



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (pierwsza izba)

z dnia 30 września 2015 r.*

Prawo instytucjonalne — Europejska inicjatywa obywatelska — Polityka gospodarcza i pieniężna —
Niespłatenie długu publicznego — Usankcjonowanie zasady „stanu wyższej konieczności” —
Odmowa rejestracji — Uprawnienia Komisji — Obowiązek uzasadnienia

W sprawie T-450/12

Alexios Anagnostakis, zamieszkały w Atenach (Grecja), reprezentowany przez adwokata
A. Anagnostakisa,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez H. Krämera oraz M. Konstantinidisa, działających
w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot wnioski o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji C(2012) 6289 final z dnia
6 września 2012 r. w sprawie odrzucenia wniosku o rejestrację europejskiej inicjatywy obywatelskiej
„Milion podpisów dla solidarnej Europy” przedłożonej Komisji w dniu 13 lipca 2012 r.,

SĄD (pierwsza izba),

w składzie: H. Kanninen, prezes, I. Pelikánová i E. Buttigieg (sprawozdawca), sędziowie,

sekretarz: S. Spyropoulos, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 5 maja 2015 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: grecki.

Wyrok

Ramy prawne

- 1 Zgodnie z art. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 211/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie inicjatywy obywatelskiej (Dz.U. L 65, s. 1), przyjętego na podstawie art. 24 akapit pierwszy TFUE:

„Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

- 1) »inicjatywa obywatelska« oznacza inicjatywę przedłożoną Komisji zgodnie z niniejszym rozporządzeniem, wzywającą Komisję do przedłożenia, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie traktatów wymaga aktu prawnego Unii; inicjatywa taka otrzymała wsparcie co najmniej miliona kwalifikujących się sygnatariuszy pochodzących z co najmniej jednej czwartej wszystkich państw członkowskich;

[...]”.

- 2 Artykuł 4 ust. 2 i 3 rozporządzenia (WE) nr 211/2011 stanowi:

„2. W terminie dwóch miesięcy od otrzymania informacji określonych w załączniku II Komisja rejestruje proponowaną inicjatywę obywatelską pod wyłącznym numerem rejestracyjnym i wysyła organizatorowi potwierdzenie, pod warunkiem że spełniono następujące warunki:

[...]

- b) proponowana inicjatywa obywatelska nie wykracza w sposób oczywisty poza kompetencje Komisji w zakresie przedkładania wniosku dotyczącego unijnego aktu prawnego w celu wprowadzenia w życie traktatów;

[...]

3. Komisja odmawia rejestracji, jeżeli nie zostały spełnione warunki określone w ust. 2.

W przypadku odmowy rejestracji proponowanej inicjatywy obywatelskiej Komisja informuje organizatorów o przyczynach tej odmowy oraz o wszystkich możliwych dostępnych dla nich sądowych i pozasądowych środkach prawnych”.

Okoliczności powstania sporu

- 3 Skarżący, Alexios Anagnostakis, zapoczątkował proponowaną europejską inicjatywę obywatelską zatytułowaną „Milion podpisów dla solidarnej Europy” (zwaną dalej „wnioskiem IOZ”), którą przekazał Komisji Europejskiej w dniu 13 lipca 2012 r. i której przedmiotem jest ustanowienie w przepisach Unii Europejskiej „zasady stanu wyższej konieczności, zgodnie z którą w przypadku gdy finansowe i polityczne istnienie państwa jest zagrożone z powodu obowiązku spłacenia niegodziwego długu, odmowa spłaty tego długu jest konieczna i uzasadniona”. Wniosek IOZ odnosi się do „polityki gospodarczej i pieniężnej (art. 119 [TFUE]–144 TFUE)” jako podstawy prawnej jego przyjęcia.
- 4 Decyzją z dnia 6 września 2012 r. (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”) Komisja odmówiła rejestracji wniosku IOZ z tego powodu, iż nie należy on w sposób wyraźny do zakresu uprawnień umożliwiających Komisji przedłożenie wniosku dotyczącego przyjęcia aktu prawnego Unii w celu stosowania traktatów.

