OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEANOR SHARPSTON
przedstawiona w dniu 6 kwietnia 2006 r. [1]

1. Niniejsze odwołanie podnosi, w pewnym sensie na nowych warunkach, kwestię, co jest aktem podlegającym kontroli na mocy artykułu 230 WE.

2. Dotyczy ono podjętych przez Komisję decyzji o wniesieniu skargi odszkodowawczej w Stanach Zjednoczonych przeciwko niektórym przedsiębiorstwom produkującym wyroby tytoniowe.

3. Sąd Pierwszej Instancji odrzucił skargi na te decyzje jako niedopuszczalne, zasadniczo na tej podstawie, że nie wywoływały one wiążących skutków prawnych dla przedsiębiorstw. Obecnie wnoszący odwołanie zarzucają błąd w ocenie takich skutków, naruszenie przysługującego im prawa do skutecznej ochrony sądowej, nieprawidłowe zastosowanie orzecznictwa o aktach jawnie bezprawnych i nieuwzględnienie artykułu 292 WE.

4. Rada naświetla kolejny aspekt sprawy, podnosząc w interwencji, że choć zainteresowane jednostki nie mogą zaskarżyć tego rodzaju decyzji, zaskarżyć ją mogą skarżący uprzywilejowani na mocy art. 230 WE, w zakresie w jakim może ona wywrzeć wiążące wobec nich skutki prawne.

Artykuł 230 WE

5. Pierwsze cztery akapity art. 230 WE stanowią, co następuje:

„Trybunał Sprawiedliwości kontroluje legalność aktów uchwalonych wspólnie przez Parlament Europejski i Radę, aktów Rady, Komisji i EBC, innych niż zalecenia i opinie, oraz aktów Parlamentu Europejskiego zmierzających do wywarcia skutków prawnych wobec podmiotów trzecich.

1 — Język oryginału: angielski.

W tym celu Trybunał jest właściwy do orzekania w zakresie skarg wniesionych przez państwo członkowskie, Radę lub Komisję, podnosząc zarzut braku kompetencji, naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, naruszenia niniejszego Traktatu lub jakiejkolwiek normy prawnej związanej z jego zastosowaniem lub nadużyciem władzy.

Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy, na tych samych warunkach, w zakresie skarg wniesionych przez Parlament Europejski i EBC zmierzających do zapewnienia ochrony ich prerogatyw.

Każda osoba fizyczna lub prawna może wnieść, na tych samych warunkach, skargę na decyzje, których jest adresatem, oraz na decyzje, które mimo przyjęcia w formie rozporządzenia lub decyzji skierowanej do innej osoby, dotyczą jej bezpośrednio i indywidualnie".

Stan faktyczny

6. W dniu 19 lipca 2000 r., w celu zwalczania przemytu papierosów do Wspólnoty Europejskiej, Komisja postanowiła o wniesieniu powództwa w Stanach Zjednoczonych przeciwko niektórym amerykańskim przedsiębiorstwom produkującym wyroby tytoniowe. Postanowiła poinformować państwa członkowskie oraz upoważniła swego przewodniczącego i jednego ze swych członków do wydania służbom prawnym polecenia podjęcia niezbędnych działań.

7. W dniu 3 listopada 2000 r. Komisja w imieniu Wspólnoty Europejskiej oraz państw członkowskich, do reprezentowania których jest upoważniona, zgodnie z ustaleniami wniosła powództwo do amerykańskiego District Court, Eastern District of New York (sądu szczebla federalnego w Stanach Zjednoczonych Ameryki, zwanego dalej „District Court") przeciwko przedsiębiorstwom należącym do koncernu Reynolds Tobacco oraz przeciwko Japan Tobacco Inc. (zwanym dalej łącznie „przedsiębiorstwami produkującymi wyroby tytoniowe") [2]. Zarzucała, iż przedsiębiorstwa produkujące wyroby tytoniowe zamieszane były w przemyt papierosów do Wspólnoty i ich dystrybucję na jej terenie, oraz zażądała naprawienia szkody za utratę wpływów z ceł i podatku VAT. District Court oddalił powództwo.

8. W dniu 25 lipca 2001 r. Komisja postanowiła o wniesieniu przez Wspólnotę i co najmniej jedno z państw członkowskich kolejnego powództwa do sądu amerykańskiego przeciwko tym samym producentom papierosów i ponownie upoważniła swego przewodniczącego oraz jednego ze swych członków do wydania służbom prawnym polecenia podjęcia niezbędnych działań. W efekcie zostały wniesione — jedno

2 — Inna firma, Philip Morris International Inc., również była stroną pozwaną w tym postępowaniu, skarżącym przed Sądem Pierwszej Instancji oraz początkowo odwołującym się w tym odwołaniu. Jednakże wycofała swe odwołanie.

w sierpniu 2001 r., drugie w styczniu 2002 r. — kolejne dwa powództwa do District Court przez Komisję działającą w imieniu Wspólnoty oraz państw członkowskich, do reprezentowania których została upoważniona, i przez 10 państw członkowskich. Podobnie jak poprzednio, skargi te zostały oddalone [3].

Zaskarżony wyrok

9. Pod koniec 2000 r. oraz w roku 2001 przedsiębiorstwa produkujące wyroby tytoniowe wniosły skargi do Sądu Pierwszej Instancji [4], wnosząc o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji zatwierdzających wniesienie powództwa przeciw nim w Stanach Zjednoczonych („sporne decyzje") [5].

10. Komisja, popierana przez Parlament oraz dziewięć państw członkowskich, podniosła, że decyzja o wszczęciu postępowania sądowego nie podlega kontroli na mocy art. 230 akapit czwarty WE.

11. Sąd zgodził się z tym. Odrzucił skargę jako niedopuszczalną wyrokiem z dnia 15 stycznia 2003 r. [6].

12. Sąd stwierdził, że tylko akty wywołujące wiążące skutki prawne mogące naruszać interesy skarżącego poprzez istotną zmianę jego sytuacji prawnej stanowią akty mogące być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności [7]. Przystąpił do zbadania, czy sporne decyzje odpowiadały tej definicji.

13. Zasadniczo [8] zdaniem Sądu wniesienie sprawy do sądu wywołuje skutki prawne. Jednakże skutki te dotyczą przede wszystkim postępowania przed sądem, do którego wniesiono sprawę. Wniesienie sprawy do sądu jest czynnością niezbędną do uzyskania wiążącego orzeczenia sądowego, ale nie determinuje obowiązków stron: mogą one wynikać wyłącznie z samego orzeczenia. Niektóre skutki prawne — takie jak przerwanie biegu przedawnienia bądź obowiązek uiszczenia odsetek od żądanej kwoty — mogą wynikać z faktu wniesienia sprawy do sądu, jednakże nie stanowią one skutków prawnych w rozumieniu art. 230 WE. Po wszczęciu postępowania sąd, do którego wniesiono sprawę, może podejmować decyzje mające wpływ na sytuację prawną

3 — Ponadto wniesiona została przez Komisję oraz 10 państw członkowskich czwarta skarga w dniu 30 października 2002 r. po rozprawie przed Sądem Pierwszej Instancji w niniejszej sprawie.

4 — Pięć skarg zostało następnie połączonych postanowieniem prezesa drugiej izby (w składzie powiększonym) Sądu Pierwszej Instancji w dniu 31 stycznia 2002 r.

5 — W dniu 9 stycznia 2003 r. Reynolds wniósł kolejną skargę przeciwko decyzji Komisji, „skutkującą złożeniem trzeciej skargi w dniu 30 października 2002 r., co Komisja ogłosiła publicznie w komunikacie prasowym IP/05/1592 z dnia 31 października 2002 r." (sprawa T-6/03), która nadal toczy się przed Sądem Pierwszej instancji i która nie stanowi przedmiotu tego odwołania.

6 — Wyrok z dnia 15 stycznia 2003 r. w sprawach połączonych T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 i T-272/01 Philip Morris International i in. przeciwko Komisji, Rec. str. II-1, zwany dalej „zaskarżonym wyrokiem".

7 — Zobacz pkt 77 zaskarżonego wyroku, przywołujący między innymi wyrok z dnia 11 listopada 1981 r. w sprawie 60/81 IBM przeciwko Komisji, Rec. str. 2639, pkt 9, oraz postanowienie z dnia 4 października 1991 r. w sprawie C-117/91 Bosman przeciwko Komisji, Rec. str. I-4837, pkt 13.

8 — Zobacz pkt 79–82 zaskarżonego wyroku.

pozwanego, jednakże skutku tego nie można przypisać stronie wnoszącej powództwo. Wreszcie decyzja o wniesieniu sprawy do sądu nie ma co do zasady na celu wywoływania innych skutków — innymi słowy, nie ma na celu wywołania sama z siebie skutków takich jak orzeczenie sądowe.

14. Jednakże [9] ponieważ sporne decyzje dotyczyły postępowania przed zagranicznym wymiarem sprawiedliwości (a mianowicie przed sądem Stanów Zjednoczonych), a nie postępowania w ramach Wspólnot, konieczne było również rozważenie, czy mogły one wywołać inne ostateczne skutki prawne, zmieniające w sposób istotny sytuację prawną przedsiębiorstw produkujących wyroby tytoniowe czy to w porządku prawnym Wspólnoty, czy też na gruncie prawa amerykańskiego.

