



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NILSA WAHLA
przedstawiona w dniu 21 kwietnia 2016 r.¹

Sprawy połączone C-8/15 P, C-9/15 P i C-10/15 P

**Ledra Advertising Ltd (C-8/15 P),
Andreas Eleftheriou (C-9/15 P),
Eleni Eleftheriou (C-9/15 P),
Lilia Papachristofi (C-9/15 P),
Christos Theophilou (C-10/15 P),
Eleni Theophilou (C-10/15 P)**
przeciwko
Komisji Europejskiej,

Europejskiemu Bankowi Centralnemu

Odwołania — Europejski mechanizm stabilności — Program wsparcia na rzecz stabilności Cypru — Protokół ustaleń w sprawie polityki szczególnych warunków gospodarczych zawarty między Republiką Cypryjską a Europejskim Bankiem Centralnym (EBC), Międzynarodowym Funduszem Walutowym i Komisją Europejską — Skargi o odszkodowanie i o stwierdzenie nieważności — Obowiązki Komisji

1. Kluczowa kwestia prawna podniesiona w niniejszych odwołaniach dotyczy roli, jaką odgrywają Komisja oraz, w mniejszym zakresie, Europejski Bank Centralny (zwany dalej „EBC”) w negocjacjach i podpisaniu protokołu ustaleń zawartego pomiędzy Republiką Cypryjską a europejskim mechanizmem stabilności (zwanym dalej „EMS”) podczas kryzysu finansowego w latach 2012–2013 (zwanego dalej „protokołem ustaleń”). Zbadanie tej kwestii wiąże się także z pytaniami o obowiązki prawne Komisji w związku z jej działalnością na mocy traktatu EMS², w szczególności w świetle wyroku Pringle z dnia 27 listopada 2012 r. wydanego przez Trybunał orzekający w pełnym składzie (zwanego dalej „wyrokiem Pringle”) ³.

2. Niniejsze odwołania dotyczą trzech skarg o odszkodowanie wniesionych przeciwko Komisji i EBC przez deponentów dwóch dużych banków cypryjskich, Bank of Cyprus (zwanego dalej „BoC”) i Cyprus Popular Bank (zwanego dalej „CPB”). Deponenci twierdzą, że w następstwie wniosku Republiki Cypryjskiej o udzielenie pomocy finansowej w ramach EMS i restrukturyzację dwóch wspomnianych banków ponieśli oni szkody wynoszące od 480 000 EUR do 1 600 000 EUR. Strony wnoszące odwołanie zmierzają także do częściowego stwierdzenia nieważności protokołu ustaleń z uwagi na zarzucane naruszenie ich prawa własności.

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Traktat ustanawiający europejski mechanizm stabilności podpisany przez państwa członkowskie strefy euro w dniu 2 lutego 2012 r., który wszedł w życie w odniesieniu do 16 państw członkowskich, które go ratyfikowały, w dniu 27 września 2012 r.

3 — Wyrok C-370/12, EU:C:2012:756.

I – Ramy prawne

A – *Traktat EMS*

3. Motyw 1 traktatu EMS ma następujące brzmienie:

„Rada Europejska uzgodniła w dniu 17 grudnia 2010 r., że niezbędne jest utworzenie przez państwa członkowskie, których walutą jest euro, stałego mechanizmu stabilności. [EMS] będzie pełnił zadania wykonywane obecnie przez europejski instrument stabilności finansowej (»EISF«) oraz europejski mechanizm stabilizacji finansowej (»EMSF«), udzielając w razie potrzeby pomocy finansowej państwom członkowskim strefy euro”.

4. Artykuł 3 traktatu EMS stanowi:

„Celem EMS jest uruchamianie funduszy oraz udzielanie jego członkom napotykaającym lub mogącym napotkać poważne trudności finansowe, pod rygorystycznymi warunkami dostosowanymi do charakteru wybranego instrumentu pomocy finansowej, wsparcia na rzecz stabilności, jeżeli będzie to konieczne do zapewnienia stabilności finansowej strefy euro w całości i jej państw członkowskich. W tym celu jest on uprawniony do pozyskiwania środków finansowych poprzez emisję instrumentów finansowych oraz zawieranie umów i porozumień finansowych lub innych z członkami EMS, instytucjami finansowymi i innymi osobami trzecimi”.

5. Zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 1 traktatu EMS:

„Organami EMS są rada gubernatorów, rada dyrektorów i dyrektor generalny. Dysponuje on również personelem, jaki zostanie uznany za właściwy”.

6. Artykuł 5 ust. 3 traktatu EMS stanowi, co następuje:

„Członek Komisji Europejskiej właściwy do spraw gospodarczych i pieniężnych oraz prezes EBC, a także przewodniczący Eurogrupy (jeżeli nie jest przewodniczącym ani gubernatorem), mogą uczestniczyć w posiedzeniach rady gubernatorów [EMS] jako obserwatorzy”.

7. Artykuł 6 ust. 2 traktatu EMS stanowi:

„Członek Komisji Europejskiej właściwy do spraw gospodarczych i pieniężnych oraz prezes EBC mogą wyznaczyć obserwatorów [do rady dyrektorów EMS]”.

8. Artykuł 12 ust. 1 traktatu EMS stanowi:

„Jeżeli jest to konieczne do zapewnienia stabilności finansowej strefy euro w całości i jej państw członkowskich, EMS może udzielić członkowi EMS, pod rygorystycznymi warunkami dostosowanymi do wybranego instrumentu pomocy finansowej, wsparcia na rzecz stabilności. Warunki te mogą obejmować w szczególności wdrożenie programu dostosowań makroekonomicznych lub zobowiązanie do przestrzegania wcześniej ustalonych warunków przyznania pomocy”.

9. Artykuł 13 traktatu EMS (zatytułowany „Procedura przyznawania wsparcia na rzecz stabilności”) stanowi:

„1. Członek EMS może zwrócić się do przewodniczącego rady gubernatorów z wnioskiem o udzielenie wsparcia na rzecz stabilności. Wniosek wskazuje instrument lub instrumenty pomocy finansowej, jakie można zastosować. Z chwilą otrzymania wniosku przewodniczący rady gubernatorów zleca Komisji Europejskiej we współpracy z EBC następujące zadania:

- a) ocenę zagrożenia dla stabilności finansowej strefy euro w całości i jej państw członkowskich, chyba że EBC przedstawił już analizę zgodnie z art. 18 ust. 2;
- b) ocenę równowagi zadłużenia publicznego; jeżeli jest to pożądane i możliwe, ocena powinna zostać dokonana we współpracy z MFW;
- c) ocenę rzeczywistych i potencjalnych potrzeb członka EMS w zakresie finansowania.

2. Na podstawie wniosku członka EMS oraz oceny, o której mowa w ust. 1, rada gubernatorów może podjąć decyzję o przyznaniu temu członkowi EMS co do zasady wsparcia na rzecz stabilności w postaci programu pomocy finansowej.

3. W razie podjęcia decyzji na podstawie ust. 2 rada gubernatorów zleca Komisji Europejskiej – we współpracy z EBC oraz, jeżeli jest to możliwe, wspólnie z MFW – uzgodnienie z zainteresowanym członkiem EMS protokołu ustaleń określającego szczegółowo warunki korzystania z programu pomocy finansowej. Protokół uwzględnia powagę stwierdzonych trudności oraz charakter wybranego instrumentu pomocy finansowej. Jednocześnie dyrektor generalny EMS sporządza projekt umowy w sprawie programu pomocy finansowej określającej zasady finansowe pomocy oraz wybrane instrumenty; projekt podlega akceptacji rady gubernatorów.

Protokół ustaleń musi być w pełni zgodny ze środkami koordynacji polityki gospodarczej przewidzianymi w TFUE, w szczególności z wszelkimi aktami prawa Unii Europejskiej, w tym z opiniami, ostrzeżeniami, zaleceniami i decyzjami skierowanymi do zainteresowanego członka EMS.

4. Komisja Europejska podpisuje protokół ustaleń w imieniu EMS, jeżeli jest on zgodny z warunkami, o których mowa w ust. 3, i po zatwierdzeniu przez radę gubernatorów.

5. Rada dyrektorów zatwierdza umowę w sprawie programu pomocy finansowej, która określa zasady udzielonego wsparcia na rzecz stabilności oraz ewentualnie sposób wypłaty pierwszej transzy pomocy.

[...]

7. Komisja Europejska – we współpracy z EBC oraz, jeżeli jest to możliwe, wspólnie z MFW – zapewnia przestrzeganie warunków korzystania z programu pomocy finansowej”.

B – Protokół ustaleń pomiędzy Republiką Cypryjską a Komisją

10. Punkty 1.23–1.27 protokołu ustaleń („Restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja [CPB] i [BoC]”) stanowią:

„1.23. Wskazane badanie wartości finansowej i księgowej ujawniło, że dwa największe cypryjskie banki były niewypłacalne. W celu uregulowania tej sytuacji rząd wprowadził plan restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji na dużą skalę. W celu uniknięcia przyszłych zakłóceń równowagi

i przywrócenia rentowności sektora, przy jednoczesnym poszanowaniu konkurencji, przyjęta została strategia składająca się z czterech części, która nie wiąże się z wykorzystaniem pieniędzy podatników.

