Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 10 września 2024 r.*

Spis treści

Ramy prawne 4

Wspólne działanie 2008/124 4

Decyzja 2014/349/WPZiB 6

Decyzja (WPZiB) 2018/856 6

Okoliczności powstania sporu 6

Skarga do Sądu 8

Zaskarżone postanowienie 9

Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron w postępowaniach odwoławczych 10

W przedmiocie odwołań 12

W przedmiocie pierwszego zarzutu szczegółowego części pierwszej, drugiego i trzeciego zarzutu szczegółowego części drugiej oraz części trzeciej jedynego zarzutu odwołania w sprawie C-29/22 P, a także części pierwszej i drugiej zarzutu pierwszego, części drugiej zarzutu drugiego, zarzutu trzeciego i części drugiej zarzutu czwartego odwołania w sprawie C-44/22 P 13

Argumentacja stron 13

Ocena Trybunału 16

W przedmiocie drugiego zarzutu szczegółowego części pierwszej i pierwszego zarzutu szczegółowego części drugiej jedynego zarzutu odwołania w sprawie C-29/22 P, a także części trzeciej zarzutu pierwszego i części pierwszej zarzutu drugiego odwołania w sprawie C-44/22 P . 21

Argumentacja stron 22

Ocena Trybunału 25

* Język postępowania: angielski.

W przedmiocie części czwartej jedynego zarzutu odwołania w sprawie C-29/22 P 30

Argumentacja stron 30

Ocena Trybunału 30

W przedmiocie części pierwszej czwartego zarzutu odwołania w sprawie C-44/22 P 32

Argumentacja stron 32

Ocena Trybunału 32

W przedmiocie skargi przed Sądem 33

W przedmiocie kosztów 34

Odwołanie – Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (WPZiB) – Wspólne działanie 2008/124/WPZiB – Misja Unii Europejskiej w zakresie praworządności w Kosowie (Eulex Kosowo) – Skarga o zadośćuczynienie – Krzywda, jaka miała zostać poniesiona z powodu różnych działań i zaniechań Rady Unii Europejskiej, Komisji Europejskiej i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) w ramach realizacji tego wspólnego działania – Niewystarczające dochodzenia w sprawie torturowania, zaginięcia i zabójstwa osób – Właściwość Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej do orzekania w przedmiocie tej skargi – Artykuł 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE – Artykuł 275 TFUE

W sprawach połączonych C-29/22 P i C-44/22 P

mających za przedmiot dwa odwołania w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione, odpowiednio, w dniach 12 i 19 stycznia 2022 r.,

KS,

KD,

które reprezentowali P. Koutrakos, dikigoros, F. Randolph, KC, oraz J. Stojsavljevic-Savic, solicitor,

wnoszące odwołanie (C-29/22 P),

strona skarżąca w pierwszej instancji (C-44/22 P),

Komisja Europejska, którą reprezentowali początkowo M. Carpus Carcea, L. Gussetti, Y. Marinova i J. Roberti di Sarsina, następnie M. Carpus Carcea, L. Gussetti i Y. Marinova, i wreszcie M. Carpus Carcea i Y. Marinova, w charakterze pełnomocników,

wnosząca odwołanie (C-44/22 P),

strona pozwana w pierwszej instancji (C-29/22 P),

popierana przez:

Królestwo Belgii, które reprezentowały M. Jacobs, C. Pochet i L. Van den Broeck, w charakterze pełnomocników,

Wielkie Księstwo Luksemburga, które reprezentowali A. Germeaux i T. Schell, w charakterze pełnomocników,

Królestwo Niderlandów, które reprezentowali M.K. Bulterman i J. Langer, w charakterze pełnomocników,

Republikę Austrii, którą reprezentowali A. Posch, J. Schmoll, M. Meisel i E. Samoilova, w charakterze pełnomocników,

Rumunię, którą reprezentowały R. Antonie, L.-E. Baţagoi, E. Gane i L. Ghiţă, w charakterze pełnomocników,

Republikę Finlandii, którą reprezentowały H. Leppo i M. Pere, w charakterze pełnomocników,

Królestwo Szwecji, które reprezentowały H. Eklinder, F.-L. Göransson, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev i O. Simonsson, w charakterze pełnomocników,

interwenienci w postępowaniu odwoławczym (C-44/22 P),

w której drugą stroną postępowania jest:

Rada Unii Europejskiej, którą reprezentowali początkowo P. Mahnič, R. Meyer i A. Vitro, następnie P. Mahnič i R. Meyer, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana w pierwszej instancji,

popierana przez:

Republikę Czeską, którą reprezentowali D. Czechová, K. Najmanová, M. Smolek, O. Šváb i J. Vláčil, w charakterze pełnomocników,

Republikę Francuską, którą reprezentowali początkowo J.-L. Carré, A.-L. Desjonquères, T. Stéhelin i W. Zemamta, następnie J.-L. Carré, T. Stéhelin i W. Zemamta, następnie J.-L. Carré, B. Fodda, E. Leclerc, T. Stéhelin i W. Zemamta, następnie J.-L. Carré, B. Fodda, E. Leclerc, S. Royon, T. Stéhelin i W. Zemamta, nastepnie J.-L. Carré, M. de Lisi, B. Fodda, E. Leclerc, S. Royon i T. Stéhelin, a wreszcie M. de Lisi, B. Fodda, S. Royon, T. Stéhelin i B. Travard, w charakterze pełnomocników,

interwenienci w postępowaniach odwoławczych (C-29/22 P i C-44/22 P),

Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ), którą reprezentowali L. Havas, S. Marquardt i E. Orgován, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, L. Bay Larsen, wiceprezes, A. Arabadjiev, A. Prechal, K. Jürimäe, T. von Danwitz, Z. Csehi i O. Spineanu-Matei, prezesi izb, J.-C. Bonichot, S. Rodin, I. Jarukaitis, A. Kumin (sprawozdawca), i M. Gavalec, sędziowie,

rzecznik generalny: T. Ćapeta,

sekretarz: R. Stefanova-Kamisheva, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 27 czerwca 2023 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 23 listopada 2023 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W swoich odwołaniach KS i KD z jednej strony oraz Komisja Europejska z drugiej strony (zwane dalej łącznie „wnoszącymi odwołanie") wnoszą o uchylenie postanowienia Sądu Unii Europejskiej z dnia 10 listopada 2021 r., KS i KD/Rada i in. (T-771/20, zwanego dalej „zaskarżonym postanowieniem", EU:T:2021:798), w którym Sąd ten uznał się za oczywiście niewłaściwy do rozpoznania skargi wniesionej przez KS i KD na podstawie art. 268 TFUE w związku z art. 340 akapit drugi TFUE, mającej na celu uzyskanie zadośćuczynienia za krzywdę, jaką KS i KD miały ponieść z powodu różnych działań i zaniechań Rady Unii Europejskiej, Komisji i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) w ramach realizacji wspólnego działania Rady 2008/124/WPZiB z dnia 4 lutego 2008 r. w sprawie misji Unii Europejskiej w zakresie praworządności w Kosowie, EULEX KOSOWO (Dz.U. 2008, L 42, s. 92), związanych w szczególności z prowadzonymi podczas tej misji dochodzeniami dotyczącymi torturowania, zaginięcia i zabójstwa członków ich rodzin, które miały miejsce w 1999 r. w Prisztinie (Kosowo).

Ramy prawne

Wspólne działanie 2008/124

2 Artykuł 1 ust. 1 wspólnego działania 2008/124, zatytułowany „Misja", stanowi:

„Niniejszym UE ustanawia misję Unii Europejskiej w zakresie praworządności w Kosowie, [Eulex Kosowo] (zwaną dalej »[Euleksem Kosowo]«)".

3 Zgodnie z art. 2 wspólnego działania, zatytułowanym „Mandat misji":

„[Eulex Kosowo] wspomaga instytucje Kosowa, władze sądownicze i organy odpowiedzialne za zapewnienie przestrzegania prawa w ich działaniach zmierzających do osiągnięcia stabilności i przyjęcia odpowiedzialności oraz w dalszym rozwijaniu i wzmacnianiu niezależnego, wieloetnicznego systemu wymiaru sprawiedliwości oraz wieloetnicznych służb policyjnych i celnych, zapewniając niezależność tych instytucji od nacisków politycznych oraz działanie przez nie z poszanowaniem międzynarodowo uznanych norm i najlepszych europejskich praktyk.

[Eulex Kosowo], w pełnej współpracy z programami pomocy Komisji Europejskiej, wykonuje swój mandat przez monitorowanie, mentorowanie i doradzanie, a jednocześnie zachowuje pewne obowiązki wykonawcze".

4 Artykuł 3 wspomnianego wspólnego działania, zatytułowany „Zadania", stanowi:

„W celu realizacji mandatu misji określonego w art. 2 [Eulex Kosowo]:

[…]

d) dopilnowuje, by przypadki zbrodni wojennych, terroryzmu, przestępczości zorganizowanej, korupcji, zbrodni międzyetnicznych, przestępstw finansowych/gospodarczych i innych poważnych przestępstw były przedmiotem właściwych dochodzeń, były ścigane, osądzone, a wyroki wykonane, zgodnie z obowiązującym prawem, w tym – w stosownych przypadkach – przez międzynarodowych śledczych, prokuratorów i sędziów wspólnie z kosowskimi śledczymi, prokuratorami i sędziami lub też niezależnie od nich, co – w stosownych przypadkach – może objąć utworzenie struktur współpracy i koordynacji między władzami policyjnymi i prokuratorskimi;

[…]

i) zapewnia we wszystkich swoich działaniach poszanowanie międzynarodowych standardów dotyczących praw człowieka […]".

5 Artykuł 12 tego wspólnego działania, zatytułowany „Kontrola polityczna i kierownictwo strategiczne" stanowi w ust. 1 i 2:

„1. [Komitet Polityczny i Bezpieczeństwa (KPiB)] sprawuje w ramach odpowiedzialności Rady kontrolę polityczną i kierownictwo strategiczne nad [Euleksem Kosowo].

2. Niniejszym Rada upoważnia KPiB do podejmowania w tym celu odpowiednich decyzji, zgodnie z art. 25 akapit trzeci [UE]. Upoważnienie to obejmuje uprawnienia do zmiany [planu operacji, OPLAN] i struktury dowodzenia. Obejmuje ono również uprawnienie do podejmowania dalszych decyzji w sprawie mianowania szefa misji. Rada, wspierana przez [Sekretarza Generalnego/Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, SG/WP], decyduje o celach i zakończeniu [Euleksu Kosowo]".

6 W październiku 2009 r. Unia utworzyła na podstawie art. 12 ust. 2 wspólnego działania 2008/124 i zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 25 akapit trzeci UE (obecnie art. 38 akapit trzeci TUE) panel weryfikujący przestrzeganie praw człowieka (Human Rights Review Panel, zwany dalej „HRRP"), którego zadaniem było badanie skarg złożonych w związku z naruszeniami praw człowieka popełnionymi przez Eulex Kosowo w ramach wypełniania jego mandatu wykonawczego. Jest to niezależny zewnętrzny organ odpowiedzialny za rozliczalność, który po zbadaniu tych skarg formułuje wniosek, czy misja ta naruszyła prawa człowieka zagwarantowane w Kosowie. Jeżeli HRRP uzna, że doszło do takiego naruszenia, jego wnioski mogą zawierać niewiążące zalecenia dotyczące przyjęcia przez szefa wspomnianej misji środków naprawczych.

7 Zgodnie z art. 1 ust. 3 decyzji Rady (WPZiB) 2023/1095 z dnia 5 czerwca 2023 r. zmieniającej wspólne działanie 2008/124 (Dz.U. 2023, L 146, s. 22), to wspólne działanie zostało przedłużone do dnia 14 czerwca 2025 r.

Decyzja 2014/349/WPZiB

8 Wspólne działanie 2008/124 zostało zmienione w szczególności decyzją Rady 2014/349/WPZiB z dnia 12 czerwca 2014 r. (Dz.U. 2014, L 174, s. 42) (zwane dalej „wspólnym działaniem 2008/124, zmienionym decyzją 2014/349").

9 Artykuł 15a wspólnego działania 2008/124, zmienionego decyzją 2014/349, ma następujące brzmienie:

„[Eulex Kosowo] ma zdolność do nabywania usług i towarów, do zawierania umów i uzgodnień administracyjnych, do zatrudniania personelu, do posiadania rachunków bankowych, do nabywania i zbywania aktywów i do realizacji pasywów, a także do bycia stroną postępowania sądowego – odpowiednio do potrzeb związanych z wykonaniem niniejszego wspólnego działania".

Decyzja (WPZiB) 2018/856

10 Wspólne działanie 2008/124 zostało również zmienione decyzją Rady (WPZiB) 2018/856 z dnia 8 czerwca 2018 r. (Dz.U. 2018, L 146, s. 5) (zwane dalej „wspólnym działaniem 2008/124, zmienionym decyzją 2018/856").

11 Artykuł 2 wspólnego działania 2008/124, zmienionego decyzją 2018/856, stanowi:

„[Eulex Kosowo] wspiera – poprzez działania monitorujące i ograniczone obowiązki wykonawcze określone w art. 3 i 3a – wybrane instytucje państwa prawa Kosowa w ich działaniach zmierzających do osiągnięcia większej skuteczności, stabilności, wieloetnicznego charakteru i rozliczalności, przy zapewnieniu niezależności tych instytucji od nacisków politycznych oraz przy pełnej zgodności z międzynarodowymi standardami praw człowieka i najlepszymi europejskimi praktykami, z myślą o przekazaniu pozostałych zadań innym długoterminowym instrumentom [Unii] oraz o stopniowym wycofaniu pozostałych funkcji wykonawczych".

12 Artykuł 3 lit. d) i e) wspólnego działania 2008/124, zmienionego decyzją 2018/856, stanowi:

„W celu realizacji mandatu misji określonego w art. 2 [Eulex Kosowo]:

[…]

d) zachowuje pewne ograniczone obowiązki wykonawcze w dziedzinach medycyny sądowej i policji, w tym dotyczące operacji w zakresie bezpieczeństwa i pozostałego programu ochrony świadków, oraz obowiązek zapewnienia utrzymania i promowania porządku i bezpieczeństwa publicznego, w tym w razie konieczności poprzez uchylanie lub unieważnianie decyzji operacyjnych podjętych przez właściwe władze Kosowa;

e) zapewnia we wszystkich swoich działaniach poszanowanie międzynarodowych standardów praw człowieka […]".

Okoliczności powstania sporu

13 Okoliczności powstania sporu, które zostały przedstawione w pkt 1–11 zaskarżonego postanowienia, dla celów niniejszego postępowania można streścić w podany niżej sposób.

14 W dniu 11 marca 2014 r. KD złożyła skargę do HRRP dotyczącą dochodzenia w sprawie uprowadzenia i morderstwa jej męża i jej syna, w odniesieniu do której wydano decyzję w dniu 19 października 2016 r. HRRP stwierdził naruszenie art. 2 (prawo do życia), art. 3 (zakaz tortur) oraz art. 13 (prawo do skutecznego środka odwoławczego) europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC") w związku z art. 2 tej konwencji, i skierował do szefa misji Eulex Kosowo zalecenia dotyczące przyjęcia środków naprawczych. Decyzją z dnia 7 marca 2017 r. wspomniany HRRP po pierwsze, stwierdził, że szef ten wdrożył jedynie częściowo jego zalecenia, a po drugie, postanowił o zamknięciu sprawy.

