



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NIILA JÄÄSKINENA
przedstawiona w dniu 4 grudnia 2014 r.¹

Sprawa C-439/13 P

Elitaliana SpA
przeciwko

Eulex Kosowo

Odwołanie — Wspólne działanie 2008/124/WPZiB — Postępowanie przetargowe dotyczące wsparcia śmigłowca na potrzeby misji Eulex w Kosowie — Decyzja o udzieleniu zamówienia innemu ubiegającemu się niż skarżąca — Skarga o stwierdzenie nieważności oraz żądanie naprawienia rzekomo poniesionej szkody — „Organ lub jednostka organizacyjna Unii” w rozumieniu art. 263 akapit pierwszy TFUE — Prawidłowe wskazanie strony pozwanej w odniesieniu do decyzji wydanych przez szefa misji — Niedopuszczalność skargi wniesionej do Sądu Unii Europejskiej — Usprawiedliwiony błąd — Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej — Zasada skutecznej ochrony sądowej

I – Wprowadzenie

1. W dniu 4 lutego 2008 r. Rada Unii Europejskiej przyjęła wspólne działanie 2008/124/WPZiB w sprawie misji Unii Europejskiej w zakresie praworządności w Kosowie, Eulex Kosowo².
2. W ramach tej misji zostało opublikowane ogłoszenie o przetargu ograniczonym dotyczącym projektu zatytułowanego „Wsparcie śmigłowca na potrzeby misji Eulex w Kosowie”, zmierzające do zawarcia umowy o świadczenie usług. Elitaliana SpA (zwana dalej „Elitalianą”) uczestniczyła w tym przetargu. Jej oferta została zaklasyfikowana na drugim miejscu. Szef misji Eulex Kosowo udzielił zamówienia ubiegającemu się, którego oferta została zaklasyfikowana na miejscu pierwszym.
3. Elitaliana wniosła skargę przeciwko Eulex Kosowo do Sądu Unii Europejskiej.
4. W postępowaniu przed Sądem Eulex Kosowo podniosło jeden zarzut niedopuszczalności oparty, po pierwsze, na braku statusu strony pozwanej przez Eulex Kosowo, oraz po drugie, na braku właściwości Sądu w zakresie aktów dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB).
5. Postanowieniem Elitaliana/Eulex Kosowo³ (zwanym dalej „zaskarżonym postanowieniem”) Sąd odrzucił skargę jako niedopuszczalną.
6. W niniejszym odwołaniu Elitaliana wnosi o uchylenie zaskarżonego postanowienia.

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Dz.U. L 42, s. 92.

3 — T-213/12, EU:T:2013:292.

7. W ramach niniejszego odwołania Trybunał został wezwany do rozważenia kwestii, czy Eulex Kosowo jest prawnie odpowiedzialne za decyzje wydane przez szefa tej misji, a dokładniej, czy skarga o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE może zostać wniesiona przeciwko Eulex Kosowo, która to kwestia wydaje się być nowa. Trybunał musi ponadto zająć stanowisko w przedmiocie zarzutów Elitaliana dotyczących naruszenia prawa podstawowego do skutecznego środka prawnego oraz istnienia usprawiedliwionego błędu po jej stronie w odniesieniu do wskazania strony pozwanej w postępowaniu przed Sądem.

II – Ramy prawne

8. Na podstawie art. 1 ust. 1 wspólnego działania 2008/124 Unia Europejska utworzyła Eulex Kosowo jako misję w zakresie praworządności w Kosowie.

9. Z art. 2 akapit pierwszy wspólnego działania 2008/124 wynika, że Eulex Kosowo wspomaga instytucje Kosowa, władze sądownicze i organy odpowiedzialne za zapewnienie przestrzegania prawa w ich działaniach zmierzających do osiągnięcia stabilności i przyjęcia odpowiedzialności oraz w dalszym rozwijaniu i wzmacnianiu niezależnego, wieloetnicznego systemu wymiaru sprawiedliwości oraz wieloetnicznych służb policyjnych i celnych, zapewniając niezależność tych instytucji od nacisków politycznych oraz działanie przez nie z poszanowaniem międzynarodowo uznanych norm i najlepszych europejskich praktyk.

10. Artykuł 6 wspólnego działania 2008/124 określa strukturę Eulex Kosowo. W ten sposób jego ust. 1 stanowi, że jest on jednolitą misją europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (EPBiO) w całym Kosowie. Na podstawie art. 6 ust. 2 Eulex Kosowo tworzy kwaterę główną i biura regionalne i lokalne w Kosowie, komórkę wspierającą w Brukseli (Belgia) oraz biura łącznikowe, w zależności od potrzeb. Zgodnie z art. 6 ust. 3 Eulex Kosowo jest złożone z szefa misji oraz personelu, a także z komórki policyjnej, wymiaru sprawiedliwości oraz komórki celnej.

11. Na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 wspólnego działania 2008/124 dyrektor ds. cywilnych zdolności planowania i prowadzenia operacji jest dowódcą operacji cywilnej Eulex Kosowo, który pod kontrolą polityczną i kierownictwem strategicznym Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa (KPiB) oraz ogólnym zwierzchnictwem wysokiego przedstawiciela Unii do spraw wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (wysokiego przedstawiciela ds. WPZiB) sprawuje dowództwo i kontrolę nad Eulex Kosowo na poziomie strategicznym. Zgodnie z art. 7 ust. 3 zapewnia on właściwe i skuteczne wykonywanie decyzji Rady, a także decyzji KPiB, w tym przez wydawanie szefowi misji, stosownie do potrzeb, instrukcji na poziomie strategicznym oraz doradzanie mu i pomoc techniczną.

