

Adriana Kalicka-Mikołajczyk*

Pojęcie państwa trzeciego w prawie Unii Europejskiej – uwagi ogólne do Wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-632/20P, Hiszpania vs. Komisja Europejska

The Concept of a Third Country in European Union Law – General Remarks in the Light of the Court of Justice of the European Union Judgement in Case C-632/20P, Spain v. European Commission

In the judgement in case C-632/20P, Spain v. European Commission, the Court of Justice of the European Union (CJEU) had to determine whether Kosovo fell into the scope of the definition “third country” for the purposes of Article 35 of Regulation (EU) 2018/1971. The CJEU ruled that the term “country” can be used interchangeably with the term “State” and the European Commission did not err in law in finding that Kosovo can be considered a third country in order to provide for the participation of its national regulatory authority in the Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC). The CJEU stressed that the treatment of Kosovo as a third country does not affect the individual positions of EU Member States as to whether Kosovo has the character of an independent state under international law. This judgement confirms the status quo in relations between Kosovo and the EU. It also safeguards the position of those EU Member States that do not recognise Kosovo, while ensuring the further development of EU cooperation with Kosovo. By ruling that there is no difference between the concepts of “country” and “State”, and thus allowing their interchangeable use, the CJEU has prevented their artificial separation. This judgement, in a broader perspective than the EU’s bilateral relations with Kosovo, demonstrates that the question of establishing international cooperation with states not recognised by all member states is of little relevance to the development of their bilateral relations with the EU. Such a state can therefore join various forms of multilateral cooperation in the international arena, which does not affect the bilateral relations between it and a member state that has not recognised it. In this vein, Kosovo has established multilateral relations with various international organisations without having to engage in bilateral cooperation with states that do not recognise it.

Keywords: Kosovo, third country, BEREC, Stabilisation and Association Agreement, international subjectivity

* **Dr hab. Adriana Kalicka-Mikołajczyk**

Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Polska
University of Wrocław, Faculty of Law, Administration and Economics, Poland
adriana.kalicka-mikolajczyk@uw.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-1250-5052>

W Wyroku w sprawie C-632/20P, *Hiszpania vs. Komisja Europejska (KE)*, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) orzekł, czy Kosowo można uznać za państwo trzecie w rozumieniu art. 35 rozporządzenia 2018/1971. Zdaniem TSUE terminów „państwo” – *country* i *State* – można używać zamiennie, a KE nie naruszyła prawa, gdy przyjęła, iż Kosowo można uznać za państwo trzecie (*third country*) w celu udziału Krajowego Organu Regulacyjnego Kosowa w Organie Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC). TSUE podkreślił, iż uznanie Kosowa za państwo trzecie nie ma wpływu na indywidualne stanowiska państw członkowskich Unii Europejskiej (UE) co do tego, czy Kosowo ma charakter niezależnego państwa w rozumieniu prawa międzynarodowego. Niniejszy wyrok potwierdza *status quo* w relacjach pomiędzy UE a Kosowem. Zabezpiecza także stanowisko tych państw członkowskich UE, które Kosowa nie uznają, jednocześnie zapewniając dalszy rozwój współpracy UE z Kosowem. Orzekając, iż nie występuje różnica pomiędzy pojęciami *country* i *State*, a co za tym idzie, zezwalając na ich zamienne używanie, TSUE zapobiegł ich sztuczному oddzieleniu. Wyrok ten w szerszej perspektywie niż dwustronne relacje UE z Kosowem dowodzi, że kwestia nawiązania międzynarodowej współpracy z państwami nieuznanymi przez wszystkie państwa członkowskie nie ma większego znaczenia dla rozwoju ich dwustronnych relacji z UE. Takie państwo może zatem na arenie międzynarodowej dołączyć do różnych form wielostronnej współpracy, co pozostaje bez wpływu na dwustronne relacje pomiędzy nim a państwem członkowskim, które go nie uznało. W tym duchu Kosowo nawiązało relacje wielostronne z różnymi organizacjami międzynarodowymi bez konieczności podejmowania współpracy dwustronnej z nieuznającymi go państwami.

Słowa kluczowe: Kosowo, państwo trzecie, BEREC, Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu, podmiotowość międzynarodowa

I. Wprowadzenie

W dniu 27 października 2015 r. Unia Europejska [dalej też: UE, Unia] podpisała z Kosowem Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu [dalej: SAA], który wszedł w życie 1 kwietnia 2016 r.¹ Na podstawie art. 111 SAA strony zobowiązały się do rozpoczęcia współpracy w zakresie sieci łączności elektronicznej i związanych z nimi usług, której ostatecznym celem jest przyjęcie przez Kosowo dorobku prawnego UE dotyczącego tego sektora w ciągu pięciu lat od dnia wejścia w życie jego postanowień, zwracając przy tym szczególną uwagę na zapewnienie i wzmacnianie niezależności właściwych organów regulacyjnych². Jednym z założeń współpracy między stronami jest ponadto wspieranie wysiłków podejmowanych przez władze Kosowa w celu rozwijania współpracy gospodarczej z UE poprzez zbliżenie prawa krajowego do prawodawstwa unijnego³.

¹ Szerzej na temat relacji UE z Kosowem: S. Keukeleire, A. Kalaja, A. Çollaku, *The European Union's Policy on Kosovo*, [w:] *European Foreign Policy. Legal and Political Perspectives*, red. P. Koutrakos, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2011, s. 172–202.

² P. Van Elsuwege, *Legal Creativity in EU External Relations: The Stabilization and Association Agreement Between the EU and Kosovo*, „European Foreign Affairs Review” 2017, vol. 22, nr 3, s. 393–410; M. Stępień, *An Awkward Situation: Kosovo, the EU and EU Member States*, „Wrocław Review of Law, Administration & Economics” 2018, vol. 8, nr 1, s. 44–55.

³ Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej, z jednej strony, a Kosowem, z drugiej strony, Dz. Urz. UE L 71 z dnia 16 marca 2016 r., s. 3–321, art. 1 ust. 1 lit. d.

Powyższe cele zostały uszczegółowione w dwóch dokumentach. Pierwszy z nich został przyjęty przez Komisję Europejską [dalej też: KE] 6 lutego 2018 r. i zatytułowany jest „Wiarygodna perspektywa rozszerzenia dla Bałkanów Zachodnich oraz zwiększone zaangażowanie UE w tym regionie”⁴. W części II pt. „Wiarygodna perspektywa rozszerzenia wymaga wsparcia ze strony Unii Europejskiej” KE wraz z państwami Bałkanów Zachodnich, w tym z Kosowem, postanowiła o uruchomieniu agendy cyfrowej dla Bałkanów Zachodnich mającej na celu obniżenie kosztów roamingu, udzielenie wsparcia dla wdrażania sieci szerokopasmowych w obrębie Bałkanów Zachodnich oraz rozwój społeczeństwa cyfrowego⁵. Drugim z dokumentów jest przyjęte 11 grudnia 2018 r. rozporządzenie ustanawiające Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej [dalej: BEREC] oraz Agencję Wsparcia BEREC [dalej: Urząd BEREC]⁶. Artykuł 35 niniejszego rozporządzenia [dalej: rozporządzenie 2018/1971] nosi tytuł „Współpraca z organami Unii, państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi”. Kluczowe znaczenie dla analizowanej sprawy ma ust. 2 tego artykułu w następującym brzmieniu: „Rada Organów Regulacyjnych, grupy robocze i Zarząd są otwarte na udział organów regulacyjnych państw trzecich, które ponoszą główną odpowiedzialność za kwestie łączności elektronicznej, o ile te państwa trzecie zawarły w tym celu odpowiednie umowy z Unią. Na podstawie odpowiednich postanowień tych umów opracowuje się porozumienia robocze dotyczące w szczególności charakteru, zakresu i sposobu, w jaki te organy regulacyjne państw trzecich będą uczestniczyć – bez prawa głosu – w pracach BEREC i Urzędu BEREC, zawierające postanowienia dotyczące udziału w inicjatywach BEREC oraz wkładów finansowych i personelu Urzędu BEREC”. Podstawowym celem tego artykułu jest zatem nawiązanie współpracy przez BEREC i Urząd BEREC z krajowymi organami regulacyjnymi [dalej: KOR] państw trzecich.

