



Zbiór Orzeczeń

POSTANOWIENIE SĄDU (pierwsza izba)

27 listopada 2012 r.*

Skarga o stwierdzenie nieważności — Decyzje skierowane do państwa członkowskiego w celu likwidacji nadmiernego deficytu — Brak indywidualnego oddziaływania — Niedopuszczalność

W sprawie T-541/10

Anotati Dioikisi Enoseon Dimosion Ypallilon (ADEDY), z siedzibą w Atenach (Grecja),

Spyridon Papaspyros, zamieszkały w Atenach,

Ilias Iliopoulos, zamieszkały w Atenach,

reprezentowani przez adwokata M.M. Tsiprę,

strona skarżąca,

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, reprezentowanej przez T. Middletona, A. De Gregoria Merina i E. Chatziioakeimidou, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez:

Komisję Europejską, reprezentowaną przez B. Smuldersa, J.P. Keppenne'a i M. Konstantinidisa, działających w charakterze pełnomocników,

interwenient,

mającej za przedmiot wnioski o stwierdzenie nieważności, po pierwsze, decyzji Rady 2010/320/UE z dnia 10 maja 2010 r., skierowanej do Grecji celem wzmocnienia i pogłębienia nadzoru budżetowego oraz wezwania Grecji do zastosowania środków służących ograniczeniu deficytu uznanemu za niezbędne w celu likwidacji nadmiernego deficytu (Dz.U. L 145, s. 6; sprostowanie Dz.U. 2011, L 209, s. 63), a po drugie, decyzji Rady 2010/486/UE z dnia 7 września 2010 r., zmieniającej decyzję 2010/320 (Dz.U. L 241, s. 12),

SĄD (pierwsza izba),

w składzie: J. Azizi (sprawozdawca), prezes, S. Frimodt Nielsen i M. Kynczewa, sędziowie,

sekretarz: E. Coulon,

* Język postępowania: grecki.

wydaje następujące

Postanowienie

Ramy prawne

Traktat UE

- 1 Zgodnie z art. 3 ust. 4 TUE:

„Unia ustanawia unię gospodarczą i walutową, której walutą jest euro”.

Traktat FUE

- 2 Zgodnie z art. 119 TFUE:

„1. Dla osiągnięcia celów określonych w artykule 3 Traktatu o Unii Europejskiej, działania państw członkowskich i Unii obejmują, na warunkach przewidzianych w traktatach, przyjęcie polityki gospodarczej opartej na ścisłej koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich, rynku wewnętrznym i ustaleniu wspólnych celów oraz prowadzonej w poszanowaniu zasady otwartej gospodarki rynkowej z wolną konkurencją.

2. Równolegle, na warunkach i zgodnie z procedurami przewidzianymi w traktatach, działania te obejmują jedną walutę, euro, jak również określenie oraz prowadzenie jednolitej polityki pieniężnej i polityki wymiany walut, których głównym celem jest utrzymanie stabilności cen, oraz, bez uszczerbku dla tego celu, wspieranie ogólnych polityk gospodarczych w Unii, zgodnie z zasadą otwartej gospodarki rynkowej z wolną konkurencją.

3. Te działania państw członkowskich i Unii zakładają poszanowanie następujących zasad przewodnich: stabilnych cen, zdrowych finansów publicznych i warunków pieniężnych oraz trwałej równowagi płatniczej”.

- 3 Artykuł 126 TFUE ustanawia procedurę nadmiernego deficytu, której celem jest zachęcenie zainteresowanego państwa członkowskiego do ograniczenia ewentualnie stwierdzonego deficytu publicznego, a w odpowiednim przypadku nakazanie mu jego ograniczenia. Odpowiednie fragmenty tego artykułu brzmią następująco:

„1. Państwa członkowskie unikają nadmiernego deficytu budżetowego.

2. Komisja nadzoruje rozwój sytuacji budżetowej i wysokość długu publicznego w państwach członkowskich w celu wykrycia oczywistych błędów. Bada ona poszanowanie dyscypliny budżetowej na podstawie poniższych dwóch kryteriów:

- a) czy stosunek między planowanym lub rzeczywistym deficytem publicznym a produktem krajowym brutto przekracza wartość odniesienia, chyba że:
- stosunek ten zmniejszył się znacznie oraz w sposób stały i osiągnął poziom bliski wartości odniesienia,
 - lub przekroczenie wartości odniesienia ma charakter wyjątkowy oraz tymczasowy i stosunek ten pozostaje bliski wartości odniesienia;

- b) czy stosunek między długiem publicznym a produktem krajowym brutto przekracza wartość odniesienia, chyba że stosunek ten zmniejsza się dostatecznie i zbliża się do wartości odniesienia w zadowalającym tempie.

Wartości odniesienia są sprecyzowane w Protokole w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu, który jest załączony do traktatów.

[...]

6. Rada, na wniosek Komisji i rozważywszy ewentualne uwagi danego państwa członkowskiego, decyduje, po dokonaniu ogólnej oceny, czy istnieje nadmierny deficyt.

7. Jeżeli Rada stwierdzi, zgodnie z ustępem 6, że istnieje nadmierny deficyt, przyjmuje na zalecenie Komisji, bez nieuzasadnionej zwłoki, zalecenia skierowane do danego państwa członkowskiego w celu położenia przez nie kresu tej sytuacji w oznaczonym terminie. Z zastrzeżeniem postanowień ustępu 8 zalecenia te nie zostają podane do publicznej wiadomości.

8. W przypadku gdy Rada stwierdzi, że w odpowiedzi na jej zalecenia żadne skuteczne działanie nie zostało podjęte w oznaczonym terminie, może podać zalecenia do publicznej wiadomości.

9. Jeśli państwo członkowskie w dalszym ciągu nie realizuje zalecenia Rady, może ona wezwać dane państwo członkowskie do przyjęcia w wyznaczonym terminie środków zmierzających do takiego ograniczenia deficytu, jakie zostanie uznane przez Radę za niezbędne do zaradzenia sytuacji.

W takim przypadku Rada może zażądać od danego państwa członkowskiego przedstawienia sprawozdań według precyzyjnego harmonogramu, aby móc zbadać wysiłki dostosowawcze podjęte przez to państwo członkowskie.

[...]

11. Tak długo, jak państwo członkowskie nie stosuje się do decyzji przyjętej na podstawie ustępu 9, Rada może zdecydować o zastosowaniu lub, w odpowiednim przypadku, o zastrzeżeniu jednego lub kilku z następujących środków:

- zażądać od danego państwa członkowskiego, aby opublikowało dodatkowe informacje, które określi Rada, przed emisją obligacji i papierów wartościowych,
- wezwać Europejski Bank Inwestycyjny do ponownego rozważenia polityki udzielania pożyczek wobec danego państwa członkowskiego,
- zażądać złożenia w Unii przez dane państwo członkowskie nieoprocentowanego depozytu o stosownej wysokości aż do czasu, gdy, w ocenie Rady, nadmierny deficyt zostanie skorygowany,
- nałożyć grzywnę w stosownej wysokości.