15 W dniu 11 czerwca 2014 r. KS złożyła skargę do HRRP dotyczącą dochodzenia w sprawie zaginięcia jej męża, w odniesieniu do której wydano decyzję w dniu 11 listopada 2015 r. HRRP stwierdził naruszenie jej praw w odniesieniu do części proceduralnej art. 2 (prawo do życia) i art. 3 (zakaz tortur) oraz w odniesieniu do art. 8 (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego) i art. 13 (prawo do skutecznego środka odwoławczego) EKPC oraz skierował zalecenia dla szefa Euleksu Kosowo dotyczące przyjęcia środków naprawczych. Pismem z dnia 29 kwietnia 2016 r. szef ten wskazał, że poinformował komórkę cywilnych zdolności planowania i prowadzenia operacji [Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC)] oraz szereg państw członkowskich o tych zaleceniach. Decyzjami z dnia 19 października 2016 r. i z dnia 7 marca 2017 r. wspomniany HRRP, po pierwsze, stwierdził, że rzeczony szef początkowo w ogóle nie wdrożył omawianych zaleceń, a następnie wdrożył je jedynie częściowo, a po drugie, postanowił o zamknięciu sprawy.

16 W odpowiedzi na pismo wysłane w dniu 5 grudnia 2016 r. w imieniu KS i KD, w którym zarzucono brak przyjęcia środków naprawczych w celu zaprzestania przedmiotowych naruszeń praw człowieka, Rada i ESDZ wskazały w pismach z dnia 12 października 2017 r., że Eulex Kosowo dołożył wszelkich starań, aby przeprowadzić dochodzenie w sprawie czynów zgłoszonych w skargach, o których mowa w pkt 14 i 15 niniejszego wyroku (zwanych dalej „rozpatrywanymi przestępstwami"), oraz że HRRP, był organem odpowiedzialnym za rozliczalność, który nie został utworzony jako organ wymiaru sprawiedliwości.

17 Pismem złożonym w dniu 19 lipca 2017 r. w Sądzie i zarejestrowanym pod numerem sprawy T-840/16 KS wniosła skargę przeciwko Radzie, Komisji i ESDZ o „stwierdzenie nieważności lub zmianę wspólnego działania 2008/124 […] i wydanych następnie aktów zmieniających to wspólne działanie z powodu naruszenia art. 13 [EKPC] i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej […] [zwanej dalej »Kartą«] oraz o stwierdzenie odpowiedzialności pozaumownej za naruszenie art. 2, 3, 6, 13 i 14 EKPC". Postanowieniem z dnia 14 grudnia 2017 r., KS/Rada i in. (T-840/16, EU:T:2017:938), Sąd odrzucił tę skargę w szczególności ze względu na oczywisty brak swojej właściwości do jej rozpoznania.

18 W dniu 14 czerwca 2018 r. KS i KD, uznawszy, że omawiane zalecenia HRRP nie były przedmiotem odpowiednich działań następczych i nie zostały przyjęte żadne środki naprawcze, wniosły wraz z sześcioma innymi osobami do High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division [sądu wyższej instancji (Anglia i Walia), wydział Queen's Bench, Zjednoczone Królestwo] skargę o zadośćuczynienie przeciwko Unii, reprezentowanej przez Komisję na podstawie art. 335 TFUE, Radzie, Wysokiemu Przedstawicielowi Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz Euleksowi Kosowo. Na poparcie tej skargi KS i KD powołały się na naruszenia praw chronionych przez EKPC i Kartę z powodu braku, podczas tej misji, dochodzeń

dotyczących torturowania, zaginięcia i zabójstwa członków ich bliskiej rodziny, które miały miejsce w 1999 r. w Prisztinie. Wyrokiem z dnia 13 lutego 2019 r. (zwanym dalej „wyrokiem High Court of Justice") sąd ten uznał się za niewłaściwy do rozpoznania wspomnianej skargi.

Skarga do Sądu

19 Pismem zarejestrowanym w sekretariacie Sądu w dniu 29 grudnia 2020 r. KS i KD wniosły skargę, o której mowa w pkt 1 niniejszego wyroku, mającą na celu stwierdzenie odpowiedzialności pozaumownej Rady, Komisji i ESDZ na podstawie art. 340 akapit drugi TFUE (zwaną dalej „skargą wniesioną przez KS i KD").

20 Na poparcie tej skargi KS i KD powołały się w istocie na:

– popełnione przez Eulex Kosowo naruszenie art. 2 i 3 EKPC oraz art. 2 i 4 Karty z powodu braku odpowiednich dochodzeń dotyczących zaginięcia i zabójstwa członków ich rodzin, ze względu na brak niezbędnych zasobów i odpowiedniego personelu tej misji do wypełnienia jej mandatu wykonawczego, które to naruszenie zostało stwierdzone przez HRRP w dniu 11 listopada 2015 r. w odniesieniu do KS i w dniu 19 października 2016 r. w odniesieniu do KD;

– naruszenie art. 6 ust. 1 i art. 13 EKPC oraz art. 47 Karty ze względu na brak przepisów przewidujących pomoc prawną na rzecz kwalifikujących się skarżących w postępowaniach prowadzonych przed HRRP i utworzenie tego panelu bez nadania mu uprawnienia do egzekwowania jego decyzji oraz uprawnienia dającego możliwość wniesienia środka zaskarżenia w odniesieniu do stwierdzonych naruszeń;

– brak przyjęcia środków naprawczych pozwalających na całkowite lub częściowe usunięcie naruszeń, o których mowa w tiret pierwszym i drugim, mimo, że szef Euleksu Kosowo podał do wiadomości Unii wnioski HRRP w dniu 29 kwietnia 2016 r.;

– niewłaściwe użycie lub nadużycie władzy wykonawczej przez Radę i ESDZ w dniu 12 października 2017 r. polegające na twierdzeniu, że Eulex Kosowo dołożył wszelkich starań w celu zbadania porwania i prawdopodobnego morderstwa małżonka KS oraz morderstwa małżonka i syna KD, oraz że HRRP nie został utworzony jako organ wymiaru sprawiedliwości;

– niewłaściwe użycie lub nieprawidłowe skorzystanie z władzy wykonawczej polegające na wygaszeniu decyzją 2018/856 mandatu wykonawczego Euleksu Kosowo mimo utrzymywania się naruszeń, o których mowa w tiret pierwszym i drugim;

– niewłaściwe użycie lub nadużycie władzy wykonawczej lub publicznej polegające na niezapewnieniu, aby sprawa KD, która prima facie dotyczy zbrodni wojennej, została zbadana w sposób prawidłowy pod względem prawnym przez Eulex Kosowo lub prokuraturę specjalną w celu prowadzenia postępowania przygotowawczego oraz ścigania przed specjalną izbą Kosowa.

21 We wspomnianej skardze KS i KD wniosły do Sądu między innymi o zasądzenie na swoją rzecz od Rady, Komisji i ESDZ, na zasadzie odpowiedzialności solidarnej, zadośćuczynienia, w tym poprzez zapłatę odsetek w wysokości stopy procentowej i za okres uznany przez Sąd za odpowiedni, za krzywdę, jaką miały one ponieść z powodu naruszenia ich „podstawowych praw człowieka",

chronionych w niniejszej sprawie na mocy art. 2, 3, 6, 8 i 13 EKPC oraz art. 2, 4 i 47 Karty w zakresie dotyczącym KS, a także na mocy art. 2, 3, 6 i 13 EKPC oraz art. 2, 4 i 47 Karty w zakresie dotyczącym KD, zgodnie z art. 340 ust. 2 TFUE.

22 W dniu 9 lutego 2021 r., w ramach środka organizacji postępowania, Sąd wezwał Radę, Komisję i ESDZ do zajęcia stanowiska w odpowiedziach na tę skargę w kwestii jego właściwości w świetle art. 24 ust. 1 akapit drugi TUE.

23 Pismem z dnia 25 marca 2021 r. KS i KD wniosły o przypozwanie Euleksu Kosowo jako strony pozwanej w postępowaniu w sprawie, w której wydano zaskarżone postanowienie. Wniosek ten został oddalony decyzją prezesa dziewiątej izby Sądu z dnia 31 marca 2021 r.

24 Komisja odpowiedziała na wniosek Sądu, o którym mowa w pkt 22 niniejszego wyroku, pismem z dnia 18 maja 2021 r., i wskazała, że Sąd jest właściwy do rozpoznania skargi wniesionej przez KS i KD, ale podniosła przy tym zarzut niedopuszczalności w zakresie, w jakim skarga ta została skierowana przeciwko niej. Rada i ESDZ odpowiedziały na ten wniosek, odpowiednio, pismami z dnia 19 maja 2021 r., i podniosły zarzut braku właściwości oraz, tytułem ewentualnym, zarzut niedopuszczalności, w szczególności w zakresie, w jakim wspomniana skarga została skierowana przeciwko nim.

25 W dniu 5 czerwca 2021 r. KS i KD złożyły, na podstawie art. 88 regulaminu postępowania przed Sądem, wniosek o przeprowadzenie środków dowodowych mający na celu przedstawienie pełnej wersji OPLAN-u Euleksu Kosowo od momentu ustanowienia tej misji w 2008 r. (zwany dalej „pierwotnym wnioskiem o udzielenie dostępu do OPLAN-u Euleksu Kosowo"), do którego odnosiła się część odpowiedzi na skargę ESDZ dotycząca podniesionych przez tę służbę zarzutów braku właściwości i niedopuszczalności.

26 W dniu 23 lipca 2021 r. KS i KD złożyły uwagi w przedmiocie zarzutów braku właściwości i niedopuszczalności, o których mowa w pkt 24 niniejszego wyroku, i wniosły o oddalenie tych zarzutów.

Zaskarżone postanowienie

27 Zaskarżonym postanowieniem Sąd odrzucił skargę wniesioną przez KS i KD ze względu na oczywisty brak swojej właściwości do jej rozpoznania bez badania zarzutów niedopuszczalności podniesionych przez Radę, Komisję i ESDZ ani pierwotnego wniosku o udzielenie dostępu do OPLAN-u Euleksu Kosowo.

28 W pkt 28 tego postanowienia Sąd stwierdził, że u podstaw tej skargi leżą działania lub zachowania należące do zakresu kwestii politycznych lub strategicznych związanych z określeniem działalności, priorytetów i zasobów Euleksu Kosowo, a także decyzja o utworzeniu HRRP w ramach tej misji oraz że zgodnie ze wspólnym działaniem 2008/124 ustanowienie tej misji i jej działania podlegają postanowieniom traktatu UE dotyczącym wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB).

29 Ponadto w pkt 29–33 wspomnianego postanowienia Sąd orzekł w istocie, że zgodnie z art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 akapit pierwszy TFUE Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie jest co do zasady właściwy do orzekania w przedmiocie postanowień dotyczących WPZiB oraz aktów przyjętych na podstawie tych postanowień oraz że

wyjątki od tej zasady, przewidziane w tym pierwszym postanowieniu i w owym art. 275 akapit drugi nie miały zastosowania w niniejszej sprawie ze względu na to, że rzeczona skarga nie dotyczyła ani środków ograniczających wobec osób fizycznych lub prawnych w rozumieniu tego ostatniego postanowienia, ani przestrzegania art. 40 TUE.

30 Ponadto Sąd uznał w istocie w pkt 34–39 zaskarżonego postanowienia, że okoliczności sprawy, w której wydano to postanowienie, nie były porównywalne z okolicznościami występującymi w sprawach zakończonych wyrokami Trybunału z dnia 12 listopada 2015 r., Elitaliana/Eulex Kosowo (C-439/13 P, EU:C:2015:753) i z dnia 19 lipca 2016 r., H/Rada i in. (C-455/14 P, EU:C:2016:569); a także wyrokiem Sądu z dnia 25 października 2018 r., KF/Satcen (T-286/15, EU:T:2018:718) i postanowieniem Sądu z dnia 10 lipca 2020 r., KF/Satcen, T-619/19, EU:T:2020:337), ponieważ te ostatnie sprawy wpisują się wprawdzie w kontekst WPZiB, ale dotyczą przepisów, których stosowanie wchodzi w zakres właściwości sądu Unii w odniesieniu do kontroli zgodności z prawem. Podobnie Sąd uznał, że sytuacja w niniejszej sprawie różniła się radykalnie od sytuacji, w której zapadł wyrok z dnia 6 października 2020 r., Bank Refah Kargaran/Rada (C-134/19 P, EU:C:2020:793), ponieważ skarga wniesiona przez KS i KD dotyczyła podnoszonej niezgodności z prawem działań lub zaniechań Rady, Komisji i ESDZ na podstawie art. 24 ust. 1 TUE, wchodzących w zakres określania i realizacji WPZiB, a nie indywidualnych środków ograniczających przyjętych w ramach tej polityki.

31 Ponadto Sąd wskazał w pkt 40 zaskarżonego postanowienia, że normy traktatów UE i FUE wyłączające właściwość sądu Unii w dziedzinie WPZiB stoją na przeszkodzie temu, by uznał on swoją właściwość w sprawach odszkodowawczych w odniesieniu do aktów lub zachowań wchodzących w zakres tej polityki, takich jak wymienione w pkt 20 niniejszego wyroku, z tego tylko powodu, że takie uznanie byłoby jedynym sposobem zagwarantowania KS i KD skutecznej ochrony sądowej.

32 I tak w pkt 41 wspomnianego postanowienia Sąd orzekł, odnosząc się do pkt 69 i 78 wyroku z dnia 25 marca 2021 r., Carvalho i in./Parlament i Rada (C-565/19 P, EU:C:2021:252), że choć postanowienia dotyczące właściwości sądu Unii należy interpretować w świetle prawa podstawowego do skutecznej ochrony sądowej, to jednak taka wykładnia nie może prowadzić do pominięcia przesłanek wyraźnie przewidzianych w traktacie FUE.

Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron w postępowaniach odwoławczych

33 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 21 marca 2022 r. sprawy C-29/22 P i C-44/22 P zostały połączone do celów łącznego rozpoznania w ramach pisemnego i ustnego etapu postępowania oraz do celów wydania wyroku kończącego postępowanie.

34 Postanowieniami z dnia 16 maja 2022 r. i z dnia 12 maja 2023 r. prezes Trybunału dopuścił odpowiednio Republikę Francuską i Republikę Czeską do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Rady w niniejszych sprawach połączonych.

35 Postanowieniami z dnia 27 kwietnia 2023 r. i z dnia 12 maja 2023 r. prezes Trybunału dopuścił Królestwo Belgii, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republikę Austrii, Rumunię, Republikę Finlandii i Królestwo Szwecji do udziału w sprawie w charakterze interwenientów popierających żądania Komisji w sprawie C-44/22 P.

36 Postanowieniami Trybunału z dnia 24 czerwca 2022 r., KS i KD (C-29/22 P-AJ) i 24 czerwca 2022 r., KS i KD (C-44/22 P-AJ) przyznano KS i KD pomoc prawną w celu umożliwienia im pokrycia kosztów związanych z odwołaniami w niniejszych sprawach połączonych.

37 W odwołaniu KS i KD wnoszą do Trybunału o:

– uwzględnienie odwołania, uchylenie zaskarżonego postanowienia i zarządzenie wnioskowanych przed Sądem środków tymczasowych;

– tytułem żądania ewentualnego, uwzględnienie odwołania i przekazanie sprawy Sądowi do ostatecznego rozpoznania; oraz

– obciążenie Rady, Komisji i ESDZ kosztami związanymi z postępowaniem odwoławczym, postępowaniem przed Sądem i postępowaniem przed HRRP.

