



Zbiór Orzeczeń

OPINIA TRYBUNAŁU 1/13 (wielka izba)
z dnia 14 października 2014 r.

Opinia wydana na podstawie art. 218 ust. 11 TFUE — Konwencja dotycząca cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę — Przystąpienie państw trzecich — Rozporządzenie (WE) nr 2201/2003 — Wyłączna kompetencja zewnętrzna Unii Europejskiej — Ryzyko wpływu na jednolite i spójne stosowanie zasad Unii i na prawidłowe funkcjonowanie wprowadzonego przez nie systemu

W postępowaniu w sprawie wydania opinii 1/13,

którego przedmiotem jest wniosek o wydanie opinii w trybie art. 218 ust. 11 TFUE, przedstawiony przez Komisję Europejską w dniu 21 czerwca 2013 r.,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, K. Lenaerts, wiceprezes, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešić i J.C. Bonichot, prezesi izb, A. Rosas, J. Malenovský (sprawozdawca), M. Safjan, A. Arabadjiev, D. Šváby, M. Berger i A. Prechal, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Jääskinen,

sekretarz: M.A. Gaudissart, kierownik wydziału,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 1 kwietnia 2014 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Komisji Europejskiej przez F. Castilla de la Torrego i A.M. Rouchaud-Joët, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu belgijskiego przez C. Pochet, J.C. Halleux i T. Materne'a, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu czeskiego przez M. Smolka oraz E. Ruffera, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu duńskiego przez C. Thorninga, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu niemieckiego przez T. Henzego i J. Kemper, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu estońskiego przez K. Kraavi-Käerdi, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu irlandzkiego przez T. Joyce'a i E. McPhillips, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu greckiego przez T. Papadopoulou, działającą w charakterze pełnomocnika,

- w imieniu rządu hiszpańskiego przez M. Sampola Pucurulla i N. Díaz Abad, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu francuskiego przez E. Belliard i N. Rouam, a także przez G. de Bergues'a i D. Colasa, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez M. Fiorillego i P. Garofolego, avvocati dello Stato,
- w imieniu rządu cypryjskiego przez I. Neophytou i D. Kalli, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu łotewskiego przez I. Kalniņa i D. Pelše, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu litewskiego przez K. Dieninisa i A. Svinkūnaitė, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu austriackiego przez C. Pesendorfer, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu polskiego przez M. Arciszewskiego i B. Majczynę, a także przez A. Miłkowską, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu portugalskiego przez L. Fernandesa i S. Nunes de Almeidę, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu rumuńskiego przez R.H. Radu, a także przez A.G. Vacaru i A. Voicu, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu słowackiego przez B. Ricziovą, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu fińskiego przez J. Heliskoskiego, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu szwedzkiego przez A. Falk i U. Persson, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez M. Holta, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez J. Holmesa i R. Palmera, barristers,
- w imieniu Parlamentu Europejskiego przez A. Caiolę i A. Pospíšilovą Padowską, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Rady Unii Europejskiej przez J. Monteiro i A. De Elerę, działających w charakterze pełnomocników,

po wysłuchaniu rzecznika generalnego, wydaje następującą

Opinię

1. Wniosek o wydanie opinii, z którym Komisja Europejska zwróciła się do Trybunału, brzmi następująco:

„Czy wyrażenie zgody na przystąpienie państwa trzeciego do [Konwencji dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę, sporządzonej w Hadze dnia 25 października 1980 r. (zwanej dalej »konwencją haską z 1980 r.«)] objęte jest wyłączną kompetencją Unii [Europejskiej]?”.

Ramy prawne

Prawo międzynarodowe

2. Wszystkie państwa członkowskie są umawiającymi się stronami konwencji haskiej z 1980 r. Jej umawiającą się stroną nie jest Unia.
3. Zgodnie z art. 1 tej konwencji: „Przedmiotem niniejszej konwencji jest:
 - a) a) zapewnienie niezwłocznego powrotu dzieci bezprawnie uprowadzonych lub zatrzymanych w jednym z Umawiających się Państw oraz;
 - b) b) zapewnienie poszanowania praw do opieki i odwiedzin określonych przez ustawodawstwo jednego Umawiającego się Państwa w innych Umawiających się Państwach”.
4. Artykuł 3 rzeczony konwencji stanowi: „Uprowadzenie lub zatrzymanie dziecka będzie uznane za bezprawne, jeżeli:
 - a) a) nastąpiło naruszenie prawa do opieki przyznanego określonej osobie, instytucji lub innej organizacji, wykonywanego wspólnie lub indywidualnie, na mocy ustawodawstwa państwa, w którym dziecko miało miejsce stałego pobytu bezpośrednio przed uprowadzeniem lub zatrzymaniem, oraz
 - b) b) w chwili uprowadzenia lub zatrzymania prawa te były skutecznie wykonywane wspólnie lub indywidualnie albo byłyby tak wykonywane, gdyby nie nastąpiło uprowadzenie lub zatrzymanie.[...]”
5. Rozdział II konwencji haskiej z 1980 r. dotyczy organów centralnych. Zgodnie z zawartym w tym rozdziale jej art. 6 każde umawiające się państwo konwencji (zwane dalej „umawiającym się państwem”) wyznacza organ centralny w celu realizacji obowiązków wynikających dla niego z tej konwencji. Na podstawie jej art. 7 organy centralne powinny ze sobą współdziałać i popierać współpracę między właściwymi władzami w ich odnośnych państwach. W szczególności powinny one podejmować wszelkie odpowiednie środki w celu ustalenia miejsca przebywania dziecka bezprawnie uprowadzonego lub zatrzymanego w państwie innym niż państwo jego stałego pobytu (zwanego dalej „dzieckiem bezprawnie uprowadzonym”) oraz zapewnienia dobrowolnego wydania dziecka lub doprowadzenia do polubownego rozwiązania sporu. Powinny również podejmować lub powodować podjęcie środków tymczasowych w celu zapobieżenia dalszemu zagrożeniu dla takiego dziecka. Wszczynają one lub ułatwiają wszczęcie postępowania sądowego lub administracyjnego w celu uzyskania powrotu dziecka, a w stosownych wypadkach – ustalenia lub skutecznego wykonywania prawa do odwiedzin, to jest prawa do zabrania dziecka na czas ograniczony w inne miejsce aniżeli miejsce jego stałego pobytu (zwanego dalej „prawem do odwiedzin”). W razie potrzeby podejmują działania administracyjne w celu zapewnienia bezpiecznego powrotu dziecka.
6. Rozdział III rzeczony konwencji, zatytułowany „Powrót dziecka”, zawiera art. 8–20.
7. Artykuł 8 akapit pierwszy tej konwencji stanowi:

„Jakakolwiek osoba, instytucja lub inna organizacja utrzymująca, że dziecko zostało uprowadzone lub zatrzymane z naruszeniem prawa do opieki, może zwrócić się bądź do organu centralnego miejsca stałego pobytu dziecka, bądź organu centralnego każdego innego Umawiającego się Państwa o pomoc w zapewnieniu powrotu dziecka”.

8. 8.Artykuł 12 konwencji haskiej z 1980 r. jest sformułowany następująco:

„Jeżeli dziecko zostało bezprawnie uprowadzone lub zatrzymane w rozumieniu artykułu 3, a w chwili wpłynięcia wniosku do władzy sądowej lub administracyjnej Umawiającego się Państwa, w którym znajduje się dziecko, upłynął okres krótszy niż jeden rok od dnia uprowadzenia lub zatrzymania, zainteresowana władza zarządza niezwłoczne wydanie dziecka.