15. Po pierwsze [10], przedsiębiorstwa produkujące wyroby tytoniowe podniosły, że sporne decyzje naruszały równowagę instytucjonalną, wywołując skutki prawne odnośnie do podziału kompetencji przewidzianego w traktacie WE.

16. Sąd zgodził się, że poprzez podjęcie decyzji Komisja przyjęła stanowisko co do swej kompetencji. Jednakże nie miało to jakiegokolwiek znaczenia niezależnego od podjętych decyzji, a zatem nie miało wiążącego skutku prawnego. W przeciwieństwie do aktu przyznającego kompetencje nie miało to zatem wpływu na ich podział. Zalecenia i opinie również implikują przyjęcie stanowiska co do kompetencji, jednakże one również nie wywołują skutków prawnych i dlatego nie mogą być przedmiotem skargi.

17. Sporne akty nie mogłyby też uzyskać wiążącego skutku prawnego, jedynie dlatego, że Komisja nie miała kompetencji. Waga zarzuconego Komisji naruszenia lub jego domniemanego wpływu na prawa podstawowe nie może usprawiedliwiać odstępstwa od ustanowionych w traktacie warunków dopuszczalności [11]. Odnosi się to również do zarzucanego naruszenia równowagi instytucjonalnej.

18. Wyjątkowo, w przypadku braku nawet znamion zgodności z prawem, można przewidzieć, że sądową kontrolę aktów przygotowawczych. Jednakże orzecznictwo popierające taką propozycję [12] poprzedzało stanowisko wyraźnie przyjęte przez Trybunał

9 — Zobacz pkt 83 wyroku.

10 — Zobacz pkt 85–91 wyroku.

11 — Postanowienie w sprawie C-345/00 P FNAB i in. przeciwko Radzie, Rec. str. I-3811, pkt 39–42.

12 — Wyrok w sprawie IBM przeciwko Komisji, przywołany w przypisie 7, pkt 23; wyrok z dnia 18 grudnia 1992 r. w sprawach połączonych od T-10/92 do T-12/92 i T-15/92 Cimenteries CBR i in. przeciwko Komisji, Rec. str. II-2667, pkt 49.

w sprawie FNAB i in. przeciwko Radzie, i nie istniało jakiekolwiek orzecznictwo [13] dopuszczające możliwość przeprowadzenia kontroli jakiegokolwiek aktu pozbawionego skutków prawnych. Decyzja upoważniająca wiceprzewodniczącego Komisji do podpisania umowy międzynarodowej została uznana za akt, który może podlegać kontroli [14], jednakże w tamtym przypadku celem umowy było wywołanie skutków prawnych poprzez ustanowienie wzajemnych zobowiązań, podczas gdy w niniejszym przypadku kompetencje przyznane dotyczyły jedynie wniesienia spraw do District Court.

19. Po drugie [15], przedsiębiorstwa produkujące wyroby tytoniowe argumentowały, że sporne decyzje wywoływały wiążące skutki prawne poprzez ignorowanie procedur wspólnotowych i państw członkowskich regulujących pobór podatków i ceł oraz środków zwalczania nadużyć finansowych, pozbawiając tym samym przedsiębiorstwa praw proceduralnych wynikających z tych procedur oraz uzależniając je od innego porządku prawnego.

20. Sąd zauważył, że wszystkie sądy muszą stosować swoje własne prawo procesowe oraz prawo materialne określone zgodnie z obowiązującymi w nim regułami kolizyjnymi, ale uznał, że wynikających z tego skutków prawnych nie można przypisać stronie, która wniosła powództwo. Samo wniesienie sprawy do sądu, który stosuje inne reguły, nie powoduje znaczącej zmiany w sytuacji prawnej stron.

21. Niektóre decyzje proceduralne mogą zmieniać prawa i obowiązki materialne. Przykłady wspólnotowe obejmują decyzje znoszące immunitet od kar pieniężnych w dziedzinie konkurencji oraz decyzje wszczynające postępowanie w sprawie kontroli pomocy państwa, które mogą wymagać od państw członkowskich zmiany postępowania. Jednakże braku wspólnotowej procedury poboru podatków i ceł nie można porównywać z immunitetem udzielonym wprost; i choć sporne decyzje mogą pociągać za sobą wstępną ocenę przez Komisję postępowania przedsiębiorstw produkujących wyroby tytoniowe, nie zmieniło to ich obowiązków ani nie zobowiązało ich do zmiany stosowanych praktyk.

22. Inne decyzje o charakterze proceduralnym są zaskarżalne, gdyż naruszają prawa proceduralne zainteresowanych — przykładowo decyzja o zawieszeniu postępowania administracyjnego na podstawie rozporządzenia Rady nr 17 z dnia 6 lutego 1962 r., pierwszego rozporządzenia w sprawie zastosowania artykułów [81] i [82] traktatu (Dz.U. 13, str. 204) oraz o wszczęciu postępowania o stwierdzenie uchybienia. Jednakże w tym przypadku przedsiębiorstwom produkującym wyroby tytoniowe nie przysługiwałyby jakiegokolwiek prawa proceduralne gdyby wszczęte zostało postępowania o stwierdze-

13 — Przedsiębiorstwa produkujące wyroby tytoniowe przywołały wyrok z dnia 13 listopada 1991 r. w sprawie C-303/90 Francja przeciwko Komisji, Rec. str. I-5315, oraz z dnia 12 maja 1998 r. w sprawie C-170/96 Komisja przeciwko Radzie, Rec. str. I-2763.

14 — Wyrok z dnia 9 sierpnia 1994 r. w sprawie C-327/91 Francja przeciwko Komisji, Rec. str. I-3641.

15 — Zobacz pkt 91–106 wyroku.

nie uchybienia, zatem nie mogłyby zostać one pozbawione takich praw. Ponadto wobec braku kompetencji Wspólnoty do poboru przedmiotowych ceł i podatków nie istniały wspólnotowe uprawnienia, których pozbawione mogłyby być przedsiębiorstwa produkujące wyroby tytoniowe.

23. O ile prawdą jest, że krajowe procedury mające zastosowanie do poboru podatków i ceł lub procedury zwalczania nadużyć finansowych mogą ograniczyć odpowiedzialność lub udzielić gwarancji proceduralnych, to przedsiębiorstwa produkujące wyroby tytoniowe nie podniosły, że doszło do pominięcia lub obejścia konkretnych procedur ze względu na wniesienie skargi do District Court lub że kiedykolwiek wszczęto przeciwko nim takie procedury.

24. Niewątpliwie District Court nie mógł zwrócić się do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym na podstawie art. 234 WE. Niemniej jednak była to konsekwencja jego własnych zasad postępowania, a nie skutek prawny w rozumieniu art. 230 WE. W każdym razie art. 234 dotyczy prawa lub obowiązku sądów państw członkowskich zwrócenia się z pytaniem prejudycjalnym. Nie przyznaje jednak prawa do wniesienia sprawy do Trybunału stronom sporu.

25. Zatem sporne akty nie wywołały wiążących skutków prawnych we wspólnotowym porządku prawnym poprzez poddanie przedsiębiorstw produkujących wyroby tytoniowe innemu porządkowi prawnemu lub poprzez spowodowanie zmian w ich sytuacji prawnej na poziomie materialnym lub proceduralnym.

26. Następnie Sąd rozważył skutki wszczęcia postępowania w porządku prawnym Stanów Zjednoczonych [16].

27. Uznał, że wniesienie sprawy do District Court miało konsekwencje, tak jak twierdziły przedsiębiorstwa produkujące wyroby tytoniowe, zarówno pod względem prawa procesowego, jak i materialnego. Zajął się tymi konsekwencjami w następujący sposób.

28. Sąd uznał, że skutki proceduralne nie różnią się w zasadzie od skutków, które z konieczności powstają w przypadku wniesienia sprawy do jakiegokolwiek sądu lub mają charakter czysto faktyczny: przykładowo przedsiębiorstwa produkujące wyroby tytoniowe musiały ponieść koszty, w związku ze swoją obroną.

16 — W pkt 109–118 wyroku.

29. Nakaz ujawnienia faktów lub dokumentów wywoływałby wiążące skutki prawne, jednakże te skutki wynikałyby z niezależnego wykonywania własnych uprawnień przez District Court, a nie ze spornych decyzji jako takich. Wspólnota nie była związana prawnie warunkami pozwów po prostu dlatego, że District Court mógł nałożyć kary, gdyby miały one charakter obelżywy, frywolny lub dokuczliwy — zachowanie karane przez sąd nie jest porównywalne z przyjęciem aktu wywołującego wiążące skutki.

30. Na przedsiębiorstwa produkujące wyroby tytoniowe miałby wpływ wyrok wydany przeciwko nim, ale same decyzje o wniesieniu sprawy do sądu nie przesądziły o istnieniu odpowiedzialności. Choć decyzje informowały przedsiębiorstwa produkujące wyroby tytoniowe, że możliwe jest wydanie wyroku przeciwko nim, nie był to skutek prawny, lecz kwestia faktyczna, podobnie jak oskarżenie o czyny przestępcze i wszelkie ewentualne konsekwencje, które mogły wpłynąć na kurs ich akcji na giełdzie.