W dniu 18 marca 2019 r. KE wydała sześć decyzji dotyczących udziału KOR z sześciu krajów Bałkanów Zachodnich w BEREC, których podstawą jest w szczególności art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971. Wśród nich znajduje się decyzja, na podstawie której KE dopuściła KOR Kosowa do udziału w Radzie Organów Regulacyjnych i grupach roboczych BEREC, a także w Zarządzie Urzędu BEREC [dalej: zaskarżona decyzja]. Jej art. 1 przewiduje, iż: „KOR Kosowa, odpowiedzialny w pierwszej kolejności za nadzór nad bieżącym funkcjonowaniem rynków sieci i usług łączności elektronicznej, może uczestniczyć w pracach Rady Organów Regulacyjnych i grup roboczych BEREC oraz Zarządu Urzędu BEREC”⁷.

⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Wiarygodna perspektywa rozszerzenia dla Bałkanów Zachodnich oraz zwiększone zaangażowanie UE w tym regionie, COM(2018) 65 final.

⁵ *Ibidem*, s. 16.

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1971 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiające Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) oraz Agencję Wsparcia BEREC (Urząd BEREC), zmieniające rozporządzenie (UE) 2015/2120 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1211/2009, Dz. Urz. UE L 321 z dnia 17 grudnia 2018 r., s. 1–35.

⁷ Decyzja Komisji z dnia 18 marca 2019 r. w sprawie udziału krajowego organu regulacyjnego Kosowa w Organie Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej, Dz. Urz. UE C 115 z dnia 27 marca 2019 r., s. 26–30.

W skardze wniesionej do sekretariatu Sądu 19 czerwca 2019 r. Hiszpania domagała się stwierdzenia nieważności niniejszej decyzji. Swoją skargę oparła na trzech zarzutach. Jeden z nich dotyczył naruszenia art. 35 rozporządzenia 2018/1971 ze względu na to, iż jej zdaniem Kosowo nie jest państwem trzecim (hiszp. *tercer país*, ang. *third country*, niem. *Drittland*). Hiszpania argumentowała, że udział KOR Kosowa jest wykluczony z uwagi na fakt, iż niektóre państwa członkowskie, w tym ona, nie uznały Kosowa za suwerenne państwo⁸. Podkreślenia wymaga fakt, iż UE także powstrzymała się od zajęcia stanowiska w przedmiocie statusu Kosowa jako państwa w świetle prawa międzynarodowego, o czym świadczą przepisy, o których mowa w motywie 17 i w art. 2 SSA, uściślające, że porozumienie to nie stanowi uznania Kosowa za niezależne państwo przez Unię ani nie wpływa na indywidualne stanowiska państw członkowskich w sprawie jego statusu. Takie środki ostrożności są również zawarte w innych unijnych aktach dotyczących Kosowa, takich jak umowa ramowa dotycząca udziału Kosowa w programach unijnych⁹, oraz w aktach podstawowych ustanawiających różne programy, m.in. Erasmus+ czy Horyzont 2020, w których Kosowo jest dopuszczane do udziału w charakterze państwa trzeciego (*third country*). Spór prawny pomiędzy Hiszpanią a KE wynikał zatem z tego, iż do tej pory UE wyraźnie wstrzymywała się od zajęcia stanowiska w kwestii, czy Kosowo ma status suwerennego państwa w rozumieniu prawa międzynarodowego, na co wskazują w szczególności art. 2 i motyw 17 SAA.

Sprawa ta zasługuje na uwagę głównie dlatego, iż dotyczy niezwykle istotnej prawnomiędzynarodowej kwestii, jaką jest interpretacja umowy międzynarodowej, której tekst autentyczny został ustalony w kilku językach. Postępująca internacjonalizacja multilateralnych stosunków międzynarodowych powoduje, że zawiera się coraz więcej wielostronnych umów międzynarodowych, a ich tekst jest ustalony w kilku/kilkunastu językach, które są jednakowo autentyczne. W przypadku UE takich tekstów jest aż 24. W takiej sytuacji wersje językowe będą się od siebie różniły, gdyż nie ma możliwości, żeby wszystkie brzmiały tak samo. Na poziomie dokonywanych urzędowych tłumaczeń będą zatem występowały różnice, które w przyszłości mogą doprowadzić do sporów międzynarodowych rozstrzyganych przez wskazany sąd międzynarodowy. Analizowana w niniejszej głosie sprawa do takich właśnie należy.

Na uwagę zasługuje także fakt, iż w polskiej wersji językowej Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [dalej: TFUE] posługuje się, aczkolwiek bardzo niekonsekwentnie, dwoma pojęciami. Część czwarta TFUE jest zatytułowana „Stowarzyszenie krajów i terytoriów zamorskich”. W polskiej wersji językowej w części czwartej TFUE występuje zatem słowo „kraj”, którego odpowiednikiem w wersji hiszpańskiej jest *país*, angielskiej *country*, a niemieckiej *Land*. Część piąta TFUE natomiast, zatytułowana

⁸ Dotychczas pięć państw członkowskich UE odmówiło uznania Kosowa za niezależne państwo: Cypr, Grecja, Rumunia, Słowacja i Hiszpania.

⁹ Framework Agreement between the European Union and Kosovo on the general principles for the participation of Kosovo in Union programmes, Dz. Urz. UE L 319 z dnia 25 listopada 2016 r., s. 1–2.

„Działania zewnętrzne Unii”, posługuje się już wyłącznie pojęciem państwa trzeciego, a nie kraju. Gdy spojrzymy jednak do wersji hiszpańskiej, angielskiej oraz niemieckiej, to okaże się, iż użyte w nich określenia pozostają niezmiennie, a więc mamy odpowiednio: *tercer país*, *third country* oraz *Drittland*. Gdybyśmy chcieli pozostać konsekwentni, w polskiej wersji językowej w części piątej TFUE powinno występować wyłącznie słowo „kraj”. Należy przy tym podkreślić, iż w tekście Traktatu o Unii Europejskiej [dalej: TUE] występuje również pojęcie państwa, które w przytaczanych wersjach językowych brzmi następująco: w wersji hiszpańskiej *Estado*, angielskiej *State*, a niemieckiej *Staat*. W przeważającej liczbie wersji językowych TUE i TFUE występuje zatem rozróżnienie między „krajem” (*país*, *country*, *Land*) a „państwem trzecim” (*tercer país*, *third country*, *Drittland*), a także między „państwem” (*Estado*, *State*, *Staat*) a „krajem” (*país*, *country*, *Land*)¹⁰. Pojawia się więc pytanie, czy w prawie UE *tercer país*, *third country*, *Drittland* oznacza to samo, co *tercer Estado*, *third State*, *Drittstaat*.

