



Zbiór Orzeczeń

POSTANOWIENIE SĄDU (pierwsza izba w składzie powiększonym)

z dnia 28 lutego 2017 r.^{1*}

Skarga o stwierdzenie nieważności — Oświadczenie UE — Turcja z dnia 18 marca 2016 r. —
Komunikat prasowy — Pojęcie „umowy międzynarodowej” — Określenie tożsamości podmiotu
wydającego akt — Zakres tego aktu — Posiedzenie Rady Europejskiej — Spotkanie szefów państw lub
rządów państw członkowskich Unii Europejskiej odbywające się w pomieszczeniach Rady Unii
Europejskiej — Status przedstawicieli państw członkowskich Unii podczas spotkania
z przedstawicielem państwa trzeciego — Artykuł 263 akapit pierwszy TFUE — Brak właściwości

W sprawie T-192/16

NF, zamieszkały na wyspie Lesbos (Grecja), reprezentowany przez B. Burnsa, solicitor, P. O'Shea oraz
I. Whelana, barristers,

strona skarżąca,

przeciwko

Radzie Europejskiej, reprezentowanej przez K. Pleśniaka, Á. de Elerę-San Miguela Hurtada oraz
S. Boelaerta, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot żądanie oparte na art. 263 TFUE i dotyczące stwierdzenia nieważności umowy,
która miała zostać zawarta pomiędzy Radą Europejską a Republiką Turcji w dniu 18 marca 2016 r.,
zatytułowanej „Oświadczenie UE–Turcja (18 marca 2016 r.)”,

SĄD (pierwsza izba w składzie powiększonym),

w składzie: I. Pelikánová, prezes, V. Valančius, P. Nihoul, J. Svenningsen (sprawozdawca) i U. Öberg,
sędziowie,

sekretarz: E. Coulon,

wydaje następujące

¹ — Język postępowania: angielski.

Postanowienie

Okoliczności powstania sporu

W przedmiocie spotkań przywódców państw europejskich i Turcji, które miały miejsce przed dniem 18 marca 2016 r.

- 1 W dniu 15 października 2015 r. Republika Turcji i Unia Europejska ustaliły wspólny plan działania zatytułowany „EU-Turkey joint action plan” (zwany dalej „wspólnym planem działania”), mający na celu, w ramach wypracowywania stanowiska w przedmiocie kryzysu wywołanego sytuacją w Syrii, wzmocnienie ich współpracy w dziedzinie wsparcia obywateli syryjskich objętych tymczasową ochroną międzynarodową oraz w dziedzinie zarządzania strumieniem migracji.
- 2 Ten wspólny plan działania został w zamierzeniu oparty na trojakiemu rodzajowi reakcji na zaistniały w Syrii kryzys, polegającej, po pierwsze, na sięgnięciu do korzeni przyczyn masowej ucieczki Syryjczyków z ich kraju, po drugie, na wsparciu Syryjczyków objętych tymczasową ochroną międzynarodową i ich przyjętych przez Turcję wspólnot, i po trzecie, na wzmocnieniu współpracy w dziedzinie zapobiegania nielegalnej migracji do Unii.
- 3 W dniu 29 listopada 2015 r. szefowie państw i rządów państw członkowskich Unii spotkali się ze swym tureckim partnerem (spotkanie to zwane jest dalej „pierwszym spotkaniem szefów państw i rządów”). W efekcie tego spotkania postanowili oni wdrożyć wspólny plan działania, a w szczególności zintensyfikować swą aktywną współpracę odnośnie do migrantów, którzy nie wymagają ochrony międzynarodowej, uniemożliwiając im przedostawanie się do Turcji i Unii, zapewniając stosowanie przyjętych we współpracy dwustronnej przepisów regulujących kwestię ponownego przyjęcia (readmisji) i bezzwłocznie odsyłając do kraju pochodzenia tych z migrantów, którzy nie wymagają ochrony międzynarodowej.
- 4 W dniu 8 marca 2016 r. w oświadczeniu szefów państw i rządów Unii, które zostało opublikowane przez wspólne służby Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej, poinformowano, że przywódcy ci spotkali się z premierem Turcji, aby omówić kwestię stosunków Unii z Republiką Turcji oraz kwestię poczynionych postępów w realizacji wspólnego planu działania. Do tego spotkania (zwanego dalej „drugim spotkaniem szefów państw i rządów”) doszło w dniu 7 marca 2016 r. Zgodnie z tym oświadczeniem:

„Szefowie państw lub rządów uzgodnili, że niezbędne są odważne kroki służące zamknięciu szlaków przemytu ludzi, przerwaniu modelu biznesowego stosowanego przez przemytników, ochronie [...] granic zewnętrznych [Unii] i zakończeniu kryzysu migracyjnego w Europie [...]. Pozytywnie odnieśli się [oni] do dodatkowych propozycji przedstawionych dziś przez [Republikę Turcji] w celu zajęcia się problemem migracji. Uzgodnili prowadzenie działań na podstawie [następujących] zasad zawartych w tych propozycjach:

- odsyłanie wszystkich nowych migrantów o nieuregulowanym statusie przedostających się z Turcji na wyspy greckie, przy czym koszty pokryje [Unia];
- przesiedlanie zgodnie z zasadą, że każdej readmisji Syryjczyka z wysp greckich do Turcji będzie towarzyszyć przesiedlenie innego Syryjczyka z Turcji do państw członkowskich [Unii], w ramach istniejących zobowiązań;
- [...]

Przewodniczący Rady Europejskiej zajmie się tymi propozycjami i wypracuje szczegóły [z Republiką Turcji] przed marcowym posiedzeniem Rady Europejskiej [...].

Niniejszy dokument nie ustanawia żadnych nowych zobowiązań dla państw członkowskich w kwestii relokacji i przesiedlania.

[...]”.

- 5 W swym komunikacie COM(2016) 166 final z dnia 16 marca 2016 r., skierowanym do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady, zatytułowanym „Dalsze etapy operacyjne we współpracy pomiędzy UE a Turcją w dziedzinie migracji” (zwanym dalej „komunikatem z dnia 16 marca 2016 r.”), Komisja Europejska poinformowała, że w dniu 7 marca 2016 r. „przywódcy [unijni] z zadowoleniem przyjęli dodatkowe propozycje [Republiki] Turcji i zgodzili się na współpracę z Turcją w oparciu o sześć zasad”; że „[p]rzewodniczący Rady Europejskiej miał za zadanie przekazać te propozycje oraz dopracować szczegóły z Turcją przed marcowym posiedzeniem Rady Europejskiej”; i że „[w] niniejszym komunikacie przedstawiono sposób realizacji uzgodnionych sześciu zasad przy równoczesnym pełnym wykorzystaniu potencjału współpracy między [Unią] a [Republiką Turcji] i poszanowaniu prawa europejskiego i międzynarodowego”.
- 6 W komunikacie z dnia 16 marca 2016 r. Komisja wskazała w szczególności, że „[p]owrót wszystkich nowych nielegalnych migrantów i ubiegających się o azyl z Grecji do Turcji jest istotnym elementem rozbrojenia strategii, w ramach której uchodźcy i migranci płacą przemytnikom, ryzykując własne życie”, i że „uwzględniając obecny zakres zjawiska przepływu ludzi między Turcją a Grecją, warunki takie należy traktować jako tymczasowe i nadzwyczajne, niezbędne do położenia kresu cierpieniu ludzi i przywrócenia porządku publicznego; muszą one mieć wsparcie w formie odpowiednich ram operacyjnych”. Zgodnie z tym komunikatem ostatnio poczynione zostały postępy w zakresie readmisji przez Republikę Turcji migrantów o nieuregulowanym statusie i ubiegających się o azyl, którzy nie wymagają ochrony międzynarodowej, w ramach dwustronnej umowy o readmisji pomiędzy Republiką Grecką a Republiką Turcji, która to umowa powinna zostać zastąpiona począwszy od dnia 1 czerwca 2016 r. umową między Unią Europejską a Republiką Turcji o readmisji osób przebywających nielegalnie (Dz.U. 2014, L 134, s. 3).
- 7 W komunikacie z dnia 16 marca 2016 r. Komisja doszła do wniosku, że „[r]ozwiązania dotyczące powrotu wszystkich nowych nielegalnych migrantów i osób ubiegających się o azyl przepływających się przez Morze Egejskie z Turcji [...] będą środkiem tymczasowym i nadzwyczajnym i należy je wprowadzić jak najszybciej” i że to właśnie w tym kontekście „[w tym] komunikacie określa się ramy, które zapewnią przeprowadzanie tego procesu zgodnie z prawem międzynarodowym i europejskim, co wyklucza stosowanie »generalnej« polityki powrotowej[;] [w]skazuje on również kroki prawne i logistyczne, jakie należy podjąć w trybie pilnym w celu rozpoczęcia tego procesu”.