Władza sądowa lub administracyjna powinna również zarządzić wydanie dziecka, nawet po upływie jednego roku, o którym mowa w ustępie poprzedzającym, chyba że zostało ustalone, że dziecko przystosowało się już do swego nowego środowiska.

Jeżeli władza sądowa lub administracyjna państwa wezwanego ma podstawy, by sądzić, że dziecko zostało zabrane do innego państwa, może ona zawiesić działanie lub oddalić wniosek o wydanie dziecka”.

9. 9.Artykuł 13 rzeczony konwencji stanowi: „Bez względu na postanowienia artykułu poprzedzającego władza sądowa lub administracyjna państwa wezwanego nie jest obowiązana zarządzić wydanie dziecka, jeżeli osoba, instytucja lub organizacja sprzeciwiająca się wydaniu dziecka wykaże, że:
- a) a) osoba, instytucja lub organizacja opiekująca się dzieckiem faktycznie nie wykonywała prawa do opieki w czasie uprowadzenia lub zatrzymania albo zgodziła się lub później wyraziła zgodę na uprowadzenie lub zatrzymanie; lub
 - b) b) istnieje poważne ryzyko, że powrót dziecka naraziłby je na szkodę fizyczną lub psychiczną albo w jakikolwiek inny sposób postawiłby je w sytuacji nie do zniesienia.

Władza sądowa lub administracyjna może również odmówić zarządzenia powrotu dziecka, jeżeli stwierdzi, że dziecko sprzeciwia się powrotowi oraz że osiągnęło ono wiek i stopień dojrzałości, przy którym właściwe jest uwzględnienie jego opinii.

Przy ocenie okoliczności określonych w niniejszym artykule władza sądowa lub administracyjna powinna brać pod uwagę informacje dotyczące sytuacji społecznej dziecka, dostarczone przez organ centralny lub inną właściwą władzę państwa miejsca stałego pobytu dziecka”.

10. 10.Zgodnie z art. 16 tej samej konwencji:

„Po otrzymaniu zawiadomienia o bezprawnym uprowadzeniu lub zatrzymaniu dziecka w rozumieniu artykułu 3 władze sądowe lub administracyjne Umawiającego się Państwa, do którego dziecko zostało uprowadzone lub w którym zostało zatrzymane, nie będą mogły decydować merytorycznie o prawie do opieki, dopóki nie zostanie ustalone, że wymogi określone przez niniejszą konwencję co do zwrotu dziecka nie zostały spełnione lub jeżeli w stosownym czasie po tym zawiadomieniu nie wpłynął wniosek sporządzony na podstawie niniejszej konwencji”.

11. 11.Rozdział IV konwencji haskiej z 1980 r., zatytułowany „Prawo do odwiedzin”, zawiera art. 21. Tenże art. 21 stanowi w akapicie pierwszym:

„Wniosek o zorganizowanie lub ochronę skutecznego wykonywania prawa do odwiedzin może być skierowany do organu centralnego Umawiającego się Państwa w ten sam sposób, jak wniosek o zwrot dziecka”.

12. 12.Rozdział V rzeczony konwencji, zatytułowany „Postanowienia ogólne”, zawiera art. 22–36, uszczegóławiające przede wszystkim wspólne postanowienia proceduralne dotyczące powrotu dzieci bezprawnie uprowadzonych oraz gwarancji wykonywania prawa do odwiedzin.

13. 13.Artykuł 38 tej samej konwencji, zamieszczony w jej rozdziale VI, zatytułowanym „Postanowienia końcowe”, przewiduje:

„Każde inne państwo będzie mogło przystąpić do konwencji.

Dokument przystąpienia będzie złożony w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Królestwa Holandii.

Dla każdego przystępującego państwa konwencja wejdzie w życie pierwszego dnia trzeciego miesiąca kalendarzowego po złożeniu jego dokumentu przystąpienia.

Przystąpienie będzie skuteczne tylko w stosunkach między państwem przystępującym a tymi Umawiającymi się Państwami, które złożą oświadczenie o wyrażeniu zgody na to przystąpienie. Takie oświadczenie będzie musiało być również złożone przez każde państwo członkowskie, które ratyfikuje, przyjmie lub zatwierdzi konwencję w terminie późniejszym do przystąpienia. Takie oświadczenie będzie złożone w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Królestwa Holandii; to ostatnie przekaże jego poświadczony odpisy w drodze dyplomatycznej każdemu z Umawiających się Państw.

Konwencja wejdzie w życie pomiędzy państwem przystępującym a państwem, którełoży oświadczenie o wyrażeniu zgody na to przystąpienie, pierwszego dnia trzeciego miesiąca kalendarzowego po złożeniu oświadczenia o wyrażeniu zgody”.

Prawo Unii

14. 14.Zgodnie z motywem 17 rozporządzenia Rady (WE) nr 2201/2003 z dnia 27 listopada 2003 r. dotyczącego jurysdykcji oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich oraz w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej, uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1347/2000 (Dz.U. L 338, s. 1).

„W przypadku bezprawnego uprowadzenia lub zatrzymania dziecka powinno się niezwłocznie zarządzić jego powrót; w tym celu nadal powinna mieć zastosowanie [konwencja haska z 1980 r.], którą uzupełniają przepisy niniejszego rozporządzenia, w szczególności jej art. 11 [...]”.

15. 15.Artykuł 8 tego rozporządzenia stanowi: „1. W sprawach odpowiedzialności rodzicielskiej jurysdykcję mają sądy państwa członkowskiego, w którym w chwili wniesienia pozwu lub wniosku dziecko ma zwykły pobyt. 2. Ustęp 1 ma zastosowanie z zastrzeżeniem przepisów art. 9, 10 i 12”.
16. 16.Artykuł 10 rzeczonego rozporządzenia reguluje jurysdykcję sądów państw członkowskich w przypadkach uprowadzenia dziecka. Przewiduje on, że w przypadku bezprawnego uprowadzenia lub zatrzymania dziecka jurysdykcja sądów państwa członkowskiego, w którym dziecko bezpośrednio przed bezprawnym uprowadzeniem lub zatrzymaniem miało zwykły pobyt, zostaje utrzymana do chwili uzyskania przez dziecko zwykłego pobytu w innym państwie członkowskim, przy zachowaniu dodatkowych wymogów wymienionych w pkt a) lub b).
17. 17.Artykuł 11 tego rozporządzenia ma następujące brzmienie:

„1. Jeżeli osoba, instytucja lub inna jednostka sprawująca pieczę nad dzieckiem wnosi pozew lub wniosek do właściwych organów państwa członkowskiego o wydanie orzeczenia na podstawie [konwencji haskiej z 1980 r.] w celu doprowadzenia do powrotu dziecka bezprawnie uprowadzonego lub zatrzymywanego w państwie członkowskim innym niż państwo, w którym dziecko bezpośrednio przed bezprawnym uprowadzeniem lub zatrzymaniem miało zwykły pobyt, stosuje się ust. 2–8.

2. W przypadku zastosowania art. 12 i 13 konwencji haskiej z 1980 r. należy zapewnić dziecku możliwość bycia wysłuchanym w toku postępowania, o ile nie wydaje się to niewłaściwe ze względu na jego wiek lub stopień dojrzałości.

3. Sąd, do którego wniesiono pozew lub wniosek o powrót dziecka zgodnie z ust. 1, w ramach postępowania dotyczącego takiego pozwu lub wniosku działa szybko, stosując najszybsze procedury przewidziane w prawie krajowym.

Bez uszczerbku dla akapitu pierwszego, sąd wydaje swoje orzeczenie nie później niż sześć tygodni od wniesienia pozwu lub wniosku, chyba że na skutek nadzwyczajnych okoliczności nie jest to możliwe.

