WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 10 marca 2009 r.*

W sprawie C-345/06

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich (Austria) postanowieniem z dnia 26 lipca 2006 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 10 sierpnia 2006 r., w postępowaniu:

Gottfried Heinrich

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, P. Jann, C.W.A. Timmermans (sprawozdawca), A. Rosas, K. Lenaerts i M. Ilešič, prezesi izb, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, J. Malenovský, J. Klučka, A. Arabadjiev i C. Toader, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,
sekretarz: J. Swedenborg, administrator,

* Język postępowania: niemiecki.

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 13 listopada 2007 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu rządu austriackiego przez G. Eberharda, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu czeskiego przez T. Bočka oraz M. Smolka, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu duńskiego przez B. Weis Fogh, działającą w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu niemieckiego przez M. Lummę oraz C. Schulze-Bahr, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu greckiego przez G. Alexaki oraz M. Tassopoulou, działające w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu francuskiego przez G. de Bergues'a oraz A'L. Hare, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu węgierskiego przez J. Fazekas, działającą w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu polskiego przez E. Ośniecką-Tamecką oraz M. Kapko, działające w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu fińskiego przez E. Bygglin oraz J. Heliskoskiego, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu szwedzkiego przez A. Falk, działającą w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez C. Gibbs oraz J. Stratford, działające w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Parlamentu Europejskiego przez K. Bradley oraz U. Rössleina, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Rady Unii Europejskiej przez M. Bauera oraz E. Karlsson, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu Komisji Wspólnot Europejskich przez C. Ladenburgera oraz R. Vidala Puiga, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 10 kwietnia 2008 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 2 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. L 145, s. 43) oraz art. 254 ust. 2 WE w związku z regulacją wspólnotową w zakresie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego.

2 Wniosek ten został złożony w ramach postępowania dotyczącego skargi złożonej przez G. Heinricha przeciwko władzom austriackim w sprawie, w której władze te odmówiły mu wstępu na pokład samolotu ze względu na to, że przewoził on w bagażu podręcznym rakiety tenisowe. Tego rodzaju przedmioty są uznane przez wskazane władze za przedmioty zakazane na mocy nieopublikowanego załącznika do rozporządzenia w dziedzinie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego.

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe dotyczące dostępu do dokumentów

3 Artykuł 2 ust. 1 rozporządzenia nr 1049/2001 przewiduje, że każdy obywatel Unii ma prawo dostępu do dokumentów instytucji, zgodnie z zasadami, warunkami i ograniczeniami wytyczonymi w tym rozporządzeniu.

4 Artykuł 2 ust. 3 wskazanego rozporządzenia stanowi, że „odnosi się [ono] do wszelkich dokumentów przechowywanych przez instytucje, tj. dokumentów sporządzanych lub otrzymywanych przez nie i pozostających w ich posiadaniu, na wszystkich obszarach działalności Unii Europejskiej".

5 Pojęcie „dokument" zostało zdefiniowane w art. 3 lit. a) rozporządzenia nr 1049/2001 jako „wszelkie treści bez względu na nośnik (zapisane na papierze, przechowywane w formie elektronicznej czy jako dźwięk, nagranie wizualne czy audiowizualne) dotyczące kwestii związanych z polityką, działalnością i decyzjami mieszczącymi się w sferze odpowiedzialności tych instytucji".

Uregulowania wspólnotowe dotyczące bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego

6 Rozporządzenie (WE) nr 2320/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2002 r. ustanawia wspólne zasady w dziedzinie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego (Dz.U. L 355, s. 1).

7 Zgodnie z art. 1 ust. 1 wskazanego rozporządzenia głównym jego celem jest ustanowienie i wykonanie właściwych środków wspólnotowych w celu zapobieżenia aktom bezprawnych ingerencji w lotnictwie cywilnym.

8 Artykuł 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 2320/2002 stanowi:

„1. Wspólne normy podstawowe dotyczące środków bezpieczeństwa w lotnictwie opierają się na bieżących zaleceniach dokumentu 30 Europejskiej Konferencji Lotnictwa Cywilnego (ECAC) i są zawarte w załączniku.

2. Niezbędne środki dla wykonania i technicznego dostosowania wspólnych norm podstawowych przyjmuje się zgodnie z procedurą określoną w art. 9 ust. 2 po wnikliwym rozpatrzeniu różnych rodzajów operacji i wrażliwości środków dotyczących:

a) kryteriów eksploatacyjnych i prób odbiorczych urządzeń;

b) szczegółowych procedur zawierających informacje sensytywne;

c) szczegółowych kryteriów wyłączenia środków bezpieczeństwa”.

