



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 19 lipca 2016<sup>r.</sup>\*

Odwołanie — Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (WPZiB) — Decyzja 2009/906/WPZiB — Misja Policyjna Unii Europejskiej (EUPM) w Bośni i Hercegowinie — Oddelegowany krajowy członek personelu — Przeniesienie z urzędu do regionalnego biura tej misji — Artykuł 24 ust. 1 akapit drugi ostatnie zdanie TUE — Artykuł 275 akapit pierwszy TFUE — Skarga o stwierdzenie nieważności oraz o odszkodowanie — Właściwość sądów Unii Europejskiej — Artykuły 263, 268 i 340 akapit drugi TFUE

W sprawie C-455/14 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 29 września 2014 r.,

**H**, zamieszkała w Katanii (Włochy), reprezentowana przez M. Velardo, avvocato,

strona wnosząca odwołanie,

w której pozostałymi uczestnikami postępowania są:

**Rada Unii Europejskiej**, reprezentowana przez A. Vitre oraz F. Naerta, działających w charakterze pełnomocników,

**Komisja Europejska**, reprezentowana przez F. Erlbachera, G. Gattinarę oraz J.P. Keppenne'a, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

**Misja Policyjna Unii Europejskiej (EUPM) w Bośni i Hercegowinie**, z siedzibą w Sarajewie (Bośnia i Hercegowina),

strona pozwana w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (wielka izba)

w składzie: K. Lenaerts, prezes, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz i C. Lycourgos, prezesi izb, A. Rosas, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, J.C. Bonichot, M. Berger, K. Jürimäe, M. Vilaras i E. Regan (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: N. Wahl,

sekretarz: V. Tourrès, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 18 stycznia 2016 r.,

\* Język postępowania: angielski.

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 7 kwietnia 2016 r.,  
wydaje następujący

### Wyrok

- 1 W odwołaniu H wnosi o uchylenie postanowienia Sądu Unii Europejskiej z dnia 10 lipca 2014 r., H/Rada i in. (T-271/10, nieopublikowanego, EU:T:2014:702, zwanego dalej „zaskarżonym postanowieniem”), w którym Sąd odrzucił jako niedopuszczalną jej skargę zmierzającą, po pierwsze, do stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 7 kwietnia 2010 r., podpisanej przez szefa personelu Misji Policyjnej Unii Europejskiej („EUPM”), na mocy której strona wnosząca odwołanie została przeniesiona z urzędu na stanowisko „Criminal Justice Adviser – Prosecutor” w biurze regionalnym w Banja Luce (Bośnia i Hercegowina) i – w razie konieczności – decyzji z dnia 30 kwietnia 2010 r., podpisanej przez szefa tej misji, o którym mowa w art. 6 decyzji Rady 2009/906/WPZiB z dnia 8 grudnia 2009 r., dotyczącej Misji Policyjnej Unii Europejskiej (EUPM) w [Bośni i Hercegowinie] (Dz.U. 2009, L 322, s. 22), utrzymującej w mocy decyzję z dnia 7 kwietnia 2010 r., a także, po drugie, do nakazania Radzie, Komisji Europejskiej i EUPM wypłaty odszkodowania.

### Ramy prawne

- 2 Na mocy art. 1 ust. 1 wspólnego działania Rady 2002/210/WPZiB z dnia 11 marca 2002 r. w sprawie Misji Policyjnej Unii Europejskiej (Dz.U.JO 2002, L 70, s. 1) utworzono EUPM w celu zapewnienia kontynuowania działalności Międzynarodowych Sił Policyjnych Narodów Zjednoczonych w Bośni i Hercegowinie.
- 3 Na podstawie art. 28 i art. 43 ust. 2 TUE EUPM była wielokrotnie przedłużana, po raz ostatni na mocy decyzji 2009/906 – do dnia 31 grudnia 2011 r.
- 4 Artykuł 2 tej decyzji, zatytułowany „Zakres zadań misji”, w akapicie pierwszym przewiduje:  
„Jako część ogólniejszego podejścia dotyczącego praworządności w [Bośni i Hercegowinie] i w regionie, EUPM, zachowując pozostałe uprawnienia w dziedzinie reformy policji i odpowiedzialności, przede wszystkim wspiera właściwe organy ochrony porządku publicznego [Bośni i Hercegowiny] w ich walce z przestępczością zorganizowaną i korupcją, w szczególności koncentrując się na organach ochrony porządku publicznego na szczeblu krajowym, na wzmocnieniu współdziałania policji i prokuratora oraz na współpracy regionalnej i międzynarodowej”.
- 5 Artykuł 4 wspomnianej decyzji, zatytułowany „Struktura misji”, w ust. 1 przewiduje:  
„EUPM ma następującą strukturę:  
a) główne dowództwo w Sarajewie, składające się z szefa misji oraz personelu określonego w planie operacji (OPLAN);  
b) cztery biura regionalne w Sarajewie, Banja Luce, Mostarze i Tuzli;  
[...].”

6 Artykuł 5 tej samej decyzji, zatytułowany „Cywilny dowódca operacji”, w ust. 2–4 przewiduje:

„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 na poziomie strategicznym oraz służenie mu doradztwem i wsparciem technicznym.