Przewodniczący Rady informuje Parlament Europejski o podjętych decyzjach.

12. Rada uchyla wszystkie lub niektóre swoje decyzje określone w ustępach 6–9 i 11, w miarę jak nadmierny deficyt został, w ocenie Rady, skorygowany. Jeśli Rada uprzednio podała zalecenia do publicznej wiadomości, to z chwilą uchylecia decyzji przewidzianej w ustępie 8 oświadcza publicznie, że nie ma już nadmiernego deficytu w tym państwie członkowskim.

13. Jeżeli Rada podejmuje decyzje lub wydaje zalecenia, o których mowa w ustępach 8, 9, 11 i 12, stanowi ona na zalecenie Komisji.

[...]”.

4 Artykuł 136 ust. 1 TFUE stanowi:

„1. W celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej oraz zgodnie z odpowiednimi postanowieniami traktatów, Rada [...] przyjmuje środki w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro, w celu:

- a) wzmocnienia koordynacji i nadzoru ich dyscypliny budżetowej;
- b) określenia kierunków, w zakresie w jakim ich to dotyczy, polityki gospodarczej, czuwając nad zgodnością tych kierunków z kierunkami przyjętymi dla całej Unii oraz zapewniając nadzór nad nimi”.

5 Zgodnie z art. 1 protokołu nr 12 do traktatów w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu:

„Wartości odniesienia określone w artykule 126 ustęp 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej są następujące:

- 3% dla stosunku planowanego lub rzeczywistego deficytu publicznego do produktu krajowego brutto wyrażonego w cenach rynkowych,
- 60% dla stosunku zadłużenia publicznego do produktu krajowego brutto wyrażonego w cenach rynkowych”.

Pakt stabilności i wzrostu

6 Na szczycie w Amsterdamie (Niderlandy), który odbył się w dniu 17 czerwca 1997 r., Rada Europejska określiła ramy prawne służące zapewnieniu koordynacji krajowej polityki budżetowej państw członkowskich uczestniczących w unii gospodarczej i walutowej. Ramy te przyjęły postać paktu stabilności i wzrostu opierającego się na dążeniu do zapewnienia dobrego stanu finansów publicznych jako środka służącego umocnieniu warunków stabilności cen oraz silnego, trwałego wzrostu sprzyjającego tworzeniu nowych miejsc pracy [zob. uchwała Rady Europejskiej z dnia 17 czerwca 1997 r. w sprawie paktu stabilności i wzrostu (Dz.U. C 236, s. 1)].

7 Pakt stabilności i wzrostu tworzą trzy następujące akty: po pierwsze, rezolucja wskazana w pkt 6 powyżej; po drugie, rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz.U. L 209, s. 1); i po trzecie, rozporządzenie Rady (WE) nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz.U. L 209, s. 6).

8 Artykuł 3 rozporządzenia nr 1466/97, zmienionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 1055/2005 z dnia 27 czerwca 2005 r. (Dz.U. L 174, s. 1), zobowiązuje państwa członkowskie, które przyjęły wspólną walutę, do przekazywania Radzie Unii Europejskiej i Komisji Wspólnot Europejskich w regularnych odstępach czasu programu stabilności zawierającego informacje dotyczące ich polityki gospodarczej.

9 Artykuł 3 ust. 2 lit. c) rozporządzenia nr 1466/97, zmienionego rozporządzeniem nr 1055/2005, przewiduje, że program stabilności zawiera następujące informacje:

„[S]zczegółową i ilościową ocenę środków polityki budżetowej i innych środków polityki gospodarczej podejmowanych lub proponowanych dla osiągnięcia celów programu, obejmującą szczegółową analizę kosztów i korzyści znaczących reform strukturalnych mających bezpośredni skutek w postaci długoterminowych oszczędności, w tym poprzez zwiększenie wzrostu potencjalnego”.

- 10 Artykuł 3 ust. 4 rozporządzenia nr 1467/97, zmienionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 1056/2005 z dnia 27 czerwca 2005 r. (Dz.U. L 174, s. 5), stanowi:

„Zalecenie Rady wydane zgodnie z art. [126] ust. 7 [TFUE] określa ostateczny termin nie dłuższy niż sześć miesięcy na podjęcie przez dane państwo członkowskie skutecznego działania. Zalecenie Rady określa również ostateczny termin skorygowania nadmiernego deficytu, które powinno zostać osiągnięte w roku następującym po roku stwierdzenia nadmiernego deficytu, chyba że zaistnieją szczególne okoliczności. W zaleceniu Rada żąda od państwa członkowskiego osiągnięcia minimalnej rocznej korekty, o co najmniej 0,5% PKB, rozumiane jako punkt odniesienia, salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, w celu zapewnienia skorygowania nadmiernego deficytu w ostatecznym terminie wskazanym w zaleceniu”.

- 11 Artykuł 5 rozporządzenia nr 1467/97, zmienionego rozporządzeniem nr 1056/2005, stanowi:

„1. Każdą decyzję Rady o wezwaniu danego uczestniczącego państwa członkowskiego do podjęcia środków zmierzających do ograniczenia deficytu zgodnie z art. [126] ust. 9 [TFUE] podejmuje się w terminie dwóch miesięcy od decyzji Rady stwierdzającej brak podjęcia skutecznego działania zgodnie z art. [126] ust. 8 [TFUE]. W wezwaniu Rada żąda od państwa członkowskiego osiągnięcia minimalnej rocznej korekty, o co najmniej 0,5% PKB, rozumiane jako punkt odniesienia, salda w ujęciu uwzględniającym zmiany cykliczne, po skorygowaniu o działania jednorazowe i tymczasowe, w celu zapewnienia skorygowania nadmiernego deficytu w ostatecznym terminie wskazanym w wezwaniu.

2. W przypadku gdy zostało podjęte skuteczne działanie zgodnie z wezwaniem wydanym na mocy art. [126] ust. 9 [TFUE], lecz po dokonaniu wezwania wystąpią nieprzewidziane niekorzystne zdarzenia gospodarcze, niosące poważne negatywne konsekwencje budżetowe, Rada, działając na podstawie zalecenia Komisji, może podjąć decyzję o wydaniu zmienionego wezwania na mocy art. [126] ust. 9 [TFUE]. Zmienione wezwanie, uwzględniające istotne czynniki, o których mowa w art. 2 ust. 3 niniejszego rozporządzenia, może w szczególności przesunąć termin skorygowania nadmiernego deficytu o jeden rok. Rada stwierdza wystąpienie nieprzewidzianych niekorzystnych zdarzeń gospodarczych, niosących poważne negatywne konsekwencje budżetowe, w odniesieniu do zawartej w wezwaniu prognozy ekonomicznej”.