9 Artykuł 6 rozporządzenia nr 2320/2002 stanowi:

„Państwa członkowskie mogą zastosować, zgodnie z prawem wspólnotowym, bardziej rygorystyczne środki od ustanowionych w niniejszym rozporządzeniu. Możliwie najszybciej po ich zastosowaniu państwa członkowskie powiadamiają Komisję o charakterze tych środków".

10 Artykuł 8 ust. 1 rozporządzenia nr 2320/2002 dotyczący rozpowszechniania informacji przewiduje:

„1. Bez uszczerbku dla publicznego prawa dostępu do dokumentów jak ustanowiono w rozporządzeniu (WE) nr 1049/2001 […],

a) środki odnoszące się do:

i) kryteriów eksploatacyjnych i prób odbiorczych urządzeń;

ii) szczegółowych procedur zawierających informacje sensytywne;

iii) szczegółowych kryteriów wyłączających środki bezpieczeństwa;

określone w art. 4 ust. 2;

[…]

c) […] są tajne i nie są publikowane. Są one udostępniane wyłącznie organom określonym w art. 5 ust. 2, które przekazują je wyłącznie zainteresowanym stronom, dla których są one niezbędne zgodnie z obowiązującymi przepisami krajowymi dotyczącymi rozpowszechniania informacji sensytywnych".

11 Punkty 4.1 i 4.3 załącznika, do którego odnosi się art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 2320/2002, zawierają wspólne normy podstawowe kontrolowania odlatujących pasażerów i sprawdzania bagażu kabinowego. Przepisy te mają na celu uniemożliwienie wniesienia zakazanych przedmiotów do obszaru objętego ochroną bezpieczeństwa oraz na pokład statku powietrznego.

12 Zgodnie z brzmieniem wskazanego pkt 4.3 lit. 1) „bagaż kabinowy wszystkich pasażerów odlatujących […] zostaje skontrolowany przed dopuszczeniem do obszaru objętego ochroną bezpieczeństwa lub na pokład statku powietrznego. Wszelkie zabronione przedmioty odbiera się pasażerowi lub zakazuje takiemu pasażerowi dostępu do obszaru objętego ochroną bezpieczeństwa lub na pokład statku powietrznego, odpowiednio. […]".

13 Pojęcie „przedmiot zakazany" jest zdefiniowane w pkt 1.18 załącznika do rozporządzenia nr 2320/2002 jako „przedmiot, który może być użyty do popełnienia czynu bezprawnego i który nie został odpowiednio zgłoszony i poddany obowiązującym przepisom ustawowym i wykonawczym". Opisowy wykaz przedmiotów zakazanych znajduje się w załączniku, który zawiera wskazówki w zakresie klasyfikacji przedmiotów zakazanych. W ppkt (iii) wskazanego załącznika zawarta jest następująca kategoria: „Pałki: pałki metalowe pokryte skórą, pałki gumowe, kije baseballowe lub podobne przedmioty".

14 Wykonanie rozporządzenia nr 2320/2002, a w szczególności art. 4 ust. 2, zostało uregulowane w rozporządzeniu Komisji (WE) nr 622/2003 z dnia 4 kwietnia 2003 r. ustanawiającego środki w celu wprowadzenia w życie wspólnych podstawowych standardów dotyczących bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego (Dz.U. L 89, s. 9), zmienionego rozporządzeniem Komisji (WE) nr 68/2004 z dnia 15 stycznia 2004 r. (Dz.U. L 10, s. 14, zwanego dalej „rozporządzeniem nr 622/2003").

15 Dwa pierwsze motywy rozporządzenia nr 622/2003 stanowią, co następuje:

„(1) Zadaniem Komisji jest przyjęcie środków w celu wprowadzenia w życie wspólnych podstawowych standardów dotyczących bezpieczeństwa lotnictwa w Unii Europejskiej. Rozporządzenie jest najodpowiedniejszym instrumentem w tym celu;

(2) Zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 2320/2002 oraz w celu zapobiegania czynom bezprawnym środki ustanowione w załączniku do niniejszego rozporządzenia powinny być tajne i niepublikowane".

