



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
YVES'A BOTA  
przedstawiona w dniu 9 grudnia 2014 r.<sup>1</sup>

**Sprawy połączone C-226/13, C-245/13, C-247/13 i C-578/13**

**Stefan Fahrenbrock (C-226/13),  
Holger Priestoph i in. (C-245/13),  
Rudolf Reznicek (C-247/13),  
Hans-Jürgen Kickler i in. (C-578/13)**

**przeciwko**

**Republice Greckiej**

[wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

złożone przez Landgericht Wiesbaden i Landgericht Kiel (Niemcy)]

Rozporządzenie (WE) nr 1393/2007 — Doręczanie dokumentów — Pojęcie „spraw cywilnych i handlowych” — Powództwo o wykonanie umowy oraz o odszkodowanie wytoczone przez posiadaczy obligacji greckich przeciwko państwu greckiemu w następstwie zmniejszenia wartości tych obligacji bez zgody ich posiadaczy

1. Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 1 rozporządzenia (WE) nr 1393/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. dotyczącego doręczania w państwach członkowskich dokumentów sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych lub handlowych („doręczanie dokumentów”) oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1348/2000<sup>2</sup>.
2. Niniejsze wnioski, przedstawione w ramach sporów między państwem greckim: a Stefanem Fahrenbrockiem w sprawie C-226/13, a Holgerem, Matteem Antoniem i Pią Antonią Priestophami w sprawie C-245/13, a Rudolfem Reznickiem w sprawie C-247/13 oraz Hansem-Jürgenem Kicklerem, Walterem Wöhlkiem i Zahnärztekammer Schleswig-Holstein, Versorgungswerk w sprawie C-578/13 dotyczących powództw o odszkodowanie oraz o wykonanie umowy, stwarzają okazję ku temu, by Trybunał zdefiniował pojęcie „spraw cywilnych i handlowych” zawarte w rozporządzeniu nr 1393/2007, którego zakres przedmiotowy stosowania pojęcie to określa.
3. W niniejszej opinii stoję na stanowisku, że pojęcie „spraw cywilnych i handlowych” w rozumieniu art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 1393/2007<sup>3</sup> należy interpretować w ten sposób, że nie obejmuje ono powództwa o odszkodowanie wniesionego przez osobę prywatną posiadającą obligacje wyemitowane przez państwo członkowskie przeciwko temu państwu z powodu zamiany tych obligacji na obligacje o mniejszej wartości narzuconej tej osobie w następstwie przyjęcia przez ustawodawcę krajowego ustawy, która zmieniła jednostronnie z mocą wsteczną warunki dotyczące obligacji, wprowadzając do nich klauzulę wspólnego działania umożliwiającą większości ich posiadaczy narzucenie takiej zamiany mniejszości posiadaczy.

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Dz.U. L 324, s. 79; sprostowanie Dz.U. 2009, L 292, s. 48.

3 — Podczas gdy w wersji francuskiej w tytule tego rozporządzenia użyto wyrażenia „sprawy cywilne *lub* handlowe”, wspomniany przepis używa sformułowania „sprawy cywilne *i* handlowe” (wyróżnienie moje). Ta różnica w użyciu spójnika równorzędnego nie ma, według mnie, wpływu na znaczenie i zakres tego wyrażenia.

4. W tym kontekście zamierzam wykazać, że skorzystanie przez państwo członkowskie, emitenta obligacji, ze swoich suwerennych uprawnień, poprzez interwencję legislacyjną mającą na celu bezpośrednią ingerencję w zarządzaniu wyemitowanymi obligacjami, polegającą na narzuceniu ich posiadaczom mniejszościowym poddania się woli większości, oznacza wykonywanie uprawnień tego państwa odbiegających od norm obowiązujących w stosunkach między osobami prywatnymi.

5. Na tej podstawie dojdę do wniosku, że dochodzenie roszczeń od państwa członkowskiego przez mniejszościowych posiadaczy obligacji, w następstwie zamiany papierów wartościowych, pociąga za sobą stwierdzenie odpowiedzialności tego państwa za akt dokonany w wykonywaniu władzy publicznej, mimo że zamiana ta, prowadząca do zmniejszenia wartości nominalnej tych papierów wartościowych, wymagała głosowania większościowego.

## I – Ramy prawne

### A – Prawo Unii

6. Motywy 2, 6 i 9 rozporządzenia nr 1393/2007 stanowią:

„(2) Prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego wymaga poprawy i przyspieszenia przepływu między państwami członkowskimi dokumentów sądowych i pozasądowych dotyczących spraw cywilnych lub handlowych w ramach procedury doręczania tych dokumentów.

[...]

(6) Skuteczne i szybkie procedury sądowe w sprawach cywilnych wymagają przekazywania dokumentów sądowych i pozasądowych w szybkim i bezpośrednim trybie między wyznaczonymi przez państwa członkowskie organami lokalnymi [...].

[...]

(9) Doręczenie dokumentu powinno nastąpić jak najszybciej, a w każdym razie przed upływem miesiąca od dnia jego wplynięcia do jednostki przyjmującej”.

7. Artykuł 1 ust. 1 tego rozporządzenia określa w następujący sposób jego zakres stosowania:

„Niniejsze rozporządzenie ma zastosowanie w sprawach cywilnych i handlowych, w sytuacji gdy konieczne jest przekazanie dokumentu sądowego lub pozasądowego z jednego państwa członkowskiego do drugiego po to, by go doręczyć. Rozporządzenie nie obejmuje w szczególności spraw skarbowych, celnych czy administracyjnych ani odpowiedzialności państwa za działania i zaniechania podczas sprawowania władzy publicznej (acta iure imperii)”.

8. Artykuł 3 tego samego rozporządzenia stanowi:

„Każde państwo członkowskie wyznacza organ centralny, który odpowiada za:

- a) udzielanie informacji jednostkom przekazującym;
- b) poszukiwanie rozwiązań w razie trudności przy przekazywaniu dokumentów, które mają zostać doręczone;
- c) przekazywanie – w wyjątkowych wypadkach i na wniosek jednostki przekazującej – wniosku o doręczenie dokumentu właściwej jednostce przyjmującej.

[...]”.

9. Zgodnie z brzmieniem art. 6 ust. 3 tego rozporządzenia:

„W przypadku gdy wniosek o doręczenie wyraźnie wykracza poza zakres zastosowania niniejszego rozporządzenia lub gdy z powodu niezgodności z warunkami formalnymi doręczenie jest niemożliwe, wniosek i dokumenty są zwracane jednostce przekazującej niezwłocznie po ich wpłynięciu wraz z zawiadomieniem o ich zwrocie na standardowym formularzu, zawartym w załączniku I”.

10. Zawiadomienie o zwrocie, którego standardowy formularz jest zawarty w załączniku I do rozporządzenia nr 1393/2007, określa w pkt 9.1 jako przyczynę odesłania okoliczność, że „[w]niosek ewidentnie nie wchodzi w zakres zastosowania [tego] rozporządzenia, w szczególności ze względu na to, że „[d]okument nie dotyczy sprawy cywilnej ani handlowej”<sup>4</sup>.

## B – Prawo greckie

11. Ustawa nr 4050/2012 z dnia 23 lutego 2012 r. zatytułowana „Zasady dotyczące zmiany praw z papierów wartościowych emitowanych lub gwarantowanych przez państwo greckie, za zgodą posiadaczy obligacji”<sup>5</sup>, ustanawia szczegółowe zasady restrukturyzacji obligacji tego państwa. Ustawa ta przewiduje zasadniczo możliwość złożenia oferty restrukturyzacji posiadaczom niektórych obligacji wyemitowanych lub gwarantowanych przez państwo greckie oraz wprowadzenia klauzuli restrukturyzacji umożliwiającej narzucenie wszystkim posiadaczom obligacji warunków restrukturyzacji zaproponowanych w ofercie w przypadku, gdy zostały one przyjęte większością kwalifikowaną.

12. Zgodnie z art. 1 ust. 4 ustawy nr 4050/2012 zmiana praw z odnośnych papierów wartościowych wymaga poszanowania kworum odpowiadającego połowie całkowitej wartości portfela odnośnych obligacji oraz zgody większości kwalifikowanej reprezentującej co najmniej dwie trzecie kapitału.