Przebieg postępowania i żądania stron

- 5 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 11 października 2012 r. skarżący wniósł skargę w niniejszej sprawie.
- 6 Skarżący wnosi do Sądu o:
 - stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;
 - nakazanie Komisji dokonania rejestracji inicjatywy obywatelskiej;
 - zarządzenie wszelkich innych środków wymaganych zgodnie z prawem.
- 7 Skarżący nie wniósł formalnie o rozstrzygnięcie w sprawie kosztów, zaś na wypadek oddalenia skargi w replice wniósł o obciążenie stron ich własnymi kosztami, z uwzględnieniem ich sytuacji finansowej.
- 8 Komisja wnosi do Sądu o:
 - oddalenie skargi jako bezzasadnej;
 - obciążenie skarżącego kosztami postępowania.
- 9 W ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 64 regulaminu postępowania przed Sądem z dnia 2 maja 1991 r. strony zostały wezwane do udzielenia odpowiedzi na pytanie i do przedłożenia kopii wniosku IOZ. Skarżący i Komisja odpowiedzieli na nie w wyznaczonym terminie.

Co do prawa

- 10 W uzasadnieniu skargi skarżący utrzymuje, że Komisja naruszyła prawo poprzez odmowę rejestracji wniosku IOZ na podstawie art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011, który uzależnia dokonanie rejestracji takiego wniosku od warunku, że wniosek ten nie wykracza w sposób oczywisty poza uprawnienia tej instytucji w zakresie przedkładania przez nią wniosku dotyczącego aktu prawnego w celu stosowania traktatów. Skarżący podnosi w tym zakresie naruszenie art. 122 ust. 1 TFUE, art. 122 ust. 2 TFUE, art. 136, ust. 1 lit. b) TFUE i norm prawa międzynarodowego. Zdaniem skarżącego te odmienne przepisy upoważniały Komisję do przedłożenia wniosku dotyczącego aktu prawnego Unii umożliwiającego realizację celu wniosku IOZ.

W przedmiocie dopuszczalności żądań drugiego i trzeciego

- 11 W żądaniach drugim i trzecim skarżący wnosi do Sądu odpowiednio o nakazanie Komisji dokonania rejestracji wniosku IOZ i zarządzenie wszelkich innych środków wymaganych zgodnie z prawem.
- 12 Z utrwalonego orzecznictwa wynika zaś, że w ramach opartej na art. 263 TFUE kontroli zgodności z prawem Sąd nie może kierować nakazów do instytucji ani też ich zastępować. To ograniczenie kontroli zgodności z prawem dotyczy wszystkich spornych dziedzin, do rozpoznania których Sąd jest właściwy (zob. podobnie wyrok z dnia 12 lipca 2001 r., Mattila/Rada i Komisja, T-204/99, Rec., EU:T:2001:190, pkt 26, utrzymany w mocy w postępowaniu odwoławczym wyrokiem z dnia 22 stycznia 2004 r., Mattila/Rada i Komisja, C-353/01 P, Rec., EU:C:2004:42, pkt 15; wyrok z dnia 8 października 2008 r., Agrar-Invest-Tatschl/Komisja, T-51/07, Zb.Orz., EU:T:2008:420, pkt 27, 28), a zatem także dziedziny europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

- 13 W konsekwencji skarżący nie może domagać się od Sądu, by nakazał on Komisji dokonanie rejestracji wniosku IOZ i zarządził inne środki.