II. Interpretacja umowy międzynarodowej, której tekst autentyczny został ustalony w kilku językach – uwagi ogólne

Ze stosowaniem umowy międzynarodowej oraz jej rzetelnym i prawidłowym wykonaniem jest ściśle związane zagadnienie interpretacji jej postanowień. Interpretacja (wykładnia) polega na wyjaśnieniu tekstu umowy, a potrzeba jej istnienia wynika nie tylko z faktu, iż słowa nie zawsze dokładnie oddają myśli¹¹. Zgodnie z postanowieniami art. 31 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów [dalej: KWPT] zawartej w Wiedniu w dniu 23 maja 1969 r.¹², a także art. 31 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów pomiędzy państwami i organizacjami międzynarodowymi oraz pomiędzy organizacjami międzynarodowymi [dalej: KWPT z 1986 r.] sporządzonej w Wiedniu w dniu 21 marca 1986 r.¹³, traktat należy interpretować w dobrej wierze, istnieje bowiem domniemanie, że strony miały taki zamiar, jaki wynika z normalnego brzmienia wyrazów, poszczególnym wyrazom należy zaś nadawać znaczenie nie w ujęciu abstrakcyjnym, ale w ich kontekście i w świetle przedmiotu oraz celu traktatu. Koncepcja przyjęta w obu tych artykułach skłania się wyraźnie w kierunku tekstualizmu (obiektywizmu), który kładzie nacisk na odczytanie tekstu umowy maksymalnie prawidłowo i dokładnie. Uwzględnia jednak również wskazania szkoły teleologicznej (funkcjonalnej), która skupia się na przedmiocie i celu umowy, oraz dopuszcza elementy szkoły intencjonalnej (subiektywistycznej), dla której priorytetem jest subiektywny zamiar stron umowy.

¹⁰ Takie rozróżnienie nie występuje jednakże w wersjach estońskiej, łotewskiej i słoweńskiej.

¹¹ M. Frankowska, *Prawo traktatów*, Szkoła Główna Handlowa – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2007, s. 119.

¹² Dz.U. z 1990 r. nr 74, poz. 439.

¹³ Konwencja nie weszła w życie. Tekst znajduje się na stronie internetowej: <https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_2_1986.pdf>, dostęp 4 I 2022.

Niejasność co do tekstu umowy może wynikać z różnych czynników, wśród których należy wymienić różnice między wersjami językowymi. Art. 33 KWPT i art. 33 KWPT z 1986 r. ustanawiają reguły postępowania w takim przypadku. Zgodnie z ich postanowieniami, jeżeli tekst traktatu został ustalony jako autentyczny w dwóch lub więcej językach, ma jednakową moc w każdym z nich, chyba że traktat postanawia lub strony uzgodniły, iż w przypadku rozbieżności określony tekst jest rozstrzygający (art. 33 ust. 1). Konwencje ustalają również domniemanie, iż wyrazy użyte w traktacie mają to samo znaczenie w każdym z tekstów autentycznych (art. 33 ust. 3). Jest to jednakże domniemanie wzruszalne. Podmiot dokonujący interpretacji powinien dołożyć wszelkich starań, aby znaleźć wspólne znaczenie terminu we wszystkich językach, przy odwołaniu się do ogólnej reguły interpretacji i przy zastosowaniu uzupełniających środków interpretacji. Konieczne jest zatem porównanie wszystkich wersji językowych umowy. W sytuacji, gdy dwa teksty traktatu lub więcej wykazują rozbieżność, której nie można usunąć, opierając się na postępowaniu zgodnie z art. 31 i 32, należy przyjąć takie znaczenie, jakie przy uwzględnieniu przedmiotu i celu traktatu najlepiej godzi te teksty (art. 33 ust. 4).

Prawo UE jest skomplikowanym systemem. Jego złożoność wynika z różnych czynników, które bezsprzecznie wpływają na proces jego wykładni. Jednym z takich czynników jest jego wielojęzyczność. W UE obowiązują różne reżimy językowe. Zarówno TUE, jak i TFUE są traktatami wielostronnymi. Zgodnie z postanowieniami art. 55 ust. 1 TUE został on sporządzony w jednym oryginalnym egzemplarzu w językach angielskim, bułgarskim, chorwackim, czeskim, duńskim, estońskim, fińskim, francuskim, greckim, hiszpańskim, irlandzkim, litewskim, łotewskim, maltańskim, niderlandzkim, niemieckim, polskim, portugalskim, rumuńskim, słowackim, słoweńskim, szwedzkim, węgierskim i włoskim, przy czym teksty w każdym z tych języków są na równi autentyczne¹⁴. W przypadku TFUE kwestie językowe zostały uregulowane w art. 358, w myśl którego postanowienia art. 55 TUE stosuje się do niniejszego traktatu. Państwa członkowskie przyjęły zatem rozwiązanie ekstremalne, a mianowicie język każdego z nich łącznie z językiem państw przystępujących do UE jest jednocześnie językiem autentycznym traktatu. W związku z tym, iż wszystkie języki oficjalne tekstów prawnych są jednakowo autentyczne i w równym stopniu wiążące, mogą się pojawić problemy przy wykładni postanowień TUE i TFUE, zwłaszcza w sytuacji, gdy tłumaczenia tekstu traktatu na poszczególne języki autentyczne nie są precyzyjne lub wykazują pewne różnice. W takich przypadkach kluczową rolę w usunięciu niejasności lub sprzeczności odgrywa wykładnia językowa o charakterze porównawczym dokonywana przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej [dalej: TSUE]¹⁵.

¹⁴ Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana z 2016 r.), Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r.

¹⁵ Wyrok TSUE z dnia 17 lipca 1997 r. w sprawie *Ferriere Nord SpA vs. Komisja Wspólnot Europejskich*, C-219/95, ECLI:EU:C:1997:375; Wyrok TSUE z dnia 15 czerwca 1999 r. w sprawie *Ulla-Britth Andersson i Susanne Wåkerås-Andersson vs. Svenska staten*, C-321/97, ECLI:EU:C:1999:307.

Dla zapewnienia jednolitej wykładni unijnego prawa we wszystkich państwach członkowskich szczególne znaczenie ma procedura, która pozwala sądom krajowym na wnoszenie pytań do TSUE w sprawie wykładni tego prawa. Jest ona określana mianem odesłania wstępnego lub prejudycjalnego. Zgodnie z art. 267 akapit pierwszy TFUE Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym w przedmiocie wykładni traktatów oraz w przedmiocie wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne UE¹⁶. Ustanowiony w tym przepisie mechanizm ma na celu zapewnienie, aby w każdych okolicznościach prawo UE miało ten sam skutek we wszystkich państwach członkowskich, a tym samym zapobiegnięcie rozbieżnościom w wykładni tego prawa, które ma być stosowane przez sądy krajowe i służy zapewnieniu takiego stosowania, stwarzając sądowi krajowemu możliwość wyeliminowania trudności związanych z wymogiem nadania prawu UE pełnej skuteczności w ramach systemów sądowniczych państw członkowskich¹⁷. TSUE już od chwili wydania w 1977 r. wyroku w sprawie Hoffmann-Laroche nieustannie podkreśla, że obowiązek odesłania prejudycjalnego ma na celu zapobieżenie rozwinieciu w państwie członkowskim orzecznictwa odbiegającego od orzecznictwa w innych państwach oraz od jego orzecznictwa. W takim ujęciu logika leżąca u podstaw owego obowiązku jest niewątpliwie logiką strukturalną, ukierunkowaną na zapewnienie jednolitej wykładni w całej Unii Europejskiej¹⁸.