31. Immunitet chroniący strony przed pozwem o naruszenie dóbr osobistych w związku ze szkalującymi pomówieniami rzucanymi w ramach postępowania był skutkiem prawa amerykańskiego i nie można tego przypisać działaniu Komisji. Podobnie opublikowania pozwów Komisji w internecie przez District Court wykonujący swe kompetencje, nie można porównać do decyzji Komisji znoszącej zakaz wykorzystywania dokumentu w krajowym postępowaniu prawnym.

32. Wreszcie [17] Sąd zbadał argumenty przedsiębiorstw produkujących wyroby tytoniowe dotyczące konieczności zapewnienia skutecznej ochrony sądowej.

33. Przedsiębiorstwa argumentowały, że gdyby ich skargi były niedopuszczalne, byłyby pozbawione wszelkich środków zaskarżenia spornych decyzji. Ponieważ sprawa wniesiona została do sądu państwa trzeciego i nie byłoby kolejnego aktu instytucji wspólnotowej, ani sądy wspólnotowe, ani sądy państw członkowskich nie miałyby możliwości orzec w przedmiocie zgodności z prawem postępowania Komisji.

34. Sąd zauważył, że dostęp do wymiaru sprawiedliwości stanowi konstytutywny element wspólnoty prawa zagwarantowany przez kompletny system środków prawnych i procedur kontroli zgodności z prawem aktów wspólnotowych [18] i wywodzony z tradycji konstytucyjnych wspólnych pań-

17 — W pkt 120–124 wyroku.

18 — Wyrok z dnia 23 kwietnia 1986 r. w sprawie 294/83 Les Verts przeciwko Parlamentowi, Rec. str. 1339, pkt 23.

stwom członkowskim oraz z europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka [19] i że prawo do skutecznej ochrony zostało potwierdzone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej [20].

35. Jednakże nie można mówić o pozbawieniu podmiotów prawa dostępu do sądu, ponieważ akt, niemający charakteru władczego nie podlega skardze o stwierdzenie nieważności, gdy dostępna pozostaje skarga o odszkodowanie [21].

36. Choć środki prawne przeciwko niemającym charakteru władczego aktom instytucji naruszającym interesy jednostek mogłyby wydawać się pożądane, nie są one przewidziane przez traktat. Zadaniem Trybunału nie jest zastępowanie organów stanowiących Wspólnoty w celu zmiany ustalonego systemu środków zaskarżania i procedur [22].

Ocena odwołania

37. Przedsiębiorstwa produkujące wyroby tytoniowe podniosły na poparcie odwołania pięć zarzutów opartych na: błędnej wykładni art. 230 WE w zakresie skutków prawnych i) spornych decyzji i ii) wniesienia przedmiotowych powództw w Stanach Zjednoczonych; iii) naruszeniu podstawowego prawa do skutecznej ochrony sądowej; iv) błędnym zastosowaniu i interpretacji orzecznictwa Trybunału dotyczącego możliwości zaskarżania przepisów oczywiście niezgodnych z prawem; i v) naruszenie art. 292 WE.

38. Komisja, popierana przez osiem państw członkowskich [23], Parlament oraz Radę twierdzi, że podstawy odwołania są niedopuszczalne lub nieuzasadnione.

Dopuszczalność odwołania

39. Komisja i Finlandia podniosły zarzuty co do dopuszczalności pierwszej, drugiej i czwartej podstawy odwołania, które zbadam w odpowiednim czasie.

19 — Wyrok Trybunału z dnia 15 maja 1986 r. w sprawie 222/84 Johnston, Rec. str. 1651, pkt 18; art. 6 i 13 konwencji.

20 — Dz.U. 2000, C 364, str. 1, art. 47.

21 — Na podstawie art. 235 WE i 288 akapit drugi WE.

22 — Wyrok z dnia 27 czerwca 2000 r. w sprawach połączonych T-172/98 i od T-175/98 do T-177/98 Salamander i in. przeciwko Parlamentowi i Radzie, Rec. str. II-2487, pkt 75.

23 — Finlandia, Francja, Niemcy, Grecja, Włochy, Niderlandy, Portugalia i Hiszpania.

40. Jednakże potencjalnie bardziej podstawowa kwestia została poruszona podczas rozprawy, gdy w odpowiedzi na pytanie Trybunału o obecny stan postępowania w Stanach Zjednoczonych pełnomocnik Komisji stwierdził: „Zakończyło się. Wygrali".

41. Wydaje się, że powództwa wniesione z tytułu spornych decyzji przeszły całą procedurę [24]. Pozwy Komisji zostały oddalone i w następstwie decyzji Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych z dnia 9 stycznia 2006 r. nie pozostają otwarte żadne inne drogi odwołania.

42. Czemu zatem mogłoby służyć niniejsze odwołanie? Gdyby przedsiębiorstwa produkujące wyroby tytoniowe wygrały, sprawa musiałaby zostać ponownie odesłana do Sądu Pierwszej Instancji. Jednakże skargi w pierwszej instancji nie mają celu innego jak unieważnienie decyzji o wniesieniu powództwa. Decyzje te obecnie wyczerpały swe wszystkie skutki, niezależnie od tego czy te skutki są czy nie prawnie wiążące w rozumieniu art. 230 WE. Nawet jeśli co do kosztów rozstrzygnięcie w Stanach Zjednoczonych nie przyniosło przedsiębiorstwom produkującym wyroby tytoniowe pełnej satysfakcji, skargi w pierwszej instancji nie zawierają żądań odszkodowania za jakąkolwiek szkodę, a unieważnienie spornych decyzji nie stanowiłoby wstępnego warunku koniecznego dla uzyskania takiego odszkodowania [25].

43. Trybunał może z inicjatywy własnej rozstrzygnąć, że strona nie ma interesu we wnoszeniu lub podtrzymywaniu odwołania, chyba że jest prawdopodobne, że odwołanie, jeśli zakończy się powodzeniem, przyniesie korzyść odwołującemu się [26]. W niniejszym przypadku wydaje się na pierwszy rzut oka, że korzyść nie istnieje.

44. Jednakże Trybunał orzekł również, że interesu w zaskarżeniu decyzji nie można zakwestionować na tej podstawie, że decyzja została już wdrożona, gdy wniesiono skargę; samo unieważnienie może mieć w konsekwencji skutki prawne, w szczególności poprzez zapobieżenie powtórzeniu zaskarżonej praktyki [27].

45. Zatem nawet jeśli sporne decyzje jako takie wyczerpały już wszystkie możliwe skutki dla przedsiębiorstw produkujących wyroby tytoniowe, nie uważam, by odwołanie powinno zostać oddalone jako niedopuszczalne na tej podstawie. Może wciąż istnieć interes odnośnie do uniknięcia przyszłych postępowań, a inna skarga wniesiona przez

24 — Z tego co powiedziano w trakcie rozprawy wynika, iż postępowanie wszczęte w 30 października 2002 r. nadal się toczy i nie jest jasne, czy oparte jest o którąkolwiek ze spornych decyzji (zob. przypisy 3 i 5 powyżej).

25 — Zobacz ponadto pkt 73 i następne poniżej.

26 — Zobacz przykładowo wyroki z dnia 19 października 1995 r. w sprawie C-19/93 P Rendo i in. przeciwko Komisji, Rec. I-3319, pkt 13; z dnia 13 lipca 2000 r. w sprawie C-174/99 P Parlament przeciwko Richardowi, Rec. str. I-6189, pkt 33; jak również postanowienie z dnia 19 stycznia 2006 r. w sprawie C-82/04 P Audi przeciwko OHM, niepublikowane w Zbiorze, pkt 19 i następne.

27 — Zobacz wyrok z dnia 24 czerwca 1986 r. w sprawie 53/85 w sprawie AKZO Chemie przeciwko Komisji, Rec. str. 1965, pkt 21.

Reynolds kwestionująca decyzję o wniesieniu powództwa do sądów Stanów Zjednoczonych pozostaje jeszcze nierozstrzygnięta przed Sądem Pierwszej Instancji [28].

46. Dlatego teraz z kolei zajmę się podstawami odwołania. Ogólnie rzecz biorąc należy wyjaśnić, że przedsiębiorstwa produkujące wyroby tytoniowe nie kwestionują mocno ugruntowanej zasady, w myśl której skarga o unieważnienie może zostać wniesiona wyłącznie wobec przepisów, których skutki prawne są wiążące dla skarżącego i mogą mieć wpływ na jego interesy poprzez spowodowanie znaczącej różnicy w jego sytuacji prawnej. Dążą raczej do ustalenia, że miały miejsce takie skutki lub że nowe okoliczności sprawy wymagały, by ich skarga została uznana za dopuszczalną na innej wyjątkowej podstawie.

Pierwszy zarzut: błędna wykładnia art. 230 WE w zakresie skutków prawnych spornych decyzji

47. Zarzut ten jest przedstawiony w pięciu podtytułach, które zdaniem Komisji i Finlandii są niedopuszczalne jako zwykłe powtórzenie argumentów podniesionych w pierwszej instancji.

28 — Zobacz przypis 5 powyżej.