38 W odwołaniu oraz odpowiedzi na odwołanie w sprawie C-29/22 P Komisja wnosi do Trybunału o:

– uchylenie zaskarżonego postanowienia;

– stwierdzenie, że jedynie sądy Unii są właściwe do rozpoznania sprawy;

– przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd celem orzeczenia w przedmiocie dopuszczalności i zasadności skargi;

– orzeczenie, że rozstrzygnięcie o kosztach postępowania i wcześniejszych związanych z nim postępowań nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

39 W odpowiedzi na odwołanie w sprawie C-44/22 P KS i KD wnoszą do Trybunału, aby na wypadek gdyby Trybunał uznał się za właściwy do rozpoznania niniejszych odwołań, zezwolił im na złożenie wniosku o przyjęcie środków dowodowych na podstawie art. 64 § 2 lit. b) regulaminu postępowania przed Trybunałem przed rozstrzygnięciem kwestii, czy sprawa ta powinna zostać przekazana Sądowi do ponownego rozpoznania.

40 Rada wnosi do Trybunału o:

– oddalenie odwołań jako bezzasadnych oraz

– obciążenie KS, KD i Komisji kosztami postępowania.

41 ESDZ wnosi do Trybunału o:

– na wypadek, gdyby Trybunał uznał się za właściwy do orzekania w przedmiocie odwołania i uznał, że dysponuje elementami wystarczającymi do wydania orzeczenia w przedmiocie skargi wniesionej przez KS i KD, uznanie tej skargi i odwołania za niedopuszczalne w zakresie, w jakim dotyczą one ESDZ,

– obciążenie KS, KD i Komisji kosztami postępowania.

W przedmiocie odwołań

42 Na poparcie odwołania w sprawie C-29/22 P KS i KD podnoszą jedyny zarzut, składający się z czterech części, dotyczący naruszenia prawa, jakiego miał się dopuścić Sąd, uznając się za oczywiście niewłaściwy do rozpoznania ich skargi o zadośćuczynienie. W pierwszej części tego zarzutu, który dzieli się na dwa zarzuty szczegółowe, zarzucają one Sądowi, po pierwsze, przyjęcie szerokiej wykładni art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 TFUE, a także, po drugie, przyjęcie wybiórczej i zawężającej interpretacji orzecznictwa wynikającego z wyroków z dnia 12 listopada 2015 r., Elitaliana/Eulex Kosowo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), z dnia 19 lipca 2016 r., H/Rada i in. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), oraz z dnia 25 czerwca 2020 r., Satcen/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492). Część druga wspomnianego zarzutu, dotycząca błędnego zastosowania wyroku z dnia 6 października 2020 r., Bank Refah Kargaran/Rada (C-134/19 P, EU:C:2020:793), dzieli się na trzy zarzuty szczegółowe. Po pierwsze, Sąd błędnie uznał, że rozpatrywane działania i zaniechania dotyczyły określania i realizacji WPZiB, a zatem były objęte art. 24 ust. 1 akapit drugi TUE z tego tylko powodu, że miały miejsce w kontekście tej polityki. Po drugie, sąd ten nie odniósł się do miejsca zajmowanego przez skargę o odszkodowanie i o zadośćuczynienie w kontekście systemu ochrony sądowej Unii. Po trzecie, wspomniany sąd powinien był wziąć pod uwagę argument Komisji, zgodnie z którym Unia Europejska jest unią prawa wyposażoną w spójny i kompletny system środków prawnych. W części trzeciej jedynego zarzutu KS i KD zarzucają Sądowi błędne zastosowanie wyroku z dnia 25 marca 2021 r., Carvalho i in./Parlament i Rada (C-565/19 P, EU:C:2021:252). Część czwarta tego zarzutu dotyczy naruszenia prawa, jakiego miał dopuścić się Sąd, nie badając istotnych części ich skargi i nie uzasadniając w wystarczający sposób zaskarżonego postanowienia.

43 Na poparcie odwołania w sprawie C-44/22 P Komisja podnosi cztery zarzuty. W zarzucie pierwszym, który dzieli się na trzy części, instytucja ta podnosi, że Sąd naruszył prawo, po pierwsze, nie uznając, że wyłączenie właściwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przewidziane w art. 24 TUE i w art. 275 TFUE stanowi odstępstwo od jego właściwości ogólnej, po drugie, nie dokonując zawężającej wykładni tego wyłączenia, zgodnie z jego wykładnią dokonaną w utrwalonym orzecznictwie Trybunału, a po trzecie, uznając, że orzecznictwo wynikające z wyroków z dnia 12 listopada 2015 r., Elitaliana/Eulex Kosowo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), z dnia 19 lipca 2016 r., H/Rada i in. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), a także z dnia 25 czerwca 2020 r., Satcen/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492), nie miało zastosowania w niniejszej sprawie.

44 Zarzut drugi, który składa się z dwóch części, dotyczy naruszenia prawa, jakiego miał dopuścić się Sąd, nie uznając skargi wniesionej przez KS i KD za skargę o zadośćuczynienie za krzywdę wyrządzoną zarzucanymi naruszeniami „podstawowych praw człowieka”. W pierwszej części tego drugiego zarzutu Komisja zarzuca temu sądowi, że uznał, iż działania i zaniechania, których dotyczy ta skarga, należą do kwestii politycznych lub strategicznych związanych z misją i dotyczących określenia lub realizacji WPZiB. W części drugiej wspomnianego zarzutu drugiego instytucja ta zarzuca rzeczonemu sądowi, że nie dokonał wykładni art. 24 TUE i art. 275 TFUE w świetle „podstawowych wolności i praw Unii przewidzianych w Karcie i EKPC, jak również wartości, na których opiera się Unia, jakimi są państwo prawne i poszanowanie praw człowieka”. W zarzucie trzecim Komisja utrzymuje, że Sąd dokonał błędnej wykładni wyroku z dnia 6 października 2020 r., Bank Refah Kargaran/Rada (C-134/19 P, EU:C:2020:793) i że naruszył prawo, nie uznając wspomnianej skargi za odrębne postępowanie, w odniesieniu do którego nie istnieje żaden wyjątek od właściwości sądów Unii przewidzianej w art. 268 i art. 340 akapit drugi TFUE. W zarzucie czwartym, który dzieli się na dwie części, Komisja zarzuca Sądowi, po

pierwsze, brak zagwarantowania autonomii porządku prawnego Unii w zakresie, w jakim nie ustalił on wyłącznej właściwości tych sądów do rozpoznania tejże skargi, a po drugie, pozbawienie KS i KD wszelkich skutecznych środków zaskarżenia.

W przedmiocie pierwszego zarzutu szczegółowego części pierwszej, drugiego i trzeciego zarzutu szczegółowego części drugiej oraz części trzeciej jedynego zarzutu odwołania w sprawie C-29/22 P, a także części pierwszej i drugiej zarzutu pierwszego, części drugiej zarzutu drugiego, zarzutu trzeciego i części drugiej zarzutu czwartego odwołania w sprawie C-44/22 P

Argumentacja stron

45 Wnoszące odwołanie, popierane przez Królestwo Belgii, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republikę Austrii, Rumunię, Republikę Finlandii i Królestwo Szwecji, podnoszą, że w pkt 29–33 i 37–42 zaskarżonego postanowienia Sąd dopuścił się szeregu naruszeń prawa dotyczących wykładni art. 24 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 275 akapit pierwszy TFUE. Sąd nie uwzględnił bowiem orzecznictwa Trybunału wynikającego w szczególności z pkt 70 wyroku z dnia 24 czerwca 2014 r., Parlament/Rada (C-658/11, EU:C:2014:2025) i z pkt 32 wyroku z dnia 6 października 2020 r., Bank Refah Kargaran/Rada (C-134/19 P, EU:C:2020:793), zgodnie z którym ogólną właściwość przyznaną Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej w art. 19 TUE należy interpretować szeroko, podczas gdy odstępstwo od tej właściwości, przewidziane w art. 24 ust. 1 akapit drugi TUE i w art. 275 akapit pierwszy TFUE, powinno być interpretowane w sposób zawężający. Zdaniem Komisji Sąd powinien był dokonać wykładni systemowej i celowościowej tych przepisów, i to z uwzględnieniem zasad i praw wynikających z art. 2, art. 3 ust. 5, oraz z art. 6, 19, 21 i 23 TUE, a także z art. 268, 340 i 344 TFUE oraz z art. 47 Karty.

46 W pierwszej kolejności wnoszące odwołanie utrzymują, że Sąd naruszył prawo, ponieważ nie dokonał wykładni ograniczeń właściwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przewidzianych w art. 24 ust. 1 akapit drugi TUE i w art. 275 akapit pierwszy TFUE w świetle podstawowych reguł prawa pierwotnego Unii i ogólnych zasad prawa Unii, w szczególności zasady państwa prawnego i prawa do skutecznego środka prawnego, które mają zastosowanie do wszystkich dziedzin prawa Unii, w tym do WPZiB.

47 W szczególności zdaniem Komisji Sąd nieprawidłowo zinterpretował i zastosował art. 47 Karty, zgodnie z jego wykładnią dokonaną w pkt 74 wyroku z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), ponieważ nie zbadał, w jaki inny sposób KS i KD mogły uzyskać ochronę sądową, i nie uwzględnił wyroku High Court of Justice. Uznawszy, że KS i KD nie przysługiwał środek zaskarżenia na podstawie prawa Unii, Sąd, po pierwsze, naruszył gwarancje przewidziane w art. 2 i 6 TUE oraz w art. 47 Karty. Po drugie, Sąd pominął w ten sposób orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym system sądowniczy Unii przewiduje zupełny system środków prawnych i procedur zapewniający kontrolę zgodności z prawem aktów Unii, czyli system, w którego centrum znajduje się ochrona praw jednostki, jak wynika w szczególności z pkt 285 wyroku 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), a także z pkt 66 wyroku z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236). Tak więc żadne z postanowień traktatów nie przewiduje odstępstw od właściwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w przypadku

zarzucanych naruszeń praw człowieka wynikających z aktu, działania lub zaniechania, które można przypisać Unii, w związku z czym Unia jest zobowiązana do dokonywania wykładni tych traktatów w ten sposób, że przewidują one środki prawne w przypadku tych naruszeń.

48 Na poparcie tej argumentacji Komisja podnosi również, że art. 6 i 13 EKPC, zgodnie z ich wykładnią dokonaną przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, gwarantują prawo dostępu do sądu i prawo do skutecznego środka odwoławczego. Tymczasem Unia i jej instytucje są zobowiązane do przestrzegania postanowień tych artykułów we wszystkich dziedzinach prawa Unii, jak wynika z art. 6 ust. 3 TUE i Karty. W niniejszej sprawie skarga wniesiona przez KS i KD wskazuje na istnienie rzeczywistego i poważnego sporu, w związku z czym zgodnie z wyrokiem ETPC z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce (CE:ECHR:2021:0507JUD000490718, § 187) zastosowanie ma art. 6 ust. 1 EKPC. Ponadto wyłączenie KS i KD z systemu ochrony sądowej Unii wyłącznie na tej podstawie, że rozpatrywane działania i zaniechania wpisują się w kontekst WPZiB, narusza zasadę równego traktowania.

49 Ponadto Komisja utrzymuje, że Trybunał orzekł już w pkt 23 wyroku z dnia 23 kwietnia 1986 r., Les Verts/Parlament (294/83, EU:C:1986:166), że Unia jest wspólnotą prawa, co oznacza, że zarówno państwa członkowskie, jak i instytucje podlegają kontroli zgodności wydanych przez nie aktów z traktatami. I tak zasada państwa prawnego, zapisana w art. 2 TUE i wyrażona w art. 19 TUE, znajduje pełne zastosowanie w dziedzinie WPZiB na mocy art. 23 TUE w związku z art. 21 ust. 2 lit. b) TUE, a Trybunał dokonał oceny swojej właściwości w świetle tej zasady, w szczególności w pkt 41 wyroku z dnia 19 lipca 2016 r., H/Rada i in. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), a także w pkt 35 i 36 wyroku z dnia 6 października 2020 r., Bank Refah Kargaran/Rada (C-134/19 P, EU:C:2020:793).

50 Na rozprawie Komisja, popierana przez Republikę Finlandii i Królestwo Szwecji, dodała w istocie, że Sąd powinien był uznać się za właściwy, dokonując wykładni art. 24 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 275 akapit drugi TFUE w świetle art. 6 ust. 2 zdanie pierwsze TUE, który przewiduje obowiązek przystąpienia Unii do EKPC. Zdaniem Komisji okoliczność, że przystąpienie to stanowi obowiązek, a nie opcję, wynika w szczególności z art. 218 ust. 8 TFUE, który wzmacnia logikę autonomii porządku prawnego Unii, oraz odrębność tego porządku prawnego od porządku prawnego państw członkowskich.

51 W drugiej kolejności wnoszące odwołanie utrzymują, że Sąd powinien był uznać się za właściwy do rozpoznania skargi wniesionej przez KS i KD, ponieważ na poparcie tej skargi powołano się na naruszenia praw podstawowych. W tym względzie Komisja podnosi, że z pkt 4 wyroku z dnia 17 grudnia 1970 r., Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114), z pkt 97 i 98 wyroku z dnia 18 lipca 2013 r., Komisja i in./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518), a także z pkt 36, 47 i 48 wyroku z dnia 6 października 2020 r., Bank Refah Kargaran/Rada C-134/19 P, EU:C:2020:793), wynika, że po pierwsze, postanowienia traktatów dotyczące WPZiB stanowią integralną część ogólnych ram prawa Unii, a także jej struktury konstytucyjnej, a po drugie, porządek prawny Unii obejmuje ochronę praw podstawowych jako ogólną i nadrzędną zasadę prawa Unii, w związku z czym wszystkie postanowienia tego prawa, w tym postanowienia dotyczące WPZiB, podlegają Karcie. Zdaniem KS i KD taka ocena znajduje potwierdzenie w art. 51 ust. 1 Karty, zgodnie z którym Karta ma zastosowanie w zakresie, w jakim instytucja, organ lub jednostka organizacyjna Unii stosują to prawo.

52 Na rozprawie wnoszące odwołanie dodały, że orzecznictwo wynikające z pkt 55–60 i 67 wyroku z dnia 20 września 2016 r., Ledra Advertising i in./Komisja i EBC (od C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701), potwierdza, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do

rozpoznania każdej skargi, na poparcie której podnoszone są naruszenia praw podstawowych. Ponadto Komisja wskazała, że celem art. 24 TUE jest ochrona decyzji politycznych, a nie naruszeń praw chronionych przez EKPC i Kartę. Takich naruszeń nie można bowiem zakwalifikować jako „decyzji politycznych" lub „decyzji strategicznych", ponieważ poszanowanie i ochrona praw podstawowych są obowiązkami nałożonymi przez prawo pierwotne Unii, a nie wyborami politycznymi.

53 W trzeciej kolejności wnoszące odwołanie podnoszą, że w pkt 37–39 zaskarżonego postanowienia Sąd błędnie zastosował wyrok z dnia 6 października 2020 r., Bank Refah Kargaran/Rada (C-134/19 P, EU:C:2020:793), uznawszy, że sytuacja w niniejszej sprawie różniła się radykalnie od sytuacji w sprawie, w której zapadł ten wyrok. Dokonał on bowiem ich zdaniem błędnej interpretacji tego wyroku w ten sposób, że właściwość Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej do orzekania w przedmiocie odpowiedzialności pozaumownej Unii ogranicza się wyłącznie do szczególnej sytuacji indywidualnych środków ograniczających przyjętych przez Radę w ramach WPZiB.