16 Artykuł 3 rozporządzenia nr 622/2003 zatytułowany „Poufność" wskazuje, że omawiane środki są określone w załączniku oraz że „są [one] tajne i nie można ich opublikować. Są udostępnione tylko osobom należycie upoważnionym przez państwo członkowskie lub Komisję".

17 Artykuł 1 rozporządzenia nr 68/2004 potwierdza poufny charakter środków określonych we wskazanym załączniku.

18 Motywy 2, 3 i 4 rozporządzenia nr 68/2004 stanowią:

„(2) Zgodnie z rozporządzeniem nr 2320/2002 oraz aby zapobiec aktom bezprawnej ingerencji, środki określone w załączniku do rozporządzenia (WE) nr 622/2003 powinny pozostać tajne i niepublikowane. Ta sama zasada bezwzględnie dotyczy wszystkich aktów zmieniających;

(3) Niemniej jednak istnieje potrzeba ustanowienia zharmonizowanej, powszechnie dostępnej listy ustanawiającej oddzielnie te przedmioty, które są zabronione do wnoszenia przez pasażerów do stref zastrzeżonych oraz na pokład statku powietrznego, oraz te artykuły, które są zabronione do wnoszenia z zamiarem ich umieszczenia w luku bagażowym statku powietrznego;

(4) Rozumie się, iż taka lista nie stanowi katalogu zamkniętego. Jednak odpowiedni organ powinien być uprawniony do zabronienia wnoszenia również innych artykułów w uzupełnieniu do przedmiotów umieszczonych na tej liście. Jest wskazanym, aby pasażerowie przed [kontrolą] oraz w trakcie kontroli bezpieczeństwa byli wyraźnie informowani o wszystkich zabronionych przedmiotach".

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

19 W dniu 25 września 2005 r. skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym poddał się kontroli bezpieczeństwa na lotnisku Wiedeń Schwechat. W trakcie tej kontroli stwierdzono, że skarżący przewoził w bagażu podręcznym rakiety tenisowe. Z uwagi na to, że wedle stanowiska władz krajowych rakiety te stanowią przedmioty zakazane objęte pkt 4.1 i 4.3 załącznika do rozporządzenia nr 2320/2002 i wyszczególnione w załączniku do rozporządzenia nr 622/2003, skarżącemu odmówiono przejścia przez punkt kontroli bezpieczeństwa. Gdy skarżący pomimo tego wszedł na pokład z rakietami tenisowymi w bagażu podręcznym, zażądano, by opuścił samolot.

20 Z akt sprawy dotyczących postępowania przed sądem krajowym wynika, że skarżący żąda stwierdzenia bezprawności zastosowanych przeciwko niemu środków.

21 Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich stwierdził, rozpatrując skargę, że adresatami treści rozporządzenia nr 622/2003 nie są wyłącznie organy państwowe, lecz również jednostki. Należy jednakże stwierdzić, że jednostki nie mają możliwości zastosowania się do tego rozporządzenia, ponieważ załącznik do niego nie został opublikowany w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

22 Zdaniem sądu krajowego brak opublikowania reguł zachowania, których przestrzeganie jest wymagane od podmiotów prawa, stanowi na tyle ciężkie naruszenie najbardziej elementarnych zasad państwa prawa, których poszanowanie jest również obowiązkiem Wspólnoty, że rozporządzenia lub fragmenty rozporządzeń, które — wbrew postanowieniu art. 254 ust. 1 i 2 WE — nie zostały opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, w ogóle nie istnieją w sensie prawnym i nie mogą w związku z tym mieć mocy wiążącej.

23 W związku z tym sąd krajowy prezentuje również stanowisko, wedle którego możliwość ograniczenia prawa obywatela Unii do „dostępu do dokumentów instytucji wspólnotowych" w rozumieniu rozporządzenia nr 1049/2001, z której według niego Komisja zamierzała w niniejszej sprawie skorzystać w sposób oczywisty, nie może dotyczyć aktów, które prawnie wiążą osobę i które, również z tego względu, powinny być opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

24 W tych okolicznościach Unabhängiger Verwaltungssenat im Land Niederösterreich postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z dwoma następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy dokumentami w rozumieniu art. 2 ust. 3 [rozporządzenia nr 1049/2001] są również akty, które wymagają publikacji w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* na podstawie art. 254 WE?