- 1.24. Po pierwsze, wszystkie aktywa (w tym pożyczki w dziedzinie transportu morskiego) oraz pasywa odnoszące się do Grecji, szacowane, odpowiednio, na 16,4 i 15 mld EUR, zgodnie z pesymistycznym scenariuszem, zostały przeniesione. Greckie aktywa i pasywa nabył Piraeus Bank, którego restrukturyzacja zostanie dokonana przez władze greckie. Przeniesienie zostało dokonane na mocy porozumienia zawartego w dniu 26 marca 2013 r. Ponieważ wartość księgowa aktywów wynosiła 19,2 mld EUR, przeniesienie to pozwoliło na istotne obniżenie wzajemnej ekspozycji pomiędzy Grecją a Cyprzem.
- 1.25. W odniesieniu do oddziału [CPB] w Zjednoczonym Królestwie wszystkie depozyty zostały przeniesione do brytyjskiej filii [BoC]. Powiązane aktywa zostały włączone do [BoC].
- 1.26. Po drugie, [BoC] przejmuje – w drodze zakupu i absorpcji – cypryjskie aktywa [CPB], na poziomie ich godziwej wartości, a także jego gwarantowane depozyty i ekspozycję na nadzwyczajne wsparcie płynności po ich wartości nominalnej. Depozyty [CPB], które nie są gwarantowane, pozostają w obrębie dawnej jednostki organizacyjnej. Celem tego jest, aby wartość przeniesionych aktywów przewyższała wartość przeniesionych pasywów, tak aby różnica odpowiadała rekaptalizacji [BoC] przez [CPB] w wysokości 9% przeniesionych aktywów ważonych ryzykiem. [BoC] jest przedmiotem rekaptalizacji w celu osiągnięcia po zakończeniu programu współczynnika kapitału podstawowego (core tier one ratio) w wysokości 9%, zgodnie z pesymistycznym scenariuszem testu warunków skrajnych, co powinno przyczynić się do przywrócenia zaufania i normalizacji warunków finansowania. Zamiana [37,5%] niegwarantowanych depozytów otwartych w [BoC] na akcje kategorii A, wraz z pełnym prawem głosu i prawem do dywidendy, zapewnia największą część zapotrzebowania na kapitał, wraz z dodatkowym wkładem własnego kapitału ze strony dawnej jednostki organizacyjnej [CPB]. Pozostała część niegwarantowanych depozytów [BoC] zostanie tymczasowo zamrożona.
- 1.27. Po trzecie, w celu zapewnienia realizacji celów kapitalizacji niezależna, pogłębiona i aktualna ocena aktywów [BoC] i [CPB] zostanie przeprowadzona zgodnie z wymogami ram restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków [do końca czerwca 2013 r.]. W tym celu najpóźniej [do połowy kwietnia 2013 r.] w porozumieniu z [Komisją], EBC i MFW zostaną przyjęte założenia niezależnej oceny. Po dokonaniu tej oceny zostanie przeprowadzona w razie potrzeby dodatkowa zamiana niegwarantowanych depozytów na akcje kategorii A, tak aby na zakończenie programu możliwe było osiągnięcie celu w postaci minimalnego współczynnika kapitału podstawowego w wysokości 9% w warunkach skrajnych. Jeżeli bank miałby ulec nadmiernej kapitalizacji w związku z tym celem, zostanie dokonany wykup akcji w celu wypłacenia posiadaczom depozytów kwoty odpowiadającej nadmiernej kapitalizacji”.

C – Prawo krajowe

1. Ustawa z dnia 22 marca 2013 r.

11. Zgodnie z art. 3 ust. 1 i art. 5 ust. 1 O peri exiysiastis pistotikon kai allon idrimaton nomos (ustawy w sprawie naprawy instytucji kredytowych i innych podmiotów, zwanej dalej „ustawą z dnia 22 marca 2013 r.”)⁴ Centralny Bank Cypru (zwany dalej „CBC”) miał wraz z ministrem finansów przeprowadzić przewidzianą w rzeczonyj ustawie restrukturyzację.

4 — EE, załącznik I(I), nr 4379, 22.3.2013.

12. W tym celu art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 2013 r. przewiduje, że CBC może w drodze dekretu dokonać restrukturyzacji zadłużenia i zobowiązań instytucji poddanej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, również poprzez obniżenie, zmianę harmonogramu spłaty lub odnowienie kapitału nominalnego lub salda zaległych wierzytelności istniejących lub przyszłych tej instytucji lub w drodze zamiany dłużnych papierów wartościowych na kapitał własny. Ponadto artykuł ten przewiduje, że „gwarantowane depozyty” w rozumieniu art. 2 akapit piąty ustawy z dnia 22 marca 2013 r. nie są objęte tymi środkami. Strony zgadzają się co do tego, że ogólnie chodzi o depozyty w kwocie nieprzekraczającej 100 000 EUR.

2. Dekrety nr 103 i 104

13. W dniu 29 marca 2013 r. na podstawie ustawy z dnia 22 marca 2013 r. przyjęto dekrety nr 103 i 104⁵.

14. To peri diasosis me idia mesa tis Trapezas Kyprou Dimosias Etaireias Ltd Diatagma tou 2013, Kanonistiki Dioikitiki Praxi nr 103 (dekret z 2013 r. w sprawie naprawy z wykorzystaniem własnych środków BoC, wykonawczy akt administracyjny nr 103, zwany dalej „dekretem nr 103”), przewidywał rekapitalizację BoC, na koszt w szczególności deponentów posiadających depozyty, które nie są gwarantowane, akcjonariuszy i właścicieli obligacji banku, tak aby bank ten mógł nadal świadczyć usługi bankowe. Depozyty, które nie są gwarantowane, zostały zatem zamienione na trzy rodzaje instrumentów finansowych: akcje BoC (37,5% każdego niegwarantowanego depozytu), papiery wartościowe podlegające zamianie przez BoC na akcje lub depozyty (22,5% każdego niegwarantowanego depozytu) oraz papiery wartościowe podlegające zamianie na depozyty przez CBC (40% każdego niegwarantowanego depozytu)⁶. Dekret nr 103, zgodnie z jego art. 10, wszedł w życie w dniu 29 marca 2013 r. o godzinie 6.00.

15. To Peri tis Polisis Orismenon Ergasion tis Cyprus Popular Bank Public Co Ltd Diatagma tou 2013, Kanonistiki Dioikitiki Praxi nr 104 (dekret z 2013 r. o sprzedaży niektórych aktywów CPB, wykonawczy akt administracyjny nr 104, zwany dalej „dekretem nr 104”), przewidywał, w myśl jego art. 2–5, przeniesienie niektórych aktywów i zobowiązań CPB na rzecz BoC, w tym depozytów niższych niż 100 000 EUR. Transfery, o których mowa, miały miejsce o godz. 6.10 w dniu 29 marca 2013 r. Depozyty powyżej 100 000 EUR zostały utrzymane w CBP w oczekiwaniu na jego likwidację.

II – Okoliczności powstania sporu

16. W pierwszych miesiącach 2012 r. szereg banków z siedzibą na Cyprze, w tym CPB i BoC, znalazło się w trudnej sytuacji finansowej. Republika Cypryjska uznała za konieczne ich dokapitalizowanie i w związku z tym złożyła wniosek do przewodniczącego Eurogrupy o udzielenie pomocy finansowej w ramach europejskiego instrumentu stabilności finansowej (EISF) lub EMS.

17. W oświadczeniu z dnia 27 czerwca 2012 r. Eurogrupa stwierdziła, że pomoc finansowa będąca przedmiotem wniosku zostanie udzielona przez EISF lub EMS w ramach programu dostosowań makroekonomicznych, który miał być sprecyzowany w formie protokołu ustaleń w wyniku negocjacji prowadzonych pomiędzy Komisją Europejską wraz z EBC i MFW a władzami cypryjskimi.

18. Republika Cypryjska i inne państwa członkowskie, w których walutą jest euro, doszły do politycznego porozumienia w przedmiocie projektu protokołu ustaleń w marcu 2013 r. W oświadczeniu z dnia 16 marca 2013 r. Eurogrupa z zadowoleniem przyjęła to porozumienie i wskazała na pewne przewidziane środki dostosowawcze, obejmujące wprowadzenie podatku od

5 — EE, załącznik III(I), nr 4645 z dnia 29 marca 2013 r., s. 769–780 i 781–788.

6 — Wielkości te nie mają wpływu na ostatecznie uzgodnione obniżenie wartości niegwarantowanych depozytów.

depozytów bankowych. Eurogrupa stwierdziła, że uwzględniając ten kontekst, uznała ona, iż przyznanie pomocy finansowej mogącej zapewnić stabilność finansową Republiki Cypryjskiej i strefy euro było co do zasady uzasadnione, i zwróciła się do zainteresowanych stron o przyspieszenie trwających negocjacji.

19. W dniu 18 marca 2013 r. Republika Cypryjska zarządziła zamknięcie banków w dniach roboczych 19 i 20 marca 2013 r. Władze cypryjskie zarządziły przedłużenie zamknięcia banków do dnia 28 marca 2013 r. w celu uniknięcia masowego wycofywania depozytów.

20. W dniu 19 marca 2013 r. parlament cypryjski odrzucił projekt ustawy rządu cypryjskiego dotyczącej wprowadzenia podatku od ogółu depozytów bankowych na Cyprze.

21. W dniu 22 marca 2013 r. parlament cypryjski przyjął ustawę z dnia 22 marca 2013 r.

22. W oświadczeniu z dnia 25 marca 2013 r. Eurogrupa stwierdziła, że udało się dojść do porozumienia z władzami cypryjskimi co do zasadniczych aspektów przyszłego programu makroekonomicznego w zakresie dostosowań przy poparciu wszystkich państw członkowskich, w których walutą jest euro, a także Komisji, EBC i MFW. Ponadto Eurogrupa przyjęła z zadowoleniem plan restrukturyzacji sektora finansowego zawarty w załączniku do tego oświadczenia. W tym samym dniu gubernator CBC objął BoC i CPB postępowaniem naprawczym. Dekrety nr 103 i 104 opublikowano w dniu 29 marca 2013 r.

23. Na posiedzeniu w dniu 24 kwietnia 2013 r. rada gubernatorów EMS podjęła następujące decyzje:

- postanowiła przyznać wsparcie na rzecz stabilności Republice Cypryjskiej w postaci programu pomocy finansowej (zwanego dalej „PPF”), zgodnie z propozycją dyrektora generalnego EMS;
- zatwierdziła projekt protokołu ustaleń wynegocjowany przez Komisję (we współpracy z EBC i MFW) oraz Republikę Cypryjską;
- zobowiązała Komisję do podpisania tego protokołu w imieniu EMS.

24. Protokół ustaleń został podpisany w dniu 26 kwietnia 2013 r. przez ministra finansów Republiki Cypryjskiej, gubernatora CBC i Ollego Rehna, wiceprzewodniczącego Komisji, w jej imieniu.

25. Wreszcie w dniu 8 maja 2013 r. rada dyrektorów EMS zatwierdziła porozumienie dotyczące PPF oraz propozycję dotyczącą zasad wypłacenia pierwszej transzy pomocy Republice Cypryjskiej. Transza ta była podzielona na dwie części, wypłacone, odpowiednio, w dniach 13 maja 2013 r. (2 mld EUR) oraz 26 czerwca 2013 r. (1 mld EUR).

III – Postępowanie przed Sądem i zaskarżone postanowienia

26. Trzema odrębnymi skargami wniesionymi w dniu 24 maja 2013 r. (i) Ledra Advertising Ltd (zwana dalej „Ledrą”), (ii) Andreas Eleftheriou, Eleni Eleftheriou i Lilia Papachristofi (zwani dalej „Eleftheriou i in.”) oraz (iii) Christos Theophilou i Eleni Theophilou (zwani dalej „Theophilou i in.”) (w niniejszej opinii zwani łącznie „wnoszącymi odwołanie”) wnieśli skargę do Sądu, wnosząc o odszkodowanie za domniemane szkody poniesione w wyniku włączenia pkt 1.23–1.27 do protokołu ustaleń oraz o stwierdzenie nieważności wspomnianych punktów tego protokołu.

