Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZA-BORDONY
przedstawiona w dniu 20 listopada 2025 r.[1]

Sprawa C-882/24 P

AL
przeciwko

Komisji Europejskiej

Odwołanie – Służba publiczna – Wynagrodzenie – Dodatki rodzinne – Dodatek na dziecko pozostające na utrzymaniu – Artykuł 2 załącznika VII do regulaminu pracowniczego – Cofnięcie dodatku – Zwrot nienależnych kwot na podstawie art. 85 regulaminu pracowniczego – Kontrola zgodności z prawem – Skutki prawomocnego orzeczenia krajowego mającego moc wsteczną – Skuteczna ochrona sądowa

1. W niniejszym odwołaniu (były)[2] urzędnik Sekretariatu Generalnego Rady wnosi o uchylenie wyroku Sądu z dnia 10 kwietnia 2024 r., AL/Komisja[3].

2. W zaskarżonym wyroku utrzymano w mocy decyzję Komisji Europejskiej[4] nakazującą zwrot określonych kwot wypłaconych skarżącemu z tytułu dodatków rodzinnych.

3. W myśl utrwalonego orzecznictwa Trybunału zgodność z prawem aktu niekorzystnego, zaskarżonego za pomocą skargi o stwierdzenie nieważności, należy co do zasady oceniać w świetle okoliczności faktycznych i prawnych *istniejących* w chwili jego wydania.

4. Należy teraz ustalić, czy Sąd dopuścił się przeinaczenia okoliczności faktycznych, nie biorąc pod uwagę mocy wstecznej prawomocnego wyroku krajowego należycie załączonego do akt sprawy, który zapadł *po* wydaniu aktu niekorzystnego, lecz *przed* zakończeniem pisemnego etapu postępowania w sprawie skargi o stwierdzenie nieważności.

[1] Język oryginału: hiszpański.

[2] W dniu 27 września 2021 r., po przeprowadzeniu postępowania dyscyplinarnego, organ powołujący Rady (zwany dalej „organem powołującym” lub „administracją”) podjął decyzję o usunięciu skarżącego ze stanowiska.AL zaskarżył tę decyzję do Sądu, który utrzymał ją w mocy wyrokiem z dnia 10 kwietnia 2024 r., AL/Rada (T-22/22, EU:T:2024:219), od którego AL wniósł odwołanie aktualnie zawisłe przed Trybunałem (sprawa C-893/24 P, AL/Rada).

[3] Wyrok T-50/22, EU:T:2024:220 (zwany dalej „zaskarżonym wyrokiem”). Na wniosek Trybunału w niniejszej opinii odniosę się jedynie do drugiego zarzutu odwołania.

[4] Skarga o stwierdzenie nieważności wniesiona do Sądu była skierowana przeciwko decyzji organu powołującego z dnia 22 października 2021 r. [Ares(2021)6909466] rozstrzygającej w przedmiocie zażalenia wniesionego przez AL na wcześniejszą decyzję z dnia 22 marca 2021 r. [Ares(2021)2023374] nakazującą zwrot określonych dodatków rodzinnych wypłaconych na jego rzecz. W pkt 17 i 21 zaskarżonego wyroku Sąd uznał, że skarga o stwierdzenie nieważności, chociaż formalnie skierowana przeciwko oddaleniu zażalenia, skutkuje zaskarżeniem do sądu Unii pierwotnego aktu niekorzystnego. W konsekwencji w dalszej części niniejszej opinii będę używał określenia „zaskarżona decyzja” w celu odniesienia się w sposób ogólny do obu decyzji rozpatrywanych łącznie. W razie gdy jednak będzie wymagane ich rozróżnienie, będę używał określeń „decyzja z dnia 22 marca 2021 r.” oraz „decyzja z dnia 22 października 2021 r.”.

I. Ramy prawne. Regulamin pracowniczy [5]

5. Zgodnie z art. 85 regulaminu pracowniczego:

„Każda kwota wypłacona bez podstawy prawnej podlega zwrotowi, jeśli osoba, która ją otrzymała, była świadoma braku podstawy prawnej wypłaty lub jeżeli jej brak był na tyle oczywisty, że osoba ta musiała być go świadoma.

Żądanie zwrotu musi być przedłożone nie później niż pięć lat od dnia, w którym kwota została wypłacona. W przypadkach, w których organ powołujący jest w stanie ustalić, że odbiorca umyślnie wprowadził w błąd administrację w celu uzyskania danej kwoty, żądanie zwrotu jest możliwe także po upływie tego okresu".

II. Okoliczności powstania sporu

6. Okoliczności powstania sporu zostały szczegółowo przedstawione w pkt 2–13 zaskarżonego wyroku. Ograniczę się do wskazania tych, które są istotne dla niniejszej opinii.