4. Sąd nie może odmówić powrotu dziecka na podstawie art. 13 lit. b) konwencji haskiej z 1980 r., jeżeli ustalono, że zostały podjęte stosowne działania w celu zapewnienia ochrony dziecka po jego powrocie.

5. Sąd nie może odmówić zarządzenia powrotu dziecka, jeżeli osoba, która wniosła pozew lub wniosek o powrót dziecka, nie miała możliwości bycia wysłuchaną.

6. Jeżeli sąd wydał orzeczenie odmawiające zarządzenia powrotu dziecka na podstawie art. 13 konwencji haskiej z 1980 r., sąd ten musi natychmiast, bezpośrednio lub za pośrednictwem swojego organu centralnego, przekazać odpis orzeczenia odmawiającego zarządzenia powrotu dziecka oraz odpowiednich dokumentów, w szczególności protokołu rozpraw przed sądem, sądowi właściwemu lub organowi centralnemu w państwie członkowskim, w którym dziecko bezpośrednio przed bezprawnym uprowadzeniem lub zatrzymaniem miało zwykły pobyt, zgodnie z prawem krajowym. Wszystkie wymienione dokumenty zostają przedłożone sądowi w ciągu miesiąca od daty orzeczenia odmawiającego zarządzenia powrotu.

7. O ile jedna ze stron postępowania nie wszczęła postępowania przed sądami państwa członkowskiego, w którym dziecko bezpośrednio przed bezprawnym uprowadzeniem lub zatrzymaniem miało zwykły pobyt, sąd albo organ centralny, który otrzymuje informacje wymienione w ust. 6, musi powiadomić o tym strony i wezwać je do przedstawienia obserwacji sądowi, zgodnie z prawem krajowym, w terminie trzech miesięcy od daty powiadomienia, aby sąd mógł zbadać kwestię pieczy nad dzieckiem.

Bez uszczerbku dla przepisów jurysdykcyjnych zawartych w niniejszym rozporządzeniu, sąd zamyka sprawę, jeżeli w przewidzianym terminie nie wpłyną do sądu żadne obserwacje.

8. Niezależnie od orzeczenia odmawiającego zarządzenia powrotu dziecka na podstawie art. 13 konwencji haskiej z 1980 r., każde późniejsze orzeczenie zarządzające powrót dziecka, wydane przez sąd mający jurysdykcję zgodnie z niniejszym rozporządzeniem, jest wykonalne zgodnie z przepisami rozdziału III sekcja 4, w celu zapewnienia powrotu dziecka”.

18. Zgodnie z art. 41 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 2201/2003:

„Prawo do osobistej styczności z dzieckiem [...], przyznane w wykonalnym orzeczeniu wydanym w jednym państwie członkowskim, jest uznawane i wykonalne w innym państwie członkowskim bez potrzeby stwierdzenia wykonalności oraz bez możliwości sprzeciwienia się uznaniu, jeżeli orzeczenie uzyskało zaświadczenie w państwie członkowskim pochodzenia [...]”.

19. 19.Artykuł 42 ust. 1 akapit pierwszy tego rozporządzenia stanowi:

„Powrót dziecka [zgodnie z art. 11 ust. 8 lit. b) rozporządzenia nr 2201/2003], zarządzony w wykonalnym orzeczeniu wydanym w jednym państwie członkowskim, jest uznawany i wykonalny w innym państwie członkowskim, bez potrzeby stwierdzenia wykonalności oraz bez możliwości sprzeciwienia się uznaniu, jeżeli orzeczenie uzyskało zaświadczenie w państwie członkowskim pochodzenia [...]”.

20. 20.Rozdział IV rzeczonego rozporządzenia, zatytułowany „Współpraca między organami centralnymi w sprawach odpowiedzialności rodzicielskiej”, zawiera art. 53–58.

21. 21.Zgodnie z art. 55 tego rozporządzenia organy centralne na wniosek podejmują wszelkie odpowiednie czynności w celu między innymi dostarczenia informacji i pomocy podmiotom odpowiedzialności rodzicielskiej wnoszącym na ich terytorium o uznanie i wykonanie orzeczenia, w szczególności dotyczącego prawa do osobistej styczności z dzieckiem i powrotu dziecka.

22. 22.Artykuł 57 rozporządzenia nr 2201/2003 stanowi: „1. Każdy podmiot odpowiedzialności rodzicielskiej może zgodnie z art. 55 złożyć wniosek o pomoc do każdego organu centralnego państwa członkowskiego, w którym ma zwykły pobyt, albo do organu centralnego państwa członkowskiego, w którym dziecko ma zwykły pobyt lub w którym się znajduje. Wniosek zawiera na ogół wszelkie dostępne informacje mające znaczenie dla jego realizacji. Jeżeli wniosek o pomoc dotyczy uznania i wykonania orzeczenia dotyczącego odpowiedzialności rodzicielskiej, które wchodzi w zakres stosowania niniejszego rozporządzenia, podmiot odpowiedzialności rodzicielskiej dołącza do wniosku odpowiednie zaświadczenia przewidziane w art. 39, art. 41 ust. 1 lub art. 42 ust. 1.2. Państwa członkowskie powiadamiają Komisję o języku lub językach urzędowych instytucji [Unii], innych niż własne języki urzędowe, które mogą dopuścić w kontaktach z organami centralnymi.3. Pomoc udzielona przez organy centralne zgodnie z art. 55 jest nieodpłatna.4. Każdy organ centralny ponosi swoje własne koszty”.

23. 23.Zgodnie z art. 60 rzeczonego rozporządzenia: „W stosunkach między państwami członkowskimi niniejsze rozporządzenie ma pierwszeństwo przed poniższymi konwencjami w zakresie, w jakim dotyczą one spraw uregulowanych w niniejszym rozporządzeniu:

[...]

- e) e) [konwencją haską z 1980 r.]”.

24. 24.Artykuł 62 tego samego rozporządzenia stanowi: „1. Umowy i konwencje, o których mowa w [...] art. 60 i 61, pozostają w mocy w odniesieniu do spraw, których nie reguluje niniejsze rozporządzenie. 2. Konwencje wymienione w art. 60, w szczególności konwencja haska z 1980 r., pozostają w mocy między państwami członkowskimi, które są ich stronami, z zastrzeżeniem art. 60”.

Kontekst wniosku o wydanie opinii

25. 25.Dokumenty przystąpienia do konwencji haskiej z 1980 złożyły kolejno, w różnym czasie, Republika Armenii, Republika Albanii, Republika Seszeli, Królestwo Maroka, Republika Singapuru, Republika Gabońska, Księstwo Andory oraz Federacja Rosyjska.

26. 26.Uznawszy, że dziedzina międzynarodowego uprowadzenia dziecka należy do wyłącznej kompetencji Unii, w dniu 21 grudnia 2011 r. Komisja przyjęła osiem wniosków dotyczących decyzji Rady w sprawie oświadczenia o wyrażeniu przez państwa członkowskie, w interesie Unii, zgody na przystąpienie tych ośmiu państw do konwencji haskiej z 1980 r.

27. 27. Większość przedstawicieli państw członkowskich w Radzie uznała, że na Radzie nie ciąży prawny obowiązek przyjęcia tych wniosków, ponieważ Unii nie przysługuje kompetencja wyłączna w rozpatrywanej dziedzinie. W konsekwencji Rada nie przyjęła tych wniosków.
28. 28. W tych okolicznościach Komisja uznała za stosowne wystąpienie do Trybunału z niniejszym wnioskiem o wydanie opinii w trybie art. 218 ust. 11 TFUE.