27. Trzema postanowieniami wydanymi w dniu 10 listopada 2014 r. w sprawach T-289/13, Ledra Advertising/Komisja i EBC⁷, T-291/13, Eleftheriou i Papachristofi/Komisja i EBC⁸, oraz T-293/13, Theophilou/Komisja i EBC⁹ (zwanymi dalej „zaskarżonymi postanowieniami”), Sąd oddalił skargi jako częściowo niedopuszczalne, a częściowo pozbawione podstawy prawnej.

IV – Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

28. Poprzez odwołania wniesione w dniu 9 stycznia 2015 r. wnoszący odwołanie zasadniczo kierują do Trybunału następujące żądania:

- uchylenie zaskarżonych postanowień w odniesieniu do dwóch pierwszych żądań, mianowicie roszczenia o odszkodowanie lub stwierdzenie nieważności spornych fragmentów protokołu ustaleń;
- przekazanie spraw do Sądu w celu ponownego rozpoznania;
- stwierdzenie, że rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

29. We wszystkich trzech sprawach zarówno Komisja, jak i EBC twierdzą, że Trybunał winien:

- oddalić odwołania;
- obciążyć wnoszących odwołanie kosztami postępowania.

30. Postanowieniem z dnia 27 lipca 2015 r. prezes Trybunału zarządził połączenie spraw C-8/15 P, C-9/15 P i C-10/15 P do celów ustnego etapu postępowania i wydania wyroku.

31. Wnoszący odwołanie, Komisja i EBC przedstawili stanowiska ustnie podczas rozprawy, która odbyła się w dniu 2 lutego 2016 r.

V – Ocena zarzutów odwołania

32. Wnoszący odwołanie wniesli praktycznie identyczne odwołania, wysuwając cztery zarzuty uzasadniające wniesione skargi. Trzy spośród tych zarzutów dotyczą oddalenia przez Sąd podniesionego przez nich żądania pierwszego: wniosku o odszkodowanie. Jeden zarzut dotyczy części postanowień, w których wspomniany sąd odrzucił żądanie drugie: wniosek o stwierdzenie nieważności pkt 1.23–1.27 protokołu ustaleń.

33. Zanim jednak przejdę do analizy poszczególnych zarzutów, rozważaniom poddam kwestię dopuszczalności odwołań.

7 — EU:T:2014:981.

8 — Niepublikowane, EU:T:2014:978.

9 — Niepublikowane, EU:T:2014:979.

A – W przedmiocie dopuszczalności odwołań

1. Argument stron

34. Komisja i EBC kwestionują dopuszczalność odwołań. Komisja podnosi, że odwołania nie są wystarczająco jasne, precyzyjne i czytelne, aby spełniały wymogi określone w regulaminie postępowania przed Trybunałem (zwanym dalej „regulaminem postępowania”). Ze swojej strony EBC twierdzi, że odwołania ograniczają się do powtórzenia lub powielenia argumentów przedstawionych uprzednio przed Sądem, nie oferując żadnych nowych ani konkretnych argumentów natury prawnej przeciwko zaskarżonemu postanowieniu.

2. Ocena

35. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem z art. 256 ust. 1 akapit drugi TFUE, art. 58 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości oraz art. 168 § 1 lit. d) regulaminu postępowania przed Trybunałem wynika, że odwołanie musi dokładnie wskazywać zakwestionowane części wyroku, którego uchylenie ma na celu, oraz zawierać argumenty prawne, które szczegółowo uzasadniają to żądanie. W tym względzie art. 169 § 2 przywołanego regulaminu postępowania określa, że podnoszone zarzuty i argumenty prawne wskazują precyzyjnie motywy orzeczenia Sądu, które wnoszący odwołanie kwestionuje¹⁰. Ponadto odwołania powinny charakteryzować się spójną strukturą¹¹, a także wyjaśniać zarzuty i żądania w sposób wystarczająco jasny i precyzyjny¹².

36. Wspomniane wymogi w żadnym wypadku nie są wyrazem czystego formalizmu – są one niezbędne dla zagwarantowania, że przestrzegane są zasady o fundamentalnym znaczeniu, takie jak zasada pewności prawa, prawidłowego przebiegu postępowania i ochrony prawa drugiej strony do obrony podczas postępowania¹³. Powyższe wydaje się tym bardziej zasadne, gdy weźmie się pod uwagę fakt, że Trybunał rozpatruje sprawy we wszystkich 24 językach urzędowych Unii i codziennie ma do czynienia z sądami, organami publicznymi i przedstawicielami zawodów prawniczych z różnych krajowych systemów prawnych, z których każdy charakteryzuje się własnymi zasadami, koncepcjami, tradycjami i własną kulturą.

37. W świetle powyższych rozważań należy wziąć pod uwagę, że argumenty przedstawione przez Komisję i EBC w przedmiocie dopuszczalności niniejszych odwołań nie są bezpodstawne. Oprócz ogólnego braku dokładności i precyzji w ich sporządzeniu i prezentacji, w odwołaniach omówiono kwestie prawne oraz okoliczności faktyczne w sposób dość mylący. Słaba struktura i brak nagłówków, spisu treści lub streszczenia utrudniają czytelnikowi znalezienie logicznego wątku łączącego poszczególne fragmenty odwołań.

38. Powyższe sprawiło, że wskazanie bez wątpliwości liczby i rodzaju zarzutów odwołania oraz przedstawionych argumentów było trudne. Jest to prawdą w szczególności w odniesieniu do określonych aspektów prawnych i faktycznych, które stanowią sedno sprawy wnoszących odwołanie: na przykład wskazania zachowania prowadzącego do domniemanej straty finansowej.

39. W świetle powyższego jestem zdania, że Trybunał winien poważnie rozważyć możliwość istnienia braku zgodności odwołań, w całości lub w części, z wymogami określonymi w przepisach statutu Trybunału i regulaminu postępowania przed Trybunałem, o których mowa powyżej.

10 — Zobacz także między innymi wyrok z dnia 3 grudnia 2015 r., Włochy/Komisja, C-280/14 P, EU:C:2015:792, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo.

11 — Zobacz w szczególności postanowienie z dnia 29 listopada 2007 r., Weber/Komisja, C-107/07 P, niepublikowane, EU:C:2007:741, pkt 26–28.

12 — Wyrok z dnia 10 lipca 2014 r., Telefónica i Telefónica de España/Komisja, C-295/12 P, EU:C:2014:2062, pkt 29, 30 i przytoczone tam orzecznictwo.

13 — Wyrok z dnia 11 września 2014 r., MasterCard i in./Komisja, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo.

40. Jeżeli, mimo braku dokładności ze strony wnoszących odwołanie, Trybunał stanąłby na stanowisku, że nie można stwierdzić niedopuszczalności odwołań w całości, jestem przekonany, że należy rozpatrzyć cztery zarzuty odwołania. W przeciwieństwie do argumentu EBC zarzuty te nie są jedynie powieleniem argumentów podniesionych w pierwszej instancji, ale zawierają krytykę zaskarżonych postanowień.

41. Jakikolwiek dodatkowe uwagi krytyczne odnośnie do zaskarżonych postanowień zawarte w odwołaniach nie zostały w moim przekonaniu przedstawione w sposób wystarczająco jasny i ustrukturyzowany, aby można je było uznać za właściwe czy samodzielne zarzuty odwołania. Ponadto w odwołaniach zawarto szereg oświadczeń, w których wnoszący odwołanie krytykują ustalenia faktyczne dokonane przez Sąd¹⁴. Jednakże, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, ocena stanu faktycznego nie stanowi, z zastrzeżeniem wypaczenia dowodów przedstawionych przed Sądem, kwestii prawnej podlegającej jako taka kontroli Trybunału¹⁵. A zatem gdyby wskazane oświadczenia musiały być rozpatrywane jako dodatkowy zarzut lub dodatkowe zarzuty odwołania, w każdym wypadku byłyby one niedopuszczalne.

B – W przedmiocie zarzutu pierwszego

1. Argumenty stron

42. Poprzez zarzut pierwszy, skierowany przeciwko pkt 45 i 46 zaskarżonych postanowień, wnoszący odwołanie podnosi, że Sąd naruszył prawo, wysuwając wniosek, zgodnie z którym za przyjęciem protokołu ustaleń nie stały Komisja ani EBC. W szczególności twierdzą oni, że Sąd nie wziął pod uwagę obowiązku Komisji – o którym mowa w pkt 164 wyroku Pringle – w zakresie zapewnienia zgodności protokołów ustaleń zawartych z EMS z prawem Unii.

43. Komisja twierdzi, że Sąd nie naruszył prawa, wysuwając wniosek, w myśl którego protokół ustaleń stanowi akt prawa międzynarodowego zawarty pomiędzy EMS a Republiką Cypryjską. Na mocy traktatu EMS Komisji przyznano uprawnienia do podpisania protokołu ustaleń w imieniu EMS, ale instytucja ta nie jest stroną porozumienia. Co do swej istoty, jakiegokolwiek zobowiązanie Komisji wynikające z wyroku Pringle nie skutkuje zmianą natury prawnej protokołu ustaleń, co według wnoszących odwołanie stanowi źródło poniesionej przez nich szkody.

44. EBC podnosi, że taki zarzut jest niedopuszczalny, a w każdym razie bezzasadny. Instytucja ta twierdzi, że Sąd przyjął prawidłowy tok rozumowania, zgodnie z którym za przyjęciem protokołu ustaleń nie mogły stać Komisja lub EBC. Zaskarżone postanowienia jako takie zawierały słuszny wniosek dotyczący niedopuszczalności skarg o odszkodowanie.

2. Ocena

45. Niniejszy zarzut odwołania dotyczy zasadniczo kwestii, czy Unia może ponosić odpowiedzialność, na mocy art. 268 TFUE i 340 TFUE, z tytułu wypłaty odszkodowania za szkody wyrządzone, bezpośrednio lub pośrednio, na skutek zawarcia protokołu ustaleń przez EMS i wystąpienia członka EMS z wnioskiem o przyznanie pomocy finansowej zgodnie z art. 13 traktatu EMS.

14 — Zobacz na przykład pkt 8 poszczególnych odwołań.

15 — Wyrok z dnia 1 października 2014 r., Rada/Alumina, C-393/13 P, EU:C:2014:2245, pkt 16 i przytoczone tam orzecznictwo.

46. W tym względzie pragnę przypomnieć, że w myśl wspomnianego postanowienia protokołów ustaleń (wyszczególniający warunki związane z przyznaniem instrumentu pomocy finansowej przez EMS) podlega uzgodnieniom ze strony Komisji, we współpracy z EBC, oraz, jeżeli jest to możliwe, wspólnie z MFW. Protokół ustaleń podpisywany jest przez Komisję w imieniu EMS, z zastrzeżeniem jego zatwierdzenia przez radę gubernatorów EMS.