54 Zdaniem wnoszących odwołanie wynika z tego, że Sąd nie uwzględnił faktu, iż we wspomnianym wyroku Trybunał uznał się za właściwy do orzekania w przedmiocie szkody i krzywdy, jakie miały zostać poniesione z powodu takich środków ograniczających, z uwagi na niezbędną spójność systemu ochrony sądowej przewidzianego w prawie Unii, celem uniknięcia luki w ochronie sądowej osób fizycznych lub prawnych objętych tymi środkami.

55 Ponadto, wbrew temu, co orzekł Sąd, rozumowanie Trybunału zawarte w pkt 32–39, 43 i 44 wyroku z dnia 6 października 2020 r., Bank Refah Kargaran/Rada (C-134/19 P, EU:C:2020:793), nie opierało się na okoliczności, że rozpatrywane były środki ograniczające, ani nie ograniczyło się do tej okoliczności. Rozumowanie to opiera się bowiem na fakcie, że skarga o odszkodowanie i o zadośćuczynienie stanowi autonomiczny środek zaskarżenia, w przypadku którego nie ma odstępstwa od właściwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej przewidzianej w art. 268 i art. 340 akapit drugi TFUE, w szczególności w odniesieniu do naprawienia szkody i zadośćuczynienia za krzywdę, jakie miały zostać poniesione przez osoby fizyczne lub prawne z powodu decyzji leżących w zakresie WPZiB innych niż środki ograniczające, na podstawie których miano dopuścić się naruszeń praw zagwarantowanych w EKPC i Karcie.

56 Ponadto zdaniem Komisji Sąd naruszył prawo, interpretując ten wyrok w ten sposób, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do rozpatrzenia skargi o odszkodowanie i o zadośćuczynienie na podstawie art. 268 i 340 TFUE jedynie w przypadku, gdy jest on właściwy do orzekania w przedmiocie skargi o stwierdzenie nieważności lub skargi na bezczynność wniesionych odpowiednio na podstawie art. 263 i 265 TFUE.

57 W czwartej kolejności wnoszące odwołanie zarzucają Sądowi, że w pkt 41 zaskarżonego postanowienia dokonał błędnej wykładni orzecznictwa wynikającego z pkt 69 i 78 wyroku z dnia 25 marca 2021 r., Carvalho i in./Parlament i Rada (C-565/19 P, EU:C:2021:252). Orzecznictwo to nie ma bowiem znaczenia w ramach badania właściwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w niniejszej sprawie, ponieważ dotyczy ono innego kontekstu, a mianowicie wykładni wymogów dotyczących uznania legitymacji procesowej w ramach skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 akapit czwarty TFUE. Na poparcie tej argumentacji KS i KD podnoszą również, że nie wniosły one o zmianę orzecznictwa Trybunału ani o uchylenie wyłączenia tej właściwości przewidzianej w art. 24 ust. 1 akapit drugi TUE i w art. 275 TFUE.

58 W piątej i ostatniej kolejności KS i KD podnoszą w odpowiedzi na odwołanie w sprawie C-44/22 P, że art. 298 ust. 1 TFUE i art. 41 Karty potwierdzają hipotezę, zgodnie z którą Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do orzekania w przedmiocie ich skargi. Otwarta, efektywna i niezależna administracja europejska powinna była bowiem zagwarantować, że Eulex Kosowo i HRRP zostaną ustanowione w sposób, który nie narusza prawa Unii. Tym samym, gdy rozpatrywane decyzje tego panelu zostały notyfikowane instytucjom Unii i państwom członkowskim, powinny były zostać podjęte środki mające na celu położenie kresu przedmiotowym naruszeniom praw podstawowych.

59 Rada i ESDZ, popierane przez Republikę Francuską, a częściowo przez Republikę Czeską, kwestionują argumentację skarżących.

Ocena Trybunału

60 W pierwszym zarzucie szczegółowym części pierwszej, drugim i trzecim zarzucie szczegółowym części drugiej oraz części trzeciej jedynego zarzutu odwołania w sprawie C-29/22 P, a także w części pierwszej i drugiej zarzutu pierwszego, części drugiej zarzutu drugiego, zarzucie trzecim i części drugiej zarzutu czwartego odwołania w sprawie C-44/22 P, które należy zbadać łącznie, wnoszące odwołanie podnoszą, w istocie, że w pkt 29–33 i 37–42 zaskarżonego postanowienia Sąd dopuścił się szeregu naruszeń prawa w ramach wykładni art. 24 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 275 akapit pierwszy TFUE, a także orzecznictwa Trybunału dotyczącego tych postanowień.

61 W tym względzie należy przypomnieć, że wykładnia przepisu prawa Unii wymaga uwzględnienia nie tylko jego brzmienia, lecz także kontekstu, w jaki on się wpisuje, oraz celów aktu, którego ów przepis stanowi część. Geneza przepisu prawa Unii może również zawierać elementy istotne dla jego wykładni [zob. podobnie wyroki: z dnia 27 listopada 2012 r., Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, pkt 135; z dnia 25 czerwca 2020 r., A i in. (Turbiny wiatrowe w Aalter i Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, pkt 37].

62 Należy również przypomnieć, że na podstawie art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 akapit pierwszy TFUE Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie jest w zasadzie właściwy w zakresie postanowień dotyczących WPZiB ani w zakresie aktów przyjętych na ich podstawie. Te postanowienia ustanawiają odstępstwo od zasady właściwości ogólnej, którą art. 19 TUE przyznaje tej instytucji w celu zapewnienia poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów, i w konsekwencji muszą one być interpretowane ściśle (wyroki: z dnia 24 czerwca 2014 r., Parlament/Rada, C-658/11, EU:C:2014:2025, pkt 69, 70; z dnia 19 lipca 2016 r., H/Rada i in., C-455/14 P, EU:C:2016:569, pkt 39, 40; z dnia 6 października 2020 r., Bank Refah Kargaran/Rada, C-134/19 P, EU:C:2020:793, pkt 26, 32).

63 Ponadto art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 akapit drugi TFUE wyraźnie ustanawiają dwa wyjątki od tej zasady, a mianowicie właściwość Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, po pierwsze, w zakresie kontrolowania przestrzegania art. 40 TUE, a po drugie, do orzekania w sprawie skarg wniesionych na warunkach określonych w art. 263 akapit czwarty TFUE, dotyczących kontroli zgodności z prawem decyzji przewidujących środki ograniczające wobec osób fizycznych lub prawnych przyjętych przez Radę na podstawie postanowień dotyczących WPZiB (wyroki: z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 60; z dnia 6 października 2020 r., Bank Refah Kargaran/Rada, C-134/19 P, EU:C:2020:793, pkt 27).

64 Tymczasem w niniejszej sprawie bezsporne jest, że działania i zaniechania, których dotyczy skarga wniesiona przez KS i KD, nie dotyczą kontrolowania przestrzegania art. 40 TUE ani kontroli takich indywidualnych środków ograniczających.

65 Niemniej wnoszące odwołanie utrzymują, że Sąd naruszył prawo, ponieważ nie dokonał wykładni art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 akapit drugi TFUE w świetle praw i zasad ustanowionych w art. 2, art. 3 ust. 5, art. 6, 19, 21 i 23 TUE, w art. 268, 340 i 344 TFUE, w art. 47 Karty oraz w art. 6 i 13 EKPC.

66 W tym względzie z art. 3 ust. 5 TUE wynika, że w stosunkach zewnętrznych Unia przyczynia się w szczególności do ochrony praw człowieka. Ponadto zgodnie z art. 23 TUE „[d]ziałania Unii na arenie międzynarodowej w rozumieniu niniejszego [rozdziału 2 tytułu V traktatu UE] opierają się na zasadach, dążą do osiągnięcia celów i są prowadzone zgodnie z postanowieniami ogólnymi, o których mowa w rozdziale 1 [tego tytułu]". Ponadto, zgodnie z art. 21 ust. 1 akapit pierwszy TUE, który stanowi część rozdziału 1, „[d]ziałania Unii na arenie międzynarodowej oparte są na zasadach, które leżą u podstaw jej utworzenia, rozwoju i rozszerzenia oraz które zamierza wspierać na świecie: demokracji, państwa prawnego, powszechności i niepodzielności praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowania godności ludzkiej, zasad równości i solidarności oraz poszanowania zasad Karty Narodów Zjednoczonych oraz prawa międzynarodowego".

67 Ponadto art. 51 ust. 1 Karty potwierdza utrwalone orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym gwarantowane w porządku prawnym Unii prawa podstawowe znajdują zastosowanie we wszystkich sytuacjach podlegających prawu Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 26 lutego 2013 r., Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 17, 19; z dnia 25 stycznia 2024 r., Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Craiova, C-58/22, EU:C:2024:70, pkt 40).

68 W związku z tym należy stwierdzić, podobnie jak uczyniła to rzecznik generalna w pkt 77, 79 i 80 opinii, że objęcie WPZiB ramami konstytucyjnymi Unii oznacza, że podstawowe zasady porządku prawnego Unii mają zastosowanie również w tej dziedzinie polityki. Wśród nich znajduje się w szczególności poszanowanie państwa prawnego i praw podstawowych, które to wartości zostały określone w art. 2 TUE i skonkretyzowane w art. 19 TUE i które wymagają, aby zarówno organy Unii, jak i organy państw członkowskich podlegały kontroli sądowej.

69 Należy jednak zauważyć w pierwszej kolejności, że zgodnie z art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie pierwsze TUE „[WPZiB] podlega szczególnym zasadom i procedurom" zawartym w rozdziale 2 tytułu V traktatu UE. Tymczasem art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE, który przewiduje, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie jest co do zasady właściwy w zakresie postanowień dotyczących WPZiB ani aktów przyjętych na ich podstawie, stanowi część tych szczególnych zasad.

70 Takie zaś ograniczenie właściwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej można pogodzić zarówno z art. 47 Karty, jak i z art. 6 i 13 EKPC.

71 W tym względzie, po pierwsze, należy zauważyć, jak orzekł już Trybunał w pkt 74 wyroku z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236), że art. 47 Karty nie może być podstawą przyznania Trybunałowi właściwości, w sytuacji gdy właściwości takiej nie przyznają mu traktaty. Celem tego artykułu nie jest zmiana systemu kontroli sądowej ustanowionego w traktatach, w tym w szczególności przesłanek dopuszczalności skarg wnoszonych bezpośrednio do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, co wynika również z wyjaśnień do omawianego artykułu,

które zgodnie z art. 6 ust. 1 akapit trzeci TUE i z art. 52 ust. 7 Karty należy brać pod uwagę przy wykładni tegoż art. 47 (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).

72 Ponadto należy przypomnieć, że zasady kompetencji powierzonych i równowagi instytucjonalnej mają również zastosowanie w dziedzinie WPZiB. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 1 i 2 TUE „[g]ranice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania", przy czym zasada ta oznacza, że „Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w traktatach do określonych w nich celów [podczas gdy wszelkie] kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą do państw członkowskich". W dodatku w zakresie, w jakim art. 13 ust. 2 TUE przewiduje, że „[k]ażda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów", postanowienie to stanowi wyraz zasady równowagi instytucjonalnej, charakterystycznej dla struktury instytucjonalnej Unii, która oznacza, że każda instytucja wykonuje swoje kompetencje z poszanowaniem kompetencji pozostałych instytucji [wyroki: z dnia 13 czerwca 1958 r., Meroni/Wysoka Władza, 9/56, EU:C:1958:7, s. 44; z dnia 22 maja 1990 r., Parlament/Rada, C-70/88, EU:C:1990:217, pkt 22; z dnia 14 kwietnia 2015 r., Rada/Komisja, C-409/13, EU:C:2015:217, pkt 64; z dnia 22 listopada 2022 r., Komisja/Rada (Przystąpienie do aktu genewskiego), C-24/20, EU:C:2022:911, pkt 83].

73 W związku z tym twierdzenie, zgodnie z którym działania lub zaniechania będące przedmiotem skargi danej jednostki naruszają jej prawa podstawowe, nie wystarcza samo w sobie, aby Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej uznał się za właściwy do rozpoznania tej skargi (zob. analogicznie wyrok z dnia 25 marca 2021 r., Carvalho i in./Parlament i Rada, C-565/19 P, EU:C:2021:252, pkt 48), pod rygorem pozbawienia art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 akapit pierwszy TFUE części ich skuteczności (effet utile) oraz naruszenia zasad kompetencji powierzonych i równowagi instytucjonalnej.

74 Ponadto, wbrew temu, co podniosły wnoszące odwołanie na rozprawie, oceny tej nie podważa orzecznictwo Trybunału wynikające z pkt 55–60 i 67 wyroku z dnia 20 września 2016 r., Ledra Advertising i in./Komisja i EBC (od C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701), zgodnie z którym Karta wiąże instytucje Unii, nawet w sytuacji gdy działają one poza porządkiem prawnym Unii.

75 W tym względzie należy przypomnieć, że w sprawie, w której zapadł ten wyrok, Trybunał orzekł w przedmiocie skargi o stwierdzenie odpowiedzialności pozaumownej wniesionej przez kilka osób fizycznych i prawnych przeciwko Komisji i Europejskiemu Bankowi Centralnemu (EBC) z tego względu, że ich prawa podstawowe zostały naruszone w kontekście traktatu ustanawiającego europejski mechanizm stabilności zawartego w Brukseli w dniu 2 lutego 2012 r.

76 I tak we wspomnianym wyroku chodziło o naruszenie praw podstawowych w kontekście innym niż WPZiB, który to kontekst nie wchodzi w zakres postanowień traktatów, w odniesieniu do których art. 24 TUE i art. 275 TFUE ograniczają właściwość Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

77 Po drugie Trybunał musi z pewnością dbać o to, aby dokonywana przez niego wykładnia art. 47 Karty, którego akapity pierwszy i drugi odpowiadają art. 6 ust. 1 i art. 13 EKPC, zapewniała poziom ochrony, który nie narusza poziomu ochrony gwarantowanego w tych postanowieniach EKPC zgodnie z ich wykładnią dokonaną przez Europejski Trybunał Praw Człowieka [zob. podobnie wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 116–118 i przytoczone tam orzecznictwo].

78 Tymczasem, z jednej strony, o ile zgodnie z art. 6 ust. 1 EKPC „[k]ażdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą”, o tyle prawo to nie ma charakteru bezwzględnego i może podlegać uzasadnionym ograniczeniom (zob. wyrok ETPC z dnia 14 grudnia 2006 r. w sprawie Markovic i in. przeciwko Włochom, EC:ECHR:2006:1214JUD000139803, §§ 93, 99). W tym względzie Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że jego zadaniem nie jest ingerowanie w równowagę instytucjonalną między władzą wykonawczą a sądami krajowymi, ponieważ ta równowaga instytucjonalna może znaleźć odzwierciedlenie w konstytucyjnym ograniczeniu kompetencji sądów państwa w odniesieniu do aktów, których nie można oddzielić od prowadzenia przez to państwo stosunków międzynarodowych (zob. wyrok ETPC z dnia 14 września 2022 r. w sprawie H.F. i in. przeciwko Francji, CE:ECHR:2022:0914JUD002438419, § 281).

79 Z drugiej strony art. 13 EKPC, który przewiduje, że „[k]ażdy, czyje prawa i wolności zawarte w [EKPC] zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego”, gwarantuje istnienie w prawie krajowym środka odwoławczego umożliwiającego powołanie się na prawa i wolności EKPC, które mogą być w niej ustanowione, w związku z czym artykuł ten skutkuje wymogiem wewnętrznego środka odwoławczego uprawniającego do zbadania istoty „uzasadnionego zarzutu” opartego na EKPC i ustanowienia odpowiedniego środka zaradczego (wyrok ETPC z dnia 10 lipca 2020 r. w sprawie Mugemangango przeciwko Belgii, CE:ECHR:2020:0710JUD000031015, § 130 i przytoczone tam orzecznictwo).