48. Choć teorie podnoszone przez przedsiębiorstwa produkujące wyroby tytoniowe argumenty mogą być znacząco zbieżne z argumentami podniesionymi przez nie w pierwszej instancji, nie może to samo w sobie decydować o ich niedopuszczalności przy odwołaniu. Tym co ma znaczenie, jest to, czy wskazują one szczególne błędy prawne w jasno określonych częściach zaskarżanego wyroku [29]. W niniejszej sprawie wydaje mi się jasne, że argumenty spełniają to kryterium i proponuję zbadać ich istotę.

Kontrola decyzji o wniesieniu sprawy do sądu

49. Przedsiębiorstwa produkujące wyroby tytoniowe twierdzą, że Sąd popełnił błąd stwierdzając w pkt 79 swego wyroku, że co do zasady decyzja o wniesieniu sprawy do sądu nie może być przedmiotem skargi. Twierdzą, iż jest tak jedynie jeśli decyzje te są wydane w ramach toczącego się postępowania prowadzącego do wydania późniejszej decyzji podlegającej kontroli w ramach Wspólnoty, gdy zbadane mogą być kwestie wcześniejszej bezprawności lub kompetencji [30].

29 — Zobacz przykładowo wyrok z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie C-352/98 P Bergaderm i Goupil przeciwko Komisji, Rec. str. I-5291, pkt 34 i 35; wyrok z dnia 30 września 2003 r. w sprawie C-76/01 P Eurocoton przeciwko Radzie, Rec. str. I-10091, pkt 46 i 47.

30 — Zobacz wyrok w sprawie IBM przeciwko Komisji, przywołany w przypisie 7, pkt 20; wyrok z dnia 29 września 1998 r. w sprawie C-191/95 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. str. I-5449, pkt 44.

50. Jednakże moim zdaniem nie w ten sposób Sąd uzasadnił swoją konkluzję w przywołanym ustępie. Doszedł do tej konkluzji na podstawie tego, że decyzja taka „nie zmienia [...] sama w sobie sytuacji prawnej, o której mowa". Zgadzam się z Hiszpanią i Niemcami gdy twierdzą, że to raczej z tego powodu czynności przygotowawcze nie są zaskarżalne, nie zaś dlatego że stanowią one część toczącego się postępowania — zasada ta jest taka sama w odniesieniu do aktów zatwierdzających, komunikatów, opinii, sprawozdań i aktów organizacji wewnętrznej.

51. Ponadto jest jasne, że Sąd dalej rozważał szczegółowo, czy sporne decyzje wywoływały istotne skutki prawne.

52. Zatem argument ten jest bezzasadny.

Błędne zastosowanie orzecznictwa do wyjątkowej sytuacji

53. Przedsiębiorstwa produkujące wyroby tytoniowe argumentują, że Sąd nie przystosował stosowania przez siebie orzecznictwa do bezprecedensowych okoliczności sprawy, w których żaden akt ani żaden inny skutek późniejszy do spornych decyzji nie mógłby podlegać kontroli sądów wspólnotowych, powodując niebezpieczeństwo, że instytucje wspólnotowe będą mogły wszczynać poza ramami wspólnotowego porządku prawnego procesy w każdej sprawie, w każdych okolicznościach.

54. Jednakże argument ten jawi się jedynie jako wstęp do pozostałych trzech części tego zarzutu odwołania i nie wymaga niezależnej analizy.

Brak mechanizmu odesłania prejudycjalnego

55. Zdaniem przedsiębiorstw produkujących wyroby tytoniowe Sąd dokonał błędnej wykładni orzecznictwa, uznając w pkt 105 swego wyroku, że z braku możliwości uzyskania orzeczenia prejudycjalnego co do kompetencji Komisji w zakresie podejmowania spornych decyzji nie wyniknęły żadne skutki prawne, w przeciwieństwie do sytuacji, w której Komisja wniosłaby powództwo w sądach państwa członkowskiego.

56. Zgadzam się z Sądem, iż fakt, że District Court musi działać w ramach własnych procedur i kompetencji nie może być uznawany za skutek prawny decyzji o wniesieniu do niego powództwa. Wydaje mi się, że

skarga podnosząca ten argument może być bardziej istotna w kwestii trzeciego zarzutu odwołania dotyczącego prawa do skutecznej ochrony sądowej.

Wybór procedury

57. Przedsiębiorstwa produkujące wyroby tytoniowe uważają, że Sąd błędnie zastosował orzecznictwo — w szczególności wyrok w sprawie Hiszpania przeciwko Komisji [31] — ponieważ dokonanie ostatecznego wyboru jednej procedury (w tym przypadku postępowania w Stanach Zjednoczonych) względem innej (w tym przypadku na terytorium Wspólnoty), decyzja zawierająca ten wybór wywołuje skutki prawne.

58. Zgadzam się z rządem hiszpańskim, że w wyroku w sprawie Hiszpania przeciwko Komisji znaczenie miał nie wybór szczególnej procedury, lecz fakt, że wszczęcie tej procedury pociągało za sobą dokonanie oceny przez Komisji, która to ocena wywołała skutki prawne dla skarżącego [32]. To samo odnosi się do wyroku w sprawie Cimenteries CBR i in. przeciwko Komisji [33], również przywołanej w odwołaniu.

59. Zatem argument ten oparty jest na fałszywych przesłankach.

Ostateczne ustalenie kompetencji

60. Przedsiębiorstwa produkujące wyroby tytoniowe twierdzą, że Sąd nie uznał, że przyjęcie przez Komisję stanowiska co do swych kompetencji wywołało skutki prawne. Komisja ich zdaniem miałaby prawo podjąć działania tylko wówczas gdyby akt prawa wtórnego upoważniał ją do wniesienia tej sprawy do sądu. Zatem sporne decyzje wywołują taki sam skutek jak akt prawa wtórnego. Decyzje te upoważniały również do dokonania wydatków na cele postępowania sądowego [34]. Poprzez skuteczne zastąpienie aktów prawa pierwotnego lub wtórnego, dokonując modyfikacji podziału kompetencji przewidzianego w traktacie, decyzje te zmierzały do zmiany owego podziału — sytuacja ta porównywalna jest z okolicznościami, wskazanymi w sprawie w której wydany został wyrok w sprawie Francja przeciwko Komisji [35].

61. Skarżący wykazują się moim zdaniem pewną pomysłowością argumentując, iż decyzja o tym, by podjąć jakieś działanie wywołuje skutki prawne, gdyż w sposób dorozumiany nadaje jej autorowi uprawnie-

31 — Wyrok z dnia 30 czerwca 1992 r. w sprawie C-312/90 Hiszpania przeciwko Komisji, Rec. str. I-4117.

32 — Zobacz w szczególności pkt 12-17 tego wyroku.

33 — Wyrok z dnia 15 marca 1967 r. w sprawach połączonych od 8/66 do 11/66 Cimenteries CBR i in. przeciwko Komisji, Rec. str. 93.

34 — Porównaj postanowienie z dnia 24 września 1996 r. w sprawach połączonych C-239/96 R i C-240/96 R Zjednoczone Królestwo przeciwko Komisji, Rec. str. I-4475.

35 — Wyrok z dnia 9 października 1990 r. w sprawie C-366/88 Francja przeciwko Komisji, Rec. str. I-3571.

nie do jej podjęcia. Pomysłowość stanowi jednak błędne koło bowiem Komisja nie potrzebuje jakiegokolwiek uprawnienia do podejmowania decyzji niewywołującej skutków prawnych. Bądź też, ujmując rzecz bardzie precyzyjnie w odniesieniu do niniejszej sprawy, jeśli instytucja przyznaje sobie upoważnienie do podjęcia decyzji, która nie wywołuje skutków prawnych wobec określonego podmiotu, owo przyznanie upoważnienia również pozbawione jest skutku prawnego wobec tego podmiotu. Punktem wyjścia (a w tym przypadku trudności) jest sama decyzja, a nie decyzja o jej podjęciu.

62. O ile chodzi o wykorzystanie zasobów budżetowych, zgadzam się z Niemcami, że aspekt finansowy ma charakter wyłącznie incydentalny wobec spornych decyzji. Zgadzam się z Parlamentem, że Komisja posiada wystarczający mandat na mocy art. 211 WE, aby ponosić takie wydatki w celu zapewnienia stosowania prawa wspólnotowego, oraz na mocy art. 274 WE w celu realizacji budżetu na swoją odpowiedzialność.

63. Natomiast w wyroku w sprawie Francja przeciwko Komisji kwestia zarzucanego braku kompetencji została rozstrzygnięta w części wyroku dotyczącej istoty sprawy, a nie wstępnego badania dopuszczalności [36].

36 — Zobacz w szczególności pkt 7–13 wyroku w sprawie Francja przeciwko Komisji. W celu rozważenia innej kwestii związanej z zarzutem braku kompetencji zob. pkt 94 i kolejne poniżej.

64. Zatem uważam, iż żaden z argumentów podniesionych przez przedsiębiorstwa produkujące wyroby tytoniowe w ramach pierwszego zarzutu nie wykazuje jakiegokolwiek błędu prawnego w zaskarżonym wyroku.

