Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JEANA RICHARDA DE LA TOURA
przedstawiona w dniu 15 lipca 2021 r.[1]

Sprawa C-431/20 P

Carlo Tognoli,
Emma Allione,
Luigi Alberto Colajanni,
Claudio Martelli,
Luciana Sbarbati,
Carla Dimatore, jako spadkobierczyni Maria Riga,
Roberto Speciale,
Loris Torbesi jako spadkobierca Eugenia Melandriego,
Luciano Pettinari,
Pietro Di Prima,
Carla Barbarella,
Carlo Alberto Graziani,
Giorgio Rossetti,
Giacomo Porrazzini,
Guido Podestà,
Roberto Barzanti,
Rita Medici,
Aldo Arroni,
Franco Malerba,
Roberto Mezzaroma
przeciwko

Parlamentowi Europejskiemu

Odwołanie – Jednolity statut posła do Parlamentu Europejskiego – Posłowie do Parlamentu Europejskiego wybrani w okręgach włoskich – Zmiana wysokości świadczeń emerytalnych przez Parlament Europejski – Akt zaskarżalny – Pojęcie – Wiążące skutki prawne – Pismo dostosowujące skargę – Dopuszczalność

[1] Język oryginału: francuski.

I. Wprowadzenie

1. Carlo Tognoli i inni wnoszący odwołanie wnoszą w odwołaniu o uchylenie postanowienia Sądu Unii Europejskiej z dnia 3 lipca 2020 r., Tognoli i in./Parlament [2], w którym to postanowieniu Sąd odrzucił jako oczywiście niedopuszczalne ich skargi mające na celu stwierdzenie nieważności pism z dnia 11 kwietnia 2019 r. sporządzonych przez kierownika wydziału wynagrodzeń i uprawnień socjalnych posłów w Dyrekcji Generalnej (DG) ds. Finansów Parlamentu i dotyczących dostosowania wysokości ich świadczeń emerytalnych [3] w następstwie wejścia w życie w dniu 1 stycznia 2019 r. uchwały nr 14/2018 Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati (prezydium izby deputowanych, Włochy) [4].

2. Wspomniane pisma skierowane do kilku byłych posłów do Parlamentu Europejskiego lub do ich następców prawnych były przedmiotem szeregu skarg, które zostały uznane przez Sąd za oczywiście niedopuszczalne. Trybunał rozpatruje odwołania od tych postanowień, które zostały wydane tego samego dnia i sformułowane w analogiczny sposób [5].

3. W związku z tym Trybunał musi zająć stanowisko w sprawie warunków zaskarżenia decyzji Parlamentu Europejskiego dotyczących zmiany wysokości świadczeń emerytalnych posłów do Parlamentu Europejskiego, wydanych w ramach postępowania administracyjnego, które nie jest uregulowane żadnymi przepisami szczególnymi.

4. Istotna część analizy dotyczącej niniejszego odwołania oraz odwołania w sprawie C-408/20 P, które Trybunał postanowił rozpatrzyć łącznie, dotyczy pojęcia „aktu zaskarżalnego" w rozumieniu art. 263 TFUE [6].

II. Ramy prawne

5. Artykuł 86 regulaminu postępowania przed Sądem [7] stanowi:

„1. W przypadku gdy akt, o którego stwierdzenie nieważności się wnosi, został zastąpiony lub zmieniony przez inny akt mający ten sam przedmiot, skarżący może, przed zamknięciem ustnego etapu postępowania lub przed podjęciem przez Sąd decyzji o rozstrzygnięciu sprawy z pominięciem ustnego etapu postępowania, dostosować skargę w celu uwzględnienia tej nowej okoliczności.

2 Postanowienie w sprawach połączonych T-395/19, T-396/19, T-405/19, T-408/19, T-419/19, T-423/19, T-424/19, T-428/19, T-433/19, T-437/19, T-443/19, T-455/19, od T-458/19 do T-462/19, T-464/19, T-469/19 i T-477/19, niepublikowane, zwane dalej „zaskarżonym postanowieniem", EU:T:2020:302.

3 Zobacz pkt 11 niniejszej opinii.

4 Zwanej dalej „uchwałą nr 14/2018".

5 Oprócz niniejszego odwołania jednocześnie rozpatrywane jest odwołanie wniesione przez innego byłego posła do Parlamentu Europejskiego [sprawa Poggiolini/Parlament (C-408/20 P)] od postanowienia z dnia 3 lipca 2020 r., Falqui i Poggiolini/Parlament (T-347/19 i T-348/19, niepublikowane, EU:T:2020:303). Postępowania odwoławcze toczą się też w sprawach Coppo Gavazzi i in./Parlament (C-725/20 P) oraz Santini i in./Parlament (C-198/21 P) dotyczących identycznie brzmiących pism z dnia 11 kwietnia 2019 r. lub z dnia 8 maja 2019 r. Odwołania te zostały wniesione odpowiednio od wyroków: z dnia 15 października 2020 r., Coppo Gavazzi i in./Parlament (od T-389/19 do T-394/19, T-397/19, T-398/19, T-403/19, T-404/19, T-406/19, T-407/19, od T-409/19 do T-414/19, od T-416/19 do T-418/19, od T-420/19 do T-422/19, od T-425/19 do T-427/19, od T-429/19 do T-432/19, T-435/19, T-436/19, od T-438/19 do T-442/19, od T-444/19 do T-446/19, T-448/19, od T-450/19 do T-454/19, T-463/19 i T-465/19, EU:T:2020:494); a także z dnia 10 lutego 2021 r., Santini i in./Parlament (T-345/19, T-346/19, od T-364/19 do T-366/19, od T-372/19 do T-375/19 i T-385/19, niepublikowany, EU:T:2021:78). Obecnie toczy się pisemny etap tych postępowań.

6 Pojęcie to jest przedmiotem pierwszego zarzutu niniejszego odwołania oraz drugiego zarzutu odwołania w sprawie C-408/20 P. Moja analiza w obu tych sprawach jest identyczna.

7 Dostępny na stronie internetowej: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018–11/version_consolidee_rp_propre.pdf.

[…]

6. Niezależnie od przyszłego rozstrzygnięcia Sądu w przedmiocie dopuszczalności pisma dostosowującego skargę prezes wyznacza pozwanemu termin na ustosunkowanie się do tego pisma.

7. W stosownym przypadku prezes wyznacza interwenientom termin na uzupełnienie ich uwag w świetle pisma dostosowującego skargę i odpowiedzi pozwanego na to pismo. W tym celu pisma te są doręczane jednocześnie interwenientom".

III. Okoliczności powstania sporu

6. Okoliczności powstania sporu, które zostały opisane w pkt 1–9 zaskarżonego postanowienia, można streścić w następujący sposób:

7. Wnoszący odwołanie są byłymi posłami do Parlamentu Europejskiego, wybranymi we Włoszech, lub małżonkami takich posłów pozostającymi przy życiu po ich śmierci, otrzymują świadczenia emerytalne na podstawie przepisów dotyczących zwrotu kosztów oraz diet posłów do Parlamentu Europejskiego lub rentę rodzinną.

8. W dniu 12 lipca 2018 r. Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati (prezydium izby deputowanych) uchwałą nr 14/2018 postanowiło o przeliczeniu, według systemu składkowego, wysokości emerytur byłych członków tej izby w odniesieniu do okresu pełnienia przez nich mandatu posła do dnia 31 grudnia 2011 r.[8]. Na tej podstawie wysokość emerytur i rent wypłacanych tym członkom lub ich małżonkom pozostającym przy życiu po ich śmierci została obniżona ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2019 r.