Co do istoty

Uwagi wstępne

- 14 Wniosek IOZ ma za przedmiot usankcjonowanie w przepisach Unii zasady stanu wyższej konieczności, która uzasadnia odmowę spłacenia przez państwo długu publicznego, w przypadku gdy jego finansowe i polityczne istnienie jest z powodu tej spłaty zagrożone.
- 15 Z art. 5 ust. 2 TUE i z art. 13 ust. 2 TUE wynika, że zgodnie z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów i że każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych.
- 16 Artykuł 11 ust. 4 TUE stanowi, że obywatele Unii mogą pod pewnymi warunkami podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji o przedłożenie w ramach jej uprawnień odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których zdaniem obywateli stosowanie traktatów wymaga aktu prawnego.
- 17 Zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011 Komisja odmawia rejestracji proponowanej inicjatywy, jeżeli wykracza ona „w sposób oczywisty poza kompetencje Komisji w zakresie przedkładania wniosku dotyczącego unijnego aktu prawnego w celu wprowadzenia w życie traktatów”.
- 18 Zgodnie z zaskarżoną decyzją wniosek IOZ wykracza w sposób oczywisty poza wspomniane kompetencje Komisji. W konsekwencji na podstawie art. 4 ust. 2 lit. b) i art. 4 ust. 3 rozporządzenia nr 211/2011 Komisja odmówiła rejestracji wniosku IOZ.
- 19 W niniejszej skardze Sąd ma ustalić, czy Komisja mogła zasadnie odmówić dokonania rejestracji wniosku IOZ na podstawie art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011, czemu przeciwstawia swe twierdzenia skarżący.
- 20 Ponadto z uwagi na zwięzłe uzasadnienie zaskarżonej decyzji Sąd postanowił zbadać w pierwszej kolejności, czy decyzja ta spełniała wymóg uzasadnienia.

W przedmiocie uzasadnienia zaskarżonej decyzji

- 21 Należy przypomnieć, że brak uzasadnienia lub jego niewystarczający charakter stanowi naruszenie istotnych wymogów proceduralnych w rozumieniu art. 263 TFUE i stanowi bezwzględną przeszkodę procesową, którą sąd Unii może, a nawet powinien, podnieść z urzędu.
- 22 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wynikający z art. 296 TFUE obowiązek uzasadnienia indywidualnej decyzji ma zapewnić zainteresowanemu wskazówki wystarczające do oceny zasadności decyzji lub ewentualnie istnienia błędu powodującego możliwość żądania stwierdzenia jej nieważności, a sądowniczo Unii – możliwość kontroli zgodności z prawem tej decyzji (wyroki: z dnia 18 września 1995 r., Tiercé Ladbroke/Komisja, T-471/93, Rec., EU:T:1995:167, pkt 29; z dnia 27 września 2012 r., J/Parlament, T-160/10, EU:T:2012:503, pkt 20).
- 23 Artykuł 4 ust. 3 akapit drugi rozporządzenia nr 211/2011, zgodnie z którym Komisja informuje organizatorów o przyczynach odmowy, stanowi szczególny wyraz wspomnianego obowiązku uzasadnienia w zakresie europejskiej inicjatywy europejskiej.