13. Artykuł 1 ust. 9 ustawy nr 4050/2012 przewiduje, że decyzja wydana w wyniku tej procedury ma zastosowanie erga omnes, jest wiążąca dla wszystkich wierzycieli będących posiadaczami odnośnych obligacji i uchyla wszelkie przepisy ogólne lub szczegółowe, jakiegokolwiek decyzje administracyjne czy postanowienia umowne, które się jej sprzeciwiają. Zgodnie z tym przepisem w przypadku zamiany kwalifikowanych praw wartościowych emisja nowych papierów wartościowych skutkuje unieważnieniem poprzednich papierów wartościowych.

## II – Postępowania główne i pytania prejudycjalne

14. W lutym 2012 r. na mocy ustawy nr 4050/2012 państwo greckie złożyło S. Fahrenbrockowi, H., M.A. i P.A. Priestophom, R. Reznickowi, H.J. Kicklerowi i W. Wöhlkowi, a także Zahnärztekammer Schleswig-Holstein, Versorgungswerk, będącym posiadaczami obligacji wyemitowanych przez to państwo, ofertę zamiany tych obligacji na obligacje o znacznie zmniejszonej wartości nominalnej.

15. Mimo że skarżący w postępowaniach głównych nie przyjęli tej oferty, państwo greckie dokonało zamiany papierów wartościowych będących pierwotnie w ich posiadaniu na papiery wartościowe o wartości znacznie niższej niż ich wartość nominalna i z terminem wykupu, który został przesunięty.

4 — Punkt 9.1.1 tego załącznika.

5 — FEK A' 36/23.2.2012, zwana dalej „ustawą nr 4050/2012”.

16. Skarżący w postępowaniu głównym wnieśli następnie powództwa zmierzające bądź do uzyskania zwrotu pierwotnych obligacji na podstawie §§ 858, 861, 869<sup>6</sup> i 985<sup>7</sup> niemieckiego kodeksu cywilnego (Bürgerliches Gesetzbuch)<sup>8</sup>, bądź zapłaty odszkodowania na podstawie § 280 ust. 3 i § 281 BGB<sup>9</sup> lub § 826 BGB<sup>10</sup>. Skarżący w postępowaniu głównym w sprawie C-578/13 wnieśli także o wykonanie zobowiązań podjętych na podstawie umowy, w ramach której zapadł termin wykupu pierwotnych obligacji.

17. W ramach procedury doręczania pozwów w państwie greckim pojawiło się pytanie, czy przedmiotem żądania skarżących w postępowaniach głównych było działanie lub zaniechanie państwa, w niniejszej sprawie państwa greckiego, podczas sprawowania władzy publicznej, w rozumieniu art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 1393/2007.

18. W szczególności, w sprawach C-226/13, C-245/13 i C-247/13, Bundesamt für Justiz (federalny urząd sprawiedliwości) wyraził wątpliwości co do możliwości objęcia przedmiotowymi powództwami spraw cywilnych i handlowych w rozumieniu wspomnianego wyżej rozporządzenia i uzależnił dalszy bieg postępowania w sprawie doręczenia od wcześniejszego rozstrzygnięcia przez Landgericht Wiesbaden (Niemcy) w przedmiocie charakteru sporu.

19. W sprawie C-578/13 Landgericht Kiel (Niemcy) uznał, że rozporządzenie nr 1393/2007 nie ma zastosowania w rozpatrywanym przypadku i nakazał Bundesministerium für Justiz (federalnemu ministerstwu sprawiedliwości) doręczenie powództwa drogą dyplomatyczną. Ministerstwo to odesłało jednak wniosek o doręczenie bez jego wykonania, powołując się na wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawach C-226/13, C-245/13 i C-247/13.

20. Obydwa sądy odsyłające pragną zatem ustalić, czy rozpatrywane w postępowaniach głównych spory wchodzą w zakres spraw cywilnych i handlowych w rozumieniu art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 1393/2007. W postanowieniach odsyłających sądy te wskazały, że Trybunał nie rozstrzygał jeszcze kwestii, czy wykładnia tego pojęcia zależy wyłącznie od podstawy prawnej roszczenia, czy też od istoty sporu. Mając na uwadze, że sprawy te wymagają oceny skuteczności i zgodności z prawem ustawy nr 4050/2012, obydwie sądy skłaniają się do wyłączenia stosowania rozporządzenia nr 1393/2007, uznając, że wiążą się one z pociągnięciem do odpowiedzialności państwa, w rozumieniu art. 1 ust. 1 zdanie drugie tego rozporządzenia, za czynności dokonane podczas sprawowania władzy publicznej.

21. Zważywszy na powyższe okoliczności, Landgericht Wiesbaden postanowił zawiesić postępowanie w sprawach C-226/13, C-245/13 i C-247/13 i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym, które zostało sformułowane w taki sam sposób w każdej z trzech spraw:

„Czy art. 1 rozporządzenia [...] nr 1393/2007 [...] należy interpretować w ten sposób, że za »sprawę cywilną [i] handlową« w rozumieniu tego rozporządzenia należy uznać powództwo, w drodze którego nabywca obligacji wyemitowanych przez pozwaną i przechowywanych w depozycie papierów wartościowych powoda w [jej banku] – w sytuacji gdy powód nie przyjął złożonej przez pozwaną pod koniec lutego 2012 r. oferty zamiany – żąda odszkodowania odpowiadającego różnicy wartości wynikającej z zamiany jego obligacji przeprowadzonej mimo to w marcu 2012 r. i dla niego gospodarczo niekorzystnej?».

6 — Skarga o przywrócenie posiadania przysługująca posiadaczowi wyzutemu z posiadania.

7 — Skarga o zwrot oparta na prawie własności.

8 — Zwanego dalej „BGB”.

9 — Odszkodowanie za naruszenie zobowiązania umownego zamiast niewykonanego świadczenia.

10 — Odszkodowanie za szkodę spowodowaną bezprawnym działaniem.

22. W sprawie C-578/13 Landgericht Kiel postanowił również zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy art. 1 rozporządzenia [...] nr 1393/2007 [...] należy interpretować w ten sposób, że powództwo, w drodze którego nabywca obligacji państwowych podnosi przeciwko pozwanej roszczenia o zapłatę w formie roszczenia o wykonanie zobowiązania i roszczenia o zapłatę odszkodowania, należy rozumieć jako »sprawę cywilną [i] handlową« w rozumieniu art. 1 ust. 1 zdanie pierwsze tego rozporządzenia w wypadku, gdy nabywca nie przyjął złożonej przez pozwaną pod koniec lutego 2012 r. oferty zamiany, którą umożliwiała ustawa [...] nr 4050/2012 [...]?
- 2) Czy w przypadku powództwa opartego zasadniczo na nieskuteczności, względnie nieważności [ustawy nr 4050/2012], mamy do czynienia z odpowiedzialnością państwa za działania i zaniechania podczas sprawowania władzy publicznej w rozumieniu art. 1 ust. 1 zdanie drugie rozporządzenia [nr 1393/2007]?”.

23. Na mocy postanowienia prezesa Trybunału z dnia 5 czerwca 2013 r. sprawy C-226/13, C-245/13 i C-247/13 zostały połączone do celów pisemnego i ustnego etapu postępowania, jak również do celów wydania wyroku. Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 10 grudnia 2013 r. sprawa C-578/13 została połączona z tymi sprawami do celów ustnego etapu postępowania i do wydania wyroku..

### III – Moja ocena

#### A – W przedmiocie dopuszczalności pytań prejudycjalnych

24. Komisja Europejska podnosi, tytułem głównym, kwestię niedopuszczalności wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawach C-226/13, C-245/13 i C-247/13 w związku z niewystarczającym opisem stanu faktycznego dotyczącego w szczególności szczegółów oferty zamiany obligacji oraz okoliczności, w których miała miejsce ta zamiana. Zauważając, że Bundesamt für Justiz, występując w charakterze organu centralnego, odmówił przekazania dokumentów wszczynających postępowanie zgodnie z rozporządzeniem nr 1393/2007 z powodu wątpliwości, co do kwalifikacji powództw jako spraw cywilnych, Komisja twierdzi ponadto, że postawione pytania są nieistotne dla rozstrzygnięcia sporów będących przedmiotem postępowań głównych, ponieważ Bundesamt für Justiz nie powinien blokować przekazywania wspomnianych dokumentów, oraz dodała, że w braku możliwości zapoznania się z argumentacją strony pozwanej, sąd odsyłający nie dysponuje niezbędnymi informacjami, aby móc się wypowiedzieć, czy rozpatrywane sprawy wchodzą w zakres spraw cywilnych i handlowych, a zatem w przedmiocie właściwości.