80 W związku z tym ochrona przewidziana w art. 13 EKPC tym bardziej nie może być postrzegana jako absolutna, ponieważ kontekst, w jaki wpisuje się zarzucane naruszenie, lub kategoria podnoszonych naruszeń mogą uzasadniać ograniczenie możliwych środków odwoławczych (zob. podobnie wyrok ETPC z dnia 26 października 2000 r. w sprawie Kudła przeciwko Polsce, CE:ECHR:2000:1026JUD003021096, § 151). Ponadto z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, że art. 6 ust. 1 EKPC stanowi lex specialis w stosunku do art. 13 EKPC (zob. podobnie wyrok ETPC z dnia 9 marca 2006 r. w sprawie Menecheva przeciwko Rosji, CE:ECHR:2006:0309JUD005926100, § 105), w związku z czym ten ostatni artykuł nie może podważyć przysługującej państwom możliwości umotywowania uzasadnionych ograniczeń prawa ustanowionego w tymże art. 6 ust. 1, takich jak te, o których mowa w orzecznictwie tego sądu przypomnianym w pkt 78 niniejszego wyroku.

81 W konsekwencji Sąd nie naruszył prawa, stwierdzając w istocie, że ani art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 TFUE w związku z art. 47 Karty, art. 6 ust. 1 i art. 13 EKPC, a także art. 2, art. 3 ust. 5 i art. 6, 19, 21 i 23 TUE, ani powołanie się na naruszenia praw podstawowych nie uzasadniają same w sobie uznania się przez Sąd za właściwy do rozpoznania skargi wniesionej przez KS i KD.

82 W tym kontekście należy również oddalić argumentację przedstawioną w szczególności przez Komisję, zgodnie z którą Sąd powinien był uznać się za właściwy, dokonując wykładni art. 24 ust. 1 TUE i art. 275 akapit drugi TFUE w świetle art. 6 ust. 2 zdanie pierwsze TUE. W tym względzie wystarczy stwierdzić, że w każdym razie zgodnie z art. 2 zdanie pierwsze Protokołu (nr 8) dotyczącego artykułu 6 ustęp 2 [TUE] w sprawie przystąpienia Unii do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności „[u]mowa [dotycząca tego przystąpienia] zagwarantuje, że przystąpienie nie ma wpływu na kompetencje Unii ani

uprawnienia jej instytucji". W związku z tym wspomnianego art. 6 ust. 2 nie można interpretować w ten sposób, że skutkuje on rozszerzeniem kompetencji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w dziedzinie WPZiB.

83 W tym samym duchu, w świetle orzecznictwa przedstawionego w pkt 71 niniejszego wyroku, należy również oddalić argumenty Komisji, zgodnie z którymi, po pierwsze, zasada równego traktowania zostałaby naruszona, gdyby KS i KD zostały wyłączone z systemu ochrony sądowej Unii, a po drugie, Sąd powinien był zbadać, za pomocą jakich innych środków KS i KD mogłyby uzyskać skuteczną ochronę sądową.

84 W konsekwencji, wbrew temu, co w istocie twierdzi Komisja, nie można również uznać, że Sąd powinien był uwzględnić fakt, iż w wyroku High Court of Justice sąd krajowy uznał się za niewłaściwy.

85 W drugiej kolejności wnoszące odwołanie podnoszą, że w pkt 37–39 zaskarżonego postanowienia Sąd błędnie zastosował wyrok z dnia 6 października 2020 r., Bank Refah Kargaran/Rada (C-134/19 P, EU:C:2020:793). W tym względzie należy przypomnieć, że w wyroku tym Trybunał uznał się wprawdzie za właściwy do orzekania w przedmiocie skargi o odszkodowanie i o zadośćuczynienie w zakresie, w jakim skarga ta zmierzała do uzyskania naprawienia szkody i krzywdy, jakie miały zostać poniesione z powodu środków ograniczających przewidzianych w decyzjach WPZiB.

86 Niemniej jednak, w odróżnieniu od sytuacji rozpatrywanej w sprawie, w której zapadł wspomniany wyrok, skarga wniesiona przez KS i KD nie dotyczy indywidualnych środków ograniczających. Tymczasem Trybunał wyjaśnił, że w przypadku aktów przyjętych na podstawie postanowień dotyczących WPZiB to właśnie ich indywidualny charakter otwiera, stosownie do art. 275 akapit drugi TFUE, dostęp do sądów Unii (wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 103 i przytoczone tam orzecznictwo; a także dzisiejszy wyrok, Neves 77 Solutions, C-351/22, pkt 37).

87 W tych okolicznościach nie można zarzucać Sądowi, że w pkt 37–39 zaskarżonego postanowienia uznał, iż skarga ta dotyczy sytuacji radykalnie odmiennej od sytuacji rozpatrywanej w sprawie, w której zapadł wyrok z dnia 6 października 2020 r., Bank Refah Kargaran/Rada (C-134/19 P, EU:C:2020:793), oraz że kwestia właściwości sądu Unii w odniesieniu do WPZiB w sposób ogólny nie została poruszona we wspomnianym wyroku.

88 Wniosku tego nie podważa argumentacja wnoszących odwołanie, zgodnie z którą Sąd powinien był uznać się za właściwy do rozpoznania skargi wniesionej przez KS i KD na podstawie wspomnianego wyroku ze względu na to, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do rozpoznania wszystkich skarg o stwierdzenie odpowiedzialności pozaumownej na podstawie art. 268 i 340 TFUE, w tym w dziedzinie WPZiB, ponieważ art. 24 TUE i art. 275 TFUE nie przewidują odstępstwa od tej właściwości ogólnej.

89 W tym względzie należy przypomnieć, że prawdą jest, iż zgodnie z art. 340 akapit drugi TFUE „[w] dziedzinie odpowiedzialności pozaumownej Unia powinna naprawić, zgodnie z zasadami ogólnymi, wspólnymi dla praw państw członkowskich, szkody wyrządzone przez jej instytucje lub jej pracowników przy wykonywaniu ich funkcji". W dodatku zgodnie z art. 268 TFUE „Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do orzekania w sporach dotyczących odszkodowań określonych w artykule 340 akapity drugi i trzeci [TFUE]".

90 Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wyłącznie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do orzekania w sporach dotyczących odpowiedzialności pozaumownej Unii, z wykluczeniem sądów krajowych [zob. podobnie wyroki: z dnia 13 lutego 1979 r., Granaria, 101/78, EU:C:1979:38, pkt 16; z dnia 15 lipca 2021 r., OH (Immunitet jurysdykcyjny), C-758/19, EU:C:2021:603, pkt 22].

91 Niemniej jednak należy uściślić, że ani wyłączny charakter tej właściwości, ani autonomia skargi o stwierdzenie odpowiedzialności pozaumownej Unii nie mogą skutkować rozszerzeniem granic właściwości przyznanej tej instytucji w traktatach. Tymczasem art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 TFUE określają takie granice właściwości i w odniesieniu do skarg w dziedzinie WPZiB należy je postrzegać jako leges speciales w stosunku do art. 268 i 340 TFUE. W związku z tym nie można przyjąć, że art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 TFUE nie dotyczą skarg o stwierdzenie odpowiedzialności pozaumownej Unii.

92 Stwierdzenie to znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału, zgodnie z którym art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE odsyła do art. 275 akapit drugi TFUE nie w celu określenia rodzaju procedury, w ramach której Trybunał może kontrolować legalność niektórych decyzji, ale w celu określenia rodzaju decyzji, których legalność może być przedmiotem kontroli Trybunału w ramach każdego postępowania służącego takiej kontroli legalności (wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 70).

93 W trzeciej kolejności należy oddalić argument wnoszących odwołanie, zgodnie z którym Sąd naruszył prawo, opierając się na orzecznictwie wynikającym z pkt 69 i 78 wyroku z dnia 25 marca 2021 r., Carvalho i in./Parlament i Rada (C-565/19 P, EU:C:2021:252), aby orzec w pkt 41 zaskarżonego postanowienia, że wykładnia postanowień traktatów dotyczących właściwości sądu Unii w świetle prawa podstawowego do skutecznej ochrony sądowej nie może prowadzić do pominięcia przesłanek wyraźnie przewidzianych w traktacie FUE.

94 Chociaż bowiem orzecznictwo to dotyczy przesłanek dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 ust. 4 TFUE, należy stwierdzić, podobnie jak uczyniła to rzecznik generalna w pkt 99 opinii, że Sąd mógł słusznie zastosować wspomniane orzecznictwo w ramach oceny swojej właściwości do rozpoznania skargi wniesionej przez KS i KD w zakresie, w jakim orzecznictwo to wyraża zasadę wykładni mającą zastosowanie do wszystkich środków odwoławczych przewidzianych w traktatach.

95 W czwartej i ostatniej kolejności z powyższego, a w szczególności z pkt 71 niniejszego wyroku, wynika, że należy oddalić argumentację, w której KS i KD podnoszą w istocie w odpowiedzi na odwołanie w sprawie C-44/22 P, że art. 298 ust. 1 TFUE i art. 41 Karty potwierdzają hipotezę, zgodnie z którą Sąd powinien był uznać się za właściwy do rozpoznania ich skargi.

96 W konsekwencji należy oddalić pierwszy zarzut szczegółowy części pierwszej, drugi i trzeci zarzut szczegółowy części drugiej oraz część trzecią jedynego zarzutu odwołania w sprawie C-29/22 P, a także części pierwszą i drugą zarzutu pierwszego, część drugą zarzutu drugiego, zarzut trzeci i część drugą zarzutu czwartego odwołania w sprawie C-44/22 P.

W przedmiocie drugiego zarzutu szczegółowego części pierwszej i pierwszego zarzutu szczegółowego części drugiej jedynego zarzutu odwołania w sprawie C-29/22 P, a także

części trzeciej zarzutu pierwszego i części pierwszej zarzutu drugiego odwołania w sprawie C-44/22 P

Argumentacja stron

97 Wnoszące odwołanie utrzymują w istocie, że w pkt 34–36 zaskarżonego postanowienia Sąd dokonał zawężającej i wybiórczej wykładni orzecznictwa wynikającego z wyroków z dnia 12 listopada 2015 r., Elitaliana/Eulex Kosowo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), z dnia 19 lipca 2016 r., H/Rada i in. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), oraz z dnia 25 czerwca 2020 r., Satcen/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492), w zakresie, w jakim ograniczył swoją właściwość do spraw objętych tym orzecznictwem, a mianowicie w szczególności do zarządzania personelem misji w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO), a także do udzielenia zamówienia publicznego wiążącego się z wydatkami obciążającymi budżet Unii. Komisja twierdzi, że postępując w ten sposób, Sąd ograniczył swoją analizę tego orzecznictwa do zwykłego porównania okoliczności faktycznych z okolicznościami niniejszej sprawy i że wspomniane orzecznictwo ma zastosowanie w niniejszej sprawie, ponieważ WPZiB stanowi jedynie kontekst, w jakim miały miejsce zarzucane naruszenia praw KS i KD, chronionych przez Kartę i EKPC.

98 Ponadto KS i KD podnoszą, że Sąd naruszył prawo w pkt 39 zaskarżonego postanowienia, uznawszy, że każdy środek przyjęty przez instytucje Unii na podstawie art. 24 ust. 1 TUE dotyczy „określania i realizacji WPZiB", a zatem nie należy do właściwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Pojęcia „określenia" i „realizacji" znajdują się bowiem nie w ostatnim zdaniu art. 24 ust. 1 akapit drugi TUE, który dotyczy właściwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, lecz w zdaniu drugim tego postanowienia. Tym samym Sąd nie uwzględnił ducha tego postanowienia i intencji jego autorów. Ponadto Sąd założył, że rozpatrywane w niniejszej sprawie działania i zaniechania miały charakter czysto polityczny z tego tylko powodu, że zostały przyjęte w ramach kompetencji Unii w dziedzinie WPZiB, i wywiódł z tego, że są one objęte tym samym postanowieniem. Na rozprawie KS i KD dodały, że kwestia właściwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej powinna być rozpatrywana indywidualnie dla każdego przypadku.

99 W dodatku Komisja uważa, że pkt 23, 28 i 39 zaskarżonego postanowienia naruszają prawo ze względu na to, że zamiast zakwalifikować tę skargę jako skargę o zadośćuczynienie dotyczącą zarzucanych naruszeń „podstawowych praw człowieka", Sąd uznał, nie przedstawiając dodatkowych wyjaśnień, że skarga wniesiona przez KS i KD miała swoje źródło w działaniach lub zaniechaniach należących do kwestii politycznych lub strategicznych związanych z misją Eulex Kosowo, a zatem dotyczących określania i realizacji WPZiB. Sąd nie zbadał bowiem i nie zakwalifikował pod względem prawnym ani charakteru zarzucanych naruszeń prawa Unii, ani tych działań i zaniechań.

100 Ponadto zdaniem Komisji Sąd nie określił szczegółowo przesłanek, jakie muszą być spełnione, aby działania lub zaniechania mogły zostać zakwalifikowane jako „strategiczne" lub „polityczne", ani nie wyjaśnił, jakie są konsekwencje takiej kwalifikacji dla wykładni wyłączenia właściwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w dziedzinie WPZiB przewidzianego w art. 24 ust. 1 akapit drugi TUE i w art. 275 akapit pierwszy TFUE. Niezbędne jest zaś określenie zakresu stosowania tego wyłączenia, którego nie można ograniczyć ani do formalistycznego kryterium, zgodnie z którym rozpatrywany środek należy do dziedziny WPZiB, jak wynika z pkt 42 i 43 wyroku z dnia 19 lipca 2016 r., H/Rada i in. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), ani do założenia, że te działania lub zaniechania mają charakter „strategiczny" lub „polityczny". Ograniczając się w tym względzie do odniesienia się do argumentów przedstawionych przez KS i KD na poparcie ich

skargi, Sąd rozumował w sposób cyrkularny. Zdaniem Komisji skarga ta, mimo że mieści się w kontekście WPZiB, dotyczy zarzucanych naruszeń praw człowieka w ramach realizacji misji Eulex Kosowo, w związku z czym odnosi się do jej funkcjonowania administracyjnego. Tymczasem, inaczej niż ma to miejsce w szczególności w przypadku ustanowienia misji lub określenia jej celów i zadań, obowiązki w dziedzinie praw podstawowych nie należą ani do WPZiB, ani do kwestii i wyborów politycznych czy strategicznych.

101 Na rozprawie Komisja dodała, że w celu ustalenia właściwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej do badania zarzucanych naruszeń praw podstawowych konieczne jest wykazanie istnienia bezpośredniego związku przyczynowego między zarzucanym naruszeniem praw podstawowych a każdym z rozpatrywanych działań i zaniechań. W niniejszej zaś sprawie taki związek mógłby zostać ustalony bez trudności z uwagi na rozpatrywane naruszenia praw człowieka, które zostały stwierdzone przez HRRP.

102 Na rozprawie Królestwo Belgii, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republika Austrii i Królestwo Szwecji utrzymywały w istocie, że kwestia, czy rozpatrywane działania i zaniechania mają charakter polityczny lub strategiczny, nie odgrywa żadnej roli w ramach badania właściwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w dziedzinie WPZiB, ponieważ te działania i zaniechania dotyczą naruszeń praw podstawowych. W takim bowiem wypadku wyłączenie właściwości tej instytucji przewidziane w art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i w art. 275 akapit pierwszy TFUE nie miałoby zastosowania.