W przedmiocie dopuszczalności

Uwagi przedstawione Trybunałowi

29. 29. Rządy czeski, niemiecki, estoński, grecki, francuski, cyprijski, łotewski, litewski, austriacki, polski i rumuński, jak również Rada są zdania, że wniosek o wydanie opinii jest niedopuszczalny z uwagi na brak spełnienia przesłanek koniecznych do zainicjowania przez jedną z instytucji Unii postępowania przewidzianego w art. 218 ust. 11 TFUE.
30. 30. Po pierwsze, ich zdaniem wniosek ten nie dotyczy zawarcia „umowy” w rozumieniu tego postanowienia, ponieważ jego przedmiotem jest złożenie oświadczeń o wyrażeniu zgody na przystąpienie na podstawie art. 38 akapit czwarty konwencji haskiej z 1980 r. (zwanym dalej „oświadczeniami o wyrażeniu zgody na przystąpienie”).
31. 31. W tej kwestii rządy te podnoszą, że skoro takie oświadczenia są aktami wykonawczymi do owej konwencji, to wniosek o wydanie opinii dotyczy nie zawarcia umowy międzynarodowej, lecz podziału kompetencji między Unią a państwami członkowskimi w zakresie wykonania rzeczzonej konwencji.
32. 32. Ponadto „umowa” w dosłownym znaczeniu oznacza zawsze akt umowny, gdyż pojęcie to zakłada istnienie dwóch odpowiednich oświadczeń woli. Tymczasem przystąpienie państwa trzeciego do samej konwencji i wyrażenie zgody na to przystąpienie przez jedno z umawiających się państw nie stanowią dwóch zgodnych oświadczeń woli, ponieważ nie wpisują się w umowny stosunek wzajemności. Zdaniem tych rządów nie chodzi tu ani o zgodne oświadczenia w ramach traktatu o przystąpieniu, ani o zmianę traktatu. Oświadczenie to jest zwyczajnie dokumentem wewnętrznym konwencji haskiej z 1980 r., mającym na celu rozszerzenie jej terytorialnego zakresu zastosowania.
33. 33. Po drugie, rządy te uważają, że wniosek o wydanie opinii nie dotyczy umowy Unii z państwami trzecimi w rozumieniu art. 218 ust. 1 i 11 TFUE. Z jednej strony Unia nie może przystąpić do rzeczzonej konwencji, ponieważ zgodnie z jej art. 38 taka możliwość jest zastrzeżona wyłącznie dla państw. Z drugiej strony Unia nie ma kompetencji do złożenia oświadczeń o wyrażeniu zgody na przystąpienie.
34. 34. Po trzecie, w przekonaniu tych rządów, odmawiając przyjęcia wniosków dotyczących decyzji, o których mowa w pkt 26 niniejszej opinii, Rada postanowiła nie zatwierdzać względem rzeczonych państw oświadczeń o wyrażeniu zgody na przystąpienie, których dotyczyły wnioski, a zatem żadna umowa z tymi państwami nie jest „przewidywana” w rozumieniu art. 218 ust. 11 TFUE.
35. 35. Po czwarte, zdaniem tych stron Komisja, pod pozorem wniosku o wydanie opinii, zamierza w rzeczywistości położyć kres obecnej praktyce niektórych państw członkowskich, które indywidualnie wyraziły zgodę na przystąpienie określonych państw przystępujących. W takiej sytuacji Komisja powinna natomiast wystąpić przeciwko tym państwom ze skargą o stwierdzenie uchybienia na podstawie art. 258 TFUE.
36. 36. Parlament Europejski i Komisja stoją na stanowisku, że wniosek o wydanie opinii jest dopuszczalny.

Stanowisko Trybunału

W przedmiocie uznania oświadczenia o wyrażeniu zgody na przystąpienie za istotny element „umowy”

37. 37.Zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. a) Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 r. porozumienie międzynarodowe może być ujęte w jednym dokumencie lub w dwóch lub większej liczbie dokumentów. Dokumenty te mogą więc stanowić sformalizowany w nich wyraz zgodnej woli dwóch lub większej liczby podmiotów prawa międzynarodowego.
38. 38.W niniejszej sprawie należy wskazać, że konwencja haska z 1980 r. przewiduje w art. 38 dwa powiązane dokumenty, mianowicie dokument przystąpienia oraz oświadczenie o wyrażeniu zgody na przystąpienie.
39. 39.Oświadczenia woli zawarte w tych dwóch dokumentach są zgodne co do celu zamierzonego zarówno przez państwo przystępujące do rzeczony konwencji, jak i przez państwo wyrażające zgodę na to przystąpienie, to jest wzajemnego zobowiązania się zgodnie z prawem międzynarodowym do stosowania w ich dwustronnych stosunkach tej samej konwencji.
40. 40.Ponadto dokumenty te, rozpatrywane łącznie, wywierają skutek przewidywany przez zainteresowane państwa. Zgodnie z art. 38 akapit piąty konwencji haskiej z 1980 r. akt ten wchodzi w życie pomiędzy państwem przystępującym a państwem, które wyraża zgodę na to przystąpienie, pierwszego dnia trzeciego miesiąca kalendarzowego po złożeniu oświadczenia o wyrażeniu zgody na przystąpienie.
41. 41.Tak więc akt przystąpienia i oświadczenie o wyrażeniu zgody na takie przystąpienie stanowią łącznie – mimo zawarcia każdego z nich w odrębnym dokumencie – wyraz zgodnej woli zainteresowanych państw, a zatem tworzą umowę międzynarodową.
42. 42.Skoro oświadczenie o wyrażeniu zgody na przystąpienie złożone przez państwo członkowskie jest istotnym elementem umowy międzynarodowej zawartej z państwem trzecim, to mieści się ono w pojęciu „umowy” w rozumieniu art. 218 ust. 1 i 11 TFUE, pod warunkiem jednak, że chodzi o umowę przewidywaną przez Unię w rozumieniu tych samych postanowień.

W przedmiocie niemożności przystąpienia przez Unię do konwencji haskiej z 1980 r. i złożenia oświadczeń o wyrażeniu zgody na przystąpienie do tej konwencji

43. 43.Jeżeli chodzi o argument dotyczący niemożności przystąpienia przez Unię do konwencji haskiej z 1980 r., należy przypomnieć, że zgodnie z utrwaloną wykładnią Trybunału jego opinia może w szczególności dotyczyć kwestii dotyczących podziału między Unią a państwami członkowskimi kompetencji do zawarcia określonej umowy z państwami trzecimi. Wykładnia ta znajduje potwierdzenie w art. 196 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem (zob. w szczególności opinie: 1/03, EU:C:2006:81, pkt 112; 1/08, EU:C:2009:739, pkt 109). W niniejszej sprawie wniosek o wydanie opinii dotyczy kompetencji Unii, w świetle jej norm prawnych, do zawarcia umów międzynarodowych w drodze oświadczeń o wyrażeniu zgody na przystąpienie. Nie dotyczy on przeszkód, jakie w wykonywaniu swoich kompetencji mogłaby napotkać Unia z powodu norm międzynarodowych dotyczących zawierania takich umów.
44. 44.W każdym razie kwestia ewentualnej niemożności, by Unia stała się formalnie stroną umowy międzynarodowej, nie ma znaczenia dla sprawy. W sytuacji bowiem, gdy warunki udziału w takim porozumieniu wykluczają jego zawarcie przez samą Unię, mimo iż mieści się ono w jej kompetencji zewnętrznej, kompetencja może zostać wykonana za pośrednictwem państw członkowskich działających w interesie Unii (zob. podobnie opinia 2/91, EU:C:1993:106, pkt 5).