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

7 Artykuł 6 decyzji 2009/906, zatytułowany „Szef misji”, w ust. 1–5 przewiduje:

„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 będące w dyspozycji 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.

4. Szef misji jest odpowiedzialny za wykonanie budżetu EUPM. W tym celu szef misji podpisuje umowę z Komisją.

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 Unii”.

8 Artykuł 7 tej decyzji, zatytułowany „Personel EUPM”, stanowi:

„[...]”

2. EUPM składa się głównie z personelu oddelegowanego przez państwa członkowskie lub instytucje UE. Każde państwo członkowskie lub instytucja UE ponosi koszty związane z oddelegowanym przez siebie personelem, włącznie z kosztami podróży do miejsca rozmieszczenia i z powrotem, wynagrodzeniem, opieką medyczną oraz dodatkami innymi niż mające zastosowanie diety, jak również dodatkami za trudne warunki pracy i za ponoszone ryzyko.

3. EUPM może także, w razie konieczności, zatrudniać na podstawie umów międzynarodowy personel cywilny oraz personel miejscowy, jeżeli wymagane funkcje nie są zapewniane przez personel oddelegowany z państw członkowskich. [...]

4. Wszyscy członkowie personelu przestrzegają określonych dla danej misji minimalnych norm bezpieczeństwa operacyjnego oraz planu bezpieczeństwa misji wspierającego unijną politykę bezpieczeństwa w terenie. W odniesieniu do ochrony informacji niejawnych UE, powierzonych

personelowi w trakcie pełnienia obowiązków, przestrzega on zasad i minimalnych norm bezpieczeństwa ustanowionych decyzją Rady 2001/264/WE z dnia 19 marca 2001 r. w sprawie przyjęcia przepisów Rady dotyczących bezpieczeństwa [Dz.U. 2001, L 101, s. 1] [...]”.

- 9 Artykuł 8 wspomnianej decyzji, zatytułowany „Status misji i personelu EUPM”, zawiera ust. 2 o następującym brzmieniu:

„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”.

- 10 Zgodnie z art. 9 tej dyrektywy, zatytułowanym „Struktura dowodzenia”:

„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.

[...]

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

- 11 Artykuł 10 decyzji 2009/906 zatytułowany „Kontrola polityczna i kierownictwo strategiczne”, w ust. 1 przewiduje:

„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. Upoważnienie to obejmuje uprawnienia do mianowania szefa misji, na wniosek WP, a także do zmiany koncepcji operacji [...] oraz planu operacji [...]. Uprawnienia do podejmowania decyzji w odniesieniu do celów i zakończenia EUPM nadal należą do Rady”.

- 12 Artykuł 91 regulaminu pracowniczego urzędników Wspólnot Europejskich, ustanowionego w rozporządzeniu Rady (EWG, Euratom, EWWiS) nr 259/68 z dnia 29 lutego 1968 r. określającym regulamin pracowniczy urzędników Wspólnot Europejskich i warunki zatrudnienia innych pracowników Wspólnot Europejskich oraz ustanawiającym środki szczególne mające tymczasowe zastosowanie do urzędników Komisji (Dz.U. 1968, L 56, s. 1), zmienionym rozporządzeniem (UE, Euratom) nr 1080/2010 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 listopada 2010 r. (Dz.U. 2010, L 311, s. 1, ; sprostowanie Dz.U. 2012, L 144, s. 48) (zwanego dalej „regulaminem pracowniczym”) w ust. 1 przewiduje, że „Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy w zakresie rozstrzygania wszelkich sporów pomiędzy Unią a osobami, wobec których stosuje się niniejszy regulamin pracowniczy, w zakresie zgodności z prawem aktu, z którym wiążą się niekorzystne skutki dla danej osoby [...]”.