25. Odnosząc się w pierwszej kolejności do argumentu opartego na niewystarczającym przedstawieniu okoliczności faktycznych, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem konieczność dokonania wykładni prawa Unii, która będzie użyteczna dla sądu krajowego wymaga, aby sąd ten określił okoliczności faktyczne i prawne, na tle których wyłoniły się przedłożone przezeń pytania, albo co najmniej wskazał stan faktyczny stanowiący podstawę tych pytań<sup>11</sup>. Trybunał uzależnia swoje wymagania od złożoności okoliczności faktycznych i prawnych charakteryzujących dane materie<sup>12</sup>.

11 — Zobacz w szczególności wyrok Woningstichting Sint Servatius, C-567/07, EU:C:2009:593, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo.

12 — Ibidem, pkt 53.

26. Informacje przekazane przez sąd odsyłający powinny również umożliwić rządowi państw członkowskich oraz innym zainteresowanym stronom przedstawienie uwag zgodnie z art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>13</sup>.

27. Tymczasem w niniejszym wypadku postanowienia odsyłające w sprawach C-226/13, C-245/13 i C-247/13 dostarczają Trybunałowi wystarczających okoliczności faktycznych i prawnych oraz wskazują powody, dla których Landgericht Wiesbaden był zmuszony do postawienia pytania prejudycjalnego, wykazując w sposób wyraźny związek pomiędzy mającymi podlegać wykładni przepisami prawa Unii a sporami w postępowaniach głównych. Godny ubolewania, rzeczywiście krótki opis warunków zamiany obligacji wyemitowanych przez państwo greckie nie uniemożliwił jednak skarżącemu w postępowaniach głównych, rządowi greckiemu oraz Komisji skutecznego zajęcia stanowiska w przedmiocie postawionych pytań, jak wynika z ich uwag przedstawionych Trybunałowi.

28. W drugiej kolejności, w odniesieniu do znaczenia postawionych pytań należy zauważyć na wstępie, że nie wydaje mi się trafne twierdzenie, jak to czyni Komisja, iż Bundesamt für Justiz, występujący w charakterze organu centralnego, zablokował przekazanie dokumentów. Z informacji przedstawionych Komisji przez Republikę Federalną Niemiec wynika bowiem, że na podstawie art. 23 rozporządzenia nr 1393/2007<sup>14</sup> wspomniane państwo członkowskie powierzyło rolę pełnioną przez organ centralny organom wyznaczonym przez poszczególne rządy krajowe. Argumentacja Komisji oparta na okoliczności, że organ centralny w rozumieniu art. 3 tego rozporządzenia nie może odmówić przekazania dokumentów nie wydaje mi się zatem uzasadniona.

29. Podobnie jak Komisja mam natomiast kilka wątpliwości, co do możliwości zablokowania, od samego początku, procedury doręczania dokumentów za granicą, z uwagi na niepewność związaną z zakresem przedmiotowym stosowania rozporządzenia nr 1393/2007. W tym względzie mam wątpliwości co do dopuszczalności wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w związku z wymogiem zawisłości sporu przed sądem krajowym wykonującym swoje funkcje sądowe.

30. Z utrwalonego orzecznictwa, zapoczątkowanego wyrokiem w sprawie Job Centre<sup>15</sup> wynika bowiem, że sądy krajowe są uprawnione do skierowania sprawy do Trybunału wyłącznie wtedy, gdy zawiśnie przed nimi spór i muszą wydać rozstrzygnięcie w ramach postępowania mającego na celu wydanie orzeczenia o charakterze sądowym<sup>16</sup>.

31. Zatem, jeśli organ odsyłający działa jako organ administracji, nie rozstrzygając przy tym sporu, w rozumieniu orzecznictwa Trybunału, to nie może być on uznany za organ wykonujący funkcję sądową. Tak jest na przykład w przypadku sądów w rozumieniu prawa krajowego zapewniających prowadzenie rejestru, takich jak rejestr handlowy<sup>17</sup>, zajmujących się rozpatrywaniem wniosków o wpis do księgi wieczystej<sup>18</sup> lub też wydawaniem aktów administracyjnych dotyczących stanu cywilnego<sup>19</sup>, nie rozstrzygając przy tym sporu.

13 — Zobacz w szczególności postanowienie 3D I C-107/14, EU:C:2014:2117, pkt 9.

14 — Informacje dostępne na stronie internetowej Komisji, w Europejskim Atlasie Sądowym w sprawach cywilnych: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/judicialatlascivil/html/ds\\_centralbody\\_de\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/judicialatlascivil/html/ds_centralbody_de_fr.htm).

15 — C-111/94, EU:C:1995:340.

16 — Zobacz wyrok Torresi, C-58/13 i C-59/13, EU:C:2014:2088, pkt 19 i przytoczone tam orzecznictwo.

17 — Zobacz wyrok Cartesio, C-210/06, EU:C:2008:723, pkt 57.

18 — Zobacz wyrok Salzmann, C-178/99, EU:C:2001:331, pkt 15–17.

19 — Zobacz wyrok Standesamt Stadt Niebüll, C-96/04, EU:C:2006:254, pkt 14–17.

32. Jeśli chodzi w szczególności o doręczanie dokumentów sądowych i pozasądowych, Trybunał w swoim wyroku *Roda Golf & Beach Resort*<sup>20</sup> uznał, że jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na pytania prejudycjalne dotyczące zakresu stosowania rozporządzenia (WE) nr 1348/2000<sup>21</sup>, opierając się na tym, że w odróżnieniu od sekretarza rozpatrującego wnioski o doręczenie dokumentów sądowych lub pozasądowych na podstawie rozporządzenia nr 1348/2000, który działa w charakterze organu administracji, nie rozstrzygając jednocześnie sporu, sąd zajmujący się rozpatrywaniem zażalenia wniesionego na odmowę tego sekretarza dokonania wnioskowanego doręczenia rozstrzyga spór i sprawuje z tego względu funkcję sądową<sup>22</sup>.

33. Zastosowanie orzecznictwa zapoczątkowanego tym wyrokiem do wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożonych w sprawach C-226/13, C-245/13 i C-247/13 mogłoby skłonić Trybunał do uznania braku swojej właściwości, ze względu na to, że sąd odsyłający, przed którym toczył się spór, zanim doręczono dokumenty wszczynające postępowanie, wykonuje funkcje czysto administracyjne, nie rozpatrując na tym etapie sporów między stronami dotyczących sposobów doręczenia.

34. Jednakże w swoim wyroku *Weryński*<sup>23</sup>, dotyczącym wykładni rozporządzenia Rady (WE) nr 1206/2001 z dnia 28 maja 2001 r. w sprawie współpracy między sądami państw członkowskich przy przeprowadzaniu dowodów w sprawach cywilnych i handlowych<sup>24</sup>, Trybunał orzekł, że należy dokonywać rozszerzającej wykładni wyrażenia „niezbędne do wydania wyroku” w rozumieniu art. 267 akapit drugi TFUE w tym sensie, że obejmuje ono „cały proces wydawania orzeczenia”<sup>25</sup>, i uznał, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym może zostać uznany za dopuszczalny, nawet jeśli dotyczył on innej kwestii niż tej, która była przedmiotem sporu między stronami.

35. Ponadto, z wyroku w sprawie *Corsica Ferries*<sup>26</sup> wynika, że zwrócenie się do Trybunału nie jest uzależnione od spornego charakteru postępowania, w którego toku sąd krajowy przedkłada pytania prejudycjalne<sup>27</sup>.