W przedmiocie spotkania, które miało miejsce w dniu 18 marca 2016 r., i oświadczenia UE–Turcja

- 8 W dniu 18 marca 2016 r. opublikowano na stronie internetowej Rady, jako komunikat prasowy nr 144/16, oświadczenie podające do wiadomości wyniki „trzecie[go] posiedzenia, licząc od listopada 2015 r., poświęcone[go] pogłębianiu stosunków pomiędzy Turcją a UE oraz rozwiązywaniu kryzysu migracyjnego” (zwanego dalej „spotkaniem z dnia 18 marca 2016 r.”); uczestniczyli w nim „[c]złonkowie Rady Europejskiej” wraz ich „tureckim partnerem” (oświadczenie to zwane jest dalej „oświadczeniem UE–Turcja”).

- 9) Zgodnie z tym oświadczeniem „[Republika Turcji] i Unia [...] ponownie potwierdziły swoje zobowiązanie do realizacji wspólnego planu działania uruchomionego 29 listopada 2015 r. [i] uznają, że niezbędne są dalsze szybkie i zdecydowane działania”. Oświadczenie to ma w swej dalszej części następujące brzmienie:

„W celu rozbicia modelu biznesowego stosowanego przez przemytników, a także zaoferowania migrantom alternatywy wobec narażania życia, UE i [Republika Turcji] podjęły dzisiaj decyzję o położeniu kresu nieuregulowanej migracji z Turcji do [Unii]. Aby osiągnąć ten cel, uzgodniły następujące dodatkowe działania:

- 1) Wszyscy nowi migranci o nieuregulowanym statusie przedostający się z Turcji na greckie wyspy począwszy od 20 marca 2016 r. zostaną odesłani do Turcji. Będzie to przebiegało w pełnej zgodzie z prawem [Unii] i międzynarodowym, co wyklucza wszelkiego rodzaju wydalenie zbiorowe. Wszyscy migranci będą objęci ochroną zgodnie ze stosownymi standardami międzynarodowymi oraz z poszanowaniem zasady non-refoulement. Będzie to środek o charakterze tymczasowym i nadzwyczajnym, konieczny do tego, by położyć kres cierpieniu ludzi i przywrócić porządek publiczny. Migranci przybywający na greckie wyspy będą należycie rejestrowani, a wszelkie wnioski o udzielenie azylu będą indywidualnie rozpatrywane przez greckie organy zgodnie z dyrektywą w sprawie procedur azylowych, we współpracy z UNHCR. Migranci, którzy nie będą wnioskować o udzielenie azylu lub których wnioski zostaną uznane za bezzasadne lub niedopuszczalne zgodnie ze wspomnianą dyrektywą, będą odsyłani do Turcji. [Republika Turcji] i [Republika Grecka], wspomagane przez unijne instytucje i agencje, podejmą niezbędne działania i dokonają wszelkich niezbędnych uzgodnień dwustronnych, co dotyczy również obecności tureckich urzędników na greckich wyspach oraz greckich urzędników w Turcji – począwszy od 20 marca 2016 r. – tak by zapewnić łączność i tym samym ułatwić właściwe funkcjonowanie tych uzgodnień. Koszty operacji powrotowych w odniesieniu do migrantów o nieuregulowanym statusie zostaną pokryte przez [Unię].
- 2) Każdemu odesłaniu Syryjczyka z wysp greckich do Turcji będzie towarzyszyć przesiedlenie innego Syryjczyka z Turcji do [Unii], z uwzględnieniem oenzetowskich kryteriów podatności na zagrożenia. Przy wsparciu Komisji, agencji [Unii] i innych państw członkowskich oraz UNHCR zostanie ustanowiony mechanizm, który ma zapewnić, że zasada ta będzie stosowana począwszy od dnia rozpoczęcia odsyłania. Pierwszeństwo będą mieli migranci, którzy nie wjechali uprzednio nielegalnie do [Unii] ani nie podejmowali takich prób. Jeżeli chodzi o [Unię], będzie ona na mocy tego mechanizmu dokonywała przesiedleń, w pierwszej kolejności honorując zobowiązania podjęte przez państwa członkowskie w konkluzjach z posiedzenia przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie 20 lipca 2015 r., w ramach których wciąż pozostaje do wykorzystania 18 000 miejsc dla przesiedlanych osób. Jakikolwiek dalsze potrzeby w zakresie przesiedleń będą zaspokajane z zastosowaniem podobnego dobrowolnego uzgodnienia, z zachowaniem limitu dodatkowych 54 000 osób [...]”.

W przedmiocie sytuacji skarżącego

- 10) Skarżący, NF, jest obywatelem Pakistanu. Zgodnie z udzielonymi przezeń wyjaśnieniami uciekł on z Islamskiej Republiki Pakistanu z obawy przed prześladowaniami i poważnymi naruszeniami przysługujących mu jako osobie praw. Twierdzi on, że usiłowano go zabić, aby w ten sposób nie dopuścić do odziedziczenia przezeń, jako jedyne go spadkobiercę, majątku jego rodziców.
- 11) Zgodnie ze złożonym oświadczeniem skarżący przedostał się na terytorium Grecji z Turcji statkiem w dniu 19 marca 2016 r. Mniej więcej w dniu 11 kwietnia 2016 r. złożył on do władz greckich wniosek o udzielenie azylu. Był on następnie przetrzymywany w ośrodku detencyjnym aż do dnia 18 kwietnia 2016 r., kiedy to uciekł na wyspę Lesbos (Grecja).

- 12 Zgodnie z udzielonymi przez skarżącego wyjaśnieniami złożył on wniosek o udzielenie azylu tylko z powodu wywieranych nań przez władze greckie nacisków, aby tak uczynił. W rzeczywistości nigdy nie chciał ani nie zamierzał składać podobnego wniosku w Grecji ze względu na przewlekłość postępowań oraz systemowe braki charakteryzujące wdrażanie w tym kraju europejskiego systemu azylowego zarówno na poziomie administracji tego państwa członkowskiego, jak i jego systemu sądowego. Braki te zostały stwierdzone przez Trybunał w wyroku z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865), oraz w wydanym przez ETPC wyroku z dnia 21 stycznia 2011 r. w sprawie M.S.S. przeciwko Belgii i Grecji (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609).
- 13 Wreszcie, twierdzi on, że składając wniosek o udzielenie azylu w Grecji, miał on jedynie na celu uniknięcie zostania odesłanym do Turcji, gdzie mógł zostać uwięziony czy też skąd mógł zostać wydany do Pakistanu.