### **Okoliczności powstania sporu i sporne decyzje**

- 13 H jest włoską sędzią, która została oddelegowana do EUPM w Sarajewie (Bośnia i Hercegowina) dekretem włoskiego ministra sprawiedliwości z dnia 16 października 2008 r., w celu wykonywania od dnia 14 listopada 2008 r. obowiązków „Criminal Justice Unit Adviser”.
- 14 Dekretem wspomnianego ministra z dnia 7 kwietnia 2009 r. oddelegowanie wnoszącej odwołanie zostało przedłużone do dnia 31 grudnia 2009 r., w celu wykonywania obowiązków „Chief Legal Officer”. Dekretem tego samego ministra z dnia 9 grudnia 2009 r. oddelegowanie wnoszącej odwołanie zostało ponownie przedłużone do dnia 31 grudnia 2010 r. w celu wykonywania przez nią tych samych obowiązków.
- 15 Decyzją z dnia 7 kwietnia 2010 r., podpisaną przez szefa personelu EUPM, wnosząca odwołanie została ze względów operacyjnych przeniesiona z urzędu na stanowisko „Criminal Justice Adviser – Prosecutor” w biurze regionalnym w Banja Luce, począwszy od dnia 19 kwietnia 2010 r.
- 16 Po otrzymaniu decyzji z dnia 7 kwietnia 2010 r. wnosząca odwołanie wniosła skargę do organów włoskich.
- 17 Za pośrednictwem wiadomości elektronicznej z dnia 15 kwietnia 2010 r. urzędnik Stałego Przedstawicielstwa Republiki Włoskiej przy Unii poinformował wnoszącą odwołanie, że wykonanie decyzji z dnia 7 kwietnia 2010 r. zostało zawieszono.
- 18 Decyzją z dnia 30 kwietnia 2010 r., podpisaną przez szefa misji, o którym mowa w art. 6 decyzji 2009/906, odpowiedział on na skargę wnoszącej odwołanie, utrzymując w mocy decyzję z dnia 7 kwietnia 2010 r. (decyzje te zwane są dalej „spornymi decyzjami”). Przy tej okazji szef misji wyjaśnił, że osobiście podjął decyzję z dnia 7 kwietnia 2010 r. i że względy operacyjne przeniesienia wnoszącej odwołanie z urzędu stanowiła potrzeba udzielenia porad w zakresie prawa karnego w biurze w Banja Luce.
- 19 W dniu 4 czerwca 2010 r. wnosząca odwołanie wniosła skargę przeciwko EUPM do Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio (regionalnego sądu administracyjnego w Lacjum, Włochy) o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 7 kwietnia 2010 r. oraz o naprawienie wyrządzonej szkody. Podczas rozprawy przed Trybunałem wnosząca odwołanie wskazała, że postępowanie to wciąż się toczy. Wnosząca odwołanie złożyła także do wspomnianego sądu włoskiego wniosek o zawieszenie wykonania tej decyzji.

### **Postępowanie przed Sądem i zaskarżone postanowienie**

- 20 Pismem złożonym do sekretariatu Sądu w dniu 16 czerwca 2010 r. wnosząca odwołanie wniosła skargę o stwierdzenie nieważności spornych decyzji i o odszkodowanie.
- 21 Rada i Komisja – każda w odrębnym piśmie – podniosły zarzut niedopuszczalności na podstawie art. 114 regulaminu postępowania przed Sądem, w wersji wówczas obowiązującej, utrzymując w istocie, że sporne decyzje są aktami, które są objęte działaniami operacyjnymi ustanowionymi i prowadzonymi w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB), a zatem – w świetle art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 akapit pierwszy TFUE – Sąd nie jest właściwy do rozpoznania wniesionej do niego skargi.

- 22 Wnosząca odwołanie wniosła o oddalenie każdego z podniesionych zarzutów argumentując, że sporne decyzje nie są aktami politycznymi lub strategicznymi dotyczącymi WPZiB i że brak właściwości Sądu pozbawiłby ją prawa do skutecznego środka prawnego, ponieważ sąd krajowy nie może ani stwierdzić nieważności wspomnianych decyzji ani nakazać instytucjom Unii naprawienia wyrządzonej wydaniem tych decyzji szkody.
- 23 Zaskarżonym postawieniem Sąd odrzucił skargę jako niedopuszczalną stwierdziwszy, że nie jest właściwy do jej rozpoznania.

### **Żądania stron**

- 24 W swoim odwołaniu wnosząca odwołanie wnosi do Trybunału o:
- uchylenie zaskarżonego postanowienia w zakresie, w jakim Sąd odrzucił jej skargę jako niedopuszczalną;
  - skierowanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd;
  - obciążenie pozwanych w pierwszej instancji kosztami postępowania.
- 25 Rada wnosi do Trybunału o:
- oddalenie odwołania;
  - zmianę uzasadnienia wyroku Sądu w zakresie dotyczącym delegowania uprawnień, oraz
  - obciążenie wnoszącej odwołanie kosztami postępowania.
- 26 Komisja wnosi do Trybunału o:
- uchylenie zaskarżonego postanowienia;
  - odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej;
  - ewentualnie, odrzucenie odwołania jako niedopuszczalnego w zakresie, w jakim jest ono skierowane przeciwko Komisji, i skierowanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd;
  - obciążenie wnoszącej odwołanie kosztami postępowania.

### **W przedmiocie odwołania**

- 27 Na poparcie odwołania wnosząca odwołanie podnosi dwa zarzuty. Zarzut pierwszy dotyczy naruszenia art. 114 regulaminu postępowania przed Sądem, w wersji obowiązującej w dniu wydania zaskarżonego postanowienia, oraz prawa do obrony. Zarzut drugi dotyczy naruszenia przez Sąd prawa poprzez stwierdzenie braku swej właściwości do rozpoznania skargi.

### *Argumentacja stron*

- 28 W zarzucie drugim, który należy zbadać w pierwszej kolejności, wnosząca odwołanie zarzuca Sądowi – w pierwszej części – że stwierdził, iż sporne decyzje nie są objęte jego właściwością na mocy art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE, a także art. 275 akapit pierwszy TFUE, a w drugiej części – że przypisał te decyzje organom krajowym.

