że, ujmując to w abstrakcyjny sposób, w jaki zostały sformułowane pytania prejudycjalne przedłożone przez belgijski Conseil d'État, umocowanie przewidziane w art. 282 WE nie wymaga imiennego wyznaczenia określonej osoby fizycznej, a w razie gdyby taka osoba została wyraźnie wskazana, stawiennictwo

przed sądem innej osoby nie skutkuje nieważnością umocowania udzielonego upoważnionej instytucji, pod warunkiem, iż ta ostatnia osoba jest upoważniona do działania w imieniu zainteresowanej instytucji, tak jak ma to miejsce w przypadku zastępcy sekretarza generalnego Rady. Z drugiej strony, wyłącznie Trybunał Sprawiedliwości może orzekać w przedmiocie ważności omawianego wewnętrzne umocowania. Natomiast do sądu krajowego należy wyłączne uprawnienie do kontroli uprawnień pełnomocnika prawnego, w sytuacji gdy prawo krajowe przewiduje obowiązek zastępstwa procesowego.

VIII — Wnioski

61. Mając na względzie powyższe rozważania, zwracam się do Trybunału z propozycją, aby odpowiedział na pytania prejudycjalne sformułowane przez Conseil d'État w następujący sposób:

- 1) Artykuł 282 WE, a w szczególności zdanie „w tym zakresie jest ona reprezentowana przez Komisję”, należy interpretować w ten sposób, że inna instytucja niż Komisja jest w sposób ważny upoważniona do reprezentowania Wspólnoty poprzez sam fakt istnienia upoważnienia, w którym Komisja deleguje na tę instytucję swoje uprawnienia w zakresie reprezentacji Wspólnoty przed sądem, bez względu na to, czy w upoważnieniu tym wyznaczono imiennie osobę fizyczną upoważnioną do reprezentowania instytucji, której udzielono delegacji.

- 2) Artykuł 207 ust. 2 akapit pierwszy zdanie pierwsze WE, a konkretnie wyrażenie „któremu pomaga zastępca sekretarza generalnego odpowiedzialny za zarządzanie Sekretariatem Generalnym”, należy interpretować w ten sposób, że zastępca sekretarza generalnego Rady może w sposób ważny reprezentować Radę do celów wnoszenia skarg do sądów krajowych.

- 3) Sąd krajowy, taki jak belgijski Conseil d'État, nie może samodzielnie kontrolować prawidłowości „wewnętrznego” umocowania udzielonego na mocy art. 282 WE i we właściwych przypadkach jest zobowiązany do przedłożenia w tym zakresie odpowiedniego pytania prejudycjalnego Trybunałowi Sprawiedliwości.