47. Na wstępie istotne wydaje się podkreślenie, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem skarga o odszkodowanie skierowana przeciwko Unii ma za przedmiot żądanie naprawienia szkody wynikającej z bezprawnego aktu lub postępowania, które można przypisać instytucji¹⁶. Zgodnie z art. 340 TFUE jakiegokolwiek działanie instytucji (lub jej pracowników) w ramach wykonywania jej funkcji może co do zasady skutkować odpowiedzialnością Unii.

48. W postępowaniu przed Sądem wnoszący odwołanie przedstawili dwie linie argumentacji uzasadniające ich twierdzenie, zgodnie z którym zachowanie, które spowodowało domniemaną szkodę, należy przypisać instytucjom Unii.

a) Pierwsza linia argumentacji

49. Główna linia argumentacji przedstawiona przez wnoszących odwołanie w postępowaniu w pierwszej instancji polegała w moim rozumieniu na tym, że jakoby doznana szkoda była spowodowana podpisaniem protokołu ustaleń, co w przekonaniu wnoszących odwołanie stanowi akt leżący w kompetencji Komisji i EBC.

50. W pkt 40–47 zaskarżonych postanowień Sąd wskazał, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem jest on właściwy wyłącznie do rozpoznawania sporów dotyczących naprawienia szkód wyrządzonych przez instytucje Unii lub jej pracowników przy wykonywaniu ich funkcji. W związku z tym żądanie odszkodowawcze skierowane przeciwko Unii i oparte wyłącznie na niezgodności z prawem aktu lub zachowania, które nie zostały podjęte przez instytucję Unii lub jej pracowników, jest niedopuszczalne. W dalszej kolejności Sąd zauważył, że mimo iż traktat EMS powierza Komisji i EBC niektóre zadania związane z realizacją celów tego traktatu, z wyroku Pringle wynika, że zadania powierzone Komisji i EBC w traktacie EMS nie obejmują żadnych uprawnień władczych, a ponadto że działania podejmowane przez te dwie instytucje w ramach traktatu EMS wiążą wyłącznie EMS. Sąd wysnuł zatem wniosek, że za przyjęciem protokołu ustaleń nie stały Komisja ani EBC oraz że w związku z tym Sąd nie był właściwy do rozpatrzenia roszczenia odszkodowawczego opartego na niezgodności z prawem określonych postanowień protokołu ustaleń.

51. Moim zdaniem nie można zarzucać Sądowi przyjęcia błędnego toku rozumowania. Bezsporne jest, że traktat EMS, pomimo silnych powiązań z traktatami Unii, stanowi międzynarodowe porozumienie, którego podpisanie wykracza poza ramy prawne Unii. Wchodząc w życie po zakończeniu procedur ratyfikacji w umawiających się państwach, traktat skutkował utworzeniem nowej organizacji międzynarodowej, o własnych zasadach, misji, instytucjach i z własnym personelem.

52. Za zgodą wszystkich państw członkowskich Unii¹⁷ traktat EMS wyznaczał określone zadania niektórym instytucjom Unii (Komisji, EBC, Radzie i Trybunałowi Sprawiedliwości). W rzeczywistości nawet przed podpisaniem traktatu EMS Trybunał orzekł, że z zastrzeżeniem spełnienia określonych warunków, państwa członkowskie są uprawnione, w dziedzinach wykraczających poza wyłączne kompetencje Unii, do powierzania instytucjom Unii zadań wychodzących poza ramy Unii¹⁸.

16 — Zobacz wyrok z dnia 23 marca 2004 r., Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich/Lamberts, C-234/02 P, EU:C:2004:174, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo.

17 — Zobacz motyw 10 traktatu EMS.

18 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 30 czerwca 1993 r., Parlament/Rada i Komisja, C-181/91 i C-248/91, EU:C:1993:271, pkt 16, 20, 22; z dnia 2 marca 1994 r., Parlament/Rada, C-316/91, EU:C:1994:76, pkt 26, 34, 41; opinie: 1/92 z dnia 10 kwietnia 1992 r., EU:C:1992:189, pkt 32, 41; 1/09 z dnia 8 marca 2011 r., EU:C:2011:123, pkt 75.

53. Niemniej okoliczność, że jedna instytucja Unii lub większa ich liczba może odgrywać określoną rolę w kontekście ram prawnych EMS, nie zmienia charakteru aktów EMS. Są to akty zewnętrzne w stosunku do porządku prawnego Unii: są wynikiem decyzji własnych instytucji EMS i wiążą jedynie EMS¹⁹. Unia nie jest stroną traktatu EMS (tak samo jak nie są nią wszystkie państwa członkowskie Unii). Z art. 216 ust. 2 TFUE wynika, że Unię co do zasady wiążą jedynie umowy międzynarodowe, których jest ona stroną²⁰.

54. Nie trzeba chyba dodawać w tym kontekście, że nie jest możliwe twierdzenie, iż w następstwie wejścia w życie traktatu EMS Unia przejęła wszystkie kompetencje przewidziane w tym traktacie wykonywane uprzednio przez państwa członkowskie, które zostały tym samym w pełni na nią przeniesione²¹. Traktat EMS stanowi instrument polityki gospodarczej, który, zgodnie z art. 6 TFUE, nie jest obszarem wyłącznej kompetencji Unii. Podobnie określony sektor, w ramach którego nastąpiła interwencja traktatu EMS, nie stał się dziedziną wchodzącą w zakres wyłącznej kompetencji na mocy prawodawstwa Unii. Jak zauważył Trybunał w wyroku Pringle, nic w traktacie FUE nie wskazuje na to, że Unia posiada wyłączną kompetencję w zakresie przyznania pomocy finansowej państwu członkowskiemu doświadczającemu poważnych problemów finansowych lub narażonemu na takie problemy²².

55. Okoliczność, że określone akty prawa Unii odnoszą się do postanowień EMS (i vice versa), nie może prowadzić do odmiennego wniosku. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż fakt, że przedmiotem lub skutkiem jednego lub większej liczby aktów prawnych Unii może być włączenie do prawa Unii pewnych postanowień figurujących w umowie międzynarodowej, której nie zatwierdziła sama Unia, nie wystarcza, by objąć wspomnianą umowę międzynarodową zakresem prawa Unii²³.

56. Ponadto należy przypomnieć, że Trybunał potwierdził ostatnio, iż w porządku prawnym Unii nie ma miejsca na akty hybrydowe, nieprzewidziane w traktatach, przyjęte w ramach procedur, które zawierają bez rozróżnienia elementy należące do procesu decyzyjnego właściwego dla Unii i elementy o charakterze międzyrządowym²⁴.

57. Wreszcie, należy wskazać, że jakiekolwiek konsekwencje finansowe wynikające z przyjęcia wspomnianych aktów ponoszone są wyłącznie z wykorzystaniem środków z budżetu EMS²⁵. Przeciwnie, przyjęcie argumentów podniesionych przez wnoszących odwołanie prowadziłoby – jak zauważa EBC – do sytuacji, w której ostatecznie decyzje podejmowane w ramach organizacji międzynarodowej, której stronami nie są wszystkie państwa członkowskie Unii, wpływałyby na budżet Unii.

58. A zatem fakt, że umowy międzynarodowe zawierane pomiędzy EMS a jednym z jego członków (w niniejszym przypadku Republiką Cypryjską) podlegają uzgodnieniom między Komisją a EBC i są podpisywane przez Komisję w imieniu EBC, nie może powodować zmiany charakteru prawnego tych umów²⁶: są to akty EMS.

19 — Wyrok Pringle, pkt 161.

20 — Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., *Air Transport Association of America i in.*, C-366/10, EU:C:2011:864, pkt 50, 52, 60–62 i przytoczone tam orzecznictwo.

21 — Zobacz wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., *Air Transport Association of America i in.*, C-366/10, EU:C:2011:864, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo.

22 — Wyrok Pringle, zob. w szczególności pkt 120.

23 — Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., *Air Transport Association of America i in.*, C-366/10, EU:C:2011:864, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo.

24 — Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 28 kwietnia 2015 r., *Komisja/Rada*, C-28/12, EU:C:2015:282, pkt 51.

25 — Zobacz rozdział 4 traktatu EMS.

26 — Nie ma konieczności rozpatrywania kwestii, czy protokół ustaleń podpisany przez EMS i jednego z jego członków stanowi prawnie wiążącą umowę czy jedynie akt o znaczeniu politycznym.

59. W związku z powyższym Sąd słusznie orzekł, że za przyjęciem protokołu ustaleń nie mogły stać Komisja ani EBC.

b) Druga linia argumentacji

60. Przychylenie się do linii argumentacji przedstawionej w tej kwestii przez wnoszących odwołanie tytułem ewentualnym nie prowadziłoby mnie do odmiennego wniosku w przedmiocie odpowiedzialności Unii w niniejszej sprawie.

61. Wnoszący odwołanie twierdzą, że domniemana poniesiona przez nich szkoda spowodowana była niewypełnieniem przez Komisję ciążącego na niej obowiązku zapewnienia pełnej zgodności protokołu ustaleń z prawem Unii. W tym względzie wnoszący odwołanie powołują pkt 164 i 174 wyroku Pringle, gdzie Trybunał stwierdził: (i) „[w]łączenie Komisji w system traktatu EMS pozwala jej wspierać ogólny interes Unii. Poza tym zadania powierzone Komisji w traktacie EMS umożliwiają jej [...] zapewnienie zgodności protokołów ustaleń sporządzonych w ramach EMS z prawem Unii”; oraz że (ii) „protokół ustaleń uzgodniony z państwem członkowskim wnioskującym o udzielenie wsparcia na rzecz stabilności musi być w pełni zgodny z prawem Unii”.

62. Powziąwszy wątpliwość w przedmiocie dopuszczalności tego argumentu, Sąd rozpatrzył go tylko pokrótce. Zauważył on jedynie, że w każdym wypadku domniemana szkoda powstała przed podpisaniem protokołu ustaleń, a to oznaczało, że nie ustalono istnienia związku przyczynowego pomiędzy zachowaniem Komisji a rzeczoną szkodą²⁷.

63. Niezależnie od aspektu dopuszczalności i właściwości rozumowania przyjętego przez Sąd jestem zdania, że druga linia argumentacji wnoszących odwołanie jest równie nieprzekonująca.

64. W celu wyjaśnienia takiego stanowiska odniosę się kolejno do dwóch następujących kwestii. W pierwszej kolejności zajmę się przesłanką, na której opiera się ten argument: istnieniem ciążącego na Komisji obowiązku prawnego polegającego na zapewnieniu, że akty przyjęte przez organy lub organizacje, w których imieniu Komisja działa na obszarze wykraczającym poza ramy prawa Unii, są zgodne z prawem Unii, a których naruszenie może powodować powstanie odpowiedzialności finansowej po stronie Unii. Po drugie, zbadam, czy w toku negocjacji zwieńczonych podpisaniem protokołu ustaleń mogło potencjalnie dojść do naruszenia prawa Unii, czego Komisja miała obowiązek uniknąć.