- 29 Co się tyczy części pierwszej tego zarzutu, wnosząca odwołanie podnosi, że sporne decyzje są zwykłymi aktami administracyjnymi dotyczącymi przydziału zasobów ludzkich, a zatem mieszczą się w zakresie bieżącego zarządzania działaniami EUPM w Bośni i Hercegowinie. Jedynie akty Rady Europejskiej i Rady, o których mowa w art. 25 TUE, przyjęte zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 31 TUE, stanowią akty dotyczące WPZiB.
- 30 Poza tym zdaniem wnoszącej odwołanie właściwość sądu Unii do zbadania zgodności z prawem spornych decyzji wynika z art. 215 i 275 akapit drugi TFUE, a także z celów realizowanych przez te postanowienia, które przyznają Trybunałowi właściwość do kontrolowania zgodności z prawem decyzji przewidujących środki ograniczające stosowane wobec osób fizycznych i prawnych. Ponieważ sporne decyzje wywarły w niniejszym przypadku wobec wnoszącej odwołanie skutki prawne, decyzje te podlegają kontroli sądowej zgodnie z wyrokiem Sądu z dnia 8 października 2008 r., Sogelma/AER (T-411/06, EU:T:2008:419).
- 31 Komisja, odwołując się do wyroków z dnia 27 lutego 2007 r., Segi i in./Rada (C-355/04 P, EU:C:2007:116, pkt 51–54), i z dnia 24 czerwca 2014 r., Parlament/Rada (C-658/11, EU:C:2014:2025, pkt 70), utrzymuje, że art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 akapit pierwszy TFUE nie oznaczają, że każdy akt przyjęty w kontekście WPZiB automatycznie leży poza zakresem właściwości sądu Unii. Ponieważ ograniczenie właściwości Trybunału w zakresie WPZiB jest wyjątkiem od przewidzianej w art. 19 TUE zasady właściwości ogólnej, podlega ono ścisłej wykładni. Przyjęta przez Sąd wykładnia, zgodnie z którą nie jest on właściwy tylko z tego względu, że sporne decyzje zostały wydane przez organ utworzony na podstawie aktu przyjętego na mocy tytułu V rozdział 2 traktatu UE, jest zdaniem Komisji sprzeczna z brzmieniem, ogólną systematyką i celami wspomnianych postanowień traktatu.
- 32 Zdaniem Komisji instytucje Unii mogą bowiem być skłonione do przyjęcia aktów, podjęcia działań lub dopuszczenia się zaniechań, które – mimo że zostały przyjęte lub miały miejsce w kontekście WPZiB – nie odnoszą się do prowadzenia WPZiB w taki sposób jak akty rządowe. Tymczasem autorzy traktatów zamierzali wykluczyć z zakresu właściwości Trybunału tylko tego rodzaju akty. W ustanowionym przez traktaty systemie dokonano zatem rozróżnienia na akty rządowe i akty wykonawcze, które są przyjmowane na podstawie tych pierwszych. Nawet jeśli te ostatnie akty są przyjmowane na podstawie tytułu V rozdział 2 traktatu UE, właściwość Trybunału w odniesieniu do nich wynika z ogólnych zasad przewidzianych w art. 263 TFUE, bez konieczności jej ustanawiania w sposób wyraźny.
- 33 Ponadto Komisja podnosi, że celowościowa wykładnia traktatów, które nakładają obowiązek przestrzegania praw podstawowych, wymaga, by użyte w art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE sformułowanie „niektór[e] decyzj[e] przewidzian[e] w artykule 275 akapit drugi [TFUE]” było interpretowane w ten sposób, że dotyczy ono każdego aktu wydanego przez instytucję Unii względem danej osoby, który wywiera wobec niej skutki prawne, mogące naruszyć jej prawa podstawowe.
- 34 Komisja proponuje zatem dwie alternatywne wykładnie art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 akapit pierwszy TFUE, które częściowo prowadzą do odmiennych rezultatów w zakresie właściwości sądu Unii – pierwsza polega na badaniu treści danego aktu, działania lub zaniechania, a druga opiera się na zarzutach podniesionych przed sądem Unii. Zgodnie z pierwszą wykładnią Trybunał miałby stwierdzić, że sąd Unii nie jest właściwy do rozpoznania niniejszej sprawy, ponieważ sporne decyzje stanowią akty operacyjne objęte zakresem WPZiB, które nie wywierają skutków prawnych wobec wnoszącej odwołanie w sposób, który mógłby być niezgodny z jej prawami podstawowymi. Zastosowanie drugiej wykładni miałoby natomiast prowadzić do zbadania zarzutów podniesionych w skardze wniesionej w pierwszej instancji. Gdyby Trybunał przyjął wspomnianą wykładnię, musiałby częściowo odrzucić skargę jako niedopuszczalną ze względu na brak właściwości, a w pozostałym zakresie skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd lub orzec w przedmiocie dopuszczalności i co do istoty.