W przedmiocie uznania oświadczenia o wyrażeniu zgody na przystąpienie za istotny element umowy „przewidywanej” w chwili złożenia wniosku o wydanie opinii

45. 45.Przede wszystkim, zgodnie z art. 218 ust. 1 i 11 TFUE, z wnioskiem o wydanie opinii można zwrócić się do Trybunału, jeżeli umowa jest przewidywana przez Unię, co oznacza, że jest ona przewidywana przez jedną lub kilka instytucji Unii, którym przysługują uprawnienia w ramach procedury określonej w art. 218 TFUE. Pośród tych instytucji figuruje między innymi Komisja.
46. 46.Następnie należy wskazać, że z orzecznictwa Trybunału wynika, iż wniosek o wydanie opinii dopuszczalny jest w szczególności wówczas, gdy wniosek Komisji dotyczący umowy został przedłożony Radzie i nie został cofnięty na dzień wniesienia sprawy do Trybunału. Nie jest natomiast konieczne, by Rada już na tym etapie wyraziła zamiar zawarcia takiej umowy. W tych okolicznościach wydaje się, że złożenie wniosku o wydanie opinii wynika z uzasadnionego starania zainteresowanych instytucji, by przed podjęciem decyzji w sprawie przedmiotowej umowy poznać zakres odnośnych kompetencji Unii i państw członkowskich (zob. podobnie opinia 2/94, EU:C:1996:140, pkt 11–18).
47. 47.Ponadto, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 44 stanowiska, postępowanie w sprawie wydania opinii w trybie art. 218 ust. 11 TFUE ma na celu uniknięcie komplikacji prawnych mogących powstać w sytuacjach, gdyby państwa członkowskie zaciągały zobowiązania międzynarodowe bez wymaganego upoważnienia, podczas gdy w świetle prawa Unii nie posiadają one już kompetencji ustawodawczej niezbędnej do wprowadzenia w życie tych zobowiązań.
48. 48.Ewentualne orzeczenie sądowe stwierdzające, już po zawarciu umowy międzynarodowej nakładającej zobowiązania na państwa członkowskie, że umowa ta jest niezgodna z podziałem kompetencji między Unią i tymi państwami, prowadziłoby bowiem do powstania istotnych trudności nie tylko wewnątrz Unii, lecz także w ramach stosunków międzynarodowych, i mogłoby wyrzucić niekorzystne skutki dla wszystkich zainteresowanych stron, w tym również państw trzecich (zob. analogicznie opinie: 3/94, EU:C:1995:436, pkt 17; 1/09, EU:C:2011:123, pkt 48).
49. 49.Wreszcie należy zauważyć, że uprawnienie do złożenia wniosku o wydanie opinii nie wymaga istnienia – jako wstępnego warunku – ostatecznego porozumienia między instytucjami Unii w kwestii możliwości lub celowości wykonania zewnętrznej kompetencji Unii. W istocie z przyznanego Parlamentowi, Radzie, Komisji i państwowi członkowskiemu uprawnienia do zwrócenia się do Trybunału o wydanie przez niego opinii można korzystać indywidualnie, bez żadnego wcześniejszego uzgodnienia (zob. Opinia 1/09, EU:C:2011:123, pkt 55).
50. 50.W niniejszej sprawie Komisja przedłożyła Radzie wnioski dotyczące decyzji upoważniających państwa członkowskie do złożenia oświadczeń o wyrażeniu zgody na przystąpienie ośmiu państw trzecich. Czyniąc to, Komisja przewidywała zawarcie przedmiotowych umów przez Unię za pośrednictwem państw członkowskich działających w jej interesie. Ponadto nie wskazała ona przed Trybunałem, by wnioski te zostały cofnięte. Zresztą, o ile Rada sprzeciwiła się tym wnioskowi, o tyle sprzeciw ten nie dotyczy celowości rzeczywistego zawarcia tych umów, lecz wynika jedynie z przekonania, że Unia nie posiada wyłącznej kompetencji zewnętrznej w rozpatrywanej dziedzinie. W tych okolicznościach należy stwierdzić, że umowy międzynarodowe, których elementem istotnym są te oświadczenia, mogą być uznane za umowy „przewidywane” w chwili złożenia wniosku o wydanie opinii.
51. 51.Stwierdzenia tego nie podważa okoliczność, że na dzień rozpoznania przez Trybunał niniejszego wniosku o wydanie opinii niektóre państwa członkowskie już złożyły u depozytariusza konwencji haskiej z 1980 r. oświadczenia o wyrażeniu zgody na przystąpienie. Jak bowiem wynika z celu przytoczonego w pkt 47 niniejszej opinii, o ile dana umowa, by mogła zostać uznana za „przewidywaną”, nie musi zostać zawarta przed wydaniem opinii przez Trybunał, o tyle ta jedynie okoliczność nie może sprawić, że wniosek ów stanie się bezprzedmiotowy.

W przedmiocie przeinaczenia postępowania w sprawie wydania opinii

52. 52. Jeżeli chodzi o argumentację Rady i niektórych państw członkowskich podnoszących przeinaczenie postępowania w sprawie wydania opinii, należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie Komisja stoi na stanowisku, iż wyłączną kompetencję zewnętrzną do złożenia u depozytariusza konwencji haskiej z 1980 r. oświadczeń o wyrażeniu zgody na przystąpienie Unia uzyskała z dniem wejścia w życie, 1 sierpnia 2004 r., rozporządzenia nr 2201/2003 i od tego dnia państwa członkowskie nie mogą działać bez upoważnienia Unii. Tymczasem między wskazaną datą a dniem 21 grudnia 2011 r., to jest dniem przyjęcia przez Komisję wniosków, o których mowa w pkt 26 niniejszej opinii, różne państwa członkowskie złożyły łącznie ponad 300 oświadczeń o wyrażeniu zgody na przystąpienie.
53. 53. O ile prawdą jest, że we wskazanym okresie Komisja nie wniosła przeciwko tym państwom członkowskim, w związku z owymi licznymi, w sposób dorozumiany zarzuconymi we wniosku o wydanie opinii działaniami, żadnej skargi o stwierdzenie uchybienia, o tyle Trybunał nie dysponuje obecnie żadną konkretną i obiektywną wskazówką mogącą prowadzić do wniosku, że Komisja działała wyłącznie – lub co najmniej w decydującej mierze – w celu uniknięcia procedury przewidzianej w art. 258 TFUE.
54. 54. W każdym razie okoliczność, że niektóre kwestie podniesione w niniejszym postępowaniu w sprawie wydania opinii mogą podlegać rozpoznaniu w ramach ewentualnych skarg o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w trybie art. 258 TFUE, nie stoi na przeszkodzie skierowaniu do Trybunału wniosku na podstawie art. 218 ust. 11 TFUE. Postępowanie w sprawie wydania opinii powinno bowiem pozwolić na rozwiązanie wszelkich kwestii mogących podlegać ocenie sądowej, o ile kwestie te są zbieżne z celem tego postępowania (zob. podobnie opinia 2/92, EU:C:1995:83, pkt 14).
55. 55. W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że złożony przez Komisję wniosek o wydanie opinii jest dopuszczalny.