Przebieg postępowania i żądania stron

- 14 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 22 kwietnia 2016 r. skarżący wniósł niniejszą skargę, w której, uznawszy, że oświadczenie UE–Turcja było aktem, który można przypisać Radzie i realizującym umowę międzynarodową zawartą w dniu 18 marca 2016 r. pomiędzy Unią a Republiką Turcji, która to umowa została przezeń określona w pismach procesowych jako „sporne porozumienie”, wnosi do Sądu o:
- stwierdzenie nieważności „porozumienia [zawartego] pomiędzy Radą Europejską a [Republiką Turcji] z dnia 18 marca 2016 r., zatytułowanego »Oświadczenie UE–Turcja (18 marca 2016 r.)«” (zwanego dalej „zaskarżonym aktem”);
 - obciążenie Rady Europejskiej kosztami postępowania.

W przedmiocie rozpoznania sprawy w trybie przyspieszonym i odesłania jej do pierwszej izby w składzie powiększonym

- 15 Osobnym pismem wniesionym wraz ze skargą skarżący zwrócił się na podstawie art. 152 regulaminu postępowania przed Sądem o wydanie rozstrzygnięcia w trybie przyspieszonym.
- 16 W dniu 10 czerwca 2016 r. Rada Europejska przedstawiła swoje uwagi odnośnie do wniosku o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym, twierdząc w istocie, że nie zostały spełnione warunki konieczne do zastosowania tego trybu. W przedstawionym w tym samym dniu osobnym piśmie instytucja ta zwróciła się w pierwszej kolejności o przekazanie niniejszej sprawy do rozpoznania przez wielką izbę w zastosowaniu art. 28 §§ 1 i 2 regulaminu postępowania. Tytułem żądania ewentualnego instytucja ta, w oparciu o art. 28 § 5 tego regulaminu, zwróciła się o przekazanie tej sprawy izbie rozpoznającej sprawę w składzie co najmniej pięciu sędziów.
- 17 Pismem z dnia 20 czerwca 2016 r. sekretariat Sądu potwierdził otrzymanie wniosku o przekazanie niniejszej sprawy do rozpoznania przez wielką izbę i powiadomił strony postępowania o przekazaniu jej, w zastosowaniu art. 28 § 5 regulaminu postępowania, izbie rozpoznającej w składzie pięciu sędziów, czyli w niniejszym przypadku siódmej izbie w składzie powiększonym.
- 18 Postanowieniem z dnia 22 czerwca 2016 r. Sąd postanowił uwzględnić wniosek o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym.

W przedmiocie podniesionego przez Radę Europejską zarzutu niedopuszczalności i wniosków o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta

- 19 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 11 lipca 2016 r. Rada w oparciu o art. 130 regulaminu postępowania podniosła zarzut określony jako „zarzut niedopuszczalności”.
- 20 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 19 lipca 2016 r. NQ, NR, NS, NT, NU i NV wniesli o dopuszczenie ich do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania strony skarżącej.
- 21 Pismami złożonymi w dniach 20 i 22 lipca 2016 r. Królestwo Belgii i Republika Grecka zwróciły się o dopuszczenie ich do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Rady Europejskiej.
- 22 Pismem wniesionym w dniu 3 sierpnia 2016 r. Komisja zwróciła się o dopuszczenie jej do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania „Rady Unii Europejskiej”. W sprostowaniu z dnia 11 sierpnia 2016 r. Komisja wskazała, że chce dołączyć do sprawy jako interwenient popierający żądania „Rady Europejskiej”.
- 23 W zarzucie niedopuszczalności Rada Europejska zwraca się do Sądu o:
- odrzucenie skargi jako oczywiście niedopuszczalnej;
 - obciążenie skarżącego kosztami postępowania.
- 24 W dniu 3 sierpnia 2016 r. skarżący przedstawił swe uwagi w przedmiocie podniesionego przez Radę zarzutu niedopuszczalności, w których zwrócił się do Sądu o:
- oddalenie tego zarzutu;
 - stwierdzenie, że skarga jest dopuszczalna;
 - obciążenie Rady Europejskiej kosztami poniesionymi przezeń w ramach postępowania wpadkowego.
- 25 Sekretariat Sądu pismem z dnia 3 października 2016 r. powiadomił strony o wyznaczeniu nowego sędziego sprawozdawcy i ponownym przekazaniu niniejszej sprawy pierwszej izbie w składzie powiększonym, do którego należy ten sędzia.

W przedmiocie ustosunkowania się do środków organizacji postępowania

- 26 Sekretariat Sądu pismami z dnia 3 listopada 2016 r. wezwał Radę Europejską do zastosowania się do środków organizacji postępowania zarządzonych przez Sąd w oparciu o art. 89 § 3 lit. a) i d) oraz art. 90 § 1 regulaminu postępowania, zaś Rada i Komisja zostały wezwane przez Sąd na podstawie art. 24 akapit drugi statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz art. 89 § 3 lit. c) tego regulaminu postępowania do udzielenia odpowiedzi na pewne pytania oraz do przedstawienia pewnych dokumentów. W tym względzie instytucje te zostały w szczególności wezwane do poinformowania Sądu, czy na spotkaniu z dnia 18 marca 2016 r. osiągnięto pisemne porozumienie, a jeśli tak było, do podania do wiadomości Sądu wszelkich dokumentów umożliwiających ustalenie tożsamości stron, które uzgodniły wskazane w tym oświadczeniu UE–Turcja „działania dodatkowe”.
- 27 W udzielonych w dniu 18 listopada 2016 r. odpowiedziach na pytania Sądu Rada Europejska wyjaśniła w szczególności, że według posiadanych przez nią informacji między Unią a Republiką Turcji nie zawarto żadnej umowy czy żadnego traktatu w rozumieniu art. 218 TFUE czy też art. 2 ust. 1 lit. a) Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 r. Oświadczenie UE–Turcja, podane do publicznej wiadomości w komunikacie prasowym nr 144/16, było jedynie „owocem prowadzonego

na forum międzynarodowym dialogu pomiędzy państwami członkowskimi a [Republiką Turcji] i – uwzględniając jego treść i zamiary jego autorów – nie miało ono wywierać wiążących skutków prawnych ani też stanowić umowy czy też traktatu”.