W swoim orzecznictwie TSUE podkreśla, iż dokonując wykładni unijnego prawa, należy przede wszystkim uwzględnić fakt, że teksty tego prawa są zredagowane w wielu językach i że poszczególne wersje językowe są na równi autentyczne¹⁹, a sformułowania użytego w jednej z wersji językowych przepisu prawa nie można traktować jako jedynej podstawy jego wykładni lub przyznawać mu w tym zakresie pierwszeństwa względem innych wersji językowych, ponieważ przepisy prawa UE należy interpretować i stosować w sposób jednolity w świetle wersji sporządzonych we wszystkich językach unijnych²⁰. Co więcej, każdy przepis prawa UE należy ujmować we właściwym mu kontekście i interpretować w odniesieniu do wszystkich przepisów tego prawa, jego celów i stanu rozwoju w czasie, gdy dany przepis ma zostać zastosowany²¹. Sformułowania użyte w niektórych wersjach językowych

¹⁶ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana z 2016 r.), Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r.

¹⁷ Opinia TSUE z dnia 8 marca 2011 r. w sprawie porozumienia ustanawiającego jednolity system rozstrzygania sporów patentowych, 1/09, ECLI:EU:C:2011:123, pkt 83 i przytoczone tam orzecznictwo.

¹⁸ Wyrok TSUE z dnia 24 maja 1977 r. w sprawie Hoffmann-Laroche, 107/76, ECLI: EU:C:1977:89, pkt 5.

¹⁹ Wyrok TSUE z dnia 6 października 1982 r. w sprawie Cilfit i in., 283/81, ECLI:EU:C:1982:335, pkt 18.

²⁰ Wyrok TSUE z dnia 24 marca 2021 r. w sprawie A, C-950/19, ECLI:EU:C:2021:230, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo.

²¹ Wyroki TSUE: z dnia 6 października 1982 r. w sprawie Cilfit i in., 283/81, ECLI:EU:C:1982:335, pkt 20, a także z dnia 28 lipca 2016 r. w sprawie Association France Nature Environnement, C-379/15, ECLI:EU:C:2016:603, pkt 49.

przepisu prawa UE nie mogą więc stanowić wyłącznej podstawy wykładni tego przepisu ani mieć pierwszeństwa przed innymi wersjami językowymi. W przypadku rozbieżności między różnymi wersjami językowymi tekstu aktu prawnego dany przepis należy interpretować z uwzględnieniem ogólnej systematyki i celu uregulowania, którego stanowi część²². Geneza przepisu może również dostarczyć informacji istotnych dla jego wykładni²³.

III. Wyrok Sądu

W dniu 19 czerwca 2019 r. Hiszpania na podstawie art. 263 TFUE wniosła skargę przeciwko KE o stwierdzenie nieważności jej decyzji z dnia 18 marca 2019 r. w sprawie udziału KOR Kosowa w BEREC²⁴. Zarzut pierwszy dotyczył naruszenia art. 35 rozporządzenia 2018/1971 ze względu na to, iż zdaniem Hiszpanii Kosowo nie jest państwem trzecim. W opinii Hiszpanii KE naruszyła ten artykuł, ponieważ w zaskarżonej decyzji utożsamiała Kosowo z państwem trzecim, a przepis ten zakłada udział organu związanego z organizacją o charakterze państwowym, tak iż KOR może istnieć jedynie w suwerennym państwie, co nie ma miejsca w przypadku Kosowa. Do Sądu należało zatem dokonanie wykładni pojęcia państwa trzeciego – *third country* – w rozumieniu art. 35 ust. 2 rozporządzenia nr 2018/1971, a w szczególności ustalenie, czy pojęcie to jest równoważne z pojęciem państwa trzeciego – *third State*.

Jak słusznie zauważył Sąd, pojęcie państwa trzeciego (*third State*) nie zostało w żaden sposób zdefiniowane w rozporządzeniu 2018/1971 ani w innych w przepisach prawa UE mających znaczenie w przedmiotowej sprawie²⁵. Ponadto podkreślił, iż TFUE w swoich postanowieniach posługuje się zarówno określeniem *third countries*, jak i *third States*. Z tego powodu jego zdaniem postanowienia TFUE dotyczące państw trzecich (*third countries*) wyraźnie mają na celu umożliwienie zawierania umów międzynarodowych z podmiotami „innymi niż państwa (*States*)”²⁶. UE może zatem podpisać umowy międzynarodowe z jednostkami terytorialnymi mieszczącymi się w elastycznym pojęciu państw trzecich (*third countries*), które mają zdolność traktatową na mocy prawa międzynarodowego, ale niekoniecznie są państwami (*Sta-*

²² Wyroki TSUE: z dnia 1 marca 2016 r. w sprawach połączonych Kreis Warendorf i Osso, C-443/14 i C-444/14, EU:C:2016:127, pkt 27; z dnia 24 lutego 2022 r. w sprawie Tiketa, C-536/20, EU:C:2022:112, pkt 27.

²³ Wyroki TSUE: z dnia 22 października 2009 r. w sprawach połączonych Zurita García i Choque Cabrera, C-261/08 i C-348/08, EU:C:2009:648, pkt 57; z dnia 27 listopada 2012 r. w sprawie Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, pkt 135; z dnia 3 października 2013 r. w sprawie Inuit Tapiriit Kanatami i in. vs. Parlament i Rada, C-583/11P, EU:C:2013:625, pkt 50; z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawach połączonych Acacia i D’Amato, C-397/16 i C-435/16, EU:C:2017:992, pkt 31.

²⁴ Wyrok Sądu (dziewiąta izba) z dnia 23 września 2020 r. Królestwo Hiszpanii vs. Komisja Europejska, T-370/19, ECLI:EU:T:2020:440.

²⁵ *Ibidem*, pkt 28.

²⁶ *Ibidem*, pkt 29.

tes) w jego rozumieniu. Zdaniem Sądu twierdzenie przeciwne sprowadzałoby się do stworzenia luki prawnej w stosunkach zewnętrznych UE²⁷. Na poparcie swojej tezy Sąd podał przykłady umów międzynarodowych zawartych przez UE z podmiotami innymi niż państwa, do których zaliczył porozumienia podpisane z: Organizacją Wyzwolenia Palestyny, Oddzielnym Obszarem Celnym Tajwanu, Penghu, Kinmen i Matsu, rządem Specjalnego Regionu Administracyjnego Hongkong Chińskiej Republiki Ludowej oraz Specjalnym Regionem Administracyjnym Makau Chińskiej Republiki Ludowej.