Co do istoty

Uwagi przedstawione Trybunałowi

56. 56. Parlament i Komisja twierdzą, że Unia posiada wyłączną kompetencję zewnętrzną do zatwierdzenia oświadczeń o wyrażeniu zgody na przystąpienie. Przede wszystkim konwencja haska z 1980 r. i rozporządzenie nr 2201/2003 obejmują tę samą dziedzinę, ponieważ oba te akty dotyczą kwestii związanych z procedurą powrotu dzieci bezprawnie uprowadzonych, z prawem do osobistej styczności z dzieckiem oraz ze współpracą organów centralnych w sprawach odpowiedzialności rodzicielskiej.
57. 57. Normy te tworzą zdaniem Parlamentu i Komisji zbiór norm nierozzerwalnie ze sobą związanych. Z pewnością prawodawca Unii nie uważał za konieczne przejścia postanowień rzeczzonej konwencji do rzeczzonego rozporządzenia. Jednak poprzez uzupełnienie i wzmocnienie tych postanowień, zdaniem tych instytucji, faktycznie je w nim zawarł. I tak, zarówno art. 11 rozporządzenia nr 2201/2003, jak i pozostałe cztery artykuły tego rozporządzenia dotyczące powrotu dzieci bezprawnie uprowadzonych mają ten sam zakres zastosowania co owa konwencja. Mogą być one stosowane jedynie łącznie z odpowiednimi postanowieniami konwencji.
58. 58. Wreszcie Parlament i Komisja uważają, że wyłączna kompetencja zewnętrzna Unii dotyczy całości konwencji haskiej z 1980 r. Nawet przy założeniu, że niektóre normy można oddzielić od tej konwencji, należy stosować zasadę wyrażoną przez Trybunał w opinii 2/91 (EU:C:1993:106), zgodnie z którą, jeżeli określona dziedzina jest w znacznej mierze objęta zasadami Unii, to kompetencja zewnętrzna powinna mieć charakter wyłączny. Tak jest ich zdaniem w niniejszej sprawie.

59. 59.Rząd włoski, podobnie jak Parlament i Komisja, uważa, że zostały spełnione wszystkie przesłanki konieczne do ustalenia, iż Unia posiada wyłączną kompetencję zewnętrzną w odniesieniu do oświadczeń o wyrażeniu zgody na przystąpienie.
60. 60.Natomiast rządy belgijski, czeski, niemiecki, estoński, irlandzki, grecki, hiszpański, francuski, cypryjski, łotewski, litewski, austriacki, polski, portugalski, rumuński, słowacki, fiński, szwedzki i Zjednoczonego Królestwa, jak również Rada podnoszą, że Unii nie przysługuje wyłączna kompetencja zewnętrzna w tej kwestii. Ponadto rządy grecki, francuski i polski twierdzą, że Unia nie posiada żadnej kompetencji w tej dziedzinie.
61. 61.Po pierwsze, uważają one, że we wniosku o wydanie opinii Komisja błędnie położyła nacisk na domniemane podobieństwa między rozporządzeniem nr 2201/2003 i konwencją haską z 1980 r., zamiast zbadać zobowiązanie, o którym mowa w tym wniosku, to jest oświadczenie o wyrażeniu zgody na przystąpienie. Tymczasem ich zdaniem zobowiązanie to nie może zaszkodzić jednolitemu i spójnemu stosowaniu rozporządzenia, skoro odmienny jest cel tego oświadczenia, dotyczącego współpracy z organami centralnymi państw trzecich, podczas gdy rzeczne rozporządzenie dotyczy współpracy między organami państw członkowskich.
62. 62.Podnoszą one bowiem, że organy centralne wyznaczone na podstawie rzeczonej konwencji współpracują ze sobą w sposób samodzielny, a więc okoliczność, że organ centralny jednego z państw członkowskich współpracuje z innymi organami centralnymi państw trzecich, nie wpływa w żaden sposób na współpracę między organami centralnymi dwóch państw członkowskich. Wynika stąd ich zdaniem, że jednostronne wyrażenie zgody na przystąpienie określonych państw trzecich do tej konwencji nie ma żadnego wpływu na jednolite i spójne stosowanie prawa Unii w dziedzinie współpracy między organami centralnymi państw członkowskich.
63. 63.Po drugie, nawet przy założeniu, że wniosek o wydanie opinii powinien być rozpatrywany w świetle konwencji haskiej z 1980 r., istnienie wyłącznej kompetencji zewnętrznej nie może wynikać z faktu, że dziedzina stosowania tej konwencji jest jakoby w znacznej mierze objęta równoważnymi normami prawa Unii. Przede wszystkim kryterium to nie może mieć znaczenia dla sprawy, ponieważ nie zostało ono przejęte w art. 3 ust. 2 TFUE, który to przepis skodyfikował orzecznictwo Trybunału dotyczące kryteriów wyłącznej kompetencji Unii do zawarcia umowy międzynarodowej. Następnie, jak twierdzą, odpowiednie zakresy zastosowania tej konwencji i rozporządzenia nr 2201/2003 nakładają się na siebie jedynie częściowo, zarówno w odniesieniu do charakteru regulowanych stosunków, jak i do osób, do których akty te mają zastosowanie. Wreszcie sytuacje, gdy rozporządzenie i konwencja nakładają się na siebie, nie są tego rodzaju, by na ich podstawie ustalić wyłączną kompetencję Unii, skoro są one abstrakcyjne i nie pozwalają na wykazanie wpływu tejże konwencji na owo rozporządzenie.
64. 64.Po trzecie, ich zdaniem, nawet jeżeli fakt, że niektóre z państw członkowskich wyrażą zgodę na przystąpienie państwa przystępującego, podczas gdy inne takiej zgody nie wyrażą, mogłyby powodować sytuacje mało pożądane i skutkować tym, że możliwość powołania się na konwencję haską z 1980 r. przeciwko przystępującym państwom przedstawiałaby się odmiennie w różnych państwach, to fakt ten jest nierozłącznie związany z naturą samej konwencji i nie jest przeszkodą w prawidłowym stosowaniu tego rozporządzenia.

Stanowisko Trybunału

W kwestii przedmiotu analizy Trybunału

65. 65.Tytułem wstępu należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie oświadczenie o wyrażeniu zgody na przystąpienie, a tym samym umowa międzynarodowa, której oświadczenie to jest elementem istotnym, mają charakter akcesoryjny w stosunku do konwencji haskiej z 1980 r., która reguluje ich istnienie

i skutki i od której tego oświadczenia i tej umowy nie można oddzielić. Jak bowiem wskazano w pkt 39 niniejszej opinii, rzeczona umowa ma na celu umożliwienie stosowania całości konwencji haskiej z 1980 r. w stosunkach dwustronnych utrzymywanych przez oba zainteresowane państwa.

66. Wynika stąd, że w trakcie analizy niniejszego wniosku o wydanie opinii należy wziąć pod uwagę ogół praw i obowiązków ustanowionych w rzeczonej konwencji.

W przedmiocie istnienia kompetencji Unii

67. 67.Kompetencja Unii do zawierania umów międzynarodowych może wynikać nie tylko z wyraźnego jej przyznania w traktatach, ale także w sposób dorozumiany z innych postanowień traktatów oraz aktów wydanych na ich podstawie przez instytucje Unii. W szczególności w każdym przypadku, gdy prawo Unii przyznaje rzeczonym instytucjom kompetencje wewnętrzne dla realizacji określonego celu, Unia posiada kompetencję do zaciągania zobowiązań międzynarodowych koniecznych dla jego realizacji, nawet jeśli brak jest wyraźnego przepisu w tym względzie (opinia 1/03, EU:C:2006:81, pkt 114 i przytoczone tam orzecznictwo). Ta ostatnia sytuacja jest zresztą uregulowana w art. 216 ust. 1 TFUE.
68. 68.W niniejszej sprawie należy wskazać, że konwencja haska z 1980 r. dotyczy współpracy cywilnej w dziedzinie transgranicznego uprowadzania dzieci. Mieści się ona również w dziedzinie prawa rodzinnego o znaczeniu transgranicznym, w której Unia posiada kompetencję wewnętrzną na mocy art. 81 ust. 3 TFUE. Unia z kompetencji tej zresztą skorzystała, przyjmując rozporządzenie nr 2201/2003. W tych okolicznościach Unia posiada kompetencję zewnętrzną w dziedzinie będącej przedmiotem konwencji.

