



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NILSA WAHLA
przedstawiona w dniu 7 kwietnia 2016 r.¹

Sprawa C-455/14 P

**H
przeciwko
Radzie Unii Europejskiej
i**

Komisji Europejskiej

Odwołanie — Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa — Ekspert krajowy oddelegowany do Misji Policyjnej Unii Europejskiej w Bośni i Hercegowinie — Decyzja o przeniesieniu z urzędu — Artykuł 24 ust. 1 TUE — Artykuł 275 TFUE — Właściwość Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej — Uprawnienia sądów krajowych — Rodzaje aktów WPiZB — Pojęcie „środków ograniczających

1. Traktat z Lizbony zlikwidował trójfilarową strukturę Unii Europejskiej i włączył w ogólne ramy wspólnotowe przepisy w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (zwaną dalej „WPiZB”). Nie spowodowało to jednak pełnego „uwspólnotowienia” WPiZB, ponieważ polityka ta w dalszym ciągu „podlega szczególnym zasadom i procedurom”².
2. Jedną z istotnych cech specjalnych ram opracowanych dla WPZiB przez autorów traktatów są ograniczone uprawnienia przyznane w tym obszarze Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zwanemu dalej „TSUE”), jako instytucji Unii. Można śmiało powiedzieć, że pomimo względnego poszerzenia jego właściwości, wykonywanie przez TSUE kontroli sądowej w odniesieniu do WPZiB ma miejsce tylko w wyjątkowych okolicznościach. Niemniej dokładne granice tej właściwości nie są w pełni jasne.
3. Niniejsza sprawa zapewnia Trybunałowi Sprawiedliwości (zwanemu dalej „Trybunałem”) jedną z pierwszych okazji do określenia zakresu jego właściwości w zakresie WPZiB. Kluczową kwestią w niniejszej sprawie jest to, czy Sąd Unii Europejskiej jest właściwy do rozpoznania skargi o stwierdzenie nieważności skierowanej przeciwko decyzjom wydanym przez szefa misji UE ustanowionej w ramach WPZiB. Złożoność i wrażliwość rozpatrywanej kwestii znajduje również odzwierciedlenie w fakcie, że stanowiska bronione przez trzy strony niniejszego postępowania różnią się między sobą w zasadniczy sposób. Co ciekawe, wszystkie te strony są zdania, że uzasadnienie podane w zaskarżonym postanowieniu jest błędne, choć z różnych powodów.

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Zobacz art. 24 ust. 1 i 2 TUE.

I – Ramy prawne

4. Misja Policyjna Unii Europejskiej (zwana dalej „EUPM”) w Bośni i Hercegowinie została po raz pierwszy utworzona na mocy wspólnego działania Rady 2002/210/WPZiB z dnia 11 marca 2002 r.³ na okres jednego roku i była następnie kilkakrotnie przedłużana, ostatnio na mocy decyzji Rady 2009/906/WPZiB z dnia 8 grudnia 2009 r. w sprawie Misji Policyjnej Unii Europejskiej (EUPM) w Bośni i Hercegowinie (BiH) (zwanej dalej „decyzją 2009/906”)⁴. Istotne są następujące przepisy decyzji 2009/906.

5. Artykuł 5 (zatytułowany „Cywilny dowódca operacji”) stanowi:

„1. Dyrektor Komórki Planowania i Prowadzenia Operacji Cywilnych (CPCC) jest cywilnym dowódcą operacji dla EUPM.

2. Cywilny dowódca operacji, pod kontrolą polityczną i kierownictwem strategicznym Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa (KPiB) oraz ogólnym zwierzchnictwem Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (WP), sprawuje dowództwo i kontrolę nad EUPM na poziomie strategicznym.

3. Cywilny dowódca operacji zapewnia właściwe i skuteczne wykonywanie decyzji Rady, a także decyzji KPiB, w tym przez wydawanie szefowi misji, stosownie do potrzeb, instrukcji strategicznych oraz służenie mu doradztwem i wsparciem technicznym.

4. Cały oddelegowany personel pozostaje w pełnym zakresie pod dowództwem organów krajowych danego państwa wysyłającego lub danej wysyłającej instytucji UE. Organy krajowe przekazują cywilnemu dowódcy operacji kontrolę operacyjną (OPCON) nad swoim personelem, zespołami i jednostkami”.

6. Artykuł 6 (zatytułowany „Szef misji”) stanowi:

„1. Szef misji przyjmuje odpowiedzialność za EUPM oraz sprawuje nad nią dowództwo i kontrolę na poziomie teatru działań.

2. Szef misji sprawuje dowództwo i kontrolę nad personelem, zespołami i jednostkami z państw uczestniczących, zgodnie z zadaniami wyznaczonymi przez cywilnego dowódcę operacji, a także odpowiada za administrację i logistykę, w tym za majątek, zasoby oraz informacje udostępnione EUPM.

3. Szef misji wydaje całemu personelowi EUPM instrukcje służące skutecznemu prowadzeniu EUPM w teatrze działań i odpowiada za jej koordynację i bieżące zarządzanie zgodnie z instrukcjami strategicznymi cywilnego dowódcy operacji.

[...]

5. Szef misji jest odpowiedzialny za nadzór dyscyplinarny nad personelem. Działania dyscyplinarne w odniesieniu do oddelegowanego personelu są podejmowane przez odpowiedni organ krajowy lub organ UE.

[...]”.

3 — Dz.U. 2002, L 70, s. 1.

4 — Dz.U. 2009, L 322, s. 22.

7. Artykuł 7 ust. 2 w odnośnej części stanowi, że „EUPM składa się głównie z personelu oddelegowanego przez państwa członkowskie lub instytucje UE”.

8. Artykuł 8 ust. 2 (zatytułowany „Status misji i personelu EUPM”) stanowi:

„Państwo lub instytucja UE, które oddelegowały członka personelu, są odpowiedzialne za wszelkie roszczenia związane z oddelegowaniem, wysunięte przez członka personelu lub dotyczące tego członka. Dane państwo lub instytucja UE są odpowiedzialne za podejmowanie wszelkich działań wobec oddelegowanego członka personelu”.

9. Artykuł 9 (zatytułowany „Struktura dowodzenia”) stanowi:

„1. EUPM, jako operacja zarządzania kryzysowego, ma jednolitą strukturę dowodzenia.

2. KPiB sprawuje w ramach odpowiedzialności Rady kontrolę polityczną i kierownictwo strategiczne nad EUPM.

3. Cywilny dowódca operacji, pod kontrolą polityczną i kierownictwem strategicznym KPiB oraz ogólnym zwierzchnictwem WP, jest dowódcą EUPM na poziomie strategicznym i jako taki wydaje instrukcje szefowi misji oraz służy mu doradztwem i wsparciem technicznym.

4. Cywilny dowódca operacji składa sprawozdania Radzie za pośrednictwem WP.

5. Szef misji sprawuje dowództwo i kontrolę nad EUPM w teatrze działań i odpowiada bezpośrednio przed cywilnym dowódcą operacji”.

10. Na koniec art. 10 (zatytułowany „Kontrola polityczna i kierownictwo strategiczne”) stanowi:

„1. KPiB sprawuje w ramach odpowiedzialności Rady kontrolę polityczną i kierownictwo strategiczne nad EUPM. Rada upoważnia niniejszym KPiB do podejmowania stosownych decyzji zgodnie z art. 38 akapit trzeci traktatu [UE]. [...] Uprawnienia do podejmowania decyzji w odniesieniu do celów i zakończenia EUPM nadal należą do Rady.

2. KPiB regularnie przedstawia Radzie sprawozdania.

3. KPiB otrzymuje w regularnych odstępach czasu i w razie potrzeby sprawozdania od cywilnego dowódcy operacji i od szefa misji na tematy objęte zakresem ich odpowiedzialności”.

II – Okoliczności powstania sporu

11. Wnoszącą odwołanie w niniejszej sprawie jest H, włoska sędzia, która została oddelegowana do EUPM w Sarajewie dekretem włoskiego ministerstwa sprawiedliwości z dnia 16 października 2008 r. w celu wykonywania obowiązków „doradcy jednostki ds. wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych” od dnia 14 listopada 2008 r. Jej oddelegowanie zostało przedłużone do dnia 31 grudnia 2009 r. w celu wykonania przez nią obowiązków „dyrektora ds. prawnych”, a następnie ponownie przedłużone do dnia 31 grudnia 2010 r.

12. Decyzją z dnia 7 kwietnia 2010 r., podpisaną przez szefa personelu EUPM, wnosząca odwołanie została przeniesiona ze względów operacyjnych na stanowisko „doradcy ds. wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych – prokuratora” w biurze regionalnym w Banja Luce (Bośnia i Hercegowina), począwszy od dnia 19 kwietnia 2010 r.

13. Po otrzymaniu decyzji z dnia 7 kwietnia 2010 r. wnosząca odwołanie wniosła skargę do organów włoskich, uznając decyzję za niezgodną z prawem z kilku powodów. Za pośrednictwem wiadomości elektronicznej z dnia 15 kwietnia 2010 r. urzędnik Stałego Przedstawicielstwa Republiki Włoskiej przy Unii Europejskiej poinformował wnoszącą odwołanie, że wykonanie decyzji z dnia 7 kwietnia 2010 r. zostało zawieszono.

14. Decyzją z dnia 30 kwietnia 2010 r. szef misji udzielił odpowiedzi na skargę wnoszącej odwołanie, potwierdzając decyzję z dnia 7 kwietnia 2010 r., i wytłumaczył, że podjął ją osobiście z uwagi na potrzebę udzielania porad prokuratorskich w biurze w Banja Luce.

15. W dniu 4 czerwca 2010 r. wnosząca odwołanie wniosła skargę przeciwko EUPM do Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (regionalnego sądu administracyjnego w Lacjum) o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 7 kwietnia 2010 r. oraz zadośćuczynienie za poniesioną krzywdę.

III – Postępowanie przed Sądem i zaskarżone postanowienie

16. Skargą złożoną w dniu 16 czerwca 2010 r. wnosząca odwołanie wniosła o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 7 kwietnia 2010 r. oraz, w razie potrzeby, decyzji z dnia 30 kwietnia 2010 r. (zwanym dalej „zaskarżonymi decyzjami”). Ponadto H wniosła do Sądu o zasądzenie od Rady, Komisji i EUPM zadośćuczynienia w ramach rekompensaty za poniesioną krzywdę.