Okoliczności powstania sporu

Kryzys zadłużenia w Grecji i międzyrządowy mechanizm pomocy finansowej dla Republiki Greckiej

- 12 W dniu 21 października 2009 r. Republika Grecka przekazała Eurostatowi (urzędowi statystycznemu Unii Europejskiej) dane statystyczne korygujące wskaźnik deficytu budżetowego za rok 2008, powiększając go z 5,0% produktu krajowego brutto (PKB) (wartość wskaźnika podana przez Republikę Grecką w kwietniu 2009 r.) do 7,7% PKB. Jednocześnie władze greckie skorygowały wskaźnik deficytu prognozowany na rok 2009, powiększając go z 3,7% PKB (wartość wskaźnika podana wiosną 2009 r.) do 12,5% PKB.
- 13 Owe korekty danych ekonomicznych wzbudziły wątpliwości rynków co do wypłacalności kraju, w następstwie czego doszło do kryzysu zadłużenia publicznego. W pierwszych miesiącach 2010 r. zachowanie inwestorów na rynku spowodowało wzrost oprocentowania greckich obligacji. Pod koniec kwietnia 2010 r. jedna z agencji ratingowych obniżyła rating greckich obligacji z poziomu BBB- do poziomu BB+, czyli kategorii, która dla rynków oznacza wysokie ryzyko kredytowe.
- 14 Ze względu na ryzyko rozprzestrzenienia się skutków greckiego kryzysu zadłużenia na pozostałe państwa członkowskie należące do strefy euro i wiążące się z tym zagrożenie stabilności całej strefy euro, na szczycie Rady Europejskiej w dniu 25 marca 2010 r. szefowie państw i rządów strefy euro

postanowili utworzyć międzyrządowy mechanizm pomocy dla Republiki Greckiej, opierający się na skoordynowanych, dwustronnych pożyczkach, oprocentowanych na warunkach niepreferencyjnych, czyli niemających charakteru subwencyjnego. Uruchomienie pożyczek uwarunkowane zostało spełnieniem surowych warunków, a ich wypłata następuje na wniosek Republiki Greckiej. Mechanizm pomocy obejmuje też znaczny wkład Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW).

- 15 Podstawę mechanizmu międzyrządowego stanowią dwa instrumenty: po pierwsze, „intercreditor agreement” (umowa między pożyczkodawcami), której stronami są państwa udzielające pomocy i która określa podstawowe zasady koordynacji działań pożyczkodawców w zakresie udzielania pożyczek, oraz po drugie, „loan facility agreement” (umowa w sprawie pożyczki) między państwami członkowskimi strefy euro udzielającymi pomocy (oraz niemieckim publicznym organem finansowym, działającym w oparciu o instrukcje i gwarancje Republiki Federalnej Niemiec) a Republiką Grecką i greckim bankiem centralnym.
- 16 W dniu 23 kwietnia 2010 r. Republika Grecka przedłożyła wniosek o uruchomienie środków ze wspomnianego wyżej międzyrządowego mechanizmu pomocy.
- 17 W dniu 2 maja 2010 r., opierając się na wspomnianym mechanizmie, państwa członkowskie strefy euro zgodziły się na przekazanie Republice Greckiej kwoty 80 mld EUR w ramach puli środków finansowych wynoszących 110 mld EUR przeznaczonych dla Grecji wspólnie z MFW.
- 18 W dniu 3 maja 2010 r. przedstawiciele Republiki Greckiej i Komisji – która występowała w imieniu państw członkowskich strefy euro – podpisali dokument zatytułowany „Memorandum of Understanding”, zawierający szczegóły trzyletniego programu opracowanego przez greckiego ministra finansów we współpracy z Komisją, Europejskim Bankiem Centralnym i MFW, którego celem jest poprawienie stanu greckich finansów publicznych i przywrócenie zaufania rynków do jej finansów publicznych i ogólnie pojętej gospodarki greckiej. Wspomniane „Memorandum of Understanding” składa się z trzech odrębnych dokumentów: „Memorandum of Economic and Financial Policies”, „Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality” i „Technical Memorandum of Understanding”.
- 19 W dniu 8 maja 2010 r. podpisano umowę między pożyczkodawcami i umowę w sprawie pożyczki (zob. pkt 15 powyżej).

Procedura nadmiernego deficytu wszczęta wobec Republiki Greckiej

Procedura poprzedzająca wydanie zaskarżonych aktów

- 20 W dniu 27 kwietnia 2009 r. Rada uznała – na podstawie art. 104 ust. 6 WE (obecnie art. 126 ust. 6 TFUE) – że w Grecji istnieje nadmierny deficyt i skierowała do Republiki Greckiej zalecenie, w którym wezwała ją do skorygowania tego deficytu najpóźniej do 2010 r., zgodnie z art. 104 ust. 7 WE (obecnie art. 126 ust. 7 TFUE) i art. 3 ust. 4 rozporządzenia nr 1467/97. Rada wyznaczyła też Grecji dzień 27 października 2009 r. jako termin na podjęcie skutecznych działań.
- 21 W dniu 30 listopada 2009 r. Rada stwierdziła – na podstawie art. 126 ust. 8 TFUE – że Grecja nie podjęła skutecznych działań w celu zastosowania się do zaleceń z dnia 27 kwietnia 2009 r.
- 22 W dniu 16 lutego 2010 r. Rada wydała – na podstawie art. 126 ust. 9 TFUE i art. 136 TFUE – decyzję 2010/182/UE, wzywającą Grecję do zastosowania środków służących ograniczeniu deficytu uznanych za niezbędne w celu likwidacji nadmiernego deficytu (Dz.U L 83, s. 13).
- 23 Zgodnie z art. 1 ust. 1 decyzji 2010/182 Grecja była zobowiązana do likwidacji nadmiernego deficytu jak najszybciej, a najpóźniej w 2012 r.

- 24 Artykuł 2 decyzji 2010/182 przewiduje szereg środków konsolidacji budżetowej, w tym środki określone w przedłożonym przez to państwo programie stabilności, które Grecja ma obowiązek wdrożyć, aby zlikwidować nadmierny deficyt (zob. pkt 8, 9 powyżej).
- 25 Artykuł 5 decyzji 2010/182 wyznacza dzień 15 maja 2010 r. jako termin podjęcia przez Republikę Grecką skutecznych działań.