W przedmiocie natury kompetencji

69. 69.Traktat FUE precyzuje w szczególności w art. 3 ust. 2 przesłanki posiadania przez Unię wyłącznej kompetencji zewnętrznej.
70. 70.W tej kwestii bezsporne jest, że wyrażenia zgody na przystąpienie państwa trzeciego do konwencji haskiej z 1980 r. nie przewiduje żaden akt normatywny Unii i nie jest ono niezbędne w celu umożliwienia Unii wykonywania jej kompetencji wewnętrznej. W konsekwencji wniosek o wydanie opinii należy zbadać w świetle przesłanki zawartej w art. 3 ust. 2 TFUE, zgodnie z którą zawarcie umowy międzynarodowej należy do wyłącznej kompetencji Unii w zakresie, w jakim „może [ona] wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres”.
71. 71.Spełnienie tej przesłanki należy badać w świetle orzecznictwa Trybunału, zgodnie z którym ryzyko wpływu zobowiązań międzynarodowych zaciągniętych przez państwa członkowskie na wspólne zasady Unii lub zmiany ich zakresu, mogące uzasadniać istnienie wyłącznej kompetencji zewnętrznej Unii, istnieje wówczas, gdy zobowiązania te należą do dziedziny stosowania rzeczonych zasad (zob. podobnie wyroki: Komisja/Rada, zwany „wyrokiem w sprawie AETR”, 22/70, EU:C:1971:32, pkt 30; Komisja/Dania, C-467/98, EU:C:2002:625, pkt 82; Komisja/Rada, C-114/12, EU:C:2014:2151, pkt 66–68).
72. 72.Stwierdzenie istnienia takiego ryzyka nie zakłada całkowitej zgodności między dziedziną, jaką obejmują zobowiązania międzynarodowe, a dziedziną objętą uregulowaniami Unii (zob. opinia 1/03, EU:C:2006:81, pkt 126; wyrok Komisja/Rada, EU:C:2014:2151, pkt 69).
73. 73.Wpływ na zakres zasad Unii lub jego zmiana ze strony zobowiązań międzynarodowych może mieć miejsce w szczególności wtedy, gdy zobowiązania te należą do dziedziny w znacznej mierze objętej już takimi zasadami (zob. podobnie opinia 2/91, EU:C:1993:106, pkt 25, 26). Jak Trybunał miał już sposobność orzec – oraz wbrew twierdzeniom Rady i niektórych rządów, które przedłożyły uwagi –

okoliczność ta nadal, w kontekście art. 3 ust. 2 TFUE, ma znaczenie dla oceny, czy przesłanka dotycząca ryzyka wpływu na zakres wspólnych zasad Unii lub zmiany tego zakresu została spełniona (wyrok Komisja/Rada, EU:C:2014:2151, pkt 70, 72, 73).

74. 74.Mimo to, skoro Unia posiada jedynie kompetencje powierzone, to istnienie danej kompetencji, zwłaszcza gdy ma ona charakter wyłączny, powinno znaleźć uzasadnienie we wnioskach płynących z konkretnej analizy relacji istniejących między przewidywaną umową międzynarodową a obowiązującym prawem Unii. Analiza ta powinna uwzględniać dziedziny objęte, odpowiednio, zasadami Unii i postanowieniami przewidywanej umowy, ich możliwy do przewidzenia rozwój, jak również charakter i treść tych zasad i postanowień, celem sprawdzenia czy umowa mogłaby wpływać na jednolite i spójne stosowanie zasad Unii i prawidłowe funkcjonowanie wprowadzonego przez nie systemu (zob. opinia 1/03, EU:C:2006:81, pkt 126, 128, 133; a także wyrok Komisja/Rada, EU:C:2014:2151, pkt 74).
- – W przedmiocie zbieżności rozpatrywanych dziedzin
75. 75.Konwencja haska z 1980 r. przewiduje, dokładniej rzecz ujmując, dwie procedury, to jest procedurę powrotu dzieci bezprawnie uprowadzonych oraz procedurę mającą na celu zagwarantowanie korzystania z prawa do odwiedzin.
76. 76.W pierwszej kolejności, co do procedury powrotu dzieci bezprawnie uprowadzonych, art. 8–11 rzeczony konwencji regulują składanie wniosku o powrót dziecka w organie centralnym umawiającego się państwa, przekazanie tego wniosku organowi owego umawiającego się państwa, w którym dziecko się znajduje, a także rozpatrywanie tego wniosku przez organy sądowe lub administracyjne tego ostatniego państwa. Artykuł 12 tej samej konwencji określa przesłanki zarządzenia przez organy sądowe lub administracyjne powrotu dziecka do tego umawiającego się państwa, w którym miało ono zwykły pobyt bezpośrednio przed uprowadzeniem lub zatrzymaniem. Artykuły 13 i 20 konwencji haskiej z 1980 r. opisują sytuacje, w których rzeczony organy mogą odmówić powrotu dziecka i wydać orzeczenie o odmowie powrotu.
77. 77.Rozporządzenie nr 2201/2003, w szczególności w art. 11, uzupełnia i precyzuje wymienione postanowienia konwencji. I tak, art. 11 ust. 2 tego rozporządzenia wprowadza obowiązek wysłuchania zainteresowanego dziecka w toku postępowania przewidzianego w art. 12 i 13 rzeczony konwencji. Podobnie art. 11 ust. 3 rzeczony rozporządzenia ustanawia dokładny termin, w którym należy wydać orzeczenie w przedmiocie powrotu dziecka bezprawnie uprowadzonego. Ponadto art. 11 ust. 4–6 tego samego rozporządzenia zakreśla granice uprawnienia sądu państwa członkowskiego do odmowy powrotu dziecka na podstawie tej konwencji, poddając możliwość skorzystania z tego uprawnienia dodatkowym warunkom. Artykuł 11 ust. 8 rozporządzenia nr 2201/2003 w związku z art. 42 tego aktu wprowadza procedurę ułatwiającą powrót dzieci bezprawnie uprowadzonych, uzupełniającą w stosunku do procedury przewidzianej w konwencji haskiej z 1980 r. Zgodnie z tymi przepisami sąd posiadający jurysdykcję na podstawie rzeczony rozporządzenia może, mimo istnienia zarządzenia o odmowie powrotu wydane na podstawie art. 13 owej konwencji, wydać późniejsze orzeczenie zarządzające powrót dziecka, przy czym orzeczenie to jest uznawane za wykonalne w państwie członkowskim, w którym dziecko przebywa, bez możliwości sprzeciwienia się uznaniu przez organy tego państwa.
78. 78.Z treści wszystkich tych przypomnianych w punkcie poprzedzającym przepisów rozporządzenia nr 2201/2003 wynika, że bądź opierają się one na normach konwencji haskiej z 1980 r., bądź wskazują skutki stosowania tych norm. Te dwie kategorie przepisów stanowią więc niepodzielną całość normatywną, która ma zastosowanie do procedur powrotu dzieci bezprawnie uprowadzonych wewnątrz Unii.