17. Skargą złożoną w dniu 17 lipca 2010 r. wnosząca odwołanie wniosła o zawieszenie wykonania zaskarżonych decyzji. Postanowieniem z dnia 22 lipca 2010 r. prezes Sądu oddalił ten wniosek (zwanym dalej „postanowieniem w przedmiocie środków tymczasowych”)⁵.

18. Postanowieniem z dnia 10 lipca 2014 r. (zwanym dalej „zaskarżonym postanowieniem”)⁶ Sąd odrzucił skargę jako niedopuszczalną i orzekł, że H pokrywa własne koszty oraz koszty poniesione przez Radę i Komisję.

IV – Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

19. W odwołaniu wniesionym w dniu 19 września 2014 r. wnosząca odwołanie wniosła do Trybunału o:

- uchylenie zaskarżonego postanowienia;
- przekazanie sprawy do Sądu w celu ponownego rozpoznania;
- obciążenie pozwanych w pierwszej instancji kosztami postępowania.

20. Rada wnosi do Trybunału o:

- oddalenie odwołania;
- zmianę argumentacji prawnej Sądu w odniesieniu do delegowania uprawnień;
- obciążenie wnoszącej odwołanie kosztami postępowania.

5 — Postanowienie z dnia 22 lipca 2010 r., H/Rada i in. (T-271/10 R, EU:T:2010:315).

6 — Postanowienie z dnia 10 lipca 2014 r., H/Rada i in. (T-271/10, EU:T:2014:702).

21. Komisja wnosi do Trybunału o:

- uchylenie zaskarżonego postanowienia;
- odrzucenie odwołania jako niedopuszczalnego;
- ewentualnie, odrzucenie odwołania jako niedopuszczalnego w zakresie, w jakim jest ono skierowane przeciwko Komisji, i przekazanie sprawy do Sądu w celu ponownego rozpoznania i wydania orzeczenia w zakresie pozostałej części;
- obciążenie wnoszącej odwołanie kosztami postępowania.

22. H, Rada oraz Komisja przedstawiły swoje stanowiska na rozprawie w dniu 18 stycznia 2016 r.

V – Ocena zarzutów podniesionych w ramach odwołania

A – W przedmiocie zarzutu pierwszego

1. Argumenty stron

23. W ramach pierwszego zarzutu wnosząca odwołanie twierdzi, że w wyniku odrzucenia jej skargi jako niedopuszczalnej bez przeprowadzenia rozprawy Sąd naruszył jej prawo do obrony oraz art. 114 regulaminu postępowania przed Sądem (zwanego dalej „regulaminem postępowania”).

24. Rada i Komisja wniosły do Trybunału o oddalenie tego zarzutu.

2. Analiza

25. Ja także uważam, że ten zarzut odwołania jest bezzasadny.

26. Artykuł 114 regulaminu postępowania nie obliguje Sądu do przeprowadzenia rozprawy, w sytuacji gdy strona wnosi o wydanie orzeczenia w przedmiocie dopuszczalności skargi bez rozpatrywania istoty sprawy. Zgodnie z art. 114 § 3, „*jeżeli Sąd nie zadecyduje inaczej*, pozostała część postępowania w przedmiocie wniosku odbywa się ustnie”⁷. Paragraf ten stanowi zatem wyraźnie, że Sąd w takich wypadkach może wydać orzeczenie bez przeprowadzania rozprawy.

27. Trybunał wielokrotnie potwierdzał, że art. 114 regulaminu postępowania nie daje stronom prawa do rozprawy przed Sądem⁸ oraz że prawo strony do obrony nie zostało naruszone przez sam fakt, że Sąd rozstrzygnął sprawę bez przeprowadzenia rozprawy⁹. W niniejszym postępowaniu wnosząca odwołanie nie przedstawiła żadnych dowodów na poparcie domniemanego naruszenia jej prawa do obrony.

28. W tym kontekście nie trzeba wskazywać, że wbrew temu, co twierdzi wnosząca odwołanie, postanowienie w przedmiocie środka tymczasowego nie oznacza uznania właściwości Sądu do rozpoznania sprawy. Rzeczywiście w tymże postanowieniu prezes Sądu uznał za zbędne orzekanie w kwestii dopuszczalności skargi¹⁰.

7 — Wyróżnienie moje.

8 — Zobacz m.in. postanowienie z dnia 9 lipca 2013 r., Regione Puglia/Komisja (C-586/11 P, EU:C:2013:459), pkt 19.

9 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 2 maja 2006 r., Regione Siciliana/Komisja (C-417/04 P, EU:C:2006:282), pkt 35, 37.

10 — Postanowienie z dnia 22 lipca 2010 r., H/Rada i in. (T-271/10 R, EU:T:2010:315), pkt 26.

29. W tej sytuacji Sąd był uprawniony do stwierdzenia, że dysponował on dostatecznymi informacjami dla podjęcia dalszych czynności w sprawie bez przeprowadzenia rozprawy. Pierwszy zarzut odwołania należy zatem oddalić.

B – W przedmiocie zarzutu drugiego

1. Argumenty stron

30. Drugi zarzut jest skierowany przeciwko pkt 29–48 zaskarżonego postanowienia, w których Sąd stwierdził, że w świetle art. 24 ust. 1 TUE i art. 275 TFUE nie jest właściwy do rozpoznania skargi. Sąd uznał, że sytuacja wnoszącej odwołanie nie wchodzi w zakres żadnego z wyjątków od ogólnej zasady, zgodnie z którą sądy Unii nie mają właściwości w sprawach WPZiB. Sąd uznał, że zaskarżone decyzje zostały wydane przez szefa misji na podstawie uprawnień, które zostały mu przyznane przez organy włoskie. Tym samym stwierdził, że dokonanie kontroli zgodności zaskarżonej decyzji z prawem i rozpoznanie żądania zasądzenia zadośćuczynienia należy do sądów włoskich. Na koniec dodał, że jeżeli właściwy sąd włoski uzna sporne decyzje za niezgodne z prawem, to będzie do tego uprawniony, tak jak i do wyciągnięcia odpowiednich wniosków, nawet w odniesieniu do samego istnienia tych decyzji.

31. Wnosząca odwołanie krytykuje te ustalenia przede wszystkim z dwóch powodów. Po pierwsze, podnosi ona, że właściwość TSUE jest wyłączona wyłącznie w odniesieniu do aktów przyjętych dla celów określonych w art. 25 TUE, zgodnie z procedurami ustalonymi w art. 31 TUE. Zdaniem wnoszącej odwołanie decyzja o przeniesieniu członka personelu jest zaledwie decyzją administracyjną, a nie aktem z zakresu WPZiB w rozumieniu art. 24 ust. 1 TUE i art. 275 TFUE. Po drugie, wnosząca odwołanie podnosi, że określone w art. 275 TFUE pojęcie „środków ograniczających” obejmuje wszystkie akty Unii, które wpływają niekorzystnie na interesy jednostki, z uwzględnieniem zaskarżonych decyzji. Stanowisko to znajduje jej zdaniem oparcie w wyroku Sądu Sogelma¹¹.

32. Rada stoi na stanowisku, że powyższe argumenty są bezpodstawne: Sąd słusznie stwierdził brak właściwości. Ponadto Rada jest zdania, że uzasadnienie zaskarżonego postanowienia zawiera dwa błędy prawne. Po pierwsze, decydując o przeniesieniu H, szef misji nie wykonywał uprawnień przekazanych mu przez państwo członkowskie pochodzenia, lecz przez właściwą instytucję Unii (samą Radę). Po drugie, rozpoznający sprawę sąd krajowy nie ma uprawnienia do unieważnienia kwestionowanego aktu. Niemniej błędy te – zdaniem Rady – nie podważają dokonanej przez Sąd stwierdzenia.

33. Komisja ze swojej strony zgadza się z częścią krytyki skierowanej przez wnoszącą odwołanie przeciwko zaskarżonemu postanowieniu, pomimo że uważa skargę za niedopuszczalną. Zdaniem Komisji właściwość, udzielona TSUE w celu kontrolowania aktów z zakresu WPZiB, nie jest tak dalece ograniczona, jak to ustalił Sąd. Komisja jest zdania, że art. 24 ust. 1 TUE i art. 275 TFUE powinny być interpretowane w ten sposób, że wykluczają właściwość TSUE tylko w odniesieniu do aktów z zakresu WPZiB wyrażających suwerenną politykę zagraniczną (*actes de Gouvernement*), a nie do aktów stanowiących jedynie wykonanie tej polityki. Pomocniczo, Komisja uważa, że art. 24 ust. 1 TUE i art. 275 TFUE wykluczają kontrolę przez TSUE zarzucanych naruszeń samych przepisów regulujących WPZiB, lecz nie zarzucanych naruszeń innych przepisów prawa Unii. A zatem zdaniem Komisji TSUE jest uprawniony do kontroli zgodności z prawem aktów wydanych w ramach WPZiB, w sytuacji gdy zarzucana nieważność wynika z możliwego naruszenia przepisów nienależących do WPZiB. Niemniej jednak, niniejsze odwołanie jest, zdaniem Komisji, niedopuszczalne z następujących powodów: po pierwsze, zaskarżone decyzje nie mogą być uznane za zwykłe akty wykonawcze, ponieważ mają one

11 — Wyrok z dnia 8 października 2008 r., Sogelma/EAR (T-411/06, EU:T:2008:419).

charakter operacyjny; po drugie, podstawy unieważnienia podnoszone przez wnoszącą odwołanie w pierwszej instancji wymagały albo interpretacji przez Sąd decyzji 2009/906 (do czego Sąd nie posiadał właściwości), albo powinny zostać skierowane przeciwko organom włoskim (a więc podniesione w ramach skargi wniesionej do sądu włoskiego).