- 24 Zgodnie z równie utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie, jakiego wymaga art. 296 TFUE, powinno być dostosowane do charakteru rozpatrywanego aktu. Wymóg uzasadnienia należy oceniać w odniesieniu do konkretnej sytuacji, w szczególności do treści spornego aktu i charakteru powołanych argumentów. Nie ma wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 296 TFUE, winna nie tylko opierać się na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania (postanowienie z dnia 14 listopada 2013 r., J/Parlament, C-550/12 P, EU:C:2013:760, pkt 19).
- 25 W tym względzie należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie fakt, iż wniosek IOZ nie został zarejestrowany, może wpłynąć na samą skuteczność ustanowionego w art. 24 akapit pierwszy TFUE prawa obywateli do przedłożenia inicjatywy obywatelskiej. W związku z tym decyzja taka powinna wyraźnie przedstawiać względy uzasadniające odmowę.
- 26 Obywatelowi, który wystąpił z proponowaną inicjatywą obywatelską, należy bowiem umożliwić zrozumienie powodów, dla których nie została ona zarejestrowana przez Komisję. Zadaniem Komisji, do której złożono proponowaną inicjatywę obywatelską, jest ocena, lecz także uzasadnienie swej decyzji o odmowie, zważywszy na jej wpływ na skuteczne wykonywanie prawa ustanowionego przez traktat. Wynika to z samego charakteru tego prawa, które, jak wynika z motywu 1 rozporządzenia nr 211/2011, ma wzmocnić obywatelstwo Unii i usprawniać demokratyczne funkcjonowanie Unii poprzez uczestnictwo obywateli w życiu demokratycznym Unii (zob. analogicznie ww. w pkt 22 wyrok J/Parlament, EU:T:2012:503, pkt 22).
- 27 Zgodnie z zaskarżoną decyzją przedmiot wniosku IOZ, a mianowicie włączenie do przepisów Unii zasady stanu wyższej konieczności w postaci zgodnej z wyobrażeniem skarżącego, nie wykracza w sposób oczywisty poza kompetencje Komisji w zakresie przedkładania wniosku dotyczącego aktu prawnego Unii w celu stosowania traktatów. Na podstawie zaskarżonej decyzji „w następstwie szczegółowego badania wskazanych we wniosku postanowień traktatu (art. 119 [TFUE]–144 TFUE) i wszystkich pozostałych możliwych podstaw prawnych Komisja odmawia dokonania rejestracji tej proponowanej inicjatywy obywatelskiej z tego powodu, że nie wchodzi ona w sposób oczywisty w zakres kompetencji umożliwiających Komisji przedłożenie wniosku dotyczącego aktu prawnego Unii w celu stosowania traktatów”. W zaskarżonej decyzji Komisja wyjaśnia, że „w szczególności art. 136 ust. 1 TFUE może służyć za podstawę prawną, tylko jeżeli środki mają na celu wzmocnienie dyscypliny budżetowej państw członkowskich i do niej się ograniczają i jeżeli mają one na celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej”. Komisja dodaje, że „w żadnym wypadku art. 136 ust. 1 TFUE nie upoważnia Unii do zastąpienia państw członkowskich w wykonywaniu ich suwerenności budżetowej i funkcji związanych z przychodami i wydatkami państwa”.
- 28 Bezsporne jest, że Komisja uzasadniła odmowę dokonania rejestracji wniosku IOZ niespełnieniem przesłanki z art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011. Ponadto Komisja wyraźnie wskazała, że wskazane przez skarżącą postanowienia dotyczące polityki gospodarczej i pieniężnej, a mianowicie art. 119 TFUE–144 TFUE, ani żadna inna podstawa prawna nie upoważniały tej instytucji do przedłożenia Radzie Unii Europejskiej wniosku dotyczącego aktu umożliwiającego osiągnięcie celu wskazanego we wniosku IOZ. W tym względzie zaskarżona decyzja odnosi się w szczególności do art. 136 ust. 1 TFUE i wskazuje powody, dla których Komisja uważa, że wspomniany wniosek nie mógł być oparty na tej podstawie prawnej.
- 29 Komisja przedstawiła zatem w zaskarżonej decyzji względy uzasadniające jej zdaniem odmowę rejestracji wniosku IOZ.
- 30 Dodatkową kwestią jest to, że, jak wskazano powyżej, zakres obowiązku uzasadnienia zależy od charakteru danego aktu i od okoliczności, jakie towarzyszą jego przyjęciu. W niniejszej zaś sprawie wnioskowi IOZ brakowało jasności i precyzji w odniesieniu do podstawy prawnej kompetencji Komisji w zakresie przedkładania wniosku dotyczącego aktu prawnego Unii w celu stosowania traktatów.

- 31 Jak bowiem Komisja słusznie zauważyła w odpowiedzi na pytanie zadane przez Sąd, wniosek IOZ nie zawierał żadnej argumentacji dotyczącej powiązania między 26 artykułami traktatu dotyczącymi polityki gospodarczej i pieniężnej Unii, do których wniosek odsyłał łącznie, a brzmieniem wspomnianego wniosku. Dopiero w skardze skarżący powołał się na art. 122 TFUE i 136 TFUE jako na szczególne podstawy kompetencji Komisji dla celów przedkładania aktu prawnego Unii takiego, jak przewidziany we wniosku IOZ. Nie można zatem zarzucać Komisji, że nie dokonała ona w zaskarżonej decyzji szczegółowej analizy powołanych łącznie we wniosku IOZ różnych postanowień traktatu FUE i że poprzestała na stwierdzeniu braku znaczenia dla sprawy wspomnianych postanowień, a jednocześnie zbadała wnikliwie to spośród tych postanowień, które mogło mieć pewne znaczenie dla sprawy, ponadto wskazała powody, dla jakich postanowienie to nie mogło służyć za podstawę prawną.
- 32 W tych okolicznościach ze względu na jej kontekst zaskarżona decyzja zawiera wystarczające dowody umożliwiające skarżącemu poznanie podstaw odmowy dokonania rejestracji wniosku IOZ, a sądowi Unii dokonanie jego kontroli.
- 33 W odniesieniu do uwag skarżącego w tym zakresie, zgodnie z którymi uzasadnienie zaskarżonej decyzji jest w każdym wypadku błędne, należy przypomnieć, że obowiązek uzasadnienia decyzji stanowi istotny wymóg formalny, który należy odróżnić od kwestii prawidłowości uzasadnienia, wiążącej się z legalnością materialną spornego aktu (zob. wyrok Bertelsmann i Sony Corporation of America/Impala, EU:C:2008:392, pkt 166, 181 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 34 Należy zatem stwierdzić, że przy wydawaniu zaskarżonej decyzji Komisja dopełniła obowiązku uzasadnienia.