2) Czy rozporządzenia lub fragmenty rozporządzeń mają moc wiążącą, jeżeli wbrew wymogowi określonemu w art. 254 ust. 2 WE nie zostały opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*?".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie dopuszczalności

25 Rządy niemiecki, francuski i Zjednoczonego Królestwa podnoszą, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny ze względu na to, że postanowienie odsyłające nie wskazuje ani warunków, w jakich G. Heinrich zwrócił się do sądu krajowego, ani przedmiotu sporu. W związku z tym, że kontekst faktyczny i prawny pytań prejudycjalnych nie jest wystarczająco jasny, nie jest możliwe określenie, czy ich przedstawienie jest obiektywnie konieczne w celu rozstrzygnięcia sporu przed sądem krajowym.

26 Dwa z tych rządów wyrażają ponadto wątpliwości co do znaczenia przedłożonych pytań dla rozstrzygnięcia sporu.

27 Rząd niemiecki uważa, że podstawa prawna spornych sankcji jest zawarta w prawie austriackim, a nie w rozporządzeniach cytowanych przez sąd krajowy. Zdaniem tego rządu sąd krajowy nie wskazał, w jakim zakresie możliwa nieważność wskazanych rozporządzeń mogłaby doprowadzić do nieważności austriackiej ustawy dotyczącej bezpieczeństwa lotnictwa.

28 Zdaniem rządu francuskiego pytanie pierwsze jest w każdym razie niedopuszczalne, ponieważ sądy krajowe nie mają kompetencji w zakresie wniosków o dostęp do dokumentów objętych rozporządzeniem nr 1049/2001. Zdaniem tego rządu pytanie drugie jest niedopuszczalne z tego względu, że nawet jeśli listy znajdującej się w załączniku do rozporządzenia nr 622/2003 nie można by stosować względem jednostek, władze austriackie mają w dalszym ciągu kompetencję do ustanowienia zakazu wprowadzania pewnych przedmiotów na pokład samolotu.

29 Nie podnosząc kwestii dopuszczalności w sposób wyraźny, rząd szwedzki uważa, iż trudne jest dokonanie oceny, czy brak publikacji załącznika do rozporządzenia nr 622/2003 miał bezpośrednie znaczenie w zakresie dotyczącym możliwości uzyskania przez skarżącego wiedzy o jego obowiązkach, ponieważ postanowienie sądu krajowego nie wskazuje w żaden sposób roszczeń skarżącego lub możliwych skutków prawnych.

30 W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem konieczność dokonania takiej wykładni prawa wspólnotowego, która będzie użyteczna dla sądu krajowego, nakłada na ten sąd obowiązek zakreślenia ram faktycznych i prawnych, w które wpisują się zadane przez niego pytania, lub przynajmniej wyjaśnienia założeń faktycznych, na których pytania te są oparte (zob. w szczególności wyrok z dnia 23 marca 2006 r. w sprawie C-237/04 Enirisorse, Rec. s. I-2843, pkt 17 i przytoczone tam orzecznictwo).

31 Informacje zawarte w postanowieniach odsyłających powinny więc nie tylko pozwolić Trybunałowi na udzielenie użytecznych odpowiedzi, lecz również umożliwić rządom państw członkowskich oraz innym zainteresowanym stronom przedstawienie uwag zgodnie z art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości. Obowiązkiem Trybunału jest czuwanie, aby ta możliwość była zachowana, mając na uwadze, że na mocy

wymienionego postanowienia zainteresowanym stronom doręczane są jedynie postanowienia odsyłające (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie Enirisorse, pkt 18 i przytoczone tam orzecznictwo).

32 W tym względzie z akt sprawy dotyczących postępowania przed sądem krajowym wynika, że G. Heinrich żąda stwierdzenia bezprawności zachowania krajowych urzędników odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, którzy najpierw odmówili mu przejścia przez punkt kontroli bezpieczeństwa, a następnie po tym, gdy mimo to wszedł on na pokład samolotu, nakazali mu go opuścić.

33 W postanowieniu odsyłającym sąd krajowy wskazuje ponadto, że decyzja właściwych władz o odmówieniu G. Heinrichowi przejścia przez punkt kontroli bezpieczeństwa z rakietami tenisowymi była oparta na rozporządzeniach nr 2320/2002 i 622/2003. Sąd ten wskazuje, że wskazane rozporządzenia są skierowane nie tylko do władz krajowych, lecz nakładają również obowiązki na jednostki. Jednakże jednostki nie mają możliwości zastosowania się do tych obowiązków ze względu na brak publikacji załącznika do rozporządzenia nr 622/2003.

