



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
GERARDA HOGANA
przedstawiona w dniu 20 stycznia 2021 r.¹

Sprawa C-872/19 P

**Boliwariańska Republika Wenezueli
przeciwko**

Radzie Unii Europejskiej

Odwołanie – Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa – Rozporządzenie (UE) 2017/2063 – Artykuły 2, 3, 6 i 7 – Środki ograniczające przyjęte w związku z sytuacją w Wenezueli – Skarga o stwierdzenie nieważności wniesiona przez państwo trzecie – Artykuł 263 akapit czwarty TFUE – Bezpośrednie oddziaływanie – Bezwzględna przeszkoda procesowa – Pojęcie „osoby prawnej” – Państwo trzecie – Niedopuszczalność

I. Wprowadzenie

1. Pogarszająca się sytuacja polityczna i gospodarcza w Boliwariańskiej Republice Wenezueli doprowadziła do stanu, w którym podstawowe zasady demokracji, państwa prawnego i praw człowieka wydają się istotnie zagrożone. W takim właśnie kontekście Rada Unii Europejskiej począwszy od 2017 r. przyjęła szereg środków ograniczających (sankcji). Owe środki ograniczające wprowadziły zakazy sprzedaży, dostaw, przekazywania lub wywozu do Wenezueli określonego sprzętu wojskowego i innego (takiego jak pojazdy służące do kontroli zamieszek lub transferu więźniów). Z motywów decyzji i rozporządzeń wykonujących te środki ograniczające wynika, że Rada obawiała się, iż sprzęt ten mógłby być wykorzystany do wewnętrznych represji, a także ogólnego tłumienia zgodnych z prawem protestów demokratycznych w tym państwie. Omawiane środki objęły również świadczenie usług technicznych, usług pośrednictwa lub usług finansowych związanych z dostawami tego sprzętu. Przewidują one ponadto możliwość nakładania zakazów podróży na określone, wymienione z nazwiska osoby fizyczne oraz zamrażania aktywów określonych, wymienionych z nazwiska lub nazwy osób fizycznych lub prawnych, podmiotów lub organów. Te konkretne zindywidualizowane środki nie są jednak przedmiotem niniejszego postępowania.

2. Niniejsze postępowanie dotyczy próby zakwestionowania przez Boliwariańską Republikę Wenezueli ważności niektórych z tych środków ograniczających. Kwestia ta od razu rodzi to o wiele szersze pytanie, a mianowicie czy państwo, które nie jest członkiem Unii Europejskiej, jest uprawnione do wnoszenia tego rodzaju skarg do sądów Unii. Chociaż można by sądzić, że owe kwestie dotyczą ważnych i potencjalnie problematycznych aspektów prawa międzynarodowego publicznego, na bardziej konkretnym szczeblu prawa Unii można uznać, że zagadnienia

¹ Język oryginału: angielski.

wymagające rozstrzygnięcia w niniejszym postępowaniu odwoławczym ograniczają się do następujących problemów: (i) Czy Boliwariańska Republika Wenezueli jest „osobą prawną” w rozumieniu art. 263 TFUE, a (ii) zakładając udzielenie odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze, czy podjęte środki dotyczą Boliwariańskiej Republiki Wenezueli bezpośrednio² w ten sposób, że dają jej legitymację procesową, aby zaskarżyć ważność środków ograniczających w rozumieniu art. 263 TFUE³?

3. Niniejsza sprawa dotyczy zatem odwołania wniesionego w dniu 28 listopada 2019 r. przez Boliwariańską Republikę Wenezueli (zwaną dalej „wnoszącą odwołanie”) od wyroku Sądu (czwartej izby w składzie powiększonym) z dnia 20 września 2019 r., Wenezuela/Rada (T-65/18, EU:T:2019:649; zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”). W wyroku tym Sąd orzekł, że wnosząca odwołanie nie wykazała, iż omawiane środki dotyczyły jej bezpośrednio w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE. W konsekwencji nie miała ona legitymacji procesowej do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności, którą w związku z tym uznano w rezultacie za niedopuszczalną.

4. Wnosząca odwołanie podnosi w istocie, że Sąd dokonał błędnej wykładni kryterium bezpośredniego oddziaływania przewidzianego w art. 263 akapit czwarty TFUE w świetle wyroku z dnia 13 września 2018 r., Almaz-Antey Air and Space Defence/Rada (T-515/15, niepublikowanego, EU:T:2018:545, zwanego dalej „wyrokiem Almaz-Antey”). Niniejsze odwołanie daje zatem Trybunałowi unikalną możliwość wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie stosowania kryteriów dopuszczalności przewidzianych w art. 263 akapit czwarty TFUE w ramach skargi o stwierdzenie nieważności wniesionej przez państwo trzecie w odniesieniu do środków ograniczających przyjętych przez Radę Unii Europejskiej w świetle sytuacji w tym państwie. Co się tyczy odwołania, należy zatem zbadać, jak już wskazałem, czy w kontekście niniejszego postępowania wnosząca odwołanie jest „osobą prawną” w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE, a jeśli tak, to czy rozpatrywane środki ograniczające dotyczą jej również bezpośrednio.

II. Ramy prawne i okoliczności powstania sporu

5. W dniu 13 listopada 2017 r. Rada przyjęła rozporządzenie (UE) 2017/2063 na podstawie art. 215 ust. 2 TFUE oraz decyzji Rady (WPZiB) 2017/2074 z dnia 13 listopada 2017 r. w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Wenezueli⁴.

² Kwestia indywidualnego oddziaływania nie została na razie poruszona w niniejszej sprawie w zaskarżonym wyroku. W ramach zarzutu niedopuszczalności Rada uznała, że nie ma potrzeby, aby zajmować się tą kwestią wobec braku bezpośredniego oddziaływania na Wenezuelę. Pragnę jednak zauważyć, że w odpowiedzi na podniesiony przez Radę zarzut niedopuszczalności Wenezuela stwierdziła, iż rozporządzenie (UE) 2017/2063 w sprawie środków ograniczających w związku z sytuacją w Wenezueli (Dz.U. 2017, L 295, s. 21), które zostało przyjęte na podstawie art. 215 TFUE, jest aktem regulacyjnym, wobec czego wystarczy wykazać, że akt ten dotyczy jej bezpośrednio.

³ W przypadku gdyby ustalono również, że środki te dotyczą Wenezueli indywidualnie.

⁴ Dz.U. 2017, L 295, s. 60. Zgodnie z pkt 1 zaskarżonego wyroku decyzja 2017/2074 „obejmuje, po pierwsze, zakaz wywozu do Wenezueli broni, sprzętu wojskowego oraz wszelkiego innego sprzętu, który może być używany do wewnętrznych represji, a także sprzętu, technologii lub oprogramowania służących do monitorowania. Po drugie, obejmuje ona zakaz świadczenia w Wenezueli usług finansowych, technicznych lub usług innego rodzaju związanych z tym sprzętem lub tymi technologiami. Po trzecie, przewiduje ona również zamrożenie środków finansowych i zasobów gospodarczych osób, podmiotów i organów. Zgodnie z motywem 1 decyzji 2017/2074 stanowi ona odpowiedź na ciągłe pogarszanie się stanu demokracji, praworządności i praw człowieka w Wenezueli”. W swojej pierwotnej wersji art. 13 akapit pierwszy decyzji 2017/2074 stanowił, że obowiązuje ona do dnia 14 listopada 2018 r. W dniu 6 listopada 2018 r. decyzją Rady (WPZiB) 2018/1656 zmieniającą decyzję 2017/2074 (Dz.U. 2018, L 276, s. 10) przedłużono jej obowiązywanie do dnia 14 listopada 2019 r. i zmieniono wpis nr 7 w załączniku I do tej decyzji, który dotyczy jednej z osób objętych zamrożeniem aktywów finansowych.

6. W art. 2 rozporządzenia 2017/2063 uściślono, że zabrania się świadczenia – jakiegokolwiek osobie fizycznej lub prawnej, podmiotowi lub organowi w Wenezueli lub do wykorzystania w tym kraju – pomocy technicznej, usług pośrednictwa, finansowania lub pomocy finansowej i innych usług związanych z towarami lub technologiami wymienionymi we wspólnym wykazie uzbrojenia Unii Europejskiej, przyjętym przez Radę w dniu 17 marca 2014 r.⁵..

7. Artykuł 3 i załącznik I do rozporządzenia 2017/2063 stanowią, że zabrania się również sprzedaży, dostaw lub wywozu sprzętu, który może zostać wykorzystany do represji wewnętrznych, takiego jak broń, amunicja, pojazdy do kontroli zamieszek lub przewozu więźniów czy wreszcie substancje wybuchowe, oraz świadczenia pomocy technicznej, usług pośrednictwa, finansowania lub pomocy finansowej i innych usług związanych z tym sprzętem na rzecz jakiegokolwiek osoby fizycznej lub prawnej, podmiotu lub organu w Wenezueli lub do wykorzystania w tym kraju.

8. Artykuł 4 rozporządzenia 2017/2063 przewiduje, że na zasadzie odstępstwa od art. 2 i 3 tego rozporządzenia właściwe organy państw członkowskich mogą, na warunkach, jakie uznają za stosowne, zezwolić na niektóre transakcje.

9. W art. 6 i 7 i w załączniku II do rozporządzenia 2017/2063 zabroniono – chyba że właściwe organy państw członkowskich wydały na to wcześniej zezwolenie – sprzedaży, dostaw lub wywozu sprzętu, technologii lub oprogramowania do inspekcji pakietów, przechwytywania w sieci, monitorowania, zagłuszania i rozpoznawania mowy, a także świadczenia pomocy technicznej, usług pośrednictwa, pomocy finansowej oraz innych usług dotyczących tego sprzętu, technologii i oprogramowania na rzecz jakiegokolwiek osoby fizycznej lub prawnej, podmiotu lub organu w Wenezueli lub w celu ich wykorzystania w tym kraju.

10. Artykuł 6 ust. 2 rozporządzenia 2017/2063 stanowi, że właściwe organy państw członkowskich nie wydają jakiegokolwiek zezwolenia na sprzedaż, dostawy, przekazywanie lub wywóz, bezpośrednio lub pośrednio, sprzętu, technologii lub oprogramowania na rzecz jakiegokolwiek osoby, podmiotu lub organu w Wenezueli lub w celu ich wykorzystania w tym kraju, jeżeli mają uzasadnione powody, aby stwierdzić, że odnośny sprzęt, technologia lub oprogramowanie byłyby stosowane w celu represji wewnętrznych przez rząd, organy publiczne, przedsiębiorstwa i urzędy Wenezueli, lub jakiegokolwiek osoby lub podmioty działające w ich imieniu lub na ich zlecenie.

11. Artykuł 7 ust. 1 lit. c) rozporządzenia 2017/2063 przewiduje, że o ile właściwy organ danego państwa członkowskiego nie wydał na to wcześniej zezwolenia, zgodnie z art. 6 ust. 2., zabrania się świadczenia wszelkich usług jakiegokolwiek rodzaju w zakresie monitorowania lub przechwytywania połączeń telekomunikacyjnych lub internetowych rządowi Wenezueli, jego organom, przedsiębiorstwom i urzędowi publicznym lub jakimkolwiek osobom lub podmiotom działającym w ich imieniu lub na ich zlecenie, lub na ich bezpośrednią lub pośrednią korzyść.

12. W art. 8–11 oraz w załącznikach IV i V rozporządzenia 2017/2063 przewidziano ponadto, z zastrzeżeniem wyjątków, zamrożenie środków finansowych określonych osób fizycznych lub prawnych, podmiotów lub organów, jak również zakaz udostępniania im tych środków.

⁵ Dz.U. 2014, C 107, s. 1.

Artykuł 17 ust. 4 rozporządzenia 2017/2063 stanowi, że „[w]ykaz zamieszczony w załącznikach IV i V jest poddawany regularnym przeglądom, które mają miejsce co najmniej raz na 12 miesięcy”⁶.

13. Na podstawie art. 20 rozporządzenia 2017/2063 wspomniane wyżej zakazy stosuje się:

- „a) na terytorium Unii, w tym także w jej przestrzeni powietrznej;
- b) na pokładach wszystkich statków powietrznych lub wodnych podlegających jurysdykcji państw członkowskich;
- c) wobec każdej osoby prawnej, podmiotu lub organu, na terytorium Unii lub poza nim, zarejestrowanych lub utworzonych na mocy prawa państwa członkowskiego;
- d) wobec każdej osoby będącej obywatelem jednego z państw członkowskich, przebywającej na terytorium Unii lub poza nim;
- e) wobec każdej osoby prawnej, podmiotu lub organu w odniesieniu do wszelkiego rodzaju działalności gospodarczej prowadzonej całkowicie lub częściowo na terytorium Unii”.

III. Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

14. Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 6 lutego 2018 r. wnosząca odwołanie wniosła skargę o stwierdzenie nieważności rozporządzenia 2017/2063 w zakresie, w jakim dotyczą jej jego przepisy. Sąd uznał, że skarga o stwierdzenie nieważności wniesiona przez wnoszącą odwołanie – w zakresie, w jakim jest skierowana przeciwko rozporządzeniu 2017/2063 – dotyczy wyłącznie art. 2, 3, 6 i 7 (zwanym dalej „zaskarżonymi przepisami”)⁷.

15. W odrębnym piśmie złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 3 maja 2018 r. Rada podniosła zarzut niedopuszczalności na podstawie art. 130 regulaminu postępowania przed Sądem. Powołała się na trzy podstawy niedopuszczalności, a mianowicie: po pierwsze, że wnosząca odwołanie – skarżąca w tamtym postępowaniu – nie ma interesu prawnego, po drugie, że zaskarżone przepisy nie dotyczą jej bezpośrednio, oraz, po trzecie, że nie jest ona „osobą fizyczną lub prawną” w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE. Wnosząca odwołanie złożyła uwagi w przedmiocie tego zarzutu w dniu 27 czerwca 2018 r. W odrębnym piśmie złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 17 stycznia 2019 r. wnosząca odwołanie na podstawie art. 86 regulaminu postępowania przed Sądem dostosowała skargę, tak aby objęła ona również decyzję 2018/1656 i rozporządzenie wykonawcze 2018/1653 w zakresie, w jakim dotyczą jej przepisy tych aktów. W dniu 5 lutego 2019 r. Rada złożyła odpowiedź na pismo dostosowujące skargę.

16. Sąd wysłuchał wystąpień stron i ich odpowiedzi na zadane przezeń pytania dotyczące dopuszczalności na rozprawie w dniu 8 lutego 2019 r. Uznał, że badanie dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności należy rozpocząć od analizy drugiej z podstaw niedopuszczalności przywołanych przez Radę, a wywodzonej z okoliczności, że zaskarżone przepisy nie dotyczą bezpośrednio wnoszącej odwołanie.

⁶ W dniu 6 listopada 2018 r. rozporządzeniem wykonawczym Rady (UE) 2018/1653 wykonującym rozporządzenie 2017/2063 (Dz.U. 2018, L 276, s. 1) zmieniono wpis nr 7 w załączniku IV do tego rozporządzenia, dotyczący jednej z osób objętych zamrożeniem aktywów finansowych.

⁷ Zobacz pkt 22 zaskarżonego wyroku. Ustalenie to nie zostało zakwestionowane w ramach niniejszego odwołania. Zobacz pkt 14 odwołania.

17. W zaskarżonym wyroku Sąd przypomniał, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przewidziana w art. 263 akapit czwarty TFUE przesłanka, iż decyzja będąca przedmiotem skargi musi dotyczyć bezpośrednio osoby fizycznej lub prawnej, wymaga łącznego spełnienia dwóch kryteriów, a mianowicie, po pierwsze, aby zaskarżony środek wywierał bezpośrednie skutki w odniesieniu do sytuacji prawnej wnoszącej odwołanie, oraz, po drugie, aby nie pozostawiał żadnego zakresu uznania swoim adresatom, którzy są zobowiązani do wykonania tego aktu, które to wykonanie ma charakter czysto automatyczny i wynika z samego uregulowania Unii, bez stosowania innych przepisów pośrednich. Ponadto w celu ustalenia, czy dany akt wywiera skutki prawne, należy zwrócić uwagę na jego przedmiot, treść, zasięg, istotę, a także kontekst prawny i faktyczny, w którym został przyjęty⁸.

18. Zdaniem Sądu zaskarżone przepisy zawierają, po pierwsze, zakaz sprzedaży lub dostaw – na rzecz jakiegokolwiek osoby fizycznej lub prawnej, podmiotu lub organu w Wenezueli – broni, sprzętu wojskowego oraz wszelkiego innego sprzętu, który może być używany do wewnętrznych represji, a także sprzętu, technologii lub oprogramowania służących do monitorowania. Po drugie, zaskarżone przepisy zawierają zakaz świadczenia na rzecz tych samych osób fizycznych lub prawnych, podmiotów i organów w Wenezueli usług finansowych, technicznych lub usług innego rodzaju związanych z tym sprzętem lub tymi technologiami⁹. Ponadto Sąd stwierdził, że art. 20 rozporządzenia 2017/2063 zawęża stosowanie wspomnianych zakazów do terytorium Unii, osób fizycznych będących obywatelami jednego z państw członkowskich oraz osób prawnych utworzonych na mocy prawa jednego z tych państw, a także osób prawnych, podmiotów lub organów w odniesieniu do wszelkiego rodzaju działalności gospodarczej prowadzonej całkowicie lub częściowo na terytorium Unii¹⁰.

19. Sąd uznał, że zaskarżone przepisy nie nakładają zakazów na wnoszącą odwołanie i mogą co najwyżej wywierać na jej sytuację skutki pośrednie w zakresie, w jakim zakazy nałożone na osoby fizyczne będące obywatelami jednego z państw członkowskich i na osoby prawne utworzone na mocy prawa jednego z tych państw mogą w konsekwencji powodować ograniczenie źródeł, w których wnosząca odwołanie może zaopatrywać się w przedmiotowe towary i usługi¹¹.