W przedmiocie zarzutu opartego na naruszeniu art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011

- 35 Skarżący uważa, że Komisja błędnie uznała, iż przesłanka określona w art. 4 ust. 2 lit. b) rozporządzenia nr 211/2011 nie została spełniona. Wspomniana instytucja doszła bowiem do tego wniosku z naruszeniem art. 122 ust. 1 i 2 TFUE i art. 136 ust. 1 lit. b) TFUE oraz norm prawa międzynarodowego.

– W przedmiocie zastrzeżenia opartego na naruszeniu art. 122 ust. 1 TFUE

- 36 Skarżący twierdzi, że usankcjonowanie zasady stanu wyższej konieczności, tak jak jest ona rozumiana przez skarżącego, wchodzi w zakres „środków stosownych do sytuacji gospodarczej”, do których przyjęcia Rada jest uprawniona zgodnie z art. 122 ust. 1 TFUE. Wspomniany środek przyczyniłby się do przywrócenia do stanu poprzedniego państw członkowskich dotkniętych nadmiernym ciężarem długów i znajdujących się w stanie wyższej konieczności gospodarczej. Zdaniem skarżącego nie można wymagać spłaty długu publicznego, w przypadku gdy prowadzi ono do pozbawienia ludności zasobów koniecznych do zaspokojenia podstawowych potrzeb.
- 37 Skarżący dodaje, że postanowienia art. 122 ust. 1 TFUE dotyczą wszystkich środków stosownych do sytuacji gospodarczej, które wbrew temu, co twierdzi Komisja, nie powinny zatem dotyczyć wyłącznie trudności, jakie może napotkać państwo członkowskie w zaopatrzeniu w produkty energetyczne.
- 38 Zdaniem skarżącego art. 122 ust. 1 TFUE dotyczy solidarności instytucjonalnej wynikającej z moralnego i prawnego zobowiązania państw członkowskich do wzajemnego wspierania się i pomagania sobie wzajemnie. Wspomniana solidarność powinna znaleźć zastosowanie we wszystkich przypadkach, gdy państwo członkowskie napotka mogące wpłynąć na jego istnienie i funkcjonowanie trudności w szczególności o charakterze gospodarczym.
- 39 Komisja podważa argumentację skarżącej.