- 35 Rada wnosi o oddalenie części pierwszej zarzutu drugiego. Twierdzi przede wszystkim, że wyłączenie z zakresu właściwości sądu Unii aktów przyjmowanych w ramach WPZiB obejmuje zgodnie z art. 275 akapit pierwszy TFUE wszystkie postanowienia traktatu dotyczące WPZiB, a także wszystkie akty „przyjęt[e] na ich podstawie”. Wyłączenie to dotyczy zdaniem Rady także działań podejmowanych przez „misję WPZiB”. Artykuł 24 ust. 1 TUE i art. 275 akapit pierwszy TFUE obnoszą się bowiem nie tylko roli Rady Europejskiej i Rady, ale także do roli WP i państw członkowskich w wykonywaniu WPZiB.
- 36 Następnie Rada podnosi, że pojęciu „środków ograniczających” w rozumieniu art. 275 akapit drugi TFUE nie można nadać szerokiego znaczenia. Pojęcie to dotyczy bowiem wyłącznie prowadzonej przez Unię polityki sankcji. Poza tym użyte w tym postanowieniu sformułowanie ma znaczenie węższe niż znaczenie wyrażenia akty, „które zmierzają do wywarcia skutków prawnych”, o których mowa w art. 263 TFUE. A zatem w tym względzie nie istnieje żadna analogia z wyrokiem Sądu z dnia 8 października 2008 r., *Sogelma/AER* (T-411/06, EU:T:2008:419, pkt 33–57), biorąc pod uwagę, że – po pierwsze – sprawa, w której wydano ten wyrok, dotyczyła skargi przeciwko jednostce organizacyjnej „Wspólnoty” w ramach dawnego pierwszego filaru, a nie decyzji dotyczącej WPZiB, a – po drugie – w przeciwieństwie do rozpatrywanej we wspomnianej sprawie jednostki organizacyjnej, EUPM nie posiada osobowości prawnej.
- 37 Wreszcie, w odniesieniu do charakteru prawnego spornych decyzji Rada twierdzi, że wpisują się one w ramy decyzji operacyjnej z zakresu polityki bezpieczeństwa i obrony, a tym samym nie są one objęte właściwością sądów Unii. Przeniesienia prokuratora w ramach misji zarządzania kryzysowego prowadzonej we wrażliwym kontekście nie można bowiem traktować jako decyzji o charakterze wyłącznie administracyjnym. W tym zakresie fakt, że taka decyzja może być zakwalifikowana jako akt z zakresu „bieżącego zarządzania”, nie może oznaczać, że ma ona charakter wyłącznie administracyjny, ponieważ decyzje w zakresie bieżącego zarządzania stanowią większość decyzji operacyjnych, takich jak w szczególności decyzje mające na celu określenie miejsca i sposobu interwencji.
- 38 Tytułem ewentualnym Rada podnosi, że o ile sporne decyzje obejmują elementy o charakterze administracyjnym, o tyle elementy te nie mogą być oddzielone od elementów operacyjnych. Nic nie pozwala bowiem na dokonanie ścisłej wykładni znajdującego się w art. 8 decyzji 2009/906 wyrażenia „wszelkie roszczenia związane z oddelegowaniem”, poprzez oddzielenie decyzji o oddelegowaniu od jej wykonania na mocy umowy. Przeciwnie, z art. 6 ust. 5 tej decyzji – który przewiduje, że w odniesieniu do personelu oddelegowanego działania dyscyplinarne są podejmowane przez krajowy organ administracyjny – wynika, że decyzje dotyczące warunków wykonania oddelegowania objęte są zakresem kompetencji państw członkowskich.

### *Ocena Trybunału*

- 39 Należy przypomnieć, że na podstawie art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 akapit pierwszy TFUE Trybunał nie jest w zasadzie właściwy w zakresie postanowień dotyczących WPZiB, ani w zakresie aktów przyjętych na ich podstawie (wyroki: z dnia 24 czerwca 2014 r., *Parlament/Rada*, C-658/11, EU:C:2014:2025, pkt 69; z dnia 12 listopada 2015 r., *Elitaliana/Eulex Kosovo*, C-439/13 P, EU:C:2015:753, pkt 41).
- 40 Jednak wspomniane postanowienia ustanawiają odstępstwo od zasady właściwości ogólnej, którą art. 19 TUE przyznaje Trybunałowi w celu zapewnienia poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów, i w konsekwencji muszą one być interpretowane ściśle (wyroki: z dnia 24 czerwca 2014 r., *Parlament/Rada*, C-658/11, EU:C:2014:2025, pkt 70; z dnia 12 listopada 2015 r., *Elitaliana/Eulex Kosovo*, C-439/13 P, EU:C:2015:753, pkt 42).