(i) W przedmiocie obowiązków Komisji w sytuacji, gdy działa ona poza ramami Unii, i związanej z tym odpowiedzialności Unii

65. Na wstępie pragnę zauważyć, że na pierwszy rzut oka pkt 164 wyroku Pringle nie zawiera wyraźnego odniesienia do jakiegokolwiek konkretnego *obowiązku* Komisji. Brzmienie tego fragmentu wydaje się sugerować, że ingerując w proces negocjacji dotyczących protokołu ustaleń, Komisja ma możliwość zapewnienia spójności tego protokołu z prawem Unii. Myślę jednak, że aby faktycznie uchwycić prawdziwe znaczenie tego fragmentu, należy odczytywać go z uwzględnieniem jego kontekstu.

27 — Punkt 54 zaskarżonych postanowień.

66. We wspomnianej części wyroku Pringle, która dotyczyła ról Komisji i EBC, Trybunał badał, czy zadania, jakie na mocy traktatu EMS powierzono określonym instytucjom Unii, były zgodne z traktatami Unii. Jeden z warunków, który, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, należy spełnić, aby zapewnić zgodność, polega na tym, że tego rodzaju zadania dodatkowe „nie są sprzeczne z charakterem zadań, jakie na te instytucje zostały nałożone” w traktatach Unii²⁸. Co się tyczy Komisji, Trybunał przypomniał w pkt 163 wyroku, że w myśl art. 17 ust. 1 TUE instytucja ta „wspiera ogólny interes Unii” i „nadzoruje stosowanie prawa Unii”.

67. A zatem twierdzenie przedstawione w pkt 164 wyroku Pringle należy odczytywać w świetle art. 17 ust. 1 TUE. Trybunał dokonał analizy traktatu EMS i wysunął wniossek, zgodnie z którym żadne z postanowień traktatu nie wydawało się wymagać od Komisji realizacji zadań, które stałyby w sprzeczności z jej konstytucyjną misją obrończyni interesów Unii i „strażniczki traktatów”. Przeciwnie, rola Komisji przewidziana w traktacie EMS wydawała się w pełni zgodna z tą misją.

68. Jakie implikacje dla niniejszego postępowania wynikają z powyższych rozważań?

69. Przychyłam się do stanowiska wnoszących odwołanie, zgodnie z którym instytucje Unii, nawet działając poza ramami Unii, zobowiązane są do ścisłego przestrzegania prawa Unii. Komisji nie zezwala się zatem, nawet jeżeli działa ona w imieniu EMS, na umyślne naruszanie przepisów unijnych. Ponadto Komisja nie może przyczyniać się, poprzez swoje zachowanie, do naruszania przepisów unijnych, którego dopuszczają się inne podmioty lub organy²⁹.

70. Nie zgadzam się jednak z twierdzeniem wnoszących odwołanie, w myśl którego zakres rzeczowego obowiązku jest tak szeroki, że można uznać, iż na Komisję nakłada się obowiązek osiągnięcia określonego rezultatu, polegający na zapobieganiu wszelkim możliwym konfliktom i napięciom pomiędzy przepisami aktu przyjętego przez inne podmioty a jakimkolwiek przepisem unijnym mającym zastosowanie w danej sytuacji. Mógłbym co najwyżej wyobrazić sobie, że na Komisji ciążyłoby zobowiązanie do dołożenia najlepszych starań celem uniknięcia rzeczowego konfliktu.

71. Daleko idący obowiązek osiągnięcia określonego rezultatu, do którego w swoich twierdzeniach nawiązują wnoszący odwołanie, nie ma swojego źródła w tekście traktatu EMS ani, co ważniejsze, nie wynika on z samego art. 17 ust. 1 TUE.

72. Co się tyczy traktatu EMS, należy wskazać, iż jego art. 13 ust. 3 stanowi jedynie, że protokół ustaleń musi być „w pełni zgodny ze środkami koordynacji polityki gospodarczej przewidzianymi w TFUE”³⁰. Ani traktat EMS, ani Trybunał (dokonując wykładni rzeczowego traktatu w wyroku Pringle³¹) nie poczyniły odniesienia do wymogu pełnej *zgodności* protokołu ustaleń z całym *prawem Unii*.

73. Z jednej strony nie należy mylić wspomnianych terminów „zgodność” [„compliance”] i „spójność” [„consistency”]. Z prawnego punktu widzenia odnoszą się one bowiem do dwóch zgoła odmiennych koncepcji: ta pierwsza wymaga posłuszeństwa regułom i pełnego dostosowania pomiędzy dwoma tekstami, podczas gdy dla realizacji drugiej z nich wystarcza sama przystawalność i brak sprzeczności pomiędzy nimi.

28 — Zobacz orzecznictwo przytoczone w wyroku Pringle, pkt 158.

29 — Zobacz wyrok Pringle, pkt 112.

30 — Wyróżnienie moje.

31 — Zobacz w szczególności pkt 164 i 174 wyroku Pringle powoływane przez wnoszących odwołanie.

74. Z drugiej strony wyraźne odniesienie poczyniono jedynie do środków koordynacji polityki gospodarczej Unii. Jest ku temu powód: brak spójności pomiędzy środkami koordynacji polityki gospodarczej Unii a protokołem ustaleń wiązałby się z ryzykiem podważenia skuteczności tych pierwszych, a co za tym idzie – całego działania Unii w tej dziedzinie. Wymogu pełnego dostosowania pomiędzy protokołem ustaleń a wszystkimi aspektami prawa Unii nie uznano za konieczny, ponieważ system EMS nie jest częścią porządku prawnego Unii.

75. W dalszej kolejności, jeżeli chodzi o art. 17 ust. 1 TUE, jestem zdania, że obowiązki Komisji w sytuacji, gdy działa ona w obszarze nieobjętym zakresem traktatów Unii, nie mogą, ogólnie rzecz ujmując, różnić się czy być bardziej uciążliwe od tych, które ciążyą na niej w sytuacjach, gdy działa ona we wspomnianych ramach. W dalszej części wyjaśnię tę kwestię.

76. Wypełniając swoją rolę „strażniczki traktatów”, Komisja nie jest zobowiązana do przeciwdziałania wszelkim możliwym naruszeniom prawa Unii, o których istnieniu poweźmie wiadomość, pod groźbą naruszenia art. 17 TUE. Jak podkreślał Sąd w szeregu wydanych wcześniej postanowień, art. 17 TUE ma na celu przedstawienie ogólnej definicji uprawnień Komisji: jest to zatem postanowienie o charakterze instytucjonalnym, a nie przepis podlegający jurysdykcji sądów, który ma na celu przyznanie praw jednostkom³². Nie można twierdzić, że każdy przypadek naruszenia przez Komisję określonego postanowienia traktatu lub braku zapobieżenia naruszeniu tego postanowienia przez inny podmiot jest równoznaczny z naruszeniem ogólnego postanowienia określonego w art. 17 TUE³³.

77. Powyższe argumenty można by wyjaśnić bardziej dogłębnie w drodze analogii. W ramach systemu przewidzianego w art. 258–260 TFUE (jednej z podstawowych form działania pozwalających Komisji na pełnienie roli „strażniczki traktatów”) Komisja dysponuje swobodą uznania w zakresie decyzji odnośnie do tego, czy, a jeżeli tak, to kiedy, wszcząć postępowanie przeciwko państwom członkowskim podejrzewanym o naruszenie prawa Unii. Podobną swobodą instytucja ta dysponuje w odniesieniu do rozstrzygania w przedmiocie działania lub zaniechania przypisywanego państwom członkowskim, przeciwko którym należy wszcząć postępowanie³⁴.

78. Co ważne, w ramach wspomnianych postępowań Komisja działa wyłącznie w ogólnym interesie Unii³⁵, nawet jeżeli wynik takich postępowań może także, pośrednio, służyć interesom jednostki³⁶. W rzeczywistości art. 258–260 TFUE nie przyznają w sposób wyraźny jakichkolwiek praw jednostkom. Jednostki nie są zatem uprawnione do zaskarżenia zachowania Komisji w kontekście wspomnianych procedur³⁷. W szczególności, co do zasady, jednostki nie mają legitymacji procesowej, aby występować z roszczeniem odszkodowawczym wobec Unii z tytułu szkód potencjalnie poniesionych na skutek działania lub zaniechania Komisji w świetle art. 258–260 TFUE. Jedyny rodzaj zachowania, które może podlegać zaskarżeniu jako „źródło szkody”, dotyczy sytuacji, w których państwo (państwa) członkowskie ponosi (ponoszą) odpowiedzialność za naruszenie reguł Unii³⁸. Komisja odpowiada jednak za sposób, w jaki pełni swoją rolę, przed Parlamentem Europejskim, który może, jeżeli uzna to za stosowne, przyjąć wniosek o wotum nieufności na mocy art. 234 TFUE, zobowiązując członków Komisji do kolegalnej rezygnacji z pełnienia funkcji.

32 — Zobacz w szczególności postanowienie z dnia 27 października 2008 r., Pellegrini/Komisja, T-375/07, niepublikowane, EU:T:2008:466, pkt 19 i przytoczone tam orzecznictwo.

33 — Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 25 czerwca 1998 r., British Airways i in./Komisja, T-371/94 i T-394/94, EU:T:1998:140, pkt 453.

34 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 5 listopada 2002 r., Komisja/Luksemburg, C-472/98, EU:C:2002:629, pkt 34–38; z dnia 28 października 2010 r., Komisja/Litwa, C-350/08, EU:C:2010:642, pkt 33.

35 — Zobacz wyrok z dnia 11 sierpnia 1995 r., Komisja/Niemcy, C-431/92, EU:C:1995:260, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo.

36 — Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 24 marca 2009 r., Danske Slagterier, C-445/06, EU:C:2009:178, pkt 67.

37 — Zobacz między innymi wyroki: z dnia 14 lutego 1989 r., Star Fruit/Komisja, 247/87, EU:C:1989:58, pkt 10–14; z dnia 17 maja 1990 r., Sonito i in./Komisja, C-87/89, EU:C:1990:213, pkt 6, 7.

38 — Zobacz w szczególności postanowienie z dnia 23 maja 1990 r., Asia Motor France/Komisja, C-72/90, EU:C:1990:230, pkt 13–15. Zobacz także postanowienie Sądu z dnia 14 stycznia 2004 r., Makedoniko Metro i Michaniki/Komisja, T-202/02, EU:T:2004:5, pkt 43.

79. Moim zdaniem takie same zasady powinny znajdować zastosowanie a fortiori w sytuacji, gdy Komisja działa w charakterze „strażniczki traktatów” poza ramami prawnymi Unii.