- 40 Artykuł 122 ust. 1 TFUE stanowi, że Rada, na wniosek Komisji, może postanowić, w duchu solidarności między państwami członkowskimi, o środkach stosownych do sytuacji gospodarczej, w szczególności w przypadku wystąpienia poważnych trudności w zaopatrzeniu w niektóre produkty, zwłaszcza w obszarze energii.
- 41 Na wstępie należy przypomnieć, że w wyroku z dnia 27 listopada 2012 r., Pringle (C-370/12, Zb.Orz., EU:C:2012:756, pkt 115, 116) Trybunał orzekł, że art. 122 ust. 1 TFUE nie stanowi właściwej podstawy prawnej dla ewentualnej pomocy finansowej Unii poprzez ustanowienie mechanizmu finansowania na rzecz państw członkowskich napotyających lub mogących napotkać poważne trudności w zakresie finansowania.
- 42 Ponadto o ile prawdą jest, że jak twierdzi skarżący, z brzmienia tego postanowienia nie wynika, iż musi ograniczać się ono do wprowadzenia środków przez Radę jedynie w przypadku wystąpienia poważnych trudności w zaopatrzeniu w niektóre produkty, zwłaszcza w obszarze energii, o tyle duch solidarności między państwami członkowskimi, na którym powinno opierać się wprowadzenie przez Radę środków stosownych do sytuacji gospodarczej w rozumieniu art. 122 ust. 1 TFUE, wskazuje, że środki te są oparte na pomocy między państwami członkowskimi.
- 43 W tej sytuacji wspomniane postanowienie nie może w żadnym przypadku stanowić odpowiedniej podstawy prawnej do przyjęcia w przepisach prawa Unii zasady stanu wyższej konieczności, tak jak jest ona rozumiana przez skarżącego, w myśl której to zasady państwo członkowskie byłoby uprawnione do jednostronnego podjęcia decyzji o niespłaceniu całości lub części swego długu z tego względu, że musi stawić czoła poważnym trudnościom związanym z finansowaniem.
- 44 Z powyższych powodów należy oddalić zastrzeżenie pierwsze.
- W przedmiocie zastrzeżenia opartego na naruszeniu art. 122 ust. 2 TFUE
- 45 Skarżący utrzymuje, że umorzenie lub zawieszenie zgodnie z zasadą stanu wyższej konieczności długu państw członkowskich znajdujących się w nadzwyczajnej sytuacji gospodarczej z racji okoliczności niepodlegających ich wpływowi może być uznane za pomoc finansową w rozumieniu art. 122 ust. 2 TFUE. Zdaniem skarżącego z brzmienia tego postanowienia wynika bowiem, że taka pomoc finansowa może mieć miejsce przez określony czas lub ogólniej, może występować pod postacią możliwości skorzystania z pomocy, skutkiem czego nie jest ona ograniczona do przyjęcia środków ad hoc, jak niesłusznie utrzymuje Komisja. Wreszcie wspomniane postanowienie nie przewiduje obowiązku, by taka pomoc była koniecznie finansowana z budżetu Unii.
- 46 Komisja podważa argumentację skarżącej.
- 47 Zgodnie z art. 122 ust. 2 w przypadku gdy państwo członkowskie ma trudności lub jest istotnie zagrożone poważnymi trudnościami z racji klęsk żywiołowych lub nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza jego kontrolą, Rada, na wniosek Komisji, może przyznać danemu państwu członkowskiemu, pod pewnymi warunkami, pomoc finansową Unii.
- 48 Trybunał orzekł już, że to postanowienie pod określonymi warunkami pozwala Unii na udzielanie państwom członkowskim jednostkowej pomocy finansowej. Postanowienie to nie może natomiast uzasadniać włączenia do przepisów takiego jak pożądanego przez skarżącego mechanizmu zwolnienia z długu, choćby ze względu na ogólny i stały charakter takiego mechanizmu (zob. podobnie ww. w pkt 41 wyrok Pringle, EU:C:2012:756, pkt 65, 104, 131).
- 49 Ponadto Trybunał orzekł, że przedmiotem uregulowania art. 122 TFUE jest wyłącznie pomoc finansowa udzielana przez Unię, a nie pomoc udzielana przez państwa członkowskie (ww. w pkt 41 wyrok Pringle, EU:C:2012:756, pkt 118). Przyjęcie zaś zasady stanu wyższej konieczności, tak jak jest

ona rozumiana przez skarżącego, gdyby założyć, jak utrzymuje skarżący, że zasada taka może mieścić się w pojęciu pomocy finansowej w rozumieniu wspomnianego postanowienia, nie może wchodzić w zakres środków pomocy przyznanych przez Unię na podstawie ww. postanowienia w szczególności dlatego, że przyjęcie takiej zasady dotyczyłoby nie tylko długu państwa członkowskiego wobec Unii, ale także długów zaciągniętych przez wspomniane państwo wobec innych osób prawnych lub fizycznych, podmiotów publicznych lub prywatnych, podczas gdy sytuacja ta w sposób oczywisty nie jest objęta zakresem rozpatrywanego postanowienia.

50 Z powyższego wynika, że przyjęcie zasady stanu wyższej konieczności, w myśl której państwo członkowskie mogłoby nie spłacać całości lub części swego długu, w sposób oczywisty nie wchodzi w zakres środków pomocy finansowej, do których podjęcia Rada jest uprawniona na podstawie art. 122 ust. 2 TFUE.