20. Sąd stwierdził, iż prawdą jest, że w wyroku *Almaz-Antey* oddalił argument, zgodnie z którym na sytuację prawną podmiotu mającego siedzibę poza Unią nie miały bezpośredniego wpływu środki zmierzające do zakazania unijnym podmiotom gospodarczym określonych rodzajów transakcji z tym podmiotem. Orzekł bowiem w tej sprawie, że nałożenie na unijne podmioty gospodarcze zakazu przeprowadzania takich transakcji sprowadza się do zakazania stronie skarżącej przeprowadzania z nimi takich transakcji¹². Zwrócił jednak uwagę, że wnosząca odwołanie nie jest wyraźnie i konkretnie wskazana w zaskarżonych przepisach w sposób porównywalny ze stroną skarżącą w sprawie zakończonej wyrokiem *Almaz-Antey*¹³.

21. Ponadto zdaniem Sądu wnoszącej odwołanie nie można zrównać z podmiotem gospodarczym takim jak strona skarżąca w sprawie zakończonej wyrokiem *Almaz-Antey*, ponieważ sposobów działania wnoszącej odwołanie nie można sprowadzić do działalności czysto gospodarczej, skoro

⁸ Zobacz pkt 29, 30 zaskarżonego wyroku oraz przytoczone tam orzecznictwo.

⁹ Zobacz pkt 31 zaskarżonego wyroku.

¹⁰ Zobacz pkt 32 zaskarżonego wyroku.

¹¹ Zobacz pkt 32 zaskarżonego wyroku.

¹² Zobacz pkt 34 zaskarżonego wyroku.

¹³ Sąd wskazał w pkt 35 zaskarżonego wyroku, że w sprawie zakończonej wyrokiem *Almaz-Antey/Rada* nazwa strony skarżącej figurowała w załączniku do zaskarżonej decyzji jako nazwa przedsiębiorstwa, któremu nie wolno sprzedawać danych towarów lub świadczyć danych usług.

państwo wykonuje uprawnienia władzy publicznej w szczególności w ramach działań zastrzeżonych dla państwa, jak zadania w zakresie obrony, policji i nadzoru. Ponadto Sąd uznał, iż inaczej niż taki podmiot gospodarczy, którego możliwości są ograniczone przedmiotem działalności, wnosząca odwołanie – jako państwo – dysponuje zakresem działania cechującym się nadzwyczajną różnorodnością, którego nie można sprowadzić do konkretnej działalności. Ten bardzo szeroki wachlarz kompetencji odróżnia ją zatem od podmiotu gospodarczego, prowadzącego zwykle określoną działalność gospodarczą, w odniesieniu do której zastosowano środek ograniczający¹⁴.

22. Sąd stwierdził także, że zakazy takie jak te, które zostały nałożone zaskarżonymi przepisami, nie mogą wywierać bezpośredniego wpływu na sytuację podmiotów gospodarczych, które nie działają na danym rynku. W wyroku *Almaz-Antey* Sąd wyraźnie stwierdził, że strona skarżąca była spółką prowadzącą działalność w sektorze obronnym, objętym odpowiednimi przepisami zaskarżonego aktu¹⁵.

23. Sąd uznał, że przedstawione przez wnoszącą odwołanie dane Eurostatu, z których wynika, że całkowita wartość transakcji handlowych z Wenezuelą dotyczących towarów objętych zaskarżonymi przepisami wynosiła 76 mln EUR w 2016 r., 59 mln EUR w 2017 r. oraz 0 EUR w 2018 r., o ile mogą wykazać skuteczność zaskarżonych przepisów, o tyle nie są one tego rodzaju, by dowieść, że to sama wnosząca odwołanie, kupując przedmiotowe towary i usługi, działała jako podmiot, który można zrównać z podmiotem gospodarczym na rynkach przedmiotowych towarów i usług, a nie w ramach działań zastrzeżonych dla niej jako dla państwa¹⁶. Stwierdził, że wobec braku dokumentu – takiego jak umowa – możliwość nawiązania przez wnoszącą odwołanie stosunku o znaczeniu prawnym z unijnymi podmiotami gospodarczymi okazuje się wyłącznie spekulacją i może odnosić się wyłącznie do negocjacji przyszłych i hipotetycznych. Uznał, że zakazów ustanowionych w zaskarżonych przepisach nie można zatem postrzegać w ten sposób, że same w sobie wywierają wpływ na sytuację prawną wnoszącej odwołanie¹⁷.

24. W odpowiedzi na argument wnoszącej odwołanie, w myśl którego zgodnie z utrwalonym orzecnictwem okoliczność, iż akt prawa Unii uniemożliwia osobie prawnej prawa publicznego wykonywanie kompetencji własnych według własnego uznania, ma bezpośredni wpływ na jej sytuację prawną, a zatem akt ten dotyczy jej bezpośrednio, Sąd uznał, iż zaskarżone przepisy nie zabraniają bezpośrednio wnoszącej odwołanie zakupu i przywozu wskazanego sprzętu i otrzymywania rozpatrywanych usług. Uznał także, że nie mają one wpływu na jej zdolność do wykonywania suwerennych praw w odniesieniu do obszarów i dóbr podlegających jej jurysdykcji i nic w rozporządzeniu 2017/2063 nie pozwala na przyjęcie, że zamiarem Rady było ograniczenie jej zdolności prawnej. W świetle prawa każdego państwa – lub związku państw – do suwerennego decydowania, w jaki sposób zamierza utrzymywać stosunki gospodarcze z państwami trzecimi, rozpatrywane środki ograniczają co najwyżej, w sposób pośredni, możliwości wnoszącej odwołanie w tym zakresie¹⁸.

¹⁴ Zobacz pkt 37 zaskarżonego wyroku.

¹⁵ Zobacz pkt 38 zaskarżonego wyroku.

¹⁶ Zobacz pkt 39, 40 zaskarżonego wyroku.

¹⁷ Zobacz pkt 41 zaskarżonego wyroku.

¹⁸ Zobacz pkt 42, 43 zaskarżonego wyroku.

25. Sąd doszedł do wniosku, że zaskarżone przepisy nie dotyczą bezpośrednio sytuacji prawnej wnoszącej odwołanie, a skargę w zakresie, w jakim jest skierowana przeciwko tym przepisom, należy odrzucić jako niedopuszczalną¹⁹.

IV. Żądania niniejszego odwołania

26. Wnosząca odwołanie wnosi do Trybunału o:

- uchylenie zaskarżonego wyroku w zakresie, w jakim Sąd odrzucił skargę jako niedopuszczalną;
- uznanie skargi wnoszącej odwołanie za dopuszczalną i przekazanie sprawy Sądowi do rozpoznania co do istoty; oraz
- obciążenie Rady kosztami niniejszego postępowania oraz postępowania przed Sądem.

27. Rada wnosi do Trybunału o:

- oddalenie odwołania;
- obciążenie wnoszącej odwołanie kosztami postępowania przed Trybunałem.

V. Postępowanie przed Trybunałem

28. Artykuł 263 akapit czwarty TFUE stanowi, że „każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść, na warunkach przewidzianych w akapitach pierwszym i drugim, skargę na akty, których jest adresatem lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie, oraz na akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych”. Warunki określone w art. 263 akapit czwarty TFUE są zasadniczymi przesłankami wyznaczającymi bezwzględne wymogi, które muszą spełnić osoby fizyczne lub prawne, aby mieć legitymację prawną do wniesienia skargi o dokonanie kontroli sądowej aktu prawa Unii. Jeżeli te zasadnicze przesłanki nie są spełnione, wynika z tego, że skarga taka jest niedopuszczalna i wobec powyższego ta niedopuszczalność stanowi bezwzględną przeszkodę procesową, która może, a nawet powinna, zostać zbadana przez sąd unijny z urzędu²⁰. W konsekwencji niespełnienie zasadniczych przesłanek określonych w art. 263 akapit czwarty TFUE w odniesieniu do skargi o stwierdzenie nieważności stanowi bezwzględną przeszkodę procesową w przypadku skargi wniesionej przez osoby fizyczne lub prawne, która może zostać uwzględniona przez sądy Unii w dowolnym momencie, nawet z urzędu²¹.

29. Mimo że niniejsze odwołanie skierowano przeciwko rozstrzygnięciu zawartemu w zaskarżonym wyroku Sądu, w myśl którego wniesiona do niego skarga była niedopuszczalna, ponieważ zaskarżone przepisy nie dotyczyły bezpośrednio sytuacji prawnej wnoszącej odwołanie, postanowieniem z dnia 7 lipca 2020 r. Trybunał wezwał wnoszącą odwołanie, Radę, Komisję

¹⁹ Zobacz pkt 51 zaskarżonego wyroku.

²⁰ Zobacz w drodze analogii wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r., Włochy/Komisja (C-298/00 P, EU:C:2004:240, pkt 35).

²¹ Zobacz podobnie wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., Stichting Woonpunt i in./Komisja (C-132/12 P, EU:C:2014:100, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

Europejską i państwa członkowskie do zajęcia na piśmie do dnia 11 września 2020 r. stanowiska w kwestii tego, czy państwo trzecie należy uznać za osobę prawną w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE.

30. Na wniosek niektórych zainteresowanych stron termin na przedstawienie takich uwag na piśmie został przedłużony do dnia 25 września 2020 r. Ponadto niektóre zainteresowane strony wniosły o dostęp do akt niniejszej sprawy. Dostęp ten przyznano wobec braku sprzeciwu stron. Uwagi na piśmie w kwestii tego, czy wnosząca odwołanie jest osobą prawną w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE, przedstawiły wnosząca odwołanie, Rada, Królestwo Belgii, Republika Bułgarii, Republika Federalna Niemiec, Republika Estońska, Republika Grecka, Republika Litewska, Królestwo Niderlandów, Rzeczpospolita Polska, Republika Słowenii, Republika Słowacka, Królestwo Szwecji i Komisja.

31. Moim zdaniem dogodne będzie zbadanie kwestii tego, czy wnosząca odwołanie jest „osobą prawną” w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE, przed analizą zagadnienia bezpośredniego oddziaływania.

VI. Odwołanie

A. W przedmiocie pojęcia „osoby prawnej”

1. Argumentacja stron

32. Wnosząca odwołanie zwraca uwagę, że Rada, składając odpowiedź w niniejszym postępowaniu odwoławczym, przyznała, że wnosząca odwołanie ma podmiotowość prawnomiędzynarodową i jest osobą prawną zgodnie z odnośnymi zasadami prawa międzynarodowego publicznego i prawa krajowego. Obowiązek zapewnienia przestrzegania praworządności wymaga od Unii zagwarantowania, aby wszystkie osoby fizyczne i prawne miały „możliwość korzystania ze skutecznej ochrony sądowej praw przysługujących im na podstawie porządku prawnego Unii”. Ponadto wszystkie takie osoby muszą mieć możliwość zaskarżenia przed sądami Unii środków przyjmowanych przez instytucję Unii Europejskiej, które stawiają je w niekorzystnej sytuacji w zakresie, w jakim spełnione są przesłanki przewidziane w art. 263 TFUE. Stanowi to wyraz zasady ubi ius ibi remedium, która jest ogólną zasadą prawa Unii i znajduje odzwierciedlenie w art. 47 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”) oraz w art. 19 ust. 1 TUE.

33. Wnosząca odwołanie uważa, że brzmienie art. 263 akapit czwarty TFUE nie zawiera – choćby pośrednio – żadnej wskazówki, która pozwalałaby wykluczyć ją ze wskazanego tam pojęcia „osoby prawnej”. Ponadto w postanowieniu z dnia 10 września 2020 r., Kambodża i CRF/Komisja (T-246/19, EU:T:2020:415), Sąd orzekł między innymi, że wyrażenie „każda osoba fizyczna lub prawna” znajdujące się w art. 263 akapit czwarty TFUE należy rozumieć jako obejmujące również państwa niebędące członkami Unii, takie jak Królestwo Kambodży. Zdaniem wnoszącej odwołanie rozumowanie to ma zastosowanie mutatis mutandis w ramach niniejszego odwołania. Ponadto użycie określenia „każda” w odniesieniu do „osoby fizycznej lub prawnej” w art. 263 akapit czwarty TFUE, nie tylko w języku angielskim, ale też w innych wersjach językowych²², wskazuje, że pojęcie to obejmuje „wszystkie” jednostki i podmioty, które są osobami fizycznymi

²² „[j]ede Person” po niemiecku, „[t]oda persona” po hiszpańsku, „[t]oute personne” po francusku i „[q]ualsiasi persona” po włosku.

lub prawnymi, bez różnicowania. Każda wykładnia wyrażenia „każda osoba fizyczna lub prawna”, o którym mowa w art. 263 akapit czwarty TFUE, zgodnie z którą nie obejmowałyby ono podmiotów posiadających podmiotowość prawnomiędzynarodową, takich jak wnosząca odwołanie, byłaby niezgodna z brzmieniem tego przepisu i *contra legem*. Ponadto taka wykładnia *contra legem* byłaby też niezgodna z orzecznictwem, w myśl którego *„postanowień traktatu dotyczących prawa zainteresowanych do wniesienia skargi nie można interpretować w sposób zawężający, a tym samym tam, gdzie traktat nie przewiduje takiego przepisu, nie można zakładać istnienia ograniczenia w tym zakresie”*²³.

34. Wnosząca odwołanie twierdzi, że powyższą wykładnię językową potwierdza – ad abundantiam – brzmienie art. 263 akapit czwarty w świetle jego celu i kontekstu regulacyjnego. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem celem art. 263 akapit czwarty TFUE jest *„przyznanie odpowiedniej ochrony sądowej wszystkim osobom fizycznym i prawnym, których akty instytucji [Unii] dotyczą bezpośrednio i indywidualnie”*²⁴. Ponadto prawo do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności jest niezbędne do zapewnienia przestrzegania wymogów wynikających z zasad państwa prawnego. W związku z tym sądy Unii uznały już za „osobę prawną” w rozumieniu tego przepisu na przykład regiony i inne jednostki terytorialne w państwie członkowskim²⁵, jednostki na szczeblach niższych niż szczebel regionalny w państwach trzecich²⁶, spółki mające siedzibę w państwach trzecich²⁷, państwa trzecie²⁸, nowe państwa członkowskie przed ich przystąpieniem do Unii Europejskiej²⁹, a nawet organizacje nieposiadające osobowości prawnej na mocy prawa krajowego, prawa Unii lub prawa międzynarodowego³⁰. Wyłączenie wnoszącej odwołanie z ochrony sądowej przyznanej na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE byłoby sprzeczne z tym postanowieniem i pozbawiłoby ją wszelkich środków prawnych w odniesieniu do aktów, które mają bezpośredni i znaczący wpływ na jej sytuację prawną. Ponadto prawo pierwotne Unii nie zawiera wskazówek przemawiających za uznaniem, że podmiot posiadający podmiotowość prawnomiędzynarodową, taki jak wnosząca odwołanie, nie wchodziłby w zakres pojęcia „osoby prawnej” w rozumieniu tego przepisu. Orzecznictwo dotyczące prawa do interweniowania na podstawie art. 40 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej faktycznie potwierdza wniosek, w myśl którego wnosząca odwołanie jest „osobą prawną” w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE.

35. Rada uważa, że państwo trzecie nie jest osobą prawną w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE, chyba że w porządku prawnym Unii Europejskiej przyznano temu państwu konkretne prawa na podstawie umowy zawartej z Unią Europejską. Wyjątek ten nie ma jednak zastosowania w niniejszej sprawie. Celem tego przepisu jest wzmocnienie ochrony jednostek, a nie państw³¹. Zgodnie z art. 47 karty w odniesieniu do każdego prawa wynikającego z prawa Unii musi istnieć skuteczna ochrona prawna. Suwerenne państwa, które nie podlegają takiemu systemowi i którym nie przyznano praw (ani które nie podlegają obowiązkowi) w świetle prawa Unii, co do zasady nie mogą twierdzić, że przysługuje im prawo do wnoszenia skarg do sądów Unii

²³ Wyrok z dnia 11 lipca 1996 r., Métropole télévision i in./Komisja (T-528/93, T-542/93, T-543/93 i T-546/93, EU:T:1996:99, pkt 60). Zobacz także podobnie wyrok z dnia 15 lipca 1963 r., Plaumann/Komisja (25/62, EU:C:1963:17, s. 106–107).

²⁴ Wyrok z dnia 10 czerwca 2009 r., Polska/Komisja (T-257/04, EU:T:2009:182, pkt 53); postanowienie z dnia 10 czerwca 2009 r., Polska/Komisja (T-258/04, niepublikowane, EU:T:2009:183, pkt 61).

²⁵ Postanowienie z dnia 8 lutego 2007 r., Landtag Schleswig-Holstein/Komisja (C-406/06, niepublikowane, EU:C:2007:90, pkt 9).

²⁶ Postanowienie z dnia 3 lipca 2007 r., Commune de Champagne i in./Rada i Komisja (T-212/02, EU:T:2007:194, pkt 178).

²⁷ Postanowienie z dnia 13 maja 2019 r., Giant (China)/Rada (T-425/13 DEP, niepublikowane, EU:T:2019:340).

²⁸ Postanowienie z dnia 10 września 2020 r., Kambodża i CRF/Komisja (T-246/19, EU:T:2020:415).

²⁹ Wyrok z dnia 10 czerwca 2009 r., Polska/Komisja (T-257/04, EU:T:2009:182, pkt 53) oraz postanowienie z dnia 10 czerwca 2009 r., Polska/Komisja (T-258/04, niepublikowane, EU:T:2009:183, pkt 61).