Drugi zarzut: błędna wykładnia art. 230 WE w zakresie w jakim wskazuje ona, że wniesienie powództwa cywilnego w Stanach Zjednoczonych nie wywoływało wiążących skutków prawnych

65. Przedsiębiorstwa produkujące wyroby tytoniowe twierdzą, że Sąd niewłaściwie przyjął w pkt 105 wyroku, że District Court mógł usunąć lukę w postaci braku odesłania prejudycjalnego samemu stosując prawo wspólnotowe; w istocie doktryna „Act of State" — zgodnie z którą sądy amerykańskie nie kontrolują aktów urzędowych zagranicznej władzy suwerennej — oznacza, że nie jest prawdopodobne, by sąd ten orzekał co do kompetencji Komisji do wniesienia powództwa w Stanach Zjednoczonych.

66. Komisja oraz rząd fiński podnoszą, że argument ten jest całkowicie nowy, a zatem niedopuszczalny. Jednakże przedsiębiorstwa produkujące wyroby tytoniowe twierdzą, iż powoływały się na doktrynę „Act of State" przed Sądem, przynajmniej co do istoty.

Moim zdaniem twierdzenie to potwierdza punkt 72 zaskarżonego wyroku [37], nawet jeśli doktryna nie została tak nazwana.

67. Jednakże używanie przez przedsiębiorstwa produkujące wyroby tytoniowe sformułowań „prawdopodobne" i „nieprawdopodobne" przy rozwijaniu przez nie tego argumentu w odwołaniu pozbawia argument podstawy. Istnienie większego bądź mniejszego stopnia prawdopodobieństwa oznacza, że jakikolwiek byłby wiążący charakter skutków gdyby miały one miejsce, nie mogłyby one być skutkami pierwotnej decyzji, ale jedynie zdarzenia mającego miejsce w międzyczasie. Niemniej jednak podnosząc ten zarzut skarżący wyraźnie zarzucają istnienie wiążących skutków prawnych wynikających z wniesienia powództwa.

Zarzut trzeci: naruszenie podstawowego prawa do skutecznej ochrony sądowej

68. Zarzut ten odsyła do stwierdzenia zawartego w pkt 123 zaskarżonego wyroku, że „nie można mówić o pozbawieniu podmiotów prawa dostępu do sądu z tego względu, że akt niemający charakteru władczego nie podlega skardze o stwierdzenie nieważności, gdy dostępna zostaje skarga o odszkodowanie z tytułu odpowiedzialności pozaumownej [...], jeżeli w związku z tym aktem dochodzić można odpowiedzialności Wspólnoty".

69. Przedsiębiorstwa produkujące wyroby tytoniowe twierdzą, iż Sąd popełnił błąd co do prawa, uznając za rozstrzygające kryterium dostępu do wymiaru sprawiedliwości, a nie istnienie skutecznego środka prawnego [38]. Ponadto Sąd nie odnosi się do skargi odszkodowawczej na podstawie art. 288 WE w swoim wyliczeniu kompletnego systemu środków prawnych [39]. Istnienie skargi odszkodowawczej nie może także zawsze zapewnić skutecznej ochrony sądowej. Przedsiębiorstwa produkujące wyroby tytoniowe starają się chronić przed wniesieniem przeciwko nim powództwa na tej podstawie, że Komisja nie posiada kompetencji do wniesienia go. Jednakże brak kompetencji nie powoduje sam w sobie powstania odpowiedzialności odszkodowawczej. Zwykle brak możliwości wniesienia skargi bezpośredniej implikuje ewentualność procedury pytania prejudycjalnego. Jednakże nie jest tak w niniejszej sprawie. Nawet jeśli District Court miałby orzec o kompetencji Komisji, nie mógłby zapewnić skutecznej ochrony sądowej, gdyż brakuje mu wiedzy eksperckiej oraz doświadczenia, aby rozstrzygać o podstawowych kwestiach wspólnotowego prawa konstytucyjnego.

37 — „Według skarżących sąd amerykański nie jest właściwy do orzekania w sprawie kompetencji Komisji podniesionej w niniejszym postępowaniu".

38 — Wyrok z dnia 25 lipca 2002 r. w sprawie C-50/00 P Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Komisji, Rec. str. I-6677, pkt 39.

39 — Wyrok z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-321/95 P Greenpeace Council i in. przeciwko Komisji, Rec. str. I-1651 pkt 40.

70. Komisja argumentuje, że zasada skutecznej ochrony sądowej nie rozciąga się na akty, takie jak sporne decyzje, które nie mogą naruszyć praw lub wolności zagwarantowanych przez prawo wspólnotowe, a zatem wywołać skutków prawnych dla zainteresowanych podmiotów. Jeśli chodzi o prawa i wolności przysługujące im na podstawie prawa amerykańskiego wszystkie przedsiębiorstwa produkujące wyroby tytoniowe korzystają z gwarancji dostępnych przed District Court. Trybunał orzekł w wyroku w sprawie Unión de Pequeños Agricultores [40], że interpretacja warunku interesu indywidualnego w świetle zasady skutecznej ochrony sądowej nie może wywoływać skutku w postaci uchylenia tego warunku. Jeśli chodzi o art. 288 WE, Komisja podnosi, że przedsiębiorstwa produkujące wyroby tytoniowe mogłyby z pewnością wnieść skargę o odszkodowanie. Trudność w takim przypadku polegałaby nie na ustaleniu dopuszczalności, lecz na udowodnieniu, że Komisja postąpiła w sposób niezgodny z prawem wnosząc powództwo cywilne i że w bezpośrednim nastepstwie tego faktu przedsiebiorstwa produkujące tytoń poniosły szkodę.

71. Hiszpania dodaje, że prawo do skutecznej ochrony sądowej nie ma charakteru tak bezwzględnego, że każdy akt musi być zaskarżalny lub że skarga może być wniesiona przez kogokolwiek. Przypomina, że odesłanie prejudycjalne polega na współpracy pomiędzy Trybunałem Sprawiedliwości a państwami członkowskimi w celu zapewnienia jednolitej wykładni i stosowania prawa wspólnotowego. Korzystanie z niego nie ma żadnego związku z możliwością wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności.

72. Trzeci zarzut jest moim zdaniem najistotniejszy spośród kwestii podniesionych w odwołaniu. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości i dostępność skutecznego środka odwoławczego stanowią, wraz z poszanowaniem praw podstawowych, podwaliny Wspólnoty kierującej się zasadą wspólnoty prawa. Zasadniczym elementem obowiązku Trybunału wynikającym z art. 220 WE w ramach czuwania „nad poszanowaniem prawa [...] w stosowaniu niniejszego traktatu" jest faktycznie zapewnienie poszanowania tych zasad [41]. Niezależnie od tego jednak w niniejszej sprawie zgadzam się z argumentami zarówno Komisji, jak i Hiszpanii.

73. Odnośnie do argumentu przedsiębiorstw produkujących wyroby tytoniowe, iż Trybunał nie wskazuje na art. 288 WE w swym orzecznictwie podkreślającym istnienie kompletnego systemu środków prawnych, wydaje mi się istotne odnotowanie, że w wyrokach tych Trybunał odnosił się przeważnie, jeśli nie wyłącznie, do kompletnego systemu kontroli ważności aktów wspólnotowych posiadających wiążące skutki prawne.

40 — Przywołany w przypisie 38, pkt 44.

41 — Zobacz przykładowo postanowienie z dnia 13 lipca 1990 r. w sprawie C-2/88 Zwartveld i in., Rec. str. I-3365, w kwestii niezwykle szerokiego zastosowania tej kompetencji. W kontekście zakresu i charakteru kompetencji Wspólnoty do kontroli zob. przykładowo wyrok z dnia 5 października 2000 r. w sprawie C-376/98 Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie, Rec. str. I-8419, pkt 84. Zobacz również opinia C-1/92 z dnia 10 kwietnia 1992 r., Rec. str. I-2821, w sprawie projektu umowy EOG.

Wynika to w jasny sposób z wyroku w sprawie Les Verts przeciwko Parlamentowi [42] oraz ostatnio wyroku w sprawie Gaston Schul Douane-expéditeur [43].

74. Skarga odszkodowawcza nie mieści się w ramach systemu kontroli sądowej. Stanowi raczej „autonomiczną formę skargi mającą swą szczególną funkcję w ramach systemu środków prawnych i poddaną warunkom stosowania dyktowanym przez jej szczególny cel. Podczas gdy skargi o stwierdzenie nieważności [...] maja na celu stwierdzenie, że akt prawnie wiążący jest niezgodny z prawem [...], skarga odszkodowawcza dotyczy ustalenia odszkodowania za szkodę wynikającą z niezgodnego z prawem aktu lub niezgodnego z prawem postępowania, które przypisać można instytucji lub organowi wspólnotowemu" [44].

75. Tym samym istnieje kompletny system środków prawnych lub ochrony sądowej gdy sytuacja prawna zainteresowanego naruszona jest przez akt o wiążących skutkach prawnych. Istnieje inny, uzupełniający, środek prawny jeśli strona poniosła szkodę w wyniku bezprawnego postępowania. Oba mogą być dostępne w szczególnych okolicznościach, jednakże nie koniecznie będzie miało to miejsce w każdym przypadku.