36. W niniejszych przypadkach pytania postawione w sprawach C-226/13, C-245/13 i C-247/13, które dotyczą formy doręczenia dokumentów wszczynających postępowanie stronie pozwanej, stanowią pytania wstępne, na których udzielenie odpowiedzi jest konieczne do rozstrzygnięcia sporów będących przedmiotem postępowań głównych. Wbrew temu, co podnosi Komisja w swoich uwagach na piśmie, zaprzeczając w pewnym stopniu twierdzenie, że ocena pojęcia „spraw cywilnych i handlowych” w ramach rozporządzenia nr 1393/2007 pozostaje bez uszczerbku dla jurysdykcji na podstawie rozporządzenia (WE) nr 44/2001<sup>28</sup>, do sądu odsyłającego nie należy orzekanie w przedmiocie jego własnej właściwości na etapie postępowania, w którym strona pozwana z założenia nie ma możliwości zajęcia stanowiska, lecz wyłącznie określenie, w jaki sposób należy doręczyć dokumenty wszczynające postępowanie tej stronie.

37. O ile nie należy dopuścić do pojawiania się przeszkód administracyjnych w procedurze doręczania dokumentów sądowych i pozasądowych, o tyle jednak możliwość zapoznania się w jak najkrótszym czasie z mającą zastosowanie erga omnes wykładnią, umożliwiającą dokładne poznanie zakresu przedmiotowego stosowania rozporządzenia nr 1393/2007 oraz w konsekwencji określenia, w jakiej

20 — C-14/08, EU:C:2009:395.

21 — Rozporządzenie Rady z dnia 29 maja 2000 r. w sprawie doręczania dokumentów sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych i handlowych w państwach członkowskich (Dz.U. L 160, s. 37 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 19, t. 1, s. 227).

22 — Wyrok *Roda Golf & Beach Resort*, EU:C:2009:395, pkt 37.

23 — C-283/09, EU:C:2011:85.

24 — Dz.U. L 174, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 19, t. 4, s. 121.

25 — Punkty 41, 42 tego wyroku.

26 — C-18/93, EU:C:1994:195.

27 — Punkt 12 i przytoczone tam orzecznictwo. Zobacz podobnie wyrok *Roda Golf & Beach Resort*, EU:C:2009:395, pkt 33.

28 — Rozporządzenie Rady z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz.U. 2001, L 12, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 19, t. 4, s. 42).

formie można dokonać doręczenia, wydaje mi się zgodna z wymogami prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości. Jest tak tym bardziej w przypadku, gdy jak ma to miejsce w sprawach w postępowaniach głównych, kilka podobnych spraw zostało wniesionych przed różnymi sądami, w których możliwe jest wydanie sprzecznych rozstrzygnięć. W ostateczności możliwość zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym na wczesnym etapie postępowania wydaje mi się być związana z przedmiotem pytań prejudycjalnych dotyczących określenia warunków doręczenia dokumentów wszczynających postępowanie.

38. Takie właśnie powody skłaniają mnie do zaproponowania, by Trybunał oddalił zarzuty niedopuszczalności podniesione przez Komisję i uznał swoją właściwość do orzekania w przedmiocie wszystkich wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

#### B – *Co do istoty*

39. W swoich pytaniach obydwie sądy odsyłające zwracają się zasadniczo do Trybunału z pytaniem, czy pojęcie „spraw cywilnych i handlowych” w rozumieniu art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 1393/2007 należy interpretować w ten sposób, że obejmuje ono powództwo z tytułu odpowiedzialności umownej oraz z tytułu czynu niedozwolonego wytoczone przez osobę prywatną posiadającą obligacje wyemitowane przez państwo członkowskie przeciwko temu państwu z powodu zamiany tych obligacji na obligacje o mniejszej wartości narzuconej jej w następstwie przyjęcia przez ustawodawcę krajowego ustawy, która zmieniła jednostronnie z mocą wsteczną odnoszące się do nich warunki, wprowadzając do nich klauzulę wspólnego działania umożliwiającą większości ich posiadaczy narzucenie takiej zamiany mniejszości posiadaczy.

40. Skarżący w postępowaniu głównym w sprawie C-578/13, rząd grecki oraz Komisja zgadzają się, że pojęcie „spraw cywilnych i handlowych” w rozumieniu art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 1393/2007 należy interpretować w sposób autonomiczny, z uwzględnieniem wykładni tych samych pojęć użytych w art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 44/2001. Ponadto wszyscy zainteresowani uczestnicy postępowania, którzy przedstawili swoje uwagi Trybunałowi, zgodzili się, że powództwo przeciwko danemu państwu członkowskiemu jest wyłączone z zakresu stosowania rozporządzenia nr 1393/2007 jedynie pod warunkiem, że ma ono swoje źródło w akcie władztwa publicznego. Jednakże przyjęli oni w swoich uwagach odmienne stanowiska w odniesieniu do konsekwencji, jakie można wyciągnąć z tego, że za pomocą ustawy nr 4050/2012 państwo greckie zmieniło jednostronnie z mocą wsteczną warunki dotyczące emitowanych lub gwarantowanych przez nie papierów wartościowych, poprzez wprowadzenie do nich *ex post* klauzuli restrukturyzacji umożliwiającej narzucenie wszystkim posiadaczom obligacji decyzji podjętych jedynie większością głosów.

41. Skarżący w postępowaniach głównych w sprawach C-226/13, C-245/13 i C-247/13 twierdzą, że spory będące przedmiotem postępowań głównych podlegają prawu prywatnemu, gdyż wniesione przeciwko państwu greckiemu powództwa dotyczą naruszenia prawa własności skarżących w postaci wyzucia z posiadania, a nie korzystania przez wspomniane państwo z jego uprawnień władzy publicznej. Skarżący utrzymują jednak, że ustawa nr 4050/2012 nie ustanawia przepisów prawa publicznego w zakresie, w jakim ustawa ta nie reguluje stosunków prawa publicznego, lecz stosunki przyjęte w klasycznym prawie prywatnym i nie obejmuje wyłączenia w rozumieniu prawa niemieckiego, ponieważ nie została ona przyjęta w celu spełnienia określonej funkcji publicznej. W braku działania *iure imperii* właściwość sądu innego państwa członkowskiego jest uzasadniona, a państwo greckie nie może powoływać się na immunitet jurysdykcyjny. Zresztą w podobnych sporach rozstrzyganych przez sądy greckie rząd grecki wyraźnie uznał, że zaskarżone działania nie były związane z wykonywaniem władzy publicznej.



42. Skarżący w postępowaniu głównym w sprawie C-578/13 utrzymują, że ich powództwo zostało wytoczone przeciwko państwu greckiemu jako prywatnemu dłużnikowi podlegającemu przepisom prawa cywilnego w związku z emisją przez niego obligacji. Z uwagi na to, że należy uwzględnić przedmiot sporu oraz źródło roszczeń, uważają, że ich powództwa opierają się na prawie do wykupu obligacji wyemitowanych przez to państwo zgodnie z przepisami prawa prywatnego i dodają, że nawet jeśli oparli oni również swoje powództwa – tytułem pomocniczym w przypadku dwóch skarżących – na przepisach BGB dotyczących odpowiedzialności za czyny niedozwolone, nie zmienia to faktu, że nie obejmują one wyłączenia, lecz zamierzone oraz podstępne zachowanie państwa występującego w charakterze dłużnika.

43. Przeciwnie, zdaniem rządu greckiego, ten przepis ustawowy oraz przepisy wykonawcze przyjęte później przez radę ministrów w celu ustalenia warunków zamiany istniejących papierów wartościowych w ramach restrukturyzacji długu publicznego zatwierdzonej jednomyślną decyzją jego partnerów z Unii Europejskiej, stanowią akty władzy publicznej wydane przez właściwe organy państwowe mające na celu ochronę interesu publicznego. Tymczasem skarżący w postępowaniach głównych kwestionują, w ramach postępowania cywilnego, w sposób pośredni ważność tych aktów, pociągając do odpowiedzialności państwo za działania lub zaniechania podczas sprawowania władzy publicznej.