³⁰ Wyrok z dnia 18 stycznia 2007 r., PKK i KNK/Rada (C-229/05 P, EU:C:2007:32).

³¹ Zobacz opinię rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada (C-583/11 P, EU:C:2013:21, pkt 90).

Europejskiej. Przyznanie suwerennemu państwu trzeciemu dostępu do sądów Unii Europejskiej w zakresie wykraczającym poza zarysowane wyżej ograniczenia byłoby niezgodne nie tylko z wykładnią językową i celowościową odnośnego postanowienia traktatu, lecz – zdaniem Rady – także z samym systemem środków prawnych w prawie Unii (i jego duchem), stworzonym w celu ochrony praw przyznanych w świetle prawa Unii³². Biorąc pod uwagę, że „Unia posiada własne ramy konstytucyjne”³³, zakresu stosowania środków prawnych przewidzianych w traktatach nie można rozszerzyć na państwa trzecie. Państwo trzecie, choć posiada podmiotowość prawną w świetle prawa międzynarodowego, mimo wszystko nie podlega tym ramom konstytucyjnym, które ograniczają się do państw członkowskich. Unia rozwija swoje stosunki z suwerennymi państwami trzecimi na arenie międzynarodowej, przy czym stosunki te podlegają prawu międzynarodowemu, które opiera się z kolei na zgodzie państw na związanie ich daną umową. W międzynarodowym porządku prawnym podmiotom prawa międzynarodowego nie przysługuje automatyczne prawo do sądowego środka prawnego; mają one natomiast prawo nie poddawać się jurysdykcji innego państwa lub trybunału międzynarodowego, chyba że wyraziły na to zgodę. Suwerenne państwa trzecie nie mają żadnych konkretnych praw wynikających z traktatów Unii Europejskiej, w tym domniemanego prawa do równego traktowania lub wolnego i bezwarunkowego handlu z podmiotami gospodarczymi z Unii Europejskiej. Jest to zgodne z doktryną immunitetu suwerennego państwa, zgodnie z którą podmioty prawa międzynarodowego nie mogą w ramach przepisów wewnętrznych regulować zachowania innych podmiotów prawa międzynarodowego.

36. Rada podnosi, że zasada równości między starymi a nowymi państwami członkowskimi, w ramach której Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej potwierdził popierane przez Rzeczpospolitą Polską stanowisko, zgodnie z którym Polsce przysługiwało prawo do wniesienia skargi w charakterze przyszłego państwa członkowskiego³⁴, nie może stanowić podstawy uzasadnienia przyznania legitymacji procesowej przed sądami Unii Europejskiej państwu trzeciemu takiemu jak Wenezuela, które nie jest i nie może zostać państwem członkowskim. Ponadto Rada podkreśla, że o ile prawdą jest, iż Trybunał uznał w sposób dorozumiany legitymację procesową Konfederacji Szwajcarskiej w postanowieniu z dnia 14 lipca 2005 r., Szwajcaria/Komisja (C-70/04, niepublikowane, EU:C:2005:468), o tyle miało to miejsce w zupełnie innym kontekście, ponieważ umowa między Wspólnotą Europejską a Konfederacją Szwajcarską w sprawie transportu lotniczego przewidywała, że Konfederacja Szwajcarska będzie traktowana jak państwo członkowskie dla celów stosowania określonych przepisów wewnętrznego prawa Unii Europejskiej. Ponadto w art. 20 tej umowy przyznano Trybunałowi wyłączną kompetencję w niektórych sprawach.

37. Rada uważa również, że zezwolenie na to, aby państwo trzecie, które jest objęte ogólnymi środkami ograniczającymi (embargami), zaskarżało takie środki na podstawie warunków dostępu do sądów Unii odnoszących się do osób podlegających środkom indywidualnym, byłoby sprzeczne z przewidzianym w traktatach rozróżnieniem między ogólnymi a indywidualnymi środkami ograniczającymi, a ponadto skutkowało niewłaściwym rozszerzeniem zakresu jurysdykcji przyznanego sądom Unii w odniesieniu do przepisów dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa lub aktów przyjętych na ich podstawie. Niezbędna spójność systemu ochrony sądowej przewidzianego w traktatach wymaga zatem, aby nie przyznawać w drodze odstępstwa dostępu do sądów Unii państwu trzeciemu, które – jak w niniejszej sprawie – kwestionuje embargo, czyli środki ograniczające o charakterze ogólnym, które mają swoją podstawę prawną

³² Rada przytacza w tym względzie opinię 1/17 z dnia 30 kwietnia 2019 r. (EU:C:2019:341, pkt 109).

³³ Zobacz opinię 1/17 z dnia 30 kwietnia 2019 r. (EU:C:2019:341, pkt 110).

³⁴ Wyroki: z dnia 26 czerwca 2012 r., Polska/Komisja (C-335/09 P, EU:C:2012:385, pkt 45); z dnia 26 czerwca 2012 r., Polska/Komisja (C-336/09 P, EU:C:2012:386, pkt 38).

w art. 215 ust. 1 TFUE, a które zgodnie z art. 24 ust. 1 TUE i art. 275 TFUE nie wchodzą w zakres właściwości sądów Unii Europejskiej. Wniosek ten jest ponadto zgodny z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, w którym przyznaje się dostęp do sądów Unii Europejskiej różnym jednostkom uważanym za emanacje państwa, jeżeli zostały one umieszczone w wykazie osób objętych indywidualnymi środkami ograniczającymi³⁵.

38. Ponadto zdaniem Rady przyznanie, że państwo trzecie ma legitymację procesową do zaskarżania aktów instytucji Unii w okolicznościach niniejszej sprawy, stworzyłoby możliwość prawną mogącą stawiać Unię w mniej korzystnej sytuacji w stosunku do jej partnerów międzynarodowych, których suwerenne decyzje dotyczące ich stosunków międzynarodowych, polityki handlowej lub polityki gospodarczej nie mogą być zaskarżane przed ich sądami, co nadmiernie ograniczyłoby Unię w prowadzeniu polityk i stosunków międzynarodowych. Ma to szczególne znaczenie w kontekście niniejszego postępowania, w którym państwo trzecie kwestionuje przepisy aktu wewnętrznego Unii wykonującego decyzję polityczną Rady o ograniczeniu stosunków gospodarczych z tym państwem.

39. Rzeczpospolita Polska uważa, że osobami prawnymi w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE są zasadniczo podmioty posiadające osobowość prawną zgodnie z prawem państwa członkowskiego lub państwa trzeciego, lecz nie same te państwa. Podnosi ona, że zgodnie ze sprawozdaniami z prac Konwentu Europejskiego nad obecnym brzmieniem art. 263 akapit czwarty TFUE intencją autorów traktatów była ochrona praw *jednostek*. Pojęcie osoby prawnej w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE można również definiować poprzez odwołanie do kontekstu, w jakim jest ono używane w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Na gruncie tego orzecznictwa termin „osoba fizyczna i prawna” jest używany zamiennie z terminem „jednostka” czy nawet „osoba prywatna”, co stanowi pewien kontrast wobec państw (a tym samym wyłącza państwa z zakresu tego pojęcia). Status państw, w przeciwieństwie do statusu jednostek, określa jednak prawo międzynarodowe. Jedną z podstawowych zasad prawa międzynarodowego jest wzajemność. Pozwolenie na to, by państwa trzecie wnosili bezpośrednie skargi na akty prawa Unii przed sądami Unii Europejskiej, skutkowałoby brakiem wzajemności, zarówno materialnej, jak i proceduralnej, w stosunkach Unii Europejskiej z tymi państwami, ponieważ mimo że państwa trzecie mogłyby kwestionować akty prawa Unii przed sądem wewnętrznym Unii (Trybunałem), Unia nie mogłaby zaskarżać aktów krajowych tych państw i aktów, jakie przyjmują one w ramach różnych stowarzyszeń państw (organizacji międzynarodowych), do których należą (przed ich sądami krajowymi lub przed sądami tych organizacji międzynarodowych). Państwa trzecie nie są stronami traktatów, na których opiera się Unia Europejska (TUE i TFUE), i nie wywodzą swoich praw i obowiązków z tych traktatów. Jednocześnie akty prawa Unii przyjęte na podstawie traktatów nie są kierowane do państw trzecich. Nie wywołują skutków prawnych wobec państw trzecich i nie są wiążące na ich terytorium, nie przyznają też państwom trzecim praw, ani nie nakładają na nie obowiązków. Obejmuje to również środki ograniczające, które na podstawie art. 215 ust. 2 TFUE mogą być przyjęte wobec osób fizycznych lub prawnych, grup lub podmiotów innych niż państwa. Wewnętrzne przepisy Unii Europejskiej, która jest podmiotem prawa międzynarodowego, nie mogą regulować sytuacji innych podmiotów prawa międzynarodowego takich jak suwerenne państwa.

40. Republika Słowenii uważa, że wykładnia pojęcia osoby prawnej, o którym mowa w art. 263 akapit czwarty TFUE, zakładająca, że legitymację procesową przed Trybunałem należy przyznać również państwom trzecim pomimo niezawarcia przez nie z Unią Europejską umowy definiującej

³⁵ Wyrok z dnia 1 marca 2016 r., National Iranian Oil Company/Rada (C-440/14 P, EU:C:2016:128).

stosunki prawne między stronami, wiązałyby się z ryzykiem, że Trybunał stanie się forum zaskarżania polityk Unii Europejskiej. Nie zapewniono by też wzajemności w stosunkach międzynarodowych. Nie powinno się pozwolić, aby te państwa trzecie wpływały na polityki Unii Europejskiej poprzez wnoszenie skarg do Trybunału.

41. Zdaniem Królestwa Belgii w obecnym stanie prawa międzynarodowego państwo trzecie jest bezspornie osobą prawną ze względu na fakt, że między innymi posiada podmiotowość prawną i może być stroną postępowania sądowego. Unia Europejska nigdy nie próbowała – a ponadto nie może – kwestionować tego stanu rzeczy w prawie międzynarodowym. Zaprzeczenie, że akt Unii Europejskiej może dotyczyć państwa trzeciego, sprowadzałoby się do podważenia zdolności Unii Europejskiej do wykonywania zadania nałożonego na nią na mocy art. 3 ust. 5 TUE. Ponadto odmówienie państwu trzeciemu, którego dotyczy akt Unii Europejskiej, prawa do skutecznej ochrony sądowej oznaczałoby przyjęcie restrykcyjnej koncepcji państwa prawnego – wartości, na której zgodnie z art. 2 TUE Unia Europejska się opiera.

42. Republika Bułgarii i Republika Litewska uważają, że suwerenne państwa mają osobowość prawną na mocy prawa międzynarodowego i że państwo trzecie może co do zasady zostać uznane za osobę prawną w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE. Aby państwo trzecie mogło zaskarżyć akt Unii Europejskiej, muszą być jednak spełnione dodatkowe przesłanki określone w art. 263 akapit czwarty TFUE. Zdaniem zarówno Republiki Bułgarii, jak i Republiki Litewskiej zaskarżone przepisy nie dotyczą wnoszącej odwołanie bezpośrednio.

43. Republika Grecka stoi na stanowisku, że państwa trzeciego nie można uznać za osobę prawną w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE. Jest ona zdania, że uznanie prawa państw trzecich do wnoszenia skarg na akty Unii Europejskiej nakładające sankcje może podważyć integralność i autonomię sankcji ustanowionych w traktatach. Ponadto może to stawiać Unię w mniej korzystnej sytuacji w porównaniu z państwami trzecimi, które nie uznają podobnego prawa do wniesienia skargi na rzecz Unii Europejskiej w ich wewnętrznym porządku prawnym w związku ze stosowaniem konwencji międzynarodowych³⁶.

44. W ocenie Republiki Estońskiej skoro ani art. 263 akapit czwarty TFUE, ani orzecznictwo dotyczące tego postanowienia nie wskazują dokładnie, kto wchodzi w zakres pojęcia osoby prawnej, nie można wykluczyć, iż państwo trzecie również można uznać za osobę prawną w rozumieniu tego przepisu. Osoby fizyczne i prawne, o których mowa w art. 263 TFUE, nie są skarżącymi uprzywilejowanymi takimi jak państwa członkowskie i instytucje Unii Europejskiej, w związku z czym muszą spełnić dodatkowe wymogi, aby wnieść skargę. Republika Estońska uważa, że postanowień art. 263 akapit czwarty TFUE nie można rozszerzać w taki sposób, aby państwo trzecie znalazło się w korzystniejszej sytuacji niż jednostki, które zwracają się do Sądu na podstawie tego postanowienia. Jeżeli państwa trzeciego nie można by traktować jako osoby prawnej w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE, nie byłoby ono zatem w stanie chronić swoich interesów nawet w sytuacji, w której istniałaby pewność, że jego prawa zostały naruszone i że może ono udowodnić w sposób wymagany prawem, że wszelkie konieczne przesłanki wniesienia przez nie skargi są spełnione³⁷.

³⁶ Zobacz w drodze analogii wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., Komisja/Rusal Armenal (C-21/14 P, EU:C:2015:494, pkt 39).

³⁷ Może to zmusić państwo trzecie do poszukiwania innych sposobów wniesienia skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, na przykład za pośrednictwem osoby prawnej prawa prywatnego, lub do skorzystania zamiast tego z procedur rozwiązywania sporów poza Unią Europejską, na przykład arbitrażu.

45. Republika Słowacka twierdzi, że traktaty nie zawierają żadnej podstawy prawnej pozwalającej Trybunałowi na rozpoznanie skarg o stwierdzenie nieważności wniesionych przez suwerenne państwa trzecie, w odniesieniu do których Unia Europejska nie posiada nawet kompetencji regulacyjnych. Nie można zastosować żadnej analogii do sprawy C-70/04, która nie dotyczy kwestii tego, czy Konfederacja Szwajcarska jest osobą prawną w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE, orzecznictwa dotyczącego regionów posiadających osobowość prawną na mocy prawa krajowego, których terytorium jest objęte kompetencją regulacyjną Unii Europejskiej, ani interwencji w sprawach toczących się przed Trybunałem. Zgodnie z art. 129 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości „interwencja może mieć na celu wyłącznie poparcie, w całości lub w części, żądań jednej ze stron. Nie wynikają z niej te same uprawnienia proceduralne, jakie przysługują stronom [...]”. Ponadto zgodnie z art. 129 § 2 tego regulaminu „interwencja ma charakter akcesoryjny względem postępowania głównego”. Co więcej, art. 263 akapit czwarty TFUE ma na celu przyznanie legitymacji procesowej do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności jednostkom.

46. Odmienne brzmienie art. 215 ust. 1 TFUE, w którym mowa jest o „zerwaniu lub ograniczeniu w całości lub w części stosunków gospodarczych i finansowych z *jednym lub z większą liczbą państw trzecich*”, oraz art. 215 ust. 2 TFUE, który stanowi, że „jeżeli przewiduje to decyzja przyjęta zgodnie z tytułem V rozdział 2 Traktatu o Unii Europejskiej, Rada może przyjąć środki ograniczające wobec *osób fizycznych lub prawnych*, grup lub podmiotów innych niż państwa, zgodnie z procedurą, o której mowa w ustępie 1”, pokazuje, że pojęcie „osoby prawnej”, o którym mowa w art. 215 ust. 2 TFUE, obejmuje nie państwa, lecz standardowe przykłady osób prawnych takich jako spółki handlowe, stowarzyszenia, związki i różne inne podmioty. Zdaniem Republiki Słowackiej art. 215 ust. 2 TFUE zezwala zatem na przyjmowanie środków ograniczających wyłącznie wobec osób fizycznych, osób prawnych, grup lub podmiotów innych niż państwa, ale nie bezpośrednio wobec państw trzecich.

47. Ponadto w art. 275 TFUE ograniczono właściwość Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (poza kontrolą przestrzegania art. 40 TUE) do orzekania w sprawie skarg wniesionych na warunkach przewidzianych w artykule 263 akapit czwarty TFUE, dotyczących kontroli legalności decyzji przewidujących środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych. Nie ma podstaw, by pojęcie „osoby prawnej”, pojawiające się w kontekście środków ograniczających w art. 215 ust. 2 TFUE, interpretować inaczej, niż interpretuje się je w art. 275 akapit drugi TFUE.

48. Republika Słowacka twierdzi wreszcie, że jeżeli suwerenne państwa trzecie miałyby zaskarżać akty instytucji Unii w ramach skargi o stwierdzenie nieważności, stawiałyby to Unię Europejską w mniej korzystnej sytuacji w porównaniu z partnerami międzynarodowymi, a tym samym nieadekwatnie ograniczałyby Unię Europejską w realizacji polityk i prowadzeniu stosunków międzynarodowych.

49. Królestwo Niderlandów uważa, że wnosząca odwołanie można uznać za „osobę prawną” w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE. Państwa trzecie, które na mocy prawa międzynarodowego siłą rzeczy posiadają podmiotowość prawną, można uznać za osoby prawne w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE. Sytuacji państwa trzeciego takiego jak wnosząca odwołanie nie można jednak nigdy zrównywać z pozycją instytucji Unii Europejskiej lub państw członkowskich. Prawo państwa trzeciego do wnoszenia skargi należy zatem oceniać w świetle art. 263 akapit czwarty TFUE i przewidzianych tam przesłanek dopuszczalności. Królestwo Niderlandów uważa jednak, że wnosząca odwołanie nie spełnia tych przesłanek, ponieważ

omawiane środki ograniczające, po pierwsze, nie są skierowane do wnoszącej odwołanie, lecz do określonych, zidentyfikowanych osób fizycznych i prawnych z Wenezueli i Unii Europejskiej, a po drugie, nie dotyczą wnoszącej odwołanie bezpośrednio.