80. Tym samym dochodzę do wniosku, w świetle art. 17 ust. 1 TUE i z uwzględnieniem wyroku Pringle, że nie istnieje obowiązek osiągnięcia określonego rezultatu w zakresie zapobiegania przez Komisję jakimkolwiek potencjalnym konfliktom lub napięciom pomiędzy przepisami aktu przyjętego przez inne podmioty a jakąkolwiek regułą Unii, która może mieć zastosowanie w danej sytuacji. Ponadto jednostki nie mają prawa do wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym względem Unii z tytułu szkód jakoby poniesionych na skutek działania lub zaniechania Komisji w ramach pełnienia przez nią funkcji „strażniczki traktatów”.

81. W świetle powyższego i dla pełności wyводу zbadam także, czy fakt podpisania protokołu ustaleń mógł rzeczywiście spowodować naruszenie przepisów prawa Unii zarzucane przez wnoszących odwołanie.

(ii) W przedmiocie możliwości zastosowania postanowień Karty praw podstawowych Unii Europejskiej³⁹

82. Nawet gdyby Trybunał orzekł, że obowiązki Komisji jako „strażniczki traktatów” w sytuacji, gdy działa ona poza ramami Unii, są dalej idące niż te, o których mowa powyżej, oraz że naruszenie tych obowiązków może istotnie skutkować powstaniem zobowiązań finansowych po stronie Unii, należałoby rozważyć jeszcze jedną kwestię. Zasadniczo dotyczy ona ustalenia, czy podpisanie protokołu ustaleń skutkowało potencjalnym naruszeniem prawa Unii, któremu Komisja powinna była zapobiec.

83. W postępowaniu w pierwszej instancji wnoszący odwołanie zarzucali domniemane naruszenie, z uwagi na włączenie pkt 1.23–1.27 do protokołu ustaleń, przysługującego im podstawowego prawa własności przewidzianego w art. 17 karty. Pomijając jednak okoliczność, że wnoszący odwołanie nie przedstawili dalszych wyjaśnień co do tego, w jaki sposób sporne fragmenty protokołu ustaleń naruszały art. 17 karty⁴⁰, nie podali oni również powodów, dla których karta miała w ogóle zastosowanie odnośnie do protokołu ustaleń.

84. Zgodnie z art. 51 ust. 1 karty „[p]ostanowienia niniejszej karty mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii [...] oraz do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Szanują one zatem prawa, przestrzegają zasad i popierają ich stosowanie zgodnie ze swymi odpowiednimi uprawnieniami i w poszanowaniu granic kompetencji Unii powierzonych jej w traktatach”.

85. Z powodów wyjaśnionych powyżej w moim przekonaniu nie ulega wątpliwości, że Komisja winna przestrzegać przepisów prawa Unii, a w szczególności karty, w sytuacji gdy działa ona poza ramami prawnymi Unii. Artykuł 51 ust. 1 karty nie określa bowiem żadnego limitu odnośnie do możliwości zastosowania karty względem instytucji Unii, tak jak ma to miejsce w przypadku państw członkowskich⁴¹. Ponadto postanowienie to wzywa także instytucje Unii do *popierania* stosowania zasad karty.

39 — Zwanej dalej „kartą”.

40 — W skargach omówiono zaledwie potencjalne naruszenie art. 1 protokołu nr 1 do EKPC, bez zarysowywania jakiegokolwiek powiązania pomiędzy dwoma wspomnianymi postanowieniami.

41 — Porównaj S. Peers, Towards a New Form of EU Law? The Use of EU Institutions Outside the EU Legal Framework, *European Constitutional Law Review*, 2013, s. 51–53.

86. Powyższe nie oznacza jednak, że Komisja jest *zobowiązana* do narzucania norm wynikających z karty w odniesieniu do aktów przyjmowanych przez inne podmioty lub organy działające poza ramami Unii. Pragnę raz jeszcze podkreślić, że zawierając traktat EMS, określone państwa członkowskie Unii zrealizowały kompetencję, jaką zachowują w dziedzinie polityki gospodarczej.

87. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem prawa podstawowe chronione w porządku prawnym Unii w zamierzeniu znajdują zastosowanie we wszystkich sytuacjach podlegających prawu Unii, ale nie mogą mieć zastosowania poza takimi sytuacjami⁴². Postanowienia karty, w myśl jej art. 51 ust. 1, mają zastosowanie do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim te stosują prawo Unii. Co ważne, pojęcie „stosowania prawa Unii” w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty wymaga istnienia powiązania określonego stopnia, które wykracza poza bliskość odnośnych dziedzin regulowanych przepisami prawa krajowego i prawa Unii lub pośredni wpływ jednej dziedziny na drugą⁴³. Pozostałe elementy wymagające uwzględnienia dotyczą między innymi ustalenia, czy można wskazać inny istotny przepis prawa Unii (oprócz powołanego postanowienia karty), który, znajdując zastosowanie do sytuacji, skutkuje nałożeniem zobowiązania na dane państwa członkowskie⁴⁴.

88. W wyroku Pringle Trybunał orzekł już, że ustanawiając EMS, państwa członkowskie nie stosowały prawa Unii, a zatem karta nie znajdowała zastosowania do traktatu EMS⁴⁵. W świetle powyższych rozważań, w ramach toczącego się postępowania, od wnoszących odwołanie można było oczekiwać wyjaśnienia powodu, dla którego rozwiązanie to nie miałoby zastosowania w odniesieniu do protokołu ustaleń. Jednakże nawet po tym, jak podczas rozprawy zwrócono się do nich o rozwinięcie tej kwestii, nie udało się uzyskać żadnego wyjaśnienia: wnoszący odwołanie przyjęli jedynie za pewnik możliwość zastosowania karty do protokołu ustaleń. W szczególności nie powołali oni żadnego przepisu prawa Unii, który, mając zastosowanie do protokołu ustaleń, powodowałby włączenie tego aktu w zakres prawa Unii do celów określonych w karcie.

89. W związku z tym jestem zdania, iż w każdym razie wnoszący odwołanie nie wykazali, że protokół ustaleń można uznać za akt stosowania prawa Unii oraz że w konsekwencji postanowienia karty znajdują do niego zastosowanie.

90. W tym względzie, jak przewiduje art. 51 ust. 1 karty, instytucje winne są stosować postanowienia karty zgodnie ze swymi odpowiednimi uprawnieniami i w poszanowaniu granic kompetencji Unii. Nie ma zatem podstaw, aby twierdzić, że Komisja zobowiązana była stosować normy określone w karcie w odniesieniu do protokołu ustaleń. Można by podnieść, że Komisja, daleka od działania w celu zapobieżenia naruszeniu prawa Unii, w wyniku takiego działania rozszerzyłaby zakres stosowania karty, obejmując nim dziedzinę prawa, która w zamierzeniu nie podlega regulacjom tego aktu prawnego.

91. Wysuwając powyższy wniosek, opieram się na szeregu ostatnich postanowień Trybunału, które miały za przedmiot skargi kierowane przez obywateli odnośnie do rozmaitych środków restrukturyzacyjnych przyjmowanych przez władze krajowe w ciągu niedawnego kryzysu gospodarczego. W braku jakiegokolwiek wyjaśnienia co do możliwości stosowania karty w odniesieniu do środków restrukturyzacyjnych przyjętych przez dane państwa członkowskie Trybunał stwierdził, że nie jest właściwy do orzekania w przedmiocie zgodności rzeczonych środków z kartą⁴⁶.

42 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 26 lutego 2013 r., Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 19.

43 — Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 6 marca 2014 r., Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo.

44 — Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 27 marca 2014 r., Torralbo Marcos, C-265/13, EU:C:2014:187, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo.

45 — Zobacz pkt 178–181 wyroku Pringle.

46 — Postanowienia: z dnia 14 grudnia 2011 r., Cozman, C-462/11, niepublikowane, EU:C:2011:831; z dnia 14 grudnia 2011 r., Corpul Național al Polițiștilor, C-434/11, niepublikowane, EU:C:2011:830; z dnia 7 marca 2013 r., Sindicato dos Bancários do Norte i in., C-128/12, niepublikowane, EU:C:2013:149; z dnia 26 czerwca 2014 r., Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins, C-264/12, EU:C:2014:2036; z dnia 21 października 2014 r., Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins, C-665/13, EU:C:2014:2327.

c) Uwagi końcowe

92. Uznawszy zarzuty podniesione przez wnoszących odwołanie za bezzasadne, pragnę przedstawić jedynie następujące uwagi.

93. Moja interpretacja art. 17 ust. 1 TUE i wyroku Pringle nie implikuje, że ramy prawne EMS stanowią próżnię prawną, w której niemożliwe staje się zaskarżenie przypadków naruszania praw jednostek. Oznacza ona jedynie, że w ujęciu ogólnym karta nie stanowi aktu prawnego, w świetle którego należy dokonywać oceny zgodności z prawem aktów przyjmowanych przez EMS lub działań podejmowanych przez instytucje EMS lub ich przedstawicieli. Istnieją bowiem środki zaskarżenia dostępne dla jednostek, które uważają, że padły ofiarą potencjalnych naruszeń przysługujących im praw w sytuacji takiej jak ta, w której znaleźli się wnoszący odwołanie.

94. Z jednej strony do ich sytuacji mogą znajdować zastosowanie inne krajowe i międzynarodowe karty praw⁴⁷ i, w związku z tym, inne sądy krajowe i międzynarodowe mogą być właściwe do rozpatrzenia przedstawionych przez nie zarzutów w oparciu o wspomniane akty prawne.

95. Z drugiej strony w ramach porządku prawnego Unii istnieją drogi postępowania sądowego dla rozpatrzenia potencjalnych naruszeń prawa Unii, jakie popełniono w kontekście EMS, jeżeli te rzeczywiście wystąpiły. W takich przypadkach jednak postępowania sądowe nie powinny być zasadniczo wszczynane przeciwko instytucjom, jeżeli działają one w imieniu EMS i nie dysponują uprawnieniami w zakresie podejmowania niezależnych decyzji.

96. Moim zdaniem, oprócz powodów wskazanych powyżej, dla uzasadnienia takiego stanowiska można oprzeć się na dodatkowym zestawie argumentów.

97. Artykuł 340 TFUE stanowi, że „[w] dziedzinie odpowiedzialności pozaumownej Unia powinna naprawić, zgodnie z zasadami ogólnymi, wspólnymi dla praw państw członkowskich, szkody wyrządzone przez jej instytucje lub jej pracowników przy wykonywaniu ich funkcji”⁴⁸.