12. Artykuł 11 wspólnego działania 2008/124 przedstawia strukturę dowodzenia Eulex Kosowo. Zgodnie z jego ust. 2 KPiB sprawuje w ramach odpowiedzialności Rady i WP kontrolę polityczną i kierownictwo strategiczne nad Eulex Kosowo. Na podstawie art. 11 ust. 3 i 4 tego artykułu dowódca operacji cywilnej, który jest dowódcą Eulex Kosowo na poziomie strategicznym, składa sprawozdania Radzie za pośrednictwem wysokiego przedstawiciela ds. WPZiB. Ustęp 5 tego przepisu stanowi, że szef misji sprawuje dowództwo i kontrolę nad Eulex Kosowo w teatrze działań i odpowiada bezpośrednio przed dowódcą operacji cywilnej.

13. Wreszcie z art. 12 ust. 1 wspólnego działania 2008/124 wynika, że KPiB sprawuje w ramach odpowiedzialności Rady i wysokiego przedstawiciela ds. WPZiB przed kontrolę polityczną i kierownictwo strategiczne nad misją.

III – „Sporne środki”, postępowanie przed Sądem, zaskarżone postanowienie i postępowanie przed Trybunałem

A – Sporne środki

14. Przyjęcie spornych środków zostało opisane w następujący sposób w zaskarżonym postanowieniu:

- „2 W dniu 18 października 2011 r. w Suplemencie *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej* (Dz.U. 2011/S 200-324817) zostało opublikowane ogłoszenie o przetargu ograniczonym dotyczącym projektu zatytułowanego »Wsparcie śmigłowca na potrzeby misji Eulex w Kosowie« pod numerem referencyjnym EuropeAid/131516/D/SER/XK. Ogłoszenie to zawierało następującą informację: »Instytucja zamawiająca: szef Eulex Kosowo, Prisztina, Kosowo«.
- 3 Pismem z dnia 23 grudnia 2011 r., do którego zostały załączone między innymi wytyczne dla ubiegających się, szef Eulex Kosowo wezwał skarżącą, Elitaliana SpA, spółkę prawa włoskiego, której zakres działalności obejmował usługi wynajmu śmigłowców świadczone na rzecz podmiotów publicznych, do uczestniczenia w ograniczonym postępowaniu przetargowym.
- 4 Skarżąca złożyła ofertę w ramach tego postępowania.
- 5 Pismem z dnia 29 marca 2012 r. dyrektor ds. administracyjnych oraz usług wsparcia Eulex Kosowo poinformował skarżącą o tym, że jej oferta została zaklasyfikowana na drugiej pozycji.
- 6 Pismem z dnia 2 kwietnia 2012 r. skarżąca złożyła do Eulex Kosowo wniosek o dostęp do niektórych dokumentów przedstawionych przez kandydata, którego oferta została zaklasyfikowana jako pierwsza. Pismem z dnia 17 kwietnia 2012 r. szef Eulex Kosowo odmówił udzielenia dostępu do tych dokumentów.
- 7 W dniu 24 kwietnia 2012 r. szef Eulex Kosowo udzielił spornego zamówienia ubiegającemu się, którego oferta została zaklasyfikowana jako pierwsza”.

B – Postępowanie przed Sądem

15. Postępowanie przed Sądem, w zakresie mającym znaczenie dla niniejszego odwołania, można podsumować w następujący sposób:

16. Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 23 maja 2012 r. Elitaliana wniosła skargę przeciwko Eulex Kosowo w celu:

- stwierdzenia nieważności środków przyjętych przez Eulex Kosowo w ramach udzielania innemu ubiegającemu się zamówienia publicznego zatytułowanego „EuropeAid/131516/D/SER/XK Wsparcie śmigłowca na potrzeby misji Eulex w Kosowie (PROC/272/11)”, o których został poinformowany przez Eulex Kosowo w piśmie z dnia 29 marca 2012 r., a także wszystkich innych związanych z tym aktów, a w szczególności pisma z dnia 17 kwietnia 2012 r., którym Eulex Kosowo odmówił przyznania mu dostępu do wnioskowanych dokumentów;
- nakazania Eulex Kosowo naprawienia szkód poniesionych przez nią w wyniku nieprzyznania jej rzeczowego zamówienia; i
- obciążenia Eulex Kosowo kosztami.

17. W oddzielnym piśmie, złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 14 września 2012 r., Eulex Kosowo podniósł zarzut niedopuszczalności na podstawie art. 114 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem. Eulex Kosowo wniosło o odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej i o obciążenie Elitaliany wszystkimi kosztami postępowania.

18. W dniu 28 listopada 2012 r. Elitaliana złożyła uwagi dotyczące zarzutu niedopuszczalności, wnosząc o oddalenie zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez stronę pozwaną.

C – Zaskarżone postanowienie

19. W zaskarżonym postanowieniu Sąd orzekł o niedopuszczalności skargi, opierając się na pierwszym powodzie niedopuszczalności podniesionym przez stronę skarżącą.

20. W pierwszej kolejności Sąd ocenił zarzut podniesiony przez Eulex Kosowo, zgodnie z którym „nie może [on] działać w charakterze strony pozwanej w niniejszej sprawie, ponieważ nie ma statusu niezależnego podmiotu” (zaskarżone postanowienie, pkt 18–37).

21. Sąd rozpoczął swą ocenę od tego, czy Eulex Kosowo miało status strony pozwanej, a dokładniej, czy Eulex Kosowo było organem lub jednostką organizacyjną Unii w rozumieniu art. 263 akapit pierwszy TFUE (zaskarżone postanowienie, pkt 19–21).

22. Po dokonaniu oceny treści art. 1 ust. 1, art. 6, art. 7 ust. 1 i 2 oraz art. 11 wspólnego działania 2008/124 Sąd stwierdził, co następuje (zaskarżone postanowienie, pkt 26):

„Z uwagi na ww. przepisy Eulex Kosowo nie posiada osobowości prawnej i nie udowodniono, że może on być stroną postępowania przed sądami Unii”.