- 28 Rada Europejska przedstawiła też szereg dokumentów dotyczących spotkania z dnia 18 marca 2016 r., które zdaniem tej instytucji stanowiło spotkanie szefów państw czy też rządów państw członkowskich Unii z przedstawicielem Republiki Turcji, nie zaś posiedzenie Rady Europejskiej, w którym uczestniczyło to państwo trzecie.
- 29 W swej odpowiedzi z dnia 18 listopada 2016 r. Komisja w szczególności powiadomiła Sąd, że ze względu na słownictwo użyte w oświadczeniu UE–Turcja, a w szczególności użycie w jego angielskiej wersji wyrazu „will”, jest jasne, iż nie chodzi tu o prawnie wiążącą umowę, tylko o porozumienie polityczne wypracowane przez „członków Rady Europejskiej [czyli] szefów państw czy też rządów państw członkowskich, przewodniczącego Rady Europejskiej i przewodniczącego Komisji”, które zostało odtworzone w całości w komunikacie prasowym nr 144/16 dotyczącym spotkania z dnia 18 marca 2016 r. i przedstawiającym oświadczenie UE–Turcja.
- 30 W odpowiedzi z dnia 2 grudnia 2016 r. Rada w szczególności wyjaśniła, że nie była ona podmiotem wydającym oświadczenie UE–Turcja i że nie była w żaden sposób zaangażowana w zorganizowany dialog, jaki toczył się pomiędzy przedstawicielami państw członkowskich i Republiką Turcji, czy też w działania przewodniczącego Rady Europejskiej, które doprowadziły do złożenia tego oświadczenia. Prowadzone w ramach Komitetu Stałych Przedstawicieli (Coreper) prace przygotowawcze dotyczyły jedynie przygotowania spotkań Rady Europejskiej, z których część dotyczyła zarządzania kryzysem migracyjnym. Rada nie przygotowała natomiast szczytu, do którego doszło w dniu 18 marca 2016 r. pomiędzy członkami Rady Europejskiej, na którą składają się szefowie państw czy też rządów państw członkowskich Unii, a premierem Turcji.
- 31 Rada wskazała ponadto, że w pełni podziela stanowisko przedstawione przez Radę Europejską w jej przedstawionym w oparciu o art. 130 regulaminu postępowania zarzucie. W tym względzie podnosi ona w szczególności, że zgodnie z posiadanymi przez nią informacjami Unia i Republika Turcji nie zawarły żadnej umowy czy też traktatu, które pozostawałyby w związku z kryzysem migracyjnym.
- 32 W swych przedstawionych w dniu 19 grudnia 2016 r. uwagach skarżący zakwestionował zajęte przez Radę, Radę Europejską i Komisję stanowisko, zgodnie z którym, po pierwsze, Unia nie zawarła z Republiką Turecką na spotkaniu z dnia 18 marca 2016 r. żadnej umowy, i po drugie, efekt prowadzonych z tym państwem trzecim dyskusji należy uznać za porozumienie polityczne. Skarżący jest w szczególności zdania, że biorąc pod uwagę język użyty w tym jego zdaniem „spornym porozumieniu”, użycie angielskiego słowa „agree” [w polskiej wersji tego komunikatu „uzgodnili”] pozwala na wyciągnięcie wniosku, iż chodzi tu o umowę mającą wywierać skutki prawne wobec podmiotów trzecich. Ponadto brak użycia wyrażenia „państwa członkowskie” świadczy zdaniem skarżącego o tym, że „sporne porozumienie” nie mogło zostać zawarte przez państwa członkowskie Unii.

Co do prawa

- 33 Zgodnie z art. 130 regulaminu postępowania, jeżeli pozwany wnosi o wydanie przez Sąd rozstrzygnięcia w przedmiocie niedopuszczalności skargi lub niewłaściwości Sądu bez rozpatrywania sprawy co do istoty, Sąd rozstrzyga w przedmiocie wniosku w możliwie najkrótszym czasie, a w odpowiednim przypadku – po wszczęciu ustnego etapu postępowania.

- 34 W niniejszym przypadku Sąd uważa, że strony w pismach procesowych dostarczyły mu wystarczających wyjaśnień, i postanawia wydać rozstrzygnięcie bez konieczności proponowania zgromadzeniu plenarnemu przekazywania niniejszej sprawy do rozpoznania przez wielką izbę czy też wszczynania postępowania ustnego.
- 35 W ramach podnoszonego zarzutu niedopuszczalności Rada Europejska powołała się przede wszystkim na brak właściwości Sądu do wydawania rozstrzygnięcia w przedmiocie niniejszej skargi.
- 36 Biorąc pod uwagę, że przewidziane w traktacie FUE oraz w statucie Trybunału Sprawiedliwości i załączniku do niego zasady kompetencyjne sądów Unii stanowią część prawa pierwotnego i zajmują centralne miejsce w porządku prawnym i że, co za tym idzie, ich poszanowanie stanowi podstawowy wymóg w tym porządku prawnym [wyrok z dnia 10 września 2015 r., (szczególna procedura kontroli orzeczenia) *Missir Mamachi di Lusignano/Komisja*, C-417/14 RX-II, EU:C:2015:588, pkt 57], Sąd winien przeanalizować tę właśnie kwestię w pierwszej kolejności.
- 37 Na poparcie tego zarzutu braku właściwości Rada Europejska podnosi, że ani ona, ani żaden ze wskazanych w art. 263 akapit pierwszy TFUE podmiotów nie wydali oświadczenia UE–Turcja w postaci podanej do publicznej wiadomości w komunikacie prasowym nr 144/16, efektem czego nie można jej w niniejszym przypadku skutecznie przypisać statusu pozwanej.
- 38 Zdaniem Rady Europejskiej oświadczenie UE–Turcja zostało bowiem złożone przez uczestników międzynarodowego szczytu, który w niniejszym przypadku odbył się w dniu 18 marca 2016 r. przy okazji i po zakończeniu posiedzenia Rady Europejskiej. Tak więc oświadczenie to można przypisać członkom Rady Europejskiej, którymi są państwa członkowskie Unii, i ich „tureckiemu partnerowi”, gdyż to właśnie oni spotkali się w ramach spotkania odrębnego od spotkania Rady Europejskiej. To odrębne spotkanie stanowiło kontynuację dwóch wcześniejszych tego samego rodzaju spotkań szefów państw i rządów, które miały miejsce w dniach 29 listopada 2015 r. i 7 marca 2016 r., w następstwie czego podano do publicznej wiadomości bądź wspólne oświadczenie, takie jak to rozpatrywane w niniejszej sprawie, o którym powiadamia komunikat prasowy nr 144/16, bądź wspólny plan działania. Zdaniem Rady Europejskiej oświadczenia UE–Turcja nie można więc uznać za akt przyjęty przez nią.
- 39 Skarżący podważa tę analizę, podnosząc, że określony przezeń jako „sporne porozumienie” zaskarżony akt – uwzględniając jego treść oraz całokształt okoliczności towarzyszących jego przyjęciu – należy uznać za akt Rady Europejskiej, gdyż w niniejszym przypadku, wbrew temu, co twierdzi ta instytucja, państwa członkowskie Unii podjęły wspólne działania w ramach tej instytucji, nie wykonując swych uprawnień krajowych przysługujących im poza instytucjonalnymi ramami Unii. Skarżący twierdzi ponadto, że Rada Europejska i Komisja czynnie uczestniczyły w przygotowaniu i negocjacjach tego „spornego porozumienia”, jak świadczy o tym treść komunikatu z dnia 16 marca 2016 r., i że owo „sporne porozumienie” stanowi w istocie traktat międzynarodowy.
- 40 Skarżący kwestionuje to, że Rada Europejska może z jednej strony twierdzić, iż członkowie tej instytucji działali w niniejszym przypadku jako przedstawiciele swych rządów czy państw, a z drugiej strony twierdzić, że owe państwa członkowskie mogły w ten sposób działać w imieniu Unii, zawierając z państwem trzecim porozumienie określane przez skarżącego jako „sporne”, które jest zresztą sprzeczne z wynikającymi z prawa wtórnego Unii przepisami regulującymi kwestie azylowe.
- 41 W każdym razie zdaniem skarżącego należy się powołać na sformułowania użyte w oświadczeniu UE–Turcja w postaci podanej do publicznej wiadomości w komunikacie prasowym nr 144/16, a w szczególności na okoliczność, że w oświadczeniu tym jest mowa, po pierwsze, o tym, iż UE i Republika Turcji „uzgodniły” między sobą pewne działania dodatkowe, „podjęły decyzję” o pewnych ich aspektach i „ponownie je potwierdziły”, oraz po drugie, o przyjętych przez każdą ze stron szczególnych zobowiązaniach, co przemawia za przyjęciem twierdzenia o istnieniu wiążącej pod względem prawnym umowy. Ponadto, jeśli chodzi o udzielone przez Komisję wyjaśnienia dotyczące

istnienia przepisów prawnych i ram regulacyjnych umożliwiających już teraz sfinansowanie operacji powrotowych, które to finansowanie stanowi jedno ze wskazanych w oświadczeniu UE–Turcja działań dodatkowych, skarżący stoi na stanowisku, że sugeruje to, iż porozumienie uznane przezeń za „sporne” zostało zawarte w kontekście umożliwiającym wdrożenie go, co wzmacnia możliwość wywierania przez to „sporne porozumienie” skutków prawnych.