98. Biorąc pod uwagę, że instytucje Unii krytykowane przez wnoszących odwołanie w niniejszych sprawach realizowały zadania wykraczające poza ramy prawne Unii, ich zachowanie należy rozpatrywać głównie przez pryzmat międzynarodowego prawa publicznego. Wspomniane instytucje działały w rzeczywistości w imieniu organizacji międzynarodowej (EMS), której członkami są suwerenne państwa, celem zawarcia międzynarodowego porozumienia (protokołu ustaleń) pomiędzy rzeczoną organizacją a jednym z umawiających się państw (Republiką Cypryjską). Zgodnie z normami międzynarodowego prawa publicznego (których ważność i wartość, o czym właściwie nie trzeba przypominać, są akceptowane i uznawane przez wszystkie państwa członkowskie Unii, jak również przez samą Unię) zachowanie przedstawicieli organizacji międzynarodowych zasadniczo przypisuje się samej organizacji.

99. Dla przykładu art. 6 ust. 1 projektu artykułów o odpowiedzialności organizacji międzynarodowych (zwanego dalej „projektem artykułów”)⁴⁹ stanowi, że „[z]achowanie organu lub przedstawiciela organizacji międzynarodowej podczas wykonywania funkcji w ramach tego organu lub funkcji przewidzianych dla rzeczonoego przedstawiciela uznaje się za działanie tej organizacji w świetle prawa międzynarodowego, niezależnie od szerebła tego organu lub stanowiska piastowanego przez przedstawiciela w odniesieniu do organizacji”. Co ważne jednak, w art. 7 projektu artykułów dodano, że

47 — Takie jak konstytucja Republiki Cypryjskiej i europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

48 — Wyróżnienie moje.

49 — Przyjętego przez Komisję Prawa Międzynarodowego [ILC] Organizacji Narodów Zjednoczonych podczas sześćdziesiątej trzeciej sesji w 2011 r. i przedłożonego do Zgromadzenia Ogólnego jako część sprawozdania Komisji z prac tej sesji (A/66/10) [*Yearbook of the International Law Commission*, 2011, vol. II(2)].

„[z]achowanie organu państwa bądź organu lub przedstawiciela organizacji międzynarodowej kontrolowanej przez inną organizację międzynarodową uznaje się w świetle prawa międzynarodowego za działanie ostatniej z wymienionych, jeżeli organizacja ta sprawuje skuteczną kontrolę nad tym zachowaniem”.

100. Wydaje mi się, że przywołane przepisy można potraktować jako źródło inspiracji w niniejszej sprawie. Nie ulega wątpliwości, że Komisja i EBC to instytucje organizacji międzynarodowej (Unii), nad którymi kontrolę sprawuje inna organizacja (EMS). Podczas negocjacji lub podpisania protokołu ustaleń działały one w imieniu i pod rzeczywistą kontrolą rady gubernatorów EMS. W związku z tym wydają się wpisywać w ramy sytuacyjne przewidziane w art. 7 projektu artykułów: działały w charakterze „przedstawicieli”⁵⁰ EMS.

101. Zgodnie z zasadami znajdującymi odzwierciedlenie w projekcie artykułów stoję zatem na stanowisku, że zachowanie Komisji i EBC w toku negocjacji lub przy podpisywaniu protokołu ustaleń należy co do zasady przypisywać organizacji międzynarodowej, w imieniu której realizują one te działania (EMS), a nie pierwotnej organizacji międzynarodowej (Unia). Sytuacja może jednak przedstawiać się inaczej, jeżeli dana osoba może wykazać, że instytucja Unii, działając poza ramami Unii, dopuściła się wystarczająco poważnego naruszenia normy prawnej, które może wyrządzić szkodę tej osobie. Dla przykładu byłoby tak w sytuacji, gdyby Komisja lub EBC omyłkowo przekazały do opinii publicznej poufne lub nieprawdziwe informacje mogące wyrządzić szkodę określonym osobom fizycznym lub prawnym⁵¹. Wspomniane działania miałyby charakter działań przypisywanych samej Komisji lub samemu EBC. W niniejszym postępowaniu kontekst prawny i faktyczny wydaje się jednak odmienny.

102. W rzeczywistości w niniejszych sprawach wnoszący odwołanie, powołując domniemaną beczynność Komisji, zmierzali do obejścia faktu, że EMS, i wyłącznie EMS, ponosi odpowiedzialność za akty przyjmowane przez tę instytucję zgodnie z traktatem EMS.

103. A zatem w przypadku rzeczywistych naruszeń prawa Unii przez EMS zasadniczo możliwe jest wszczęcie postępowań przeciwko państwom członkowskim, które ostatecznie ponoszą odpowiedzialność za rzeczony naruszenia. Działając poza ramami Unii, nie mogą one dopuszczać się naruszenia przepisów prawa Unii, które mogą znajdować zastosowanie lub, w każdym razie, zagrażać skuteczności jakiegokolwiek środka Unii, na który wpływ może mieć ich zachowanie⁵².

104. W świetle powyższego państwa członkowskie podejmujące decyzje, działając w charakterze członków EMS, mogą, w ramach porządku prawnego Unii, ponosić odpowiedzialność z tytułu potencjalnych naruszeń prawa Unii popełnianych w tym kontekście. W rezultacie obywatel, który uważa, że doznał szkody na skutek tego rodzaju naruszeń, byłby uprawniony do wytoczenia powództwa przed właściwymi sądami krajowymi, zgodnie z orzecnictwem Trybunału odnoszącym się do odpowiedzialności państwa za naruszenia prawa Unii⁵³.

50 — Pojęcie „przedstawiciela organizacji międzynarodowej” w sposób bardzo ogólny zdefiniowano w art. 2 lit. d) projektu artykułów, jako obejmujący znaczeniowo „urzędnika lub inną osobę lub inny podmiot, niebędący organem, któremu organizacja powierza realizację lub pomoc w realizacji jednej ze swoich funkcji, za pośrednictwem którego zatem organizacja ta działa”.

51 — Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 18 grudnia 2009 r., Arizmendi i in./Rada i Komisja, T-440/03, T-121/04, T-171/04, T-208/04, T-365/04 i T-484/04, EU:T:2009:530, pkt 61–71.

52 — Zasada ta ma swoje źródło w szczególności w art. 4 ust. 3 TUE. Zobacz w tym względzie wyroki: z dnia 31 marca 1971 r., Komisja/Rada (zwany dalej „wyrokiem ERTA”), 22/70, EU:C:1971:32, pkt 21, 22; z dnia 5 listopada 2002 r., Komisja/Luksemburg, C-472/98, EU:C:2002:629, pkt 85.

53 — Orzecnictwem, które ma swoje źródło w wyrokach: z dnia 19 listopada 1991 r., Francovich i in., C-6/90 i C-9/90, EU:C:1991:428; z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur i Factortame, C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79.

105. Wspomniane zasady nie są bynajmniej typowe wyłącznie dla międzynarodowego prawa publicznego, ale mają zastosowanie także do stosunków pomiędzy mocodawcami a przedstawicielami w wielu krajowych systemach prawa cywilnego, handlowego i administracyjnego, zarówno w granicach Unii, jak i poza nią. W ujęciu tradycyjnym mocodawca jest odpowiedzialny (wobec podmiotów zewnętrznych) za przypadki przekroczenia prawa przez swoich przedstawicieli w relacjach z osobami trzecimi w jego imieniu. Jednakże w przypadku gdy przedstawiciel działał bez niezbędnych uprawnień, może on zostać następnie (wewnętrznie) pociągnięty do odpowiedzialności i zobowiązany do wyrównania straty lub szkody poniesionej przez mocodawcę⁵⁴.

106. Moje wnioski wydają się znajdować dalsze potwierdzenie w linii orzeczniczej Trybunału, zgodnie z którą, w przypadku solidarnej odpowiedzialności pozaumownej Unii i państw członkowskich, od obywateli, którzy jakoby doznali szkody, wymaga się w pierwszej kolejności wszczęcia powództwa przed właściwymi sądami krajowymi, jeżeli to organom państw członkowskich przypisuje się główną i zasadniczą odpowiedzialność z tytułu zarzucanych naruszeń⁵⁵. Wspomniana zasada wydaje się mieć zastosowanie a fortiori do niniejszego postępowania w zakresie, w jakim wnoszący odwołanie nie wykazali, że instytucje Unii były w świetle prawa odpowiedzialne, nawet jeżeli tylko częściowo⁵⁶, za działania mające prowadzić do powstania zarzucanej szkody.

107. W świetle wszystkich powyższych rozważań Sąd nie naruszył prawa, wysuwając wniosek, zgodnie z którym za przyjęciem protokołu ustaleń nie stały Komisja ani EBC, oraz że w takim razie Unia nie może ponosić odpowiedzialności, w myśl art. 268 TFUE i 340 TFUE, z tytułu włączenia do protokołu ustaleń określonych fragmentów, które miałyby naruszać kartę. Pierwszy zarzut odwołania należy zatem oddalić.

C – W przedmiocie zarzutu drugiego

1. Argument stron

108. Poprzez zarzut drugi, skierowany przeciwko pkt 43 zaskarżonych postanowień, wnoszący odwołanie krytykuje Sąd za nieuwzględnienie określonych oświadczeń złożonych przez J. Asmussena, który w czasie istotnym dla okoliczności faktycznych sprawy był członkiem zarządu EBC. Wnoszący odwołanie zarzucają, że J. Asmussen powiedział prezydentowi Cypru podczas spotkania, które odbyło się w dniu 15 marca 2013 r., że „jeżeli Cypr nie spełni żądań odnośnie do rozwiązania problemu zachwiania równowagi zadłużenia, EBC w trybie natychmiastowym odetnie Cyprovi dostęp do płynności banków”⁵⁷. Stosownie do powyższego Sąd zignorował kluczowy element stanu faktycznego, wysuwając wniosek, że protokół ustaleń stanowi akt, za którego przyjęciem stoi EMS (a nie Komisja i EBC), a więc jako taki nie może on stanowić podstawy do stwierdzenia odpowiedzialności Unii.

109. Komisja twierdzi, że wspomniany zarzut odwołania to nowy argument natury prawnej i faktycznej, który po raz pierwszy podniesiono w replikach wnoszących odwołanie w pierwszej instancji. Nie jest to bynajmniej kwestia, która wynikła w toku postępowania, ani zarzut rozszerzający. Sąd zatem słusznie oddalił zarzuty wnoszących odwołanie w tym względzie. W każdym razie domniemane „żądanie spełnienia warunku” wysunięte przez J. Asmussena nie zmienia faktu, że protokół ustaleń wiąże jedynie EMS, a nie Unię.

54 — W celu zapoznania się z ujęciem zarówno historycznym, jak i komparatywnym zob. W. Müller-Freienfels, Agency – Law, w: *Encyclopædia Britannica*, 2016, dostępny na stronie internetowej pod adresem: <http://www.britannica.com/topic/agency-law>.