9. Poprzez dodanie wzmianki na rozliczeniach emerytur za styczeń 2019 r. Parlament poinformował wnoszących odwołanie, że w wykonaniu uchwały nr 14/2018 wysokość ich emerytur może ulec przeliczeniu, co może ewentualnie prowadzić do konieczności zwrotu przez nich nienależnie wypłaconych im kwot.

10. W drodze nieopatrzonego datą pisma kierownika wydziału wynagrodzeń i uprawnień socjalnych posłów w Dyrekcji Generalnej (DG) ds. Finansów Parlamentu, załączonego do rozliczeń emerytur wnoszących odwołanie za luty 2019 r., Parlament poinformował ich, że:

– służba prawna Parlamentu potwierdziła automatyczne zastosowanie uchwały nr 14/2018 do ich sytuacji;

– po otrzymaniu niezbędnych informacji od Camera dei deputati (izby deputowanych, Włochy) Parlament powiadomi wnoszących odwołanie o ponownym ustaleniu wysokości ich emerytur i w ciągu kolejnych dwunastu miesięcy będzie dochodził od nich zwrotu ewentualnej różnicy, oraz

– ostateczna wysokość ich emerytur zostanie ustalona w drodze formalnego aktu, na który będzie można złożyć zażalenie na podstawie art. 72 decyzji prezydium Parlamentu Europejskiego

[8] W pkt 3 zaskarżonego postanowienia wyjaśniono, że zgodność z prawem uchwały nr 14/2018 jest obecnie badana przez Consiglio di giurisdizione della Camera dei deputati (radę jurysdykcyjną izby deputowanych, Włochy).

z dnia 19 maja i 9 lipca 2008 r. ustanawiającej przepisy wykonawcze do Statutu posła do Parlamentu Europejskiego [9] lub skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE.

11. W pismach z dnia 11 kwietnia 2019 r. [10] wyżej wspomniany kierownik zawiadomił wnoszących odwołanie, że zgodnie z informacjami przedstawionymi przez niego w piśmie z lutego 2019 r.:

– wysokość ich emerytur i rent zostanie dostosowana, z uwzględnieniem obniżki ich analogicznych świadczeń emerytalnych wypłacanych we Włoszech przez izbę deputowanych byłym posłom krajowym na podstawie uchwały nr 14/2018, od kwietnia 2019 r. (z mocą wsteczną od dnia 1 stycznia 2019 r.) na podstawie projektów dotyczących ustalenia nowej wysokości emerytur i rent, przekazanych w załączniku do tych pism, oraz

– wnoszącym odwołanie wyznaczono termin 30 dni na przedstawienie uwag, biegnący od dnia doręczenia tych pism i że w braku uwag skutki owych pism będą uważane za ostateczne i pociągną za sobą, między innymi, obowiązek zwrotu nienależnie pobranych kwot za miesiące od stycznia do marca 2019 r.

12. Wiadomościami elektronicznymi wysłanymi w okresie od dnia 13 maja do dnia 4 czerwca 2019 r. wnoszący odwołanie przekazali swoje uwagi właściwym służbom Parlamentu.

13. Wiadomościami elektronicznymi wysłanymi w okresie od 22 maja do 24 czerwca 2019 r. Parlament potwierdził otrzymanie tych uwag i poinformował wnoszących odwołanie, że otrzymają odpowiedź po analizie ich argumentów.

14. Pismami z okresu od 20 czerwca do 23 lipca 2019 r., czyli po wniesieniu przez wnoszących odwołanie skargi w pierwszej instancji [11], kierownik wydziału wynagrodzeń i uprawnień socjalnych posłów w Dyrekcji Generalnej (DG) ds. Finansów Parlamentu poinformował ich, że przekazane przez nich uwagi nie zawierają informacji mogących uzasadnić zmianę stanowiska Parlamentu wyrażonego w spornych pismach. W konsekwencji wysokość świadczeń emerytalnych i plan zwrotu nienależnych kwot, które zostały ponownie obliczone i przekazane w załączniku do rzeczonych pism, stały się ostateczne w dniu doręczenia ostatecznych decyzji.

15. W dniu wydania zaskarżonego postanowienia Parlament nie wydał natomiast ostatecznej decyzji w przedmiocie sytuacji Eugenia Melandriego (sprawa T-437/19), ze względu na jej szczególny charakter.

IV. Postępowanie przed Sądem i zaskarżone postanowienie

16. Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu w okresie od 28 czerwca do 8 lipca 2019 r. wnoszący odwołanie wnieśli skargi o stwierdzenie nieważności spornych pism.

17. W oddzielnych pismach z dni 16, 19 i 24 września 2019 r. Parlament podniósł zarzut niedopuszczalności tych skarg.

[9] Dz.U. 2009, C 159, s. 1.

[10] Zwanych dalej „spornymi pismami”.

[11] Zobacz pkt 16 niniejszej opinii. W jednym przypadku, a mianowicie Emmy Allione (sprawa T-396/19), odpowiedź Parlamentu z dnia 20 czerwca 2019 r. jest wcześniejsza niż skarga złożona w dniu 28 czerwca 2019 r. Zobacz w tym względzie pkt 10 i 12 zaskarżonego postanowienia.

18. W okresie od 19 września do 4 października 2019 r. wnoszący odwołanie, z wyjątkiem E. Allione (sprawa T-396/19) i E. Melandriego (sprawa T-437/19), złożyli pisma dostosowujące ich skargi. W okresie od 15 października do 28 października 2019 r. Parlament przedłożył uwagi do tych pism.

19. W okresie od 3 listopada do 12 listopada 2019 r. wnoszący odwołanie, z wyjątkiem E. Melandriego (sprawa T-437/19) [12], złożyli uwagi w przedmiocie zarzutów niedopuszczalności podniesionych przez Parlament w odniesieniu do skarg.

20. Postanowieniami z dnia 10 grudnia 2019 r. Sąd postanowił pozostawić zarzuty niedopuszczalności do rozstrzygnięcia w wyroku. W dniach 27 i 28 stycznia 2020 r. Parlament złożył odpowiedzi na skargę.

21. W dniu 3 lutego 2020 r. Sąd postanowił, że druga wymiana pism procesowych nie jest konieczna.

22. Zaskarżonym postanowieniem wydanym na podstawie art. 126 regulaminu postępowania przed Sądem rzeczone skargi zostały oddalone jako oczywiście niedopuszczalne.

23. Po pierwsze, w odniesieniu do żądania stwierdzenia nieważności spornych pism Sąd orzekł najpierw, że zarzuty niedopuszczalności zostały przedstawione przez Parlament w wyznaczonych terminach, z uwagi na to, że terminy te należy obliczać z uwzględnieniem dziesięciodniowego terminu uwzględniającego odległość [13].

24. Następnie Sąd orzekł, że sporne pisma nie stanowią aktów niekorzystnych [14]. Stwierdziwszy, że okoliczność, iż nowy sposób obliczania emerytur i rent został zastosowany od kwietnia 2019 r., sama w sobie nie wystarcza do ustalenia, że Parlament zajął ostateczne stanowisko w przedmiocie wysokości emerytur [15], Sąd wywnioskował z treści spornych pism oraz ze stworzonej dla wnoszących odwołanie możliwości przedstawienia uwag, która tu została przypomniana i z której to możliwości skorzystali [16], że odpowiedzi udzielone im przez Parlament stanowią ostateczne decyzje tej instytucji, a zatem nie mogą być analizowane jako akty, które jedynie potwierdzają sporne pisma [17].