2. Ocena

34. Uważam, że w celu dokonania oceny istotności przedstawionych przez wnoszącą odwołanie argumentów warto umieścić je w pierwszym rzędzie w ich właściwym kontekście prawnym. W tym celu pokrótce przedstawię kilka kluczowych aspektów ustanowionego w traktacie z Lizbony systemu kontroli sądowej spraw z zakresu WPZiB. Następnie zajmę się każdym z tych argumentów, przed wyciągnięciem odpowiednich wniosków w odniesieniu do zarzucanych błędów w zaskarżonym postanowieniu.

a) Wprowadzenie: w przedmiocie właściwości TSUE w sprawach dotyczących WPZiB

35. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w traktatach ustanowiono kompletny system środków prawnych i procedur mających na celu zapewnienie kontroli legalności aktów Unii i powierzono tę kontrolę TSUE. W rezultacie osoby fizyczne i prawne, które nie mogą, z racji przesłanek dopuszczalności określonych w art. 263 akapit czwarty TFUE, skarżyć bezpośrednio aktów Unii o charakterze generalnym, są chronione przed stosowaniem wobec nich takich aktów. Jeżeli wdrożenie tych aktów należy do instytucji Unii, to osoby te mogą wnieść skargę bezpośrednią do sądu Unii przeciwko aktom wykonawczym na zasadach określonych w art. 263 akapit czwarty TFUE i podnieść zgodnie z art. 277 TFUE na poparcie skargi zarzut niezgodności z prawem aktu o charakterze generalnym. W odwrotnym wypadku, jeżeli wdrożenie jest zadaniem państw członkowskich, osoby te mogą dochodzić stwierdzenia nieważności aktu Unii przed sądami krajowymi i spowodować wystąpienie przez te sądy z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału na podstawie art. 267 TFUE¹².

36. Zasady te nie mają jednak w pełni zastosowania w odniesieniu do aktów Unii w obszarze WPZiB. Faktycznie art. 24 ust. 1 TUE i art. 275 TFUE stanowią w istocie, że TSUE nie jest właściwy w zakresie postanowień dotyczących WPZiB ani aktów przyjętych na podstawie tych przepisów, z wyjątkiem dwóch szczególnych sytuacji. Po pierwsze, TSUE może kontrolować przestrzeganie art. 40 TUE, który ustanawia między WPZiB i innymi kompetencjami Unii zasadę zakazu wzajemnej ingerencji. Po drugie, TSUE jest właściwy do orzekania w zakresie skarg wniesionych przez osoby fizyczne lub prawne przeciwko decyzjom przewidującym „środki ograniczające” przyjęte przez Radę w ramach WPZiB.

37. Moim zdaniem należy uznać, że w obszarze WPZiB Unia posiada uprawnienie do przyjmowania aktów prawnie wiążących nie tylko w stosunku do jej instytucji, lecz także w stosunku do państw członkowskich. Brzmienie art. 24 ust. 3¹³ i art. 31 ust. 1¹⁴ TUE jest bardzo wyraźne w tym zakresie. Z drugiej strony misją Unii w obszarze WPZiB nie jest przyjmowanie aktów wprowadzających ogólne i abstrakcyjne przepisy tworzące prawa i obowiązki jednostek¹⁵.

12 — Zobacz wyrok z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada (C-583/11 P, Zb.Orz., EU:C:2013:625), pkt 92, 93 i przytoczone tam orzecznictwo.

13 — Przepis ten w odnośnej części stanowi: „Państwa członkowskie popierają, *aktywnie i bez zastrzeżeń*, politykę zewnętrzną i bezpieczeństwa Unii w duchu lojalności i wzajemnej solidarności i *szanują* działania Unii w tej dziedzinie. [...] *Powstrzymują się* od wszelkich działań, które byłyby sprzeczne z interesami Unii lub mogłyby zaszkodzić jej skuteczności jako spójnej sile w stosunkach międzynarodowych. Rada i wysoki przedstawiciel *czuwają nad poszanowaniem* tych zasad” (wyróżnienie moje).

14 — Przepis ten stanowi: „[...] Każdy członek Rady, który wstrzymuje się od głosu, może – zgodnie z niniejszym akapitem – jednocześnie złożyć formalne oświadczenie. *W takim przypadku nie jest on zobowiązany do wykonania decyzji, ale akceptuje, że decyzja ta wiąże Unię.* W duchu wzajemnej solidarności to państwo członkowskie *powstrzymuje się* od wszelkich działań, które mogłyby być sprzeczne lub utrudnić działania Unii podejmowane na podstawie tej decyzji. Pozostałe państwa członkowskie szanują jego stanowisko” (wyróżnienie moje).

15 — W ten właśnie sposób rozumiem zakaz przyjmowania przez Unię „aktów ustawodawczych” w obszarze WPZiB, wyrażony w art. 24 ust. 1 i art. 31 ust. 1 TUE.

38. To wyjaśnia w istocie, dlaczego WPZiB została obmyślona, poczynając od jej ustanowienia traktatem z Maastricht, jako zestaw przepisów, które określiłbym jako *lex imperfecta*¹⁶ i to z dwóch punktów widzenia.

39. W pierwszej kolejności w traktatach nie została wyraźnie przewidziana żadna procedura sądowa mająca na celu egzekucję i kary w wypadku naruszeń. A zatem nie ma sposobu zapewnienia przestrzegania tych przepisów przez nieposłuszne państwa członkowskie¹⁷ lub niestosujące się do nich instytucje Unii¹⁸.

40. W dalszej kolejności jednostkom, których prawa mogłyby być naruszone przez akty przyjęte w ramach WPZiB, przysługują jedynie ograniczone środki prawne. Faktycznie dostęp do TSUE – albo bezpośredni poprzez bezpośrednio skierowane skargi, albo pośredni poprzez wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – jest poważnie ograniczony.

41. W tym względzie należy zauważyć, że osoby fizyczne mogą uzyskać pewne formy ochrony poprzez odwołanie się do procedur sądowych dostępnych przed sądami krajowymi. Faktycznie zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada skutecznej ochrony sądowej jest zasadą ogólną prawa Unii potwierdzoną również w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej¹⁹. Co ważne, art. 19 ust. 1 TUE stanowi, że „państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”²⁰. Z kolei art. 274 TFUE stanowi, że „[z] zastrzeżeniem właściwości [TSUE] określonej traktatami, spory, których stroną jest Unia, nie są z tego tytułu wyłączone spod jurysdykcji sądów krajowych”.

42. Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że sądy krajowe wypełniają we współpracy z Trybunałem powierzoną im wspólnie funkcję w celu zapewnienia przestrzegania prawa przy wykładni i stosowaniu traktatów²¹. Państwa członkowskie są więc zobowiązane ustanowić system środków prawnych i procedur pozwalających zapewnić poszanowanie prawa do skutecznej ochrony sądowej²².

43. W braku uregulowań prawa Unii w tej dziedzinie zadaniem wewnętrznego porządku prawnego każdego z państw członkowskich jest wyznaczenie właściwych sądów i określenie zasad postępowania w sprawach mających za przedmiot ochronę uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa Unii. Zasady postępowania w sprawach mających na celu zapewnienie ochrony uprawnień podmiotów prawa

16 — Jest to wywodzący się z prawa rzymskiego starożytny termin, ogólnie stosowany w celu opisanego prawa, które nakłada obowiązek lub zabrania danego zachowania, lecz nie przewiduje żadnej sankcji za jego naruszenie.

17 — Uważam za rozsądne, aby uznać, że procedury określone w art. 7 TUE na wypadek poważnych naruszeń wartości Unii powinny być stosowane w odniesieniu do działań (lub zaniechań) państw członkowskich również w ramach WPZiB. Z drugiej strony określone w art. 258–260 TFUE postępowanie w sprawie naruszenia wydaje się być całkowicie wykluczone w wypadku zwykłych naruszeń przepisów WPZiB. Niemniej zasugerowano, że postępowanie to może być dostępne w wypadku, gdy systematyczne i trwałe naruszenie przepisów WPZiB (wraz z ewentualnym naruszeniem innych przepisów prawa Unii) może stanowić naruszenie przepisów ogólnych dotyczących działań zewnętrznych Unii lub zapisanej w art. 4 ust. 3 TUE zasady lojalnej współpracy, która w ramach WPZiB ma szczególne znaczenie (zob. w szczególności art. 24 ust. 3 TUE). Zobacz np. C. Hillion, *A powerless court? The European Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy, The ECJ and External Relations: Constitutional Challenges*, Oxford, Hart Publishing 2014, s. 24–28. Nie ma jednak potrzeby zajmowania się tą kwestią w niniejszej sprawie.

18 — Na przykład, wydaje się, że nie istnieje procedura mająca na celu zbadanie, czy działania (lub zaniechania) instytucji w dziedzinie WPZiB są zgodne z przepisami rozdziału 2 tytułu V TUE.

19 — Zobacz wyrok z dnia 13 marca 2007 r., Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163), pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo.

20 — Zgodnie z art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 2 TUE kompetencje nieprzynane Unii należą do państw członkowskich. A zatem sądy krajowe powinny zachować jurysdykcję w wypadkach, w których autorzy traktatów nie udzieliли jurysdykcji TSUE. Zobacz opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego sprawie Gestoras Pro Amnistía i in./Rada (C-354/04 P, EU:C:2006:667), pkt 104; a także stanowisko rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie opinii 2/13 (EU:C:2014:2475), pkt 96.

21 — Opinia 1/09, z dnia 8 marca 2011 r. (EU:C:2011:123), pkt 69 i przytoczone tam orzecznictwo.

22 — Wyrok z dnia 28 kwietnia 2015 r., T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisja (C-456/13 P, EU:C:2015:284), pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo.

wynikających z prawa Unii nie mogą być mniej korzystne niż w wypadku podobnych postępowań o charakterze wewnętrznym (zasada równoważności) i nie mogą powodować w praktyce, że korzystanie z uprawnień wynikających z prawa Unii stanie się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (zasada skuteczności)²³.

44. Niezależnie od powyższego oczywiste jest dla mnie, że uprawnienia przyznane sądom krajowym w sprawach, w których TSUE nie jest właściwy na mocy traktatów, są koniecznie ograniczone. Wyjaśnię to szczegółowo w pkt 101–103 niniejszej opinii.

45. Charakter *lex imperfecta* cechujący przepisy o WPZiB wyraźnie wywodzi się ze szczególnego charakteru drugiego filaru ustanowionego traktatem w Maastricht: hybrydowego systemu łączącego cechy (ówczesnego) prawa wspólnotowego i międzynarodowego prawa publicznego²⁴. Brak wiążącego mechanizmu o charakterze sądowym służącego rozstrzygnięciu sporów jest w oczywisty sposób cechą wchodzącą w ramy międzyrządowego charakteru WPZiB. Poza tym w większości (jeśli nie we wszystkich) państwach członkowskich Unii sądy krajowe tradycyjnie praktykują pewne formy ograniczeń drogi sądowej w odniesieniu do aktów państwa w sferze polityki zagranicznej²⁵.