44. Jeśli chodzi o Komisję, twierdzi ona na wstępie, że z przyczyn związanych zarówno z wymogami ekonomii postępowania i poszanowania prawa do obrony, jak i celów rozporządzenia nr 1393/2007, jedynie w przypadku, gdy ocena *prima facie* pozwala stwierdzić, że powództwo nie dotyczy w sposób ewidentny sprawy cywilnej i handlowej, można odmówić doręczenia dokumentu wszczynającego postępowanie zgodnie z tym rozporządzeniem. Przypomniawszy, że w sytuacji gdy państwa uzyskują kapitał na rynkach finansowych, działają one tak jak postępowałaby osoba prawna prawa prywatnego i podlegają w związku z tym wyłącznie prawom rynku, Komisja stwierdza zasadniczo, że wprowadzenie *ex post* klauzuli restrukturyzacyjnej nie stanowi samo w sobie działania w wykonywaniu uprawnień władzy publicznej. Klauzula taka, używana często w ramach transakcji handlowych między podmiotami prywatnymi spełnia bowiem jedynie funkcję pomocniczą, polegającą na umożliwieniu posiadaczom obligacji podjęcia skoordynowanej i zgodnej z warunkami rynkowymi decyzji dotyczącej oferty zamiany. Według Komisji, wprowadzając w sposób jednostronny taką klauzulę restrukturyzacji, państwo greckie dostosowało jedynie warunki umowy państwa, które posiadało szczególnie status, do warunków obowiązujących podmioty prywatne. Sama tylko okoliczność, że posłużyło się w tym celu instrumentem prawa publicznego, nie wystarcza sama w sobie na wywnioskowanie z tego aktu *iure imperii*, gdyż zaistniały stosunek prawny ma charakter prawa prywatnego i wchodzi w zakres aktów *iure gestionis*.

45. W celu udzielenia odpowiedzi na pytania sądów odsyłających należy w pierwszej kolejności rozstrzygnąć, czy pojęcie „spraw cywilnych i handlowych” w rozumieniu art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 1393/2007 należy interpretować w ten sam sposób jak takie samo pojęcie zawarte w art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 44/2001. Po udzieleniu odpowiedzi twierdzącej na to pierwsze pytanie w drugiej kolejności zajmę się badaniem istniejącego orzecznictwa Trybunału dotyczącego wykładni pojęcia „spraw cywilnych i handlowych” w rozumieniu rozporządzenia nr 44/2001. Następnie, w trzeciej kolejności, zastosuję kryteria, które z niego wynikają, w celu określenia, czy niniejsze spory będące przedmiotem postępowań głównych dotyczą takich spraw w rozumieniu rozporządzenia nr 1393/2007.

1. Wykładnia pojęcia „spraw cywilnych i handlowych” w rozumieniu rozporządzenia nr 1393/2007

46. Określenie zakresu stosowania rozporządzenia nr 1393/2007 poprzez odwołanie się do spraw cywilnych i handlowych ma swoje źródło w klasycznym modelu ustanowionym przez konwencje międzynarodowego prawa prywatnego opracowane w ramach Haskiej Konferencji Prawa Prywatnego Międzynarodowego oraz w ramach Wspólnot Europejskich. Tak jest w szczególności w przypadku Konwencji haskiej z dnia 15 listopada 1965 r. o doręczaniu za granicą dokumentów sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych i handlowych, która nie ma zastosowania, jak wynika to

z samego jej tytułu, do spraw wykraczających poza tę podwójną dziedzinę. Tak samo jest w przypadku Konwencji z dnia 27 września 1968 r. o jurysdykcji i wykonywaniu orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych<sup>29</sup>, która została zastąpiona rozporządzeniem nr 44/2001, które z kolei z dniem 10 stycznia 2015 r. zostanie zastąpione rozporządzeniem (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1215/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych<sup>30</sup>.

47. Znajdujące się odtąd w wielu aktach prawnych Unii<sup>31</sup> pojęcie spraw cywilnych i handlowych nie jest przedmiotem pozytywnej definicji. Powinno być ono oceniane z uwzględnieniem wyraźnych wyjątków wymienionych nienumeratywnie przez te akty, które w większości wyłączają z zakresu ich stosowania „sprawy skarbowe, celne lub administracyjne”<sup>32</sup> oraz „odpowiedzialność państwa za działania i zaniechania w wykonywaniu władzy publicznej”<sup>33</sup>.

48. Odkąd pojęcie spraw cywilnych i handlowych zostało sformułowane w identyczny sposób w konwencji brukselskiej, a następnie w rozporządzeniu nr 44/2001, orzecznictwo odnoszące się do tych aktów dostarcza szczególnie przydatnego kryterium wykładni. Posłużenie się nim dla celów wykładni art. 1 rozporządzenia nr 1393/2007 jest zgodne z wymogami pewności prawa i spójności porządku prawnego Unii w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach cywilnych. Należy ponadto zauważyć, że uzasadnienie wyroku w sprawie Lechouritou i in.<sup>34</sup> wskazuje na wspólną wykładnię różnych aktów prawnych dotyczących tej dziedziny, ponieważ w przedmiocie wykładni pojęcia „sprawy cywilnej” w rozumieniu art. 1 akapit pierwszy zdanie pierwsze konwencji brukselskiej Trybunał uwzględnił wykluczenie aktów iure imperii, które nie zostało zawarte w tej konwencji, lecz w innych uregulowaniach<sup>35</sup>.

49. Ustalenie właściwego kryterium oznacza zatem czerpanie z rozwiązań wypracowanych w ramach wykładni zawartego w art. 1 akapit pierwszy zdanie pierwsze konwencji brukselskiej oraz art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 44/2001 pojęcia „spraw cywilnych i handlowych” poprzez skorzystanie, zgodnie z dobrze utrwalonym orzecznictwem<sup>36</sup>, zarówno z koncepcji pojęcia „autonomicznego”, która opiera się na względach skuteczności związanych z wymogiem jednolitego stosowania prawa Unii, jak i z techniczno-prawnej wykładni teleologicznej, która pozwala na uwzględnienie szczególnych celów rozporządzenia nr 1393/2007<sup>37</sup>.

29 — Dz.U. 1972, L 299, s. 32, zwanej dalej „konwencją brukselską”.

30 — Dz.U. L 351, s. 1. Z wyjątkiem art. 75 i 76 rozporządzenia nr 1215/2012, które obowiązują od dnia 10 stycznia 2014 r.

31 — Zobacz w szczególności art. 2 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 805/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie utworzenia europejskiego tytułu egzekucyjnego dla roszczeń bezspornych (Dz.U. L 143, s. 15 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 19, t. 7, s. 38); art. 2 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 861/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. ustanawiającego europejskie postępowanie w sprawie drobnych roszczeń (Dz.U. L 199, s. 1); art. 1 ust. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/52/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie niektórych aspektów mediacji w sprawach cywilnych i handlowych (Dz.U. L 136, s. 3) oraz art. 2 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 655/2014 ustanawiającego procedurę europejskiego nakazu zabezpieczenia na rachunku bankowym w celu ułatwienia transgranicznego dochodzenia wierzytelności w sprawach cywilnych i handlowych (Dz.U. L 189, s. 59).

32 — Przedmiotowe sformułowania, wprowadzone Konwencją z dnia 9 października 1978 r. o przystąpieniu Królestwa Danii, Irlandii oraz Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej do konwencji o jurysdykcji i wykonywaniu orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych oraz do protokołu w sprawie jej wykładni przez Trybunał Sprawiedliwości (zob. art. 3 tej konwencji), zostały powtórzone w art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 44/2001.

33 — Uściślenie to nie zostało zawarte w konwencji brukselskiej ani w rozporządzeniu nr 44/2001. Zostało natomiast wprowadzone w rozporządzeniu nr 1215/2012 (zob. art. 1 ust. 1 zdanie drugie tego rozporządzenia).

34 — C-292/05, EU:C:2007:102.

35 — Punkt 45.

36 — Zobacz pkt 50 niniejszej opinii.

37 — Takie rozumowanie przyjął zresztą Trybunał w swoim wyroku C (C-435/06, EU:C:2007:714). W wyroku tym, przypominawszy wykładnię pojęcia „spraw cywilnych i handlowych” w rozumieniu konwencji brukselskiej, Trybunał dokonał wykładni pojęcia „sprawy cywilnej” w rozumieniu art. 1 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 2201/2003 z dnia 27 listopada 2003 r. dotyczącego jurysdykcji oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich oraz w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej, uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1347/2000 (Dz.U. L 338, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 19, t. 6, s. 243), zmienionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 2116/2004 z dnia 2 grudnia 2004 r. (Dz.U. L 367, s. 1), uwzględniając szczegółowe cele rozporządzenia nr 2201/2003.