50. Zdaniem Królestwa Szwecji państwo trzecie nie jest osobą prawną na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE. Na mocy art. 275 TFUE Trybunał nie jest właściwy w zakresie postanowień dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa ani w zakresie aktów przyjętych na ich podstawie. Trybunał jest jednak właściwy w zakresie kontroli przestrzegania artykułu 40 TUE oraz orzekania w sprawie skarg wniesionych na warunkach przewidzianych w artykule 263 akapit czwarty TFUE, dotyczących kontroli legalności decyzji przewidujących środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych przyjętych przez Radę na podstawie tytułu V rozdział 2 TUE. Znajduje to również odzwierciedlenie w art. 24 ust. 1 TUE. Fakt, że istnieje związek między indywidualnym charakterem środków ograniczających a dostępem do sądów Unii Europejskiej, jak wynika z art. 275 TFUE i art. 263 akapit czwarty TFUE, wynika również z orzecznictwa Trybunału³⁸. Artykuł 215 ust. 2 TFUE stanowi, że jeżeli przewiduje to decyzja przyjęta zgodnie z tytułem V rozdział 2 TUE, Rada może przyjąć środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych, grup lub podmiotów innych niż państwa. Z brzmienia tego postanowienia wynika zatem, że środki ograniczające na podstawie art. 215 ust. 2 TFUE, które mogą podlegać kontroli Trybunału, nie mogą być przyjmowane wobec państw.

51. Zgodnie ze stanowiskiem Republiki Federalnej Niemiec państwo trzecie jest osobą prawną w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE i może wnosić na jego podstawie skargi, pod warunkiem że dany środek dotyczy go bezpośrednio i indywidualnie. W przypadku państw trzecich status ten można wywieść z ogólnego prawa międzynarodowego, które przyznaje każdemu państwu uznanemu przez społeczność państw status podmiotu prawnego. Prawo do wniesienia skargi przysługuje jednak państwu trzeciemu tylko wtedy, gdy spełnione są pozostałe przesłanki przewidziane w art. 263 akapit czwarty TFUE³⁹.

52. Republika Federalna Niemiec uważa, że zasada skutecznej ochrony prawnej, w świetle której należy interpretować przesłanki dopuszczalności przewidziane w art. 263 TFUE, wymaga, by skuteczny środek poddania kontroli sądowej zgodności z prawem aktów instytucji Unii Europejskiej, o których mowa w art. 263 akapit pierwszy TFUE, był dostępny również dla państw trzecich. Prawdą jest, że państwa trzecie nie są co do zasady podmiotami prawnymi związanymi prawem Unii Europejskiej. W przypadku środków ograniczających takich jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym istnieje jednak szczególne prawdopodobieństwo, że de facto będą one wywoływać konkretne skutki w odniesieniu do państw trzecich. Odmowa uznania państw trzecich za „osoby prawne” na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE oznaczałaby bezpośrednie pozbawienie ich skutecznej ochrony prawnej i świadczyła w pewnym stopniu o niespójności w podejściu, biorąc pod uwagę zdolność osób fizycznych i prawnych prawa prywatnego z państw trzecich do wnoszenia skarg na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE, którą Trybunał uznaje nawet w odniesieniu do grup osób, które nie są prawnie uznawane w odnośnym państwie trzecim lub są uznawane jedynie w ograniczonym zakresie. Wydaje się zatem niedopuszczalne, choćby ze względów równości broni w kwestiach proceduralnych, aby „nieuznawane prawnie organizacje”

³⁸ Zobacz na przykład wyrok Sądu z dnia 16 lipca 2014 r., *National Iranian Oil Company/Rada* (T-578/12, niepublikowany, EU:T:2014:678, pkt 36); wyroki Trybunału: z dnia 28 listopada 2013 r., *Rada/Manufacturing Support & Procurement Kala Naft* (C-348/12 P, EU:C:2013:776, pkt 50); z dnia 1 marca 2016 r., *National Iranian Oil Company/Rada* (C-440/14 P, EU:C:2016:128, pkt 44); z dnia 28 marca 2017 r., *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 103).

³⁹ Takie rozumienie jest zgodne z wcześniejszym orzecznictwem sądów Unii Europejskiej, w którym przyznano czynną legitymację procesową na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE w szczególności władzom lokalnym państw członkowskich. Zobacz wyrok z dnia 15 czerwca 1999 r., *Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia/Komisja* (T-288/97, EU:T:1999:125, pkt 41 i nast.).

z siedzibą w państwie trzecim, takie jak Front Wyzwolenia Sahary Zachodniej „Polisario” czy „Liberation Tigers of Tamil Eelam” ze Sri Lanki, mogły wnosić skargi na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE, a odpowiadające im państwa nie miały takiej możliwości.

53. Komisja uważa, że ani wykładnia językowa, ani analiza kontekstowa art. 263 akapit czwarty TFUE nie są rozstrzygające w odniesieniu do wyrażenia „osoba prawna” w rozumieniu tego postanowienia.

54. Jeżeli oprzeć się na wykładni celowościowej art. 263 akapit czwarty TFUE, której punktem wyjścia jest zasada równości państw, działania państw trzecich nie wchodzą w zakres jurysdykcji Unii, jeżeli dotyczą stosunków z Unią Europejską, które podlegają prawu międzynarodowemu (*acta iure imperii*). W konsekwencji państwa trzecie można uznać za „osobę prawną” na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE tylko wtedy, gdy działają one *iure gestionis* lub mają dostęp do sądów Unii na podstawie umowy międzynarodowej z Unią Europejską. Biorąc pod uwagę cel art. 263 akapit czwarty TFUE, takie rozwiązanie jest zgodne z zasadą skutecznej ochrony sądowej. Nie odmawia ono państwu trzeciemu środka prawnego, lecz implikuje, że środek prawny przyznaje się w ramach właściwej jurysdykcji. Jeżeli zatem państwo trzecie działa jako suweren, środek prawny należy przyznać zgodnie z prawem międzynarodowym⁴⁰, a nie prawem Unii Europejskiej. Podejście to jest również zgodne z art. 47 karty, ponieważ państwu trzeciemu przysługiwałyby prawa wynikające z karty wyłącznie w sytuacji, kiedy wchodzi ono w zakres podmiotów, których „prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone”, tj. w sytuacji, kiedy działa ono jako podmiot prywatny. Zdaniem Komisji, w wypadku zastosowania takiego rozwiązania w niniejszej sprawie, wnoszącej odwołanie nie można by uznać za „osobę prawną”, ponieważ zarówno system środków ograniczających, jak i podstawy, na które wnosząca odwołanie powołuje się, żądając stwierdzenia jego nieważności, oraz stosunek między Unią a wnoszącą odwołanie w odniesieniu do tego środka wchodzi w zakres działań *iure imperii* i podlegają uregulowaniu jako sprawy prawa międzynarodowego.

55. Komisja uważa, że gdyby oprzeć się na wykładni celowościowej art. 263 akapit czwarty TFUE, kierując się otwartością porządku prawnego Unii Europejskiej, nic nie stoi na przeszkodzie, aby art. 263 akapit czwarty TFUE interpretować w ten sposób, że pojęcie „osoby prawnej” obejmuje państwa trzecie, jeżeli państwo trzecie zdecyduje się poddać jurysdykcji sądów Unii⁴¹.

56. Zdaniem Komisji w sytuacji, w której Unia przyjmuje jednostronny akt wywierający potencjalnie wpływ na interesy państwa trzeciego, a to państwo trzecie decyduje się na wniesienie skargi do sądów Unii, zamiast skorzystać z międzynarodowych z mechanizmów rozwiązywania sporów, nie ma powodu, aby sądy Unii Europejskiej co do zasady odmawiały rozpatrzenia takiej sprawy, nie badając, czy wszystkie odnośne przesłanki dopuszczalności są spełnione. Wydaje się, że tradycje konstytucyjne państw członkowskich również nie stoją na przeszkodzie takiej otwartej wykładni – przynajmniej w niektórych państwach członkowskich państwa trzecie mogą wnosić skargi przed sądami krajowymi, które mogą z kolei w tym kontekście kierować wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w tym w przedmiocie ważności aktów Unii.

57. Komisja podkreśla jednak, że państwo trzecie musi spełniać przesłanki bezpośredniego i indywidualnego oddziaływania.

⁴⁰ Zobacz art. 65 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 r. (United Nations Treaty Series, Volume 1155, s. 331), zawierający odwołanie do art. 33 Karty Narodów Zjednoczonych.

⁴¹ Komisja opowiada się za tą drugą wykładnią celowościową.

2. Analiza

58. Z uwag przedstawionych Trybunałowi, które pozwoliłem sobie zwięźle podsumować, wynika, że w kontekście niniejszego postępowania odwoławczego kwestia legitymacji procesowej wnoszącej odwołanie wiąże się nie tylko z ogólnym pytaniem o to, czy koncepcja „osoby prawnej” w świetle art. 263 akapit czwarty TFUE obejmuje państwa trzecie, ale dotyczy też specyficznego dla postępowania dotyczącego środków ograniczających, węższego pytania o to, czy Trybunał jest właściwy zgodnie m.in. z art. 275 TFUE, aby rozstrzygać w przedmiocie skargi o stwierdzenie nieważności środków ograniczających wniesionej przez państwo trzecie. Uważam, że najpierw należy przyjrzeć się kwestii właściwości Trybunału.

a) Właściwość Trybunału w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (zwanej dalej „WPZiB”)

59. W skardze wniesionej do Sądu wnosząca odwołanie zakwestionowała szereg przepisów rozporządzenia 2017/2063. Podstawą prawną tego rozporządzenia jest art. 215 TFUE.

60. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w myśl art. 275 akapit drugi TFUE Trybunał jest właściwy do orzekania w sprawie skarg wniesionych na warunkach określonych w art. 263 akapit czwarty TFUE, dotyczących kontroli zgodności z prawem decyzji przewidujących środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych przyjętych przez Radę na podstawie postanowień dotyczących WPZiB⁴². W pkt 106 wyroku z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), Trybunał stwierdził, że „właściwość Trybunału nie znajduje żadnego ograniczenia w przypadku rozporządzenia przyjętego na podstawie art. 215 TFUE i wdrażającego stanowiska Unii przyjęte w kontekście WPZiB. Rozporządzenia takie stanowią bowiem akty Unii, przyjęte na podstawie traktatu FUE, względem których sądy Unii muszą, zgodnie z kompetencjami przyznanymi im na mocy traktatów, zapewnić kontrolę, co do zasady pełną, zgodności z prawem”.

61. Naprawdę nie ma żadnego powodu, aby odchodzić od tego rozstrzygnięcia w niniejszym postępowaniu. Wynika stąd, że sądy Unii Europejskiej są właściwe w zakresie orzekania w przedmiocie ważności środków ograniczających przyjętych na podstawie art. 215 TFUE, o ile skarżący spełnia kryteria przewidziane w art. 263 TFUE. W tym celu należy w pierwszej kolejności ustalić, czy wnosząca odwołanie jest „osobą prawną” w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE.

62. Przejdę teraz do tej kwestii.

b) Artykuł 263 akapit czwarty TFUE – osoba prawna

1) Precedensy w zakresie prawa międzynarodowego

63. O ile problem wykładni art. 263 TFUE jest oczywiście kwestią prawa Unii podlegającą rozstrzygnięciu przez Trybunał, zagadnienia dotyczące prawa międzynarodowego publicznego podniesione w ramach niniejszego odwołania są mimo wszystko istotne i mają pewne znaczenie dla tej kwestii.

⁴² Zobacz ostatnio wyrok z dnia 6 października 2020 r., Bank Refah Kargaran/Rada (C-134/19 P, EU:C:2020:793, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).

64. Suwerenne państwa takie jak Wenezuela, które są uznawane przez wspólnotę narodów, mają podmiotowość prawną i z perspektywy prawa międzynarodowego uznaje się je za osoby prawne. Z tym suwerennym statusem nieodłącznie wiąże się zatem zarówno czynna, jak i bierna legitymacja procesowa. Trzeba przyznać, że zasada ta ulega ograniczeniom pod pewnymi względami, ponieważ mogą wystąpić okoliczności, w których suwerenne państwo może powołać się albo na immunitet suwerenny w ramach obrony zupełnej, albo na doktryny takie jak doktryna „Act of State” w odniesieniu do ważności oficjalnych działań dokonywanych w ramach własnych granic państwowych.

65. Kluczową kwestią argumentacji Rady jest to, że istniejąca w prawie międzynarodowym publicznym zasada immunitetu państwa (w tym powiązane doktryny takie jak doktryna „Act of State”) w efekcie wykluczają możliwość wnoszenia skarg tego rodzaju do sądów Unii przez państwa trzecie. Ze swej strony uważam jednak, że utrwalona praktyka państw zapewnia, iż tradycyjne zasady wzajemnego poszanowania między wszystkimi suwerennymi państwami wymagają, aby – z wyjątkiem przypadku rzeczywistych wrogości – takie państwa mogły wnosić skargi do sądów innego suwerennego państwa.

66. Mimo że Trybunał nigdy jeszcze nie zajmował się bezpośrednio tą kwestią, w związku z czym należy ją zbadać niemal z perspektywy podstawowych zasad, następujące stwierdzenie dotyczące odnośnej praktyki w prawie międzynarodowym, zawarte w wyroku US Supreme Court (sądu najwyższego, USA) w sprawie Banco Nacional de Cuba/Sabbatino⁴³, można mimo wszystko uznać za miarodajne: „W świetle zasad wzajemnego poszanowania między państwami, które znajdują zastosowanie do stosunków Stanów Zjednoczonych z innymi narodami, suwerenne państwa mogą wszczynać postępowania przed sądami Stanów Zjednoczonych. [...] Chociaż zasady wzajemnego poszanowania między państwami często kojarzą się z istnieniem między nimi przyjaznych stosunków, przywileju wszczęcia postępowania odmówiono jedynie rządowi będącym w stanie wojny ze Stanami Zjednoczonymi [...] lub rządowi przez nie nieuznanym [...]”⁴⁴.

67. W tamtej sprawie US Supreme Court (sąd najwyższy) uznał, że Republika Kuby miała prawo wszcząć postępowanie przed amerykańskimi sądami federalnymi pomimo napiętych stosunków między oboma państwami.

68. Co do zasady, nawet w świetle samych zasad prawa międzynarodowego publicznego, jasne jest zatem, że wnosząca odwołanie jest osobą prawną w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE. Moim zdaniem nie można też powołać się na zasadę immunitetu państwa w celu ograniczenia legitymacji procesowej wnoszącej odwołanie przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej, biorąc pod uwagę, że nie chodzi o skargę wnoszoną *przeciwko* wnoszącej odwołanie, lecz o skargę wnoszoną przez nią samą. Doktryna immunitetu państwa, która stanowi ochronę przed postępowaniem lub przeszkodę w jego wytaczaniu⁴⁵, została przeformułowana przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w sprawie Immunitety jurysdykcyjne państwa (Niemcy/Włochy, w której Grecja była interwenientem)⁴⁶. W wyroku wydanym w tej sprawie Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że zwyczaj międzynarodowy nadal wymaga,

⁴³ 376 US 398 (1964).

⁴⁴ 368 US 398 (1964), pkt 409–410, J. Harlan (pominięto przypisy).

⁴⁵ A zatem ma charakter defensywny. Omówienie rozróżnienia między działaniami państwa *iure imperii* a działaniami państwa *iure gestionis* można znaleźć w opinii rzecznika generalnego H. Saugmadsaarda Øe w sprawie Supreme Site Services i in. (C-186/19, EU:C:2020:252, pkt 59–63).

⁴⁶ CIJ Recueil 2012, s. 99.

aby przyznawać państwu *immunitet* w sprawach dotyczących czynów niedozwolonych, których miałyby się dopuścić jego siły zbrojne i inne organy państwa w ramach prowadzenia konfliktu zbrojnego na terytorium innego państwa⁴⁷.

69. Nie sędzę również, aby ostatecznie orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Demokratyczna Republika Konga przeciwko Belgii (wyrok ETPC z dnia 29 października 2020 r., CE:ECHR:2020:1006DEC001655419) mogło rzeczywiście stanowić jakąkolwiek pomoc w niniejszej sprawie. W tamtej sprawie ETPC uznał, że skarga wniesiona do niego przez Demokratyczną Republikę Konga była niedopuszczalna. Orzeczenie to było jednak oparte na konkretnym brzmieniu i treści art. 33⁴⁸ i 34⁴⁹ EKPC. Jasne jest, że system EKPC jest jednak specyficzny i wyjątkowy, zaprojektowany w celu umożliwienia wnoszenia skarg albo przez jednostki (w tym osoby prawne) przeciwko układającym się państwom, albo przez jedno układające się państwo przeciwko innemu. To w tym kontekście ETPC orzekł zatem, że prawo do wnoszenia skargi do niego przysługuje wyłącznie wysokim układającym się stronom, osobom prywatnym, grupom jednostek i organizacjom pozarządowym. Ponieważ Demokratyczna Republika Konga nie należała do żadnej z tych kategorii, skargę uznano za niedopuszczalną⁵⁰.

70. Pod tym względem nie jest jednak możliwe prawdziwe porównanie z systemem sądownictwa Unii ustanowionym w traktatach. Po pierwsze, brzmienie i kontekst art. 263 TFUE są odmienne i mniej kategoryczne w porównaniu z EKPC. Akapit czwarty stanowi wyraźnie, że osoba prawna może wnieść skargę, z zastrzeżeniem jedynie wymogu, że dane akty na przykład „dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie” w sposób wymagany w tym przepisie. Artykuł 263 akapit czwarty TFUE nie dokonuje jednak rozróżnienia pomiędzy różnymi kategoriami osób prawnych, co ma kluczowe znaczenie. Ponieważ wnosząca odwołanie posiada podmiotowość prawną ze względu na swój status suwerennego państwa, należy ją zatem uznać za „osobę prawną” w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE.