Zaskarżone akty

– Decyzja 2010/320/UE

- 26 W dniu 10 maja 2010 r. Rada przyjęła decyzję 2010/320/UE, skierowaną do Grecji celem wzmocnienia i pogłębienia nadzoru budżetowego oraz wezwania Grecji do zastosowania środków służących ograniczeniu deficytu uznanych za niezbędne w celu likwidacji nadmiernego deficytu [Dz.U. L 145, s. 6; sprostowanie Dz.U. 2011, L 209, s. 63] (zwaną dalej „aktem podstawowym”).
- 27 Akt podstawowy został wydany na podstawie art. 126 ust. 9 TFUE i art. 136 TFUE.
- 28 W motywach 4 i 5 aktu podstawowego wyjaśniono zasadniczo, że w Grecji wystąpiły nieprzewidziane niekorzystne zdarzenia gospodarcze, niosące poważne negatywne konsekwencje budżetowe, które uzasadniają zmianę treści początkowego wezwania z dnia 16 lutego 2010 r. wystosowanego w decyzji 2010/182 i wydanie zmienionego wezwania na mocy art. 126 ust. 9 TFUE i art. 136 TFUE.
- 29 Motyw 8 aktu podstawowego odnosi się do międzyrządowego mechanizmu pomocy finansowej dla Republiki Greckiej w następujący sposób:
- „Bardzo poważne pogorszenie sytuacji finansowej greckiego rządu skłoniło państwa członkowskie należące do strefy euro do podjęcia decyzji o udzieleniu Grecji pomocy stabilizacyjnej, celem zabezpieczenia stabilności finansowej w całej strefie euro, w powiązaniu z pomocą wielostronną udzieloną przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy. Pomoc udzielona przez państwa członkowskie należące do strefy euro będzie miała formę wspólnie udzielanych pożyczek dwustronnych, koordynowanych przez Komisję. Pożyczkodawcy postanowili uzależnić udzielenie pomocy od przestrzegania przez Grecję niniejszej decyzji. Oczekuje się w szczególności, że Grecja wdroży środki określone w niniejszej decyzji zgodnie ze wskazanym w niej harmonogramem”.
- 30 Artykuł 1 aktu podstawowego określa nowy termin likwidacji nadmiernego deficytu w Grecji na rok 2014 (zamiast roku 2012 zgodnie z decyzją 2010/182).
- 31 Artykuł 2 aktu podstawowego zobowiązuje Republikę Grecką do przyjęcia, zgodnie z harmonogramem wskazanym w tym artykule, szeregu środków konsolidacji budżetowej w celu radykalnego ograniczenia wydatków publicznych i zwiększenia dochodów państwa, środków służących wzmocnieniu nadzoru i dyscypliny budżetowej oraz środków strukturalnych zmierzających między innymi do ogólnego poprawienia konkurencyjności greckiej gospodarki.
- 32 Środki przewidziane w art. 2 aktu podstawowego dotyczą znacznej liczby dziedzin, między innymi polityki fiskalnej, systemu emerytalno-rentowego, organizacji administracji publicznej i systemu bankowego.
- 33 Artykuł 4 ust. 1 aktu podstawowego zobowiązuje Republikę Grecką do przedkładania Radzie i Komisji, co trzy miesiące, sprawozdania przedstawiającego środki polityki podjęte celem zastosowania się do aktu podstawowego.

- 34 Zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. a) i b) aktu podstawowego wspomniane sprawozdanie musi zawierać szczegółowe informacje dotyczące z jednej strony konkretnych środków wdrożonych do dnia złożenia sprawozdania przez Republikę Grecką celem zastosowania się do niniejszego aktu podstawowego, w tym ich wymiernego wpływu na budżet, oraz z drugiej strony konkretnych środków, które Republika Grecka planuje wdrożyć celem zastosowania się do niniejszej decyzji po dacie złożenia sprawozdania, jak również harmonogramu ich wdrożenia i szacowanego wpływu na budżet.
- 35 Zgodnie z art. 4 ust. 3 aktu podstawowego Komisja i Rada analizują sprawozdania w celu oceny zastosowania się przez Republikę Grecką do aktu podstawowego. W ramach tych ocen Komisja może wskazać środki wymagane celem utrzymania określonej w akcie podstawowym ścieżki dostosowania prowadzącej do korekty nadmiernego deficytu.
- 36 Zgodnie z art. 5 aktu podstawowego wchodzi on w życie z dniem notyfikacji.
- 37 Zgodnie z art. 6 aktu podstawowego jego adresatem jest Republika Grecka.

– Decyzja 2010/486/UE

- 38 W dniu 7 września 2010 r. Rada przyjęła decyzję 2010/486/UE zmieniającą akt podstawowy (Dz.U. L 241, s. 12) (oba akty zwane są dalej „zaskarżonymi aktami”). Decyzja 2010/486 również wskazuje jako podstawę prawną art. 126 ust. 9 TFUE i art. 136 TFUE oraz Republikę Grecką jako jej adresata.
- 39 Z motywów 5–8 decyzji 2010/486 wynika, że po wydaniu aktu podstawowego konieczne było skorygowanie pewnych prognoz ekonomicznych, na których akt ów się opierał. Z tego powodu zaistniała konieczność wprowadzenia pewnych zmian do aktu podstawowego, jednocześnie utrzymując w mocy wyznaczony w nim termin likwidacji nadmiernego deficytu.
- 40 Decyzja 2010/486 uchyla niektóre środki przewidziane w akcie podstawowym, dodaje lub zmienia inne, zaś w przypadku pewnych przewidzianych w nim środków zmienia ich brzmienie.
- 41 Na mocy art. 2 decyzja 2010/486 wchodzi w życie z dniem doręczenia.

Przebieg postępowania i żądania stron

- 42 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 22 listopada 2010 r. Anotati Dioikisi Enoseon Dimosion Ypallilon (ADEDY) oraz S. Papaspyros i I. Iliopoulos wnieśli niniejszą skargę.
- 43 W odrębnym piśmie złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 3 marca 2011 r. Rada podniosła zarzut niedopuszczalności na podstawie art. 114 regulaminu postępowania przed Sądem.
- 44 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 7 marca 2011 r. Komisja wniosła o dopuszczenie jej do udziału w sprawie w charakterze interwenienta popierającego żądania Rady. Postanowieniem prezesa pierwszej izby Sądu z dnia 27 czerwca 2011 r. wniosek ten został uwzględniony.
- 45 W dniu 29 kwietnia 2011 r. skarżący złożyli uwagi w przedmiocie zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez Radę.
- 46 W dniu 8 września 2011 r. Komisja złożyła w sekretariacie Sądu uwagi interwenienta.
- 47 W dniu 27 października 2011 r. skarżący złożyli w sekretariacie Sądu uwagi w przedmiocie uwag Komisji.

48 W swojej skardze skarżący wnoszą do Sądu o:

- uznanie niniejszej skargi za dopuszczalną i zasadną;
- stwierdzenie nieważności zaskarżonych aktów;
- obciążenie Rady kosztami postępowania.

49 Rada wnosi do Sądu o:

- odrzucenie skargi jako oczywiście niedopuszczalnej w zakresie dotyczącym zaskarżonych aktów;
- tytułem żądania ewentualnego – odrzucenie skargi jako oczywiście niedopuszczalnej w zakresie dotyczącym aktu podstawowego;
- obciążenie skarżących kosztami postępowania.

50 Komisja wnosi do Sądu o odrzucenie skargi jako oczywiście niedopuszczalnej.

51 W swoich uwagach w przedmiocie zarzutu niedopuszczalności skarżący wnoszą do Sądu o oddalenie zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez Radę i obciążenie Rady kosztami postępowania.

Co do prawa

52 Na podstawie art. 114 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem na wniosek strony Sąd może rozstrzygnąć o niedopuszczalności skargi bez rozpoznawania istoty sprawy. Zgodnie z art. 114 § 3, jeżeli Sąd nie zadecyduje inaczej, pozostała część postępowania w sprawie wniosku odbywa się ustnie.