2. Wykładnia pojęcia „spraw cywilnych i handlowych” w rozumieniu konwencji brukselskiej oraz rozporządzenia nr 44/2001

50. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że pojęcie „spraw cywilnych i handlowych” w rozumieniu art. 1 konwencji brukselskiej oraz rozporządzenia nr 44/2001 należy traktować jako pojęcie autonomiczne, którego wykładni trzeba dokonywać w odniesieniu do z jednej strony systematyki tych aktów prawnych, a z drugiej do zasad ogólnych wynikających z całokształtu systemów prawa krajowego<sup>38</sup>.

51. Ta autonomiczna wykładnia prowadzi, zdaniem Trybunału, do określenia zakresu stosowania konwencji brukselskiej oraz rozporządzenia nr 44/2001 „ze względu na elementy, które charakteryzują stosunek prawny między stronami sporu lub przedmiot tego sporu”<sup>39</sup>.

52. W odniesieniu do sporów pomiędzy podmiotem publicznym a podmiotem prawa prywatnego, w wielu orzeczeniach, opowiadających się wyraźnie za odrzuceniem czysto organicznego kryterium, ustanowione zostało kryterium rozróżniające oparte na wykonywaniu lub niewykonywaniu przez dany organ publiczny uprawnień władzy publicznej. I tak, w swoich wyrokach LTU<sup>40</sup> i Rüffer<sup>41</sup>, Trybunał orzekł, że „sprawy cywilne i handlowe” nie obejmują sporów pomiędzy organem publicznym a osobą prywatną, „gdy organ władzy publicznej wykonuje władztwo publiczne”<sup>42</sup>. Kryterium to zostało przyjęte czasami w różniącym się, aczkolwiek zgodnym co do zasady, brzmieniu przez późniejsze liczne orzeczenia, które wyłączyły z zakresu pojęcia „spraw cywilnych i handlowych” działania polegające na „wykonywaniu uprawnień odbiegających od norm prawa powszechnie obowiązującego w stosunkach pomiędzy jednostkami”<sup>43</sup>.

53. Ponadto, w celu określenia, czy spór dotyczy osoby prawa prywatnego oraz organu administracji publicznej działającego w wykonywaniu władzy publicznej, Trybunał wskazał, że należy zbadać „podstawę i sposób wniesienia [tego] powództwa”<sup>44</sup>. Na podstawie tego kryterium, w wyroku Baten<sup>45</sup>, zaliczył on do spraw cywilnych powództwo regresowe, wytoczone przez instytucję publiczną ds. pomocy społecznej, która wypłaciła określone kwoty rozwiedzionej kobiecie i jej dziecku, przeciwko rozwiedzionemu małżonkowi i ojcu tego dziecka o zwrot tych kwot z tytułu spoczywającego na nim obowiązku alimentacyjnego<sup>46</sup>. Do takiego rozstrzygnięcia Trybunał doszedł, opierając się na okoliczności, że chociaż powództwo to zostało wniesione przez organ publiczny, jego podstawę stanowiło zobowiązanie z tytułu obowiązku alimentacyjnego zgodnie z przepisami prawa cywilnego<sup>47</sup>.

54. Opierając się po raz kolejny na podstawie i sposobie wniesienia powództwa, Trybunał uznał w wyroku *Préservatrice foncière TIARD*<sup>48</sup>, że w zakres pojęcia spraw cywilnych i handlowych wchodzi skarga wniesiona przez państwo będące stroną umowy przeciwko podmiotowi prawa prywatnego o wykonanie umowy poręczenia – umowy prawa prywatnego – zawartej w celu umożliwienia innej

38 — Zobacz w szczególności wyroki: *Lechouritou i in.*, EU:C:2007:102, pkt 29; *flyLAL-Lithuanian Airlines*, C-302/13, EU:C:2014:2319, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo.

39 — *Ibidem*, odpowiednio pkt 30 i 26 i przytoczone tam orzecznictwo. Wyróżnienie moje.

40 — 29/76, EU:C:1976:137.

41 — 814/79, EU:C:1980:291.

42 — Zobacz odpowiednio pkt 4 i 8 tych wyroków. Wyróżnienie moje.

43 — Zobacz w szczególności wyrok *Préservatrice Foncière TIARD*, C-266/01, EU:C:2003:282, pkt 30.

44 — Zobacz wyrok *Baten*, C-271/00, EU:C:2002:656, pkt 31. Wyróżnienie moje.

45 — EU:C:2002:656.

46 — Punkt 37.

47 — Punkt 33.

48 — EU:C:2003:282.

osobie dostarczenia wymaganej i określonej przez to państwo gwarancji, pod warunkiem że stosunek prawny pomiędzy wierzycielem a gwarantem, wynikający z umowy poręczenia, nie stanowił wykonywania przez państwo nadzwyczajnych uprawnień, odbiegających od norm mających zastosowanie do stosunków pomiędzy jednostkami<sup>49</sup>.

55. Zgodnie z tym orzecznictwem Trybunał orzekł w wyroku w sprawie Sapir i in.<sup>50</sup>, że pojęcie spraw cywilnych i handlowych obejmuje powództwo o zwrot kwoty wypłaconej bez podstawy prawnej przez podmiot publiczny w następstwie postępowania administracyjnego mającego na celu naprawienie szkody wynikłej z utraty nieruchomości podczas prześladowań w czasach reżimu nazistowskiego. Trybunał jako odpowiednie wskazówki uznał okoliczność, że prawo do odszkodowania leżące u podstaw wniesionego powództwa opierało się na identycznych wobec wszystkich właścicieli nieruchomości obciążonych prawami do zwrotu przepisach prawa krajowego, oraz że postępowanie administracyjne jest identyczne niezależnie od statusu danego właściciela, który nie korzysta z żadnego uprawnienia do podejmowania decyzji w zakresie określania prawa osoby poszkodowanej do zwrotu. Trybunał uwzględnił również to, że powództwo o zwrot kwoty wypłaconej bez podstawy prawnej nie wchodzi w zakres postępowania administracyjnego i powinno zostać wniesione przed sądami cywilnymi oraz że jego podstawę prawną stanowią przepisy BGB<sup>51</sup>.

56. Wreszcie w wyroku Sunico i in.<sup>52</sup> Trybunał uznał, że powództwo, w ramach którego organ publiczny państwa członkowskiego domaga się od osób fizycznych i prawnych mających siedzibę lub miejsce zamieszkania na terytorium innego państwa członkowskiego odszkodowania za szkodę spowodowaną niedozwolonym porozumieniem mającym na celu popełnienie oszustwa polegającego na uchylaniu się od podatku od wartości dodanej należnego w pierwszym państwie członkowskim jest objęte zakresem stosowania rozporządzenia nr 44/2001. Trybunał zbadał okoliczność faktyczną i podstawę prawną leżącą u podstaw roszczenia oraz istniejący między stronami postępowania stosunek prawny, aby dowiedzieć się, czy organ publiczny, w ramach tego stosunku, wykonywał uprawnienia, które odbiegają od norm prawnych obowiązujących w stosunkach między podmiotami prawa prywatnego<sup>53</sup>.

57. Jednakże wprowadzone w wyroku Baten<sup>54</sup> oraz powtórzone w wyrokach *Préservatrice foncière TIARD*<sup>55</sup>, *Frauil*<sup>56</sup>, *Sapir i in.*<sup>57</sup> oraz *Sunico i in.*<sup>58</sup> kryterium oparte na podstawie i sposobie wniesienia powództwa wydaje się mieć charakter wyłączenie posiłkowy w tym znaczeniu, że zostaje zastosowane tylko wówczas, gdy nie wykazano, że roszczenie ma swoje źródło w akcie władztwa publicznego.

58. I tak na przykład w wyroku *Rüffer*<sup>59</sup> dotyczącym powództwa wniesionego przez państwo niderlandzkie przeciwko właścicielowi statku, który zderzył się z innym statkiem i spowodował jego zatonięcie, mające na celu odzyskanie kosztów usunięcia wraku statku, Trybunał wskazał, że okoliczność, iż zarządzające państwo, dochodząc odzyskania tych kosztów, działa na podstawie

49 — Punkt 36.

50 — C-645/11, EU:C:2013:228.