Zdaniem Sądu UE zawarła szereg umów międzynarodowych z Kosowem, uznając tym samym jego zdolność traktatową²⁸. W szczególności dotyczy to podpisanych na podstawie art. 217 TFUE układu stowarzyszeniowego, umowy ramowej dotyczącej ogólnych zasad udziału Kosowa w programach unijnych oraz Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Transportową. Podpisanie tych umów było możliwe z prawnego punktu widzenia tylko dlatego, że pojęcie państwa trzeciego (*third country*), o którym mowa w tych postanowieniach TFUE, mogło przyjąć szerokie znaczenie, umożliwiające w ten sposób UE uznanie Kosowa za takie²⁹. W konsekwencji pojęcie państwa trzeciego – *third country* – w rozumieniu art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971 nie może – wbrew temu, co twierdziła Hiszpania – być utożsamiane z pojęciem państwa trzeciego – *third State*. Owo pojęcie państwa trzeciego – *third country* – ma szersze znaczenie, obejmujące nie tylko suwerenne państwa, tak iż Kosowo może wchodzić w zakres takiego pojęcia państwa trzeciego (*third country*) bez uszczerbku dla stanowiska UE lub jej państw członkowskich w odniesieniu do statusu Kosowa jako niezależnego państwa (*State*)³⁰. Z tego powodu jako państwo trzecie (*third country*) Kosowo może posiadać organy publiczne, takie jak KOR Kosowa, w związku z czym twierdzenie Hiszpanii, zgodnie z którym „KOR może istnieć tylko w państwie (*State*)”, nie może zostać uwzględnione.

Sąd w swoim wyroku wydanym 23 września 2020 r. uznał, że pojęcie państwa trzeciego (*third country*), o którym mowa w prawie pierwotnym UE, w szczególności w art. 212 i 216–218 TFUE, nie może mieć innego znaczenia, kiedy to samo pojęcie znajduje się w akcie prawa wtórnego. Z tego powodu wywnioskował, że pojęcie państwa trzeciego – *third country* – w rozumieniu art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971 nie jest równoważne z pojęciem państwa trzeciego – *third State*, lecz ma szerszy zakres, wykraczający poza suwerenne państwa bez uszczerbku dla stanowiska UE w odniesieniu do statusu Kosowa jako niepodległego państwa, które jako państwo trzecie (*third country*) może również posiadać organy publiczne, takie jak KOR Kosowa. Z tego powodu skargę Hiszpanii oddalił i orzekł, że KE nie naruszyła postanowień tego artykułu. W dniu 23 września 2020 r. Hiszpania złożyła odwołanie od niniejszego wyroku

²⁷ *Ibidem*, pkt 30.

²⁸ Do chwili obecnej są to trzy umowy międzynarodowe.

²⁹ Wyrok Sądu (dziewiąta izba) z dnia 23 września 2020 r. Królestwo Hiszpanii vs. Komisja Europejska, T-370/19, ECLI:EU:T:2020:440, pkt 32.

³⁰ *Ibidem*, pkt 36.

do Trybunału Sprawiedliwości [dalej: Trybunał, TS], wnosząc o uchylenie wyroku Sądu oraz stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji.

IV. Opina rzecznik generalnej Unii Europejskiej

W dniu 16 czerwca 2022 r. swoją opinię w niniejszej sprawie przedstawiła rzecznik generalna UE Juliane Kokott, której zdaniem wyrok Sądu powinien zostać uchylony oraz powinna zostać stwierdzona nieważność zaskarżonej decyzji³¹. Jednocześnie, co należy podkreślić, rzecznik generalna UE zgodziła się z kluczowymi ustaleniami dokonanymi przez Sąd. Według niej Sąd prawidłowo zinterpretował pojęcie państwa trzeciego w rozumieniu art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971³².

W swoim pierwszym zarzucie Hiszpania zakwestionowała dokonaną przez Sąd wykładnię pojęcia państwa trzeciego (*third country*) i uznanie za takie Kosowo. W ramach tego zarzutu Hiszpania podnosiła przed Trybunałem, iż ustalenie to stanowi naruszenie prawa. Jej zdaniem pojęcie państwa trzeciego (*third country*) w rozumieniu rozporządzenia 2018/1971 może obejmować tylko państwa w rozumieniu prawa międzynarodowego. Zgodnie z tym poglądem szerokie rozumienie pojęcia państwa trzeciego (*third country*) nadawałoby mu inne znaczenie w prawie UE niż w prawie międzynarodowym. Dodatkowo zdaniem Hiszpanii wykładnia pojęcia państwa trzeciego dokonana przez KE i Sąd tworzy odrębną kategorię podmiotów prawa międzynarodowego, która nie jest przewidziana w powszechnym prawie międzynarodowym. Jednak według rzecznik generalnej KE miała rację, stwierdzając, iż w prawie międzynarodowym publicznym nie istnieje powszechnie obowiązująca definicja „państwa trzeciego” lub „państwa”. Jako przykład J. Kokott podała Statut Międzynarodowego Funduszu Monetarnego³³. Zgodnie z postanowieniami art. II członkostwo w Międzynarodowym Funduszu Monetarnym jest otwarte dla niektórych państw (*countries*). Z tego powodu do grona jego członków należą m.in. Kosowo, Hongkong, Makau oraz brytyjskie terytoria zamorskie Anguilla i Montserrat. Jednocześnie rzecznik generalna wskazała, iż praktyka UE w zakresie prawa międzynarodowego w odniesieniu do Kosowa pokazuje, że Unia jest gotowa zawierać prawnie wiążące umowy z jednostkami terytorialnymi, których nie uznała za państwa³⁴.

Ponadto J. Kokott zwróciła uwagę na kwestie, które pominął w swoim orzekaniu Sąd, a mianowicie na to, iż nie we wszystkich wersjach językowych traktatów wprowadzono rozróżnienie między „krajem” (*country*) a „państwem trzecim” (*third country*)

³¹ Opinia rzecznik generalnej Unii Europejskiej J. Kokott przedstawiona w dniu 16 czerwca 2022 r. w sprawie Hiszpania vs. Komisja Europejska, C-632/20P, ECLI:EU:C:2022:473, pkt 156.

³² *Ibidem*, pkt 48.

³³ Statut sporządzony jest w siedmiu językach: angielskim, arabskim, francuskim, hiszpańskim, japońskim, rosyjskim i chińskim. Tekst dostępny na stronie: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm>>, dostęp 9 I 2024.

³⁴ Opinia rzecznik generalnej Unii Europejskiej J. Kokott przedstawiona w dniu 16 czerwca 2022 r. w sprawie Hiszpania vs. Komisja Europejska, C-632/20P, ECLI:EU:C:2022:473, pkt 85.

lub między „państwami” (*States*) a „krajami” (*countries*)³⁵. Należy podkreślić, że ten brak spójności uwidocznił się już w Traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą, który został podpisany 25 marca 1957 r. Artykuł 3 lit. b zawierał postanowienie dotyczące współpracy Wspólnoty w zakresie polityki celnej i handlowej z krajami trzecimi (*third countries*), podczas gdy w pozostałych trzech wersjach językowych użyto w tym przepisie terminu „państwa trzecie” (*third States*). Ten brak spójności jest zatem widoczny od 1958 r. do chwili obecnej. Jednakże według rzecznik generalnej UE nie ma potrzeby dokonywać ogólnej wykładni pojęć kraju trzeciego i państwa trzeciego, wystarczy bowiem dokonać wykładni pojęcia państwa trzeciego w zakresie, w jakim jest ono używane w art. 35 rozporządzenia 2018/1971. Wziąwszy pod uwagę kontekst całej regulacji oraz cel tego artykułu, jej zdaniem, identycznie jak w przypadku KE i Sądu, Kosowo należy uznać za państwo trzecie (*third country*).

V. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości

W wyroku z dnia 17 stycznia 2023 r. TS uchylił wyrok Sądu oraz stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji, jednocześnie utrzymał jej skutki prawne przez sześć miesięcy od daty jego ogłoszenia³⁶.

Trybunał zwrócił uwagę na fakt, iż wykładnia literalna traktatów, w szczególności części piątej TFUE, nie pozwala na ustalenie znaczenia pojęcia państwa trzeciego, o którym mowa w art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971. Wynika to z faktu, iż terminy „państwo trzecie” – *third country* – i „państwo trzecie” – *third State* – występują bez zróżnicowania w licznych postanowieniach TUE i TFUE, przy czym wydaje się, że nie ma żadnego szczególnego uzasadnienia stosowanie któregoś z nich. Trybunał podkreślił, iż przepisy unijnego prawa należy interpretować i stosować w sposób jednolity w świetle wersji sporządzonych we wszystkich unijnych językach, a w przypadku rozbieżności między tymi różnymi wersjami dany przepis należy interpretować z uwzględnieniem systematyki i celu uregulowania, którego część on stanowi³⁷. Tymczasem Sąd uznał, że postanowienia TFUE dotyczące państw trzecich dają możliwość zawierania umów międzynarodowych z podmiotami „innymi niż państwa”. Wychodząc z tego założenia, Sąd orzekł, że pojęcie państwa trzeciego użyte w prawie pierwotnym UE nie może mieć innego znaczenia, kiedy figuruje w akcie prawa wtórnego, takim jak art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971. Wywiódł on z tego, że zakres pojęcia państwa trzeciego w rozumieniu wspomnianego art. 35 ust. 2 wykracza poza suwerenne państwa. Niemniej Sąd przyjął to założenie bez uwzględnienia różnic między wersjami językowymi TUE i TFUE, których brzmienie nie pozwala na stwierdzenie istnienia różnicy w znaczeniu terminów „państwo trzecie” – *third coun-*

³⁵ *Ibidem*, pkt 50.

³⁶ Wyrok TSUE z dnia 17 stycznia 2023 r. w sprawie Hiszpania vs. Komisja Europejska, C-632/20P, ECLI:EU:C:2023:28.

³⁷ *Ibidem*, pkt 42.

try – i „państwo trzecie” – *third State*³⁸. Ustalenie takiej różnicy w znaczeniu byłoby ponadto sprzeczne z faktem, że w wielu wersjach językowych tych traktatów użyto jedynie terminu „państwo trzecie”. Należy zwrócić również uwagę na fakt, iż w art. 35 rozporządzenia 2018/1971 termin „państwo trzecie” – *third country* – nie występuje we wszystkich wersjach językowych. W wersjach bułgarskiej, estońskiej, łotewskiej, litewskiej, polskiej i słoweńskiej używa się terminu „państwo trzecie” – *third State*. Z tego powodu zdaniem Trybunału Sąd naruszył prawo w swoim uzasadnieniu.

Trybunał stwierdził także, iż w „celu zapewnienia skuteczności art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971 jednostka terytorialna położona poza Unią, której Unia nie uznała za niepodległe państwo, powinna być traktowana jak «państwo trzecie» w rozumieniu tego przepisu, bez naruszania przy tym prawa międzynarodowego”³⁹. Dalej przywołał opinię doradczą z dnia 22 lipca 2010 r. w sprawie deklaracji niepodległości Kosowa z dnia 17 lutego 2008 r., w której Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że przyjęcie deklaracji niepodległości Kosowa z dnia 17 lutego 2008 r. nie naruszyło ani powszechnego prawa międzynarodowego, ani rezolucji 1244 (1999) Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych, ani mających zastosowanie ram konstytucyjnych⁴⁰. Wynika stąd, że wbrew temu, co twierdziła Hiszpania, Kosowo można uznać za państwo trzecie w rozumieniu art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971, nie naruszając przy tym prawa międzynarodowego⁴¹. W świetle całości powyższych rozważań Sąd nie złamał prawa, gdy orzekł, iż Kosowo można uznać za państwo trzecie w rozumieniu art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971, oraz że KE nie naruszyła tego przepisu⁴². Z tego powodu TS rozstrzygnął, iż zarzut ten należy oddalić jako bezzasadny.

VI. Komentarz

Oba analizowane w niniejszej glosie terminy: „państwo trzecie” – *third country* – i „państwo trzecie” – *third State* – nie zostały zdefiniowane w postanowieniach prawa UE. Co więcej, prawo UE posługuje się oboma, aczkolwiek – jak wskazano wyżej – robi to bardzo niekonsekwentnie. Niemniej w obszarze polityki zewnętrznej UE terminy te mają kluczowe znaczenie. Z tego powodu po raz pierwszy w historii TSUE musiał dokonać wykładni ich obu. Innymi słowy, musiał orzec, czy znaczą one to samo, a w konsekwencji, czy obu tych pojęć można używać zamiennie, czy też występują między nimi jakieś różnice, a jeżeli tak, to jakie.

³⁸ *Ibidem*, pkt 44.

³⁹ *Ibidem*, pkt 50.

⁴⁰ Opinia doradcza Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 lipca 2010 r. w sprawie zgodności z prawem międzynarodowym jednostronnej deklaracji niepodległości dotyczącej Kosowa, CIJ Recueil 2010, s. 403, <<https://www.icj-cij.org/case/141>>, dostęp 9 I 2024.

⁴¹ Wyrok TSUE z dnia 17 stycznia 2023 r. w sprawie Hiszpania vs. Komisja Europejska, C-632/20P, ECLI:EU:C:2023:28, pkt 53.

⁴² *Ibidem*, pkt 64.

Sąd orzekł, iż pojęcie państwa trzeciego – *third country* – ma szersze znaczenie niż państwa trzeciego – *third State* – z uwagi na fakt, iż uczestnikami stosunków międzynarodowych nie są wyłącznie państwa (*States*), a postanowienia prawa pierwotnego UE, zwłaszcza części piątej TFUE, powinny przyznawać UE kompetencję do nawiązywania współpracy na arenie międzynarodowej z takimi uczestnikami. Dlatego, jak zaznaczył Sąd, UE może zawierać umowy międzynarodowe z jednostkami terytorialnymi mieszczącymi się w elastycznym pojęciu krajów (*countries*), które mają zdolność do zawierania traktatów na mocy prawa międzynarodowego, ale niekoniecznie są państwami (*States*) w rozumieniu prawa międzynarodowego. Jego zdaniem twierdzenie przeciwne sprowadzałoby się do stworzenia luki prawnej w stosunkach zewnętrznych UE⁴³. Wskazał również, iż z takimi uczestnikami stosunków międzynarodowych UE zawarła już umowy międzynarodowe, i jako przykład podał SAA.