- 41 W tym zakresie należy podkreślić, że jak wynika zarówno z art. 2 TUE, znajdującego się w postanowieniach wspólnych traktatu UE, jak i z art. 21 TUE, odnoszącego się do działań zewnętrznych Unii, do którego odsyła art. 23 TUE dotyczący WPZiB, Unia oparta jest w szczególności na wartościach równości i państwa prawa (zob. podobnie w szczególności wyrok z dnia 27 lutego 2007 r., *Segi i in./Rada*, C-355/04 P, EU:C:2007:116, pkt 51; a także opinia 2/13 z dnia 18 grudnia 2014 r., EU:C:2014:2454, pkt 168, 169). Tymczasem, samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania przepisów prawa Unii jest nierozzerwalnie związane z istnieniem państwa prawa (zob. wyrok z dnia 6 października 2015 r., *Schrems*, C-362/14, EU:C:2015:650, pkt 95 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 42 W niniejszym przypadku należy z pewnością stwierdzić, że sporne decyzje wpisują się w kontekst WPZiB. Decyzje te, wydane przez szefa ustanowionej na podstawie art. 28 i 43 ust. 2 TUE EUPM w Bośni i Hercegowinie, w celu obsadzenia poprzez przeniesienie z urzędu stanowiska w biurze regionalnym tej misji, związane są bowiem z działaniami operacyjnymi Unii, ustanowionymi i prowadzonymi w ramach WPZiB, których celem jest co do zasady – jak wynika z art. 2 akapit pierwszy decyzji 2009/906 – wspieranie właściwych organów ochrony porządku publicznego w Bośni i Hercegowinie w ich walce z przestępczością zorganizowaną i korupcją.
- 43 Jednakże taka okoliczność niekoniecznie prowadzi do wyłączenia właściwości sądu Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 24 czerwca 2014 r., *Parlament/Rada*, C-658/11, EU:C:2014:2025, pkt 69–74; z dnia 12 listopada 2015 r., *Elitaliana/Eulex Kosovo*, C-439/13 P, EU:C:2015:753, pkt 43–50).
- 44 Tak więc w niniejszym przypadku należy stwierdzić, że – jak wskazała sama Rada podczas rozprawy przed Trybunałem – zgodnie z art. 270 TFUE sądy Unii są właściwe do orzekania w przedmiocie każdej skargi wniesionej przez pracowników Unii, którzy zostali oddelegowani do EUPM. Wspomniani pracownicy w okresie ich oddelegowania do EUPM nadal bowiem podlegają regulaminowi pracowniczemu, a tym samym zgodnie z art. 91 tego regulaminu objęci są zakresem właściwości sądu Unii.
- 45 Z decyzji 2009/906 wynika jednoznacznie, że pracownicy oddelegowani do EUPM w Bośni i Hercegowinie przez państwa członkowskie i ci oddelegowani do tej misji przez instytucje Unii pod wieloma względami nie znajdują się w podobnej – a tym bardziej identycznej – sytuacji.
- 46 W szczególności, na mocy art. 5 ust. 4 zdanie pierwsze wspomnianej decyzji pracownicy oddelegowani przez państwa członkowskie pozostają w pełnym zakresie pod dowództwem organów krajowych, podczas gdy pracownicy oddelegowani przez instytucje Unii pozostają zgodnie z tym przepisem pod dowództwem tych instytucji.
- 47 Podobnie, z art. 6 ust. 5 wspomnianej decyzji wynika, że działania dyscyplinarne podejmowane w odniesieniu do pracowników oddelegowanych przez państwa członkowskie objęte są zakresem kompetencji organów krajowych, podczas gdy takie same działania, podejmowane w odniesieniu do pracowników oddelegowanych przez instytucje Unii, objęte są zakresem kompetencji tych instytucji.
- 48 Poza tym, zgodnie z art. 7 ust. 2 tej samej decyzji państwa członkowskie ponoszą koszty związane z oddelegowanym przez siebie personelem, do których zalicza się w szczególności koszty podróży do miejsca rozmieszczenia i z powrotem, wynagrodzenie, opieka medyczna oraz pewne dodatki, a instytucje Unii ponoszą z kolei te same koszty w przypadku, gdy są one związane z ich własnymi pracownikami oddelegowanymi.
- 49 Ponadto, na mocy art. 8 ust. 2 decyzji 2009/906 organy państw członkowskich są odpowiedzialne za wszelkie roszczenia związane z oddelegowaniem, wysunięte przez oddelegowanego przez nie pracownika lub dotyczące tego pracownika, podczas gdy instytucje Unii są odpowiedzialne za wszelkie roszczenia związane z oddelegowaniem, wysunięte przez oddelegowanego przez nie pracownika lub dotyczące tego pracownika.