51 — Punkty 35–37.

52 — C-49/12, EU:C:2013:545.

53 — Punkty 36–40.

54 — EU:C:2002:656.

55 — EU:C:2003:282.

56 — C-265/02, EU:C:2004:77.

57 — EU:C:2013:228.

58 — EU:C:2013:545.

59 — EU:C:1980:291.

wierzytelności, która ma swoje źródło w akcie władztwa publicznego, wystarczy, by uznać jego powództwo za wyłączone z zakresu stosowania konwencji brukselskiej, mimo że postępowaniem, jakie w tym celu przyznaje mu prawo krajowe, nie jest postępowanie administracyjne, lecz powództwo regresowe w prawie powszechnym<sup>60</sup>.

59. Jeszcze bardziej znaczący jest wyrok *Lechouritou i in.*<sup>61</sup>, w którym Trybunał orzekł, że w zakresie pojęcia spraw cywilnych nie wchodzi powództwo wniesione przeciwko państwu w przedmiocie naprawienia szkody poniesionej przez spadkobierców ofiar działań sił zbrojnych w ramach operacji wojennych prowadzonych podczas drugiej wojny światowej. Kładąc wyłączny nacisk na określenie okoliczności faktycznej leżącej u podstaw powództwa, Trybunał wskazał, że takie operacje „stanowią emanację suwerenności państwa, w szczególności w związku z tym, że decyzje o nich są podejmowane jednostronnie i bezwzględnie wiążąco przez właściwe organy władzy publicznej i są nierozzerwalnie związane z polityką zagraniczną i obronną państw”<sup>62</sup>. Trybunał zaznaczył także, że okoliczność, iż powództwo wydaje się mieć charakter cywilny, gdyż dotyczy naprawienia szkody majątkowej i zadośćuczynienia za doznaną przez skarżących krzywdę, jest bez znaczenia<sup>63</sup>.

60. Wydaje mi się również znaczące, że wyroki, które przywiązały wagę do ustalenia podstawy prawnej i sposobu wniesienia powództwa, dotyczą wszystkie, z wyjątkiem wyroku *Frahuil*<sup>64</sup>, w szczególności roszczeń regresowych lub subrogacyjnych, dochodzonych przez podmiot publiczny. W tej sytuacji logiczne jest przywiązanie wagi do podstawy i sposobu wniesienia powództwa w celu zbadania, czy podczas samego dochodzenia roszczenia przed sądem organ publiczny wykorzystuje swoją pozycję władzy publicznej. Z kolei w przypadku powództwa o odszkodowanie wniesionego przez osobę prywatną przeciwko organowi władzy publicznej, okoliczność, że postępowanie sądowe jest w prawie krajowym oparte na klasycznych formach prawa cywilnego, nie jest rozstrzygająca, tym bardziej że nie zostało jeszcze określone mające zastosowanie prawo<sup>65</sup>. Ważne jest natomiast zbadanie, czy roszczenie ma swoje źródło w akcie władztwa publicznego.

### 3. Zastosowanie kryteriów sformułowanych w orzecznictwie w sprawach w postępowaniach głównych

61. Przeprowadzana stopniowo przez Trybunał w różnych wyżej wspomnianych wyrokach analiza nie daje oczywistej odpowiedzi na zajmujące mnie pytanie. Dzieje się tak dlatego, że szczególna okoliczność, iż powództwa wniesione przez niemieckich posiadaczy greckich papierów wartościowych przeciwko państwu greckiemu mają w rzeczywistości podwójną podstawę dotyczącą, z jednej strony, emisji obligacji oraz, z drugiej strony, zmiany warunków emisji tych obligacji w trakcie ich realizacji w następstwie interwencji ustawodawcy greckiego.

62. Tymczasem obligacje wyemitowane przez państwa są uznawane za wchodzące w zakres aktów *iure gestionis*, podlegających ogólnym zasadom mającym zastosowanie do tego typu transakcji<sup>66</sup>. Należy ponadto stwierdzić, że rząd grecki nie uważa, iż emisja tych obligacji wchodzi w zakres wykonywania uprawnień władzy publicznej.

60 — Punkty 13, 15.

61 — EU:C:2007:102.

62 — Punkt 37. Wyróżnienie moje.

63 — Punkt 41.

64 — EU:C:2004:77. Spór zaistniał pomiędzy dwiema osobami prawa prywatnego.

65 — Należy zauważyć w szczególności, że nigdzie nie zostało ustalone, iż przepisy międzynarodowego prawa prywatnego wskazywały prawo niemieckie jako prawo mające zastosowanie w sprawach w postępowaniach głównych.

66 — Zobacz podobnie R. O’Keefe, C.J. Tams i A. Tzanakopoulos, *The United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property – A Commentary*, Oxford University Press 2013, s. 64, oraz sprawozdanie grupy roboczej w sprawie immunitetu jurysdykcyjnego państw i ich mienia w załączniku do *Yearbook of the International Law Commission*, 1999, vol. II, druga część [A/CN.4/SER.A/1999/Add.1 (Part 2)], p. 157, szczególnie s. 170, pkt 54.

63. Jednakże, jeżeli emisja obligacji przez państwo wchodzi w zakres aktów dokonanych *iure gestionis*, należy również uwzględnić późniejsze korzystanie przez to państwo z jego władzy prawodawczej, które wchodzi z kolei w zakres aktów *iure imperii*, ponieważ jest oczywiste, że powództwa o odszkodowanie wniesione przeciwko państwu greckiemu mają swoją podstawę prawną nie tylko w pierwotnych obligacjach, lecz również i przede wszystkim w ustawie nr 4050/2012, która umożliwiła zamianę obligacji i w konsekwencji zredukowanie długu, wprowadzając do warunków dotyczących obligacji klauzulę wspólnego działania. W tej szczególnej sytuacji, jak można zbadać stosunek prawny, który wynika nie tylko z faktu emisji obligacji państwowych, lecz również z jednostronnej zmiany, w drodze ustawy, warunków związanych z tymi obligacjami? W przypadku gdy państwo występuje w dwóch rolach, a mianowicie jako strona umowy oraz władza publiczna, wniesione przeciwko niemu powództwo o odszkodowanie dotyczyć będzie dokonanych przez niego aktów *iure gestionis*, czy też aktów *iure imperii*? Udzielenie odpowiedzi na to pytanie wymaga, według mnie, dokonania rozróżnienia ze względu na sposoby wykonywania przez suwerenne państwo jego uprawnień normatywnych.

64. Jeżeli państwo przyjmuje ogólną i abstrakcyjną normę, która stosuje się do stron umowy i może pośrednio prowadzić do zmiany warunków umowy, takiej jak zmiana przepisów podatkowych, takie uprawnienie normatywne państwa można oddzielić od jego uprawnień przysługujących mu jako stronie umowy, bez zmiany stosunków prawnych wynikających z pierwotnej umowy.

65. Jeżeli natomiast państwo emitent obligacji korzysta ze swoich suwerennych uprawnień, aby przyjąć normę, która nie ma charakteru generalnego i abstrakcyjnego, lecz charakter szczególny i konkretny, a jej celem i skutkiem jest bezpośrednia ingerencja w zarządzanie wyemitowanymi obligacjami, nie wydaje mi się, by działanie tego państwa w wykonywaniu władzy publicznej dało się oddzielić od jego działania jako strony umowy. W takim przypadku bowiem państwo jako strona umowy korzysta bezpośrednio ze swoich suwerennych uprawnień w zakresie umowy. Tymczasem interwencja ustawodawcy greckiego w drodze ustawy nr 4050/2012 odpowiada drugiej ze wskazanych hipotez. Państwo greckie interweniowało jednostronnie, z mocą wsteczną oraz w sposób wiążący w celu zmiany warunków emisji obligacji, wprowadzając do nich klauzulę wspólnego działania umożliwiającą większości posiadaczy obligacji narzucenie swojej woli mniejszości ich posiadaczy. W celu upewnienia się, że działanie to wchodzi w zakres aktów *iure imperii*, wystarczy rozważyć, czy normy zwyczajowo stosowane w stosunkach między osobami prywatnymi, upoważniają stronę umowy, od momentu jej zawarcia, do wprowadzenia takiej klauzuli z mocą wsteczną i bez zgody drugiej strony umowy. W tych szczególnych okolicznościach ukierunkowanej interwencji nie wydaje mi się możliwe, aby wniesione przeciwko państwu greckiemu powództwo o odszkodowanie można było uznać za niewchodzące w zakres aktów dokonanych w wykonywaniu władzy publicznej.