46. Ponadto WPZiB jest obecnie nieodłączną częścią porządku prawnego Unii, nawet jeśli zachowuje pewne szczególne cechy. W konsekwencji zwykle mechanizmy egzekwowania i sankcji, które istnieją w ramach prawa międzynarodowego publicznego, nie mogą być do niej stosowane.

47. Po pierwsze, odmiennie niż państwa działające zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego publicznego państwa członkowskie Unii nie mogą swobodnie wybrać sposobu, w jaki chcą rozwiązać powstały między nimi spór²⁶. Brzmienie art. 344 TFUE jest w tym względzie jednoznaczne²⁷, a ostatnie orzecznictwo Trybunału potwierdza raczej rygorystyczną wykładnię tego przepisu²⁸. Z tego względu, pomimo ograniczonej właściwości przyznanej TSUE (i sądom krajowym) w obszarze WPZiB żaden inny organ sądowiczy nie może zostać wyposażony w wyłączną kompetencję w tym obszarze zapewniającą „poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu traktatów”²⁹.

48. Po drugie, w systemie unijnym nie jest dopuszczalna żadna forma represji lub innej sankcji nałożonej przez państwo³⁰, w tym w dziedzinie WPZiB. Jak stwierdził Trybunał, państwo członkowskie w żadnym wypadku nie może jednostronnie i z własnej inicjatywy przyjąć środków naprawczych ani ochronnych „zmierających do zapobiegania nieprzestrzeganiu przez inne państwo członkowskie przepisów traktatu”³¹ lub „w celu zapobiegania ewentualnym naruszeniom przepisów prawa [Unii] przez instytucję”³².

49. Rozważania te podkreślają jeszcze bardziej ograniczenia związane z systemem ustanowionej na mocy traktatów kontroli sądowej w odniesieniu do WPZiB. Kwestia tego, czy system taki jest zgodny z zasadą, że Unia Europejska opiera się na rządach prawa, jest – w kontekście obecnego postępowania – nieistotna. System ten jest w rzeczywistości wynikiem świadomego wyboru dokonanego przez autorów traktatów, którzy zdecydowali o nieprzyznaniu TSUE ogólnej i bezwzględnej właściwości

23 — Wyrok z dnia 13 marca 2007 r., Unibet (C-432/05, Zb.Orz., EU:C:2007:163), pkt 39, 43 i przytoczone tam orzecznictwo.

24 — Zobacz wyrok z dnia 3 września 2008 r., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja (C-402/05 P i C-415/05 P, Zb.Orz., EU:C:2008:461), pkt 202.

25 — Zobacz ogólnie J. Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8th ed., Oxford, Oxford University Press 2008, s. 88, 103 i nast.

26 — Odnosnie do prawa międzynarodowego publicznego, zob. Stały Trybunał Sprawiedliwości Międzynarodowej, Status Karelii wschodniej, Opinia doradcza, 1923 P.C.I.J. (ser. B) No. 5 (July 23), pkt 27. Zobacz także M.N. Shaw, *International Law*, 6th ed., Cambridge, Cambridge University Press 2008, s. 1014.

27 — Przepis ten stanowi: „[Państwa] członkowskie zobowiązują się nie poddawać sporów dotyczących wykładni lub stosowania traktatów procedurze rozstrzygnięcia innej niż w nich przewidziana”.

28 — Zobacz w szczególności opinia 2/13, z dnia 18 grudnia 2014 r. (EU:C:2014:2454), pkt 201–214.

29 — Zobacz art. 19 ust. 1 TUE.

30 — Zobacz podobnie opinia rzecznika generalnego P. Légera w sprawie Hedley Lomas (C-5/94, EU:C:1995:193), pkt 27.

31 — Wyrok z dnia 25 września 1979 r., Komisja/Francja (232/78, EU:C:1979:215), pkt 9.

32 — Wyrok z dnia 12 lutego 2009 r., Komisja/Grecja (C-45/07, Zb.Orz., EU:C:2009:81), pkt 26.

w odniesieniu do całości traktatów unijnych. Trybunał nie może zatem interpretować przepisów zawartych w traktatach w celu poszerzenia swojej właściwości w sposób wykraczający poza dosłowne brzmienie tych przepisów lub w celu tworzenia nowych środków prawnych w nich nieprzewidzianych³³. Tak jak każda inna instytucja Unii także Trybunał powinien przestrzegać zasady przyznania kompetencji. W szczególności zgodnie z art. 13 ust. 2 TUE Trybunał „działa w granicach uprawnień przyznanych [...] na mocy traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych”. A zatem do państw członkowskich należy w razie potrzeby zreformowanie obecnie obowiązującego systemu, zgodnie z art. 48 TUE³⁴.

50. Jednakże właściwość przyznana TSUE w tej dziedzinie w traktatach, jakkolwiek ograniczona, nie powinna być pomijana. W tym względzie Trybunał stwierdził, że przepisy wyłączające jego właściwość do orzekania w przedmiocie ważności i wykładni aktów Unii mają charakter wyjątkowy i jako takie powinny być interpretowane zawężająco³⁵. W związku z tym Trybunał uznał właściwość w odniesieniu do aktów, które, choć przyjęte w ramach WPZiB, zostały oparte na horyzontalnych lub nienależących do WPZiB podstawach prawnych, czy to o charakterze materialnoprawnym³⁶, czy też proceduralnym³⁷. Ponadto TSUE jest uprawniony do sprawdzenia z jednej strony, czy dany akt WPZiB powinien być przyjęty na podstawie przepisu nienależącego do WPZiB³⁸, oraz z drugiej strony, czy dany akt z zakresu WPZiB, co do którego jego właściwość wydaje się być wyłączona, powinien – ze względu na swój charakter, zakres i skutki – być przyjęty w formie aktu z zakresu WPZiB, co do którego, wyjątkowo, TSUE jest właściwy³⁹.

51. Na tym tle ocenę teraz poszczególne argumenty podniesione w kontekście zarzutu drugiego wnoszącej odwołanie na poparcie jej twierdzenia, że Trybunał jest właściwy do rozpoznania jej skargi.

b) Część pierwsza: w kwestii przepisów i aktów wyłączonych z jurysdykcji TSUE

52. W części pierwszej zarzutu drugiego odwołania podniesiono kwestię natury konstytucyjnej, która dotyczy granic obszaru prawa, w odniesieniu do którego właściwość TSUE jest wyłączona. Główne pytanie może być postawione w następujący sposób: czy wyłączenie z zakresu właściwości TSUE obejmuje, co do zasady, wszystkie akty z zakresu WPZiB, czy też tylko niektóre ich kategorie?

53. W tej kwestii zgadzam się z Radą, że – z wyjątkiem szczególnych odstępstw wyraźnie przewidzianych w traktatach – TSUE nie jest właściwy do rozpoznawania skarg, które dotyczą aktów z zakresu WPZiB.

54. Na wstępie muszę podkreślić, że art. 24 ust. 1 TUE jest jednym z podstawowych przepisów dotyczących WPZiB. Faktycznie zawarto go po przepisie otwierającym rozdział 2 („Postanowienia szczególne dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”) sekcja 1 („Postanowienia wspólne”) tytułu V TUE. Podczas gdy w art. 23 TUE zdefiniowano cele WPZiB, w art. 24 TUE określono zakres WPZiB, jej podstawowe ramy instytucjonalne i naczelną zasadę.

33 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 25 lipca 2002 r., *Unión de Pequeños Agricultores/Rada* (C-50/00 P, EU:C:2002:462), pkt 44.

34 — Wyrok z dnia 25 lipca 2002 r., *Unión de Pequeños Agricultores/Rada* (C-50/00 P, EU:C:2002:462), pkt 45.

35 — Zobacz podobnie wyroki: z dnia 27 lutego 2007 r., *Segi i in./Rada* (C-355/04 P, EU:C:2007:116), pkt 53; *Gestoras Pro Amnistía i in. przeciwko Radzie*, C-354/04 P, EU:C:2007:115, pkt 53.

36 — Wyrok z dnia 12 listopada 2015 r., *Elitaliana/Eulex Kosowo* (C-439/13 P, EU:C:2015:753), pkt 41–50.

37 — Wyrok z dnia 24 czerwca 2014 r., *Parlament/Rada* (C-658/11, EU:C:2014:2025), pkt 69–74.

38 — Artykuł 40 TUE.

39 — Zobacz podobnie i analogicznie wyroki: z dnia 27 lutego 2007 r., *Segi i in./Rada* (C-355/04 P, EU:C:2007:116); a także z dnia 27 lutego 2007 r., *Gestoras Pro Amnistía i in./Rada* (C-354/04 P, EU:C:2007:115).

55. W szczególności art. 24 ust. 1 TUE rozpoczyna się od określenia zakresu WPZiB: obejmuje on „wszelkie dziedziny polityki zagranicznej i ogół kwestii dotyczących bezpieczeństwa Unii”. Następnie określono w nim podstawowe ramy instytucjonalne, dając jasno do zrozumienia, że WPZiB „podlega szczególnym zasadom i procedurom”, i przedstawiając podstawowe role odgrywane w tym obszarze przez Radę Europejską, Radę i wysokiego przedstawiciela. Na koniec art. 24 ust. 1 TUE stanowi, że z zastrzeżeniem pewnych wyjątków TSUE „nie jest właściwy w zakresie tych postanowień”.

56. Tym samym, odczytywane w kontekście, sformułowanie „tych postanowień” może jedynie odnosić się do wszystkich postanowień zawartych w TUE w odniesieniu do WPZiB, to jest całego rozdziału 2 tytułu V TUE. Taka interpretacja znajduje również potwierdzenie w treści art. 275 TFUE, który wyraźnie wyłącza właściwość TSUE w odniesieniu do przepisów dotyczących WPZiB.

57. W związku z tym ani językowa, ani systemowa interpretacja odpowiednich postanowień traktatu nie stanowią oparcia dla argumentów przedstawionych przez wnoszącą odwołanie i przez Komisję, które sugerują rozróżnienie między różnymi kategoriami aktów WPZiB, w zależności od ich charakteru i treści.