Zupełnie przeciwnego zdania był TS, ponieważ z uwagi na fakt, iż nie wszystkie wersje językowe traktatów posługują się oboma terminami, a wykładnia literalna części piątej TFUE nie pozwala na ustalenie znaczenia pojęcia państwa trzeciego, oba te pojęcia oznaczają to samo i mogą być stosowane zamiennie. Wynika to z faktu, iż „sformułowanie użyte w jednej z wersji językowych przepisu prawa Unii nie może stanowić wyłącznej podstawy wykładni tego przepisu ani mieć pierwszeństwa przed innymi wersjami językowymi”⁴⁴. Różnica pomiędzy oboma pojęciami ma charakter semantyczny i lingwistyczny. Zdaniem Trybunału jeżeli prawo UE posługuje się danym pojęciem, zawsze oznacza ono tę samą kategorię. TS orzekł, iż Kosowo jako jednostka terytorialna położona poza terytorium UE, a której Unia nie uznała za niepodległe państwo, powinna być traktowana jako państwo trzecie (*third country*) w rozumieniu rozporządzenia 2018/1971, jednakże bez naruszania prawa międzynarodowego. Czy to oznacza, iż Kosowo można również kwalifikować jako państwo (*State*), jeżeli obu tych terminów można używać zamiennie? Odpowiedź na to pytanie znajduje się w pkt 52 wyroku, zgodnie z którym „takie stwierdzenie nie może mieć wpływu na indywidualne stanowiska państw członkowskich co do tego, czy Kosowo ma charakter niepodległego państwa podnoszony przez jego organy, jak wskazano w pierwszym przypisie spornej decyzji”. Niekonsekwencja w rozumowaniu Trybunału jest zatem bardzo widoczna. Jeżeli oba pojęcia, tj. *country* i *State*, oznaczają to samo i można używać ich zamiennie, a zgodnie z wyrokiem TS Kosowo można uznać za państwo trzecie (*third country*), to logiczną konsekwencją jest stwierdzenie, iż Kosowo może być traktowane jako państwo (*State*). Jednakże dokładniejsza analiza wyroku Trybunału, zwłaszcza pkt 50 i 52, prowadzi do wniosku, że Kosowo powinno być uważane za *country* (w rozumieniu art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971), ale nie za *State*, co stoi w sprzeczności z główną tezą wyroku, zgodnie z którą obu tych pojęć można używać zamiennie. Z tego wynika, iż Kosowo, mimo iż nie jest państwem

⁴³ Wyrok Sądu (dziewiąta izba) z dnia 23 września 2020 r. *Królestwo Hiszpanii vs. Komisja Europejska*, T-370/19, ECLI:EU:T:2020:440, pkt 30.

⁴⁴ Wyrok TSUE z dnia 17 stycznia 2023 r. w sprawie *Hiszpania vs. Komisja Europejska*, C-632/20P, ECLI:EU:C:2023:28, pkt 40.

(*State*), może być traktowane jako takie dla osiągnięcia celów współpracy w ramach BEREC. Trybunał w swoim wyroku odwołał się do zapewnienia skuteczności art. 35 ust. 2 rozporządzenia 2018/1971, nie wyjaśniając jednakże, czym jest zasada efektywności oraz w jaki sposób jej zastosowanie wpłynęło na konkluzje, do jakich doszedł. Można zauważyć, iż pominął on również zasady interpretacji traktatów wynikające z prawa międzynarodowego, a ustanowione w KWPT (*vide* pkt II niniejszej glosy), takie jak kontekst, cel i późniejsza praktyka UE, do których odwołali się zarówno Sąd, jak i rzecznik generalna UE.

Z prawnego punktu widzenia wyrok TS w niniejszej sprawie likwiduje lukę prawną, która w przyszłości mogłaby się pojawić w relacjach zewnętrznych UE. Nie kończy on jednak debaty publicznej w tej kwestii. Wręcz przeciwnie – z dużą dozą prawdopodobieństwa można stwierdzić, iż ona się dopiero rozpoczyna. Jeżeli bowiem na potrzeby wykładni prawa pochodnego UE mamy traktować Kosowo jako *country/State*, to jak należy je traktować na potrzeby wykładni prawa pierwotnego UE, zwłaszcza art. 49 TUE, który postanawia, iż członkiem UE może być wyłącznie państwo (*State*)? Pytanie to jest o tyle zasadne, że w grudniu 2022 r. Kosowo złożyło wniosek o członkostwo w UE.

Należy przyznać rację Sądowi i rzecznik generalnej UE, którzy podkreślili, iż obecnie społeczność międzynarodowa jest złożona nie tylko z państw w rozumieniu prawa międzynarodowego, lecz także z innych podmiotów, które działają na arenie międzynarodowej, a nie są państwami. Przyznanie UE kompetencji do zawierania umów międzynarodowych i nawiązywanie różnego rodzaju relacji, np. handlowych czy też w zakresie komunikacji, wyłącznie z państwami ograniczałoby jej działania na arenie międzynarodowej z uwagi na fakt, iż *ex lege* nie posiadałaby do tego kompetencji, zwłaszcza gdy dodatkowo weźmiemy pod uwagę cele działań zewnętrznych UE zapisane w art. 3 ust. 5 TUE i rozwinięte w art. 21 TUE⁴⁵. Wydaje się, iż z tego powodu w prawie UE zaczęto się posługiwać terminem *country* obok *State*. W oryginalnej wersji Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą art. 238 przyznawał Wspólnocie prawo do zawierania umów międzynarodowych z państwami trzecimi (*third States*). W obecnej wersji art. 216 TFUE również przyznaje UE analogiczną kompetencję, jednakże posługuje się już terminem *third country*. Można zatem sądzić, iż mając świadomość dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości międzynarodowej, państwa członkowskie celowo dokonały zmian w terminologii, jaką posługują się postanowienia prawa pierwotnego UE, poprzez dopuszczenie prawnej możliwości zawierania umów międzynarodowych przez UE nie tylko z państwami. Od czasu publikacji analizowanego orzeczenia TS, zgodnie z którym nie ma żadnej różnicy między tymi dwoma pojęciami, występuje jednolita wykładnia ich obu, która musi być

⁴⁵ Artykuł 3 ust. 5 TUE: „W stosunkach zewnętrznych Unia umacnia i propaguje swoje wartości i interesy oraz wnosi wkład w ochronę swoich obywateli. Przyczynia się do pokoju, bezpieczeństwa, trwałego rozwoju Ziemi, do solidarności i wzajemnego szacunku między narodami, do swobodnego i uczciwego handlu, do wyeliminowania ubóstwa oraz do ochrony praw człowieka, w szczególności praw dziecka, a także do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego, w szczególności zasad Karty Narodów Zjednoczonych”.

stosowana zarówno przez instytucje UE, jak i wszystkie państwa członkowskie, przez co jest możliwy do uniknięcia w przyszłości spór pomiędzy unijnymi instytucjami (np. KE i Radą, instytucjami i państwami członkowskimi oraz pomiędzy samymi państwami członkowskimi) w kwestii tego, czy UE posiada zdolność traktatową w relacjach z podmiotami, których państwowość nie została uznana. Orzeczenie to niweluje zatem lukę prawną w odniesieniu do wykładni obu tych terminów.

Orzeczenie to wywiera również korzystny wpływ na dalszy rozwój współpracy UE z Kosowem. Kosowo jako podmiot nieuznany przez wszystkie państwa członkowskie może uczestniczyć we współpracy z UE w jej różnych agencjach. Jak jednak podkreślił TS, przyjęcie przez KE spornej decyzji uprawniającej KOR Kosowa do uczestnictwa w BEREC nie może być interpretowane w ten sposób, iż implikuje do rozumiane uznanie przez UE statusu Kosowa jako niepodległego państwa⁴⁶.