71. Po drugie, środki ograniczające kwestionowane w niniejszym postępowaniu odzwierciedlają nie tylko fakt, że państwa członkowskie postanowiły połączyć swoją własną suwerenność w tym aspekcie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w ramach Unii Europejskiej, ale też to, że na mocy traktatów Rada została wyraźnie umocowana do przyjmowania tego rodzaju środków w ramach zbiorowego instrumentu reprezentującego wolę państw członkowskich. Trybunał często wskazywał, że prawo Unii będzie w stosownych przypadkach podążać za utrwalonymi zasadami i praktyką prawa międzynarodowego publicznego⁵¹. Wszystko to przynajmniej w tym kontekście prowadzi mnie do wniosku, że praktyka w zakresie prawa międzynarodowego

⁴⁷ W tamtej sprawie Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości uznał, że immunitet państwa w odniesieniu do *acta iure imperii* obejmuje także postępowanie cywilne dotyczące omawianych działań.

⁴⁸ Artykuł 33 europejskiej Konwencji praw człowieka (zwanej dalej „EKPC”), zatytułowany „Sprawy międzypaństwowe”, stanowi, że „[k]ażda z Wysokich Układających się Stron może wnieść skargę do Trybunału, jeśli uważa, że inna Wysoka Układająca się Strona naruszyła postanowienia Konwencji lub jej protokołów”.

⁴⁹ Artykuł 34 EKPC, zatytułowany „Skargi indywidualne”, stanowi, że „Trybunał może przyjmować skargi każdej osoby, organizacji pozarządowej lub grupy jednostek, która uważa, że stała się ofiarą naruszenia przez jedną z Wysokich Układających się Stron praw zawartych w Konwencji lub jej protokołach”.

⁵⁰ Pragnę zauważyć, że zasady dotyczące legitymacji procesowej przewidziane w EKPC są trochę bardziej „surowe” niż te zawarte w TFUE. Podczas gdy władze lokalne lub regionalne posiadające osobowość prawną na mocy prawa krajowego mogą wnieść skargę na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE, jeżeli spełniają między innymi przesłanki bezpośredniego i indywidualnego oddziaływania, Europejski Trybunał Praw Człowieka w swoim orzeczeniu Republika Konga przeciwko Belgii (wyrok ETPC z dnia 29 października 2020 r., CE:ECHR:2020:1006DEC001655419) potwierdził, że krajowe organy sprawujące funkcje publiczne nie mają legitymacji procesowej do wniesienia sprawy do Trybunału na podstawie art. 34 EKPC.

⁵¹ Zobacz na przykład wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., *Western Sahara Campaign UK* (C-266/16, EU:C:2018:118, pkt 47); z dnia 12 listopada 2019 r., *Organisation juive européenne i Vignoble Psagot* (C-363/18, EU:C:2019:954, pkt 48). Zobacz także w tym względzie A. Masson, J. Sterck, *The Influence of International Law on the Court of Justice's case-law*, w: D. Petrlík, M. Bobek, J.M. Passer, A. Masson (eds.), *Évolution des rapports entre les ordres juridiques de l'Union européenne, internationale et nationaux: Liber amicorum Jiri Malenovsky*, Bruylant, Brussels, 2020.

publicznego powinna mieć wpływ na wykładnię art. 263 akapit czwarty TFUE w odniesieniu do znaczenia wyrażenia „osoba prawna”, przy czym przyznaję oczywiście, że wyrażenie to ma autonomiczne znaczenie w prawie Unii, którego ustalenie należy ostatecznie do Trybunału.

72. W tych okolicznościach sądy Unii powinny zatem podążać za utrwaloną praktyką prawa międzynarodowego publicznego i powiązaną z nią zasadą wzajemnego poszanowania między państwami w kwestiach sądowych, co robiłyby również poszczególne sądy państw członkowskich, gdyby te przyjęły tego rodzaju środki ograniczające w ramach swoich własnych porządków prawnych. Ta praktyka i zasada wymagają więc, aby inne suwerenne państwa jako osoby prawne mogły wносить skargi do sądów Unii.

2) *Precedensy w orzecznictwie sądów Unii Europejskiej*

73. Artykuł 19 ust. 3 lit. a) TUE stanowi, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzeka zgodnie z traktatami w zakresie skarg wniesionych przez państwa członkowskie, instytucje lub osoby fizyczne lub prawne. W przepisie tym wymieniono zatem skarżących, którzy mają legitymację procesową do wniesienia skargi do Trybunału⁵². Jeśli chodzi o kontrolę legalności określonych aktów – zwaną skargą o stwierdzenie nieważności⁵³ – niezależnie od skarg, które mogą wnieść państwa członkowskie i instytucje Unii Europejskiej⁵⁴ wymienione w art. 263 akapit drugi i trzeci TFUE, art. 263 akapit czwarty TFUE stanowi, że każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść, na określonych warunkach, skargę na akty, których jest adresatem lub które dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie oraz na akty regulacyjne, które dotyczą jej bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych.

74. Ani art. 19 ust. 3 lit. a) TUE, ani art. 263 akapit czwarty TFUE nie zawierają definicji pojęcia „osoby prawnej”. Takiej definicji nie zawiera ponadto żadne inne postanowienie tego traktatu ani nawet Traktat o Unii Europejskiej⁵⁵. Terminy te, które nie zawierają odesłania do prawa krajowego, należy uważać za *autonomiczne pojęcie* prawa Unii⁵⁶.

75. Trybunał nie rozstrzygnął jeszcze wyraźnie, czy państwo trzecie można uznać za „osobę prawną” w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE. Natomiast Sąd w postanowieniu z dnia 10 września 2020 r., Kambodża i CRF/Komisja (T-246/19, EU:T:2020:415, pkt 51), stwierdził, że wyrażenie „każda osoba fizyczna lub prawna” zawarte w art. 263 akapit czwarty TFUE należy rozumieć jako obejmujące również państwa niebędące członkami Unii, takie jak Królestwo

⁵² Poza orzeczeniami wydawanymi w trybie prejudycjalnym, o których mowa w art. 19 ust. 3 lit. a) TUE, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej na mocy art. 19 ust. 3 lit. c) TUE może również orzekać w innych sprawach przewidzianych w traktatach.

⁵³ Zobacz art. 264 TFUE, który przewiduje, że jeśli skarga jest zasadna, orzeka się o nieważności aktu.

⁵⁴ Państwa członkowskie, Parlament Europejski, Rada i Komisja są czasami nazywane skarżącymi „uprzywilejowanymi”, ponieważ nie muszą wykazać interesu prawnego w postępowaniu, aby mieć legitymację procesową. Zobacz art. 263 akapit drugi TFUE. Trybunał Obrachunkowy, Europejski Bank Centralny i Komitet Regionów są skarżącymi „częściowo uprzywilejowanymi”, ponieważ posiadają legitymację procesową w celu ochrony swoich prerogatyw. Zobacz art. 263 akapit trzeci TFUE.

⁵⁵ Zobacz na przykład art. 7, 40, 42 TUE oraz art. 75, art. 215 ust. 2 i art. 275 TFUE. Zobacz także na przykład art. 15 ust. 3 TFUE, gdzie jest mowa o „osobie prawnej mającej miejsce zamieszkania lub siedzibę statutową w państwie członkowskim”. Wyróżnienie własne. Dodatkowe warunki lub ograniczenia dodane w tym przepisie – niepowielone w art. 267 TFUE – wskazywałyby, że pojęcie „osoby prawnej” ma bardzo szeroki charakter.

⁵⁶ Zobacz w drodze analogii wyrok z dnia 3 września 2014 r., Deckmyn i Vrijheidsfonds (C-201/13, EU:C:2014:2132, pkt 14, 15). Rzeczywiście w pkt 10 wyroku z dnia 28 października 1982 r., Groupement des Agences de voyages/Komisja (135/81, EU:C:1982:371), Trybunał stwierdził, że znaczenie pojęcia „osoby prawnej” w art. 263 TFUE niekoniecznie jest takie samo, jak w różnych porządkach prawnych państw członkowskich.

Kambodży w tamtej sprawie⁵⁷. Wcześniej w wyroku z dnia 10 czerwca 2009 r., Polska/Komisja (T-257/04, EU:T:2009:182, pkt 51, 52), Sąd⁵⁸ uznał, że Rzeczpospolita Polska, która w odnośnym czasie⁵⁹ nie była państwem członkowskim, miała legitymację procesową do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE⁶⁰.

76. Pomimo braku bezpośredniego orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w tej kwestii, istnieje jednak szereg wcześniejszych źródeł, które wskazywałyby, że omawiane terminy są wystarczająco szerokie, aby obejmować skargi o stwierdzenie nieważności wnoszone przez państwa trzecie.

77. Być może najbardziej przekonującym precedensem w orzecznictwie Trybunału jest w tej kwestii postanowienie Trybunału z dnia 14 lipca 2005 r., Szwajcaria/Komisja (C-70/04, niepublikowane, EU:C:2005:468), w którym Trybunał zbadał, czy on lub Sąd jest właściwy do rozstrzygnięcia skargi o stwierdzenie nieważności wniesionej przez Konfederację Szwajcarską⁶¹. Trybunał uznał, że Konfederacja Szwajcarska była uprawniona do wniesienia skargi, niezależnie od tego, czy wynikało to z umowy między Wspólnotą Europejską a Konfederacją Szwajcarską w sprawie transportu lotniczego (dla celów której status Konfederacji Szwajcarskiej zrównano ze statusem państw członkowskich w rozumieniu art. 263 akapit drugi TFUE⁶²), czy też z tego, że Konfederacja Szwajcarska niezależnie od powyższego była „osobą prawną” w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE⁶³. Zgodnie z przynajmniej jedną możliwością odczytania tego postanowienia Trybunał uznał tym samym w sposób dorozumiany, że Konfederacja Szwajcarska była co najmniej „osobą prawną” w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE.

78. Przyjmując to stanowisko, Trybunał odniósł się jednak konkretnie do szczególnego kontekstu, który charakteryzowała omawiana umowa. Kontekst ten niewątpliwie nie występuje w niniejszej sprawie, która dotyczy środków ograniczających, a nie umowy dwustronnej. Niemniej jednak Trybunał w wyroku z dnia 18 stycznia 2007 r., PKK i KNK/Rada (C-229/05 P, EU:C:2007:32), przyjął, że Kurdistan Workers' Party (PKK) (Partia Pracujących Kurdystanu), organizacja, która

⁵⁷ W tamtej sprawie Sąd przypomniał, że celem art. 263 akapit czwarty TFUE jest przyznanie odpowiedniej ochrony sądowej wszystkim osobom fizycznym i prawnym, których akty instytucji Unii dotyczą bezpośrednio i indywidualnie. Sąd uznał, że o ile państwo trzecie nie może domagać się czynnej legitymacji procesowej przyznanej przez system Unii państwom członkowskim, o tyle jednak ma ono zdolność sądową, którą przepis ten przyznaje osobom prawnym. W zakresie, w jakim podmiot posiada osobowość prawną, może on zatem co do zasady wnieść skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE.

⁵⁸ Sąd przytoczył opinię rzecznika generalnego M. Poiarsa Madura w sprawie Polska/Rada (C-273/04, EU:C:2007:361, pkt 41). W tym punkcie opinii rzecznik generalny M. Poiars Maduro uznał, że skoro Rzeczpospolita Polska ma osobowość prawną na mocy swojego prawa krajowego oraz – jak każde państwo – na mocy prawa międzynarodowego, miała zdolność sądową, aby oddać pod kontrolę Trybunału niekorzystny dla niej akt na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE, o ile spełnione były kryteria bezpośredniego i indywidualnego oddziaływania, w celu uniknięcia przekształcenia legitymacji procesowej osób fizycznych lub prawnych w pewien rodzaj *actio popularis*. Ostatecznie z opinii rzecznika generalnego M. Poiarsa Madura można wywieść, że skoro uznał on, iż termin na zaskarżenie spornego aktu biegł od dnia wejścia w życie traktatu akcesyjnego, Rzeczpospolita Polska była uprawniona do wniesienia skargi jako państwo członkowskie, a zatem jako skarżący uprzywilejowany, zgodnie z art. 263 akapit drugi TFUE. W wyroku z dnia 23 października 2007 r., Polska/Rada (C-273/04, EU:C:2007:622), Trybunał, mimo zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez Radę, nie zbadał legitymacji procesowej Rzeczypospolitej Polskiej, lecz ograniczył się do wydania rozstrzygnięcia co do istoty skargi.

⁵⁹ Który, co miało zdaniem Sądu kluczowe znaczenie, przypadał przed wstąpieniem Polski do Unii w maju 2004 r.

⁶⁰ Zobacz także postanowienie z dnia 10 czerwca 2009 r., Polska/Komisja (T-258/04, niepublikowane, EU:T:2009:183, pkt 60, 61). W postanowieniu tym Sąd orzekł, że przed przystąpieniem do Unii Rzeczpospolita Polska miała legitymację procesową do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności aktu, który dotyczył jej bezpośrednio i indywidualnie, na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE. Uznał jednak, że doszło do przedawnienia. Rozpatrując odwołanie, Trybunał w wyroku z dnia 26 czerwca 2012 r., Polska/Komisja (C-336/09 P, EU:C:2012:386), uchylił postanowienie Sądu o niedopuszczalności, orzekając w efekcie, że Rzeczpospolita Polska miała w tamtej sprawie prawo do wniesienia skargi jako państwo członkowskie.

⁶¹ Skarga ta została wniesiona przeciwko decyzji Komisji 2004/12/WE z dnia 5 grudnia 2003 r. w sprawie stosowania art. 18 ust. 2 zdanie pierwsze Umowy między Wspólnotą Europejską a Konfederacją Szwajcarską w sprawie transportu lotniczego oraz rozporządzenia Rady (EWG) nr 2408/92 (sprawa TREN/AMA/11/03 – Przepisy niemieckie dotyczące podejścia do lotniska w Zurychu) (notyfikacja na podstawie dokumentu nr C(2003) 4472), (Dz.U. 2004, L 4, s. 13).

⁶² Mimo że nie wynika to wyraźnie z postanowienia, takie zrównanie byłoby oparte na brzmieniu umowy.

⁶³ Zobacz postanowienie z dnia 14 lipca 2005 r., Szwajcaria/Komisja (C-70/04, niepublikowane, EU:C:2005:468, pkt 22).

nie posiadała osobowości prawnej, powinna mieć legitymację procesową do zaskarżenia nałożonych na nią środków ograniczających. Trybunał orzekł, że skoro prawodawca wspólnotowy uznał, iż PKK *nadal istnieje w zakresie wystarczającym, by podlegać środkom ograniczającym*, względy spójności i sprawiedliwości nakazują przyznanie, że podmiot ten nadal istnieje w zakresie wystarczającym do zaskarżenia takich aktów. Zdaniem Trybunału jakkolwiek inny wniosek mógłby prowadzić do sytuacji, w której określona organizacja mogłaby zostać objęta takimi środkami bez możliwości odwołania się od nich.

79. Wyrok ten jest szczególnie ciekawy, ponieważ wydaje się sugerować, iż wymóg bycia „osobą fizyczną lub prawną” nie jest ściśle przestrzegany, aby dany podmiot miał legitymację procesową do zaskarżenia środków ograniczających na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE. Można zatem twierdzić, że podmiot taki jak wnosząca odwołanie, o ile może wykazać między innymi, że środki ograniczające dotyczą go bezpośrednio i indywidualnie, musi mieć dostęp do sądów Unii, aby chronić swoje prawa, niezależnie od swojej kwalifikacji prawnej w świetle prawa krajowego, prawa międzynarodowego, a być może nawet prawa Unii.

80. Ponadto zgodnie z art. 40 akapit drugi statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej każda *osoba* może interweniować przed sądami Unii Europejskiej, jeżeli może uzasadnić interes w rozstrzygnięciu sprawy przedłożonej jednemu z tych sądów⁶⁴. Chociaż omawiany przepis nie odnosi się do „osoby prawnej”, uważam, że pojęcie „osoby” bez wątplenia obejmuje „osobę prawną”. W postanowieniu z dnia 23 lutego 1983 r., *Chris International Foods/Komisja* (91/82 i 200/82, EU:C:1983:45), Trybunał faktycznie uznał, że Wspólnota Dominiki – państwo trzecie – mogła interweniować w postępowaniu w przedmiocie skargi o stwierdzenie nieważności, ponieważ wykazała wystarczający interes w jej rozstrzygnięciu⁶⁵.

⁶⁴ Nie należy przeceniać analogii do art. 263 TFUE, ponieważ wniosek interwencyjny ogranicza się do poparcia żądań jednej ze stron, nie stanowiąc autonomicznej skargi.

⁶⁵ Zobacz a contrario postanowienie wiceprezesa Trybunału z dnia 17 maja 2018 r., *Stany Zjednoczone/Apple Sales International i in.* [C-12/18 P (I), niepublikowane, EU:C:2018:330], w którym Trybunał oddalił odwołanie wniesione przez Stany Zjednoczone Ameryki od postanowienia Sądu Unii Europejskiej z dnia 15 grudnia 2017 r., *Apple Sales International i Apple Operations Europe/Komisja* (T-892/16, niepublikowane, EU:T:2017:925), w którym Sąd oddalił ich wniosek o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Apple Sales International i Apple Operations Europe w sprawie T-892/16 wyłącznie na tej podstawie, że nie wykazały interesu w rozstrzygnięciu sprawy. Zobacz także pkt 14 postanowienia z dnia 4 czerwca 2012 r., *Attey i in./Rada* (T-118/11, T-123/11 i T-124/11, niepublikowane, EU:T:2012:270), w którym Sąd wskazał, że Republika Wybrzeża Kości Słoniowej została dopuszczona do sprawy w charakterze interwenienta.