51 W konsekwencji nie można także uwzględnić zastrzeżenia drugiego.

– W przedmiocie zastrzeżenia opartego na naruszeniu art. 136 ust. 1 lit. b) TFUE

52 Skarżący utrzymuje, że Komisja błędnie podnosi, iż art. 136 ust. 1 TFUE z jednej strony może służyć za podstawę prawną, tylko jeżeli środki mają na celu wzmocnienie „dyscypliny budżetowej”, a z drugiej strony nie może upoważnić Unii do zastąpienia państw członkowskich w wykonywaniu ich suwerenności budżetowej i funkcji związanych z przychodami i wydatkami państwa.

53 Zdaniem skarżącego zasada stanu wyższej konieczności wchodzi w zakres kierunków polityki gospodarczej w rozumieniu art. 136 ust. 1 lit. b) TFUE, ze względu na to, że taka zasada ma cechy wspólne z koordynacją i harmonizacją polityki gospodarczej państw członkowskich wobec państw znajdujących się w stanie wyższej konieczności, a zatem realizuje cele zgodne z wartościami Unii, a mianowicie dobrobytem narodów, wolnością, bezpieczeństwem, sprawiedliwością, spójnością gospodarczą i solidarnością między państwami członkowskimi.

54 Środki, do których podjęcia na podstawie wskazanego postanowienia Rada jest uprawniona zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 122 TFUE–126 TFUE w odniesieniu do państw członkowskich strefy euro, nie mogą być ograniczone wyłącznie do środków zmierzających do wzmocnienia dyscypliny budżetowej. Żadne ograniczenie w stosowaniu wspomnianych środków nie może także być oparte na możliwym naruszeniu „suwerenności budżetowej” państw członkowskich, które to ograniczenie jest wyraźnie sprzeczne z możliwością przyjęcia środków dotyczących dyscypliny budżetowej, a ponadto z klauzulą solidarności wskazaną w art. 222 TFUE, który przewiduje w szczególności wspólne działanie państw członkowskich w przypadku katastrofy spowodowanej przez człowieka, jak ma to miejsce w Grecji.

55 Komisja podważa argumentację skarżącego.

56 Artykuł 136 ust. 1 TFUE stanowi, że „[w] celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej” oraz zgodnie z odpowiednimi postanowieniami traktatów Rada, zgodnie z odpowiednią procedurą spośród tych, o których mowa w artykułach 121 TFUE i 126 TFUE, z wyjątkiem procedury przewidzianej w art. 126 ust. 14 TFUE, przyjmuje środki w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro, w celu „wzmocnienia koordynacji i nadzoru ich dyscypliny budżetowej” [art. 136 ust. 1 lit. a) TFUE] i „określenia kierunków, w zakresie, w jakim ich to dotyczy, polityki gospodarczej, czuwając nad zgodnością tych kierunków z kierunkami przyjętymi dla całej Unii oraz zapewniając nadzór nad nimi”.