VII. Podsumowanie

Jak wskazano w niniejszej glosie, pluralizm języków autentycznych ma poważne konsekwencje dla wykładni postanowień TUE i TFUE. Jak zaś pokazały orzeczenia wydane przez oba unijne trybunały, interpretacja umowy międzynarodowej, której tekst autentyczny został ustalony w kilkunastu językach, nie jest łatwa i finalnie może doprowadzić do zupełnie innych rozstrzygnięć. Fakt, iż traktaty posługują się oboma terminami, otworzył drogę do ich różnej interpretacji nie tylko przez unijne instytucje, lecz także – czego dowodem jest omawiana sprawa – przez państwo członkowskie, doprowadzając do sporu prawnego pomiędzy nim a jedną z unijnych instytucji. Trybunał nie podzielił bardzo wąskiej definicji państwa prezentowanej podczas rozprawy przez Hiszpanię. Gdyby tak się stało, w rzeczywistości zdolność traktatowa i współpraca, np. sektorowa, z podmiotami w podobnej sytuacji prawnej do Kosowa stałaby się niemożliwa. Zgodnie z orzeczeniem Trybunału nie ma zatem innej niż semantyczna różnica pomiędzy oboma pojęciami.

Podsumowując, należy stwierdzić, że istnieje i zawsze w pewnym stopniu będzie istnieć różnorodność w stosowaniu prawa UE na poziomie krajowym, nawet w zharmonizowanych dziedzinach. Jest ona nie tylko dopuszczalna, lecz także racjonalna i naturalna. TSUE, do którego wpływa wniosek o wydanie na podstawie art. 267 TFUE orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczący wykładni prawa UE, ma określić zewnętrzne granice tej różnorodności poprzez dokonanie jednolitej wykładni prawa, w tym zawartych w nim niedookreślonych pojęć prawnych. Wykładnia ta ma jednak pozostać na odpowiednim poziomie abstrakcji. Innymi słowy, zadaniem TSUE na podstawie art. 267 TFUE jest zapewnienie jednolitej wykładni prawa UE, która skupia się na mających zastosowanie normach prawnych, a nie na rozstrzygnięciu każdej sprawy.

⁴⁶ Wyrok Sądu (dziewiąta izba) z dnia 23 września 2020 r. *Królestwo Hiszpanii vs. Komisja Europejska*, T-370/19, ECLI:EU:T:2020:440, pkt 72.

Bibliografia

Źródła

- Decyzja Komisji z dnia 18 marca 2019 r. w sprawie udziału krajowego organu regulacyjnego Kosowa w Organie Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej, Dz. Urz. UE C 115 z dnia 27 marca 2019 r.
- Framework Agreement between the European Union and Kosovo on the general principles for the participation of Kosovo in Union programmes, Dz. Urz. UE L 319 z dnia 25 listopada 2016 r.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Wiarygodna perspektywa rozszerzenia dla Bałkanów Zachodnich oraz zwiększone zaangażowanie UE w tym regionie, COM(2018) 65 final.
- Konwencja wiedeńska o prawie traktatów pomiędzy państwami i organizacjami międzynarodowymi i pomiędzy organizacjami międzynarodowymi z dnia 21 marca 1986 r., <https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_2_1986.pdf>.
- Konwencja wiedeńska o prawie traktatów sporządzona w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r., Dz.U. z 1990 r. nr 74, poz. 439.
- Opinia doradcza Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 lipca 2010 r. w sprawie zgodności z prawem międzynarodowym jednostronnej deklaracji niepodległości dotyczącej Kosowa, CIJ Recueil 2010, <<https://www.icj-cij.org/case/141>>.
- Opinia rzecznik generalnej Unii Europejskiej J. Kokott przedstawiona w dniu 16 czerwca 2022 r. w sprawie Hiszpania vs. Komisja Europejska, C-632/20P, ECLI:EU:C:2022:473.
- Opinia TSUE z dnia 8 marca 2011 r. w sprawie porozumienia ustanawiającego jednolity system rozstrzygania sporów patentowych, I/09, ECLI:EU:C:2011:123.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1971 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiające Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) oraz Agencję Wsparcia BEREC (Urząd BEREC), zmieniające rozporządzenie (UE) 2015/2120 oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1211/2009, Dz. Urz. UE L 321 z dnia 17 grudnia 2018 r.
- Statut Międzynarodowego Funduszu Monetarnego z dnia 22 lipca 1944 r., <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm>>.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana z 2016 r.), Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r.
- Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana z 2016 r.), Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r.
- Układ o stabilizacji i stowarzyszeniu między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej, z jednej strony, a Kosowem, z drugiej strony, Dz. Urz. UE L 71 z dnia 16 marca 2016 r.
- Wyrok Sądu (dziewiąta izba) z dnia 23 września 2020 r. Królestwo Hiszpanii vs. Komisja Europejska, T-370/19, ECLI:EU:T:2020:440.
- Wyrok TSUE z dnia 24 maja 1977 r. w sprawie Hoffmann-Laroche, 107/76, ECLI:EU:C:1977:89.
- Wyrok TSUE z dnia 6 października 1982 r. w sprawie Cilfit i in., 283/81, ECLI:EU:C:1982:335.
- Wyrok TSUE z dnia 17 lipca 1997 r. w sprawie Ferriere Nord SpA vs. Komisja Wspólnot Europejskich, C-219/95, ECLI:EU:C:1997:375.
- Wyrok TSUE z dnia 15 czerwca 1999 r. w sprawie Ulla-Brith Andersson i Susanne Wåkerås-Andersson vs. Svenska staten, C-321/97, ECLI:EU:C:1999:307.
- Wyrok TSUE z dnia 22 października 2009 r. w sprawach połączonych Zurita García i Choque Cabrera, C-261/08 i C-348/08, EU:C:2009:648.

- Wyrok TSUE z dnia 27 listopada 2012 r. w sprawie Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756.
- Wyrok TSUE z dnia 3 października 2013 r. w sprawie Inuit Tapiriit Kanatami i in. vs. Parlament i Rada, C-583/11P, EU:C:2013:625.
- Wyrok TSUE z dnia 1 marca 2016 r. w sprawach połączonych Kreis Warendorf i Osso, C-443/14 i C-444/14, EU:C:2016:127.
- Wyrok TSUE z dnia 28 lipca 2016 r. w sprawie Association France Nature Environnement, C-379/15, ECLI:EU:C:2016:603.
- Wyrok TSUE z dnia 20 grudnia 2017 r. w sprawach połączonych Acacia i D'Amato, C-397/16 i C-435/16, EU:C:2017:999.
- Wyrok TSUE z dnia 24 marca 2021 r. w sprawie A, C-950/19, ECLI:EU:C:2021:230.
- Wyrok TSUE z dnia 24 lutego 2022 r. w sprawie Tiketa, C-536/20, EU:C:2022:112.
- Wyrok TSUE z dnia 17 stycznia 2023 r. w sprawie Hiszpania vs. Komisja Europejska, C-632/20P, ECLI:EU:C:2023:28.

Piśmiennictwo

- Frankowska M., *Prawo traktatów*, Szkoła Główna Handlowa – Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2007.
- Keukeleire S., Kalaja A., Çollaku A., *The European Union's Policy on Kosovo*, [w:] *European Foreign Policy. Legal and Political Perspectives*, red. P. Koutrakos, Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2011.
- Stępień M., *An Awkward Situation: Kosovo, the EU and EU Member States*, „Wrocław Review of Law, Administration & Economics” 2018, vol. 8, nr 1.
- Van Elsuwege P., *Legal Creativity in EU External Relations: The Stabilization and Association Agreement Between the EU and Kosovo*, „European Foreign Affairs Review” 2017, vol. 22, nr 3.