Uwagi wstępne

- 42 Na wstępie należy przypomnieć, że wniesienie przewidzianej w art. 263 TFUE skargi o stwierdzenie nieważności jest możliwe w stosunku do wszelkich przepisów wydanych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii, bez względu na ich formę czy charakter, pod warunkiem że zmierzają one do wywołania skutków prawnych (wyroki: z dnia 31 marca 1971 r., Komisja/Rada, 22/70, EU:C:1971:32, pkt 42; z dnia 4 września 2014 r., Komisja/Rada, C-114/12, EU:C:2014:2151, pkt 38, 39; zob. także wyrok z dnia 28 kwietnia 2015 r., Komisja/Rada, C-28/12, EU:C:2015:282, pkt 14, 15 i przytoczone tam orzecznictwo). W tym względzie okoliczność, że o istnieniu aktu mającego wywierać skutki prawne wobec podmiotów trzecich świadczy podanie go do wiadomości jako komunikatu prasowego czy też to, że nadano mu formę oświadczenia, nie stoi na przeszkodzie stwierdzeniu istnienia tego aktu czy też, co za tym idzie, temu, że sądowi Unii przysługuje uprawnienie do skontrolowania zgodności tego aktu z prawem w oparciu o art. 263 TFUE, jeśli pochodzi on od jednej z instytucji, organu czy też agencji Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 30 czerwca 1993 r., Parlament/Rada i Komisja, C-181/91 i C-248/91, EU:C:1993:271, pkt 14).
- 43 Jeśli chodzi o Radę Europejską, traktat z Lizbony wyniósł ją do rangi jednej z instytucji Unii. Tak więc, wbrew temu, co zostało wcześniej stwierdzone przez sąd Unii (postanowienia: z dnia 13 stycznia 1995 r., Roujansky/Rada, C-253/94 P, EU:C:1995:4, pkt 11; Bonnamy/Rada, C-264/94 P, EU:C:1995:5, pkt 11), akty wydane przez tę instytucję, która, zgodnie z art. 15 TUE, nie pełni funkcji prawodawczej, a w jej skład wchodzi szefowie państw lub rządów państw członkowskich, jak również jej przewodniczący oraz przewodniczący Komisji, nie mogą już jako takie uniknąć przeprowadzanej na podstawie art. 263 TFUE kontroli zgodności z prawem (zob. podobnie wyrok z dnia 27 listopada 2012 r., Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, pkt 30–37).
- 44 Z art. 263 TFUE wynika więc, że co do zasady sąd Unii nie jest właściwy do orzekania w przedmiocie legalności aktu przyjętego przez organ władzy krajowej (wyroki: z dnia 3 grudnia 1992 r., Oleificio Borelli/Komisja, C-97/91, EU:C:1992:491, pkt 9; z dnia 15 grudnia 1999 r., Kesko/Komisja, T-22/97, EU:T:1999:327, pkt 83) ani też aktu przyjętego przez przedstawicieli władz krajowych szeregu państw członkowskich działających w ramach ustanowionego w przepisach unijnych komitetu (zob. podobnie wyrok z dnia 17 września 2014 r., Liivimaa Lihaveis, C-562/12, EU:C:2014:2229, pkt 51). Tak samo nie podlegają sprawowanej przez sąd Unii kontroli legalności akty przyjęte przez przedstawicieli państw członkowskich, którzy spotkali się fizycznie w obrębie jednej z instytucji Unii, działając nie w charakterze członków Rady czy też członków Rady Europejskiej, tylko jako szefowie państw czy też rządów państw członkowskich (wyrok z dnia 30 czerwca 1993 r., Parlament/Rada i Komisja, C-181/91 i C-248/91, EU:C:1993:271, pkt 12).
- 45 Niemniej jednak w tym względzie uznanie danego aktu przez instytucję wskazaną w skardze jako strona pozwana za „decyzję państw członkowskich” – w niniejszym przypadku za akty Rady Europejskiej – nie wystarcza do tego, aby ów akt mógł uniknąć przewidzianej w art. 263 TFUE kontroli zgodności z prawem. W tym względzie należy bowiem jeszcze sprawdzić, czy dany akt, mając na uwadze jego treść i wszystkie okoliczności jego przyjęcia, nie jest w rzeczywistości decyzją Rady Europejskiej (wyrok z dnia 30 czerwca 1993 r., Parlament/Rada i Komisja, C-181/91 i C-248/91, EU:C:1993:271, pkt 14).