81. Ponadto moim zdaniem art. 263 akapit czwarty TFUE nie ogranicza się do podmiotów prywatnych lub jednostek⁶⁶. Trybunał konsekwentnie orzekł, że zgodnie z art. 263 akapit czwarty TFUE jednostka administracji na szczeblu regionalnym lub lokalnym może, o ile na mocy prawa krajowego jest wyposażona w osobowość prawną, wnieść skargę na decyzje, których jest adresatem, i na decyzje, które – chociaż wydane są w formie rozporządzenia lub decyzji skierowanej do innego podmiotu – dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie⁶⁷.

82. Przykładem jest wyrok z dnia 22 listopada 2001 r., *Nederlandse Antillen/Rada* (C-452/98, EU:C:2001:623). W ramach tego postępowania Antyle Holenderskie utrzymywały, że ponieważ na mocy konstytucji Królestwa Niderlandów mogą niezależnie bronić swoich własnych interesów, powinny same posiadać legitymację procesową do wnoszenia skarg na podstawie art. 263 akapit drugi TFUE lub art. 263 akapit trzeci TFUE w celu ochrony swoich prerogatyw, a tym samym bez konieczności wykazywania, że dany środek dotyczy ich bezpośrednio i indywidualnie. Trybunał odrzucił ten argument, uznając, że prawo Antyli Holenderskich do wnoszenia skargi można by badać wyłącznie w świetle art. 263 akapit czwarty TFUE, o ile posiadają one osobowość prawną na mocy prawa Niderlandów.

3) *Niniejsze postępowanie*

83. Kwestią bezsporną jest to, że wnosząca odwołanie posiada podmiotowość prawną i bez wątplenia jest osobą prawną w rozumieniu prawa międzynarodowego. Była w końcu członkiem założycielem Organizacji Narodów Zjednoczonych w 1945 r.

84. Choć, jak zauważyłem, Trybunał nie rozstrzygnął nigdy tej kwestii bezpośrednio, istniejące orzecznictwo Sądu i Trybunału dotyczące legitymacji procesowej wydaje się mimo wszystko wskazywać, że wnosząca odwołanie jest „osobą prawną” w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE. Jak Sąd stwierdził w postanowieniu z dnia 10 września 2020 r., *Kambodża i CRF/Komisja* (T-246/19, EU:T:2020:415, pkt 46), przepisy art. 263 akapit czwarty TFUE powinny być przedmiotem wykładni celowościowej⁶⁸, a wykluczenie państw trzecich z ochrony sądowej przyznanej na podstawie tego artykułu byłoby sprzeczne z jego celem.

⁶⁶ Na poparcie twierdzenia, że art. 263 akapit czwarty TFUE ogranicza się do podmiotów prywatnych lub jednostek, niektóre strony zauważyły w tym postępowaniu, że w pkt 25 opinii w sprawie *Stichting Woonlinie i in./Komisja* (C-133/12 P, EU:C:2013:336) rzecznik generalny M. Wathelet stwierdził, iż po zmianach w art. 230 WE wprowadzonych traktatem z Lizbony, które są obecnie odzwierciedlone w art. 263 akapit czwarty TFUE, „podmiot indywidualny może zatem obecnie żądać stwierdzenia nieważności aktu bez konieczności wykazania, że akt dotyczy go indywidualnie, pod warunkiem jednak, że dany akt jest aktem regulacyjnym, który dotyczy go bezpośrednio i nie wymaga środków wykonawczych” (wyróżnienie własne). Moim zdaniem nie oznacza to, że art. 263 akapit czwarty TFUE ogranicza się do przyznania legitymacji procesowej podmiotom prywatnym. Fragment ten nie powinien być odczytywany poza kontekstem i w izolacji. Wnoszące odwołanie w tej sprawie były spółkami mieszkalnictwa społecznego, a zatem podmiotami prywatnymi, aczkolwiek z funkcją społeczną. Zobacz także pkt 90 opinii rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie *Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada* (C-583/11 P, EU:C:2013:21), gdzie stwierdza ona, że „autorzy traktatu zdecydowali, po intensywnym rozpatrzeniu całego zagadnienia w Konwencji Europejskiej, iż w celu wzmocnienia ochrony prawnej *jednostek* przeciwko aktom prawnym Unii o charakterze generalnym nie dokonają zmiany kryterium indywidualnego oddziaływania, lecz zamiast tego stworzą w art. 263 akapit czwarty TFUE zupełnie nową, trzecią możliwość do wnoszenia skarg: [...] możliwość wnoszenia skarg przez osoby fizyczne lub prawne na akty regulacyjne dotyczące [ich] bezpośrednio i niewymagające środków wykonawczych” (wyróżnienie własne). Należy jednak zauważyć, że w pkt 22 swojej opinii rzecznik generalna J. Kokott wskazała, iż „wszystkie strony niniejszego postępowania odwoławczego są zgodne co do tego, iż wraz z art. 263 akapit czwarty TFUE rozszerzono zakres uprawnień do wnoszenia skarg przez osoby fizyczne lub *prawne*”. Badaną kwestią był zakres tego rozszerzenia. Podkreślę raz jeszcze, że wnoszącymi odwołanie w tej sprawie były podmioty prywatne, a mianowicie *Inuit Tapiriit Kanatami*, jako reprezentant interesów Inuitów z Kanady, oraz szereg innych stron – przede wszystkim producenci i sprzedawcy produktów z fok. W każdym razie nie dostrzegam znaczenia zmian wprowadzonych traktatem z Lizbony w kontekście niniejszego postępowania, ponieważ pojęcie „osoby prawnej” w art. 263 TFUE istniało – i zapewne pozostaje niezmienione – od wejścia w życie traktatu rzymskiego w 1953 r. (zob. art. 173 EWG).

⁶⁷ Wyrok z dnia 22 marca 2007 r., *Regione Siciliana/Komisja* (C-15/06 P, EU:C:2007:183, pkt 29). Zobacz także wyrok z dnia 10 kwietnia 2003 r., *Komisja/Nederlandse Antillen* (C-142/00 P, EU:C:2003:217, pkt 59).

⁶⁸ Sąd przytoczył w tym względzie wyrok z dnia 15 lipca 1963 r., *Plaumann/Komisja* (25/62, EU:C:1963:17, s. 106).

85. Ponadto poszanowanie zasady państwa prawnego i zasady skutecznej ochrony sądowej⁶⁹ również przemawiają za uznaniem wnoszącej odwołanie za „osobę prawną” w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE. Jak wynika między innymi z art. 2 TUE, Unia opiera się w szczególności na wartości, jaką jest państwo prawne. Ponadto, choć art. 47 karty nie może przyznawać Trybunałowi właściwości, przepis ten, który stanowi potwierdzenie zasady skutecznej ochrony sądowej, wymaga w akapicie pierwszym, aby *każdy*, czyje prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, miał prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w tym artykule. Samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania przepisów prawa Unii jest nierozdzielnie związane z istnieniem państwa prawa⁷⁰.

86. Wbrew argumentom podniesionym przez niektóre strony, a w szczególności Radę, nie uważam, aby uznanie państwa trzeciego za osobę prawną w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE stawiało Unię w mniej korzystnej sytuacji w porównaniu z jej partnerami międzynarodowymi i w związku z tym ograniczało ją w prowadzeniu polityk wewnętrznych i prowadzeniu stosunków międzynarodowych. W tym względzie Rada podkreśla, jak sama stwierdza, brak wzajemnego dostępu do sądów państw trzecich, które nie pozwalają na zaskarżanie ich suwerennych decyzji dotyczących ich stosunków międzynarodowych, handlu czy polityki gospodarczej.

87. Omawiałem już kwestię praktyki państw w zakresie prawa międzynarodowego, w związku z czym uważam, że obawy Rady dotyczące braku wzajemności są w tym zakresie nieuzasadnione. W każdym razie sprawiedliwość, uczciwość i skuteczna ochrona sądowa są przejawami tradycji demokratycznej, która jest podstawową i zasadniczą cechą zarówno 27 państw członkowskich, jak i samej Unii Europejskiej. Nawet jeżeli Unia lub jej poszczególne państwa członkowskie nie mogłyby w efekcie wnosić skarg do sądów Wenezueli (lub sądów dowolnego innego państwa trzeciego), byłaby to sprawa tego państwa. Nie mogłyby to jednak umniejszać zobowiązań Unii w zakresie zapewnienia przestrzegania najwyższych standardów demokratycznych, poszanowania zasady państwa prawnego i rozstrzygania sporów przez niezależny wymiar sprawiedliwości. Z powyższego wynika, że przestrzeganie zasady państwa prawnego i zasady skutecznej ochrony sądowej nie opiera się na pojęciu wzajemności i nie może być przedmiotem handlu ani kompromisu w ramach wymiany dyplomatycznej czy też zależeć od wzajemnych zobowiązań traktatowych.

88. Dodałbym jedynie, że wbrew twierdzeniom Rady fakt, że państwo trzecie „kwestionuje przepisy wewnętrznego aktu Unii Europejskiej wykonującego decyzję polityczną Rady o ograniczeniu stosunków gospodarczych z tym państwem”, można uznać wyłącznie za stwierdzenie faktu. Fakt ten nie ma jednak znaczenia w kwestii prawnej dotyczącej tego, czy wnosząca odwołanie ma prawo wnieść niniejszą skargę.

89. Ponadto uznanie państwa trzeciego za osobę prawną na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE nie zwalnia tego państwa z obowiązku spełnienia pozostałych istotnych kryteriów legitymacji procesowej. Ostatecznie umożliwienie państwu trzeciemu dostępu do sądów Unii na

⁶⁹ Zasada skutecznej ochrony sądowej praw przysługujących jednostkom na podstawie prawa Unii, do której odnosi się art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, stanowi ogólną zasadę prawa Unii wynikającą ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich. Wyrok z dnia 5 listopada 2019 r., ECB i in./Trasta Komerbanka i in. (C-663/17 P, C-665/17 P i C-669/17 P, EU:C:2019:923, pkt 55). Taka ochrona zapewniona jest skarżącym nieuprzywilejowanym na mocy art. 263 akapit czwarty TFUE.

⁷⁰ Wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 72, 73).

tych warunkach przede wszystkim zapewnia przestrzeganie zasady państwa prawnego, nie stawiając bynajmniej Unii Europejskiej w mniej korzystnej sytuacji czy to w wymiarze wewnętrznym, czy to w wymiarze zewnętrznym.

90. Z wszystkich powyższych względów uważam, że mimo posiadania przez nią statusu państwa trzeciego, wnosząca odwołanie należy uznać za „osobę prawną” w rozumieniu art. 263 TFUE.

B. Bezpośrednie oddziaływanie

1. Argumentacja stron

91. Wnosząca odwołanie podnosi na jego poparcie jeden zarzut, w którym zarzuca Sądowi błędną wykładnię kryterium bezpośredniego oddziaływania przewidzianego w art. 263 akapit czwarty TFUE w świetle wyroku *Almaz-Antey*.

92. Wnosząca odwołanie utrzymuje, że oceniając, czy zaskarżone przepisy dotyczą jej bezpośrednio, Sąd niesłusznie oparł się na wyroku *Almaz-Antey*, którego znaczenie dla niniejszej sprawy trudno dostrzec. Podnosi, że niniejsza sprawa, która jest pierwszą tego rodzaju w orzecznictwie sądów Unii, dotyczy skargi wniesionej przez rząd państwa trzeciego, w które środki ograniczające są wyraźnie wymierzone. Sąd całkowicie zignorował tę istotną cechę niniejszej sprawy, która odróżnia ją od dotychczasowego orzecznictwa Trybunału. W tym względzie wnosząca odwołanie przypomina, że oceniając nowe kwestie dotyczące dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności, Trybunał podkreślił znaczenie „uniknięcia nadmiernego formalizmu, który mógłby prowadzić do zanegowania jakiegokolwiek możliwości wystąpienia o stwierdzenie nieważności, nawet wówczas gdy dany podmiot został objęty wspólnotowymi środkami ograniczającymi”⁷¹. Wnosząca odwołanie twierdzi, że to, czy działała jako podmiot gospodarczy na rynkach przedmiotowych towarów i usług, nie może być postrzegane jako nadrzędne kryterium decydujące o tym, czy zaskarżone przepisy dotyczą jej bezpośrednio, ponieważ nie jest to wymóg zawarty w art. 263 akapit czwarty TFUE. Zdaniem wnoszącej odwołanie zaskarżone przepisy mają na celu uniemożliwienie jej zakupu towarów i usług. W konsekwencji ze względu na własny charakter i treść wywołują one bezpośrednie skutki wobec wnoszącej odwołanie zarówno pod względem prawnym, jak i faktycznym.

93. Wnosząca odwołanie twierdzi również, że fakt, iż nie została ona wymieniona jako taka w odnośnym załączniku do rozporządzenia 2017/2063 podobnie jak strona skarżąca w wyroku *Almaz-Antey*, nie ma znaczenia, ponieważ w zaskarżonych przepisach znajdują się do niej konkretne odniesienia. Zakazując wywozu niektórych towarów i usług do Wenezueli, zaskarżone przepisy – ze względu na samą swoją treść – wywołują istotne bezpośrednie skutki faktyczne i prawne wobec wnoszącej odwołanie. Jej zdaniem nie można zaprzeczyć, że działalność rządu państwa trzeciego nie jest *działalnością czysto gospodarczą*. Okoliczność ta nie wyklucza jednak, że rząd wnoszącej odwołanie może działać również jako podmiot gospodarczy na konkretnym rynku. W związku z tym okoliczność przywołana w pkt 37 zaskarżonego wyroku nie wystarczy, aby stwierdzić, że zaskarżone przepisy nie dotyczą takiego podmiotu bezpośrednio. Wnosząca odwołanie podnosi, że nabywając towary i sprzęt objęte zaskarżonymi przepisami, prowadziła działalność czysto gospodarczą, ponieważ działała w sposób charakterystyczny dla prywatnego podmiotu na odnośnym rynku. Wynika z tego, że wbrew temu, co stwierdzono w zaskarżonym wyroku, wnosząca odwołanie działała jako podmiot gospodarczy.

⁷¹ Wyrok z dnia 18 stycznia 2007 r., PKK i KNK/Rada (C-229/05 P, EU:C:2007:32, pkt 114).

94. Wnosząca odwołanie uważa, że zaskarżone przepisy uniemożliwiają jej (i) zakup broni, sprzętu wojskowego oraz wszelkiego innego sprzętu, który może być używany do wewnętrznych represji, a także sprzętu, technologii lub oprogramowania służących do monitorowania; oraz (ii) nabywanie usług finansowych, technicznych lub usług innego rodzaju związanych z wyżej wymienionym sprzętem i technologiami. Jasne jest zatem, że wpływając na istniejące stosunki gospodarcze wnoszącej odwołanie z wszystkimi odnośnymi podmiotami w Unii Europejskiej, zaskarżone przepisy wywołują wobec niej istotny skutek faktyczny. Taki skutek nie jest ponadto jedynie pośredni. Wnosząca odwołanie utrzymuje, że Sąd dokonał błędnej wykładni orzecznictwa przytoczonego w pkt 46 zaskarżonego wyroku i w związku z tym nie uwzględnił oczywistej okoliczności związanej z tym, że zaskarżone przepisy wywołują bezpośrednie skutki faktyczne w odniesieniu do sytuacji wnoszącej odwołanie.

95. Rada podnosi, że argumenty wnoszącej odwołanie odnoszące się do trzech elementów pojedynczego zarzutu częściowo się pokrywają. Uważa zasadniczo, że te trzy elementy dotyczą tej samej kwestii, a mianowicie tego, czy Sąd naruszył prawo, dochodząc do wniosku, że zaskarżone przepisy rozporządzenia 2017/2063 nie dotyczą bezpośrednio wnoszącej odwołanie w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE. Nie podnosi się naruszenia innych konkretnych przepisów lub zasad prawa Unii. Zdaniem Rady w zakresie, w jakim wnosząca odwołanie ogranicza się do żądania ponownego zbadania dowodów przedstawionych Sądowi, odwołanie należy odrzucić jako wykraczające poza przedmiot odwołania, które w świetle art. 58 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej musi być ograniczone do kwestii prawnych.

96. Rada uważa, że niniejsze odwołanie należy w części odrzucić jako niedopuszczalne, a w części oddalić jako bezzasadne.

97. Rada uważa, że wnosząca odwołanie nie powołała się na żaden konkretny przepis ani zasadę prawa Unii, na podstawie których Sąd byłby zobowiązany do przyjęcia szerszego pojęcia bezpośredniego oddziaływania niż to, które jest obecnie ustalone w orzecznictwie sądów Unii. Zwraca uwagę, że wyrok z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie PKK i KNK/Rada⁷² jest całkowicie pozbawiony znaczenia w niniejszej sprawie. We wskazanym wyroku Trybunał postanowił dostosować przepisy proceduralne regulujące dopuszczalność skargi o stwierdzenie nieważności poprzez rozszerzenie legitymacji procesowej na organizacje pozbawione osobowości prawnej. Zdaniem Rady „w niniejszej sprawie nie ma jednak problemu osobowości prawnej – wnosząca odwołanie jest bezspornie osobą prawną, a tym samym co do zasady może wnieść skargę do sądów Unii Europejskiej, jednak z zastrzeżeniem ogólnych warunków dopuszczalności, które zdaniem Rady nie są w tej sprawie spełnione”⁷³.