58. W szczególności, jeśli chodzi o argumenty wnoszącej odwołanie, pragnę zauważyć, że rozdział 2 tytułu V TUE obejmuje nie tylko z jednej strony przepisy takie jak art. 25 i 31 TUE dotyczące przyjmowania podstawowych decyzji politycznych w tym obszarze przez Radę Europejską i Radę, lecz także z drugiej strony przepisy regulujące przyjmowanie – w ramach różnych procedur – różnego rodzaju aktów (o charakterze wykonawczym, operacyjnym bądź wdrażającym) przez inne organy, a mianowicie: wysokiego przedstawiciela⁴⁰, państwa członkowskie⁴¹ oraz KPiB⁴². Ponadto właściwość TSUE należy uznać za wyłączonej również w odniesieniu do aktów z zakresu WPZiB wydanych przez jakikolwiek inny organ Unii utworzony na podstawie przepisów dotyczących WPZiB, na który instytucje i organy, o których mowa w rozdziale 2 tytułu V TUE, delegowały kompetencje prawodawcze. W istocie w art. 275 TFUE dodano, że TSUE nie jest właściwy w zakresie „aktów przyjętych na [...] podstawie [postanowień dotyczących WPZiB]”.

59. W każdym razie wydaje mi się, że większość przewidzianych w rozdziale 2 tytułu V TUE aktów może być traktowana jako akty „administracyjne”, jeżeli rozumieć to w ten sposób, że regulują one zachowanie administracji Unii lub administracji krajowych. Jak wspomniano powyżej, Unia nie posiada uprawnień do przyjmowania aktów prawnych w tej dziedzinie, a tym samym postanowienia dotyczące WPZiB muszą odnosić się do nakazów i zakazów wydanych przez te administracje. Z samej swej natury WPZiB wydaje się być polityką operacyjną, za pomocą której Unia realizuje swoje (szeroko rozumiane) cele poprzez zbiór (szeroko rozumianych) działań, głównie natury wykonawczej i politycznej. Postulowana przez wnoszącą odwołanie szeroka interpretacja pojęcia „aktu administracyjnego” ograniczałaby jednak zakres określonych w art. 24 ust. 1 TUE i art. 275 TFUE wyjątków w takim stopniu, jaki trudno byłoby pogodzić z szerokim sformułowaniem tych przepisów.

60. Następnie, jeśli chodzi o argumenty przedstawione przez Komisję, muszę stwierdzić, że nie przekonuje mnie proponowane rozróżnienie na akty suwerennej polityki zagranicznej (lub *actes de gouvernement*) i akty wykonawcze.

61. Na wstępie, wobec braku jakiegokolwiek odniesienia w traktatach lub w odpowiednim orzecznictwie TSUE oraz braku jakiegokolwiek szczegółowego wyjaśnienia Komisji, nie jest dla mnie do końca jasne, jak należy rozumieć te dwa pojęcia. Faktycznie nawet poproszona o rozwinięcie tej kwestii podczas rozprawy Komisja musiała się bardzo trudzić, aby przedstawić jakiegokolwiek kryteria lub

40 — Zobacz w szczególności art. 27 i 34 ust. 4 TUE.

41 — Zobacz w szczególności art. 24 ust. 3, art. 28 ust. 2–5, art. 32, 34, 35 TUE.

42 — Zobacz art. 38 TUE.

zasady, które mogłyby zostać wykorzystane dla rozróżnienia między tymi dwoma kategoriami aktów. Komisja wydawała się mieć również trudności z wezwaniem do przedstawienia konkretnych przykładów aktów wykonawczych przyjętych w kontekście podobnym do kontekstu niniejszego postępowania, które nie obejmują żadnego faktycznego elementu polityki zagranicznej.

62. Bądź co bądź muszę podkreślić, że istnieje kilka przepisów w rozdziale 2 tytułu V TUE, które stanowią podstawę prawną do przyjęcia aktów wykonawczych⁴³. Mam wrażenie, że – biorąc pod uwagę charakter i funkcjonowanie WPZiB⁴⁴ – akty te mogą mieć często duże polityczne znaczenie i być bardzo wrażliwe politycznie. Mówiąc bardziej ogólnie, nawet mając do czynienia z aspektami wykonawczymi lub organizacyjnymi, akty wykonawcze wydają się stanowić integralny składnik działania z zakresu WPZiB, w kontekście którego zostały przyjęte. Trudno mi określić element administracyjny aktu bez uwzględnienia leżącego u jego podstaw zamierzonego celu prowadzonej polityki zagranicznej.

63. Jednakże Komisja podnosi, że wyłączenie z właściwości TSUE samych tylko aktów suwerennej polityki zagranicznej odpowiada intencji autorów traktatów. Niemniej, jak wskazuje Rada, Komisja nie przedstawia żadnych dowodów potwierdzających jej twierdzenie. W rzeczywistości prace przygotowawcze nad traktatem z Lizbony nie wydają się potwierdzać sugerowanej przez Komisję zawężającej wykładni art. 24 ust. 1 TUE i art. 275 TFUE⁴⁵.

64. Moim zdaniem, gdyby autorzy traktatów mieli zamiar wprowadzenia wyjątku od właściwości TSUE o bardziej ograniczonym zakresie – zasadniczo ograniczając ją do aktów suwerennej polityki zagranicznej – zrehabilitowałiby oni art. 24 ust. 1 TUE i art. 275 TFUE w inny sposób. W istocie szerokie sformułowanie tych przepisów stoi w jaskrawej opozycji do bardziej ograniczonego brzmienia art. 276 TFUE, który stanowi wyjątek od właściwości TSUE w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości⁴⁶.

65. W tym miejscu uważam, że należy również odnieść się do zaproponowanej przez Komisję alternatywnej interpretacji art. 24 ust. 1 TUE i art. 275 TFUE. Komisja sugeruje, że przepisy te mogą być interpretowane jako ograniczające właściwość TSUE nie w odniesieniu do aktów o określonym charakterze i treści, ale jedynie w odniesieniu do niektórych zarzutów przedstawionych przed TSUE. Innymi słowy miałyby one zakazywać interpretacji przez TSUE przepisów dotyczących WPZiB, lecz zapewne nie zapobiegałyby one dokonywaniu przez TSUE kontroli legalności aktu prawa Unii (w tym aktu przyjętego w ramach WPZiB), gdy powoływane podstawy nieważności dotyczą przepisów nienależących do WPZiB.

66. Uważam taką alternatywną wykładnię art. 24 ust. 1 TUE i art. 275 TFUE również za nieprzekonywającą. Komisja po raz kolejny zdaje się lekceważyć samo brzmienie tych przepisów oraz ich szeroki sposób sformułowania. Jak podkreślono powyżej, w art. 275 TFUE wyłączono właściwość TSUE w odniesieniu do „aktów przyjętych na [...] podstawie [postanowień dotyczących WPZiB]”. Z tego względu, jeśli nie ma zastosowania jeden z wyraźnie wymienionych w tym przepisie wyjątków,

43 — Zobacz w szczególności przepisy przywołane powyżej w przypisach 40–42.

44 — Zobacz pkt 59 niniejszej opinii.

45 — Zobacz w szczególności dokumenty konwencyjne: CONV 734/03, *Articles on the Court of Justice and the High Court* [przepisy dotyczące Trybunału Sprawiedliwości i Sądu]; a także CONV 689/1/03 REV1, *Supplementary report on the question of judicial control relating to the common foreign and security policy* [sprawozdanie uzupełniające dotyczące kwestii kontroli sądowej odnoszącej się do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa]. Dokumenty te dotyczą prac przygotowawczych nad art. III-282 projektu traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy, odpowiadającego w istocie obecnemu art. 275 TFUE. W tej kwestii zobacz stanowisko rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie opinii 2/13 (EU:C:2014:2475), pkt 90.

46 — Przepis ten stanowi: „W wykonywaniu swoich uprawnień dotyczących postanowień [...] odnoszących się do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, [TSUE] nie jest właściwy w zakresie kontroli ważności lub proporcjonalności działań policji lub innych organów ścigania w państwie członkowskim ani do orzekania w sprawie wykonywania przez państwa członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego” (wyróżnienie moje).

TSUE nie ma uprawnień do interpretowania ani oceny ważności aktu przyjętego na podstawie przepisów dotyczących WPZiB, niezależnie od zarzucanych przyczyn nieważności. W związku z tym nie widzę przepisu stanowiącego podstawę dla rozróżnienia w zależności od charakteru zarzutów, jak proponuje Komisja.

67. Nie oznacza to jednak, że ważność aktów z zakresu WPZiB nie może nigdy zostać zweryfikowana, kiedy wchodzi one w konflikt z przepisami spoza zakresu WPZiB. W istocie TSUE jest właściwy do monitorowania zgodności z przewidzianą w art. 40 TUE klauzulą zakazu wzajemnej ingerencji⁴⁷.

68. Przed wejściem w życie traktatu z Lizbony Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że były art. 47 UE dawał sądom Unii uprawnienia w celu zapewnienia, aby akty, które zostały przyjęte w ramach WPZiB, nie naruszały kompetencji przyznanych Wspólnocie przez traktat WE⁴⁸. Wraz z traktatem z Lizbony przepis ten został uchylony i w istocie zastąpiony art. 40 TUE. Pomimo znaczących zmian w tym przepisie wydaje mi się, że istota tegoż orzecznictwa zachowuje aktualność⁴⁹: TSUE może rozpatrzyć, czy akty z zakresu WPZiB powinny być zostać przyjęte na podstawie postanowień traktatów, które dotyczą innych polityk. TSUE powinien więc stosować test „środka ciężkości” w celu określenia właściwej podstawy prawnej aktu przyjętego w ramach WPZiB, który jednak rzekomo miałby zostać przyjęty na podstawie nienależącego do WPZiB przepisu materialnoprawnego⁵⁰.

69. Ponadto, z uwagi na ryzyko dopuszczenia do poważnego ograniczenia zakresu i znaczenia art. 40 TUE, wydaje mi się, że TSUE powinien również posiadać właściwość do zbadania, czy akt z zakresu WPZiB dyskretnie nie zmienia aktu wydanego na podstawie przepisów nienależących do WPZiB. Gdyby taka sytuacja miała miejsce, oczywiście naruszałoby to stosowanie procedur oraz zakres uprawnień instytucji przewidzianych w traktatach dla wykonywania innych kompetencji Unii⁵¹.