76. W spornym punkcie wyroku Sąd odnosił się wyraźnie do szerszego „kompletnego systemu" obejmującego zarówno kontrolę ważności, jak i ustalenie odpowiedzialności odszkodowawczej. Stwierdził on już brak możliwości dokonania kontroli ważności, ponieważ nie istniały jakiekolwiek wiążące skutki prawne. Jednakże Sąd wskazał, że przedsiębiorstwa produkujące wyroby tytoniowe nie byłyby pozbawione środka prawnego na podstawie prawa wspólnotowego, gdyby mogły udowodnić, iż poniosły stratę w wyniku niezgodnego z prawem działania Komisji, Takie rozumowanie nie może moim zdaniem być krytykowane, chyba że obalona zostanie przesłanka braku wiążącego skutku prawnego. Nie uważam, by przedsiębiorstwa produkujące wyroby tytoniowe obaliły ją w swych pierwszych dwóch zarzutach podniesionych w odwołaniu.

77. Sam wynik skargi odszkodowawczej jest oczywiście niepewny. Obecnie nie ma takiej skargi przed Trybunałem i nikt nie może stwierdzić czy gdyby została wniesiona byłaby dopuszczalna czy uzasadniona. W każdym razie jeśli przedsiębiorstwa produkujące wyroby tytoniowe nie byłyby w stanie udowodnić bezprawnego postępowania Wspólnoty [45], istnienia zarzucanej

42 — Przywołany w przypisie 18, pkt 23.

43 — Wyrok z dnia 6 grudnia 2005 r. w sprawie C-461/03 Gaston Schul Douane-expéditeur, Zb.Orz, str. I-10513, pkt 22.

44 — Zobacz ostatnio wyrok z dnia 23 marca 2004 r. w sprawie C-234/02 P Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich przeciwko Lambertsowi, Rec. str. I-2803, pkt 59 oraz orzecznictwo tam przywołane. Punkt ten oraz następne również potwierdzają utrwalone orzecznictwo, zgodnie z którym dopuszczalność skarg o odszkodowanie nie jest związana z dopuszczalnością skarg o unieważnienie tego samego aktu, któremu zarzucono bezprawność. Skarga odszkodowawcza uzależniona jest od środka lub zachowania niezgodnego z prawem wywołującego niekorzystne istotne zmiany dla skarżącego, natomiast skarga o unieważnienie uzależniona jest od tego, czy pociąga za sobą konsekwencje prawne.

45 — Bądź sformułowanie z wyroku w sprawie Zuckerfabrik Schöppenstedt przeciwko Radzie: „wystarczająco rażące naruszenie prawa do ochrony jednostki" (wyrok z dnia 2 grudnia 1971 r. w sprawie 5/71, Rec. str. 975, pkt 11).

szkody lub związku przyczynowego pomiędzy tym postępowaniem a szkodą, nie wygrałyby. Fakt, że w tych okolicznościach nie spełniają one warunków niezbędnych do uzyskania odszkodowania nie oznacza, że zostałyby pozbawione skutecznej ochrony prawnej.

78. Można oczywiście wyobrazić sobie nie całkiem odmienne okoliczności, w których skarga odszkodowawcza miałaby szanse na pozytywne rozpatrzenie. Przypuśćmy na przykład, że Komisja postanowiła bez cienia usprawiedliwienia wnieść powództwo przeciwko producentowi rolnemu lub kilku takim producentom w państwie ACP narażając je na niebezpieczeństwo upadłości przed rozstrzygnięciem sprawy. Nie tylko wydaje się, iż dość łatwo byłoby wykazać podstawę do skargi o odszkodowanie, ale równie dobrze mogłyby być spełnione przesłanki warunkujące zastosowanie środka tymczasowego [46] — mogłyby nawet przyjąć formę zawieszenia wykonania decyzji o wniesieniu powództwa [47].

79. Wreszcie nie zgadzam się z argumentami przedsiębiorstw produkujących wyroby tytoniowe przedstawionymi podczas rozprawy, jakoby pięcioletni termin na wniesienie skargi [48] o odszkodowanie miałby być za krótki. Taki termin przedawnienia ma zastosowanie we wszystkich sprawach i zaczyna bieg dopiero od chwili, gdy spełnione zostaną trzy przesłanki wniesienia skargi [49].

80. Uważam zatem, że przedsiębiorstwa produkujące wyroby tytoniowe nie udowodniły naruszenia przysługującego im prawa do skutecznej ochrony sądowej.

Zarzut czwarty: błędne zastosowanie i interpretacja orzecznictwa Trybunału dotyczącego możliwości zaskarżania przepisów oczywiście niezgodnych z prawem

81. Ten zarzut odwołania odnosi się zasadniczo do pkt 87 i 88 zaskarżonego wyroku, streszczonych w pkt 17 i 18 powyżej, Przedsiębiorstwa produkujące wyroby tytoniowe twierdzą, że żadne postanowienie prawa wspólnotowego nie upoważnia Komisji do wszczynania postępowań sądowych poza ramami wspólnotowego porządku prawnego ani do podejmowania działań egzekucyjnych w zakresie poboru ceł i podatku VAT. Ich zdaniem, sporne decyzje są zatem w sposób oczywisty niezgodne z prawem i skargi powinny zostać uznane

46 — Zgodnie z art. 243 WE oraz drugim akapitem art. 104 ust. 1 regulaminu Sądu Pierwszej Instancji.

47 — Możliwość zarządzenia zawieszenia w związku ze skargą odszkodowawczą nigdy nie została w sposób wyraźny potwierdzona, jednakże pozostaje otwarta; zob. postanowienia prezesa Trybunału z dnia 23 maja 1990 r. w sprawach połączonych C-51/90 R i C-59/90 R Comos Tank i in. przeciwko Komisji, Rec. str. I-2167, pkt 33, oraz z dnia 12 grudnia 1995 r. w sprawie T-203/95 R Connolly przeciwko Komisji, Rec. str. II-2919, pkt 23.

48 — Artykuł 46 statutu Trybunału Sprawiedliwości.

49 — Zobacz przykładowo wyrok z dnia 27 stycznia 1982 r. w sprawach połączonych 256/80, 257/80, 265/80, 267/80 i 5/81 Birra Wührer i in. przeciwko Radzie i Komisji, Rec. 85, pkt 9 i 10.

za dopuszczalne, zgodnie z sentencją w wyroku w sprawie IBM przeciwko Komisji [50] dotyczącego tego, czy w wyjątkowych okolicznościach akty przygotowawcze „pozbawione wszelkich znamion zgodności z prawem" mogą być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności. Gdy w wyroku w sprawie FNAB i in. przeciwko Radzie [51] Trybunał Sprawiedliwości mówił o „kryteriach dopuszczalności określonych wprost w traktacie", odnosił się on do kryteriów bezpośredniego i indywidualnego interesu, a nie do wyjątkowych okoliczności, o których mowa w wyroku w sprawie IBM przeciwko Komisji.

82. Komisja oraz Finlandia uważają ten zarzut za niedopuszczalny, gdyż stanowi on jedynie powtórzenie argumentów podniesionych w pierwszej instancji. Jednakże ponownie uważam, że w sposób wyraźny spełnia kryteria zawarte w wyrokach w sprawach Bergaderm i Goupil przeciwko Komisji oraz Eurocoton i in. przeciwko Radzie [52] i jest tym samym dopuszczalny.

83. Komisja podnosi, że podmioty uprzywilejowanie, których prerogatywy mogły zostać naruszone poprzez przejęcie kompetencji z jej strony opowiedziały się za jej prawem do wydania spornych decyzji. Zasada (wyrażona w art. 282 WE) zakłada, że Komisja korzysta z monopolu do reprezentowania Wspólnoty przed sądami. Ponieważ istnieje zatem przynajmniej domniemanie kompetencji Komisji w sposób logiczny wynika z tego, że sporne decyzje nie mogą być pozbawione „wszelkich znamion zgodności z prawem". Ponadto Hiszpania podnosi, że sprawa IBM przeciwko Komisji nie posiada znaczenia przypisanego jej przez firmy produkujące wyroby tytoniowe. Wręcz odwrotnie, Trybunał pozostawił w tej sprawie otwartą kwestię, czy takie środki mogłyby w drodze wyjątku podlegać kontroli.

84. Po pierwsze zgadzam się z Hiszpanią co do interpretacji wyroku w sprawie IBM przeciwko Komisji. Punkt 23 stanowi: „Dla celów niniejszej sprawy nie jest konieczne rozstrzygnięcie, czy w wyjątkowych okolicznościach, gdy dany akt pozbawiony jest wszelkich znamion zgodności z prawem, kontrola sądowa na wczesnym etapie, taka jak rozumie to IBM, może zostać uznana za zgodną z systemem środków zaskarżenia ustanowionym w traktacie, ponieważ okoliczności, podnoszone w sprawie przez skarżącego w każdym razie nie pozwoliłyby na uznanie skargi za dopuszczalną" Podobnie w wyroku w sprawie Cimenteries CBR i in. przeciwko Komisji, jedynym innym wyroku przywołanym przez przedsiębiorstwa produkujące wyroby tytoniowe na poparcie swego stanowiska, Sąd stwierdził po prostu, że w każdym wypadku w tej sprawie nie ma żadnych okoliczności wyjątkowych. Zatem w obu tych wyrokach kwestia ta pozostała wyraźnie otwarta [53]. Sąd nie mógł popełnić błędu prawnego poprzez niezastosowanie się do nieistniejącego orzecznictwa.