23. Sąd wskazał następnie, że Elitaliana wniosła o stwierdzenie nieważności środków przyjętych przez Eulex Kosowo w ramach udzielania zamówienia, dokonał oceny przypisania spornej decyzji i doszedł do wniosku, że (zaskarżone postanowienie, pkt 34) „[w] tych okolicznościach należy uznać, że akty przyjęte przez szefa Eulex Kosowo w ramach postępowania w sprawie udzielenia spornego zamówienia można przypisać Komisji, która posiada status strony pozwanej na podstawie art. 263 akapit pierwszy TFUE. Akty te mogą zatem stanowić przedmiot kontroli sądowej zgodnej z wymogami zasady ogólnej przywołanej przez skarżącą, wedle której wszelkie akty pochodzące od instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej Unii mające na celu wywołanie skutków prawnych wobec osób trzecich powinny podlegać kontroli sądowej”. Sąd dodał (zaskarżone postanowienie, pkt 35), że „w związku z tym Eulex Kosowo nie ma statusu strony pozwanej”.

24. W drugiej kolejności Elitaliana pomocniczo wniosła, na wypadek gdyby Eulex Kosowo nie miało statusu strony pozwanej, o to, aby Sąd, po pierwsze, wskazał stronę, przeciwko której sprawa mogłaby następnie być prowadzona (zaskarżone postanowienie, pkt 38).

25. Sąd stwierdził, że w niniejszej sprawie wskazanie Eulex Kosowo w skardze nie stanowi błędu ze strony Elitaliany. Przeciwnie, z treści skargi jasno wynika, że Elitaliana miała zamiar wnieść skargę wyraźnie przeciwko Eulex Kosowo, które, zdaniem Elitaliany, stanowi organ lub jednostkę organizacyjną Unii, w rozumieniu art. 263 akapit pierwszy TFUE, co Elitaliana potwierdziła ponadto w uwagach dotyczących zarzutu niedopuszczalności (zaskarżone postanowienie, pkt 39).

26. Po drugie, Elitaliana wniosła do Sądu o przyznanie jej możliwości skorzystania z uzasadnionego błędu i powołała się w tym zakresie na orzecznictwo, które uznaje istnienie takiego błędu, jeżeli dana instytucja wykazała się zachowaniem, które mogło samo lub w znaczącym stopniu wywołać dopuszczalną wątpliwość w świadomości osoby pozostającej w dobrej wierze i dochowującej wszelkiej staranności wymaganej od właściwie poinformowanego podmiotu (zaskarżone postanowienie, pkt 40).

27. W tym zakresie Sąd stwierdził, że istnienie usprawiedliwionego błędu może zgodnie z orzecnictwem przywołanym przez skarżącą skutkować wyłącznie tym, że skarga nie może zostać odrzucona na skutek przekroczenia terminu na jej wniesienie. Tymczasem w niniejszej sprawie wiadomo, że skarżąca dochowała terminu na wniesienie skargi (zaskarżone postanowienie, pkt 42).

28. Sąd zauważył również, że skarżąca w żadnej chwili nie skierowała skargi również przeciwko innej stronie niż Eulex Kosowo, lecz ograniczyła się do wniesienia do Sądu o zidentyfikowanie strony pozwanej, przeciwko której skarga powinna zostać wniesiona, aby była dopuszczalna (zaskarżone postanowienie, pkt 42).

29. Sąd podsumował swoją ocenę w następujący sposób w pkt 45 zaskarżonego postanowienia:

„Z ogółu powyższych rozważań wynika, że z powodu braku statusu strony pozwanej Eulex Kosowo skarga wniesiona przeciwko niemu przez skarżącą jest niedopuszczalna, zarówno w odniesieniu do żądania stwierdzenia nieważności, jak i roszczenia o odszkodowanie, które jest ściśle związane z żądaniem stwierdzenia nieważności (zob. podobnie wyrok Trybunału [Bossi/Komisja, 346/87, EU:C:1989:59, pkt 31; ww. w pkt 33 postanowienie [Elti/Delegatura Unii w Czarnogórze, T-395/11, EU:T:2012:274], pkt 74 i przytoczone tam orzecznictwo), i nie ma konieczności wypowiedzania się co do rzekomego braku właściwości Sądu w odniesieniu do aktów przyjętych na podstawie traktatu UE dotyczących WPZiB”.

D – Postępowanie przed Trybunałem

30. W odwołaniu Elitaliana wnosi do Trybunału o uchylenie zaskarżonego postępowania i o uznanie skargi w pierwszej instancji lub, jeżeli Trybunał uznałby, iż stan sprawy nie pozwala na orzekanie, o odesłanie sprawy do Sądu do ponownego rozpatrzenia.

31. Eulex Kosowo wnosi o oddalenie odwołania i obciążenie Elitaliany kosztami postępowania.

IV – Zarzuty odwołania

32. Na poparcie odwołania Elitaliana podnosi trzy zarzuty, to znaczy:

- „1) Błąd w orzekaniu dotyczący braku uznania [Eulex Kosowo] za organ lub jednostkę organizacyjną w rozumieniu art. 263 TFUE. Naruszenie zasady skutecznej ochrony sądowej, rozumianej jako pełna realizacja praw do obrony, będącej korelatem bardziej ogólnej zasady równości”⁴,
- „2) Błąd w orzekaniu w odniesieniu do rzekomego zrównania [Eulex Kosowo] z delegaturami. Naruszenie zasady skutecznej ochrony sądowej, rozumianej jako pełna realizacja praw do obrony, będącej korelatem bardziej ogólnej zasady równości”⁵ oraz
- „3) Błąd w orzekaniu w odniesieniu do rzekomego braku uzasadnionego błędu. Naruszenie zasady skutecznej ochrony sądowej, rozumianej jako pełna realizacja praw do obrony, będącej korelatem bardziej ogólnej zasady równości”⁶.

4 — Punkty 19–32 odwołania.

5 — Punkty 33–39 odwołania.

6 — Punkty 40–47 odwołania.

33. Trzy zarzuty poprzedzone są rozdziałem zatytułowanym „Przesłanka”⁷, który odnosi się do „zasady skutecznej ochrony sądowej [...] ustanowionej obecnie przez art. 6 i 13 [europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej »EKPC«)]”, do uznania której zostaje wezwany Trybunał „poprzez uznanie wskazanych poniżej zarzutów”.