34 Z powyższego wynika, że sąd krajowy określił w wystarczający sposób ramy faktyczne i prawne, w których zwraca się on z wnioskiem o dokonanie wykładni prawa wspólnotowego, i że przedstawił on Trybunałowi wszelkie konieczne informacje, by mógł on udzielić użytecznych odpowiedzi.

35 Ponadto z uwag przedstawionych przez wskazane rządy oraz inne zainteresowane strony zgodnie z art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości wynika, że informacje zawarte w postanowieniu odsyłającym umożliwiły im w sposób skuteczny zajęcie stanowiska odnośnie do przedłożonych pytań.

36 W zakresie dotyczącym znaczenia przedłożonych pytań należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach postępowania, o którym mowa w art. 234 WE, wyłącznie do sądu krajowego, przed którym toczy się spór i który wobec

tego musi przyjąć na siebie odpowiedzialność za wydane orzeczenie, należy ocena, w świetle konkretnych okoliczności sprawy, zarówno niezbędności orzeczenia prejudycjalnego do wydania wyroku, jak i istotnego charakteru pytań skierowanych do Trybunału (zob. w szczególności wyrok z dnia 15 listopada 2007 r. w sprawie C-162/06 International Mail Spain, Rec. s. I-9911, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo).

37 Trybunał może odmówić wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym, o które wnioskował sąd krajowy, tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa wspólnotowego, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku z rzeczywistością lub przedmiotem sporu przed sądem krajowym lub gdy problem jest natury hipotetycznej (zob. w szczególności wyrok z dnia 8 listopada 2007 r. w sprawie C-379/05 Amurta, Rec. s. I-9569, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo).

38 Pierwsze pytanie przedłożone przez sąd krajowy wiąże się ze stwierdzeniem tego sądu, że brak publikacji załącznika do rozporządzenia nr 622/2003 wynika z zastosowania art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 2320/2002, który wyłącza, ze względów bezpieczeństwa lotnictwa, publikację pewnej kategorii środków i informacji bez uszczerbku dla publicznego prawa dostępu do dokumentów ustanowionego w rozporządzeniu nr 1049/2001. Nie ulega wątpliwości, że pytanie, poprzez które sąd krajowy zmierza w istocie do ustalenia, czy w świetle wskazanego rozporządzenia możliwe jest uzasadnienie braku publikacji aktów wspólnotowych, które powinny zostać opublikowane na podstawie art. 254 WE, ma znaczenie dla rozstrzygnięcia sporu.

39 Drugie pytanie dotyczy mocy wiążącej rozporządzeń lub fragmentów rozporządzeń, które nie zostały opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, i w związku z tym możliwości powoływania się względem osób trzecich na obowiązki przewidziane w tych rozporządzeniach. Mając na uwadze, że w kompetencji sądu krajowego leży określenie ram prawnych mających zastosowanie w zawisłym przed nim sporze i że sąd ten stwierdził, iż władze austriackie powołały się na omawiane rozporządzenia, uzasadniając odmówienie G. Heinrichowi przejścia przez punkt kontroli bezpieczeństwa na lotnisku Wiedeń Schwechat, nie można kwestionować związku tego pytania z przedmiotem sporu przed sądem krajowym.

40 W tych okolicznościach wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym należy uznać za dopuszczalny.

Co do istoty

W przedmiocie pytania drugiego

41 W drugim pytaniu prejudycjalnym, które należy rozpatrzyć w pierwszej kolejności, sąd krajowy zmierza w istocie do ustalenia, czy załącznik do rozporządzenia nr 622/2003, który nie został opublikowany w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, ma moc wiążącą w zakresie, w jakim zmierza on do nałożenia obowiązków na jednostki.

42 Należy po pierwsze przypomnieć, że zgodnie z art. 254 ust. 2 WE rozporządzenia Rady i Komisji są publikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* i wchodzą w życie z dniem w nich określonym lub, w jego braku, dwudziestego dnia po ich publikacji. Z samego brzmienia tego postanowienia wynika, że rozporządzenie wspólnotowe może wywołać skutki prawne jedynie wówczas, gdy zostało opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* (zob. wyrok z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie C-161/06 Skoma-Lux, Rec. s. I-10841, s. 33).