66. Ponadto należy podkreślić, że interwencja ustawodawcy greckiego miała miejsce w sytuacji szczególnych okoliczności związanych z restrukturyzacją greckiego długu prywatnego, mającą na celu uniknięcie upadłości tego państwa poprzez zmuszenie wierzycieli do zmniejszenia długu.

67. W tym względzie, po pierwszym nadzwyczajnym szczycie Unii Europejskiej, który odbył się w dniu 21 lipca 2011 r., i w wyniku którego przyjęto plan działań na rzecz Republiki Greckiej obejmujący „nadzwyczajny dobrowolny udział sektora prywatnego”<sup>67</sup>, szefowie państw i rządów państw członkowskich strefy euro, na zakończenie kolejnego szczytu, który odbył się w dniach 26

67 — Zobacz s. 6 i 7 dokumentu zatytułowanego „Rada Europejska w 2011 r.”, dostępnego na stronie internetowej: <http://www.european-council.europa.eu/media/555288/qcao11001frc.pdf>.

i 27 października 2011 r., wezwali Republikę Grecką, inwestorów prywatnych oraz wszystkie zainteresowane podmioty do wprowadzenia „dobrowolnej”<sup>68</sup> wymiany obligacji przy zredukowaniu wartości nominalnej o 50% hipotetycznego długu greckiego wobec prywatnych inwestorów<sup>69</sup>. W następstwie tych ustaleń przyjęto ustawę nr 4050/2012.

68. Działania takie, prowadzone w celu zapewnienia ochrony struktury finansowej i gospodarczej Republiki Greckiej oraz szerzej, utrzymania stabilności finansowej w całej strefie euro, które są nierozzerwalnie związane z polityką monetarną Unii, stanowią emanację suwerenności państwa.

69. Ponadto należy zaznaczyć, że wykonywanie władztwa publicznego wnioskuje nie z przyjęcia mechanizmu klauzul wspólnego działania. Klauzule te są bowiem standardową praktyką w stosunkach finansowych od lat 90. utrzymującego się kryzysu związanego z długiem państwowym w państwach Ameryki Południowej. Traktat ustanawiający europejski mechanizm stabilności<sup>70</sup> świadczy skądinąd o znaczeniu wspomnianych klauzul, które są obecnie obowiązkowo włączane przez państwa członkowskie strefy euro do umów dotyczących wiarygodności wówczas, gdy dokonują one pożyczek od wierzycieli prywatnych<sup>71</sup>. Włączenie z mocą wsteczną oraz w sposób wiążący takich klauzul do warunków emisji obligacji z przyczyn związanych z nadrzędnymi interesami państwa greckiego i wszystkich państw strefy euro, stanowi natomiast wykonywanie władztwa publicznego.

70. Na tej podstawie dochodzę do wniosku, że powództwo wytoczone przeciwko państwu członkowskiemu przez mniejszościowych posiadaczy obligacji, w następstwie zamiany papierów wartościowych nieuchronnie wiąże się z podważeniem odpowiedzialności państwa greckiego za działanie dokonane iure imperii, bez możliwości uwzględnienia argumentu, że zamiana ta, prowadząca do zmniejszenia wartości nominalnej tych papierów wartościowych, wymagała głosowania większościowego. W tym względzie wydaje mi się, że rozumowanie Komisji, która wydaje się uznawać, że działanie państwa greckiego przeniosło się na sferę aktów dokonanych iure imperii, jeżeli państwo to, zamiast wprowadzenia klauzuli restrukturyzacyjnej, narzuciło w sposób bardziej bezwzględny, bez zgody wierzycieli, modyfikację swego długu, może być krytykowane, ponieważ uzależnia kwalifikację stosunku prawnego od powagi naruszenia praw partnerów umowy ze strony państwa.

71. Z powyższych powodów stoję na stanowisku, że powództwa wytoczone przez skarżących w postępowaniach głównych nie wchodzą w zakres stosowania rozporządzenia nr 1393/2007.

68 — Jeden z komentatorów zakwalifikował restrukturyzację długu greckiego jako „dobrowolnie obowiązkową”. Zobacz H. De Vauplane, *Le rôle du juge pendant la crise: entre ombre et lumière*, *Revue des Affaires Européennes – Law & European Affairs*, 2012/4, s. 773, szczególnie s. 775. Można by ją również zakwalifikować jako „obowiązkowo dobrowolną”.

69 — Zobacz dokument zatytułowany „Rada Europejska w 2011 r.”, o którym mowa w przypisie 67, pkt 12, s. 65, stanowiący część „Oświadczenia szefów państw i rządów strefy euro z dnia 26 października 2011 r.”.

70 — Traktat ustanawiający europejski mechanizm stabilności między Królestwem Belgii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Maltą, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką oraz Republiką Finlandii, zawarty w Brukseli w dniu 2 lutego 2012 r.

71 — Zobacz art. 12 ust. 3 wspomnianego traktatu, który określa zasady, którym podlega pomoc stabilizacyjna. Systematyczne włączanie klauzul wspólnego działania do warunków dotyczących obligacji państwowych określonych w euro stanowiło jeden ze środków, o którego podjęciu zdecydowali szefowie państw i rządów państw członkowskich strefy euro w dniu 9 grudnia 2011 r. w celu przezwyciężenia kryzysu związanego z długiem państwowym (zob. dokument zatytułowany „Rada Europejska w 2011 r.”, o którym mowa w przypisie 67, pkt 15, s. 71 stanowiący część „Oświadczenia szefów państw lub rządów strefy euro z dnia 9 grudnia 2011 r.”).

72. Podczas badania dopuszczalności niniejszych wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przedstawiłem już powody, które wydają mi się uzasadniać możliwość wykonywania przez sąd krajowy, nawet na wczesnym etapie postępowania, kontroli zakresu przedmiotowego stosowania rozporządzenia nr 1393/2007, zwracając się w razie potrzeby do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym<sup>72</sup>. Ograniczę się zatem do stwierdzenia, że opinia wyrażona przez Komisję, zgodnie z którą sąd krajowy powinien ograniczyć się wyłącznie do dokonania kontroli *prima facie*, nie ma żadnej podstawy prawnej<sup>73</sup>.

#### IV – Wnioski

73. Mając na względzie całość powyższych rozważań, proponuję, aby Trybunał w następujący sposób odpowiedział na pytania przedstawione przez Landgericht Wiesbaden i Landgericht Kiel:

Pojęcie „spraw cywilnych i handlowych” w rozumieniu art. 1 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1393/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. dotyczącego doręczania w państwach członkowskich dokumentów sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych lub handlowych („doręczanie dokumentów”) oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1348/2000 należy interpretować w ten sposób, że nie obejmuje ono powództwa o odszkodowanie wniesionego przez osobę prywatną posiadającą obligacje wyemitowane przez państwo członkowskie przeciwko temu państwu z powodu zamiany tych obligacji na obligacje o mniejszej wartości narzuconej tej osobie w następstwie przyjęcia przez ustawodawcę krajowego ustawy, która jednostronnie zmieniła z mocą wsteczną warunki obowiązujące wobec obligacji, wprowadzając do nich klauzulę wspólnego działania umożliwiającą większości ich posiadaczy narzucenie takiej zamiany mniejszości posiadaczy.

72 — Zobacz pkt 37 niniejszej opinii.

73 — Należy zauważyć w tym względzie, że rozporządzenie nr 1393/2007 ogranicza jedynie uznanie jednostki przyjmującej, która może zwrócić wniosek o doręczenie jednostce przekazującej wyłącznie w przypadku, gdy „wyraźnie wykracza [on] poza zakres zastosowania [tego] rozporządzenia”. Natomiast rozporządzenie nr 1393/2007 nie zawiera żadnego ograniczenia uprawnień jednostki przekazującej do dokonywania wykładni, ani tym bardziej sądu rozpatrującego spór, jak ma to miejsce w prawie niemieckim, w sytuacji gdy musi on zbadać uprzednio zakres stosowania tego rozporządzenia.