- 57 Brak jest zaś podstaw do uznania – i skarżący w żaden sposób tego nie wykazał – że przyjęcie zasady stanu wyższej konieczności, która umożliwiałaby państwu członkowskiemu jednostronne podjęcie decyzji o anulowaniu długu publicznego, miałyby na celu wzmocnienie koordynacji dyscypliny budżetowej lub byłyby objęte kierunkami polityki gospodarczej, do jakich określania Rada jest uprawniona w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej.
- 58 Jak Trybunał zauważył w ww. w pkt 41 wyroku Pringle (EU:C:2012:756, pkt 51, 64) rola Unii w dziedzinie polityki gospodarczej jest ograniczona do podejmowania działań koordynacyjnych. Tymczasem przyjęcie aktu legislacyjnego zezwalającego na niespłacenie długu przez państwo członkowskie zamiast mieścić się w pojęciu kierunku polityki gospodarczej w rozumieniu art. 136 ust. 1 lit. b) TFUE, na którym to postanowieniu opiera się niniejsze zastrzeżenie, skutkowałoby w rzeczywistości zastąpieniem woli stron umowy mechanizmem prawnym jednostronnego zwolnienia z długu publicznego, czego postanowienie to w sposób oczywisty nie umożliwia.
- 59 Z powyższego wynika, że Komisja słusznie uznała, iż wniosek dotyczący ustanowienia zasady stanu wyższej konieczności, tak jak jest ona rozumiana przez skarżącego, w sposób oczywisty nie należy do uregulowań art. 136 ust. 1 TFUE.
- 60 Wbrew twierdzeniom skarżącego w tym względzie odmowa włączenia takiej zasady do aktów prawa Unii nie jest niezgodna z klauzulą solidarności określoną w art. 222 TFUE, zgodnie z którym „Unia i jej państwa członkowskie działają wspólnie w duchu solidarności, jeżeli jakiegokolwiek państwo członkowskie stanie się przedmiotem ataku terrorystycznego lub ofiarą klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka”, choćby dlatego, że ta klauzula solidarności w sposób oczywisty nie dotyczy polityki gospodarczej i pieniężnej ani sytuacji gospodarczej lub trudności budżetowych państw członkowskich.
- 61 Zarzut ten jest zatem również bezzasadny.
- W przedmiocie zastrzeżenia opartego na naruszeniu norm prawa międzynarodowego
- 62 Skarżący utrzymuje, że zasada stanu wyższej konieczności została uznana w orzecznictwie Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej za normę prawa międzynarodowego uzasadniającą zaprzestanie płatności związanych ze spłatą długu, a nawet jednostronne umorzenie jego części w szczególności ze względów ekonomicznych oraz wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Komisja nie miała podstaw do odmowy włączenia tej normy do porządku prawnego Unii.
- 63 Ponadto w postanowieniu z dnia 19 września 2012 r., Grecja/Komisja (T-52/12 R, Zb.Orz., EU:T:2012:447, pkt 54) Sąd zdaniem skarżącego uznał istnienie takiej zasady w szczególnym kontekście Republiki Greckiej, gdy orzekł, że z powodu nadzwyczajnych okoliczności dotyczących sytuacji gospodarczej tego państwa członkowskiego należy przyznać pierwszeństwo interesom państwa i ludności, nie zaś odzyskaniu pomocy przyznanej bezprawnie według Komisji.
- 64 Komisja podważa argumentację skarżącego.
- 65 Nawet przy założeniu, że istnieje norma prawa międzynarodowego ustanawiająca zasadę stanu wyższej konieczności, zgodnie z którą to zasadą państwo członkowskie jest uprawnione do niespłacania długu publicznego w nadzwyczajnych sytuacjach, samo istnienie takiej zasady prawa międzynarodowego byłoby w każdym wypadku niewystarczające do uzasadnienia inicjatywy prawodawczej ze strony Komisji, ponieważ w traktatach brakuje przyznania jej kompetencji w tym celu, jak wynika to z analizy szeregu postanowień traktatu powołanych przez skarżącego w ramach niniejszej skargi.
- 66 W rezultacie należy oddalić zastrzeżenie czwarte, a tym samym oddalić niniejszy zarzut w całości.

67 Z całości powyższych rozważań wynika, że skargę należy w całości oddalić.

W przedmiocie kosztów

- 68 Artykuł 134 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem stanowi, że kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.
- 69 Zgodnie z art. 135 § 1 w wyjątkowych przypadkach, jeżeli wymagają tego względy słuszności, Sąd może zdecydować, że strona przegrywająca sprawę pokrywa własne koszty i zostaje obciążona tylko częścią kosztów poniesionych przez stronę przeciwną, a nawet że nie zostaje nimi obciążona w ogóle.
- 70 Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie skarżącego kosztami, a skarżący przegrał sprawę, należy obciążyć go kosztami. Choć bowiem skarżący wskazuje na istnienie nadzwyczajnych powodów, które uniemożliwiają mu pokrycie całości kosztów, to wystarczy zaznaczyć, że twierdzenie to nie jest w żadnym razie poparte konkretnym dowodem.

Z powyższych względów

SĄD (pierwsza izba)

orzeka, co następuje:

- 1) **Skarga zostaje oddalona.**
- 2) **Alexios Anagnostakis zostaje obciążony kosztami postępowania.**

Kanninen

Pelikánová

Buttigieg

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 30 września 2015 r.

Podpisy