25. Wreszcie Sąd uznał, że okoliczność, iż sporne pisma nie wyjaśniają, w jakim terminie Parlament udzieli odpowiedzi na uwagi wnoszących odwołanie, jest pozbawiona znaczenia, podobnie jak zarzuty dotyczące braku uzasadnienia i naruszenia zasady proporcjonalności [18].

26. Po drugie, Sąd orzekł, że pisma dostosowujące skargę są oczywiście niedopuszczalne z uwagi na to, że ich pierwotne skargi były niedopuszczalne w dniu ich wniesienia [19] oraz że w każdym razie wnioski sformułowane w tych pismach procesowych, które dotyczyły innych aktów

[12] Eugenio Melandri zmarł w dniu 27 października 2019 r. W dniu 30 stycznia 2020 r. Sąd został poinformowany, że Loris Torbesi zamierza kontynuować postępowanie.

[13] Zobacz pkt 45–48 zaskarżonego postanowienia.

[14] Zobacz pkt 57 zaskarżonego postanowienia.

[15] Zobacz pkt 51 zdanie ostatnie zaskarżonego postanowienia.

[16] Zobacz pkt 52, 53 zaskarżonego postanowienia.

[17] Zobacz pkt 56, 60 zaskarżonego postanowienia.

[18] Zobacz pkt 61, 62 zaskarżonego postanowienia.

[19] Zobacz pkt 66, 67 zaskarżonego postanowienia.

„poprzedzających, przygotowujących, późniejszych lub powiązanych", należy odrzucić jako niedopuszczalne, ponieważ nie wskazują one przedmiotu sporu w sposób wystarczająco precyzyjny [20].

27. Po trzecie, Sąd odrzucił jako oczywiście niedopuszczalne wnioski wnoszących odwołanie o nakazanie Parlamentowi Europejskiemu zapłaty niesłusznie wstrzymanych kwot z tego powodu, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sąd nie może kierować nakazów do instytucji Unii [21].

V. Żądania stron

28. Wnoszący odwołanie wnoszą do Trybunału o:

– uchylenie zaskarżonego postanowienia;

– przekazanie sprawy Sądowi do ponownego rozpoznania, oraz

– obciążenie Parlamentu kosztami postępowania odwoławczego.

29. Parlament wnosi do Trybunału o:

– oddalenie odwołania, oraz

– obciążenie wnoszących odwołanie kosztami postępowania odwoławczego.

VI. W przedmiocie odwołania

30. Główny zarzut wnoszących odwołanie dotyczy zaskarżalnego charakteru spornych pism. Tytułem ewentualnym zostały podniesione dwa inne zarzuty. Jeden dotyczy błędnej wykładni art. 86 regulaminu postępowania przed Sądem, drugi – naruszenia zasady kontradyktoryjności oraz naruszenia prawa przy stosowaniu art. 126 wspomnianego regulaminu.

A. W przedmiocie zarzutu pierwszego dotyczącego zaskarżalnego charakteru spornych pism

31. W ramach tego zarzutu wnoszący odwołanie krytykują postanowienie Sądu, który uznał, że sporne pisma nie stanowią aktów niekorzystnych mogących być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności w rozumieniu art. 263 TFUE [22].

1. Argumentacja stron

32. Wnoszący odwołanie podnoszą:

– tytułem głównym, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału zaskarżalność aktu wynika z jego skutków prawnych, a nie z jego ostatecznego charakteru, zwłaszcza w przypadku braku

[20] Zobacz pkt 69 zaskarżonego postanowienia.

[21] Zobacz pkt 73, 74 zaskarżonego postanowienia.

[22] Zobacz pkt 24, 25 niniejszej opinii.

określonej podstawy prawnej odróżniającej akt tymczasowy od aktu ostatecznego. W niniejszym przypadku sporne pisma wywołały skutek w odniesieniu do wysokości emerytur i rent wypłaconych od kwietnia 2019 r., oraz dodatkowo,

– że nie było oczywiste, iż po spornych pismach zostaną wydane decyzje, które nie będą jedynie decyzjami potwierdzającymi, że z treści odpowiedzi Parlamentu na uwagi wynika, iż stanowią one jedynie potwierdzenie oraz że Parlament zaprzecza sobie, twierdząc, iż miał obowiązek zastosowania uchwały nr 14/2018;

– że charakter spornych pism nie może się zmieniać w zależności od ewentualnego przełożenia uwag, skoro w decyzji Parlamentu o automatycznym zastosowaniu uchwały nr 14/2018 nie określono żadnego innego wymogu i że wobec braku informacji o terminie odpowiedzi Parlamentu wnoszący odwołanie nie mogli zwlekać z wniesieniem skargi, oraz

– że E. Allione (sprawa T-396/19) wniosła skargę o stwierdzenie nieważności spornych pism w dotyczącym ją zakresie w dniu, w którym Parlament udzielił odpowiedzi na jej uwagi na piśmie, czyli w dniu, w którym ten akt stał się ostateczny.

33. Parlament twierdzi, że obniżenie wysokości świadczeń emerytalnych mogło ulec zmianie wskutek uwag wnoszących odwołanie i że ostateczne stanowisko Parlamentu zostało przedstawione po spornych pismach, co wynika z treści tych pism oraz ze skorzystania przez zainteresowanych z możliwości przedstawienia uwag na piśmie. Brak podstawy prawnej pozwalającej uznać wspomniane pisma za akty przygotowawcze nie ma żadnego wpływu na ich kwalifikację, ponieważ w praktyce Parlament dąży do zapewnienia zainteresowanym osobom prawa do bycia wysłuchanym przed wydaniem ostatecznej decyzji obniżającej wysokość przysługujących im świadczeń. Odnosząc się do bezpośrednich skutków samych pism, Parlament zwraca uwagę na ich tymczasowy charakter.

2. Ocena

34. W zarzucie pierwszym wnoszący odwołanie krytykują w istocie – w świetle orzecznictwa Trybunału – przeprowadzoną przez Sąd ocenę kryterium skutku prawnego pozwalającą na wniesienie skargi przewidzianej w art. 263 TFUE.

35. Należy zatem przypomnieć, że za „akty zaskarżalne” w rozumieniu art. 263 TFUE uważa się wszelkie przepisy wydane przez instytucje Unii, bez względu na ich formę, które mają na celu wywołanie wiążących skutków prawnych, mogących wpłynąć na interesy skarżącej osoby fizycznej lub prawnej poprzez spowodowanie istotnej zmiany w jej sytuacji prawnej [23].

36. Natomiast kontroli sądowej przewidzianej w art. 263 TFUE nie podlegają wszelkie akty niewywołujące wiążących skutków prawnych, takie jak akty przygotowawcze, akty czysto wykonawcze, zwykłe zalecenia i opinie oraz co do zasady instrukcje wewnętrzne [24].

[23] Zobacz wyroki: z dnia 25 lutego 2021 r., VodafoneZiggo Group/Komisja (C-689/19 P, EU:C:2021:142, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 22 kwietnia 2021 r., thyssenkrupp Electrical Steel i thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Komisja (C-572/18 P, EU:C:2021:317, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).

[24] Zobacz wyrok z dnia 22 kwietnia 2021 r., thyssenkrupp Electrical Steel i thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Komisja (C-572/18 P, EU:C:2021:317, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).

37. Aby określić, czy zaskarżony akt wywołuje takie skutki, należy skupić się na samej jego istocie, jak również na zamiarze jego autora [25] i oceniać te skutki na podstawie obiektywnych kryteriów, takich jak jego treść, z uwzględnieniem, w razie potrzeby, kontekstu jego wydania oraz uprawnień instytucji, która go wydała [26].