53 Zdaniem Sądu po zapoznaniu się z aktami niniejszej sprawy Sąd ma wystarczającą wiedzę, aby rozstrzygnąć w przedmiocie wniosku Rady bez potrzeby otwierania procedury ustnej.

54 Z akt sprawy wynika, że pierwszy ze skarżących, ADEDY, jest grecką konfederacją związków zawodowych, której członkami są federacje związków pracowników zatrudnionych w sektorze publicznym, w publicznych osobach prawnych i organach samorządu terytorialnego na podstawie stosunku pracy prawa publicznego i prawa prywatnego. W opinii samych skarżących ADEDY zrzesza w charakterze członków ogół urzędników służby cywilnej i pracowników publicznych osób prawnych, których interesy reprezentuje.

55 Skarżący drugi i trzeci są urzędnikami służby cywilnej i, odpowiednio, prezesem i sekretarzem generalnym ADEDY. Niniejszą skargę wnoszą w imieniu własnym, jak i w imieniu ADEDY jako jej reprezentanci.

56 W swojej skardze skarżący twierdzą, że zaskarżone akty zawierają szereg przepisów wpływających na interesy finansowe i warunki pracy greckich urzędników służby cywilnej.

57 Rada, popierana przez Komisję, podnosi, że skarga jest niedopuszczalna. Twierdzi ona – tytułem żądania głównego – że skarga jest niedopuszczalna ze względu na brak legitymacji procesowej skarżących w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE, ograniczając swoją argumentację do kwestii, czy zaskarżone akty dotyczą skarżących indywidualnie, podczas gdy Komisja rozpatruje skargę również pod kątem tego, czy zaskarżone akty dotyczą skarżących także bezpośrednio. Tytułem żądania ewentualnego Rada, popierana przez Komisję, podnosi, że skarga jest niedopuszczalna w zakresie dotyczącym aktu podstawowego ze względu na to, że została wniesiona zbyt późno.

- 58 Skarżący utrzymują, że zaskarżone akty dotyczą ich bezpośrednio i indywidualnie. Sprzeciwiają się poza tym argumentowi – podniesionemu przez Radę i Komisję tytułem żądania ewentualnego – dotyczącemu niedopuszczalności aktu podstawowego ze względu na wniesienie skargi zbyt późno. Skarżący twierdzą wreszcie, że uznanie ich skargi za niedopuszczalną będzie skutkować pozbawieniem ich prawa do skutecznej ochrony sądowej.
- 59 Najpierw należy zbadać dopuszczalność skargi przeciwko dwóm zaskarżonym aktom pod kątem legitymacji procesowej skarżących.

W przedmiocie legitymacji procesowej skarżących

- 60 Zgodnie z art. 263 akapit czwarty TFUE „[k]ażda osoba fizyczna lub prawna może wnieść [...] skargę na akty, których jest adresatem lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie, oraz na akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych”.
- 61 Wspomniane postanowienie ogranicza możliwość wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności przez osobę fizyczną lub prawną do trzech kategorii aktów, a mianowicie, po pierwsze, aktów, których osoba ta jest adresatem; po drugie, aktów, które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie; oraz po trzecie, aktów regulacyjnych, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych.
- 62 W niniejszym przypadku nie ulega wątpliwości, że skarżący nie są adresatami zaskarżonych aktów. Podnoszą oni jednak, że wspomniane akty dotyczą ich bezpośrednio i indywidualnie.
- 63 Mając na względzie okoliczności niniejszej sprawy, na wstępie trzeba zbadać, czy zaskarżone akty dotyczą skarżących bezpośrednio, jako że kryterium to jest wspólne dla drugiej i trzeciej kategorii aktów wskazanych w pkt 61 powyżej.
- 64 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem dotyczącym art. 230 akapit czwarty WE warunek, iż będąca przedmiotem skargi decyzja musi dotyczyć osoby fizycznej lub prawnej bezpośrednio, wymaga łącznego spełnienia dwóch kryteriów, mianowicie, by, po pierwsze, zaskarżony środek wywoływał bezpośredni wpływ na sytuację prawną jednostki i, po drugie, nie pozostawiał żadnej uznaniowości swoim adresatom, których obowiązkiem jest go wykonać, co ma mieć charakter automatyczny i wynikać z samych przepisów prawa Unii Europejskiej, bez stosowania innych przepisów pośrednich (wyroki Trybunału: z dnia 22 marca 2007 r. w sprawie C-15/06 P Regione Siciliana przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-2591, pkt 31; z dnia 10 września 2009 r. w sprawach połączonych C-445/07 P i C-455/07 P Komisja przeciwko Ente per le Ville Vesuviane i Ente per le Ville Vesuviane przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-7993, pkt 45; postanowienie Trybunału z dnia 15 września 2009 r. w sprawie C-501/08 P Municipio de Gondomar przeciwko Komisji, niepublikowane w Zbiorze, pkt 25).
- 65 Ponieważ w przypadku rozpatrywanej skargi ustanowiony w art. 263 akapit czwarty TFUE warunek, by dany akt dotyczył danej osoby bezpośrednio, pozostaje niezmienny, trzeba stwierdzić, że wspomniane orzecznictwo znajduje zastosowanie również w niniejszym przypadku.
- 66 W rozpatrywanym przypadku trzeba zauważyć, że poprzez swoje żądania skarżący domagają się stwierdzenia nieważności zaskarżonych aktów w całości. Niemniej w swojej skardze skarżący wskazują pewną liczbę przepisów, które rzekomo negatywnie wpływają na sytuację prawną urzędników służby cywilnej, a konkretnie, po pierwsze, na sytuację prawną ADEDY jako organizacji związkowej reprezentującej wszystkich urzędników służby cywilnej, jak i, po drugie, na sytuację prawną S. Papaspyrosa i I. Iliopoulosa jako samych urzędników służby cywilnej.

- 67 Otóż w swojej skardze skarżący wyjaśniają, że poniesiona przez nich szkoda polega z jednej strony na obniżeniu dodatkowych elementów wynagrodzenia wypłacanych urzędnikom służby cywilnej z okazji świąt wielkanocnych, letniego okresu urlopowego i świąt Bożego Narodzenia przewidzianym w art. 2 ust. 1 lit. f) aktu podstawowego oraz z drugiej strony na podwyższeniu wieku emerytalnego i obniżeniu wysokości świadczeń emerytalnych, które powinny zostać wypłacone urzędnikom służby cywilnej aktualnie pełniącym obowiązki wskutek reformy systemu emerytalnego przewidzianej w art. 2 ust. 2 lit. b) aktu podstawowego. W opinii skarżących poniesiona przez nich szkoda polega również na pogorszeniu jakości funkcjonowania służby publicznej wynikającemu z ograniczenia stopnia zastępowalności urzędników przechodzących na emeryturę przewidzianym w art. 2 ust. 2 lit. a) aktu podstawowego, zmienionego decyzją 2010/486.
- 68 W związku z tym w pierwszej kolejności trzeba zbadać, czy owe trzy jasno wskazane przez skarżących przepisy, które rzekomo wyrządzają im szkodę, dotyczą ich bezpośrednio, a następnie czy bezpośrednio dotyczą ich pozostałe przepisy zaskarżonych aktów.