34. W związku z powyższym należy rozpocząć ocenę od tej przesłanki.

A – W przedmiocie „przesłanki”

1. Argumentacja stron

35. Elitaliana przedstawia tę zasadę w następujący sposób:

„17 Zasada skutecznej ochrony sądowej stanowi jednakże wytyczną zasadę wspólnotowego porządku prawnego, ustanowioną obecnie przez art. 6 i 13 EKPC, gwarantującą każdej osobie prawo do rozpatrzenia jej sprawy przez sąd, który rozpoznaje wszystkie kwestie dotyczące jej praw i obowiązku, przy czym przyjmuje się, że aby prawo dostępu do sądu było skuteczne, powinno ono gwarantować każdej osobie wyraźną i skuteczną możliwość zaskarżenia aktu, który narusza jego sferę prawną. Ewentualne ograniczenia są zgodne z ww. przepisami tylko wtedy, jeżeli nie unicestwiają one możliwości dostępu danej osobie w taki sposób, że naruszają istotę prawa.

18 Zaskarżone postanowienie, w którym, po pierwsze, uznano rzekomy brak osobowości prawnej przez Eulex (ponadto brak, który jest nieoczywisty, a przede wszystkim niemożliwy do stwierdzenia przez dochowujące należytej staranności osoby trzecie, ponieważ nigdy nie został stwierdzony), i, po drugie, odrzucono istnienie uzasadnionego błędu (niezależnie od tego, że Sąd ustalił przesłanki istnienia tego błędu), skutkuje tym, że Elitaliana znalazła się w sytuacji niemożliwości skorzystania ze stosowanego instrumentu sądowego, ponieważ odmówiono jej skorzystania z jej prawa do obrony, co, jak mamy nadzieję, przyzna Trybunał, uznając poniżej przedstawione zarzuty”.

36. Eulex Kosowo twierdzi, że argument ten został przedstawiony pomocniczo przez Elitalianę na wypadek, gdyby Trybunał uznał się za właściwy, co Eulex Kosowo kwestionuje. W każdym razie skarżąca uważa, że Sąd nie naruszył art. 6 EKPC i 13 EKPC.

2. Ocena

37. Elitaliana twierdzi, że Sąd naruszył art. 6 EKPC i 13 EKPC, stwierdzając, iż Eulex Kosowo nie ma osobowości prawnej i odrzucając uzasadniony błąd odnośnie do tożsamości strony pozwanej.

38. W pierwszej kolejności należy wyjaśnić, że zasady przewidziane w art. 6 EKPC i 13 EKPC odpowiadają zasadom ustanowionym w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”), które miały zasadniczo zastosowanie w niniejszej sprawie. Niemniej jednak w niniejszej sprawie można się powoływać na naruszenie art. 47 karty tylko wtedy, gdy skarga wniesiona przeciwko instytucji, której właściwość jest niepodważalna, zostaje uznana za niedopuszczalną z innych względów niż proceduralne, oraz że w takim przypadku skarżący nie dysponuje żadnym skutecznym sądowym środkiem zaskarżenia⁸.

⁷ — Punkty 16–18 odwołania.

⁸ — Chciałbym zauważyć, że w postanowieniu H/Rada i in. (T-271/10, EU:T:2014:702) Sąd stwierdził, że jego zdaniem istniał środek zaskarżenia do organów krajowych.

39. Skarga wniesiona do Sądu skierowana była przeciwko stronie, która jego zdaniem nie jest prawidłową stroną pozwaną. Z odwołania wynika, że zdaniem Elitaliany twierdzenie to jest równoznaczne z naruszeniem praw podstawowych zagwarantowanych w niniejszej sprawie przez art. 47 karty.

40. Chciałbym zauważyć, że twierdzenie, zgodnie z którym Eulex Kosowo nie jest prawidłową stroną pozwaną, bądź to dlatego, że nie ma on zdolności do występowania przed sądem, bądź z innych powodów, nie pozwala na wniosek o braku ochrony sądowej.

41. W rzeczywistości bowiem problem dotyczący art. 47 karty jest wyraźnie przedwczesny. Jeżeli skarga została wytoczona przeciwko stronie, która nie jest prawidłową stroną pozwaną, nie może dojść z tego powodu do naruszenia tego artykułu. Sytuacja Elitaliany może być analizowana z punktu widzenia tego przepisu jedynie w przypadku wniesienia skargi przeciwko prawidłowej stronie skarżącej do właściwego sądu, który stwierdza brak istnienia środków zaskarżenia.

42. W związku z tym argumentacja przedstawiona przez Elitalianę w tej kwestii jest bezskuteczna. Jeżeli chodzi o twierdzenie, że dla Elitaliany ustalenie tożsamości strony pozwanej, którą należało pozwać przed Sądem, było nadmiernie trudne, powróć do tej kwestii w ramach trzeciego zarzutu.

B – W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego braku uznania Eulex Kosowo za organ lub jednostkę organizacyjną Unii w rozumieniu art. 263 akapit pierwszy TFUE

1. Argumentacja stron

43. W pierwszym zarzucie Elitaliana twierdzi, że Sąd naruszył prawo, stwierdzając, że „Eulex Kosowo nie posiada osobowości prawnej i nie udowodniono, że może on być stroną postępowania przed sądami Unii” (zaskarżone postanowienie, pkt 26). Elitaliana twierdzi, że Eulex Kosowo ma wszystkie wymagane cechy charakterystyczne do tego, aby zostać uznane za organ lub jednostkę organizacyjną Unii w rozumieniu art. 263 akapit pierwszy TFUE.

44. Eulex Kosowo wnosi o odrzucenie tego zarzutu.

2. Ocena

45. Należy zauważyć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału mechanizmy kontroli sądowej przewidziane w art. 263 TFUE mają zastosowanie do organów i jednostek organizacyjnych ustanowionych przez prawodawcę Unii, które zostały upoważnione do wydawania wiążących prawnie aktów wobec osób fizycznych lub prawnych w określonych dziedzinach, takich jak Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego (AESA), Europejska Agencja ds. Leków (EMA), Europejska Agencja Chemikaliów (ECHA), Wspólnotowy Urząd Ochrony Odmian Roślin (CPVO) i Urząd ds. Harmonizacji w ramach Rynku Wewnętrznego (znaki towarowe i wzory) (OHIM)⁹.