W przedmiocie podmiotów, które wydały zaskarżony akt

- 46 Po przedstawieniu tych wyjaśnień Sąd stwierdza, że w niniejszym przypadku zaskarżony akt został opisany w skardze jako „porozumienie [zawarte] pomiędzy Radą Europejską a [Republiką Turcji] z dnia 18 marca 2016 r., zatytułowane »Oświadczenie UE–Turcja, 18 marca 2016 r.«”, czyli akt należący do prawa umów międzynarodowych. Niemniej jednak, jeśli chodzi o dokonywanie przez sąd Unii kontroli zgodności z prawem aktów należących do prawa umów międzynarodowych, kontrola zgodności z prawem, jaką powinien zapewnić sąd Unii, dotyczy aktu, za pomocą którego dana instytucja zamierzała zawrzeć daną umowę międzynarodową, a nie owej umowy jako takiej (zob. podobnie wyrok z dnia 3 września 2008 r., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 286). Podnoszone przez skarżącego żądania należy zatem zinterpretować jako zmierzające w istocie do stwierdzenia nieważności aktu, w drodze którego Rada Europejska zmierzała zawrzeć w dniu 18 marca 2016 r. w imieniu Unii umowę z Republiką Turcji (zob. podobnie wyrok z dnia 9 sierpnia 1994 r., Francja/Komisja, C-327/91, EU:C:1994:305, pkt 17) i którego treść została przedstawiona w oświadczeniu UE–Turcja w postaci podanej do publicznej wiadomości w komunikacie prasowym nr 144/16.
- 47 Do sądu należy zatem zbadanie, czy oświadczenie UE–Turcja w postaci podanej do publicznej wiadomości w tym komunikacie prasowym świadczy o istnieniu aktu, który można przypisać pozwanej w niniejszym przypadku instytucji, czyli Radzie Europejskiej, i czy poprzez ów akt instytucja ta zawarła umowę międzynarodową określaną przez skarżącego jako „sporne porozumienie”, przyjęte z uchybieniem art. 218 TFUE i odpowiadające zaskarżonemu aktowi.
- 48 W zakresie, w jakim, dla potrzeb zastosowania art. 21 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zaskarżony akt został urzeczywistniony przez pozwaną poprzez sporządzenie komunikatu prasowego nr 114/16, należy dokonać oceny kontekstu, w jakim zostało złożone oświadczenie UE–Turcja w postaci podanej do publicznej wiadomości w tym komunikacie, jak również treści tego oświadczenia, celem ustalenia, czy może ono stanowić akt, który można przypisać Radzie Europejskiej – i który w związku z tym podlega przewidzianej w art. 263 TFUE kontroli zgodności z prawem – czy też może ono świadczyć o istnieniu takiego aktu (zob. podobnie wyrok z dnia 30 czerwca 1993 r., Parlament/Rada i Komisja, C-181/91 i C-248/91, EU:C:1993:271, pkt 14), co w niniejszym przypadku oznaczałoby akt odpowiadający zaskarżonemu aktowi, którego dotyczyłoby żądanie skarżącego odnoszące się „spornego porozumienia”.
- 49 Zgodnie z oświadczeniem UE–Turcja spotkanie z dnia 18 marca 2016 r. jest trzecim spotkaniem, do którego doszło poczynawszy od listopada 2015 r. Jeśli chodzi o dwa wcześniejsze spotkania, które miały miejsce, odpowiednio, w dniach 29 listopada 2015 r. i 7 marca 2016 r., przedstawiciele państw członkowskich uczestniczyli w nich jako szefowie państw czy też rządów państw członkowskich Unii, nie zaś jako członkowie Rady Europejskiej.
- 50 Odnośnie do pierwszego z tych spotkań szefów państw czy też rządów sporządzony został komunikat prasowy zatytułowany „Szczyt przywódców [Unii] z [Republiką Turcji], 29 [listopada] 2015 – Oświadczenie UE–Turcja”, w którym wskazano, że to „[p]rzywódcy Unii Europejskiej spotkali się [...] ze swoim odpowiednikiem z Turcji”.
- 51 Odnośnie do drugiego z tych spotkań szefów państw czy też rządów sporządzony został komunikat prasowy zatytułowany „Oświadczenie szefów państw i rządów [Unii]”, w którym wskazano, że to „szefowie państw lub rządów [Unii]” spotkali się z premierem Turcji i „[u]zgodnili prowadzenie działań na podstawie zasad zawartych w {dodatkowych propozycjach przedstawionych przez [Republikę Turcji] w dniu 7 marca 2016 r.}: odsyłanie wszystkich nowych migrantów o nieuregulowanym statusie przedostających się z Turcji na wyspy greckie, przy czym koszty pokryje [Unia], przesiedlanie zgodnie z zasadą, że każdej readmisji Syryjczyka z wysp greckich do [Republiki] Turcji będzie towarzyszyć przesiedlenie innego Syryjczyka z Turcji do państw członkowskich [Unii], w ramach istniejących zobowiązań”.

- 52 W tym właśnie kontekście wydany został komunikat Komisji z dnia 16 marca 2016 r., którego nie można uznać za projekt w rozumieniu art. 294 ust. 2 TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 30 czerwca 1993 r., Parlament/Rada i Komisja, C-181/91 i C-248/91, EU:C:1993:271, pkt 17, 18). Komisja wskazuje w nim, że „ten nowy etap we współpracy między UE a Turcją w rozwiązywaniu kryzysu migracyjnego będzie wymagać wspólnego wysiłku ze strony Grecji i Turcji, przy wsparciu Komisji, agencji [Unii] i organizacji partnerskich” i że „[b]ędzie on również wymagał wsparcia państw członkowskich, zarówno pod względem zapewnienia personelu, jak i gotowości podjęcia zobowiązań w zakresie przesiedleń”.
- 53 Oświadczenie UE–Turcja w postaci podanej do publicznej wiadomości po spotkaniu z dnia 18 marca 2016 r. za pomocą komunikatu prasowego nr 144/16 różni się jednak formą od wcześniejszych oświadczeń podanych do wiadomości po odbyciu przez szefów państw i rządów pierwszego i drugiego ze spotkań.
- 54 W odnoszącym się do spotkania z dnia 18 marca 2016 r. komunikacie prasowym nr 144/16 jest bowiem mowa, po pierwsze, o tym, że oświadczenie UE–Turcja jest efektem spotkania „członków Rady Europejskiej [...] ze swoim tureckim partnerem”; po drugie, o tym, że z tureckim partnerem spotkali się „członkowie Rady Europejskiej”; i po trzecie, że to „UE i [Republika Turcji]” uzgodniły między sobą przedstawione w tym oświadczeniu dodatkowe działania. Należy więc ustalić, czy użycie tych sformułowań skutkuje tym, że jak twierdzi skarżący, to przedstawiciele państw członkowskich uczestniczyli w spotkaniu z dnia 18 marca 2016 r., czy też że uczestniczyli oni w tym spotkaniu w charakterze szefów państw lub rządów krajów członkowskich Unii.
- 55 W tym względzie Sąd podnosi, że choć komunikat prasowy nr 144/16, którym podano do wiadomości oświadczenie UE–Turcja, w dostarczonej przez skarżącego w załączniku do skargi wersji ze strony internetowej oznaczony jest wzmianką „Sprawy zagraniczne i stosunki międzynarodowe”, która dotyczy co do zasady prac prowadzonych przez Radę Europejską, przedstawiona przez Radę Europejską wersja tego komunikatu w formacie PDF jest określona wyrażeniem „Szczyt międzynarodowy”, które to wyrażenie co do zasady stanowi odesłanie do spotkań szefów państw czy też rządów państw członkowskich Unii z przedstawicielami państw trzecich. Tak więc na podstawie tych wzmianek nie można wyciągnąć żadnego wniosku.
- 56 Następnie, jeśli chodzi o treść oświadczenia UE–Turcja, użycie wyrażenia „członkowie Rady Europejskiej” i informację, zgodnie z którą to Unia uzgodniła z Republiką Turcji dodatkowe działania, można dojść do wniosku, że w trakcie spotkania z dnia 18 marca 2016 r. przedstawiciele państw członkowskich działali jako członkowie instytucji „Rady Europejskiej” i pomimo braku kompetencji prawodawczej tej instytucji, o którym jest wyrażnie mowa w art. 15 ust. 1 UE, postanowili prawnie zawrzeć umowę z tym państwem trzecim, nie stosując przy tym procedury przewidzianej w art. 218 TFUE.
- 57 Niemniej jednak w swej odpowiedzi z dnia 18 listopada 2016 r. Rada Europejska wyjaśniła, że zawarte w oświadczeniu UE–Turcja wyrażenie „członkowie Rady Europejskiej” należy rozumieć jako odesłanie do szefów państw czy też rządów państw członkowskich Unii, gdyż to oni wchodzi w skład Rady Europejskiej. Ponadto wskazanie w tym oświadczeniu, że „UE i [Republika Turcji]” uzgodniły między sobą pewne dodatkowe działania, jest efektem zastosowania w ramach tego komunikatu uproszczenia sformułowań przeznaczonych dla szerokiego kręgu odbiorców.
- 58 Zdaniem tej instytucji pojęcie „UE” w kontekście prasowym należy zaś rozumieć jako dotyczące szefów państw czy też rządów państw członkowskich Unii. W tym względzie Rada Europejska położyła nacisk na postać, w jakiej w niniejszym przypadku podano do publicznej wiadomości oświadczenie UE–Turcja, a mianowicie postać komunikatu prasowego, który ze względu na swój charakter służy jedynie celom informacyjnym i nie ma żadnej mocy prawnej. Strona pozwana podkreśla bowiem, że informacja w tej postaci została skierowana do szerokiego kręgu odbiorców przez służbę prasową Sekretariatu Generalnego Rady Europejskiej. Wyjaśnia to, po pierwsze, umieszczenie na

pewnych podanych do wiadomości w Internecie dokumentach – takich jak dostarczona przez skarżącego i zamieszczona na stronie internetowej wersja komunikatu prasowego nr 144/16 odnoszącego się do oświadczenia UE–Turcja – podwójnego nagłówka „Rada Europejska/Rada Unii Europejskiej”, i po drugie, okoliczność, że pewne dokumenty bywają czasem w niezamierzony sposób umieszczane w niewłaściwych miejscach strony internetowej, która jest używana wspólnie przez te dwie instytucje i przewodniczącego Rady Europejskiej.