43 Ponadto nie można powoływać się wobec osób fizycznych i prawnych w państwie członkowskim na akt przyjęty przez instytucję wspólnotową, zanim osoby te miały możliwość zapoznania się z nim poprzez prawidłową publikację w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* (ww. wyrok w sprawie Skoma-Lux, pkt 37).

44 W szczególności zasada pewności prawa wymaga aby dane uregulowanie wspólnotowe umożliwiało zainteresowanym dokładne zapoznanie się z zakresem obowiązków, które na nich nakłada. Jednostki powinny bowiem mieć możliwość jednoznacznego poznania

swoich praw i obowiązków i podjęcia w związku z tym odpowiednich działań (wyrok z dnia 21 czerwca 2007 r. w sprawie C-158/06 ROM-projecten, Rec. s. I-5103, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo).

45 Zasady te muszą być szanowane z tymi samymi konsekwencjami wówczas, gdy uregulowanie wspólnotowe — w celu jego wykonania — zobowiązuje państwa członkowskie do podjęcia środków nakładających obowiązki na jednostki. Środki podejmowane przez państwa członkowskie w wykonaniu prawa wspólnotowego powinny respektować ogólne zasady tego prawa (zob. podobnie wyroki: z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie C-313/99 Mulligan i in., Rec. s. I-5719, pkt 35, 36; z dnia 11 stycznia 2007 r. w sprawie C-384/05 Piek, Rec. s. I-289, pkt 34). W związku z tym środki krajowe, które w wykonaniu uregulowania wspólnotowego nakładają obowiązki na jednostki, powinny zostać opublikowane, aby zainteresowani mogli się z nimi zapoznać (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Mulligan i in., pkt 51, 52).

46 Ponadto w tego rodzaju sytuacji zainteresowani również powinni mieć możliwość pozyskania informacji co do źródła środków krajowych nakładających na nich obowiązki, ponieważ państwa członkowskie podjęły je w wykonaniu obowiązku nałożonego na mocy prawa wspólnotowego.

47 Jest to tym bardziej konieczne w zakresie dotyczącym rozporządzeń wspólnotowych, ponieważ zainteresowani powinni mieć w danym wypadku możliwość weryfikacji przed sądami krajowymi zgodności krajowych środków wykonujących rozporządzenie wspólnotowe z tym rozporządzeniem (zob. podobnie wyrok z dnia 27 września 1979 r. w sprawie 230/78 Eridania-Zuccherifici nazionali et Società italiana per l'industria degli zuccheri, Rec. s. 2749, pkt 34). W tego rodzaju sytuacji obowiązkiem publikacji jest objęte nie tylko dane uregulowanie krajowe, lecz również rozporządzenie wspólnotowe, które zobowiązuje państwa członkowskie do podjęcia środków nakładających obowiązki na jednostki.

48 W zakresie dotyczącym listy przedmiotów zakazanych należy zbadać, czy sporne w postępowaniu przed sądem krajowym uregulowanie wspólnotowe, które nie było przedmiotem publikacji, a mianowicie załącznik do rozporządzenia nr 622/2003 miało nałożyć obowiązki na jednostki.

49 Zgodnie z art. 1 rozporządzenia nr 2320/2002 głównym jego celem jest ustanowienie i wykonanie właściwych środków wspólnotowych w celu zapobieżenia aktom bezprawnych ingerencji w lotnictwie cywilnym. Dodatkowym celem tego rozporządzenia jest zapewnienie podstawy do wspólnej wykładni odnośnych postanowień Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r., w szczególności jej załącznika 17, który przewiduje minimalne normy w celu zapewnienia bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego. Środki podejmowane dla osiągnięcia tych celów polegają po pierwsze na ustaleniu wspólnych podstawowych norm dla środków bezpieczeństwa lotnictwa, i po drugie na ustanowieniu właściwych mechanizmów monitorowania zgodności.

50 Zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 2320/2002 wskazane wspólne normy podstawowe opierają się na bieżących zaleceniach dokumentu 30 Europejskiej Konferencji Lotnictwa Cywilnego i są zawarte w załączniku do tego rozporządzenia. Poza sekcją poświęconą definicjom wskazany załącznik przewiduje środki bezpieczeństwa i kontrole w zakresie dotyczącym w szczególności pasażerów i bagażu kabinowego.