46. Aby można było ocenić, czy dany organ lub jednostka organizacyjna są objęte definicją z art. 263 akapit pierwszy TFUE, należy zbadać instrument tworzący ten podmiot. Orzecznictwo pozwala w tym zakresie na wyróżnienie co najmniej dwóch kryteriów¹⁰, których Eulex Kosowo nie wydaje się spełniać.

9 — Zobacz wyroki: Zjednoczone Królestwo/Parlament i Rada, C-270/12, EU:C:2014:18, pkt 81; Liivimaa Lihaveis, C-562/12, EU:C:2014:2229, pkt 46.

10 — Zobacz moja opinia w sprawie Liivimaa Lihaveis, C-562/12, EU:C:2014:155, pkt 34–36.

47. Po pierwsze, wspólne działanie 2008/124 nie przewiduje, że Eulex Kosowo posiada osobowość prawną, tak jak to często ma miejsce, na przykład w przypadku aktów tworzących agencje¹¹, ani nawet zdolności do występowania przed sądami Unii¹².

48. Po drugie, akty tworzące organy lub jednostki organizacyjne Unii, często zawierają przepis wskazujący na właściwy przepis traktatu i określający jednocześnie zakres skargi¹³. Tymczasem w przypadku wspólnego działania 2008/124 brak jest takiego przepisu.

49. Na poparcie swojego żądania Elitaliana przywołuje wydany przez Sąd wyrok *Sogelma/AER*¹⁴. W wyroku tym Sąd badał swoją właściwość do rozpoznania skargi wniesionej na podstawie art. 230 akapit czwarty WE (obecnie art. 263 TFUE), od decyzji Europejskiej Agencji Rozbudowy (AER). Wyrok ten został jednak wydany w kontekście całkowicie odmiennym, ponieważ Sąd wyraźnie stwierdził, że AER jest organem wspólnotowym posiadającym osobowość prawną oraz że rozporządzenie ustanawiające agencję wyraźnie przewidywało właściwość Trybunału¹⁵.

50. Okoliczność, że akt utworzenia wyraźnie przewiduje drogę zaskarżenia do Trybunału Sprawiedliwości potwierdza ów związek z art. 263 TFUE. Niemniej jednak brak takiego przepisu nie pozwala sam w sobie, moim zdaniem, na twierdzenie o braku takiego związku.

51. W rzeczywistości bowiem, nawet w braku wyraźnego przepisu przyznającego danemu podmiotowi osobowość prawną, uważam, że treść art. 263 akapit piąty TFUE tworzy bardzo silne domniemanie w tym znaczeniu, że jeżeli instytucje tworzą podmiot, który może wydawać decyzje dotyczące jednostek, musi jednak istnieć droga zaskarżenia. W takiej sytuacji takie domniemanie o istnieniu drogi zaskarżenia może być dopuszczalne pod bardzo ścisłymi warunkami. Można domniemywać, że podmiot posiadający odrębną tożsamość, korzystający z własnych kompetencji prawnych i któremu zostały przydzielone zadania o określonym charakterze, korzysta ze zdolności do występowania przed sądem lub z biernej legitymacji sądowej przed sądami europejskimi, nawet w przypadku braku wyraźnego przepisu¹⁶.

52. Ocena wspólnego działania 2008/124 wskazuje na to, że chodzi o wspólną misję Rady i Komisji. Rzeczone wspólne działanie nie ustanawia odrębnej osobowości prawnej dla Eulex Kosowo. W rzeczywistości bowiem zgodnie z art. 11 i 12 Rada i KPiB sprawują kontrolę polityczną i sprawują kierownictwo strategiczne. Ponadto art. 16 poddaje aspekt finansowy misji kontroli Komisji.

11 — Zobacz np. art. 100 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH), utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów (ECHA), zmieniającego dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE (Dz.U. L 396, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2007, L 136, s. 3, zwanego dalej „rozporządzeniem REACH”), przewidujący, że agencja ta jest organem Wspólnoty Europejskiej i ma osobowość prawną. Ponadto w budżecie Unii organy utworzone przez Unię Europejską i mające osobowość prawną są traktowane oddzielnie. Zobacz w tym zakresie dokument COM(2012) 300 z 25 maja 2012 r., zatytułowany: Draft General Budget of the European Commission for the Financial Year 2013. Working Document Part III. Bodies set up by the European Union and having legal personality (document dostępny w języku angielskim).

12 — Jak najbardziej możliwe jest w prawie prywatnym i w prawie publicznym, że podmiot nieposiadający osobowości prawnej będzie posiadał jednak zdolność do występowania przed sądami. W przedmiocie zdolności sądowej zob. wyrok *Überseering* (C-208/00, EU:C:2002:632) oraz moja opinia w sprawie *VALE Épitési* (C-378/10, EU:C:2011:841, pkt 37).

13 — Zobacz np. art. 94 ust. 1 rozporządzenia REACH, który przewiduje, że można, na podstawie art. 263 TFUE, wnieść skargę do Sądu lub Trybunału na decyzje izby odwoławczej ECHA lub, jeżeli brak jest odwołania od decyzji tej izby, na decyzję ECHA.

14 — T-411/06, EU:T:2008:419.

15 — Wyrok *Sogelma/AER*, EU:T:2008:419, pkt 34, 50.

16 — W każdym razie należy podkreślić, że niniejsza sprawa różni się od sprawy zakończonej wyrokiem *Les Verts/Parlament* (294/83, EU:C:1986:166, pkt 23, 24).