- 50 Jednakże należy stwierdzić, że z przepisów tej decyzji wynika także, że pracownicy oddelegowani przez państwa członkowskie i pracownicy oddelegowani przez instytucje Unii podlegają tym samym zasadom w odniesieniu do wykonywania przez nich obowiązków na poziomie „teatru działań”.
- 51 Na mocy bowiem art. 5 ust. 4 zdanie drugie omawianej decyzji organy krajowe przekazały kontrolę operacyjną nad swoim personelem, zespołami i jednostkami cywilnemu dowódcy operacji, który na mocy art. 5 ust. 2 tej decyzji sprawuje dowództwo i kontrolę nad EUPM w Bośni i Hercegowinie na poziomie strategicznym i działając w tym charakterze wydaje szefowi misji instrukcje zgodnie z art. 5 ust. 3 i art. 9 ust. 3 tej decyzji.
- 52 Poza tym szef misji – jak wynika z art. 6 ust. 1–3 i art. 9 ust. 5 decyzji 2009/906 – sprawuje, jako odpowiedzialny za EUPM „na poziomie teatru działań”, dowództwo i kontrolę nad wspomnianą misją, a w szczególności dowództwo i kontrolę nad personelem, zespołami i jednostkami „z państw uczestniczących”, zgodnie z zadaniami wyznaczonymi przez cywilnego dowódcę operacji, przy czym wspomniany szef misji odpowiada ponadto za koordynację i bieżące zarządzanie EUPM w Bośni i Hercegowinie, wydając „całemu” personelowi EUPM konieczne instrukcje służące skutecznemu prowadzeniu tej misji na wspomnianym poziomie.
- 53 Podobnie, z art. 7 ust. 4 tej decyzji wynika, że wszyscy członkowie personelu wspomnianej misji przestrzegają określonych dla tej misji minimalnych norm bezpieczeństwa operacyjnego oraz planu bezpieczeństwa misji wspierającego unijną politykę bezpieczeństwa „w terenie”.
- 54 Tak więc, o ile decyzje wydane przez właściwe organy tej misji dotyczące rozmieszczenia zasobów ludzkich przydzielonych do tej misji przez państwa członkowskie i instytucje Unii w celu wykonywania zadań prowadzonych na poziomie teatru działań posiadają aspekt operacyjny objęty zakresem WPZiB, o tyle stanowią one także z uwagi na samą ich istotę akty z zakresu zarządzania personelem, tak jak każda podobna decyzja wydana przez instytucje Unii w ramach wykonywania ich kompetencji.
- 55 W tych okolicznościach nie można uznać, że zakres ograniczenia stanowiącego odstępstwo od właściwości Trybunału, określonego w art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i w art. 275 TFUE, rozciąga się aż do wykluczenia właściwości sądu Unii w odniesieniu do kontrolowania aktów z zakresu zarządzania personelem, dotyczących pracowników oddelegowanych przez państwa członkowskie i mających na celu zaspokojenie potrzeb wspomnianej misji na poziomie teatru działań, podczas gdy sąd Unii jest w każdym przypadku właściwy do kontrolowania takich aktów wówczas, gdy dotyczą one pracowników oddelegowanych przez instytucje Unii (zob. analogicznie wyroki: z dnia 24 czerwca 2014 r., Parlament/Rada, C-658/11, EU:C:2014:2025, pkt 73; z dnia 12 listopada 2015 r., Elitaliana/Eulex Kosovo, C-439/13 P, EU:C:2015:753, pkt 49).
- 56 Wykładnia ta znajduje potwierdzenie we właściwości przyznanej Trybunałowi do orzekania, po pierwsze – na mocy art. 11 ust. 3 lit. b) i art. 11 ust. 6 decyzji Rady (WPZiB) 2015/1835 z dnia 12 października 2015 r. określającej statut, siedzibę i zasady funkcjonowania Europejskiej Agencji Obrony (Dz.U. 2015, L 266, s. 55) – w przedmiocie skarg wnoszonych przez ekspertów krajowych oddelegowanych do tej agencji, a po drugie – na mocy art. 42 ust. 1 decyzji 2012/C 12/04 Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa z dnia 23 marca 2011 r. ustanawiającej zasady mające zastosowanie do ekspertów krajowych oddelegowanych do Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (Dz.U. 2012, C 12, s. 8) – w przedmiocie skarg wnoszonych przez ekspertów krajowych oddelegowanych do tej służby.
- 57 Każda inna wykładnia prowadziłaby między innymi do sytuacji, w której, w przypadku gdyby sam akt z zakresu zarządzania personelem odnoszący się do operacji „w terenie” dotyczył zarówno pracowników oddelegowanych przez państwa członkowskie jak i pracowników oddelegowanych przez instytucje Unii, to decyzja wydana względem pierwszych z nich mogłaby być nie do pogodzenia z orzeczeniem wydanym przez sąd Unii względem drugich.

- 58 W konsekwencji Sąd i, w przypadku odwołania, Trybunał są właściwe do kontrolowania takich aktów. Właściwość ta wynika, odpowiednio – w odniesieniu do kontroli zgodności z prawem wspomnianych aktów – z art. 263 TFUE, a – w odniesieniu do sporów w zakresie odpowiedzialności pozaumownej – z art. 268 TFUE w związku z art. 340 akapit drugi TFUE, z uwzględnieniem art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.
- 59 W niniejszym przypadku należy stwierdzić, że sporne decyzje, w zakresie, w jakim na ich mocy dokonano przeniesienia wnoszącej odwołanie z urzędu w ramach EUPM w Bośni i Hercegowinie, stanowią akty z zakresu zarządzania personelem, których celem jest ponowne rozmieszczenie członków misji w teatrze działań, a nie – wbrew temu, co Sąd orzekł w istocie w pkt 45 i 46 zaskarżonego postanowienia – akty dotyczące kwestii związanych z oddelegowaniem w rozumieniu art. 8 ust. 2 decyzji 2009/906. W związku z powyższym decyzje te, chociaż zostały wydane w kontekście WPZiB, nie stanowią aktów, o których mowa w art. 24 ust. 1 akapit drugi TUE i w art. 275 akapit pierwszy TFUE. W konsekwencji wchodzi one w zakres właściwości sądu Unii na podstawie wskazanych w poprzednim punkcie niniejszego wyroku postanowień ogólnych traktatu FUE.
- 60 Z powyższego wynika, że Sąd naruszył prawo poprzez stwierdzenie w pkt 58 zaskarżonego postanowienia, że nie jest właściwy do rozpoznania skargi, w której wnosząca odwołanie wniosła w pierwszej instancji o stwierdzenie nieważności wspomnianych decyzji i o odszkodowanie.
- 61 Wobec tego należy uwzględnić część pierwszą podniesionego w odwołaniu zarzutu drugiego.
- 62 W świetle powyższego należy uchylić na tej podstawie zaskarżone postanowienie, bez konieczności badania zarzutu pierwszego i części drugiej zarzutu drugiego.