70. W tym względzie chciałbym zwrócić uwagę, że Trybunał jak dotąd nie zajął jeszcze ostatecznego stanowiska w sprawie tego, czy akt Unii może mieć podwójną lub wielokrotną podstawę materialnoprawną, łączącą postanowienia z zakresu WPZiB oraz postanowienia spoza zakresu WPZiB⁵². Wydaje mi się, że przynajmniej w większości wypadków przepis WPZiB oraz przepis nienależący do WPZiB nie byłyby ze sobą zgodne, ponieważ procedury przewidziane w celu ich przyjęcia zbytnio się różnią, aby je pogodzić. W tych okolicznościach akt z zakresu WPZiB zawierający elementy spoza zakresu WPZiB, które nie są pomocnicze w stosunku do głównego elementu z zakresu WPZiB lub które mogą wywoływać inne niż tylko przypadkowe skutki w innych obszarach prawa Unii, jest prawdopodobnie niezgodny z prawem, ponieważ w jego miejsce powinny zostać przyjęte dwa odrębne akty prawne.

47 — Przepis ten stanowi: „Realizacja [WPZiB] nie narusza stosowania procedur oraz odpowiedniego zakresu uprawnień instytucji przewidzianych w traktatach do wykonywania kompetencji Unii, o których mowa w artykułach 3–6 [TFUE]. Realizacja polityk, o których mowa w tych artykułach, nie narusza także stosowania procedur oraz odpowiedniego zakresu uprawnień instytucji przewidzianych w traktatach do wykonywania kompetencji Unii na podstawie [rozdziału dotyczącego WPZiB]”.

48 — Zobacz wyrok z dnia 20 maja 2008 r., Komisja/Rada (C-91/05, EU:C:2008:288), pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo.

49 — Na odwrót, sporne jest, czy domniemanie, zgodnie z którym przepisy nienależące do WPZiB powinny ogólnie mieć pierwszeństwo w wypadku konfliktu z przepisami z zakresu WPZiB, pozostaje wciąż w mocy. Jest to jednak nieistotne w niniejszej sprawie.

50 — Prawdopodobnie Trybunał jest obecnie upoważniony do zbadania odwrotnej sytuacji: czy akt przyjęty w kontekście polityki spoza zakresu WPZiB powinien zostać przyjęty na podstawie przepisu z zakresu WPZiB.

51 — Miałyby to miejsce szczególnie w wypadku, gdyby Unia przyjęła – z naruszeniem przewidzianego w art 24 ust. 1 i art. 31 ust. 1 TUE zakazu – akty, które z racji ich skutków mają w istocie charakter legislacyjny i mogą wpływać na inne polityki Unii.

52 — Kwestia ta powstała w aktualnie zawieszonym w sprawie Parlament/Rada, C-263/14.

71. W związku z tym właściwie rozumiany art. 40 TUE pozwala TSUE na badanie *niektórych* zarzutów nieważności aktu z zakresu WPZiB z powodu ewentualnego konfliktu z aktami lub z przepisami spoza zakresu WPZiB⁵³. Jednakże nie można pomijać ogólnej zasady, zgodnie z którą – z wyjątkiem wyraźnego upoważnienia – TSUE nie posiada właściwości w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Nie uważam, aby art. 24 ust. 1 TUE i art. 275 TFUE można było interpretować w ten sposób, iż zezwalają one na rozpatrywanie przez TSUE każdego zarzutu naruszenia nienależącego do WPZiB przepisu przez akt z zakresu WPZiB.

72. Podsumowując, nie dostrzegam w traktatach żadnych podstaw do dokonania rozróżnienia między poszczególnymi kategoriami aktów WPZiB, zgodnie z tym, czy – w zależności od ich charakteru lub treści – wchodzi lub nie wchodzi one w zakres właściwości TSUE. Nie widzę również żadnych podstaw dla argumentu, zgodnie z którym akty WPZiB mogłyby być rozpatrywane przez TSUE w każdym wypadku potencjalnego naruszenia przepisu nienależącego do WPZiB.

c) Część druga: w przedmiocie pojęcia „środków ograniczających”

73. Część druga zarzutu drugiego dotyczy kolejnej ważnej kwestii, która jest związana z pojęciem „środków ograniczających” w rozumieniu art. 275 TFUE.

74. Nie sądzę, aby pojęcie „środków ograniczających” – jakkolwiek niezdefiniowane w wyraźny sposób w traktatach – mogło, jak sugeruje wnosząca odwołanie, być uważane za obejmujące wszystkie akty Unii, które wpływają niekorzystnie na interesy jednostek. Językowa, systemowa i historyczna wykładnia art. 275 TFUE w rzeczywistości wskazuje, że pojęcie to ma bardziej ograniczony zasięg.

75. Termin „środki ograniczające” można także odnaleźć w art. 215 TFUE, który w ust. 2 odnosi się właśnie do takich środków przyjmowanych „wobec osób fizycznych lub prawnych, grup lub podmiotów innych niż państwa”. Co ważne, zarówno art. 215 TFUE, jak i art. 275 TFUE odnoszą się do decyzji podjętych przez Unię zgodnie z zasadami WPZiB. Oba przepisy wyraźnie odnoszą się do tej samej kategorii środków.

76. Środkami tymi są według wszelkich dowodów środki powszechnie określane jako „sankcje”. Są to instrumenty należące do obszaru działań zewnętrznych Unii, które zostały przyjęte jako reakcja na zachowanie państwa, podmiotu lub osoby, które to zachowanie Unia uznaje za bezprawne. Może to mieć miejsce w wypadku, na przykład, naruszenia umowy międzynarodowej, której stroną jest Unia, lub naruszenia norm zwyczajowych prawa międzynarodowego publicznego. Może to być również wypadek zachowania, które zagraża międzynarodowemu pokojowi lub bezpieczeństwu. W ciągu ostatnich lat sankcje zostały nałożone między innymi na kraje odpowiedzialne za powtarzające się naruszenia praw podstawowych lub na podmioty i osoby powiązane z organizacjami terrorystycznymi.

77. Charakter tych środków jest zbliżony do kary: polega on na ograniczeniu wykonywania pewnych praw, z których w innym wypadku adresat mógłby korzystać. Ich celem jest przede wszystkim skłonienie lub zmuszenie sprawcy nagannego zachowania do powstrzymania się od niego lub do jego zmiany⁵⁴.

78. W tym kontekście pojęcie „środków ograniczających” jest stosunkowo szerokie: obejmuje ono sankcje finansowe i gospodarcze (takie jak zamrożenie aktywów lub ograniczenia dotyczące inwestycji), środki dotyczące podróżowania (m.in. zakaz podróżowania lub wjazdu), środki handlowe (takie jak całkowite embarga, ograniczenia przywozu lub wywozu niektórych towarów lub usług, zawieszenie lub wypowiedzenie umów handlowych lub programów pomocy) oraz środki

53 — Jednakże, jak stwierdza Komisja w uwagach na piśmie, art. 40 TUE nie ma zastosowania w niniejszej sprawie. W istocie wnosząca odwołanie również nie powołała się na ten przepis.

54 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 1 marca 2016 r., National Iranian Oil Company/Rada (C-440/14 P, EU:C:2016:128), pkt 82.

dypłomatyczne (na przykład zerwanie stosunków dyplomatycznych)⁵⁵. Niemniej pojęcie to nie może zostać rozszerzone w nawet większym stopniu, jak twierdzi wnosząca odwołanie, w celu objęcia aktów Unii, które nie mają cech „sankcji” ani celu w postaci skłonienia do zachowania – lub wymuszenia – zgodności z przepisem lub z zasadą, które miałyby być naruszone.

79. Geneza nowych postanowień traktatów potwierdza tę interpretację. Poprzez włączenie „środków ograniczających” do zakresu aktów podlegających kontroli zgodnie z art. 275 TFUE autorzy traktatu z Lizbony zamierzali wyeliminować anomalię starego porządku traktatowego pozwalającą na kontrolę sądową sankcji unijnych, które – po przyjęciu ich w kontekście WPZiB – były wdrażane za pomocą środków wspólnotowych⁵⁶, lecz nie sankcji, które były ustalone i wykonywane jedynie poprzez akty z zakresu WPZiB⁵⁷. W związku z powyższym w ramach obowiązujących traktatów TSUE jest właściwy w zakresie kontroli legalności wszystkich sankcji unijnych ustalonych w kontekście WPZiB, skierowanych do osób fizycznych lub prawnych, bez względu na to, jak są one wykonywane. Sankcje realizowane poprzez akty z zakresu WPZiB podlegają kontroli wyłącznie zgodnie z warunkami określonymi w art. 275 TFUE, natomiast sankcje wprowadzone w drodze aktów spoza zakresu WPZiB podlegają standardowej kontroli legalności na podstawie zwykłych zasad dotyczących właściwości TSUE.

80. W związku z tym art. 275 TFUE nie zmierza do umożliwienia kontroli sądowej wszystkich aktów z zakresu WPZiB, które mogą mieć ograniczające skutki względem osób, lecz jedynie do umożliwienia kontroli przyjętych i wdrażanych w kontekście WPZiB „sankcji” skierowanych przeciwko osobom.

81. Wnosząca odwołanie nie może również znaleźć żadnego poparcia dla jej twierdzeń odnoszących się do wyroku Sądu wydanego w sprawie *Sogelma*. Jak słusznie orzekł Sąd w pkt 36 i 38 zaskarżonego postanowienia, akt, który Sąd uznał za podlegający kontroli w sprawie *Sogelma*, był aktem wydanym przez organ Unii, który został ustanowiony w ramach ówczesnego filaru Wspólnoty⁵⁸, a nie w kontekście ówczesnego drugiego filaru. W konsekwencji Sąd dokonał wykładni (obszernej, lecz moim zdaniem słusznej) dawnego art. 230 WE, w którym przyznano sądom Unii ogólną właściwość dla celów oceny ważności aktów wspólnotowych zmierzających do wywarcia skutków prawnych. W niniejszej sprawie, ponieważ EUPM została utworzona i działa w obszarze WPZiB, argumenty wnoszącej odwołanie prowadziłyby do wykładni *contra legem* aktualnych art. 24 ust. 1 TUE i art. 275 TFUE.

d) Rozpatrywana sprawa

82. W świetle przedstawionych powyżej rozważań jestem zdania, że podniesiony przez wnoszącą odwołanie zarzut drugi również jest bezzasadny.

83. W pierwszej kolejności nie ma wątpliwości, że zaskarżone decyzje wyraźnie zaliczają się do aktów przyjętych na podstawie przepisów dotyczących WPZiB, w rozumieniu art. 24 TUE i art. 275 TFUE. Poprzez te decyzje szef misji EUPM skorzystał z uprawnień powierzonych mu na mocy decyzji 2009/906 – aktu przyjętego na podstawie art. 43 ust. 2 TUE.