53. Czynniki te doprowadzają mnie do wniosku, iż w ramach art. 263 akapit pierwszy TFUE Eulex Kosowo nie jest organem ani też jednostką organizacyjną przewidzianą przez rzeczony artykuł. Chodzi raczej o wspólną misję obydwu instytucji. Oznacza to, że nie można moim zdaniem co do zasady wykluczyć przyznania misji osobowości prawnej na podstawie oceny jej działalności¹⁷. Misja została utworzona aktem normatywnym i może na przykład podejmować decyzje wywołujące skutki prawne wobec osób trzecich. Niemniej jednak systematyka wspólnego działania 2008/124 wskazuje na zamiar poddania misji organizacyjnej zależności od dwóch wyżej wymienionych instytucji¹⁸. Podobna sytuacja, mająca miejsce pomiędzy Komisją a centrum badań naukowych była oceniana już przez rzecznika generalnego K. Roemera w opinii w sprawie *Ufficio imposte consumo/Komisja*¹⁹. W ten sposób w niniejszej sprawie chodzi raczej o prowizoryczną strukturę współpracy pomiędzy instytucjami, a nie o organ mający własną osobowość prawną.

54. W tych okolicznościach uważam, że nie można uznać Eulex Kosowo za podmiot, przeciwko któremu można wnieść skargę na podstawie art. 263 akapit pierwszy TFUE. W związku z tym Sąd mógł słusznie stwierdzić, że Eulex Kosowo nie był organem lub jednostką organizacyjną Unii w rozumieniu rzeczzonego przepisu.

55. W konsekwencji proponuję oddalić zarzut pierwszy jako bezzasadny.

C – W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego błędnego zrównania misji Eulex Kosowo z delegaturami Unii

1. Argumentacja stron

56. W zarzucie drugim Elitaliana twierdzi, że Sąd błędnie uznał, iż Eulex Kosowo powinno być traktowane jako delegatura Komisji zgodnie z orzecznictwem Sądu dotyczącym delegatury Unii w Czarnogórze, i w związku z tym że Komisja była zatem instytucją, do której należała obrona spornego aktu przed sądami Unii na podstawie art. 263 akapit pierwszy TFUE (zaskarżone postanowienie, pkt 27–35).

57. Eulex Kosowo wnosi o oddalenie tego zarzutu.

17 — Zobacz decyzja Rady 2010/427/UE z dnia 26 lipca 2010 r. określająca organizację i zasady funkcjonowania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych [ESDZ] (Dz.U. L 201, s. 30), która stanowi w art. 1, że ESDZ „jest autonomicznym organem Unii Europejskiej, odrębnym od Sekretariatu Generalnego Rady [Unii Europejskiej] i od Komisji [Europejskiej], posiadającym zdolność prawną niezbędną do wykonywania przypisanych jej zadań i realizacji wyznaczonych jej celów (kursywa moja). Zobacz również M. Gatti, *Diplomats at the Bar: The European External Action Service before EU Courts*, *European Law Review*, 2014, s. 664.

18 — W przeciwieństwie do Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ), która na podstawie art. 1 ust. 2 decyzji 2010/427 jest funkcjonalnie autonomicznym organem posiadającym legitymację bierną, Eulex Kosowo nie posiada tych samych cech charakterystycznych. Dowody przedstawione przez Eulex Kosowo w odpowiedzi na skargę można podsumować w następujący sposób: po pierwsze, Eulex Kosowo ma raczej status operacji zarządzania kryzysem, za którą odpowiedzialność ponosi Rada, która ją utworzyła i która sprawuje nad nią kontrolę fizyczną i kierownictwo strategiczne. Po drugie, zamiar prawodawcy utworzenia misji raczej jako „operacji”, a nie organu, podkreśla okoliczność, że państwa członkowskie oddelegowują członków personelu „pod zwierzchnictwo” misji, jednakże „państwo lub instytucja [Unii], które oddelegowały członka personelu [do Eulex Kosowo], są odpowiedzialne za wszelkie związane z oddelegowaniem roszczenia tego członka personelu lub odnoszące się do niego. Dane państwo członkowskie lub instytucja [Unii] są odpowiedzialne za podejmowanie wszelkich działań prawnych wobec oddelegowanego członka personelu” (zob. art. 10 ust. 2 wspólnego działania 2008/124). Po trzecie, państwa trzecie uczestniczą w czynnościach Eulex Kosowo. Po czwarte, szef misji Eulex Kosowo zawarł umowę z Komisją, zgodnie z którą „Komisja korzysta z usług p. Xaviera Boute de Marnhaca jako specjalnego doradcy”, który w związku z tym nie został zatrudniony zgodnie z postępowaniem konkursowym, lecz jako specjalny doradca na czas określony.

19 — 2/68-IMM, EU:C:1968:45, s. 647.

2. Ocena

a) Rozróżnienie pomiędzy delegaturami a misjami

58. Jeżeli chodzi o rozróżnienie pomiędzy delegaturą i misją, to należy zwrócić uwagę w pierwszej kolejności na dwa aspekty obecności Unii poza terytorium Unii.

59. Pierwszy aspekt dotyczy obecności i działań zewnętrznych na podstawie traktatu WE. Ramy te obejmują *delegatury* w państwach trzecich i przy organizacjach międzynarodowych. Orzecznictwo, w większości Sądu, jest stosunkowo jasne, i moim zdaniem prawidłowe. Właściwość Trybunału opiera się na zwykłych postanowieniach traktatu, takich jak przepisy dotyczące skargi o stwierdzenie nieważności i roszczenia o odszkodowanie. Z orzecznictwa Sądu, poprzedzającego wejście w życie traktatu z Lizbony i utworzenie ESDZ²⁰ wynika, że w sytuacji tej stroną, którą należy pozwać, jest oczywiście Komisja. Delegatury są powiązane z Komisją i jakakolwiek skarga powinna zostać skierowana przeciwko Komisji²¹. W ten sposób skarga skierowana wyłącznie przeciwko delegaturze została uznana za niedopuszczalną przez Sąd²².