38. Tym samym środki pośrednie, których celem jest przygotowanie decyzji końcowej, nie stanowią, co do zasady, aktów zaskarżalnych w drodze skargi o stwierdzenie nieważności. Ma to miejsce w przypadku, gdy akty wyrażają tymczasowe stanowisko danej instytucji [27].

39. Akty pośrednie również nie mogą być zaskarżone, jeżeli zostanie wykazane, że bezprawność, jaką są one dotknięte, może być także powołana w ramach skargi o stwierdzenie nieważności decyzji końcowej, względem której akty te mają charakter aktu przygotowawczego. W takich okolicznościach skarga na decyzję kończącą postępowanie zapewnia wystarczającą ochronę sądową [28].

40. Ponadto sporna decyzja może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności tylko wtedy, gdy nawet bez zmiany sentencji poprzedniej decyzji zmiana niektórych podstaw uzasadnienia zmieniła istotę rozstrzygnięcia zawartego w sentencji tej decyzji, mając tym samym wpływ na interesy skarżących w rozumieniu orzecznictwa dotyczącego art. 263 TFUE. W przeciwnym razie jest to decyzja utrzymująca w mocy poprzednią decyzję, która nie podlega zaskarżeniu w rozumieniu tego przepisu.

41. W niniejszej sprawie, opierając się na orzecznictwie odpowiadającym orzecznictwu przypomnianemu w pkt 35 i 38 niniejszej opinii [29], Sąd wskazał elementy zawarte w treści spornych pism, a mianowicie użycie sformułowania „projekt” oraz wyjaśnienie, że zmiana wysokości świadczeń emerytalnych oraz obowiązek zwrotu nienależnie pobranych kwot za okres od stycznia do marca 2019 r. uprawomocnią się dopiero po upływie 30 dni przeznaczonych na przedstawienie uwag. Sąd stwierdził, że skorzystanie przez wnoszących odwołanie z tej możliwości spowodowało, iż projekty ustalenia nowej wysokości świadczeń emerytalnych nie mogły nabrać ostatecznego charakteru i że w związku z powyższym pisma kierowane po uwagach wnoszących odwołanie stanowią ostateczne decyzje Parlamentu.

42. Ponadto Sąd orzekł, że wspomniane pisma nie są aktami wyłącznie potwierdzającymi, ponieważ sporne pisma nie mają charakteru ostatecznego, i że w tym względzie bez znaczenia jest brak w tych pismach informacji o terminie udzielenia odpowiedzi przez Parlament.

43. W ramach pierwszego zarzutu odwołania wnoszący odwołanie nie kwestionują ustaleń Sądu w odniesieniu do treści spornych pism i kontekstu ich wydania. Wnoszący odwołanie uważają natomiast, że Sąd naruszył prawo w zakresie oceny zaskarżalnego charakteru tych pism w odniesieniu do uprawnień wydającego je organu administracji, podnosząc, iż rzeczone pisma skutkują natychmiastowym obniżeniem wysokości ich emerytur i rent.

[25] W przedmiocie braku wpływu określonych wymogów formalnych zob. wyrok z dnia 17 lipca 2008 r., Athinaïki Techniki/Komisja (C-521/06 P, EU:C:2008:422, pkt 42–45).

[26] Zobacz wyrok z dnia 22 kwietnia 2021 r., thyssenkrupp Electrical Steel i thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Komisja (C-572/18 P, EU:C:2021:317, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).

[27] Zobacz wyrok z dnia 13 października 2011 r., Deutsche Post i Niemcy/Komisja, (C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).

[28] Zobacz wyroki: z dnia 13 października 2011 r., Deutsche Post i Niemcy/Komisja (C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 22 kwietnia 2021 r., thyssenkrupp Electrical Steel i thyssenkrupp Electrical Steel Ugo/Komisja (C-572/18 P, EU:C:2021:317, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).

[29] Zobacz pkt 50 i 51 zaskarżonego postanowienia.

44. Z pkt 5, 6 i 51 zaskarżonego postanowienia wynika, że Sąd stwierdził, iż sporne pisma zostały wydane przez Parlament, który posiada uprawnienia decyzyjne oraz że zgodnie z systemem ustalania wysokości emerytur i rent posłów do Parlamentu Europejskiego Parlament jest zobowiązany do przeliczenia wysokości wypłaconych emerytur. Zgodnie ze stwierdzeniami Sądu w tym kontekście działanie DG ds. Finansów tej instytucji polegało na poinformowaniu wnoszących odwołanie w lutym 2019 r. o przyszłej zmianie wysokości emerytur wynikającej z automatycznego zastosowania uchwały nr 14/2018. Następnie, dwa miesiące później, DG ds. Finansów poinformowała w spornych pismach o faktycznym wprowadzeniu tej zmiany oraz o możliwości przedłożenia uwag w terminie 30 dni od przesłania rzeczonych pism.

45. W konsekwencji z powyższego można wywnioskować, że Parlament jednoznacznie wprowadził w odniesieniu do wnoszących odwołanie środek wywierający wiążące skutki prawne mające wpływ na ich interesy.

46. Sąd przyjął, że sporne pisma nie stanowią decyzji, gdyż wnoszący odwołanie mieli możliwość przedstawienia uwag w odpowiedzi na te pisma. Ustalił, że wnoszący odwołanie skorzystali z tej możliwości, że ich uwagi zostały zbadane i że wypłacone nienależnie kwoty od stycznia 2019 r. nie podlegały zwrotowi.

47. Tym samym Sąd nie uwzględnił następujących informacji, które wynikają z jego ustaleń:

– brak zawieszenia wiążących skutków spornych pism mających wpływ na interesy wnoszących odwołanie w przypadku otrzymania uwag, oraz

– pewność, że Parlament zasadniczo nie będzie mógł ponownie rozpatrzyć swojej decyzji, ponieważ jest ona bezwzględnie powiązana z uchwałą nr 14/2018.

48. Z powyższego wynika, że w tych szczególnych okolicznościach, bardzo różniących się od okoliczności leżących u podstaw orzecznictwa przywołanego przez Sąd w pkt 50 zaskarżonego postanowienia, spornych pism – w odróżnieniu od pism przesłanych w lutym 2019 r. – nie można uznać za zwykłe pisma informacyjne, które zostały skierowane do wnoszących odwołanie w celu poznania ich stanowiska oraz udzielenia Parlamentowi możliwie jak najdokładniejszych wyjaśnień, zanim instytucja ta wyda swoją decyzję lub, innymi słowy, za konieczny etap przed zmniejszeniem ich uprawnień emerytalnych.

49. W tych okolicznościach sporne pisma można by postrzegać jako wstępne lub przygotowawcze stanowisko Parlamentu tylko wówczas, gdyby Parlament jasno wskazał, że jego decyzja o obniżeniu emerytur w następstwie uchwały nr 14/2018 wywoła faktyczny skutek tylko w przypadku niezłożenia uwag przez zainteresowanych lub po upływie określonego terminu na przedstawienie takich uwag, co nie miało miejsca w niniejszym przypadku.

50. W tym względzie bezskuteczne jest stwierdzenie, że nie dochodząc zwrotu nienależnie wypłaconych kwot w okresie od stycznia do marca 2019 r., Parlament nie wywołał pełnych skutków obniżenia wysokości emerytur, które weszło w życie w kwietniu 2019 r. Stwierdzenie to nie może bowiem zmienić kwalifikacji spornych pism wynikającej z automatycznego dostosowania wysokości należnych oraz zapadających w przyszłości świadczeń emerytalnych, ponieważ materialne przesłanki zwrotu świadczenia nienależnego są również związane z uchwałą nr 14/2018.