- 59 Ze względu na krąg odbiorców informacji w tej postaci, w komunikacie prasowym, w którym przedstawione zostało oświadczenie UE–Turcja, celowo użyto uproszczonych sformułowań, wyrażeń z języka potocznego oraz skrótów. Niemniej jednak to upotocznienie użytych sformułowań nie może stanowić podstawy do dokonywania na tej podstawie ocen prawnych i normatywnych, a w szczególności nie może ono wywierać wpływu na treść i charakter prawny procedury, która została zrelacjonowana za pomocą tych sformułowań, a mianowicie szczytu międzynarodowego, jak zostało to wskazane w wersji PDF komunikatu prasowego odnoszącego się do oświadczenia UE–Turcja.
- 60 Tak więc zdaniem Rady Europejskiej nieprawidłowe użycie wyrażenia „członkowie Rady Europejskiej” i pojęcia „UE” w komunikacie prasowym takim jak komunikat nr 144/16, przedstawiającym oświadczenie UE–Turcja, pozostaje bez jakiegokolwiek wpływu na status prawny i rolę, jaką ci przedstawiciele państw członkowskich odegrali, spotykając się ze swym tureckim partnerem, a mianowicie rolę szefów państw czy też rządów państw członkowskich Unii, co nie może być w żaden sposób wiążące dla Unii. Oświadczenie UE–Turcja w postaci podanej do publicznej wiadomości w komunikacie nr 144/16 stanowi bowiem w rzeczywistości jedynie zobowiązanie polityczne zaciągnięte przez szefów państw czy też rządów państw członkowskich Unii wobec ich tureckiego partnera.
- 61 Biorąc pod uwagę te przedstawione przez Radę Europejską wyjaśnienia oraz dwuznaczność wyrażenia „członkowie Rady Europejskiej” i pojęcia „UE” zawartych w oświadczeniu UE–Turcja w postaci podanej do publicznej wiadomości w komunikacie prasowym nr 144/16, aby ustalić ich zakres, należy oprzeć się na dokumentach odnoszących się do spotkania z dnia 18 marca 2016 r.
- 62 Sąd stwierdza zaś w tym względzie, że przedstawione przez Radę Europejską na jego wniosek oficjalne dokumenty odnoszące się do tego spotkania świadczą o tym, że równolegle zorganizowano dwa wydarzenia, posiedzenie tej instytucji i szczyt międzynarodowy, które pozostawały odrębne pod względem prawnym, protokołarnym i organizacyjnym, co przemawia za przyjęciem twierdzenia o odrębności charakteru prawnego tych dwóch wydarzeń.
- 63 Po pierwsze bowiem, w swych przedstawionych w dniu 18 listopada 2016 r. odpowiedziach na pytania Sądu Rada Europejska wyjaśniła, przedstawiając różnego rodzaju materiały prasowe, że czas trwania posiedzenia Rady Europejskiej zaplanowany był początkowo na dwa dni, niemniej jednak, ze względu na rozwój wydarzeń w ramach kryzysu migracyjnego, postanowiono wykorzystać na to posiedzenie tylko jeden dzień, a mianowicie 17 marca 2016 r., i poświęcić drugi dzień posiedzenia Rady Europejskiej, początkowo zaplanowany na 18 marca 2016 r., na odbycie spotkania szefów państw czy też rządów państw członkowskich Unii z ich tureckim partnerem, które to spotkanie, zarówno ze względów ekonomicznych, jak i tych związanych z bezpieczeństwem i ze skutecznością, miało miejsce w budynku wykorzystywanym do spotkań Rady Europejskiej i Rady.
- 64 Po drugie, w szczególności z zaproszenia skierowanego w dniu 9 marca 2016 r. przez przewodniczącego Rady Europejskiej do poszczególnych państw członkowskich Unii wynika, że „członków Rady Europejskiej” zaprasza się w dniu 17 marca 2016 r. na posiedzenie Rady Europejskiej, której prace miały trwać od godziny 16.45 do godziny 19.30 i miały zostać zakończone kolacją, natomiast w odniesieniu do dnia 18 marca 2016 r. przewidziano przybycie „szefów państw czy też rządów U[nii] i szefa rządu Turcji” między godziną 9.15 a 9.45, po którym to przybyciu o godzinie 10 miało nastąpić „śniadanie robocze szefów państw czy też rządów U[nii] i szefa rządu Turcji”. W nocy

z dnia 11 marca 2016 r., która została skierowana przez Sekretariat Generalny Rady do przedstawicielstwa Republiki Turcji przy Unii, opisany został za pomocą tych samych sformułowań przebieg spotkania zaplanowanego na dzień 18 marca 2016 r., a premier Turcji został w niej zaproszony na spotkanie z szefami państw czy też rządów Unii, nie zaś z członkami Rady Europejskiej.

- 65 Ponadto w nocy z dnia 18 marca 2016 r., zatytułowanej „Program prac służby ds. protokołu”, dyrekcja protokołu i spotkań Dyrekcji Generalnej „Administracja” Rady wskazała ze swej strony w odniesieniu do spotkania z dnia 18 marca 2016 r., że „członkowie Rady Europejskiej, premier Republiki Turcji i wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa” przybędą bez uwzględnienia porządku protokolarnego pomiędzy godziną 12 i 12.45, a „lunch dla członków Rady Europejskiej i wysokiego przedstawiciela” będzie podawany począwszy od godziny 13, i nie ma tu wzmianki o obecności tureckiego premiera. W tej sporządzonej przez służbę ds. protokołu nocy uczestnicy zostali natomiast zaproszeni na „sesję roboczą szefów państw lub rządów państw członkowskich Unii oraz wysokiego przedstawiciela U[nii] z pierwszym ministrem Turcji” rozpoczynającą się o godz. 15, co z kolei przemawia za tym, że owi przedstawiciele państw członkowskich Unii zostali zaproszeni na spotkanie ze swym tureckim parterem w takim właśnie charakterze, a nie jako członkowie Rady Europejskiej.
- 66 Te przekazane oficjalnie państwom członkowskim Unii i Republice Turcji dokumenty świadczą o tym, że pomimo niestety dwuznacznego sformułowania oświadczenia UE–Turcja w postaci podanej do publicznej wiadomości w komunikacie prasowym nr 144/16 przedstawiciele państw członkowskich spotkali się z tureckim premierem w obrębie pomieszczeń należących wspólnie do Rady Europejskiej i do Rady, a mianowicie w budynku Justus Lipsius, w charakterze szefów państw czy też rządów państw członkowskich Unii.
- 67 W tym względzie, na podstawie okoliczności polegającej na tym, że przewodniczący Rady Europejskiej i przewodniczący Komisji, którzy nie zostali formalnie zaproszeni, byli również obecni na tym spotkaniu, nie można wyciągnąć wniosku, że w dniu 18 marca 2016 r., ze względu na obecność wszystkich tych członków Rady Europejskiej, doszło do spotkania pomiędzy Radą Europejską i tureckim premierem.
- 68 Rada Europejska, opierając się na szeregu dokumentów sporządzonych przez jej przewodniczącego, wskazała bowiem, że w praktyce szefowie państw czy też rządów państw członkowskich Unii powierzają temu przewodniczącemu zadanie polegające na reprezentowaniu i na koordynacji negocjacji z Republiką Turcji w ich imieniu, co wyjaśnia jego obecność na spotkaniu z dnia 18 marca 2016 r. Podobnie, obecność na tym spotkaniu przewodniczącego Komisji można wytłumaczyć tym, że owo spotkanie wpisuje się w ciągły proces prowadzonego z Republiką Turcji dialogu politycznego rozpoczętego przez Komisję w październiku 2015 r. na życzenie szefów państw czy też rządów Unii wyrażone w dniu 23 września 2015 r. Jak zaś słusznie podkreśla Rada Europejska, dokumenty te wspominają, wyraźnie i wielokrotnie, w odniesieniu do prac prowadzonych w dniu 18 marca 2016 r., o spotkaniu szefów państw czy też rządów Unii z ich tureckim partnerem, a nie o posiedzeniu Rady Europejskiej. Dotyczy to w szczególności oświadczenia przewodniczącego Rady Europejskiej nr 151/16, ogłoszonego natychmiast po spotkaniu z dnia 18 marca 2016 r. i zatytułowanego „Uwagi przewodniczącego Donalda Tuska po zakończeniu spotkania szefów państw lub rządów U[nii] z Turcją”.
- 69 W tych okolicznościach Sąd stwierdza, że zawarcie w oświadczeniu UE–Turcja, w postaci podanej do publicznej wiadomości w komunikacie prasowym nr 144/16, wyrażenia „członkowie Rady Europejskiej” i pojęcia „UE” należy rozumieć jako powołanie się na szefów państw czy też rządów Unii, którzy, podobnie jak podczas pierwszego czy drugiego ze spotkań szefów państw czy rządów w dniach 29 listopada 2015 r. i 7 marca 2016 r., spotkali się ze swym tureckim partnerem i uzgodnili między sobą środki operacyjne mające na celu przywrócenie porządku publicznego, przede wszystkim na terytorium greckim, które odpowiadają tym już wspomnianym czy też ogłoszonym wcześniej w oświadczeniach mających postać komunikatów prasowych wydanych po zakończeniu pierwszego