103 Ponadto Rumunia wskazała, że prawa podstawowe muszą być przestrzegane we wszystkich obszarach prawa Unii, w tym w dziedzinie WPZiB. Niemniej jednak, ponieważ wykluczona jest instytucja actio popularis, zainteresowana osoba powinna zakwestionować w szczegółowy sposób prawo uznane w prawie krajowym oraz wykazać, że bezpośrednio odczuła skutki spornego środka, aby ustanowić właściwość Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jak wynika z wyroku ETPC z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie Xero Flor w Polsce sp. z o.o. przeciwko Polsce (CE:ECHR:2021:0507JUD000490718, § 187), dotyczącego art. 6 ust. 1 EKPC.

104 Ponadto zdaniem Republiki Finlandii wyłączenie właściwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w dziedzinie WPZiB ma na celu zachowanie równowagi instytucjonalnej. Wynika z tego, że jedynie środki dotyczące określania tej polityki, a w szczególności WPBiO, wchodziłyby w zakres tego wyłączenia, podczas gdy instytucja ta jest właściwa do kontrolowania działań i zaniechań w ramach praktycznej realizacji tych polityk, takich jak te, których dotyczy niniejsza sprawa.

105 Rada i ESDZ odpowiadają, że w przeciwieństwie do tego, co miało miejsce w sprawach, w których wydano wyroki: z dnia 12 listopada 2015 r., Elitaliana/Eulex Kosowo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), z dnia 19 lipca 2016 r., H/Rada i in. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), a także z dnia 25 czerwca 2020 r., Satcen/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492), działania i zaniechania, których dotyczy skarga wniesiona przez KS i KD, nie są związane z samym zarządzaniem personelem, sporami w dziedzinie zatrudnienia lub wdrażaniem aktu, który mimo że został przyjęty w celach operacyjnych przez podmiot objęty WPZiB, opiera się na traktacie FUE. Te działania i zaniechania należą do kwestii politycznych lub strategicznych w dziedzinie tej polityki, w szczególności w zakresie, w jakim dotyczą mandatu udzielonego Euleksowi Kosowo i zasobów, które zostały udostępnione tej misji w celu wykonania tego mandatu. Wynika z tego, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie jest właściwy na podstawie art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 TFUE do rozpoznania tej skargi.

106 Zdaniem Rady z pkt 57–61 opinii rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie Satcen/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:220) wynika bowiem, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie jest właściwy w dziedzinie WPZiB na podstawie tych postanowień, jeżeli akt Unii, po pierwsze, formalnie opiera się na postanowieniach dotyczących tej polityki, a po drugie, ze względu na swoją treść nawiązuje do środka objętego wspomnianą polityką. Tym samym właściwość tej ostatniej instytucji nie obejmuje środków wchodzących w zakres samej istoty WPZiB, a w szczególności WPBiO, zarówno w odniesieniu do zgodności z prawem środków wchodzących w zakres określania i realizacji tych polityk, jak i w odniesieniu do powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii wynikającej z działań lub zaniechań w tej dziedzinie.

107 Ponadto Rada podnosi, że aby zachować skuteczność (effet utile) art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 TFUE, należy znaleźć właściwe kryterium w celu ustalenia zakresu właściwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w dziedzinie WPZiB. Kryterium to może być związane ze stosowaniem ogólnych zasad porządku prawnego Unii, takich jak zasada dobrej administracji, i powinno umożliwiać utrzymanie wyraźnego rozróżnienia między aktami wymagającymi uznaniowych wyborów o charakterze politycznym, niezależnie od tego, czy są one przewidziane w decyzjach WPZiB lub w aktach przyjętych na podstawie WPZiB, a aktami administracyjnymi mającymi na celu realizację konkretnych działań. Umożliwienie sądowej kontroli dotyczącej poziomu i alokacji zdolności misji Eulex Kosowo oznaczałoby bowiem, że działanie Unii w dziedzinie WPBiO pociągałoby za sobą zobowiązanie rezultatu za każdym razem, gdy Unia postanawia podjąć działania w celu zapewnienia poszanowania zasad określonych w art. 21 ust. 1 TUE, czego nie przewidziano w traktatach i co jest niezgodne z wykonywaniem kompetencji, która wiąże się ze złożonymi wyborami politycznymi zależnymi w szczególności od działań podmiotów zewnętrznych niepodlegających zasadom Unii.

108 Na rozprawie Rada dodała, że należy przeanalizować w każdym poszczególnym przypadku właściwość Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w dziedzinie WPZiB, ponieważ instytucja ta jest właściwa jedynie do dokonywania wykładni lub badania zgodności z prawem konkretnych aktów wykonawczych w ramach tej polityki, a nie aktów o charakterze generalnym. W niniejszej sprawie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej mógłby być właściwy do zbadania, czy Eulex Kosowo naruszył prawa podstawowe KS i KD w ramach dochodzeń prowadzonych przez tę misję, podczas gdy wygaszenie mandatu wykonawczego wspomnianej misji na mocy decyzji 2018/856 oraz kwestia, czy przyznano jej wystarczające zasoby, są kwestiami politycznymi lub strategicznymi.

109 Ponadto zdaniem ESDZ działania i zaniechania, których dotyczy skarga wniesiona przez KS i KD, są albo działaniami operacyjnymi misji Eulex Kosowo, albo kwestiami politycznymi lub strategicznymi. Okoliczność, że misja ta prowadzi dochodzenie czy też powstrzymuje się od tego, stanowi środek wchodzący wyłącznie w zakres dziedziny WPZiB. Tymczasem działania podejmowane przez taką misję mogłyby być przedmiotem kontroli sądowej jedynie wówczas, gdyby w ramach wykonywania jej mandatu zostały popełnione oczywiste błędy lub gdyby działała ona w sposób arbitralny. Tak nie było w niniejszej sprawie.

110 Na rozprawie ESDZ dodała, że określenie strategicznych kierunków w rozumieniu art. 26 TUE, decyzje dotyczące działań operacyjnych na podstawie art. 28 TUE, podejście Unii do danych problemów o charakterze geograficznym na podstawie art. 29 TUE oraz decyzja o mianowaniu specjalnego przedstawiciela zgodnie z art. 33 TUE stanowią istotę WPZiB i w związku z tym nie mogą podlegać kontroli sądowej. Ponadto art. 43 TUE przewiduje wykaz różnych zadań, które mają być realizowane przez misje WPBiO. Wykaz ten ilustruje rodzaj decyzji, które nie podlegają kontroli sądowej Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, ponieważ to Rada podejmuje

decyzję o realizacji między innymi misji humanitarnych i ratunkowych oraz misji wojskowego doradztwa i wsparcia. Natomiast decyzje wykonawcze przyjęte na podstawie aktów Rady, w szczególności przez Komisję lub samą daną misję, takie jak te związane z zatrudnieniem personelu w rozumieniu art. 15a wspólnego działania 2008/124, zmienionego decyzją 2014/349, mogą być przedmiotem takiej kontroli sądowej.

111 Republika Francuska podniosła na rozprawie, że Europejski Trybunał Praw Człowieka przyznał w wyroku z dnia 14 grudnia 2006 r. w sprawie Markovic i in. przeciwko Włochom (CE:ECHR:2006:1214JUD000139803), że niektóre akty polityki zagranicznej nie podlegają właściwości sądu. Należy zatem dokonać rozróżnienia pomiędzy z jednej strony aktami czysto administracyjnego zarządzania, które nie są nierozerwalnie związane z WPZiB i które nie mają konotacji politycznej, a z drugiej strony aktami mającymi na celu przyczynienie się do prowadzenia, określania lub realizacji WPZiB. W niniejszej zaś sprawie działania i zaniechania, których dotyczy skarga wniesiona przez KS i KD, należą do tej ostatniej kategorii aktów i nie można ich oddzielić od tej polityki, ponieważ jest ona istotą niniejszych spraw, w związku z czym jedynie sądy krajowe są właściwe do badania tych działań i zaniechań. W szczególności decyzja o wszczęciu dochodzenia wchodzi bezpośrednio w zakres prowadzenia misji Eulex Kosowo. W związku z tym nie chodzi tu o działanie lub decyzję w zakresie zarządzania. Ponadto kryterium bezpośredniego związku zaproponowane przez Komisję nie jest istotne, ponieważ to materialna treść zaskarżonego aktu ma decydujące znaczenie dla oceny właściwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a nie podniesione zarzuty.

112 Republika Czeska podniosła na rozprawie, że należy chronić szczególny charakter WPZiB oraz że polityka ta podlega szczególnym zasadom i procedurom, w tym w odniesieniu do właściwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Niemniej jednak możliwe jest znalezienie równowagi między, z jednej strony, potrzebą ochrony tych szczególnych zasad i procedur, a z drugiej strony, gwarancją skutecznej ochrony sądowej praw podstawowych.

Ocena Trybunału

113 W drugim zarzucie szczegółowym części pierwszej i w pierwszym zarzucie szczegółowym części drugiej jedynego zarzutu odwołania w sprawie C-29/22 P, a także w części trzeciej zarzutu pierwszego i części pierwszej zarzutu drugiego odwołania w sprawie C-44/22 P wnoszące odwołanie zarzucają w istocie Sądowi, po pierwsze, że naruszył prawo w pkt 34–36 zaskarżonego postanowienia z uwagi na to, iż orzekł on, że orzecznictwo Trybunału wynikające z wyroków: z dnia 12 listopada 2015 r., Elitaliana/Eulex Kosowo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), z dnia 19 lipca 2016 r., H/Rada i in. (C-455/14 P, EU:C:2016:569), a także z dnia 25 czerwca 2020 r., Satcen/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492), nie miało zastosowania w niniejszej sprawie, a po drugie, że stwierdził brak swojej właściwości ze względu na to, że skarga wniesiona przez KS i KD miała swoje źródło w działaniach i zaniechaniach należących do kwestii politycznych lub strategicznych związanych z misją Eulex Kosowo i dotyczących określania i realizacji WPZiB. W tym ostatnim względzie KS i KD uważają, że pkt 39 tego postanowienia narusza prawo, podczas gdy Komisja kwestionuje pkt 23, 28 i 39 wspomnianego postanowienia.

114 Na wstępie należy wyjaśnić, że w tymże pkt 23 Sąd ograniczył się do przedstawienia argumentów wysuniętych przez KS i KD w ramach ich skargi. Tymczasem z uwagi na to, że Komisja nie powołuje się na przeinaczenie tych argumentów, należy od razu oddalić część pierwszą zarzutu drugiego odwołania w zakresie, w jakim dotyczy ona rzeczonego pkt 23, ponieważ wynika ona z błędnego rozumienia zaskarżonego postanowienia.

115 Ponadto należy przypomnieć, że z orzecznictwa przytoczonego w pkt 63 niniejszego wyroku wynika, iż w ramach badania właściwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej do rozpoznania skargi mającej za przedmiot działania lub zaniechania wchodzące w zakres WPZiB należy w pierwszej kolejności zbadać, czy rozpatrywana sytuacja należy do jednego z przypadków przewidzianych w art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i w art. 275 akapit drugi TFUE, w których właściwość ta została wyraźnie uznana.

116 Jeżeli tak nie jest, należy w drugiej kolejności ocenić, czy – jak wynika w istocie z orzecznictwa Trybunału wypływającego z pkt 49 wyroku z dnia 12 listopada 2015 r., Elitaliana/Eulex Kosowo (C-439/13 P, EU:C:2015:753), z pkt 55 wyroku z dnia 19 lipca 2016 r., H/Rada i in. (C-455/14 P, EU:C:2016:569) oraz z pkt 66 wyroku z dnia 25 czerwca 2020 r., Satcen/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492), właściwość Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej może opierać się na okoliczności, że rozpatrywane działania i zaniechania nie są bezpośrednio związane z wyborami politycznymi lub strategicznymi dokonywanymi przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii w ramach WPZiB, a w szczególności WPBiO.

117 Tak więc, jeżeli rozpatrywane działania i zaniechania nie są bezpośrednio związane z tymi wyborami politycznymi lub strategicznymi, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do oceny zgodności z prawem tych działań lub zaniechań lub do dokonania ich wykładni. Jeżeli natomiast wspomniane działania lub zaniechania są bezpośrednio związane z tymi wyborami politycznymi lub strategicznymi, instytucja ta powinna stwierdzić brak swojej właściwości.

118 Z powyższego wynika, że zgodnie z art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 akapit pierwszy TFUE Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie jest właściwy do oceny legalności lub dokonywania wykładni działań lub zaniechań bezpośrednio związanych z prowadzeniem, określaniem i realizacją WPZiB, a zwłaszcza WPBiO, czyli w szczególności określaniem strategicznych interesów Unii, a także określaniem zarówno działań, jakie mają być prowadzone, i stanowisk, jakie ma zająć Unia, jak i ogólnych wytycznych WPZiB w rozumieniu art. 24–26, 28, 29, 37, 38, 42 i 43 TUE.

119 Jak wynika z pkt 62, 68–73, 77–80 i 91 niniejszego wyroku, stwierdzenie to, po pierwsze, jest zgodne z brzmieniem tych postanowień, które co do zasady wykluczają właściwość Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w dziedzinie WPZiB, po drugie, znajduje potwierdzenie w kontekście, w jaki się one wpisują, ponieważ pozwala na zachowanie skuteczności (effet utile) wspomnianych postanowień, nie naruszając jednak w nieuzasadniony sposób prawa do skutecznego środka prawnego, a po trzecie, odpowiada celowi realizowanemu przez te postanowienia.

120 Uściślisz powyższe, należy zweryfikować, po pierwsze, czy Sąd naruszył prawo w pkt 28, 33–36 i 39 zaskarżonego postanowienia z uwagi na to, iż w celu stwierdzenia braku swojej właściwości na podstawie art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 akapit pierwszy TFUE zastosował kryterium polegające na sprawdzeniu, czy działania i zaniechania, których dotyczy skarga wniesiona przez KS i KD, należą do „kwestii politycznych lub strategicznych związanych z [Euleksem Kosowo]”, które dotyczyły „określenia i realizacji WPZiB”, a po drugie, czy zastosowanie tego kryterium w niniejszej sprawie jest błędne.

121 W tym względzie należy przeprowadzić szczegółową analizę każdego z działań i zaniechań wchodzących w zakres WPZiB, a w szczególności WPBiO, których dotyczy rozpatrywana skarga, przy jednoczesnym uwzględnieniu faktu, że cel pewności prawa wymaga, aby sąd Unii nie był

zmuszony do zbadania sprawy co do istoty w celu ustalenia swojej właściwości (zob. analogicznie wyroki: z dnia 3 lipca 1997 r., Benincasa, C-269/95, EU:C:1997:337, pkt 27; z dnia 8 lutego 2024 r., Inkreal, C-566/22, EU:C:2024:123, pkt 27).

122 W pierwszej kolejności w niniejszej sprawie w pkt 28, 33–36 i 39 zaskarżonego postanowienia Sąd stwierdził, że skarga wniesiona przez KS i KD nie jest objęta przypadkami, w których art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie ostatnie TUE i art. 275 akapit drugi TFUE wyraźnie przewidują, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy w zakresie WPZiB, co nie jest kwestionowane w ramach niniejszych odwołań.

123 W drugiej kolejności Sąd uznał w istocie, że działania i zaniechania, których dotyczy ta skarga, są bezpośrednio związane z tą polityką ze względu na ich polityczny i strategiczny charakter oraz ich związek z określaniem i realizacją WPZiB.