51. Możliwość zaskarżenia spornych pism potwierdza stwierdzenie wynikające z pkt 56 zaskarżonego postanowienia, że w ramach postępowania w sprawie dostosowania wysokości świadczeń emerytalnych żadna inna decyzja nie jest podejmowana po upływie trzydziestodniowego terminu przewidzianego na przedstawienie uwag przez wierzyciela świadczenia emerytalno-rentowego lub w przypadku oddalenia tych uwag. Tym samym wobec braku ponownego rozpoznania sprawy prowadzącego do wydania decyzji ze szczegółowym uzasadnieniem w odpowiedzi na uwagi wierzycieli świadczenia emerytalno-rentowego zgodność z prawem aktu skutkującego zmianą jego wysokości zostanie oceniona po upływie tego terminu w zależności od informacji, którymi Parlament mógł dysponować w chwili informowania tych wierzycieli.

52. Podobnie w okolicznościach takich jak zaistniałe w ramach niniejszego sporu Parlament nie może skutecznie twierdzić, że wnoszący odwołanie, którzy przedłożyli uwagi po otrzymaniu spornych pism, powinni byli czekać, aż instytucja ta przedstawi im potwierdzenie obniżenia wysokości ich rent i emerytur, tak aby wspomniana odpowiedź na ich uwagi mogła zostać uznana za akt ostateczny, a więc zaskarżalny. Zgodnie z powtórzonymi przez Parlament informacjami powodzenie takiego działania ze strony wnoszących odwołanie było bowiem wielce nieprawdopodobne w odniesieniu do zasady obniżenia wysokości emerytur zależącego od uchwały nr 14/2018, narażając ich na ryzyko, że z braku nowych informacji odpowiedź Parlamentu zostanie uznana za akt potwierdzający, niepodlegający zaskarżeniu [30].

53. Powyższą analizę potwierdza orzecznictwo dotyczące definicji aktu niekorzystnego w sprawach z zakresu służby publicznej w przypadku sporów dotyczących skutków finansowych danej decyzji. Tak więc miesięczne rozliczenie wynagrodzenia może świadczyć o istnieniu decyzji [31]. Jeżeli to rozliczenie wynagrodzenia jest przejawem wykonania po raz pierwszy nowego aktu o charakterze generalnym, który dotyczy ustalenia praw o charakterze pieniężnym, przekłada się ono w sposób konieczny wobec jego adresata na wydanie decyzji administracyjnej mającej charakter indywidualny, która wywołuje wiążące skutki prawne mogące bezpośrednio i natychmiast wpłynąć na interesy danego urzędnika. Natomiast kolejne miesięczne rozliczenia wynagrodzenia tylko informują o utrzymywaniu się w czasie skutków tej pierwotnej decyzji administracyjnej mającej charakter indywidualny i mogą być uznane za potwierdzające decyzje administracyjne o charakterze indywidualnym [32].

54. W tym miejscu można też przypomnieć utrwalone orzecznictwo, zgodnie z którym w przypadku gdy kandydat biorący udział w konkursie wnosi o ponowne rozpatrzenie decyzji podjętej przez komisję konkursową, taka decyzja wydana po ponownej analizie sytuacji kandydata jest aktem, z którym wiążą się niekorzystne dla niego skutki, ponieważ decyzja wydana po ponownym rozpatrzeniu sprawy zastępuje tym samym pierwotną decyzję komisji konkursowej [33].

30 Zobacz pkt 40 niniejszej opinii.

31 Zobacz wyrok z dnia 15 czerwca 1976 r., Wack/Komisja (1/76, EU:C:1976:91, pkt 5).

32 Zobacz wyroki: z dnia 12 grudnia 2019 r., Tàpias/Rada (T-527/16, EU:T:2019:856, pkt 37); z dnia 5 grudnia 2012 r., Lebedef i in./Komisja (F-110/11, EU:F:2012:174, pkt 36, 37 i przytoczone tam orzecznictwo).

33 Zobacz wyrok z dnia 5 września 2018 r., Villeneuve/Komisja (T-671/16, EU:T:2018:519, pkt 24).

55. Wreszcie, ponieważ uważam, że zaskarżalność spornych pism w rozumieniu art. 263 TFUE wynika przede wszystkim z kolejnych informacji przekazywanych wnoszącym odwołanie oraz z pojawieniem się decyzji ogólnej w warunkach, które sprawiają, że zakres ochrony prawnej wnoszących odwołanie staje się niepewny, wydaje mi się właściwe zwrócenie uwagi Trybunału na zakres wyroku z dnia 28 czerwca 2018 r., Spliethoff's Bevrachtingskantoor/Komisja [34].

56. Pod pewnymi względami okoliczności sprawy, w której wydano tamten wyrok, mogą przypominać okoliczności, na których oparty jest pierwszy zarzut odwołania. Trybunał orzekł bowiem, że skarżący otrzymał wiadomość elektroniczną, którą mógł uznać za powiadomienie o odrzuceniu jego wniosku przez Komisję Europejską [35], i nie wiedział o istnieniu ostatecznej decyzji podjętej przez tę instytucję po dacie wniesienia przez niego skargi. W przeciwieństwie do Sądu, który stwierdzając niedopuszczalność tej skargi orzekł, że skarga została skierowana przeciwko wiadomości elektronicznej, której autorem nie była Komisja i że zaskarżony akt miał charakter tymczasowy [36], Trybunał wywnioskował ze stwierdzeń Sądu, że z uwagi na okoliczności niniejszej sprawy i w celu zagwarantowania skarżącemu skutecznej ochrony sądowej Sąd powinien był uznać, że przedmiotem skargi skierowanej przeciwko Komisji [37] było stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji.

57. Tak więc we wspomnianym wyżej wyroku Trybunał nie wypowiedział się w przedmiocie tymczasowego charakteru spornego aktu, ale co do tego, że skarżący nie był w stanie wskazać decyzji wykonawczej Komisji, która stanowiła ostateczną decyzję w zakresie prowadzonego postępowania, biorąc również pod uwagę okoliczność, iż sporna wiadomość elektroniczna zawierała informacje na temat przysługujących środków odwoławczych i że skarżący z nich skorzystał, nie wiedząc o decyzji wykonawczej [38]. W tym sensie wyrok ten zasługuje na szczególną uwagę, ponieważ pokazuje skutki procesowe, jakie wynikają w sytuacji niepewności co do charakteru i zakresu aktów w odniesieniu do ich skutków prawnych ze względu na ich treść i kontekst [39]. Wobec powyższego pomocniczo proponuję, aby Trybunał przyjął analogiczne uzasadnienie.

58. Z wszystkich powyższych rozważań wywodzę, że Sąd naruszył prawo, odrzucając jako oczywiście niedopuszczalne skargi o stwierdzenie nieważności spornych pism z tego powodu, iż nie stanowią one aktów podlegających zaskarżeniu, które mogą być przedmiotem takiej skargi na podstawie art. 263 TFUE.

59. W związku z tym proponuję, aby Trybunał orzekł, że pierwszy zarzut odwołania jest zasadny i w konsekwencji uchylił zaskarżone postanowienie bez konieczności badania zarzutów drugiego i trzeciego odwołania, przedstawionych posiłkowo.

[34] C-635/16 P, zwany dalej „wyrokiem Spliethoff's Bevrachtingskantoor/Komisja EU:C:2018:510.