W przedmiocie art. 2 ust. 1 lit. f) aktu podstawowego, art. 2 ust. 2 lit. b) aktu podstawowego i art. 2 ust. 2 lit. a) aktu podstawowego, zmienionego decyzją 2010/486: czy przepisy te dotyczą skarżących bezpośrednio?

– Artykuł 2 ust. 1 lit. f) aktu podstawowego

- 69 Artykuł 2 ust. 1 lit. f) aktu podstawowego stanowi:

„1. Do końca czerwca 2010 r. Grecja przyjmuje następujące środki:

[...]

f) obniżenie dodatkowych elementów wynagrodzenia wypłacanych urzędnikom służby cywilnej z okazji świąt wielkanocnych, letniego okresu urlopowego i świąt Bożego Narodzenia w celu zaoszczędzenia 1500 mln EUR w skali roku (1100 mln EUR w 2010 r.)”.

- 70 Trzeba zauważyć, że powyższy przepis jest niejasny, gdyż nie precyzuje szczegółów przewidzianego obniżenia, sposobu jego przeprowadzenia ani kategorii urzędników służby cywilnej, których będzie ono dotyczyć. Przepis ten wskazuje natomiast jasny cel, który ma zostać osiągnięty dzięki obniżeniu dodatkowych elementów wynagrodzenia wypłacanych urzędnikom służby cywilnej, czyli zrealizowanie pewnej kwoty oszczędności w skali roku. W związku z tym przepis ten nie wyklucza możliwości wyłączenia przez Republikę Grecką niektórych kategorii urzędników służby cywilnej z obniżki dodatkowych elementów wynagrodzenia, pod warunkiem realizacji zakładanych oszczędności. Wynika stąd, że przepis ten pozostawia władzom greckim pole do manewru przy określaniu szczegółów obniżki dodatkowych elementów wynagrodzenia w krajowych środkach wykonawczych, w związku z czym to dopiero te środki mogą ewentualnie wywoływać bezpośredni wpływ na sytuację prawną skarżących. Otóż to dopiero na podstawie treści tych środków będzie można ustalić, czy lub w jakim zakresie pewne grupy skarżących zostaną dotknięte obniżkami dodatkowych elementów wynagrodzenia. Skarżący będą też mogli zaskarżyć te środki wykonawcze do sądów krajowych.
- 71 Na poparcie twierdzenia, że art. 2 ust. 1 lit. f) aktu podstawowego dotyczy ich bezpośrednio, skarżący powołują utrwalone orzecznictwo, zgodnie z którym dany akt dotyczy zainteresowanej osoby bezpośrednio wtedy, gdy możliwość niewykonania danego aktu przez adresatów jest czysto teoretyczna, ponieważ ich wola działania zgodnego z tym aktem nie ulega wątpliwości (wyroki Trybunału: z dnia 17 stycznia 1985 r. w sprawie 11/82 Piraiiki-Patraiki i in. przeciwko Komisji, Rec. s. 207, pkt 8–10; z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie C-386/96 P Dreyfus przeciwko Komisji, Rec. s. I-2309, pkt 44; wyrok Sądu z dnia 15 września 1998 r. w sprawie T-54/96 Oleifici Italiani i Fratelli Rubino przeciwko Komisji, Rec. s. II-3377, pkt 56). W tym względzie skarżący podnoszą zasadniczo,

że Republika Grecka nie może nie wykonać zaskarżonych aktów, gdyż ich wykonanie jest warunkiem udzielenia jej pomocy finansowej z mechanizmu międzyrządowego, co znajduje potwierdzenie między innymi w motywie 8 aktu podstawowego.

- 72 Powyższa argumentacja jest chybiona. Z treści art. 2 ust. 1 lit. f) aktu podstawowego wynika bowiem, że przepis ten zobowiązuje Republikę Grecką do realizacji celu budżetowego, czyli zaoszczędzenia 1500 mln EUR w skali roku (1100 mln EUR w 2010 r.) poprzez obniżenie dodatkowych elementów wynagrodzenia wypłacanych urzędnikom służby cywilnej. Przepis ten ani nie określa sposobów przeprowadzenia tej obniżki, ani kategorii urzędników służby cywilnej, której będzie ona dotyczyć, co oznacza, że jak już zauważono w pkt 70 powyżej, szczegółły te zostały pozostawione uznaniu Republiki Greckiej.
- 73 Wynika stąd, że art. 2 ust. 1 lit. f) aktu podstawowego nie wywołuje bezpośredniego wpływu na sytuację prawną skarżących, zaś przy jego wykonywaniu władze greckie dysponują znacznymi uprawnieniami dyskrecjonalnymi. Należy wobec tego stwierdzić, że przepis ten nie dotyczy skarżących bezpośrednio w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE.

– Artykuł 2 ust. 2 lit. b) aktu podstawowego

- 74 Artykuł 2 ust. 2 lit. b) aktu podstawowego zobowiązuje Republikę Grecką do uchwalenia do września 2010 r. ustawy służącej reformie systemu emerytalnego w celu zapewnienia jego stabilności w średnim i długim okresie. Przepis ten określa w związku z tym podstawowe wytyczne co do treści tej ustawy. Przewiduje on w szczególności, że ustawa powinna wprowadzić ustawowy wiek emerytalny na poziomie 65 lat, zgrupować istniejące obecnie fundusze emerytalne w trzy fundusze, obniżyć maksymalną wysokość emerytur, stopniowo podwyższyć minimalny okres składkowy uprawniający do pełnych świadczeń emerytalnych oraz wprowadzić bardziej rygorystyczne warunki uzyskania renty inwalidzkiej. Wyjaśniono w nim również, że wdrożenie tej ustawy powinno w najbliższych dekadach ograniczyć przewidywany wzrost relacji wydatków na emerytury do PKB do poziomu poniżej średniej w strefie euro, a także ograniczyć wzrost wydatków sektora publicznego na emerytury w latach 2010–2060 do poziomu poniżej 2,5% PKB.
- 75 Trzeba zauważyć, że art. 2 ust. 2 lit. b) aktu podstawowego został uchylony przez art. 1 ust. 2 decyzji 2010/486. Ze względu na to, że skarżący w ogóle nie podnieśli, iż uchylony przepis niekorzystnie wpływał na ich sytuację prawną, szczególnie w okresie swojego obowiązywania, czyli w okresie od chwili doręczenia aktu podstawowego Republice Greckiej do chwili doręczenia Republice Greckiej decyzji 2010/486, należy stwierdzić, że skarżący niepotrzebnie powołują się na art. 2 ust. 2 lit. b) aktu podstawowego w celu wykazania swojej legitymacji do zaskarżenia owego aktu.
- 76 W każdym razie w okresie, w którym obowiązywał, wspomniany przepis nie dotyczył skarżących bezpośrednio. Jak bowiem wynika z treści tego przepisu, jego wykonanie wymagało uchwalenia ustawy krajowej. Przepis ów określał cel – zapewnienie stabilności greckiego systemu emerytur – który wspomniana ustawa miała zrealizować, oraz wskazywał, w sposób ogólny, niektóre ze środków, które ustawa ta powinna przewidywać. Biorąc pod uwagę zakres tego przepisu, a więc to, że dotyczył on nie tylko urzędników służby cywilnej, lecz wszystkich pracowników sektora prywatnego lub publicznego przechodzących na emeryturę, stwierdzić należy, że jego założeniem nie było stworzenie całościowej regulacji greckiego systemu emerytalnego, która byłaby sama w sobie wystarczająca, nie wymagała środków wykonawczych i której wykonanie byłoby w pełni automatyczne oraz wynikało z samego tego przepisu. Wynika stąd, że art. 2 ust. 2 lit. b) aktu podstawowego pozostawiał władzom greckim szerokie pole uznaniowości w zakresie treści wykonującej go ustawy, pod warunkiem zapewnienia stabilności greckiego systemu emerytalnego w średnim i długim okresie. Tak więc to dopiero ta ustawa mogłaby ewentualnie wywoływać bezpośredni wpływ na sytuację prawną skarżących. Wynika stąd, że art. 2 ust. 2 lit. b) aktu podstawowego nie dotyczy skarżących bezpośrednio w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE.