51 Z pkt 4.1 i 4.3 wskazanego załącznika wynika, że wszyscy odlatujący pasażerowie zostają skontrolowani wraz z ich bagażem kabinowym w celu uniemożliwienia wniesienia zakazanych przedmiotów do obszaru objętego ochroną bezpieczeństwa oraz na pokład statku powietrznego. Wszelkie zabronione przedmioty odbiera się pasażerowi lub, w zależności od przypadku, zakazuje się takiemu pasażerowi dostępu do obszaru objętego ochroną bezpieczeństwa lub na pokład statku powietrznego. Wykaz przedmiotów zakazanych znajduje się w załączniku. Nawet jeśli wydaje się, że przepisy te są w pierwszej kolejności skierowane do właściwych władz państw członkowskich, to nie można zaprzeczyć, że w każdym razie mają one również nałożyć obowiązki na jednostki.

52 W art. 4 ust. 2 rozporządzenie nr 2320/2002 przyznaje Komisji kompetencję wykonawczą w zakresie przyjmowania, zgodnie z procedurą określoną w art. 9 tego rozporządzenia, niezbędnych środków dla wykonania i technicznego dostosowania wspólnych norm podstawowych wskazanych w pkt 49 niniejszego wyroku.

53 W wykonaniu tej kompetencji Komisja ustanowiła rozporządzenie nr 622/2003, które ustanawia niezbędne środki dla wykonania i technicznego dostosowania wspólnych podstawowych standardów w zakresie bezpieczeństwa lotniczego. Środki te są wskazane w załączniku i nie zostały opublikowane. Załącznik ten został zmieniony zgodnie z załącznikiem do rozporządzenia nr 68/2004, który również nie został opublikowany.

54 Z powyższego wynika, że nie można wykluczyć, iż środki przewidziane przez rozporządzenie nr 622/2003 dotyczą również listy przedmiotów zakazanych znajdujących się w załączniku do rozporządzenia nr 2320/2002.

55 W tym zakresie przynajmniej wskazówkę stanowi okoliczność, że wedle motywu 3 rozporządzenia nr 68/2004 konieczne jest ustanowienie zharmonizowanej, powszechnie dostępnej listy wskazującej oddzielnie te przedmioty, których wnoszenie przez pasażerów do stref zastrzeżonych oraz na pokład statku powietrznego jest zabronione. Podkreślona w tym motywie rozporządzenia nr 68/2004 konieczność ustanowienia zharmonizowanej listy oznacza bowiem, że lista załączona do rozporządzenia nr 2320/2002 w rzeczywistości podlegała zmianom.

56 Ponadto, gdyby w istocie tak było, należy podkreślić oczywistą niezgodność przepisów wykonawczych przyjętych przez Komisję w tym zakresie, ponieważ uznała ona z jednej strony za niezbędne zachowanie tajności środków związanych z przedmiotami zakazanymi, a z drugiej strony wskazała na konieczność ustanowienia zharmonizowanej, powszechnie dostępnej listy tych przedmiotów.

57 W każdym razie ewentualne zmiany listy załączonej do rozporządzenia nr 2320/2002, o których mowa powyżej, nie zostały opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

58 Należy ponadto wskazać, że rozporządzenie nr 2320/2002 szczegółowo określa w art. 8 reżim poufności, wskazując kategorie środków i informacji, które są kwalifikowane jako tajne i nie są publikowane. Jak przyznała sama Komisja w trakcie rozprawy, odpowiadając na pytanie zadane przez Trybunał, należy stwierdzić, że lista przedmiotów zakazanych w obszarze objętym ochroną bezpieczeństwa oraz na pokładzie statku powietrznego nie wchodzi w zakres żadnej z tych kategorii. Lista ta nie jest zatem objęta reżimem poufności ustanowionym w art. 8 rozporządzenia nr 2320/2002, co jest ponadto potwierdzone faktem, że wykaz przedmiotów zawarty w załączniku do wskazanego rozporządzenia został opublikowany w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* bez jakichkolwiek ograniczeń.

59 Rozporządzenie nr 2320/2002, w szczególności art. 4 ust. 2, nie zawiera w związku z tym podstawy prawnej, która w ramach kompetencji wykonawczej przyznanej Komisji na mocy tego przepisu umożliwiałaby jej zastosowanie reżimu poufności ustanowionego w art. 8 wskazanego rozporządzenia w zakresie dotyczącym środków dostosowujących listę przedmiotów zakazanych załączoną do rozporządzenia nr 2320/2002.