[35] W pkt 66 wyroku Spliethoff's Bevrachtingskantoor/Komisja Trybunał wskazał „że z treści wiadomości z dnia 17 lipca 2015 r., przedstawionej w pkt 21 niniejszego wyroku, wynika, że [Agencja Wykonawcza ds. Innowacyjności i Sieci (INEA)] wyraźnie *poinformowała [spółkę Spliethoff's Bevrachtingskantoor BV] o fakcie, że jej »wniosek nie został rozpatrzony pozytywnie*«. Nie ulega wątpliwości, iż INEA stwierdziła, że *postępowanie* prowadzące do przyjęcia decyzji Komisji w sprawie wyboru i przyznania dotacji *było jeszcze w toku*. Jednakże dodała ona: [że] »*w mało prawdopodobnym przypadku, gdyby wskutek jej przyjęcia zaszły zmiany w odniesieniu do Państwa wniosku, zostaną Państwo powiadomieni osobno za pośrednictwem poczty elektronicznej*«. Tymczasem [wspomniana spółka] nie otrzymała następnie żadnej innej wiadomości w tym zakresie ze strony INEA lub Komisji". Wyróżnienie moje.

[36] Zobacz wyrok Spliethoff's Bevrachtingskantoor/Komisja, pkt 31, 34, 65.

[37] Zobacz wyrok Spliethoff's Bevrachtingskantoor/Komisja, pkt 71.

[38] Zobacz wyrok Spliethoff's Bevrachtingskantoor/Komisja, pkt 66–70.

[39] Zobacz w tym względzie opinię rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Spliethoff's Bevrachtingskantoor/Komisja (C-635/16 P, EU:C:2018:28, pkt 6, 7). Rzecznik generalna wyjaśniła, że wnosząca odwołanie wniosła do Sądu kolejną skargę o stwierdzenie nieważności decyzji wykonawczej Komisji, w przypadku której Komisja podniosła przekroczenie terminu do jej wniesienia.

60. Jednak, w przypadku gdyby Trybunał postanowił o oddaleniu pierwszego zarzutu odwołania, uzupełnię moją analizę uwagami dotyczącymi dwóch pozostałych zarzutów.

B. W przedmiocie zarzutu drugiego dotyczącego błędnej wykładni art. 86 regulaminu postępowania przed Sądem

1. Argumentacja stron

61. Na poparcie drugiego zarzutu odwołania wnoszący odwołanie podnoszą w istocie, że pisma dostosowujące skargę dotyczą aktów, które nadają ostateczny charakter pierwotnie zaskarżonym aktom mającym teoretycznie charakter tymczasowy. Uznanie ich za niedopuszczalne jest zatem nielogiczne i sprzeczne z wymogiem skuteczności postępowania oraz pozbawia wnoszących odwołanie ochrony prawnej.

62. Wnoszący odwołanie odnoszą się do wyroków z dnia 9 listopada 2017 r., HX/Rada [40] oraz Spliethoff's Bevrachtingskantoor/Komisja, z których wynika, że art. 86 regulaminu postępowania przed Sądem należy interpretować w sposób gwarantujący skuteczną ochronę sądową.

63. Ponadto, zdaniem wnoszących odwołanie, w pkt 68 i 69 zaskarżonego postanowienia Sąd błędnie uznał, że akty, o których mowa w pismach dostosowujących skargę, nie zostały określone w wystarczająco jasny sposób.

64. Parlament twierdzi, że:

– w przypadku E. Allione i L. Torbesiego [41], którzy nie złożyli pisma dostosowującego skargę, zarzut jest bezprzedmiotowy;

– ostatecznie przyjęte decyzje nie zastępują spornych pism i że w niniejszej sprawie nie można zastosować wyroku Spliethoff's Bevrachtingskantoor/Komisja, opartego na usprawiedliwionym błędzie skarżącej;

– argumenty dotyczące pkt 68 i 69 zaskarżonego postanowienia są bezpodstawne ze względu na wyraźnie dokonane przez Sąd rozróżnienie między ostatecznymi decyzjami Parlamentu a innymi aktami, o których mowa w piśmie dostosowującym skargę, oraz

– zasada skutecznej ochrony sądowej nie może prowadzić do odstąpienia od przesłanek dopuszczalności określonych w art. 86 regulaminu postępowania przed Sądem.

[40] C-423/16 P, EU:C:2017:848.

[41] Powinno być: E. Melandriego, zob. pkt 18 oraz przypis 12 niniejszej opinii.

2. Ocena

65. W wyroku z dnia 20 września 2018 r., Hiszpania/Komisja [42] Trybunał przypomniał, że:

– z orzecznictwa Trybunału wynika, że żądania stron co do zasady cechuje niezmienność [43]. Artykuł 86 regulaminu postępowania przed Sądem, odnoszący się do dostosowania skargi wszczynającej postępowanie, stanowi kodyfikację istniejącego już wcześniej orzecznictwa dotyczącego możliwych odstępstw od tej zasady niezmienności [44];

– ów art. 86 stanowi, że w przypadku gdy akt, o którego stwierdzenie nieważności się wnosi, został zastąpiony lub zmieniony przez inny akt mający ten sam przedmiot, skarżący może, przed zamknięciem ustnego etapu postępowania lub przed podjęciem przez Sąd decyzji o rozstrzygnięciu sprawy z pominięciem ustnego etapu postępowania, dostosować skargę w celu uwzględnienia tej nowej okoliczności, to znaczy zmienić przedmiot skargi;

– jako wyjątek od zasady niezmienności postępowania wspomniany art. 86 powinien zatem być interpretowany w sposób ścisły, oraz

– dostosowanie skargi nakłada na skarżącego wymóg, by określił on jednoznacznie oraz dostatecznie jasno i precyzyjnie przedmiot postępowania, istotne okoliczności prawne i faktyczne, na których opiera się skarga, oraz żądania w niej zawarte, tak aby Sąd nie orzekał ultra petita. Z tego tytułu pismo dostosowujące skargę musi zgodnie z art. 86 § 4 lit. a) regulaminu postępowania przed Sądem zawierać w szczególności dostosowane żądania [45].

66. Orzecznictwo przytoczone zarówno przez Sąd, jak i przez wnoszących odwołanie w celu uzasadnienia ich odwołania, nie odnosi się do kwestii natury proceduralnej takich jak te, które pojawiają się we wniesionych przez nich skargach.

67. Orzeczenia stwierdzające niedopuszczalność skargi, o których mowa w pkt 66 zaskarżonego postanowienia, służą wyłącznie przypomnieniu obowiązujących zasad bez przedstawiania odpowiednich przykładów mających zastosowanie do niniejszej sprawy. I tak, w postanowieniu z dnia 14 stycznia 2015 r., SolarWorld i in./Komisja [46], Sąd orzekł, że skarga jest niedopuszczalna z powodu braku interesu prawnego, a w postanowieniu z dnia 21 listopada 2019 r., ZW/EBI [47] – z powodu przekroczenia terminu do jej wniesienia.

[42] C-114/17 P, EU:C:2018:753, pkt 52–54, 56, 59 i przytoczone tam orzecznictwo.

[43] Zobacz opinię rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie Hiszpania/Komisja (C-114/17 P, EU:C:2018:309, pkt 40), w której przypomniano, że „[a]rtykuł 76 lit. d) regulaminu postępowania przed Sądem wymaga, aby skarżący wskazał w skardze przedmiot sporu. Co do zasady strona nie może zmieniać przedmiotu sporu w toku postępowania, a zasadność skargi podlega rozpatrzeniu przy uwzględnieniu jedynie żądań zawartych w skardze wszczynającej postępowanie". Rzecznik generalna E. Sharpston odnosi się w tym względzie do wyroku z dnia 11 listopada 2010 r., Komisja/Portugalia (C-543/08, EU:C:2010:669, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo).