50 — Przywołany w przypisie 7, pkt 23, zob. również wyrok w sprawie Cimentaries CBR i in. przeciwko Komisji, przywołany w przypisie 12.

51 — Przywołany w przypisie 11, pkt 40.

52 — Zobacz pkt 48 i przypis 29 powyżej.

53 — Choć przedsiębiorstwa produkujące wyroby tytoniowe odwoływały się również do wyroku Komisja przeciwko Radzie oraz wyroku z dnia 13 listopada 1991 r. Francja przeciwko Komisji (zob. przypis 13), sprawy te dotyczyły aktów, które wyraźnie nie miały skutków prawnych.

85. Tak czy inaczej, kryterium polegające na stwierdzeniu, czy „akt pozbawiony jest wszystkich znamion zgodności z prawem", ustanawia niezwykle poważny wymóg. Nie można powiedzieć, by został spełniony w okolicznościach, w których zarzucona bezprawność polega na stwierdzeniu, że Komisja nie miała kompetencji do przyjęcia danego aktu i w których inne instytucje lub państwa członkowskie, co do których istnieje domniemanie, iż posiadają takie kompetencje w miejsce Komisji nie tylko nie kwestionują kompetencji Komisji, ale nawet istotnie je popierają.

86. Dodatkowe argumenty powoływane przez przedsiębiorstwa produkujące wyroby tytoniowe w ramach tego zarzutu również są bezzasadne. Po pierwsze twierdzą one, że ponieważ zarzut może dotyczyć istoty odwołania, Sąd powinien był rozpatrywać kwestię dopuszczalności łącznie z rozstrzygnięciem sprawy co do istoty. Jednakże orzecznictwo, na które się powołują [54], nie dotyczy sytuacji, w których występowała kwestia kompetencji lub jawnej bezprawności. Po drugie twierdzą, iż ze względu na to, że Sąd nie połączył kwestii dopuszczalności oraz kwestii istoty sprawy, powinien był on rozważyć dopuszczalność — a mianowicie kwestię, czy sporne decyzje wywoływały skutki prawne — na podstawie podnoszonych okoliczności faktycznych [55] — a mianowicie wyjść z założenia, że Komisja nie posiadała w tej kwestii kompetencji. Tymczasem tak właśnie Sąd uczynił w pkt 87 swego wyroku. Uznał, że sam brak kompetencji nie mógł wywołać skutków prawnych.

87. Dlatego uważam, że również ten zarzut podniesiony w odwołaniu nie zasługuje na uwzględnienie.

Zarzut piąty: naruszenie artykułu 292 WE

88. Przedsiębiorstwa produkujące wyroby tytoniowe twierdzą, że Sąd, uznawszy, iż District Court jest władny rozpatrywać każdy spór dotyczący kompetencji Komisji do wniesienia sprawy do sądu w Stanach Zjednoczonych, rozstrzygnął w sposób sprzeczny z art. 292 WE oraz systemem traktatowym. Niezależność wspólnotowego porządku prawnego zostaje bowiem ich zdaniem naruszona przez każde rozstrzygnięcie prowadzące do związania Wspólnoty i jej instytucji, w wykonywaniu ich kompetencji wewnętrznych, określoną wykładnią przepisów prawa wspólnotowego [56]. Miałoby to miejsce gdyby District Court dokonywał oceny kompetencji Komisji do wnoszenia spraw do sądu w Stanach Zjednoczonych w celu odzyskania rzekomo niezapłaconych ceł i podatku VAT.

54 — Wyrok z dnia 22 września 1988 r. w sprawach połączonych 358/85 i 51/86 Francja przeciwko Parlamentowi, Rec. str. 4821; z dnia 9 października 1990 r. w sprawie Francja przeciwko Komisji, przywołany w przypisie 35; z dnia 13 listopada 1991 r. w sprawie Francja przeciwko Komisji, przywołany w przypisie 13; i z dnia 16 czerwca 1993 r. w sprawie C-325/91 Francja przeciwko Komisji, Rec. str. I-3283.

55 — Wyrok z dnia 28 stycznia 1986 r. w sprawie 169/84 Cofaz in. przeciwko Komisji, Rec. str. 391, pkt 20.

56 — Opinie 1/91 z dnia 14 grudnia 1991 r., Rec. str. I-6079, pkt 41–46, oraz 1/00 z dnia18 kwietnia 2002 r., Rec. str. I-3493, pkt 45.

89. Po pierwsze, zgadzam się z Komisją, że brzmienie art. 292 WE — „państwa członkowskie zobowiązują się nie poddawać sporów dotyczących wykładni lub stosowania niniejszego traktatu procedurze rozstrzygania innej niż w nim przewidziana" — jasno wskazuje, że przepis ten stanowi zobowiązanie państw członkowskich, a nie ograniczenie zakresu działań instytucji.

90. Po drugie, decyzja dotycząca kompetencji wydana przez sąd, do którego powództwo wniosła instytucja wspólnotowa [57], nie jest porównywalna do podpisania przez Wspólnotę umowy międzynarodowej wiążącej instytucje w ramach wykonywanych przez nie kompetencji bądź wprowadzenia do systemu prawnego Wspólnoty dużego pakietu reguł, takich jak te których dotyczyły dwie przywołane opinie. Decyzja dotyczącą kompetencji podjęta przez District Court byłaby wiążąca jedynie w ramach określonego postępowania. Mogłaby zostać zakwestionowana nawet w tym samym sądzie w innym postępowaniu wszczętym na postawie innej decyzji Komisji oraz a fortiori w innych sądach i innych wymiarach sprawiedliwości.

91. Ponadto zgadzam się z Komisją — że District Court który jest sądem, na którego obszarze właściwości terytorialnej ma siedzibę większość firm produkujących wyroby tytoniowe oraz miała miejsce większość działań, na które wniesiono skargę, stanowi miejsce, gdzie najłatwiej uzyskać skuteczną egzekucję oczekiwanego wyroku; oraz z Niemcami — że podejście przedsiębiorstw produkujących wyroby tytoniowe do art. 292 WE pociąga za sobą niebezpieczeństwo, że powództwo wniesione zgodnie z prawem w państwie trzecim mogłoby zostać udaremnione przez stronę pozwaną poprzez samo podniesienie takiego samego zarzutu.

92. Ponadto podobnie jak Niemcy nie rozumiem, jak samo naruszenie art. 292 WE, jeśli zostałoby ustalone, mogłoby wywołać wiążące skutki prawne sprawiające, iż sporne decyzje byłyby zaskarżalne.

Konkluzja dotycząca zarzutów podniesionych w ramach odwołania

93. Zbadawszy pięć zarzutów podniesionych w ramach odwołania przez przedsiębiorstwa produkujące wyroby tytoniowe uważam, że nie wykazały one żadnego błędu prawnego w wyroku Sądu, a co za tym idzie odwołanie powinno zostać oddalone.

57 — Jak zauważają Niemcy, zakłada to, iż doktryna Act of State *nie ma* zastosowania, natomiast druga podstawa odwołania zakłada, że *ma* ona zastosowanie.

Interwencja Rady

Kwestia

94. Rada podnosi kolejną kwestię. Dotyczy ona statusu skarżących uprzywilejowanych i nieuprzywilejowanych odnośnie do kryterium wiążącego skutku prawnego w systemie art. 230 WE. Rada podnosi, że Sąd miał rację, uznając odwołanie za niedopuszczalne, ze względu na to, że sporne decyzje nie wywoływały wiążących skutków prawnych dla przedsiębiorstw produkujących wyroby tytoniowe. Jednakże argumentuje, że należy odróżnić sytuację skarżących uprzywilejowanych wymienionych w art. 230 WE akapit drugi od skarżących nieuprzywilejowanych, takich jak przedsiębiorstwa produkujące wyroby tytoniowe. Rada twierdzi, że skarżący uprzywilejowani nie powinni być pozbawieni możliwości zaskarżenia decyzji takiego samego rodzaju na gruncie dopuszczalności (choć Rada dodaje, że w tym przypadku nie miała żadnego powodu do takiego zaskarżenia).

95. Komisja i Parlament zgadzają się ze stanowiskiem Rady. Przedsiębiorstwa produkujące wyroby tytoniowe również częściowo się z tym zgadzają. Jednakże wywodzą z twierdzenia Rady argument, że jeśli sporne decyzje mogłyby być zaskarżone przez skarżących uprzywilejowanych, muszą zatem wywoływać wiążące skutki prawne dla celów art. 230 WE. Ponadto, jako że nie może być wątpliwości, że decyzje te bezpośrednio i indywidualnie dotyczą przedsiębiorstw produkujących wyroby tytoniowe, skargi powinny były zostać uznane za dopuszczalne.

Ocena

96. Ta argument Rady wspiera stanowisko Komisji, zgodnie z którym odwołanie powinno zostać oddalone jako częściowo niedopuszczalne, a częściowo nieuzasadnione. Jednakże nie obala to żadnych innych argumentów wysuniętych w odwołaniu. Zatem wydaje się, iż pozbawione jest związku z wniesionym powództwem.