79. 79.Następnie, w kwestii wykonywania prawa do odwiedzin, jedynym postanowieniem konwencji poświęconym konkretnie temu zagadnieniu jest jej art. 21, w którym ograniczono się do wprowadzenia możliwości składania wniosków dotyczących korzystania z tego prawa w organach centralnych umawiających się państw i do nałożenia na te organy obowiązków w celu zapewnienia spokojnego wykonywania tego prawa.
80. 80.Rozporządzenie nr 2201/2003 ustanawia w odniesieniu do wykonywania tego prawa analogiczne zasady podstawowe. W szczególności zgodnie z jego art. 55 i 57 każdy podmiot odpowiedzialności rodzicielskiej może złożyć wniosek o pomoc w wykonywaniu prawa do osobistej styczności z dzieckiem do organu centralnego państwa członkowskiego, w którym ma zwykły pobyt, albo do organu centralnego państwa członkowskiego, w którym dziecko ma zwykły pobyt lub w którym się znajduje.
81. 81.Wreszcie konwencja haska z 1980 r. zawiera postanowienia ogólne, wspólne dla procedur dotyczących powrotu dziecka bezprawnie uprowadzonego oraz wykonywania prawa do odwiedzin. I tak, z art. 22 i 26 tej konwencji wynika, że organy centralne nie mogą w związku z tymi procedurami – z zastrzeżeniem określonych odstępstw – nałożyć obowiązku uiszczenia kosztów lub wpłaty kaucji. Zgodnie z art. 23 rzeczony konwencji w ramach tych procedur nie można wymagać żadnej legalizacji ani innej podobnej formalności. W art. 24 konwencji haskiej z 1980 r. określono, w jakich językach składa się do organu centralnego państwa wezwanego wnioski dotyczące stosowania tej konwencji. Ponadto, zgodnie z art. 25 tej konwencji, osoba, która stale przebywa w jednym z umawiających się państw i składa taki wniosek, ma prawo do pomocy sądowej i prawnej w każdym innym umawiającym się państwie na tych samych warunkach co obywatele danego państwa oraz osoby stale tam przebywające.
82. 82.Rozporządzenie nr 2201/2003 przewiduje stosowanie podobnych zasad do procedur powrotu dziecka bezprawnie uprowadzonego oraz wykonywania prawa do osobistej styczności z dzieckiem. W szczególności z art. 57 ust. 3 tego rozporządzenia wynika, że pomoc udzielona przez organy centralne jest nieodpłatna. Na podstawie art. 41 rzeczony rozporządzenia prawo do osobistej styczności z dzieckiem przyznane w wykonalnym orzeczeniu wydanym w jednym państwie członkowskim jest uznawane i wykonalne w innym państwie członkowskim bez potrzeby stwierdzenia wykonalności oraz bez możliwości sprzeciwienia się uznaniu. Artykuł 42 rozporządzenia nr 2201/2003 przewiduje analogiczne uznawanie orzeczeń zarządzających powrót dziecka, o których mowa w art. 11 ust. 8 tego rozporządzenia. W art. 57 ust. 2 tego rozporządzenia przewidziano możliwość dopuszczenia w kontaktach z organami centralnymi państw członkowskich innego języka niż języki tych państw. Wreszcie art. 50 rzeczony rozporządzenia stanowi, że powód lub wnioskodawca, który korzystał w państwie członkowskim pochodzenia z całkowitej lub częściowej pomocy prawnej lub ze zwolnienia od kosztów i opłat, ma prawo do korzystania, w postępowaniach dotyczących powrotu dziecka bezprawnie uprowadzonego lub wykonywania prawa do osobistej styczności z dzieckiem przewidzianych w art. 41, 42 i 48 tego rozporządzenia, z najkorzystniejszej pomocy prawnej lub ze zwolnienia od kosztów i opłat w najszerszym zakresie przewidzianym w prawie państwa członkowskiego wykonania.
83. 83.W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że przepisy rozporządzenia nr 2201/2003 obejmują w znacznej mierze obie procedury uregulowane w konwencji haskiej z 1980 r., to jest tę, która dotyczy powrotu dziecka bezprawnie uprowadzonego, oraz tę, która ma na celu zapewnienie wykonywania prawa do odwiedzin. Tak więc należy uznać, że całość tej konwencji jest objęta zasadami Unii.
- – W przedmiocie ryzyka wpływu na wspólne zasady

84. 84. Jeżeli chodzi o ryzyko, że postanowienia konwencji haskiej z 1980 r. lub oświadczenia o wyrażeniu zgody na przystąpienie mogą mieć wpływ na zasady Unii, to biorąc pod uwagę naturę i treść jednych i drugich, należy, po pierwsze, wskazać, że rozporządzenie nr 2201/2003 ustanawia jednolite zasady, wiążące organy państw członkowskich.
85. 85. Po drugie, z powodu wzajemnego nakładania się i ścisłego związku między przepisami rzeczzonego rozporządzenia i postanowieniami owej konwencji, w szczególności przepisami art. 11 tego samego rozporządzenia i postanowieniami rozdziału III rzeczzonej konwencji, postanowienia tej konwencji mogą mieć wpływ na znaczenie, zakres i skuteczność zasad z rozporządzenia nr 2201/2003.
86. 86. Wniosku tego nie podważa okoliczność, że liczne przepisy rzeczzonego rozporządzenia i postanowienia tej konwencji mogą wydawać się ze sobą spójne. Jak bowiem Trybunał miał już sposobność orzec, wpływ zobowiązań międzynarodowych na zasady Unii może mieć miejsce również wtedy, gdy brak jest między nimi sprzeczności (zob. podobnie opinia 2/91, EU:C:1993:106, pkt 25, 26; a także wyrok Komisja/Rada, EU:C:2014:2151, pkt 71).
87. 87. Dokładniej rzecz ujmując, relacja między konwencją haską z 1980 r. a rozporządzeniem nr 2201/2003 została sprecyzowana w szczególności w art. 60 tego rozporządzenia, zgodnie z którym to przepisem rzeczzone rozporządzenie ma pierwszeństwo przed tą konwencją w zakresie, w jakim dziedziny uregulowane w tych dwóch aktach nakładają się na siebie.
88. 88. Jednak mimo tego pierwszeństwa przyznanego rozporządzeniu nr 2201/2003 nieskoordynowane wyrażanie przez państwa członkowskie zgody na przystąpienie państw trzecich do konwencji haskiej z 1980 r. stwarza ryzyko wywarcia wpływu na zakres i skuteczność wspólnych zasad ustanowionych tym rozporządzeniem.
89. 89. W tej kwestii należy zauważyć, jak podkreślają Parlament i Komisja, że gdyby to państwa członkowskie, a nie Unia, miały kompetencję do wyrażenia zgody – lub odmowy jej wyrażenia – na przystąpienie nowego państwa trzeciego do konwencji haskiej z 1980 r., powstałoby ryzyko wpływu na jednolite i spójne stosowanie rozporządzenia nr 2201/2003, a w szczególności na zasady współpracy między organami państw członkowskich w każdym przypadku, gdy sytuacja polegająca na uprowadzeniu dziecka za granicę dotyczyłaby jednego państwa trzeciego i dwóch państw członkowskich, z których jedno wyraziło zgodę na przystąpienie tego państwa trzeciego, a drugie takiej zgody nie wyraziło.
90. 90. W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że wyrażenie zgody na przystąpienie państwa trzeciego do konwencji haskiej z 1980 r. należy do wyłącznej kompetencji Unii.

W konsekwencji Trybunał (wielka izba) wydaje następującą opinię:

Wyrażenie zgody na przystąpienie państwa trzeciego do Konwencji dotyczącej cywilnych aspektów uprowadzenia dziecka za granicę, sporządzonej w Hadze dnia 25 października 1980 r., należy do wyłącznej kompetencji Unii Europejskiej.

Podpisy