98. Sąd ustalił, czy zaskarżone przepisy mają bezpośredni wpływ na sytuację wnoszącej odwołanie, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, to znaczy „w każdym indywidualnym wypadku z uwzględnieniem treści regulacyjnej danego aktu prawnego Unii”⁷⁴. Wbrew temu, co twierdzi wnosząca odwołanie, w świetle prawa Unii Sąd nie miał zatem obowiązku oceny ogólnego celu omawianych środków ograniczających w celu ustalenia, czy zaskarżone przepisy dotyczą wnoszącej odwołanie bezpośrednio. Gdyby cel środka wykorzystano jako kryterium oceny tego, czy akt prawa Unii wpływa bezpośrednio na sytuację prawną lub faktyczną państwa trzeciego, byłoby to niezgodne z utrwalonym orzecznictwem sądów Unii Europejskiej. Co więcej, takie

⁷² C-229/05 P, EU:C:2007:32.

⁷³ Pragnę zauważyć, że to twierdzenie Rady jest nieco sprzeczne z późniejszą odpowiedzią Rady na pytanie Trybunału. Zwracam jednak również uwagę, że Rada w ramach podniesionego przed Sądem zarzutu niedopuszczalności twierdziła, iż wnosząca odwołanie nie jest osobą fizyczną ani prawną w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE.

⁷⁴ Wyrok z dnia 13 września 2018 r., Gazprom Neft/Rada (T-735/14 i T-799/14, EU:T:2018:548, pkt 97).

podejście rozszerzałoby kategorię ewentualnych skarżących w ten sposób, że obejmowałaby ona każde państwo trzecie, w odniesieniu do którego Unia Europejska postanawia w ramach polityki zagranicznej zerwać lub ograniczyć w całości lub w części stosunki gospodarcze i finansowe. Ponadto, chociaż osobom, podmiotom lub organom w takich państwach trzecich, w tym takim, które można by uznać za emanacje państwa, można uniemożliwić zakup sprzętu objętego ograniczeniami w wywozie z rynku Unii Europejskiej, jasne jest, że takie ograniczenia wobec nich nie wywierają bezpośredniego wpływu na sytuację prawną państwa trzeciego jako państwa działającego *iure imperii*, to jest w charakterze, w którym zdaniem wnoszącej odwołanie należało mu przyznać legitymację procesową.

99. Zdaniem Rady wbrew twierdzeniu wnoszącej odwołanie Sąd nie uznał, że zaskarżone przepisy nie dotyczą jej bezpośrednio wyłącznie na podstawie tego, że brakuje w nich do niej wystarczających odniesień. Sąd doszedł do tego wniosku na podstawie szeregu istotnych okoliczności analizowanych łącznie, które zostały należycie uzasadnione i poparte odnośnym orzecznictwem w pkt 35–48 zaskarżonego wyroku. Ponadto, jeśli chodzi konkretnie o odesłania do wnoszącej odwołanie zawarte w zaskarżonych przepisach, jasne jest, że wnosząca odwołanie nie jest ich bezpośrednim adresatem. Zakazuje się po prostu podmiotom gospodarczym z Unii Europejskiej utrzymywania stosunków gospodarczych i finansowych z osobami fizycznymi lub prawnymi, podmiotami lub organami (mającymi siedzibę lub działającymi) na terytorium Wenezueli. Znajdują się tam bezpośrednio odniesienia do konkretnych sposobów użycia określonego sprzętu przez takie osoby lub podmioty na terytorium Wenezueli „w związku z ryzykiem dalszej eskalacji przemocy, nadmiernego użycia siły i pogwałceń lub naruszeń praw człowieka”.

100. Rada uważa, że wbrew temu, co twierdzi wnosząca odwołanie (w ramach zarzutu pierwszego), Sąd w pełni uwzględnił szczególną sytuację państwa i zbadał, czy można je porównać z podmiotem gospodarczym działającym na konkretnym rynku w rozumieniu orzecznictwa Trybunału. Doszedł do wniosku, że nie jest to możliwe, ponieważ państwo działające *iure imperii* nie jest porównywalne z podmiotem prywatnym lub publicznym, którego istnienie jest ograniczone celem (daną działalnością gospodarczą). Wnosząca odwołanie nie wyjaśnia, dlaczego uważa, że ten wniosek Sądu narusza prawo. Jej argument, zgodnie z którym państwo może działać jako podmiot gospodarczy na konkretnym rynku, mija się z argumentem zawartym w analizie Sądu. Powodem, który leży u podstaw ustanowienia przesłanki bezpośredniego oddziaływania na podmioty inne niż państwa, jest wpływ, jaki stosowanie środków ograniczających może mieć na ich działalność gospodarczą. Takiego wpływu nie można stwierdzić w odniesieniu do państwa z uwagi na „bardzo szeroki wachlarz kompetencji” i różne dziedziny działalności, które stanowią cechę charakterystyczną państwa.

101. Rada uważa, że Sąd słusznie uznał, iż wnosząca odwołanie, która nie została konkretnie wymieniona w omawianych środkach i nie wykazała, że działa na rynku, którego dotyczy ograniczenia w wywozie, nie spełniła wymogów ustalonych w orzecznictwie z powodów przedstawionych w pkt 37–40 zaskarżonego wyroku i w związku z tym musiał odmówić jej legitymacji procesowej. W zakresie, w jakim wnosząca odwołanie podnosi, że Sąd powinien był uznać skutki faktyczne środków niezależnie od okoliczności, w jakich takie skutki uznawano za wystarczające dla wykazania legitymacji procesowej w utrwalonym orzecznictwie, żąda ona w rzeczywistości, aby Trybunał ustanowił nową zasadę, zgodnie z którą legitymację procesową przyznaje się automatycznie państwom trzecim, które próbują podważyć środki gospodarcze podjęte przez Unię Europejską w kontekście polityki zagranicznej. Innymi słowy, wnosząca odwołanie wydaje się nalegać na stworzenie nowej zasady polegającej na automatycznym przyznawaniu legitymacji procesowej państwom trzecim, pozwalając im skarżyć środki

wykonujące decyzje przyjmowane w celu realizacji uzasadnionych celów działań zewnętrznych Unii określonych w art. 21 TUE, w tym poprzez zerwanie lub ograniczenie w całości lub w części stosunków gospodarczych i finansowych z jednym lub większą liczbą państw trzecich (art. 215 ust. 1 TFUE).

102. Rada podnosi, że byłoby to sprzeczne z systemem ochrony sądowej przewidzianym w traktatach, ustanowionym w celu zapewnienia ochrony praw przyznanych przez prawo Unii. Suwerenne państwa trzecie nie mają żadnych konkretnych praw wynikających z traktatów Unii Europejskiej w zakresie podlegania równemu traktowaniu lub swobodnego i bezwarunkowego handlu z podmiotami gospodarczymi w Unii Europejskiej. Dlatego z definicji nie mogą skutecznie twierdzić, że środek Unii, który potencjalnie naraża je na nierówne traktowanie (co do zasady wyłącznie w ramach ograniczonych sektorów ich działalności), a być może również w porównaniu z innymi państwami trzecimi, z którymi Unia Europejska nie postanawia ograniczyć ani zerwać stosunków gospodarczych, wpływa na ich sytuację prawną. Ponadto stworzenie ab novo takiej możliwości prawnej stawiałoby Unię Europejską w niekorzystnej sytuacji w porównaniu z jej partnerami międzynarodowymi, których suwerenne decyzje dotyczące ich polityk gospodarczych nie mogą być zaskarżane przed ich sądami, co nadmiernie ograniczyłoby Unię w prowadzeniu jej polityk i stosunków międzynarodowych. Ma to szczególne znaczenie w kontekście niniejszego postępowania, w którym państwo trzecie kwestionuje przepisy aktu wewnętrznego Unii Europejskiej, wykonującego decyzję polityczną Rady o ograniczeniu stosunków gospodarczych z tym państwem.

2. Analiza

103. Warunek, zgodnie z którym decyzja stanowiąca przedmiot skargi musi dotyczyć osoby fizycznej lub prawnej bezpośrednio, jak przewiduje art. 263 akapit czwarty TFUE, obejmuje spełnienie dwóch przesłanek łącznych – po pierwsze, przedmiotowy akt musi wywierać bezpośrednio skutki na sytuację prawną danej jednostki, a po drugie, akt ten nie może dopuszczać żadnej uznaniowości po stronie adresatów zobowiązanych do jego wykonania, które musi mieć charakter czysto automatyczny, wynikając z samej regulacji wspólnotowej, bez potrzeby stosowania innych przepisów pośrednich⁷⁵.

104. Należy zatem zbadać, czy Sąd prawidłowo zastosował kryteria rozpatrywane w niniejszej sprawie.

105. Z zaskarżonego wyroku wynika, że Sąd zbadał jedynie pierwsze z dwóch kumulatywnych kryteriów i w rezultacie stwierdził, że zaskarżone przepisy nie miały bezpośredniego wpływu na sytuację prawną wnoszącej odwołanie. Moim zdaniem Sąd słusznie wskazał w pkt 30 zaskarżonego wyroku, że w celu ustalenia, czy dany akt wywiera skutki prawne, należy zwrócić uwagę na jego przedmiot, treść, zasięg, istotę, a także kontekst prawny i faktyczny, w którym został przyjęty⁷⁶. Stanowisko to, zgodnie z którym przy ocenie skutków danego środka należy przyjąć holistyczne i pragmatyczne podejście, a treść jest ważniejsza od formy, powinno znaleźć

⁷⁵ Postanowienie z dnia 10 marca 2016 r., SolarWorld/Komisja (C-142/15 P, niepublikowane, EU:C:2016:163, pkt 22). Zobacz także wyrok z dnia 10 września 2009 r., Komisja/Ente per le Ville vesuviane i Ente per le Ville vesuviane/Komisja (C-445/07 P i C-455/07 P, EU:C:2009:529, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁷⁶ O ile orzecznictwo przytoczone przez Sąd w pkt 30 zaskarżonego wyroku dotyczy tego, czy dany środek jest zaskarżalny, a tym samym wywołuje skutki prawne (w wymiarze abstrakcyjnym), uważam, że w celu oceny, przy dany środek wpływa bezpośrednio na sytuację prawną osoby fizycznej lub prawnej, można zastosować również proponowane podejście pragmatyczne. Przykład takiego pragmatycznego podejścia do oceny kwestii bezpośredniego oddziaływania można znaleźć w wyroku z dnia 5 maja 1998 r., Glencore Grain/Komisja (C-404/96 P, EU:C:1998:196, pkt 38–54), w którym Trybunał odrzucił czysto teoretyczne założenia czy też argumenty przemawiające przeciwko uznaniu bezpośredniego oddziaływania.

zastosowanie przy badaniu wpływu danego środka na sytuację prawną danej osoby fizycznej lub prawnej. Biorąc pod uwagę bezprecedensowy charakter niniejszej sprawy, w której po raz pierwszy państwo trzecie zwróciło się o stwierdzenie nieważności środków ograniczających, takie podejście jest szczególnie uzasadnione i zgodne z duchem pkt 114 wyroku w sprawie PKK i KNK/Rada (C-229/05 P, EU:C:2007:32), w którym Trybunał zalecił „uniknięcie nadmiernego formalizmu, który mógłby prowadzić do zanegowania jakiegokolwiek możliwości wystąpienia o stwierdzenie nieważności, nawet wówczas gdy dany podmiot został objęty [...] środkami ograniczającymi”⁷⁷.

106. Główne rozumowanie Sądu dotyczące bezpośredniego oddziaływania w zaskarżonym wyroku można znaleźć w jego pkt 31–33⁷⁸.

107. W pkt 31 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że zaskarżone przepisy zawierają, po pierwsze, zakaz sprzedaży lub dostaw – na rzecz jakiegokolwiek osoby fizycznej lub prawnej, podmiotu lub organu w Wenezueli – broni, sprzętu wojskowego oraz wszelkiego innego sprzętu, który może być używany do wewnętrznych represji, a także sprzętu, technologii lub oprogramowania służących do monitorowania, a po drugie, zakaz świadczenia na rzecz jakiegokolwiek osoby fizycznej lub prawnej, podmiotu lub organu w Wenezueli usług finansowych, technicznych lub usług innego rodzaju związanych z tym sprzętem lub tymi technologiami.

108. Następnie Sąd stwierdził, że art. 20 rozporządzenia 2017/2063 zawęża stosowanie zakazów zawartych w zaskarżonych przepisach do terytorium Unii, osób fizycznych będących obywatelami jednego z państw członkowskich oraz osób prawnych utworzonych na mocy prawa jednego z tych państw, a także osób prawnych, podmiotów lub organów w odniesieniu do wszelkiego rodzaju działalności gospodarczej prowadzonej całkowicie lub częściowo na terytorium Unii, a zaskarżone przepisy nie nakładają zakazów na wnoszącą odwołanie. W związku z tym zdaniem Sądu zaskarżone przepisy mogą co najwyżej wywierać na jej sytuacji skutki pośrednie w zakresie, w jakim zakazy nałożone na osoby fizyczne będące obywatelami jednego z państw członkowskich i na osoby prawne utworzone na mocy prawa jednego z tych państw mogą w konsekwencji powodować ograniczenie źródeł, w których wnosząca odwołanie może zaopatrywać się w towary i usługi objęte tymi zakazami⁷⁹.

109. Ze swej strony nie mogę jednak oprzeć się wrażeniu, że dokonana przez Sąd ocena wpływu zaskarżonych przepisów na sytuację prawną wnoszącej odwołanie jest, z całym szacunkiem, bardzo sztuczna i nadmiernie formalistyczna. Czuję się również zobowiązany zauważyć, że analiza Sądu jest po prostu niezgodna z rzeczywistym charakterem omawianych środków ograniczających. Środki te miały w szczególności dotyczyć wnoszącej odwołanie i w tym celu zostały stworzone. Uważam tak z następujących powodów.

110. Po pierwsze, w szczególności z art. 6 i 7 rozporządzenia 2017/2063 wynika, że zawarte w zaskarżonych przepisach odniesienie do „jakiegokolwiek osoby fizycznej lub prawnej, podmiotu lub organu w Wenezueli, lub do wykorzystania w tym kraju” *obejmuje* rząd, organy publiczne,

⁷⁷ Wyróżnienie własne. To, że – jak wskazuje Rada – wyrok z dnia 18 stycznia 2007 r., PKK i KNK/Rada (C-229/05 P, EU:C:2007:32) dotyczył konkretnie kwestii legitymacji procesowej organizacji pozbawionej osobowości prawnej, w żaden sposób nie umniejsza konieczności uniknięcia nadmiernego formalizmu w innych sprawach.

⁷⁸ Pozostałe, kolejne punkty stanowią moim zdaniem jedynie dodatkowe uzasadnienie dla wydania przez Sąd orzeczenia, zgodnie z którym zaskarżone przepisy nie dotyczą wnoszącej odwołanie bezpośrednio.

⁷⁹ Rozróżnienie między bezpośrednimi a pośrednimi skutkami dla sytuacji prawnej danej osoby zostało również podniesione na przykład w sprawie, w której zapadł wyrok z dnia 13 marca 2008 r., Komisja/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159). Zobacz także opinię rzecznika generalnego Y. Bota w sprawie Komisja/Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2007:611). W tej sprawie Trybunał orzekł, że decyzja nakładająca w odniesieniu do praw danej osoby nowe ograniczenia, które nie istniały w chwili, gdy osoba ta nabyła rzeczne prawa, i które czynią trudniejszym wykonywanie tych praw, bezpośrednio wpłynęła na sytuację prawną tej osoby.

przedsiębiorstwa i urzędy Wenezueli, lub jakiegokolwiek osoby lub podmioty działające w ich imieniu lub na ich zlecenie. Konkretne wskazanie wnoszącej odwołanie i wymierzenie w nią zaskarżonych przepisów w sposób oczywisty wynika z tego, że w przeciwnym razie nie byłoby konieczne wyraźne wyłączenie czy też odniesienie do „rządu, organów publicznych, przedsiębiorstw lub urzędów Wenezueli, lub jakichkolwiek osób lub podmiotów działających w ich imieniu lub na ich zlecenie” w art. 6 ust. 2 i art. 7 ust. 1 lit. c) rozporządzenia 2017/2063⁸⁰. Zakazy zawarte w zaskarżonych przepisach wskazują zatem konkretnie wnoszącą odwołanie oraz różne emanacje tego państwa i są w nią wymierzone⁸¹. Ponadto dążą do zapewnienia między innymi, że sama wnosząca odwołanie (i różne emanacje tego państwa⁸²) nie otrzymają określonych towarów i usług od żadnej osoby określonej w art. 20 rozporządzenia 2017/2063⁸³.

111. Biorąc pod uwagę, że zakazy zawarte w zaskarżonych przepisach uniemożliwiają wnoszącej odwołanie uzyskanie wymienionych towarów i usług od jakiegokolwiek osoby wskazanej w art. 20 rozporządzenia 2017/2063, sugerowanie, że zakaz sprzedaży i dostawy towarów i usług konkretnie wskazanej wnoszącej odwołanie, w którą wymierzone są omawiane przepisy, nie wpływa bezpośrednio i indywidualnie na jej sytuację prawną, jest, z całym szacunkiem, po prostu sztuczne i formalistyczne⁸⁴. Można ponadto zauważyć, że środki te wyraźnie wpływają na reputację Wenezueli jako członka wspólnoty narodów – sugerują i mają sugerować, być może bardzo słusznie, że przywiązanie Wenezueli do wartości i tradycji demokratycznych nie znajduje pokrycia w faktach, a państwo to musi zrobić dużo więcej, zanim będzie mogło cieszyć się pełnym zaufaniem Unii Europejskiej i jej państw członkowskich, jeśli chodzi o poszanowanie tych wartości.