124 W tych okolicznościach należy ocenić, czy Sąd naruszył prawo w pkt 28 i 39 zaskarżonego postanowienia, stwierdzając brak swojej właściwości do rozpoznania skargi wniesionej przez KS i KD ze względu na to, że każde z działań i zaniechań wskazanych w tej skardze i wymienionych w pkt 20 niniejszego wyroku, było bezpośrednio związane z określaniem i realizacją politycznych lub strategicznych wyborów WPZiB.

125 Po pierwsze, na poparcie swojej skargi KS i KD podniosły naruszenie przez Eulex Kosowo art. 2 i 3 EKPC oraz art. 2 i 4 Karty z powodu braku odpowiednich dochodzeń ze względu na brak niezbędnych zasobów i odpowiedniego personelu tej misji do wypełnienia jej mandatu wykonawczego.

126 Co się tyczy zarzucanego braku niezbędnych zasobów, należy zauważyć, że środki udostępnione misji WPZiB, a w szczególności misji WPBiO, na podstawie art. 28 ust. 1 akapit pierwszy TUE są bezpośrednio związane z wyborami politycznymi lub strategicznymi dokonywanymi w ramach WPZiB, jak uznał w istocie Sąd.

127 Natomiast, co się tyczy zarzucanego braku odpowiedniego personelu misji Eulex Kosowo, jej zdolność do zatrudniania personelu, która wynika z brzmienia art. 15a wspólnego działania 2008/124, zmienionego decyzją 2014/349, stanowi akt z zakresu bieżącego zarządzania wpisujący się w ramy wykonywania mandatu wspomnianej misji. Do tej ostatniej należy zatem zapewnienie, w ramach udostępnionych jej zasobów, by zatrudniany przez nią personel był odpowiedni.

128 Tymczasem, wbrew twierdzeniu dotyczącemu braku niezbędnych zasobów, decyzje podjęte przez Eulex Kosowo co do wyboru personelu zatrudnionego przez tę misję nie są bezpośrednio związane z wyborami politycznymi lub strategicznymi dokonywanymi przez wspomnianą misję w ramach WPZiB. Wynika z tego, że Sąd naruszył prawo, uznawszy, iż zarzucany brak odpowiedniego personelu należy do kwestii politycznych lub strategicznych, które dotyczą określania i realizacji WPZiB.

129 Po drugie, na poparcie swojej skargi KS i KD podniosły naruszenie art. 6 ust. 1 i art. 13 EKPC, a także art. 47 Karty, ze względu na brak przepisów przewidujących pomoc prawną w postępowaniach prowadzonych przed HRRP oraz środka odwoławczego od stwierdzonych naruszeń, a także umożliwiających temu panelowi wykonywanie jego decyzji.

130 Co się tyczy braku przepisów przewidujących pomoc prawną w ramach postępowań prowadzonych przed HRRP należy stwierdzić, że ta część skargi wniesionej przez KS i KD odnosi się do przepisów proceduralnych tego panelu, którego zadaniem, jak wynika z pkt 6 niniejszego wyroku, jest badanie skarg złożonych w związku z naruszeniami praw człowieka popełnionymi przez Eulex Kosowo. Tymczasem te przepisy czysto proceduralne nie są bezpośrednio związane z wyborami politycznymi lub strategicznymi dokonywanymi w ramach WPZiB. W konsekwencji pkt 28 i 39 zaskarżonego postanowienia naruszają prawo w zakresie, w jakim dotyczą braku takich przepisów proceduralnych.

131 Podobnie, co się tyczy braku uprawnień wykonawczych przyznanych HRRP lub środków odwoławczych w odniesieniu do naruszeń stwierdzonych przez HRRP, należy zauważyć, że zgodnie z art. 1 i 2 wspólnego działania 2008/124 misja Eulex Kosowo została ustanowiona w celu wspomagania instytucji Kosowa, władz sądowniczych i organów odpowiedzialnych za zapewnienie przestrzegania prawa w ich działaniach zmierzających do osiągnięcia stabilności i przyjęcia odpowiedzialności oraz w dalszym rozwijaniu i wzmacnianiu niezależnego, wieloetnicznego systemu wymiaru sprawiedliwości oraz wieloetnicznych służb policyjnych i celnych, zapewniając niezależność tych instytucji od nacisków politycznych oraz działanie przez nie z poszanowaniem międzynarodowo uznanych norm i najlepszych europejskich praktyk. Zatem decyzja o poddaniu bądź niepoddaniu działań i zaniechań tej misji spełniającemu te normy mechanizmowi kontroli jest związana nie bezpośrednio z wyborami politycznymi lub strategicznymi dotyczącymi wspomnianej misji, lecz wyłącznie z aspektem jej zarządzania administracyjnego. W konsekwencji Sąd naruszył prawo w pkt 28 i 39 zaskarżonego postanowienia, uznawszy, że ta część skargi wniesionej przez KS i KD wchodziła bezpośrednio w zakres takich wyborów.

132 Po trzecie, KS i KD podniosły na poparcie swojego odwołania brak przyjęcia środków naprawczych umożliwiających usunięcie stwierdzonych przez HRRP naruszeń praw podstawowych. Ponadto podniosły one niewłaściwe użycie lub nadużycie władzy, po pierwsze, ze względu na twierdzenia Rady i ESDZ, zgodnie z którymi Eulex Kosowo dołożył wszelkich starań, aby przeprowadzić dochodzenia w sprawie rozpatrywanych przestępstw, a HRRP nie został utworzony jako organ wymiaru sprawiedliwości, a po drugie, ze względu na to, że sprawa KD, dotycząca zbrodni wojennej, nie została zbadana w sposób prawidłowy pod względem prawnym przez tę misję lub prokuraturę specjalną w celu prowadzenia postępowania przygotowawczego oraz ścigania przed specjalną izbą Kosowa.

133 W tym względzie należy zauważyć, że brak zarówno tych środków naprawczych, jak i niezbadanie w sposób prawidłowy pod względem prawnym tej sprawy dotyczy nieprzyjęcia indywidualnych środków związanych ze szczególnymi sytuacjami KS i KD i nie wiąże się bezpośrednio z wyborami politycznymi lub strategicznymi dokonywanymi w ramach WPZiB. To samo dotyczy twierdzenia Rady i ESDZ, zgodnie z którym misja ta dołożyła wszelkich starań, aby przeprowadzić dochodzenie w sprawie rozpatrywanych przestępstw.

134 W odniesieniu do twierdzenia, że HRRP nie został utworzony jako organ wymiaru sprawiedliwości, należy stwierdzić, że chodzi tu o akt pozbawiony wiążącego charakteru.

135 W tych okolicznościach działania i zaniechania, o których mowa w pkt 132 niniejszego wyroku, nie mogą być bezpośrednio związane z wyborami politycznymi lub strategicznymi dokonywanymi w ramach WPZiB, w związku z czym pkt 28 i 39 naruszają prawo w zakresie, w jakim Sąd uznał, że te działania i zaniechania należą do kwestii politycznych lub strategicznych dotyczących określania i realizacji tej polityki.

136 Po czwarte, decyzja o wygaszeniu mandatu wykonawczego misji WPZiB, a w szczególności misji w dziedzinie WPBiO, wiąże się bezpośrednio z takimi wyborami w rozumieniu art. 28 ust. 1 i art. 43 ust. 2 TUE. W związku z tym Sąd nie naruszył prawa, uznawszy się za niewłaściwy do orzekania w przedmiocie zarzutów szczegółowych dotyczących wygaszenia mandatu wykonawczego misji Eulex Kosowo na mocy decyzji 2018/856, która zniosła obowiązek tej misji, ustanowiony w art. 3 lit. d) wspólnego działania 2008/124, polegający na dopilnowaniu, aby pewne zbrodnie i przestępstwa „były przedmiotem właściwych dochodzeń, były ścigane, osądzone, a wyroki wykonane”.

137 Mając na względzie powyższe rozważania, należy uwzględnić drugi zarzut szczegółowy części pierwszej i pierwszy zarzut szczegółowy części drugiej jedynego zarzutu odwołania w sprawie C-29/22 P, a także część trzecią zarzutu pierwszego i część pierwszą zarzutu drugiego odwołania w sprawie C-44/22 P i w konsekwencji uchylić zaskarżone postanowienie w zakresie, w jakim w pkt 28 i 39 zaskarżonego postanowienia Sąd uznał się za oczywiście niewłaściwy do rozpoznania skargi wniesionej przez KS i KD ze względu na to, że odnosiła się ona do kwestii politycznych lub strategicznych, które dotyczą określania i realizacji WPZiB w zakresie, w jakim skarga ta dotyczyła:

– popełnionego przez Eulex Kosowo naruszenia art. 2 i 3 EKPC oraz art. 2 i 4 Karty z powodu braku odpowiednich dochodzeń dotyczących zaginięcia i zabójstwa członków rodzin KS i KD, ze względu na brak odpowiedniego personelu tej misji do wypełnienia jej mandatu wykonawczego, które to naruszenie zostało stwierdzone przez HRRP w dniu 11 listopada 2015 r. w odniesieniu do KS i w dniu 19 października 2016 r. w odniesieniu do KD;

– naruszenia art. 6 ust. 1 i art. 13 EKPC oraz art. 47 Karty ze względu na brak przepisów przewidujących pomoc prawną na rzecz kwalifikujących się skarżących w postępowaniach prowadzonych przed HRRP i utworzenie tego panelu bez nadania mu uprawnienia do egzekwowania jego decyzji lub brak środka odwoławczego w przypadku naruszeń praw człowieka popełnionych przez Eulex Kosowo;

– braku przyjęcia środków naprawczych pozwalających na całkowite lub częściowe usunięcie naruszeń, o których mowa w tiret pierwszym i drugim, mimo że szef Euleksu Kosowo miał podać do wiadomości Unii wnioski HRRP w dniu 29 kwietnia 2016 r.;

– niewłaściwego użycia lub nadużycia władzy wykonawczej przez Radę i ESDZ w dniu 12 października 2017 r. z uwagi na to, iż wskazały one, że Eulex Kosowo dołożył wszelkich starań, aby przeprowadzić dochodzenie w sprawie rozpatrywanych przestępstw, których ofiarami byli członkowie rodzin KS i KD, i że HRRP nie został utworzony jako organ wymiaru sprawiedliwości;

– niewłaściwego użycia lub nadużycia władzy wykonawczej lub publicznej, polegającego na niezapewnieniu, aby sprawa KD dotycząca zbrodni wojennej, została zbadana w sposób prawidłowy pod względem prawnym przez Eulex Kosowo lub prokuraturę specjalną w celu prowadzenia postępowania przygotowawczego oraz ścigania przed specjalną izbą Kosowa.

138 W pozostałym zakresie należy oddalić drugi zarzut szczegółowy części pierwszej i pierwszy zarzut szczegółowy części drugiej jedynego zarzutu odwołania w sprawie C-29/22 P, a także część trzecią zarzutu pierwszego i część pierwszą zarzutu drugiego odwołania w sprawie C-44/22 P.

W przedmiocie części czwartej jedynego zarzutu odwołania w sprawie C-29/22 P

Argumentacja stron

139 W czwartej części jedynego zarzutu odwołania KS i KD podnoszą w pierwszej kolejności, że Sąd naruszył prawo, nie badając istotnych części ich skargi i nie uzasadniając w wystarczający sposób swojego wniosku, zgodnie z którym był on oczywiście niewłaściwy do rozpoznania tej skargi. Żaden z dowodów nie wykazuje bowiem, że Sąd odniósł się do zasad prawnych określonych w wyroku z dnia 6 października 2020 r., Bank Refah Kargaran/Rada (C-134/19 P, EU:C:2020:793), ani że uwzględnił argument Komisji, zgodnie z którym nie do pomyślenia jest to, aby porządek prawny Unii pozwalał na interpretację działania Unii w sposób naruszający jej podstawowe zasady, bez jakiejkolwiek ochrony jednostek, które ponoszą ciężar takiego naruszenia. Ponadto Sąd powinien był ustosunkować się do szczegółowych argumentów przedstawionych przez Komisję dotyczących znaczenia Karty i EKPC, aby orzec w przedmiocie swojej właściwości. W dodatku Sąd nie uwzględnił wyroku High Court of Justice ani konsekwencji zaskarżonego postanowienia dla KS i KD. Ten brak uzasadnienia jest szczególnie poważny, zważywszy na wagę naruszeń praw podstawowych będących przedmiotem wspomnianej skargi.

140 W drugiej kolejności KS i KD utrzymują, że Sąd błędnie zrozumiał ich argumenty, ponieważ w pkt 23 i 28 zaskarżonego postanowienia odniósł się do „kwestii politycznych lub strategicznych”. Za pomocą tych argumentów wnoszące odwołanie nie miały bowiem na celu zakwestionowania politycznych lub strategicznych wyborów Unii dotyczących ustanowienia Euleksu Kosowo, lecz mandatu wykonawczego powierzonego tej misji, zwłaszcza w odniesieniu do prowadzenia dochodzenia, które nie było nierozerwalnie związane z WPZiB i mogło mieć miejsce w innym kontekście.

141 W trzeciej kolejności KS i KD podnoszą, że wbrew temu, co wynika z pkt 40 tego postanowienia, nie twierdziły one, iż Sąd powinien był uznać swoją właściwość do rozpoznania ich skargi z tego tylko powodu, że takie uznanie było jedynym sposobem zagwarantowania im skutecznej ochrony sądowej.

142 Komisja zgadza się z argumentacją KS i KD, podczas gdy Rada i ESDZ kwestionują tę argumentację.

Ocena Trybunału

143 W zakresie, w jakim w czwartej części jedynego zarzutu KS i KD zarzucają Sądowi, w pierwszej kolejności, że nie ustosunkował się do niektórych z ich argumentów i naruszył ciążący na nim obowiązek uzasadnienia, należy przypomnieć, po pierwsze, że w ramach odwołania kontrola Trybunału ma w szczególności na celu sprawdzenie, czy Sąd odpowiedział w sposób wystarczający pod względem prawnym na wszystkie argumenty podniesione przez wnoszące odwołanie, a po drugie, że zarzut dotyczący braku ustosunkowania się przez Sąd do argumentów podniesionych w pierwszej instancji sprowadza się w istocie do powołania się na naruszenie obowiązku uzasadnienia. Tymczasem obowiązek ten nie wymaga dostarczenia przez Sąd wyjaśnień ustosunkowujących się w sposób wyczerpujący do każdego elementu rozumowania przedstawionego przez strony sporu, a zatem uzasadnienie Sądu może być dorozumiane, pod warunkiem że pozwala zainteresowanym poznać powody, dla których Sąd nie przychylił się do ich

argumentów, a Trybunałowi dostarcza elementów wystarczających dla sprawowania kontroli (wyrok z dnia 28 września 2023 r., Changmao Biochemical Engineering/Komisja, C-123/21 P, EU:C:2023:708, pkt 185, 186 i przytoczone tam orzecznictwo).

144 W niniejszej sprawie w zakresie, w jakim KS i KD utrzymują, że Sąd nie odniósł się do zasad prawnych określonych w wyroku z dnia 6 października 2020 r., Bank Refah Kargaran/Rada (C-134/19 P, EU:C:2020:793), należy stwierdzić, że w pkt 37–39 zaskarżonego postanowienia Sąd wyraźnie wskazał powody, dla których uznał, iż orzecznictwo wynikające w szczególności z pkt 39 tego wyroku nie ma znaczenia w niniejszej sprawie.