[44] Zobacz w tym względzie wyjaśnienia zawarte w opinii rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie Hiszpania/Komisja (C-114/17 P, EU:C:2018:309, pkt 42 oraz przypis 23). Przypomniano tam również, że chodzi o to, by przeciwdziałać sytuacji, w której autor zaskarżonego aktu może zmienić akt zaskarżony przed Trybunałem lub zastąpić go innym w celu zakłócenia toczącego się postępowania.

[45] Zobacz, w odniesieniu do tego formalnego wymogu wprowadzonego w 2015 r. do regulaminu postępowania przed Sądem, opinię rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie Hiszpania/Komisja (C-114/17 P, EU:C:2018:309, pkt 43 oraz przypis 24, w którym przypomniano, że Sąd zezwalał skarżącemu na zmianę treści skargi podczas rozprawy).

[46] T-507/13, EU:T:2015:23.

[47] T-727/18, niepublikowany, EU:T:2019:809.

68. Jeśli chodzi o orzecznictwo powołane przez wnoszących odwołanie, okoliczności w sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 9 listopada 2017 r., HX/Rada [48] nie są porównywalne. Przedstawiciel HX dowiedział się o istnieniu aktu zmieniającego zaskarżony akt w skardze wszczynającej postępowanie na rozprawie i ze względu na pewne nieścisłości wersji regulaminu postępowania przed Sądem w języku postępowania, nie potwierdził dokumentem sporządzonym na piśmie zamiaru dostosowania swoich żądań wyrażonych podczas tej rozprawy. Trybunał uznał, że Sąd powinien był zwrócić uwagę skarżącego na jego błąd i umożliwić mu jego naprawienie.

69. W sprawie, w której zapadł drugi z przytoczonych wyroków, a mianowicie wyrok Spliethoff's Bevrachtingskantoor/Komisja, Trybunał nie orzekł w przedmiocie przesłanek zastosowania art. 86 regulaminu postępowania przed Sądem [49].

70. Zważywszy na treść wspomnianego art. 86 i kontekst przyznania możliwości dostosowania pierwotnej skargi wniesionej do Sądu, nie wydaje mi się możliwe objęcie zakresem jego zastosowania przypadków niewłaściwej oceny przez skarżącego zakresu aktu, którego zgodność z prawem jest podważana.

71. W istocie, chociaż zwracam szczególną uwagę na to, że celem art. 86 regulaminu postępowania przed Sądem jest realizacja wymogu skuteczności postępowania, który polega na zwolnieniu skarżącego z obowiązku wniesienia nowej skargi do Sądu w ramach nowego postępowania, moje zastrzeżenia budzi zmiana przedmiotu sporu dokonana w piśmie dostosowującym skargę, co zostało podkreślone przez Trybunał w wyroku z dnia 20 września 2018 r., Hiszpania/Komisja [50].

72. Wspomniana zmiana pierwotnej skargi uzasadnia zwrócenie szczególnej uwagi na poszanowanie kontradyktoryjnego charakteru postępowania [51]. Temu celowi służą wymogi formalne określone we wspomnianym art. 86.

73. Chociaż można przyjąć, że zakres wymogów dotyczących tych przepisów został dostosowany, przy czym identyfikacja zaskarżonego aktu może nastąpić w sposób dorozumiany za pomocą twierdzeń zawartych w skardze oraz interpretacji całości jej argumentacji i że środek zaskarżenia skierowany formalnie przeciwko aktowi należącemu do całości składającej się z kilku aktów może zostać uznany, w miarę potrzeby, za skierowany również przeciwko tym innym aktom [52], wydaje mi się, że przesłanki zastosowania art. 86 regulaminu postępowania przed Sądem powinny być wyraźnie ograniczone do przypadków, w których ostateczna decyzja została zmieniona.

74. Innymi słowy, ponieważ nie można interpretować wspomnianego art. 86 w celu przeciwdziałania niepewności prawnej w odniesieniu do charakteru i zakresu zaskarżonych aktów, wynikającej z ich treści oraz z ich kontekstu, biorąc pod uwagę te okoliczności wydaje mi się, że skuteczną ochronę prawną i prawidłowe administrowanie wymiarem sprawiedliwości można zapewnić jedynie poprzez dokonanie wykładni pojęcia „aktu podlegającego zaskarżeniu" [53].

48 C-423/16 P, EU:C:2017:848, pkt 21.

49 Zobacz również podobnie opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie Hiszpania/Komisja (C-114/17 P, EU:C:2018:309, przypis 36).

50 C-114/17 P, EU:C:2018:753. Zobacz pkt 65 niniejszej opinii.

51 Zobacz wyrok z dnia 9 listopada 2017 r., HX/Rada (C-423/16 P, EU:C:2017:848, pkt 23).

52 Zobacz wyrok z dnia 8 lipca 2020 r., Neda Industrial Group/Rada (T-490/18, niepublikowany, EU:T:2020:318, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).

53 Zobacz pkt 55–57 niniejszej opinii.

75. W świetle wszystkich powyższych rozważań uważam, że drugi zarzut odwołania należy oddalić, ponieważ Sąd właściwie zastosował utrwalone orzecznictwo Trybunału, stwierdzając zasadniczo niedopuszczalność pism dostosowujących skargę wniesionych przez wnoszących odwołanie na podstawie art. 86 regulaminu postępowania przed Sądem po przedstawieniu zarzutów niedopuszczalności przez Parlament, z wyjątkiem E. Allione i L. Torbesiego w sprawach T-396/19 i T-437/19, domagających się stwierdzenia nieważności wszelkich innych aktów, pism lub komunikatów poprzedzających, przygotowujących, późniejszych lub powiązanych z projektami decyzji.

C. W przedmiocie zarzutu trzeciego dotyczącego naruszenia zasady kontradyktoryjności oraz naruszenia prawa przy zastosowaniu art. 126 regulaminu postępowania przed Sądem

1. Argumentacja stron

76. Wnoszący odwołanie podnoszą, że:

– Sąd powinien był umożliwić im zajęcie stanowiska w przedmiocie podniesionego przez Parlament zarzutu niedopuszczalności pisma dostosowującego skargę – bezpośrednio, bądź w drodze drugiej wymiany pism, oraz

– postanowienia Sądu o rozpatrzeniu zarzutów niedopuszczalności w orzeczeniu rozstrzygającym co do istoty i żądania przedłożenia pism skierowane do Parlamentu wskazują, że niedopuszczalność skarg nie była oczywista.

77. Parlament twierdzi, że:

– w przypadku E. Allione i L. Torbesiego [54], którzy nie wnieśli pisma dostosowującego skargę, zarzut jest bezprzedmiotowy;

– z art. 86 § 6 regulaminu postępowania przed Sądem wynika, że Sąd może z urzędu zbadać dopuszczalność pisma dostosowującego skargę bez zwracania się do skarżących o przedstawienie uwag, oraz

– Sąd może w każdej chwili orzec o niedopuszczalności skargi na podstawie art. 126 niniejszego regulaminu i że wcześniej wydane postanowienia proceduralne pozostają bez znaczenia.

78. W odpowiedzi na pisemne pytanie Trybunału dotyczące znaczenia art. 86 § 6 regulaminu postępowania przed Sądem w odniesieniu do naruszenia zasady kontradyktoryjności, wnoszący odwołanie twierdzą, że wspomniany przepis, który zastrzega dla Sądu uprawnienie do dokonania oceny przesłanek dopuszczalności pisma dostosowującego skargę, nie wyklucza zastosowania przez analogię art. 130 § 4 tego regulaminu w celu uzyskania uwag od skarżącego w przedmiocie argumentów przedstawionych przez pozwanego na poparcie podniesionego przez niego zarzutu niedopuszczalności. Parlament podkreślił, że w świetle orzecznictwa Sąd nie naruszył zasady kontradyktoryjności, wskazując mu termin udzielenia odpowiedzi na pisma dostosowujące skargę, oraz wypowiedział się w przedmiocie ich dopuszczalności, przy czym jednak nie przywołał argumentacji Parlamentu przedstawionej w uwagach w odpowiedzi na skargę, które zostały przypomniane w pkt 65 zaskarżonego postanowienia.