60 Z powyższego wynika, że gdyby rozporządzenie nr 622/2003 rzeczywiście dostosowywało wskazaną listę przedmiotów zakazanych, co przyjął sąd krajowy, prowadziłoby to w sposób konieczny do nieważności tego rozporządzenia.

61 Ponadto bez konieczności udzielania odpowiedzi na pytanie, czy mogą istnieć wyjątki od obowiązku publikacji rozporządzenia na podstawie art. 254 ust. 1 i 2 WE, tego rodzaju środki dostosowawcze w zakresie, w jakim zmierzają do nałożenia obowiązków na jednostki, muszą być w każdym razie opublikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*. Kwestia, czy te środki i przepisy, do których się odnoszą, nakładają obowiązki bezpośrednio na jednostki lub zobowiązują do tego państwa członkowskie,

jest w tym względzie bez znaczenia, jak wynika z pkt 42–47 niniejszego wyroku. W obydwu przypadkach ich publikacja w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* jest bowiem obowiązkowa.

62 Z powyższego wynika, że wobec faktu, iż załącznik do rozporządzenia nr 622/2003 nie został opublikowany w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, brak jest możliwości powoływania się wobec jednostek na środki dostosowujące listę przedmiotów zakazanych w zakresie, w jakim są one zawarte w tym załączniku.

63 W związku z powyższym na pytanie drugie należy odpowiedzieć, że załącznik do rozporządzenia nr 622/2003, który nie został opublikowany w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, nie ma mocy wiążącej w zakresie, w którym zmierza do nałożenia obowiązków na jednostki.

W przedmiocie ograniczenia skutków wyroku w czasie

64 W przypadku gdyby Trybunał stwierdził nieważność rozporządzenia nr 622/2003, rządy austriacki i polski oraz rząd Zjednoczonego Królestwa wnoszą w zastosowaniu art. 231 akapit drugi WE o to, by wszystkie środki zawarte w załączniku do tego rozporządzenia oraz wszystkie środki podjęte na podstawie tego rozporządzenia zostały uznane za ostateczne do czasu ustanowienia przez Komisję nowych środków.

65 W tym względzie należy stwierdzić na wstępie, że w niniejszym wyroku Trybunał nie stwierdza nieważności rozporządzenia ani w całości, ani w części.

66 Należy dodać, że stwierdzenie braku mocy wiążącej załącznika do rozporządzenia nr 622/2003 w zakresie, w jakim załącznik ten zmierza do nałożenia obowiązków na jednostki, nie narusza obowiązków nałożonych na państwa członkowskie na mocy rozporządzenia nr 2320/2002 w dziedzinie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego, w szczególności dotyczących zapobiegania wprowadzaniu przedmiotów zakazanych na obszar objęty ochroną bezpieczeństwa oraz na pokład statku powietrznego.

67 Ponadto wskazówki sformułowane w załączniku do rozporządzenia nr 2320/2002 zawierają szczegółowe wyjaśnienia w tym względzie, w związku z czym władze krajowe są w stanie zapewnić bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego zgodnie z celami rozporządzenia nr 2320/2002.

68 Wreszcie byłoby sprzeczne z wymogami pewności prawa, gdyby utrzymać w mocy skutki wynikające z załącznika do rozporządzenia nr 622/2003 w zakresie, w jakim załącznik ten zmierza do nałożenia obowiązków na jednostki, do czasu przyjęcia przez Komisję środków koniecznych dla nadania mu mocy wiążącej względem jednostek.

69 W tych okolicznościach nie ma podstaw ograniczenia skutku niniejszego wyroku w czasie.

W przedmiocie pytania pierwszego

70 Mając na uwadze odpowiedź na pytanie drugie, brak jest konieczności udzielania odpowiedzi na pytanie pierwsze.

W przedmiocie kosztów

71 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

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

Załącznik do rozporządzenia Komisji (WE) nr 622/2003 z dnia 4 kwietnia 2003 r. ustanawiającego środki w celu wprowadzenia w życie wspólnych podstawowych standardów dotyczących bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego, zmienionego rozporządzeniem Komisji (WE) nr 68/2004 z dnia 15 stycznia 2004 r., który nie został opublikowany w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, nie ma mocy wiążącej w zakresie, w którym zmierza do nałożenia obowiązków na jednostki.

Podpisy