– Artykuł 2 ust. 2 lit. a) aktu podstawowego, zmienionego decyzji 2010/486

77 Artykuł 2 ust. 2 lit. a) aktu podstawowego, zmienionego decyzją 2010/486, stanowi:

„Do końca września 2010 r. Grecja przyjmuje następujące środki:

a) [...] zastąpienie jedynie 20% przechodzących na emeryturę pracowników zatrudnionych w sektorze publicznym (rząd centralny, samorządy lokalne, fundusze zabezpieczenia społecznego, przedsiębiorstwa publiczne, agencje państwowe i pozostałe instytucje publiczne [...]).

78 Artykuł 2 ust. 2 lit. a) aktu podstawowego, zmienionego decyzją 2010/486, nie dotyczy skarżących bezpośrednio, jako że stanowi ogólny środek organizacji i zarządzania administracją publiczną, który nie wywołuje bezpośredniego wpływu na ich sytuację prawną. Ponieważ, jak podnoszą skarżący, przepis ten prowadzi do pogorszenia jakości funkcjonowania usług publicznych i warunków ich pracy, chodzi tu o okoliczność, która nie wpływa na ich sytuację prawną, a jedynie na ich sytuację faktyczną (zob. podobnie postanowienie Sądu z dnia 21 maja 2010 r. w sprawie T-441/08 ICO Services przeciwko Parlamentowi i Radzie, niepublikowany w Zbiorze, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo).

79 Mając na uwadze powyższe względy, trzeba stwierdzić, że żaden z trzech, jasno wskazanych przez skarżących, przepisów zaskarżonych aktów nie dotyczy ich bezpośrednio w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE.

W przedmiocie pozostałych przepisów zaskarżonych aktów: czy przepisy te dotyczą skarżących bezpośrednio?

80 W przypadku niniejszej skargi pozostałe przepisy zaskarżonych aktów zobowiązują Republikę Grecką do przyjęcia szeregu środków konsolidacji budżetowej, środków służących wzmocnieniu nadzoru i dyscypliny budżetowej oraz środków strukturalnych zmierzających między innymi do ogólnego poprawienia konkurencyjności greckiej gospodarki, których ostatecznym celem jest zmniejszenie nadmiernego deficytu budżetowego tego kraju.

81 Pośród tych pozostałych przepisów wskazać można przepisy, które dotyczą ogólnie pojętych urzędników służby cywilnej i które skarżący w swojej skardze jedynie przytaczają, nie wyjaśniając konkretnie, w jaki sposób przepisy te dotyczą ich bezpośrednio i dlaczego są szkodliwe dla ogólnie pojętych urzędników służby cywilnej.

82 Tytułem przykładu Sąd odnotowuje, że skarżący powołali art. 2 ust. 1 lit. b) aktu podstawowego, który zobowiązuje Republikę Grecką do uchwalenia do końca czerwca 2010 r. ustawy likwidującej wszystkie zwolnienia i odrębne uregulowania w ramach systemu podatkowego, w tym dla dochodu z tytułu świadczeń specjalnych wypłacanych urzędnikom służby cywilnej; art. 2 ust. 5 lit. a) aktu podstawowego, który przewiduje zasadniczo przyjęcie przez Republikę Grecką, do końca czerwca 2011 r., uproszczonej i jednolitej siatki płac w sektorze publicznym, w której ramach wynagrodzenia będą odzwierciedlały wydajność oraz zakres obowiązków; art. 2 ust. 3 lit. m) aktu podstawowego, dodany przez decyzję 2010/486, który zobowiązuje Republikę Grecką do uchwalenia do końca grudnia 2010 r. ustawy zakazującej samorządom lokalnym osiągnięcia deficytów co najmniej do roku 2014; i wreszcie art. 2 ust. 5 lit. e) aktu podstawowego, dodany przez decyzję 2010/486, który zobowiązuje władze greckie do zmiany do końca czerwca 2011 r. zasad funkcjonowania dodatkowych (uzupełniających) publicznych systemów emerytalnych, mającej na celu ustabilizowanie wydatków i zagwarantowanie neutralności budżetowej tych systemów.

83 Co się tyczy wskazanych wyżej przepisów i ogólnie wszystkich pozostałych przepisów zaskarżonych aktów, należy zwrócić uwagę na dwie kwestie.

- 84 Po pierwsze, wszystkie te przepisy, mając na względzie ich zakres, wymagają przyjęcia krajowych środków wykonawczych, precyzujących ich treść. Przy ich wykonywaniu władze greckie dysponują szerokimi uprawnieniami dyskrejonalnymi, pod warunkiem realizacji zakładanego w nich celu, którym jest zmniejszenie nadmiernego deficytu. Tak więc to dopiero te środki krajowe mogą ewentualnie wywierać wpływ na sytuację prawną skarżących.
- 85 Po drugie, co się tyczy negatywnych konsekwencji, jakie przepisy te mogą ewentualnie mieć w przypadku skarżących i ogólnie pojętych urzędników służby cywilnej jako członków ADEDY, w kontekście ich interesów finansowych i warunków pracy, trzeba zauważyć, że przepisy te nie kształtują ich sytuacji prawnej, a jedynie ich sytuację faktyczną (zob. pkt 78 powyżej).
- 86 W związku z powyższym i wobec nieprzedstawienia przez skarżących bardziej konkretnych argumentów, należy stwierdzić, że pozostałe przepisy zaskarżonych aktów nie dotyczą ich bezpośrednio w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE.
- 87 Wynika stąd, że zaskarżone akty nie dotyczą skarżących bezpośrednio.
- 88 Należy wobec tego stwierdzić, że skarżący nie spełniają jednej z przesłanek dopuszczalności ustanowionych w art. 263 akapit czwarty TFUE, a konkretnie wymogu, by dany akt dotyczył ich bezpośrednio, który jest wspólny dla skarg wnoszonych przeciwko drugiej i trzeciej kategorii aktów, o których mowa w tym postanowieniu (zob. pkt 61 powyżej), w związku z czym nie ma potrzeby badać kwestii, czy zaskarżone akty dotyczą skarżących indywidualnie, ani czy zaskarżone akty są aktami wykonawczymi w rozumieniu tego postanowienia (zob. podobnie postanowienie Sądu z dnia 15 czerwca 2011 r. w sprawie T-259/10 Ax przeciwko Radzie, niepublikowany w Zbiorze, pkt 25).