55 — Dla bardziej szczegółowego przeglądu zob. C. Beaucillon, *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, Brussels, Bruylant 2013, s. 25, 26.

56 — Środki te zostały oparte na ówczesnym art. 301 WE (obecnie art. 215 TFUE) i, w wypadkach odnoszących się do osób fizycznych, na ówczesnym art. 308 WE (obecnie art. 352 TFUE). Odnośnie do właściwości TSUE w kwestii tych środków zob. wyrok z dnia 3 września 2008 r., *Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja* (C-402/05 P i C-415/05 P, Zb.Orz., EU:C:2008:461).

57 — Zobacz dokumenty konwencyjne CONV 734/03 (s. 27, 28); a także CONV 689/1/03 REV1 (s. 3, 5, 6), wskazane powyżej w przypisie 45.

58 — Organem tym była Europejska Agencja Odbudowy (EAR), ustanowiona rozporządzeniem Rady (WE) nr 2454/1999 z dnia 15 listopada 1999 r. zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 1628/96 dotyczące pomocy dla Bośni i Hercegowiny, Chorwacji, Republiki Federalnej Jugosławii i byłej jugosłowiańskiej republiki Macedonii, w szczególności poprzez utworzenie EAR (Dz.U. 1999, L 299, s. 1).

84. Wyjaśniłem powyżej, dlaczego uważam za bezzasadne argumenty, zgodnie z którymi wyłączenie z właściwości TSUE aktów z zakresu WPZiB nie obejmuje aktów administracyjnych ani aktów wykonawczych, nawet jeśli są one oparte na przepisach dotyczących WPZiB. W związku z tym zaskarżone decyzje nie stanowią aktów, które – ze względu na swój charakter lub treść – byłyby objęte właściwością TSUE.

85. W każdym wypadku, nawet jeśli Trybunał miałby postępować zgodnie z argumentami podniesionymi przez wnoszącą odwołanie i przez Komisję, nie uważam, że zaskarżone decyzje mogłyby być traktowane jako zwykłe akty administracyjne lub akty wykonawcze. Jak podkreślają Rada i Komisja, podjęta przez szefa misji EUPM decyzja o obsadzeniu stanowiska prokuratora w regionalnym biurze misji – zamiast utrzymywania urzędnika prawnego w jej głównej siedzibie – jest decyzją operacyjną, a nie sprawą czysto administracyjną. Decyzja ta ma faktycznie istotne konsekwencje dla sposobu, w jaki EUPM wykonuje swoje zadania, i dla skuteczności tych działań. Element administracyjny zaskarżonych decyzji (alokacja zasobów ludzkich) ma zatem charakter wtórny względem podstawowego elementu polityki zagranicznej, który dotyczy reorganizacji działalności EUPM na poziomie teatru działań. W tym kontekście nie bez znaczenia jest podkreślenie, że status prawny lub ekonomiczny wnoszącej odwołanie w istocie nie został zmieniony decyzją o przeniesieniu jej do biura regionalnego w Banja Luce. W szczególności ani jej stopień zawodowy, ani jej wynagrodzenie nie zostały tą decyzją dotknięte. Co więcej, wnosząca odwołanie wyraźnie zgodziła się wykonywać służbę na stanowisku w EUPM innym niż to, o które wniosowała przy składaniu formalnego wniosku o oddelegowanie⁵⁹.

86. W odwołaniu wnosząca odwołanie twierdzi ponadto, że prawdziwe motywy jej przeniesienia nie miały charakteru operacyjnego, lecz dyscyplinarny. Oczywiście, jeśliby sporne decyzje miały być potraktowane jako następstwo postępowania dyscyplinarnego, ich legalność mogłaby być zakwestionowana, biorąc pod uwagę, że szef misji nie może wykonywać uprawnień dyscyplinarnych w odniesieniu do oddelegowanego personelu⁶⁰. Jednakże zarzucany brak właściwości szefa misji do wydania zaskarżonych decyzji stanowi jedynie podstawę stwierdzenia nieważności⁶¹, którą należy powołać przed sądem właściwym do dokonania kontroli tych decyzji. Innymi słowy, sam fakt, że organ, który wydał zaskarżone decyzje, mógł nie być właściwy do ich wydania, nie może uzasadnić przyznania właściwości TSUE, wbrew brzmieniu traktatów.

87. W drugiej kolejności żaden z dwóch szczególnych wyjątków od zasady, zgodnie z którą akty z zakresu WPZiB są wyłączone z właściwości TSUE, nie wydaje się mieć zastosowania w odniesieniu do zaskarżonych decyzji. Po pierwsze, żadna ze stron nie twierdziła – używając terminologii stosowanej w art. 40 TUE – że decyzje te mogą mieć wpływ na stosowanie procedur oraz na zakres uprawnień instytucji przewidzianych w obszarach kompetencji Unii innych niż WPZiB. Po drugie, co ważniejsze, decyzja o przeniesieniu personelu misji nie może być uznana za „środek ograniczający” w rozumieniu art. 275 TFUE.

88. Należy zatem oddalić podniesiony w odwołaniu zarzut drugi.

59 — Zobacz podpisany przez H w dniu 10 listopada 2008 r. wniosek na formularzu „European Union Police Mission (EUPM)”. Zobacz także sekcja 2.6 („Przeniesienia”) w rozdziale VI („Zarządzanie personelem”) standardowych procedur operacyjnych, który stanowi, iż „oczekuje się, że członkowie międzynarodowego personelu oddelegowanego EUPM pozostają na swoich stanowiskach na normalny roczny okres służby. Jednakże w wypadku zaistnienia jakiegokolwiek określonej przyczyny operacyjnej, osobistej lub medycznej, mogą oni być przeniesieni na inne stanowisko w EUPM na podstawie decyzji podjętej przez [szefa misji]”.

60 — Zobacz art. 6 ust. 5 decyzji 2009/906.

61 — Zobacz art. 263 TFUE.

VI – Skutki oceny

89. W związku z powyższym Sąd słusznie stwierdził, że nie jest właściwy do oceny ważności zaskarżonych decyzji, i w związku z tym, że to do sądów krajowych danego państwa wysyłającego (Włochy) należy zbadanie zgodności z prawem zaskarżonych decyzji oraz orzeczenie w przedmiocie odnośnego roszczenia o zadośćuczynienie⁶². Odwołanie powinno zatem zostać oddalone.

90. Mając na uwadze powyższe, nie można wykluczyć, że właściwe sądy krajowe mogą mieć wątpliwości co do zakresu sprawowanej przez nie kontroli zaskarżonych decyzji, a także co do ewentualnych skutków tej kontroli.

91. Gdyby tak było, chciałbym przypomnieć, że sądy te mają swobodę – i mogą czasami być zobowiązane – do złożenia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym do Trybunału na podstawie art. 267 TFUE. W związku z tym Trybunał może w dalszym ciągu być w stanie wspomóc te sądy przy rozpatrywaniu toczącej się przed nimi sprawy, przestrzegając granic określonych w art. 24 ust. 1 TUE i art. 275 TFUE. Wydaje mi się, że takie wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym powinny być mile widziane, jako że wiążą się one z dwoma natychmiast dostrzegalnymi korzyściami. Po pierwsze, pozwalają one Trybunałowi na ustalenie, czy w ramach postępowania prejudycjalnego jest on właściwy do dokonywania wykładni zaskarżonego przed sądem krajowym aktu lub powołanych przez skarżącego odnośnych przepisów z zakresu WPZiB⁶³. Faktycznie dla sądu krajowego może nie być oczywiste, czy dany akt Unii lub przepisy będące przedmiotem sporu w postępowaniu przed sądem krajowym są wyłączone z właściwości Trybunału zgodnie z ogólną zasadą określoną w art. 24 ust. 1 TUE i art. 275 TFUE, czy też przeciwnie mogą być objęte jednym z wyjątków od tej zasady (na przykład dlatego, że stosuje się art. 40 TUE). Po drugie, co ważniejsze, Trybunał mógłby dokonać wykładni przepisów prawa Unii o charakterze horyzontalnym (materialnoprawnych lub proceduralnych)⁶⁴ lub ogólnych zasad prawa Unii (takich jak zasada lojalnej współpracy lub obowiązek staranności)⁶⁵, które także mogłyby mieć zastosowanie w postępowaniu głównym⁶⁶. W szczególności Trybunał mógłby wyjaśnić granice krajowej autonomii proceduralnej, wyjaśniając skutki prawne wynikające z występującego po stronie sądu krajowego obowiązku zapewnienia, zgodnie z art. 19 ust. 1 TUE, środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej jednostek.

92. Tak czy inaczej w celu odniesienia się do jednego z zarzutów poczynionych przez Radę w stosunku do zaskarżonego postanowienia i wyrażenia moich poglądów na pewne kwestie, które zostały szeroko omówione w trakcie rozprawy, chciałbym zatrzymać się nad trzema dodatkowymi aspektami postępowań krajowych: (i) mającymi zastosowanie przepisami; (ii) tożsamością pozwanego; oraz (iii) uprawnieniami sądów krajowych.

93. Po pierwsze, w odniesieniu do przepisów, które mają zastosowanie w postępowaniu głównym, wskazuję, co następuje. Jeśli chodzi o przepisy proceduralne, wyjaśniłem wyżej, że przepisy krajowe mają zastosowanie, pod warunkiem przestrzegania zasad równoważności i skuteczności. Natomiast jeśli chodzi o przepisy materialne, muszę podkreślić, że zgodność z prawem aktu z zakresu WPZiB

62 — Wniosek ten jest także zgodny z zasadą leżącą u podstaw art. 8 ust. 2 decyzji 2009/906, który w odnośnej części stanowi: „Państwo lub instytucja UE, które oddelegowały członka personelu, są odpowiedzialne za wszelkie roszczenia związane z oddelegowaniem, wysunięte przez członka personelu lub dotyczące tego członka”.

63 — Zobacz analogicznie wyroki: z dnia 27 lutego 2007 r., Segi i in./Rada (C-355/04 P, EU:C:2007:116); z dnia 27 lutego 2007 r., Gestoras Pro Amnistía i in./Rada (C-354/04 P, EU:C:2007:115).