[54] Powinno być: Eugenia Melandriego, zob. pkt 18 oraz przypis 12 niniejszej opinii.

2. Ocena

79. Artykuł 86 § 6 regulaminu postępowania przed Sądem stanowi, że „[n]iezależnie od przyszłego rozstrzygnięcia Sądu w przedmiocie dopuszczalności pisma dostosowującego skargę prezes wyznacza pozwanemu termin na ustosunkowanie się do tego pisma".

80. Artykuł 130 § 4 tego regulaminu, dotyczący rozstrzygnięć kwestii incydentalnych w drodze postanowienia, przewiduje, że niezwłocznie po złożeniu wniosku przez pozwanego w odrębnym piśmie o wydanie przez Sąd rozstrzygnięcia w przedmiocie niedopuszczalności skargi bez rozpatrywania sprawy co do istoty prezes wyznacza skarżącemu termin na przedstawienie na piśmie jego zarzutów i żądań.

81. W niniejszej sprawie Parlament powołuje się na niedopuszczalność pism dostosowujących skargę w swoich uwagach, o których mowa w pkt 20 zaskarżonego postanowienia, przedstawionych na podstawie art. 86 § 6 rzeczonego regulaminu. Z pkt 21 tego postanowienia można wywnioskować, że uwagi Parlamentu zostały doręczone wnoszącym odwołanie po złożeniu przez nich uwag w przedmiocie zarzutów niedopuszczalności podniesionych przez Parlament w odniesieniu do skarg, co potwierdzają określenia zawarte w przypisie 3 odpowiedzi wnoszących odwołanie na pytanie Trybunału.

82. Po pierwsze, należy przypomnieć, że zgodnie z art. 83 regulaminu postępowania przed Sądem, skarga i odpowiedź na skargę mogą zostać uzupełnione repliką skarżącego i dupliką pozwanego, chyba że Sąd zdecyduje, iż druga wymiana pism procesowych nie jest konieczna ze względu na to, że akta sprawy są wystarczająco kompletne. Postanowienie Sądu o ewentualnym zezwoleniu stronie skarżącej na złożenie repliki na podstawie tego przepisu należy do uprawnień dyskrecjonalnych Sądu [55].

83. Po drugie, należy podkreślić, że Sąd orzekł o oczywistej niedopuszczalności pism dostosowujących skargę na podstawie art. 126 regulaminu postępowania przed Sądem.

84. Otóż przepis ten upoważnia Sąd, który działa z urzędu lub na podstawie uwag przedłożonych w odpowiedzi na skargę, do zbadania dopuszczalności skargi, do stwierdzenia oczywistej niedopuszczalności skargi w dowolnym momencie toczącego się postępowania, bez zwracania się do stron o zajęcie stanowiska w przedmiocie przeprowadzonej oceny.

85. W rezultacie, jeśli zdaniem skarżącego Sąd niewłaściwie zastosował wspomniany przepis, powinien zakwestionować dokonaną przez sąd orzekający w pierwszej instancji ocenę przesłanek, których spełnienia wymaga ten przepis [56]. Jedynymi skutecznymi zarzutami są zarzuty skierowane przeciwko uzasadnieniu przez Sąd stwierdzenia niedopuszczalności.

86. W niniejszej sprawie postanowienie Sądu opiera się na utrwalonym orzecznictwie, które zostało przypomniane w pkt 66 zaskarżonego postanowienia. Uzasadnienie to było przedmiotem krytyki w drugim zarzucie odwołania.

87. W tych okolicznościach proponuję, aby Trybunał oddalił trzeci zarzut odwołania jako bezzasadny.

[55] Zobacz postanowienie z dnia 15 stycznia 2020 r., BS/Parlament [C-642/19 P, niepublikowane, EU:C:2020:32, pkt 5 (stanowisko rzecznika generalnego P. Pikamäe, pkt 7 i przytoczone orzecznictwo)].

[56] Zobacz postanowienie z dnia 15 stycznia 2020 r., BS/Parlament [C-642/19 P, niepublikowane, EU:C:2020:32, pkt 5 (stanowisko rzecznika generalnego P. Pikamäe, pkt 10 i przytoczone tam orzecznictwo)].

D. W przedmiocie skargi w pierwszej instancji

88. Jeżeli Trybunał wyda orzeczenie o uchyleniu zaskarżonego postanowienia, należy zastanowić się nad możliwością wydania rozstrzygnięcia w sprawie przez sam Trybunał.

89. 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, lub skierować sprawę do rozpoznania przez Sąd.

90. W niniejszym przypadku na tym etapie postępowania Trybunał nie jest w stanie orzec co do istoty skarg wniesionych do Sądu przez wnoszących odwołanie, ponieważ orzekał on jedynie w przedmiocie podniesionego przez Parlament zarzutu niedopuszczalności.

91. Trybunał posiada natomiast niezbędne informacje do wydania ostatecznego rozstrzygnięcia w przedmiocie wspomnianego zarzutu niedopuszczalności [57].

92. Wobec tego proponuję, aby Trybunał orzekł, że należy oddalić zarzut niedopuszczalności dotyczący tego, że sporne pisma nie mogą być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności.

93. W konsekwencji należy skierować niniejszą sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd w celu rozpatrzenia przez niego skarg o stwierdzenie nieważności spornych pism wniesionych przez wnoszących odwołanie.

VII. W przedmiocie kosztów

94. Skierowanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd uzasadnia pozostawienie rozstrzygnięcia o kosztach postępowania odwoławczego przed Trybunałem w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

VIII. Wnioski

95. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał orzekł, że

– postanowienie z dnia 3 lipca 2020 r., Tognoli i in./Parlament (T-395/19, T-396/19, T-405/19, T-408/19, T-419/19, T-423/19, T-424/19, T-428/19, T-433/19, T-437/19, T-443/19, T-455/19, od T-458/19 do T-462/19, T-464/19, T-469/19 i T-477/19, niepublikowane, EU:T:2020:302) zostaje uchylone;

– zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Parlament przed Sądem zostaje oddalony.

– sprawa zostaje przekazana do ponownego rozpoznania przez Sąd w celu wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie żądania Carla Tognoli i innych wnoszących odwołanie dotyczącego stwierdzenia nieważności pism z dnia 11 kwietnia 2019 r. sporządzonych przez dyrektora wydziału wynagrodzeń i uprawnień socjalnych posłów w Dyrekcji Generalnej (DG) ds. Finansów Parlamentu i dotyczących dostosowania wysokości ich emerytur i rent

[57] Zobacz wyroki: z dnia 9 lipca 2009 r., 3F/Komisja (C-319/07 P, EU:C:2009:435, pkt 98); z dnia 13 października 2011 r., Deutsche Post i Niemcy/Komisja (C-463/10 P i C-475/10 P, EU:C:2011:656, pkt 78). Zobacz również wyrok z dnia 28 lutego 2019 r., Rada/Growth Energy i Renewable Fuels Association (C-465/16 P, EU:C:2019:155, pkt 128).

w następstwie wejścia w życie w dniu 1 stycznia 2019 r. uchwały nr 14/2018 Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati (prezydium izby deputowanych, Włochy);

– rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.