### **W przedmiocie skierowania sprawy do Sądu**

- 63 Zgodnie z art. 61 statutu Trybunału Sprawiedliwości, jeśli odwołanie jest zasadne, Trybunał powinien uchylić orzeczenie Sądu. Może on wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala, lub skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd.
- 64 Ze względów przedstawionych w pkt 39–60 niniejszego wyroku podniesione przed Sądem przez Radę i Komisję zarzuty niedopuszczalności – w zakresie, w jakim dotyczą one braku właściwości Sądu do orzekania w przedmiocie skargi – należy oddalić jako bezzasadne.
- 65 Ponadto, co się tyczy podważenia przez Komisję w zarzucie podniesionym przed Sądem dopuszczalności skargi, w zakresie, w jakim jest ona skierowana przeciwko niej, należy stwierdzić, że ponieważ instytucja ta nie jest objęta strukturą dowodzenia EUPM w Bośni i Hercegowinie i sporne decyzje nie dotyczą wykonania budżetu EUPM, które na mocy art. 6 ust. 4 decyzji 2009/906 wymaga zawarcia umowy pomiędzy szefem misji a Komisją, to decyzje te nie mogą być przypisane tej instytucji. W konsekwencji skargę należy odrzucić jako niedopuszczalną w zakresie, w jakim jest ona skierowana przeciwko Komisji.
- 66 Natomiast z art. 10 ust. 1 decyzji 2009/906 wynika, że szef EUPM w Bośni i Hercegowinie, który wydał sporne decyzje, jest mianowany przez KPiB, o którym mowa w art. 38 TUE. Poza tym na mocy art. 5 ust. 3 i art. 9 ust. 3 i 5 tej decyzji podlega on cywilnemu dowódcy operacji, który zgodnie z art. 5 ust. 2 i art. 9 ust. 3 wspomnianej decyzji podlega z kolei kontroli KPiB oraz ogólnemu zwierzchnictwu WP.

- 67 A zatem, po pierwsze, jak wynika z art. 5 ust. 2, art. 9 ust. 2 i art. 10 ust. 1 decyzji 2009/906 KPiB sprawuje kontrolę polityczną i kierownictwo strategiczne EUPM w ramach odpowiedzialności Rady. Po drugie, zgodnie z art. 5 ust. 3 tej decyzji cywilny dowódca operacji zapewnia właściwe i skuteczne wykonywanie decyzji KPiB, a także decyzji Rady.
- 68 Z powyższego wynika, że sporne decyzje należy przypisać Radzie, a tym samym, że skarga jest dopuszczalna wyłącznie w zakresie, w jakim jest skierowana przeciwko tej instytucji.
- 69 Co do kwestii, czy sporne decyzje są obarczone niezgodnością z prawem lub czy mogą prowadzić do powstania po stronie Unii obowiązku naprawienia szkody, to jej rozstrzygnięcie wymaga zbadania – w kontekście, w którym instytucje Unii posiadają szeroki zakres uznania – skomplikowanych okoliczności faktycznych, na podstawie elementów, które nie zostały przeanalizowane przez Sąd i które nie były przedmiotem dyskusji przed Trybunałem.
- 70 W tych okolicznościach okazuje się, że stan niniejszej sprawy nie pozwala na wydanie orzeczenia.
- 71 W konsekwencji należy skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd w celu wydania przez niego orzeczenia co do istoty skargi w zakresie, w jakim jest ona skierowana przeciwko Radzie i stwierdzić, że rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Postanowienie Sądu Unii Europejskiej z dnia 10 lipca 2014 r., H/Rada i in. (T-271/10, niepublikowane, EU:T:2014:702) zostaje uchylone.**
- 2) **Wniesiona przez H skarga zostaje odrzucona jako niedopuszczalna w zakresie, w jakim jest skierowana przeciwko Komisji Europejskiej i Misji Policyjnej Unii Europejskiej (EUPM) w Bośni i Hercegowinie.**
- 3) **Sprawa zostaje skierowana do ponownego rozpoznania przez Sąd Unii Europejskiej w celu wydania orzeczenia co do istoty skargi w zakresie, w jakim skarga ta została skierowana przeciwko Radzie Unii Europejskiej.**
- 4) **Rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.**

Podpisy