145 Ponadto nie można zarzucać Sądowi, że nie uwzględnił argumentu Komisji, zgodnie z którym jest nie do pomyślenia to, aby porządek prawny Unii nie zapewniał żadnej ochrony jednostkom, których prawa podstawowe zostały naruszone. W pkt 40 zaskarżonego postanowienia Sąd uznał bowiem w istocie, że rozumowania zawartego w pkt 29–39 tego postanowienia nie można podważyć z tego tylko względu, że uznanie jego właściwości jest jedynym sposobem zagwarantowania KS i KD skutecznej ochrony sądowej.

146 Ponadto należy stwierdzić, że w pkt 41 zaskarżonego postanowienia Sąd ustosunkował się do argumentu Komisji dotyczącego znaczenia Karty i EKPC w ramach oceny właściwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

147 W dodatku w zakresie, w jakim KS i KD zarzucają Sądowi, że nie uwzględnił wyroku High Court of Justice ani konsekwencji wynikających dla nich z zaskarżonego postanowienia, chodzi tu o zarzuty, które są związane z badaniem przez Sąd jego właściwości i w związku z tym należy je oddalić w świetle tego, co wynika z pkt 83 i 84 niniejszego wyroku.

148 W drugiej kolejności, w zakresie, w jakim KS i KD utrzymują w istocie, że Sąd przeinaczył lub zniekształcił ich argumenty, ze względu na to, iż w pkt 23 i 28 zaskarżonego postanowienia odniósł się do „kwestii politycznych lub strategicznych”, należy przypomnieć, że w sytuacji gdy wnoszący odwołanie powołuje się na przeinaczenie swoich własnych argumentów, musi on – na podstawie art. 256 TFUE, art. 58 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i art. 168 § 1 lit. d) regulaminu postępowania przed Trybunałem – dokładnie wskazać elementy, które jego zdaniem zostały przeinaczone przez Sąd, i wykazać błędy w analizie, które w jego ocenie doprowadziły Sąd do tego przeinaczenia (wyrok z dnia 13 lipca 2023 r., Komisja/CK Telecoms UK Investments, C-376/20 P, EU:C:2023:561, pkt 212 i przytoczone tam orzecznictwo).

149 W świetle zaś tego, co wynika z pkt 27 i 28 skargi w sprawie, w której wydano zaskarżone postanowienie, należy stwierdzić, że w pkt 23 i 28 tego postanowienia Sąd ani nie zniekształcił, ani nie przeinaczył argumentacji KS i KD.

150 W trzeciej kolejności KS i KD podnoszą w istocie, że Sąd przeinaczył ich argumentację, ponieważ z pkt 40 zaskarżonego postanowienia wynika, iż utrzymywały one, że Sąd powinien był uznać swoją właściwość do rozpoznania ich skargi z tego tylko powodu, że takie uznanie było jedynym sposobem zagwarantowania im skutecznej ochrony sądowej. W tym względzie wystarczy stwierdzić, że biorąc pod uwagę to, co zostało przedstawione w pkt 145 niniejszego wyroku, argumentacja ta wynika z błędnego rozumienia tego postanowienia. Z pkt 40 tego postanowienia wynika bowiem nie to, że KS i KD przedstawiły jedynie ten powód w celu ustalenia tej właściwości,

lecz że stwierdzenia przez Sąd braku jego właściwości, wynikającego z pkt 29–39 wspomnianego postanowienia, nie można było podważyć z tego tylko powodu, że nie istniał inny sposób zagwarantowania im skutecznej ochrony sądowej.

151 W konsekwencji należy oddalić część czwartą jedynego zarzutu odwołania w sprawie C-29/22 P.

W przedmiocie części pierwszej czwartego zarzutu odwołania w sprawie C-44/22 P

Argumentacja stron

152 W części pierwszej zarzutu czwartego Komisja podnosi, że Sąd powinien był ustalić wyłączną właściwość Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej do rozpoznania skargi wniesionej przez KS i KD zgodnie z art. 268, 340 i 344 TFUE oraz utrwalonym orzecznictwem Trybunału wynikającym w szczególności z pkt 14 wyroku z dnia 13 lutego 1979 r., Granaria (101/78, EU:C:1979:38) i z pkt 17 wyroku z dnia 29 lipca 2010 r., Hanssens-Ensch (C-377/09, EU:C:2010:459). Ponadto konieczne jest zarówno zapewnienie spójności systemu ochrony sądowej i jednolitego stosowania aktów Unii, jak i zapewnienie jedności porządku prawnego Unii, a także zachowanie jego autonomii i pierwszeństwa prawa Unii, co wynika z orzecznictwa Trybunału wywodzącego się w szczególności z pkt 166 opinii 2/13 (Przystąpienie Unii do EKPC) z dnia 18 grudnia 2014 r. (EU:C:2014:2454), a także z pkt 66, 78 i 80 wyroku z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236).

153 W dodatku, jak wynika z wyroku High Court of Justice, jedynie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej może zaoferować skuteczny środek odwoławczy, w sytuacji gdy – tak jak w niniejszej sprawie – zgodność z prawem działań, które mają zostać przypisane Unii, jest kwestionowana przez jednostki w ramach skargi o zadośćuczynienie, ponieważ sądy krajowe nie są w stanie zagwarantować, w odniesieniu do działań wchodzących w zakres WPZiB, wszystkich środków odwoławczych niezbędnych do zapewnienia poszanowania art. 13 EKPC.

154 KS i KD zgadzają się z argumentacją Komisji, podczas gdy Rada i ESDZ kwestionują tę argumentację.

Ocena Trybunału

155 W części pierwszej zarzutu czwartego Komisja zarzuca w istocie Sądowi, że nie ustalił on wyłącznej właściwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej do rozpoznania skargi wniesionej przez KS i KD.

156 Niemniej jednak, po pierwsze, w świetle tego, co wynika z pkt 126 i 136 niniejszego wyroku, Sąd nie naruszył prawa, uznając się za niewłaściwy do rozpoznania tej skargi w zakresie, w jakim dotyczyła ona podnoszonego braku zasobów misji Eulex Kosowo i wygaszenia mandatu wykonawczego tej misji decyzją 2018/856. A fortiori Sąd nie mógł zatem ustalić wyłącznej właściwości do orzekania w tym względzie.

157 Po drugie, co cię tyczy innych działań i zaniechań, których dotyczy rzeczona skarga, wystarczy stwierdzić, że – jak wynika z pkt 137 niniejszego wyroku – Sąd naruszył prawo, uznając się za niewłaściwy ze względu na to, że te działania i zaniechania odnosiły się do kwestii politycznych

lub strategicznych dotyczących określania i realizacji WPZiB, i to bez konieczności badania, czy Sąd powinien był ustalić swoją wyłączną właściwość do orzekania w przedmiocie tejże skargi w zakresie, w jakim dotyczyła ona wspomnianych działań i zaniechań.

158 W tych okolicznościach należy oddalić część pierwszą czwartego zarzutu odwołania w sprawie C-44/22 P.

W przedmiocie skargi przed Sądem

159 Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w przypadku uchylenia orzeczenia Sądu Trybunał może wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala.

160 KS i KD wnoszą do Trybunału o wydanie ostatecznego orzeczenia w przedmiocie ich skargi ze względu na ich wiek i stan zdrowia. Jednakże w odpowiedzi na odwołanie w sprawie C-44/22 P zwróciły się one do Trybunału o umożliwienie im złożenia nowego wniosku o udzielenie dostępu do OPLAN-u Euleksu Kosowo przed podjęciem przez niego decyzji w sprawie zarzutów niedopuszczalności podniesionych przez Radę, Komisję i ESDZ. Ponieważ Sąd nie orzekł w przedmiocie pierwotnego wniosku o udzielenie dostępu do OPLAN-u Euleksu Kosowo, zostały one poszkodowane w postępowaniu przed Sądem z naruszeniem art. 41 Karty i art. 298 ust. 1 TFUE. Podczas rozprawy dodały one, że w przeciwieństwie do sytuacji w sprawie, w której zapadł wyrok z dnia 19 lipca 2016 r., H/Rada i in. (C-455/14 P, EU:C:2016:569, pkt 65–68), Trybunał będzie w stanie wydać ostateczne orzeczenie w przedmiocie dopuszczalności ich skargi dopiero po podjęciu decyzji w sprawie tego nowego wniosku. Tytułem żądania ewentualnego KS i KD wnoszą do Trybunału o przekazanie sprawy Sądowi do ponownego rozpoznania.

161 Komisja uważa, że jeśli chodzi o dopuszczalność i istotę skargi wniesionej przez KS i KD, stan postępowania nie pozwala na wydanie orzeczenia. Niniejsze sprawy różnią się bowiem od sprawy, w której zapadł wyrok z dnia 19 lipca 2016 r., H/Rada i in. (C-455/14 P, EU:C:2016:569, pkt 65–68), w której Trybunał rzeczywiście dysponował w ramach odwołania wszystkimi informacjami pozwalającymi orzec w przedmiocie dopuszczalności skargi w odniesieniu do poszczególnych pozwanych w pierwszej instancji.

162 Rada i ESDZ wskazały w szczególności na rozprawie, że sprawa powinna zostać przekazana Sądowi do ponownego rozpoznania w celu zbadania przez niego rozpatrywanych zarzutów niedopuszczalności oraz, w razie potrzeby, zasadności skargi wniesionej przez KS i KD.

163 W niniejszej sprawie należy przypomnieć, że w rozpatrywanych zarzutach niedopuszczalności każdy z pozwanych w pierwszej instancji, a mianowicie Rada, Komisja i ESDZ, twierdził, że skarga wniesiona przez KS i KD była niedopuszczalna w zakresie, w jakim została skierowana przeciwko niemu. Tymczasem należy stwierdzić, że aby orzec w przedmiocie tych zarzutów niedopuszczalności, należy udzielić odpowiedzi na złożone pytania dotyczące odpowiedzialności odnoszącej się do poszczególnych zarzucanych naruszeń, na które to pytania nie można udzielić odpowiedzi w całkowitym oderwaniu od badania zasadności tej skargi. Ponadto badanie to, którego Sąd nie przeprowadził, wiązałoby się z szeregiem ocen o charakterze faktycznym. Tymczasem wspomniana skarga nie została rozpoznana co do istoty w ramach niniejszych postępowań odwoławczych.

164 W tym kontekście należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie Trybunał nie dysponuje informacjami niezbędnymi do wydania ostatecznego orzeczenia w przedmiocie wspomnianych zarzutów niedopuszczalności ani w przedmiocie zasadności skargi wniesionej przez KS i KD.

165 Ponadto, co się tyczy pierwotnego wniosku o udzielenie dostępu do OPLAN-u Euleksu Kosowo, należy stwierdzić, że nie ma potrzeby orzekania w przedmiocie tego wniosku, ponieważ nie jest on przedmiotem niniejszych odwołań. Po pierwsze bowiem, KS i KD nie zakwestionowały formalnie zaskarżonego postanowienia w zakresie, w jakim Sąd nie orzekł w przedmiocie tego wniosku. Po drugie, w ramach niniejszych odwołań nie złożyły one nowego wniosku o udzielenie dostępu do OPLAN-u tej misji, lecz jedynie wyraziły wolę możliwości złożenia takiego wniosku przed wydaniem przez Trybunał rozstrzygnięcia w przedmiocie rozpatrywanych zarzutów niedopuszczalności. Tymczasem, jak wynika z poprzedniego punktu, w odniesieniu do tych zarzutów stan postępowania w niniejszych sprawach połączonych nie pozwala na wydanie orzeczenia.

166 Z powyższego wynika, że należy przekazać sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd w celu wydania orzeczenia w przedmiocie dopuszczalności, a w stosownym wypadku, co do istoty skargi wniesionej przez KS i KD, a także w przedmiocie pierwotnego wniosku o udzielenie dostępu do OPLAN-u misji Eulex Kosowo.

W przedmiocie kosztów

167 Ze względu na fakt, że sprawa zostaje przekazana Sądowi do ponownego rozpoznania, rozstrzygnięcie o kosztach związanych z niniejszymi odwołaniami nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

1) **Postanowienie Sądu Unii Europejskiej z dnia 10 listopada 2021 r., KS i KD/Rada i in. (T-771/20, EU:T:2021:798), zostaje uchylone w zakresie, w jakim Sąd uznał się za oczywiście niewłaściwy do rozpoznania skargi wniesionej przez KS i KD ze względu na to, że odnosiła się ona do kwestii politycznych lub strategicznych, które dotyczą określania i realizacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) w zakresie, w jakim skarga ta dotyczyła:**

   – **popełnionego przez misję Eulex Kosowo naruszenia art. 2 i 3 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. oraz art. 2 i 4 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej z powodu braku odpowiednich dochodzeń dotyczących zaginięcia i zabójstwa członków rodzin KS i KD, ze względu na brak odpowiedniego personelu tej misji do wypełnienia jej mandatu wykonawczego, które to naruszenie zostało stwierdzone w dniu 11 listopada 2015 r. w odniesieniu do KS i w dniu 19 października 2016 r. w odniesieniu do KD przez panel weryfikujący przestrzeganie praw człowieka utworzony na podstawie wspólnego działania Rady 2008/124/WPZiB z dnia 4 lutego 2008 r. w sprawie misji Unii Europejskiej w zakresie praworządności w Kosowie, EULEX KOSOWO;**

   – **naruszenia art. 6 ust. 1 i art. 13 tej konwencji oraz art. 47 Karty ze względu na brak przepisów przewidujących pomoc prawną na rzecz kwalifikujących się skarżących**

w postępowaniach prowadzonych przed tym panelem i utworzenie tego panelu bez nadania mu uprawnienia do egzekwowania jego decyzji lub brak środka odwoławczego w przypadku naruszeń praw człowieka popełnionych przez Eulex Kosowo;

– **braku przyjęcia środków naprawczych pozwalających na całkowite lub częściowe usunięcie naruszeń, o których mowa w tiret pierwszym i drugim, mimo że szef Euleksu Kosowo miał podać do wiadomości Unii Europejskiej wnioski wspomnianego panelu w dniu 29 kwietnia 2016 r.;**

– **niewłaściwego użycia lub nadużycia władzy wykonawczej przez Radę Unii Europejskiej i Europejską Służbę Działań Zewnętrznych w dniu 12 października 2017 r. z uwagi na to, iż wskazały one, że Eulex Kosowo dołożył wszelkich starań, aby przeprowadzić dochodzenie w sprawie rozpatrywanych przestępstw, których ofiarami byli członkowie rodzin KS i KD, i że tenże panel nie został utworzony jako organ wymiaru sprawiedliwości;**

– **niewłaściwego użycia lub nadużycia władzy wykonawczej lub publicznej polegającego na niezapewnieniu, aby sprawa KD dotycząca zbrodni wojennej, została zbadana w sposób prawidłowy pod względem prawnym przez Eulex Kosowo lub prokuraturę specjalną w celu prowadzenia postępowania przygotowawczego oraz ścigania przed specjalną izbą Kosowa.**

2) **W pozostałym zakresie odwołania w sprawach C-29/22 P i C-44/22 P zostają oddalone.**

3) **Sprawa zostaje przekazana do ponownego rozpoznania przez Sąd Unii Europejskiej w celu wydania orzeczenia w przedmiocie dopuszczalności, a w stosownym wypadku, co do istoty skargi wniesionej przez KS i KD, a także w przedmiocie ich wniosku o przeprowadzenie środków dowodowych, mającego na celu przedstawienie pełnej wersji planu operacji (OPLAN) misji Eulex Kosowo od momentu ustanowienia tej misji.**

4) **Rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.**

Podpisy