W przedmiocie skutecznej ochrony sądowej skarżących

- 89 Co się tyczy zarzutu skarżących, że uznanie ich skargi za niedopuszczalną będzie skutkowało pozbawieniem ich prawa do skutecznej ochrony sądowej, trzeba zauważyć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem traktat, poprzez art. 263 TFUE i 277 TFUE z jednej strony oraz art. 267 TFUE z drugiej strony, ustanowił całościowy system środków ochrony prawnej i procedur mających na celu zapewnienie kontroli zgodności z prawem aktów instytucji wykonywanej przez sądy Unii. W owym systemie osoby fizyczne i prawne, które z powodu przesłanek dopuszczalności określonych w art. 263 TFUE nie mogą aktów Unii, takich jak omawiane w niniejszej sprawie, zaskarżyć bezpośrednio, mają między innymi możliwość powołania się na nieważność tych aktów przed sądami krajowymi, sprawiając, że sądy te, nie mając kompetencji do stwierdzenia nieważności wspomnianych aktów prawnych, zwrócą się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (zob. podobnie wyroki Trybunału: z dnia 25 lipca 2002 r. w sprawie C-50/00 P Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie, Rec. s. I-6677, pkt 40; z dnia 1 kwietnia 2004 r. w sprawie C-263/02 P Komisja przeciwko Jégo-Quééré, Rec. s. I-3425 pkt 30; z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie C-362/06 P Sahlstedt i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-2903, pkt 43).
- 90 Otóż w niniejszym przypadku, mając na względzie fakt, że zaskarżone akty wymagają od Republiki Greckiej przyjęcia środków wykonawczych, skarżący mogą zaskarżyć owe środki wykonawcze do sądu krajowego i w ramach tego sporu podnieść ich nieważność, składając tym samym sąd krajowy do wystąpienia do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.
- 91 Na poparcie twierdzenia dotyczącego pozbawienia ich prawa do skutecznej ochrony sądowej skarżący podnoszą problem przewlekłości postępowań przed greckimi sądami administracyjnymi oraz to, że odrzucenie przez Sąd ich skargi jako niedopuszczalnej zostałyby odebrane jako domniemanie zgodności zaskarżonych aktów z prawem.
- 92 Nie można zgodzić się z tą argumentacją.

- 93 Z jednej strony z orzecznictwa wynika, że dopuszczalność skargi o stwierdzenie nieważności przed sądem Unii nie może zależeć od dostępności środka prawnego przed sądem krajowym pozwalającego na zbadanie ważności aktu, wobec którego wnioskuje się o stwierdzenie nieważności (zob. postanowienie Sądu z dnia 28 listopada 2005 r. w sprawie T-94/04 EEB i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-4919, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo). A fortiori dopuszczalność skargi przed sądem Unii nie może zależeć od rzekomej przewlekłości postępowań przed sądami krajowymi. W tym względzie trzeba też przypomnieć, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE przewiduje, że państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii.
- 94 Z drugiej strony odrzucenie niniejszej skargi jako niedopuszczalnej w żaden sposób nie wiąże sądu krajowego co do istoty.
- 95 Z powyższych względów wynika, że zarzut skarżących, zgodnie z którym ewentualne odrzucenie ich skargi przez Sąd jako niedopuszczalnej będzie naruszać ich prawo do skutecznej ochrony sądowej, należy oddalić.
- 96 Na koniec twierdzenie skarżących, zgodnie z którym rozpatrzenie ich skargi co do istoty narzuca się chociażby z tego względu, że uchybienia zaskarżonych aktów są na tyle poważne, iż podważają zaufanie obywateli do organów Unii, również należy oddalić. Sądy Unii nie mogą bowiem ignorować zasad dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności określonych w art. 263 TFUE.
- 97 W świetle powyższych rozważań niniejszą skargę należy odrzucić jako niedopuszczalną. W konsekwencji nie ma potrzeby orzekania w przedmiocie, podniesionego przez Radę tytułem żądania ewentualnego, zarzutu niedopuszczalności dotyczącego zbyt późnego wniesienia skargi w przypadku aktu podstawowego.

W przedmiocie kosztów

- 98 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu postępowania przed Sądem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżący przegrali sprawę, należy obciążyć ich kosztami zgodnie z żądaniem Rady.
- 99 Zgodnie z art. 87 § 4 akapit pierwszy tego regulaminu instytucje, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty. Komisja pokrywa zatem własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (pierwsza izba)

postanawia, co następuje:

- 1) Skarga zostaje odrzucona.**
- 2) Anotati Dioikisi Enoseon Dimosion Ypallilon (ADEDY), Spyridon Papaspyros i Ilias Iliopoulos pokrywają własne koszty oraz koszty poniesione przez Radę Unii Europejskiej.**
- 3) Komisja Europejska pokrywa własne koszty.**

Sporządzono w Luksemburgu w dniu 27 listopada 2012 r.

Sekretarz

Prezes

Spis treści

Ramy prawne	2
Traktat UE	2
Traktat FUE	2
Pakt stabilności i wzrostu	4
Okoliczności powstania sporu	5
Kryzys zadłużenia w Grecji i międzyrządowy mechanizm pomocy finansowej dla Republiki Greckiej	5
Procedura nadmiernego deficytu wszczęta wobec Republiki Greckiej	6
Procedura poprzedzająca wydanie zaskarżonych aktów	6
Zaskarżone akty	7
– Decyzja 2010/320/UE	7
– Decyzja 2010/486/UE	8
Przebieg postępowania i żądania stron	8
Co do prawa	9
W przedmiocie legitymacji procesowej skarżących	10
W przedmiocie art. 2 ust. 1 lit. f) aktu podstawowego, art. 2 ust. 2 lit. b) aktu podstawowego i art. 2 ust. 2 lit. a) aktu podstawowego, zmienionego decyzją 2010/486: czy przepisy te dotyczą skarżących bezpośrednio?	11
– Artykuł 2 ust. 1 lit. f) aktu podstawowego	11
– Artykuł 2 ust. 2 lit. b) aktu podstawowego	12
– Artykuł 2 ust. 2 lit. a) aktu podstawowego, zmienionego decyzji 2010/486	13
W przedmiocie pozostałych przepisów zaskarżonych aktów: czy przepisy te dotyczą skarżących bezpośrednio?	13
W przedmiocie skutecznej ochrony sądowej skarżących	14
W przedmiocie kosztów	15