112. Po drugie, o ile Sąd prawidłowo zarysował zakres *ratione loci* i *ratione personae* zakazów zawartych w zaskarżonych przepisach zgodnie z art. 20 rozporządzenia 2017/2063, fakt, że zakazy te są ograniczone do terytorium Unii i że zaskarżone przepisy nie nakładają zakazów na wnoszącą odwołanie jako taką, nie oznacza, że zaskarżone przepisy nie wpływają bezpośrednio na jej sytuację prawną.

113. W efekcie art. 20 rozporządzenia 2017/2063 wskazuje jedynie na zakres kompetencji lub jurysdykcji prawodawcy Unii Europejskiej – zarówno w wymiarze geograficznym, jak i podmiotowym – w odniesieniu do środków ograniczających przyjmowanych zgodnie z tym

⁸⁰ Fakt, że zaskarżone przepisy dotyczą nie tylko osób fizycznych lub prawnych, podmiotów i organów w Wenezueli, *ale* są też skierowane do samej wnoszącej odwołanie i jej emanacji, konkretnie je identyfikując, nie jest wcale zaskakujący, ponieważ z motywów 1–3 rozporządzenia 2017/2063 wynika, że rozporządzenie to przyjęto w świetle pogarszającego się stanu demokracji, praworządności i praw człowieka w Wenezueli, a także potrzeby odniesienia się między innymi do represji wewnętrznych, poważnych pogwałceń lub naruszeń praw człowieka oraz represji wobec społeczeństwa obywatelskiego i demokratycznej opozycji. W tym względzie uważam, że – jak zauważyła Rada – cel danego środka nie byłby *sam w sobie* wystarczający, aby ocenić, czy akt Unii Europejskiej bezpośrednio wpływa na sytuację prawną państwa trzeciego. Szczególnie istotne są moim zdaniem warunki i treść danych środków, które w tym przypadku wyraźnie identyfikują wnoszącą odwołanie i są w nią wymierzone.

⁸¹ Rada sama przyznaje bowiem, że emanacje wnoszącej odwołanie jako państwa mogą nie mieć możliwości zakupu sprzętu objętego danymi ograniczeniami.

⁸² Dotyczy to także – bardziej ogólnie – wszelkich innych osób fizycznych i prawnych, podmiotów lub organów w Wenezueli. Moim zdaniem zaskarżone przepisy, w zakresie, w jakim ograniczają możliwość zakupu określonych towarów i usług przez wszystkie osoby fizyczne i prawne, podmioty lub organy w Wenezueli inne niż wnosząca odwołanie, będą również *pośrednio* wpływać na sytuację prawną wnoszącej odwołanie.

⁸³ Uważam zatem, że Sąd naruszył prawo w pkt 43 zaskarżonego wyroku, orzekając, że rozpatrywane środki ograniczają, co najmniej pośrednio, możliwość wnoszącej odwołanie.

⁸⁴ Takie sztuczne podejście, które można znaleźć również w pkt 43 zaskarżonego wyroku, gdzie Sąd stwierdza, że zaskarżone przepisy nie zabraniają bezpośrednio wnoszącej odwołanie zakupu i przywozu wskazanego sprzętu i otrzymywania rozpatrywanych usług, negowałoby na przykład fakt, że prawo do nabywania usług jest konsekwencją prawa do świadczenia usług i że oba prawa istnieją równolegle. Zobacz na przykład wyroki: z dnia 31 stycznia 1984 r., *Luisi i Carbone* (286/82 i 26/83, EU:C:1984:35, pkt 16); z dnia 1 lipca 2010 r., *Dijkman i Dijkman-Lavaleije* (C-233/09, EU:C:2010:397, pkt 24).

rozporządzeniem. Zatem fakt, że rozporządzenie 2017/2063 nie „stosuje się”⁸⁵ do wnoszącej odwołanie, ponieważ prawodawca Unii Europejskiej wyraźnie nie ma nad nią bezpośredniej jurysdykcji, niekoniecznie oznacza, że środki ograniczające, które mają zastosowanie na przykład wyłącznie na terytorium Unii i są wiążące dla obywateli państwa członkowskiego, nie wpływają bezpośrednio na sytuację prawną wnoszącej odwołanie⁸⁶. Jakikolwiek inny wniosek oznaczałby, że żadna osoba fizyczna lub prawna spoza terytorium Unii i która nie jest obywatelem państwa członkowskiego, ani nie jest zarejestrowana lub utworzona na mocy prawa państwa członkowskiego, ale jest ujęta w wykazie na przykład w załączniku IV i załączniku V do rozporządzenia 2017/2063, i której środki finansowe lub zasoby gospodarcze zostały zamrożone zgodnie z art. 8 tego rozporządzenia lub równoważnymi środkami ograniczającymi, nie posiadałaby legitymacji procesowej, aby dochodzić stwierdzenia nieważności tych środków⁸⁷.

114. Trybunał wielokrotnie stwierdzał jednak, że ze względu na istotny negatywny wpływ na wolności i prawa podstawowe danej osoby lub danego podmiotu każde umieszczenie w wykazie osób lub podmiotów objętych środkami ograniczającymi, czy to oparte na art. 215 TFUE, czy też na art. 291 ust. 2 TFUE, umożliwia tej osobie lub temu podmiotowi, w zakresie, w jakim to umieszczenie ma względem niej lub niego wymiar indywidualnej decyzji, złożenie skargi do sądu Unii zgodnie z art. 263 akapit czwarty TFUE⁸⁸.

115. W tym względzie pragnę podkreślić, że umieszczenie osób lub podmiotów objętych środkami ograniczającymi w wykazie skutkuje tym, że środki te *dotyczą* tych osób lub podmiotów *zarówno bezpośrednio, jak i indywidualnie*⁸⁹. Co więcej, chociaż zamrożenie środków finansowych lub zasobów gospodarczych danej osoby może (quod non) mieć większy wpływ na sytuację prawną tej osoby niż zakaz sprzedaży określonych towarów lub świadczenia na jej rzecz określonych usług⁹⁰, mimo wszystko uderzające jest to, że w wyroku Almaz-Antey Sąd uznał, iż taki zakaz bezpośrednio wpłynął⁹¹ na sytuację prawną strony skarżącej w tamtej sprawie⁹². W związku z tym Sąd orzekł w wyroku Almaz-Antey, że biorąc pod uwagę, iż omawiany w tamtej sprawie środek ograniczający zakazuje, po pierwsze, sprzedaży, dostawy, przekazywania lub wywozu – bezpośrednio lub pośrednio – towarów i technologii podwójnego zastosowania jakimkolwiek osobom, podmiotom lub organom w Rosji, wymienionym w załączniku IV do tamtej decyzji, przez obywateli państw członkowskich lub z terytoriów państw członkowskich oraz, po drugie, świadczenia pomocy technicznej, usług pośrednictwa, finansowania lub pomocy finansowej związanych ze wspomnianymi towarami i technologiami jakimkolwiek osobom,

⁸⁵ Wyróżnienie własne. Zobacz sformułowanie użyte w art. 20 rozporządzenia 2017/2063.

⁸⁶ Zobacz w drodze analogii wyroki: z dnia 3 września 2008 r., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja (C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 241–247); z dnia 13 września 2018 r., Rosneft i in./Rada (T-715/14, niepublikowany, EU:T:2018:544, pkt 68). Tym samym, mimo że środki ograniczające mogą mieć zasięg ogólny i nakładać obowiązki na osoby i podmioty określone w sposób abstrakcyjny, nie oznacza to, że środki te nie mogą dotyczyć bezpośrednio i indywidualnie osób fizycznych i prawnych wskazanych w tych środkach w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE.

⁸⁷ Pragnę również zauważyć, że Rada stwierdziła w ramach podniesionego przed Sądem zarzutu niedopuszczalności, iż w świetle warunków przewidzianych w art. 20 rozporządzenia 2017/2063 rozporządzenie to nie wywołuje wiążącego skutku prawnego wobec wnoszącej odwołanie ani na terytorium Wenezueli i ogranicza się do terytorium państw członkowskich oraz osób podlegających ich jurysdykcji. Moim zdaniem ten odrębny zarzut niedopuszczalności jest nierozzerwalnie związany z kwestią bezpośredniego oddziaływania.

⁸⁸ Wyrok z dnia 1 marca 2016 r., National Iranian Oil Company/Rada (C-440/14 P, EU:C:2016:128, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁸⁹ Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 21 września 2005 r., Yusuf i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja (T-306/01, EU:T:2005:331, pkt 184–188), utrzymany w mocy przez Trybunał wyrokiem z dnia 3 września 2008 r., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja (C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 241).

⁹⁰ Zobacz podobnie wyroki: z dnia 28 maja 2013 r., Abdulrahim/Rada i Komisja (C-239/12 P, EU:C:2013:331, pkt 70); z dnia 6 czerwca 2013 r., Ayadi/Komisja (C-183/12 P, niepublikowany, EU:C:2013:369, pkt 68 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁹¹ W kwestii indywidualnego oddziaływania, które również stwierdzono, zobacz pkt 68–72 wyroku Almaz-Antey.

⁹² W tym względzie na podstawie samego rozmiaru wpływu danego środka na sytuację prawną określonej osoby nie można dokonać żadnego istotnego rozróżnienia dla celów oceny legitymacji procesowej, a w szczególności istnienia bezpośredniego oddziaływania. Wystarczy moim zdaniem, aby taki wpływ był bezpośredni i mógł rzeczywiście zostać stwierdzony.

podmiotom lub organom w Rosji, wymienionym w załączniku IV, odnośne postanowienia tej decyzji bezpośrednio wpłynęły na sytuację prawną strony skarżącej, która została wskazana z nazwy w załączniku IV do omawianej decyzji⁹³.

116. W wyroku Almaz-Antey Sąd nie uwzględnił zatem twierdzenia Rady, zgodnie z którym przypadek ten nie wpłynął na sytuację prawną strony skarżącej, ponieważ omawiany przepis nie zakazywał wspomnianym podmiotom prowadzenia określonych rodzajów działalności, lecz zakazywał sprzedaży towarów i technologii podwójnego zastosowania tym podmiotom przez osoby fizyczne i prawne podlegające jurysdykcji Unii Europejskiej⁹⁴.

117. Ze swej strony zgadzam się, że rozstrzygnięcie i rozumowanie zawarte w wyroku Almaz-Antey są prawidłowe, i uważam, że w drodze analogii powinny znaleźć zastosowanie w niniejszej sprawie. Moim zdaniem zaskarżone przepisy uniemożliwiają wnoszącej odwołanie zakup określonych towarów i usług od określonych podmiotów gospodarczych z Unii Europejskiej, a tym samym bezpośrednio wpływają na jej prawa i interesy. Ze względu na kompletność wyводу i w świetle bezprecedensowego charakteru niniejszej sprawy odniosę się jednak do niektórych innych argumentów stron oraz rozumowania Sądu.

118. W pkt 34–37 zaskarżonego wyroku Sąd dokonał rozróżnienia między okolicznościami faktycznymi niniejszej sprawy a tymi, które były podstawą wydania wyroku Almaz-Antey. W tym względzie Sąd wskazał, że w tamtej sprawie nazwa strony skarżącej figurowała w załączniku do zaskarżonej decyzji jako nazwa przedsiębiorstwa, któremu nie wolno sprzedawać danych towarów lub świadczyć danych usług. Ponadto Sąd uznał, że wnoszącej odwołanie nie można zrównać z podmiotem gospodarczym takim jak strona skarżąca w wyroku Almaz-Antey, ponieważ jej sposobów działania nie można sprowadzić do działalności czysto gospodarczej.

119. Osobiście uważam, że to, iż wnosząca odwołanie została wymieniona z nazwy lub zidentyfikowana w treści samego rozporządzenia 2017/2063, a nie w jego załączniku, nie ma żadnego znaczenia. W przeciwnym razie prawo strony skarżącej do wytoczenia skargi w trybie art. 263 TFUE można by zniweczyć po prostu poprzez wymienienie z nazwy lub zidentyfikowanie tej strony w głównej treści samego rozporządzenia, a nie w jego załączniku.

120. Istotny jest skutek lub wpływ zaskarżonych przepisów i zawartych w nich zakazów w odniesieniu do sytuacji prawnej wnoszącej odwołanie, nie zaś dokładna forma, w której przedstawiono te zakazy. Uważam zatem, że Sąd naruszył prawo, stwierdzając w pkt 36 zaskarżonego wyroku, że wnosząca odwołanie nie jest wyraźnie i konkretnie wskazana w zaskarżonych przepisach w sposób porównywalny ze stroną skarżącą Almaz-Antey.

121. Ponadto uważam, że dla kwestii bezpośredniego oddziaływania w niniejszej sprawie bez znaczenia jest to, że status prawny lub działalność wnoszącej odwołanie nie ograniczają się do statusu prawnego lub działalności podmiotu gospodarczego działającego na określonych

⁹³ Zobacz pkt 63, 64 wyroku Almaz-Antey, które dotyczą konkretnie kwestii bezpośredniego oddziaływania.

⁹⁴ Zobacz pkt 65 wyroku Almaz-Antey, gdzie Sąd stwierdził, że „siłą rzeczy stosowanie wspomnianych środków należy do organów z siedzibą w Unii, zważywszy, że akty przyjęte przez instytucje Unii nie mają co do zasady zastosowania poza terytorium Unii. Nie oznacza to jednak, że podmiotów, których dotyczą odnośne postanowienia decyzji [Rady 2014/512/WPZiB z dnia 31 lipca 2014 r. dotyczącej środków ograniczających w związku z działaniami Rosji destabilizującymi sytuację na Ukrainie (Dz.U. 2014, L 229, s. 13)], nie dotyczą w sposób bezpośredni stosowane wobec nich środki ograniczające. Zakazanie podmiotom gospodarczym Unii dokonywania określonych rodzajów transakcji z podmiotami z siedzibą poza Unią oznacza zakazanie tym podmiotom dokonywania rozpatrywanych transakcji z podmiotami gospodarczymi Unii. Poza tym uwzględnienie tezy Rady w tym zakresie oznaczałoby stwierdzenie, że nawet w przypadku zamrożenia indywidualnych środków finansowych osób, których nazwiska zostały umieszczone w wykazie i do których mają zastosowanie środki ograniczające, takie środki nie dotyczą bezpośrednio, zważywszy, że ich stosowanie należy w pierwszym rzędzie do państw członkowskich Unii i do osób fizycznych lub prawnych objętych ich kompetencją”.

rynkach. To, że wnosząca odwołanie jako państwo cieszy się różnorodnym zakresem kompetencji, które nie mają wyłącznie charakteru gospodarczego, w żadnym razie per se nie eliminuje, ani nie ogranicza skutków zaskarżonych przepisów dla jej sytuacji prawnej, ani też nie sprawia, że skutki te są pośrednie⁹⁵. W tym względzie pragnę zauważyć, że poza wymogiem, zgodnie z którym skargę musi wnieść osoba fizyczna lub prawna, w art. 263 akapit czwarty TFUE nie przewidziano żadnych dalszych wymogów dotyczących statusu lub charakteru tej osoby⁹⁶.

122. Dodam również, że wbrew temu, co twierdzi Rada, proponowane przeze mnie w niniejszej opinii rozwiązanie kwestii bezpośredniego oddziaływania w odniesieniu do wnoszącej odwołanie nie stwarza nowej zasady ani nowej „możliwości prawnej”⁹⁷, które oznaczałyby automatyczne przyznawanie legitymacji procesowej państwom trzecim w przypadku skarg o stwierdzenie nieważności środków ograniczających na podstawie art. 263 TFUE. Przeciwnie, proponuję, aby Trybunał podążył za dotychczasowym orzecznictwem, dostosowując je jedynie do tej precedensowej skargi. Ponadto – ponownie wbrew twierdzeniom Rady – przepisy dotyczące legitymacji procesowej zawarte w art. 263 TFUE, a w szczególności w jego akapicie czwartym, opierają się na obiektywnych kryteriach, które zostały określone w tym traktacie i były interpretowane przez sądy Unii, a nie na istnieniu lub braku jakichkolwiek porozumień między Unią Europejską a państwami trzecimi w zakresie wzajemności w przyznawaniu legitymacji procesowej.

VII. Wnioski

123. Z wszystkich powyższych względów proponuję zatem, aby Trybunał orzekł, że Sąd naruszył prawo, orzekając, iż niniejsza skarga jest niedopuszczalna ze względu na brak legitymacji procesowej wnoszącej odwołanie w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE. W konsekwencji proponuję, aby niniejsza sprawa została przekazana Sądowi do ponownego rozpoznania, aby ten mógł wydać rozstrzygnięcie w przedmiocie wszystkich pozostałych kwestii dotyczących dopuszczalności występujących w postępowaniu w przedmiocie skargi o stwierdzenie nieważności wniesionej przez wnoszącą odwołanie, oraz co do istoty skargi.

⁹⁵ Chociaż skarżącą w wyroku *Almaz-Antey* była spółka akcyjna prowadząca działalność w sektorze obronnym, a nie państwo, biorąc pod uwagę, że wnosząca odwołanie jest osobą prawną w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE, nie widzę powodu, aby odstąpić od przedstawionego w tym wyroku rozumowania Sądu w przedmiocie bezpośredniego oddziaływania w odniesieniu do wnoszącej odwołanie w niniejszym postępowaniu odwoławczym.

⁹⁶ Jedynym innym istotnym wymogiem jest być może to, że wnosząca odwołanie musi mieć interes w rozstrzygnięciu skargi (*un intérêt à agir*), ale kwestia ta nie jest sporna w niniejszym postępowaniu.

⁹⁷ Posługując się sformułowaniem użytym przez Radę.