60. Drugi aspekt dotyczy działań zewnętrznych w ramach WPZiB. Chodzi w szczególności o działania polegające na utworzeniu misji WPZiB w państwach trzecich. Orzecznictwo w tym zakresie, również pochodzące od Sądu, nie jest bogate. Wniesiono tylko kilka skarg, które zostały następnie wycofane, a tym samym sprawy zostały wykreślone²³. Wśród spraw, które zakończyły się orzeczeniem Sądu, należy wymienić sprawę H/Rada i in. W zaskarżonym postanowieniu Sąd odniósł się również do postanowienia prezesa Sądu dotyczącego środków tymczasowych²⁴. Jeżeli chodzi o postępowanie główne w sprawie, H/Rada i in., Sąd odrzucił sprawę jako niedopuszczalną, niemniej jednak w tej sprawie toczy się postępowanie odwoławcze²⁵. Sprawa ta dotyczyła Misji Policyjnej Unii Europejskiej (EUPM) w Bośni i Hercegowinie²⁶. Z uwagi na małą liczbę orzeczeń Sądu dotyczących misji WPZiB należy stwierdzić, że orzecznictwo w tej dziedzinie jest dalekie od uznania go za utrwalone.

61. Moim zdaniem orzecznictwo Sądu dotyczące delegatury Unii nie ma zastosowania do misji utworzonych przez Unię, pomimo że owe dwa rodzaje struktur mają pewne podobne cechy, takie jak brak własnej osobowości prawnej. W związku z tym, w braku wyraźnych przepisów należy zbadać rzeczywisty charakter związku pomiędzy misjami a instytucjami.

20 — Zobacz przypis 17.

21 — Wyrok IDT Biologika/Komisja, T-503/10, EU:T:2012:575.

22 — Postanowienie Tecnoprocess/Komisja i Delegatura Unii w Maroku, T-264/09 i T-264/09, EU:T:2011:319.

23 — Zobacz tytułem przykładu postanowienie Fucci/MINUK, T-51/05, EU:T:2005:175; Unity OSG FZE/Rada i EUPOL Afghanistan, T-511/08, EU:T:2010:138.

24 — Zobacz postanowienie H/Rada i in., T-271/10 R, EU:T:2010:315; zaskarżone postanowienie, pkt 26.

25 — Zobacz postanowienie H/Rada i in., T-271/10, EU:T:2014:702; zawiśła przed Trybunałem sprawa dotycząca odwołania H/Rada i in. (C-455/14 P).

26 — Zobacz wspólne działanie Rady 2002/210/WPZiB z dnia 11 marca 2002 r. w sprawie Misji Policyjnej Unii Europejskiej (Dz.U. L 70, s. 1) oraz decyzja Rady 2009/906/WPZiB z dnia 8 grudnia 2009 r. w sprawie Misji Policyjnej Unii Europejskiej (EUPM) w Bośni i Hercegowinie (BiH) (Dz.U. L 322, s. 22).

62. Należy podkreślić, że w zaskarżonym postanowieniu sposób rozumowania Sądu nie został oparty na doskonałej analogii pomiędzy pozycją delegatury i pozycją misji. Oczywiście Sąd wspomniał jedno postanowienie dotyczące delegatury Unii Europejskiej w Czarnogórze²⁷, niemniej jednak, czyniąc tak, przypomniał, że „akty przyjęte na podstawie uprawnień delegowanych są zazwyczaj przypisywane instytucji delegującej, do której należy obrona przed sądem danego aktu” (zaskarżone postanowienie, pkt 33). Po dokonaniu takiego stwierdzenia orzekł w pkt 34 zaskarżonego postanowienia, co następuje:

„W tych okolicznościach należy uznać, że akty przyjęte przez szefa Eulex Kosowo w ramach postępowania w sprawie udzielenia spornego zamówienia można przypisać Komisji, która posiada status strony pozwanej na podstawie art. 263 akapit pierwszy TFUE. Akty te mogą zatem stanowić przedmiot kontroli sądowej zgodnej z wymogami zasady ogólnej przywołanej przez skarżącą, wedle której wszelkie akty pochodzące od instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej Unii mające na celu wywołanie skutków prawnych wobec osób trzecich powinny podlegać kontroli sądowej”.

63. W ten sposób, wbrew temu, co twierdzi Elitaliana, Sąd nie zrównał misji WPZiB z delegaturami Komisji.

b) Związek pomiędzy misjami i instytucjami

64. Jeżeli chodzi o pierwszy zarzut, to powyżej stwierdziłem, że Eulex Kosowo nie spełnia cech wymaganych dla uznania go za posiadającego zdolność do występowania w charakterze pozwanego przed Trybunałem w ramach art. 263 akapit pierwszy TFUE. Zauważyłem również, że misja Eulex Kosowo nie jest związana z Komisją jako delegatura. Należy w związku z tym zastanowić się nad związkiem pomiędzy tą misją a instytucjami.

65. Ze wspólnego działania 2008/124 wynika, że Eulex Kosowo zostało utworzone jako jednostka odrębna od Rady i Komisji. W szczególności z postanowień wspólnego działania oraz z umowy zawartej pomiędzy szefem misji a Komisją wynika, że jeżeli chodzi o administrację i kwestie finansowe, związek z Komisją jest szczególnie ścisły. Sąd uznał, że rozpatrywane łącznie elementy te stanowią delegację kompetencji normalnie wykonywanych przez Komisję na Eulex Kosowo i na szefa misji. Na tej podstawie stwierdził, że akty przyjmowane przez Eulex Kosowo, w tym akty jego szefa, są ostatecznie przypisywane Komisji (zaskarżone postanowienie, pkt 34). Sąd przedstawił następujące uzasadnienie:

„30 Należy stwierdzić, że środki przyjęte w ramach postępowania w sprawie udzielenia spornego zamówienia publicznego dotyczą budżetu Eulex Kosowo.

31 Tymczasem zgodnie z art. 16 ust. 2 wspólnego działania 2008/124 wszystkimi wydatkami zarządza się zgodnie z zasadami i procedurami Wspólnoty mającymi zastosowanie do budżetu ogólnego Unii. Na podstawie art. 8 ust. 5 tego wspólnego działania szef misji jest odpowiedzialny za wykonanie budżetu Eulex Kosowo i w tym celu podpisuje umowę z Komisją Europejską. Tak jak to wynika z akt, szef Eulex Kosowo podpisał taką umowę z Komisją. Komisja oddelegowała w związku z tym niektóre zadania związane z wykonaniem budżetu Eulex Kosowo na szefa Eulex Kosowo, zgodnie z art. 54 ust. 2 lit. d) rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 248, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 1, t. 4, s. 74), z późniejszymi zmianami.