i drugiego ze spotkań szefów państw czy też rządów państw członkowskich Unii z ich tureckim partnerem. Za przyjęciem takiego twierdzenia przemawia okoliczność, że w oświadczeniu wydanym po zakończeniu drugiego spotkania szefów państw czy też rządów, które miało miejsce w dniu 29 listopada 2015 r., używano również konsekwentnie pojęcia „UE” i wyrażenia „przywódcy europejscy”, chcąc wskazać przedstawicieli państw członkowskich Unii występujących na tym spotkaniu w dniu 29 listopada 2015 r., analogicznym do spotkania z dnia 18 marca 2016 r., w charakterze szefów państw czy też rządów tych państw członkowskich.

- 70 Z tego całościowego kontekstu poprzedzającego umieszczenie na stronie internetowej Rady komunikatu prasowego nr 144/16 przedstawiającego oświadczenie UE–Turcja wynika, że w zakresie dotyczącym zarządzania kryzysem migracyjnym Rada Europejska jako instytucja nie wydała decyzji o zawarciu z rządem tureckim umowy w imieniu Unii oraz nie spowodowała powstania zobowiązania po stronie Unii w rozumieniu art. 218 TFUE. Tak więc Rada Europejska nie przyjęła aktu, który odpowiadałby zaskarżonemu aktowi w opisanej przez skarżącego postaci i którego treść miała zostać przedstawiona w tym komunikacie prasowym.
- 71 Z całokształtu powyższych rozważań wynika, że oświadczenia UE–Turcja w postaci podanej do publicznej wiadomości w komunikacie prasowym nr 144/16, niezależnie od tego, czy ma ono, jak twierdzą Rada Europejska, Rada i Komisja, charakter polityczny, czy też, przeciwnie, jak twierdzi skarżący, stanowi ono akt mogący wywoływać wiążące skutki prawne, nie można uznać za akt wydany przez Radę Europejską ani też inną z instytucji, organów czy też agencji Unii – czy też za świadczące o istnieniu takiego aktu i mające odpowiadać zaskarżonemu aktowi.
- 72 Dodatkowo, jeśli chodzi o powołanie się w oświadczeniu UE–Turcja na okoliczność, że „UE i [Republika Turcji] [...] uzgodniły [...] dodatkowe działania”, Sąd jest zdania, że nawet przy założeniu, iż umowa międzynarodowa mogłaby zostać zawarta w nieformalny sposób podczas spotkania z dnia 18 marca 2016 r., co w niniejszym przypadku jest kwestionowane przez Radę Europejską, Radę i Komisję, umowa ta została wypracowana przez szefów państw czy też rządów państw członkowskich Unii i premiera Turcji.
- 73 W ramach skargi wniesionej na podstawie art. 263 TFUE Trybunałowi nie przysługuje zaś właściwość do orzekania w przedmiocie legalności umowy międzynarodowej zawartej przez państwa członkowskie (wyrok z dnia 5 maja 2015 r., Hiszpania/Parlament i Rada, C-146/13, EU:C:2015:298, pkt 101).
- 74 Co za tym idzie, należy uwzględnić podniesiony przez Radę Europejską zarzut braku właściwości Sądu, przypominając przy tym, że celem art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej nie jest zmiana systemu kontroli sądowej ustanowionego w traktatach (wyrok z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 97).
- 75 Skoro więc zarzut braku właściwości został uwzględniony, a skargę należy w związku z tym odrzucić, postępowanie w sprawie złożonych przez NQ, NR, NS, NT, NU i NV oraz przez Królestwo Belgii, Republikę Grecką i Komisję wniosków o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta zostaje umorzone.

W przedmiocie kosztów

- 76 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Niemniej jednak na mocy art. 135 § 1 tego regulaminu postępowania, jeżeli wymagają tego względy słuszności, Sąd może orzec, że strona przegrywająca sprawę pokrywa, oprócz własnych kosztów, tylko część kosztów poniesionych przez stronę przeciwną, a nawet że nie zostaje nimi obciążona w ogóle.

- 77 Biorąc pod uwagę okoliczności niniejszej sprawy, a w szczególności dwuznaczne sformułowania komunikatu prasowego nr 144/16, Sąd uważa za słuszne, aby każda ze stron pokryła własne koszty.
- 78 W zastosowaniu art. 144 § 10 regulaminu postępowania, w razie wydania orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie głównej przed wydaniem rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta, składający wniosek o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta i strony główne pokrywają własne koszty związane z postępowaniem w przedmiocie tego wniosku. NF, Rada Europejska oraz NQ, NR, NS, NT, NU i NV, jak również Królestwo Belgii, Republika Grecka i Komisja pokrywają zatem własne koszty poniesione w związku z wnioskami o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta.

Z powyższych względów

SĄD (pierwsza izba w składzie powiększonym)

postanawia, co następuje:

- 1) Skarga zostaje odrzucona ze względu na brak właściwości Sądu do jej rozpoznania.
- 2) **Postępowanie w sprawie złożonych przez NQ, NR, NS, NT, NU i NV oraz przez Królestwo Belgii, Republikę Grecką i Komisję Europejską wniosków o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta zostaje umorzone.**
- 3) NF i Rada Europejska pokrywają własne koszty.
- 4) **NQ, NR, NS, NT, NU i NV, a także Królestwo Belgii, Republika Grecka i Komisja pokrywają własne koszty.**

Sporządzono w Luksemburgu w dniu 28 lutego 2017 r.

Sekretarz
E. Coulon

Prezes
I. Pelikánová