97. W zakresie w jakim argumentem tym Rada kwestionuje rozumowanie Sądu odnośnie do istnienia wiążących skutków prawnych w rozumieniu art. 230 WE, właściwsze byłoby by argument ten stanowił przedmiot odrębnego odwołania na mocy art. 56 akapit trzeci statutu Trybunału Sprawiedliwości. Jednakże nie jestem przekonana, że uzasadnienie to pozostaje w sprzeczności ze stanowiskiem Rady.

98. Prawdą jest, że pkt 85–91 zaskarżonego wyroku dotyczą tylko wiążących skutków prawnych w ogólności. Można by zatem pomyśleć, że Sąd stosował kryterium ogólne,

którego niespełnienie wykluczałoby jakiekolwiek zaskarżenie przez jakąkolwiek osobę. Niemniej jednak wydaje się jasne, że badanie przeprowadzone zostało w świetle kryterium wiążącego skutku prawnego dla określonego skarżącego, co Sąd wskazał w formie zasady ogólnej w pkt 77 wyroku, oraz stwierdzając brak takich skutków wiążących dla przedsiębiorstw produkujących wyroby tytoniowe. Z tego punktu widzenia argument Rady, iż ocena prawa uprzywilejowanych skarżących do wniesienia skargi powinna przynieść odmienny skutek, nie jest niezgodny z podejściem Sądu.

99. Zatem wydaje się, iż teoria ta nie mieści się w zakresie odwołania, dlatego rozpatrywanie jej przez Trybunał nie byłoby konieczne. Niemniej jednak poświęcę pewną uwagę tej kwestii, gdyż może to okazać się pomocne przy wyjaśnieniu innych aspektów odwołania.

100. Dawną wersją trzech pierwszych akapitów art. 230 WE [58] był pierwszy akapit art. 173 traktatu EWG, który brzmiał do chwili wniesienia zmian do jego brzmienia przez traktat z Maastricht w 1992 r.:

„Trybunał Sprawiedliwości kontroluje zgodność z prawem aktów Rady i Komisji innych niż zalecenia i opinie. W tym celu posiada on właściwość w sprawach wniesionych przez państwo członkowskie, Radę lub Komisję na podstawie braku kompetencji, naruszenia istotnego wymogu proceduralnego, naruszenia niniejszego traktatu lub jakiegokolwiek postanowienia prawnego odnośnie do jego stosowania lub na podstawie nadużycia władzy".

Brzmienie następnego akapitu dotyczącego wnoszenia skargi przez osoby fizyczne lub prawne w przypadku decyzji dotyczącej ich bezpośrednio i indywidualnie pozostało niezmienione.

101. To w tym kontekście Trybunał rozwinął orzecznictwo dotyczące kryterium wiążącego skutku prawnego (oraz w istocie interesu bezpośredniego i indywidualnego).

102. W pierwszych sprawach, w których powstała ta kwestia, Trybunał odnosił się ogólnie do przepisów posiadających moc wiążącą lub których celem był skutek prawny bądź jego wywoływanie [59]. Następnie, w

58 — Zobacz pkt 5 powyżej.

59 — Wyroki z dnia 1 marca 1966 r. w sprawie 48/65 Lütticke przeciwko Komisji, Rec. str. 27; z dnia 31 marca 1971 r. w sprawie 22/70 Komisja przeciwko Radzie, Rec. str. 263, pkt 42; z dnia 27 marca 1980 r. w sprawie 133/79 w sprawie 133/79 Sucrimex Westzucker przeciwko Komisji, Rec. str. 1299, pkt 17.

wyroku w sprawie IBM przeciwko Komisji [60] oświadczył (w sposób węższy, ale w żadnym razie nie sprzeczny z wcześniejszymi sformułowaniami) że: „Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału akty, których skutki są wiążące [dla skarżącego] oraz które mogą naruszyć interesy skarżącego poprzez istotną zmianę jego sytuacji prawnej, stanowią akty lub decyzje podlegające skardze o stwierdzenie nieważności". To kryterium skutku prawnego dla skarżącego było konsekwentnie stosowane, ostatnio w wyroku w sprawie Komisja przeciwko Greencore [61]. Było również ściśle przestrzegane przez Sąd od czasu wydania wyroku w sprawie Marcopoulos przeciwko Trybunałowi Sprawiedliwości [62] do wyroku w sprawie Infront WM przeciwko Komisji [63].

103. Zatem wydaje się, że pierwszym testem na dopuszczalność na mocy art. 230 WE jest istnienie wiążących skutków prawnych *zarówno* ogólnie, *jak i* dla danego skarżącego (skarżących). Całkowity brak takiego skutku sprawia, iż niepotrzebne jest dalsze badanie, czy występuje skutek indywidualny.

104. Wydaje się ponadto, że kryterium to ma zastosowanie bez względu na to, czy na mocy art. 230 WE skarżący jest „uprzywilejowany" czy też nie, co wynika z przykładu ostatnich dwóch spraw, w których państwo członkowskie, Królestwo Niderlandów, domagało się unieważnienia aktu wspólnotowego, przy czym skarga została oddalona jako niedopuszczalna na tej podstawie, że nie było jakichkolwiek wiążących skutków prawnych *dla skarżącego* [64].

105. W tym świetle kryterium bezpośredniego i indywidualnego interesu wspomniane w art. 230 WE akapit czwarty tworzy kryterium odrębne i logicznie późniejsze, mające zastosowanie do skarżących nieuprzywilejowanych. I tak rozporządzenie posiadające skutek ogólny może wywoływać wiążące skutki prawne wobec takich skarżących, ale zgodnie z orzecznictwem zazwyczaj nie będzie dotyczyć ich bezpośrednio. Sytuację tę można porównać do — ponownie odrębnego — kryterium „ochrony ich prerogatyw", które ma zastosowanie do skarżących „częściowo — uprzywilejowanych" na mocy art. 230 WE akapit trzeci. Żadne z tych odrębnych i późniejszych kryteriów nie ma zastosowania do skarżących „całkowicie uprzywilejowanych" określonych w akapicie drugim wspomnianego artykułu.

60 — Przywołany w przypisie 7, pkt 9.

61 — Wyrok z dnia 9 grudnia 2004 r. wsprawie C-123/03 P, Rec. str. I-11647, pkt 44.

62 — Wyrok z dnia 22 czerwca 1990 r. w sprawach połączonych T-32/89 i T-39/89, Rec. str. II-281, pkt 21.

63 — Wyrok z dnia 15 grudnia 2005 r. w sprawie T-33/01, Zb.Orz. str. II-5897, pkt 89.

64 — Wyrok z dnia 5 października 1999 r. w sprawie C-308/95 Niderlandy przeciwko Komisji, Rec. str. I-6513, pkt 26 i 29; wyrok z dnia 28 stycznia 2004 r. w sprawie C-164/02 Niderlandy przeciwko Komisji, Rec. str. I-1177, pkt 18 i 22.

106. Zatem jeśli Rada lub jakikolwiek inny ze skarżących wymienionych w ostatnio wskazanym akapicie chcieliby zaskarżyć decyzję Komisji o charakterze takim jak sporne decyzje w niniejszym postępowaniu, musieliby udowodnić istnienie wiążących skutków prawnych, które mogą naruszyć ich interes poprzez istotną zmianę ich sytuacji prawnej.

107. Z drugiej strony rzecznik generalny F.G. Jacobs zastanawiał się ostatnio, czy podejście Trybunału w dwóch sprawach dotyczących Królestwa Niderlandów jest właściwe, wyrażając pogląd, że wymóg skutków prawnych wiążących dla skarżącego wydawał się uzasadniony tylko w przypadku indywidualnych, nieuprzywilejowanych skarżących [65]. Jego zdaniem państwo członkowskie nie musi wykazywać żadnego szczególnego interesu prawnego w skardze na podstawie art. 230 WE.

108. Jednakże ze względu na to, iż kwestia ta nie jest istotna dla tej sprawy (a Trybunał w swych wyrokach odnosił się jedynie do skutków prawnych bez określania, czy skutki musiały dotyczyć państwa członkowskiego) i ze względu na to, że nie ma znaczenia dla wyniku niniejszego odwołania, być może lepiej pozostawić kwestię do decyzji Trybunałowi w jakiejś późniejszej sprawie, w której kwestia ta będzie istotna.

65 — Opinia w sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 15 września 2005 r. C-301/03 Włochy przeciwko Komisji, Rec. str. I-10217, pkt 52 i 53, przypis 15.

W przedmiocie kosztów

109. Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Zgodnie z art. 69 § 4 państwa członkowskie i instytucje oraz instytucje, które wstąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają koszty własne.

110. W niniejszej sprawie uważam, iż należy oddalić odwołanie. Komisja wniosła zasądzenie kosztów postępowania. Parlament oraz Rada i osiem państw członkowskich wstąpili do sprawy w charakterze interwenienta.

111. Zatem przedsiębiorstwa produkujące wyroby tytoniowe powinny pokryć koszty własne oraz koszty poniesione przez Komisję. Interwenienci powinni pokryć koszty własne.

Wnioski

112. Uważam zatem, że Trybunał powinien:

— oddalić odwołanie;

— obciążyć składających odwołanie kosztami własnymi oraz kosztami poniesionymi przez Komisję;

— obciążyć interwenientów kosztami własnymi.