32 Delegacja ta znajduje w szczególności odzwierciedlenie w art. 16 ust. 3 i 4 wspólnego działania 2008/124 dotyczących dyspozycji finansowych. Zgodnie z art. 16 ust. 3 bowiem szef misji może dokonywać uzgodnień technicznych dotyczących wyposażenia, usług i lokali dla Eulex Kosowo

27 — Postanowienie Elti/Delegatura Unii w Czarnogórze, T-395/11, EU:T:2012:274, T-395/11, EU:T:2012:274.

jedynie z zastrzeżeniem zgody Komisji. Artykuł 16 ust. 4 stanowi, że szef misji w pełni podlega Komisji i jest przez nią nadzorowany w odniesieniu do działań podejmowanych w ramach swojej umowy”.

66. Takie rozumowanie, które podzielam, nie jest sprzeczne z prawem. Sąd słusznie stwierdził, że w braku własnej zdolności prawnej należy poszukiwać punktu powiązania funkcjonalnego, w niniejszej sprawie dotyczącej środków przyjętych w ramach przedmiotowego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w kwestiach budżetowych. W przeciwieństwie do tego, co twierdzi Elitaliana, rozumowanie Sądu nie opiera się na zrównaniu misji Eulex Kosovo z delegaturami Unii Europejskiej, lecz na podejściu funkcjonalnym dotyczącym spornych zadań.

67. Wobec tego zarzut drugi należy oddalić w całości.

D – W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego rzekomego braku uzasadnionego błędu

1. Argumentacja stron

68. W trzecim zarzucie Elitaliana podnosi, że Sąd błędnie uznał, że brak jest uzasadnionego błędu w identyfikacji strony pozwanej, ponieważ Sąd stwierdził, że „istnienie usprawiedliwionego błędu może [...] skutkować wyłącznie tym, że skarga nie może zostać odrzucona na skutek przekroczenia terminu na jej wniesienie” (zaskarżone postanowienie, pkt 41, 43). Elitaliana uważa, że orzecznictwo dotyczące uzasadnionego błędu może mieć również zastosowanie do tożsamości strony pozwanej i wnosi do Trybunału o wskazanie w razie potrzeby prawidłowej strony pozwanej.

69. Eulex Kosovo wnosi o oddalenie tego zarzutu.

2. Ocena

70. Chciałbym zauważyć na wstępie, że Sąd stwierdził, iż w niniejszej sprawie wskazanie Eulex Kosovo w skardze do Sądu nie stanowiło błędu ze strony Elitaliany (zaskarżone postanowienie, pkt 39). Niemniej jednak, w zaskarżonym postanowieniu Sąd przyznał, że „niezaprzeczalnie [Elitalianie] trudno było wskazać stronę, której można było przypisać sporne środki i która posiadała status strony pozwanej” (pkt 41).

71. Twierdzenie to, które wydaje mi się być w pełni uzasadnione, jest oparte na przyjętym przez Sąd założeniu, że roszczenie powinno zostać skierowane przeciwko Komisji.

72. Podzielam ocenę Sądu, zgodnie z którą orzecznictwo dotyczące uzasadnionego błędu nie może uzasadniać roszczeń Elitaliany. Orzecznictwo to bowiem dotyczy uchybień terminom proceduralnym²⁸ i nie może być powoływane w sytuacji, w której skarżąca pomyliła się co do tożsamości strony pozwanej.

73. Nawet, jeżeli dopuszczono by taki błąd, to i tak pozwana, przeciwko której wniesiono skargę, nie mogła sama sobie przyznać zdolności sądowej i odpowiedzieć na skargę. W ten sposób nie można powoływać się na uzasadniony błąd w tym znaczeniu. Uzasadniony błąd może mieć zastosowanie jedynie w innym postępowaniu wszczętym przeciwko innej stronie i zostać podniesiony jako uzasadnienie ewentualnego uchybienia terminowi na wniesienie skargi o stwierdzenie nieważności lub o odszkodowanie.

²⁸ — Zobacz zaskarżone postanowienie, pkt 40.

74. Chciałbym wreszcie przypomnieć, że Sąd wyraźnie nie wypowiedział się w kwestii rzekomego braku właściwości²⁹, ponieważ Elitaliana nie zaskarżyła postanowienia w tym zakresie. Kwestia ta może zostać podniesiona w innej skardze i po tym, jak Sąd orzeknie w tym zakresie, Trybunał będzie mógł na etapie odwołania ocenić zasadność zaskarżonego postanowienia Sądu. Niemniej jednak w niniejszej sprawie, ponieważ Sąd powstrzymał się od orzekania, brak jest również konieczności orzekania w tym zakresie przez Trybunał.

75. W związku z tym Sąd nie naruszył prawa, stwierdzając w zaskarżonym postanowieniu, że należy oddalić zarzut Elitaliany dotyczący uzasadnionego błędu.

76. Ponieważ wszystkie zarzuty są nieuzasadnione, należy oddalić odwołanie w całości.

V – Wnioski

77. Z tych powodów proponuję Trybunałowi, aby oddalił odwołanie i obciążył Elitalianę SpA kosztami.

29 — Zobacz pkt 45 zaskarżonego postanowienia, przytoczony w pkt 29 niniejszej opinii. Wydaje mi się ponadto, że w zaskarżonym postanowieniu brak rozpatrzenia prześlizgnął się w rzeczonym pkt 45. Zamiast „akty przyjęte na podstawie postanowień traktatu FUE dotyczących WPZiB”, prawdopodobnie należy czytać „akty przyjęte na podstawie postanowień traktatu UE dotyczących WPZiB”. Podobna uwaga ma zastosowanie do pkt 18 zaskarżonego postanowienia.