55 — Moja interpretacja wyroków: z dnia 14 lipca 1967 r., Kampffmeyer i in./Komisja, 5/66, 7/66, od 13/66 do 16/66, od 18/66 do 24/66, EU:C:1967:31; z dnia 12 kwietnia 1984 r., Unifrex/Komisja i Rada, 281/82, EU:C:1984:165.

56 — Solidarna odpowiedzialność Unii nie może jednak wynikać z faktu, że instytucja Unii udziela jedynie porad lub przedstawia niewiążące wytyczne organom krajowym. Zobacz w tym względzie wyroki: z dnia 26 lutego 1986 r., Krohn Import-Export/Komisja, 175/84, EU:C:1986:85; z dnia 10 maja 1978 r., Société pour l'exportation des sucres/Komisja, 132/77, EU:C:1978:99.

57 — Wnoszący odwołanie odnoszą się do tego oświadczenia jako do „żądania spełnienia warunku”.

2. Ocena

110. Wydaje mi się, że domniemane oświadczenie J. Asmussena stanowi dowód przedstawiony przez wnoszących odwołanie celem uzasadnienia ich twierdzenia co do tego, że za protokołem ustaleń stoją Komisja i EBC oraz że w rezultacie Unia ponosi odpowiedzialność za domniemaną szkodę poniesioną w wyniku tych okoliczności.

111. Poprzez ten zarzut wnoszący odwołanie kwestionują ocenę materiału dowodowego dokonaną przez Sąd.

112. Z tego względu, niezależnie od tego, czy rzeczony środek dowodowy został przedłożony Sądowi w odpowiednim terminie, w moim przekonaniu ten zarzut odwołania jest niedopuszczalny. Trybunał nie może przeprowadzać kontroli materiału dowodowego przedłożonego lub przedstawionego w pierwszej instancji, z wyjątkiem przypadków, w których Sąd wypaczył oczywiste znaczenie tych dowodów.

113. Niemniej jednak w niniejszym postępowaniu wnoszący odwołanie kwestionują jedynie nieuwzględnienie przez Sąd jednego środka dowodowego, nie powołując jakiegokolwiek wypaczenia oczywistego znaczenia rzeczonych dowodów.

114. W każdym razie Komisja i EBC słusznie twierdzą, że wypowiedź J. Asmussena, niezależnie od jej treści, stanowiąca jego prywatną opinię bądź też wyrażająca oficjalne stanowisko, jaką przedstawił on podczas spotkania z prezydentem Cypru, nie może w żaden sposób wpływać na charakter prawny protokołu ustaleń. Ostatecznie odpowiedzialność za treść tego aktu ponosi EMS.

115. Zarzut drugi odwołania należy zatem uznać za niedopuszczalny i, w każdym razie, bezzasadny.

D – W przedmiocie zarzutu trzeciego

1. Argument stron

116. Poprzez zarzut trzeci, skierowany przeciwko pkt 54 zaskarżonych postanowień, wnoszący odwołanie kwestionują ustalenia Sądu co do braku związku przyczynowego pomiędzy jakoby doznaną przez wnoszących odwołanie szkodą a domniemaną bezczynnością Komisji. Sąd orzekł, że domniemane obniżenie wartości depozytów wnoszących odwołanie było spowodowane wejściem w życie dekretu nr 103, które miało miejsce przed podpisaniem protokołu ustaleń. W szczególności, zdaniem wnoszących odwołanie, Sąd błędnie ocenił pojęcie „warunków”: w protokole ustaleń wskazano nie tylko określone warunki, które Cypr zobowiązany był spełnić w przyszłości, lecz także określone warunki już spełnione przez to państwo.

117. Komisja odrzuca zarzuty co do naruszenia prawa wysunięte przez wnoszących odwołanie, w szczególności zarzut, zgodnie z którym rekapitalizacja BoC i CPB z wykorzystaniem środków własnych stanowiła część warunku wymaganego w trybie art. 13 traktatu EMS. Jej zdaniem władze cypryjskie podjęły w pełni autonomiczną decyzję o wprowadzeniu w życie rzeczonych środków.

118. EBC z kolei twierdzi, że wnoszący odwołanie domagają się zasadniczo ponownej oceny materiału dowodowego, nie przedstawiając jakichkolwiek argumentów odnośnie do zarzucanego naruszenia prawa, co stanowi działanie niedopuszczalne na etapie postępowania odwoławczego.

2. Ocena

119. Stoję na stanowisku, że niniejszy zarzut jest bezskuteczny. Niezależnie bowiem od tego, czy Sąd naruszył prawo, dokonując wykładni i stosując pojęcie związku przyczynowego, błąd tego rodzaju nie mógłby prowadzić do uchylenia zaskarżonych postanowień.

120. Jak wyjaśniono w kontekście zarzutu pierwszego, zachowania będącego źródłem domniemanej szkody nie można przypisywać instytucjom Unii. W tym wypadku zatem nie ma konieczności ustalenia, czy spełnione zostały trzy przesłanki, od których uzależnione jest powstanie odpowiedzialności pozaumownej po stronie Unii⁵⁸.

E – W przedmiocie zarzutu czwartego

1. Argument stron

121. Poprzez zarzut czwarty, skierowany przeciwko pkt 54 zaskarżonych postanowień, wnoszący odwołanie zasadniczo twierdzą, że Sąd naruszył prawo, stwierdzając niedopuszczalność złożonego przez nich wniosku o częściowe stwierdzenie nieważności protokołu ustaleń. Podnoszą oni, że w przypadku uznania przez Trybunał argumentów przedstawionych w pierwszych trzech zarzutach treść zarzutu czwartego także wskazywałaby na jego dopuszczalność.

122. Zarówno Komisja, jak i EBC uważają, w świetle argumentów przedstawionych w kontekście pozostałych zarzutów odwołania, że niniejszy zarzut także należy oddalić.

2. Ocena

123. Zwięzłość pism procesowych kierowanych do Trybunału to duża zaleta, jednakże zbytnia lakoniczność to już grzech ciężki. Niniejszy zarzut – przedstawiony w jednym zwięzłym akapicie w odwołaniach – niemal przekracza cienką granicę pomiędzy tymi dwoma pojęciami.

124. Można bowiem wybaczyć, jeżeli ktoś myśli, że dość niespotykane jest wskazanie, wyjaśnienie i wykazanie z wymaganą jasnością oraz w sposób wyczerpujący w jednym akapicie skargi, iż Sąd jakoby naruszył prawo.

125. W każdym razie omówienie kwestii dopuszczalności niniejszego zarzutu może nie być konieczne, ponieważ zarzut ów jest w moim przekonaniu oczywiście bezzasadny.

126. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w kontekście skargi o stwierdzenie nieważności w trybie art. 263 TFUE sądy Unii są właściwe do kontroli legalności jedynie aktów instytucji, organów lub jednostek organizacyjnych Unii⁵⁹.

58 — Co się tyczy wspomnianych przesłanek, zob. między innymi wyrok z dnia 25 marca 2010 r., *Sviluppo Italia Basilicata/Komisja*, C-414/08 P, EU:C:2010:165, pkt 138.

59 — Zobacz wyroki: z dnia 31 marca 1971 r., *Komisja/Rada*, 22/70, EU:C:1971:32, pkt 42; z dnia 30 czerwca 1993 r., *Parlament/Rada i Komisja*, C-181/91 i C-248/91, EU:C:1993:271, pkt 13; z dnia 13 lipca 2004 r., *Komisja/Rada*, C-27/04, EU:C:2004:436, pkt 44.

127. Protokół ustaleń został zawarty pomiędzy Republiką Cypryjską a EMS, przy czym żaden z tych podmiotów nie jest instytucją Unii. EMS ustanowiły państwa członkowskie, których walutą jest euro. W wyroku *Pringle* Trybunał orzekł, że wspomniane państwa członkowskie mają prawo zawrzeć między sobą umowę o utworzeniu mechanizmu stabilności⁶⁰. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunał co do zasady nie jest właściwy do kontroli działań państw członkowskich, gdy wykonują one wspólnie swoje uprawnienia jako państwa członkowskie, a nie jako członkowie Rady⁶¹.

128. Prawdą jest, że w niektórych wyjątkowych okolicznościach Trybunał zachowuje uprawnienia do oceny aktów, które, mimo że oficjalnie przyjęte jako akty państw członkowskich zebranych w Radzie, z uwagi na ich treść i okoliczności, w jakich zostały przyjęte, uznaje się za akty Rady⁶². Niemniej jednak w niniejszym postępowaniu nie mamy oczywiście do czynienia z taką sytuacją: zaskarżony akt przyjęto zgodnie z postanowieniami porozumienia międzynarodowego, którego Unia nie jest stroną i w drodze którego ustanowiono organizację międzynarodową o osobowości prawnej odmiennej i niezależnej od osobowości Unii.

129. W związku z powyższym z uwagi na to, że protokół ustaleń nie może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności w trybie art. 263 TFUE, zarzut czwarty także należy oddalić, a tym samym oddalić odwołania w całości.

VI – W przedmiocie kosztów

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

131. Jeżeli Trybunał przychyli się do mojej oceny odwołania, wówczas zgodnie z art. 137, 138 i 184 regulaminu postępowania wnoszący odwołanie powinni zostać obciążeni kosztami niniejszego postępowania poniesionymi zarówno w pierwszej instancji, jak i w postępowaniu odwoławczym.

VII – Wnioski

132. W świetle powyższych rozważań uważam, że Trybunał powinien:

- oddalić odwołania;
- obciążyć Ledra Advertising Ltd kosztami postępowania w sprawie C-8/15 P zarówno w pierwszej instancji, jak i w postępowaniu odwoławczym;
- obciążyć Andreasa Eleftheriou, Eleni Eleftheriou i Lilię Papachristofi kosztami postępowania w sprawie C-9/15 P zarówno w pierwszej instancji, jak i w postępowaniu odwoławczym; oraz
- obciążyć Christosa Theophilou i Eleni Theophilou kosztami postępowania w sprawie C-10/15 P zarówno w pierwszej instancji, jak i w postępowaniu odwoławczym.

60 — Wyrok *Pringle*, pkt 68.

61 — Zobacz w tym zakresie wyroki: z dnia 30 czerwca 1993 r., Parlament i Rada/Komisja, C-181/91 i C-248/91, EU:C:1993:271, pkt 12; z dnia 4 września 2014 r., Rada/Komisja, C-114/12, EU:C:2014:2151, pkt 38–41.

62 — Zobacz wyrok z dnia 30 czerwca 1993 r., Parlament/Rada i Komisja, C-181/91 i C-248/91, EU:C:1993:271, pkt 14; opinia rzecznika generalnego F.G. Jacobsa w tej samej sprawie, EU:C:1992:520, pkt 20–22.