64 — Wśród nich w szczególności Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

65 — Zobacz opinia rzecznika generalnego N. Jääskinen w sprawie Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:341), pkt 28.

66 — Zobacz analogicznie wyrok z dnia 16 czerwca 2005 r., Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386).

może być zbadana jedynie w świetle przepisów i ogólnych zasad prawa Unii, które mają zastosowanie w danej sytuacji. W tym kontekście sąd krajowy powinien również wziąć pod uwagę zakres swobodnego uznania, jaki należy przyznać instytucjom Unii w dziedzinie WPZiB⁶⁷. Z drugiej strony ważność aktu Unii nie może nigdy być kontrolowana w świetle przepisów ani zasad prawa krajowego.

94. Po drugie, wydaje mi się ważne wyjaśnienie, do kogo należy obrona zakwestionowanych przed sądem krajowym środków z zakresu WPZiB. Jestem zdania, że będzie to zależeć od charakteru uprawnień wykonywanych na podstawie zakwestionowanego aktu. Jeśli uprawnienia wykonywane w ramach danego aktu zostały *bezpośrednio* delegowane przez władze państwa członkowskiego, względem których dany organ ponosi odpowiedzialność i które zachowują nad nim pewne uprawnienia kontrolne, pozwanym powinno być dane państwo członkowskie. Przeciwnie w sytuacjach, w których uprawnienia wykonywane przez ten organ mają źródło w uprawnieniach, które w traktatach przyznano Unii, pozwaną powinna być Unia.

95. W niniejszej sprawie zgadzam się z Radą, że w pkt 50 i 51 zaskarżonego postanowienia Sąd naruszył prawo, stwierdzając, iż szef misji postępował zgodnie z uprawnieniami delegowanymi na niego przez państwo członkowskie pochodzenia wnoszącej odwołanie.

96. EUPM, będąca cywilną misją zarządzania kryzysowego, stanowi działanie operacyjne Unii ustanowione na podstawie art. 43 ust. 2 TUE. Zgodnie z art. 38 TUE to KPiB sprawuje, pod kierunkiem Rady i wysokiego przedstawiciela, kontrolę polityczną i kierownictwo strategiczne misji. Ponadto Rada może upoważnić KPiB do podejmowania stosownych decyzji dotyczących kontroli politycznej i kierownictwa strategicznego nad misją.

97. Faktyczne prowadzenie i codzienne zarządzanie misją taką jak EUPM przynależy jednak do struktury dowodzenia misją: kierowaną przez cywilnego dowódcę operacji na poziomie strategicznym, jak i szefa misji na poziomie teatru działań⁶⁸. Obaj są mianowani i wyposażeni w odpowiednie uprawnienia przez Radę lub KPiB. Odpowiadają również bezpośrednio lub pośrednio wobec Rady oraz KPiB⁶⁹.

98. Prawdą jest, że kontrola operacyjna nad personelem oddelegowanym przez państwa członkowskie do EUPM została przeniesiona z wysyłających państw członkowskich na cywilnego dowódcę operacji, który z kolei przeniósł ją na szefa misji⁷⁰. To nie stanowi jednak prawdziwego ani bezpośredniego delegowania uprawnień, przynajmniej nie dla celów, o których mowa w pkt 51 zaskarżonego postanowienia.

99. Poprzez zaskarżone decyzje szef misji działał jako organ Unii, na mocy uprawnień powierzonych mu przez Radę lub KPiB, na podstawie przepisów prawa Unii. Decyzje te nie mogą zatem zostać przypisane władzom włoskim, jak w pkt 50 zaskarżonego postanowienia stwierdził Sąd: nie zostały one podjęte na rachunek ani w imieniu tego państwa członkowskiego, lecz na rachunek Unii. A zatem to przeciwko Unii wnosząca odwołanie powinna wnieść skargę do właściwego sądu krajowego, żądając stwierdzenia bezskuteczności zaskarżonych decyzji lub naprawienia szkody.

100. Przed sądami krajowymi Unia jest reprezentowana zgodnie z art. 335 TFUE.

67 — Zobacz podobnie i analogicznie wyrok z dnia 9 listopada 1995 r., Atlanta Fruchthandelsgesellschaft i in. (I) (C-465/93, EU:C:1995:369), pkt 37.

68 — Zobacz, odpowiednio, art. 5 ust. 2 i art. 6 ust. 1 decyzji 2009/906.

69 — Zobacz w szczególności art. 9 i 10 decyzji 2009/906.

70 — Zobacz art. 5 ust. 4 i art. 6 ust. 2 decyzji 2009/906.

101. Po trzecie, w odniesieniu do uprawnień sądów krajowych znowu zgadzam się z Radą, że – wbrew temu, co orzekł Sąd w pkt 53 zaskarżonego postanowienia – sądy te nie mogą stwierdzić nieważności aktu przyjętego przez jedną z instytucji Unii lub przez organ utworzony przez Unię, chyba że akt ten został przyjęty na podstawie uprawnień delegowanych przez dane państwo członkowskie.

102. Ostatnio w wyroku Schrems⁷¹ Trybunał potwierdził kluczową zasadę wynikającą z wyroku Foto-Frost⁷², zgodnie z którą sądy krajowe są uprawnione do badania ważności aktu prawa Unii, lecz nie są one właściwe do samodzielnego stwierdzenia nieważności takiego aktu. Zasada ta ma moim zdaniem zastosowanie także w odniesieniu do dziedziny WPZiB, pomimo że nie istnieje sąd Unii, który mógłby wykonać to uprawnienie. Procedury krajowe – z własnymi zasadami dotyczącymi legitymacji procesowej, dopuszczalności, reprezentacji prawnej, przedawnienia, dowodów, poufności i tak dalej – mogą nie być odpowiednie dla celów orzekania w przedmiocie ważności aktów prawa Unii. Są to procedury stworzone do innych celów i mogą nie zagwarantować instytucjom Unii ani państwom członkowskim uprawnień procesowych porównywalnych z tymi, które przysługują im przed TSUE⁷³. Niemożność lub trudności występujące dla tych stron w ramach przedstawiania uwag w kontekście procedur dotyczących kontroli ważności aktu Unii wpływałaby z kolei negatywnie na zdolność sądu krajowego do orzekania przy pełnej znajomości wszystkich istotnych okoliczności prawnych i faktycznych. Sytuacja taka ma miejsce, nie wspominając potencjalnych poważnych skutków odnoszących się do prowadzonej przez Unię i państwa członkowskie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, które to skutki mogłyby wynikać ze stwierdzenia przez sąd krajowy nieważności aktu z zakresu WPZiB.

103. Dlatego też, gdy sąd krajowy, przed którym kwestionowany jest akt Unii, dochodzi do wniosku, że akt ten jest rzeczywiście niezgodny z prawem, ponieważ narusza przepisy Unii wyższego rzędu, może co najwyżej zawiesić stosowanie aktu względem skarżącego i odpowiednio do okoliczności przyznać mu odszkodowanie. W tym kontekście należy przypomnieć, że Trybunał wielokrotnie stwierdzał, iż sądy krajowe mogą przyjąć środki zawieszenia w odniesieniu do aktów Unii, gdy spełnione są przesłanki określone w wyroku Zuckerfabrik⁷⁴. W sytuacji gdy TSUE nie jest właściwy do rozpoznania przedstawionego przez sąd krajowy wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, wówczas to do instytucji Unii odpowiedzialnej za dany akt należy wyciągnięcie niezbędnych wniosków z wyroku sądu krajowego; poprzez uchylene lub zmianę aktu, którego zastosowanie względem skarżącego zostało zawieszona. Mówiąc jasniej: orzeczenie sądu krajowego w przedmiocie legalności aktu Unii nie wywołuje zatem skutków erga omnes.

104. Podsumowując, dwa błędy prawne zawarte w uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia nie mają wpływu na ważność wniosków powziętych w tym postanowieniu przez Sąd: zgodnie z art. 19 ust. 1 TUE, art. 24 ust. 1 TUE i art. 275 TFUE TSUE nie jest właściwy do rozpoznania wniesionej przez wnoszącą odwołanie sprawy, ponieważ właściwe są sądy włoskie.

71 — Wyrok z dnia 6 października 2015 r., Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650), pkt 62.

72 — Wyrok z dnia 22 października 1987 r., Foto-Frost (314/85, EU:C:1987:452), pkt 15–20.

73 — Zobacz w szczególności art. 23, 40, 42 i 56 statutu Trybunału Unii Europejskiej, a także art. 37 § 1, art. 38 § 4, art. 76 § 3 i art. 96 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

74 — Warunki te są w istocie następujące: (i) sąd krajowy musi powziąć poważne wątpliwości w odniesieniu do ważności przyjętego przez Unię środka, a jeżeli ważność kwestionowanego środka nie jest już przedmiotem postępowania przed Trybunałem, sąd ten powinien sam przekazać sprawę do Trybunału; (ii) powinna istnieć pilna sytuacja, w związku z czym tymczasowe zawieszenie musi być konieczne w celu uniknięcia poniesienia poważnej i nieodwracalnej szkody przez stronę żądającą orzeczenia środka tymczasowego; (iii) sąd krajowy powinien należycie uwzględnić interesy Unii Europejskiej; oraz (iv) w ramach dokonanej przezeń oceny wszystkich tych przesłanek sąd krajowy powinien przestrzegać wszelkich orzeczeń sądów Unii dotyczących zgodności z prawem przyjętego przez Unię środka lub dotyczących wniosków o zastosowanie środków tymczasowych mających na celu osiągnięcie podobnych rozstrzygnięć tymczasowych na poziomie Unii. Zobacz wyroki: z dnia 21 lutego 1991 r., Zuckerfabrik Süderdithmarschen i Zuckerfabrik Soest (C-143/88 i C-92/89, EU:C:1991:65); a także z dnia 9 listopada 1995 r., Atlanta Fruchthandelsgesellschaft i in. (I) (C-465/93, EU:C:1995:369).

VII – W przedmiocie kosztów

105. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przez Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

106. Jeżeli Trybunał przychylił się do mojej oceny odwołania, wówczas zgodnie z art. 137, 138 i 184 regulaminu postępowania H powinna zostać obciążona kosztami niniejszego postępowania, poniesionymi zarówno w pierwszej instancji, jak i w postępowaniu odwoławczym.

VIII – Wnioski

107. W świetle wszystkich powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał:

- odrzucił odwołanie;
- obciążył H kosztami postępowania w obydwu instancjach.