7. AL został powołany na urzędnika w dniu 1 grudnia 2007 r. i zatrudniony w Sekretariacie Generalnym Rady w Belgii.

8. W dniu 28 lipca 2010 r. właściwy organ rumuński zarządził umieszczenie w rodzinie zastępczej dwojga dzieci, powierzając je AL [6]. Zezwolono im na przeprowadzkę do Belgii w celu zamieszkania z AL i jego żoną.

9. Na podstawie art. 2 załącznika VII do regulaminu pracowniczego AL złożył wniosek o przyznanie dodatku na dzieci pozostające na utrzymaniu, który przyznano mu i wypłacano od dnia 1 sierpnia 2010 r. do dnia 31 lipca 2013 r. [7] Na poparcie swojego wniosku przedstawił dokumenty konsularne równoważne ze zgodą rodziców.

10. W dniu 30 stycznia 2013 r., w następstwie wspólnego wniosku AL i rodziców dzieci, złożonego w dniu 16 października 2012 r., komisja do spraw ochrony małoletnich wydała dwie decyzje o zakończeniu umieszczenia dzieci w rodzinie zastępczej [8].

11. Z akt sprawy wynika, że tych dwóch decyzji krajowych z dnia 30 stycznia 2013 r., wydanych pod nieobecność wnioskodawców, nigdy nie doręczono AL [9].

[5] Rozporządzenie Rady nr 31 (EWG), 11 (EWWiS) z dnia 18 grudnia 1961 r. ustanawiające Regulamin pracowniczy urzędników i warunki zatrudnienia innych pracowników Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Dz.U. 1962, 45, s. 1385), zmienione rozporządzeniem Rady (WE, Euratom) nr 723/2004 z dnia 22 marca 2004 r. (Dz.U. 2004, L 124, s. 1) (zwane dalej „regulaminem pracowniczym").

[6] Decyzje Comisia pentru protecția copilului – Sectorului 5 București (komisji do spraw ochrony małoletnich – sektor 5, Bukareszt, Rumunia) nr nr 107 i 108 z dnia 28 lipca 2010 r (zwane dalej „decyzją z dnia 28 lipca 2010 r.").

[7] Początkowo dodatek przyznano na okres od 1 sierpnia 2010 r. do 31 lipca 2011 r. Następnie przedłużano go dwukrotnie, na okres od 1 sierpnia 2011 r. do 31 lipca 2012 r. oraz na okres od 1 sierpnia 2012 r. do 31 lipca 2013 r.

[8] Zwane dalej „decyzjami krajowymi z dnia 30 stycznia 2013 r.".

[9] Zobacz przypis 14 do niniejszej opinii.

12. W dniu 22 marca 2021 r. Komisja – opierając się na ustaleniach dochodzenia wszczętego przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) w 2016 r. – na podstawie decyzji (UE) 2019/792 [10] nakazała, zgodnie z art. 85 regulaminu pracowniczego [11], zwrot (wśród innych dodatków) dodatków nienależnie wypłaconych AL na oboje dzieci za okres od 1 sierpnia 2010 r. do 31 lipca 2013 r.

13. AL zareagował na to, korzystając z dwóch środków zaskarżenia:

– Wraz z rodzicami dzieci wniósł w dniu 16 marca 2021 r. skargę o stwierdzenie nieważności decyzji krajowych z dnia 30 stycznia 2013 r. do Tribunalul Bucureşti (sądu okręgowego w Bukareszcie, Rumunia) [12]. Podniesiono w niej sprzeczność tych decyzji z nadrzędnym interesem dzieci, brak doręczenia i inne błędy formalne.

– Złożył zażalenie na decyzję z dnia 22 marca 2021 r. na podstawie art. 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego.

14. Efekt wykorzystania tych dwóch środków zaskarżenia był następujący:

– Co się tyczy zaskarżenia decyzji krajowych z dnia 30 stycznia 2013 r., Tribunalul Bucureşti (sąd okręgowy w Bukareszcie) wyrokiem z dnia 16 maja 2022 r. [13] stwierdził ich bezwzględną nieważność z mocą wsteczną. Wyrok uprawomocnił się w dniu 16 sierpnia 2022 r. [14]

– Co się tyczy zażalenia złożonego do Komisji, w dniu 22 października 2021 r. organ powołujący częściowo je uwzględnił w taki sposób, że: a) przywrócił dodatek na okres od 1 sierpnia 2010 r. do 29 stycznia 2013 r.; oraz b) nakazał zwrot dodatków wypłaconych nienależnie po wydaniu decyzji krajowych z dnia 30 stycznia 2013 r. za okres sześciu miesięcy na jedno z dzieci i dwóch miesięcy na drugie z dzieci [15]. Mimo że organ powołujący został we właściwym czasie poinformowany o toczącym się postępowaniu przed Tribunalul Bucureşti (sądem okręgowym w Bukareszcie), nie uznał, by miało ono znaczenie dla rozstrzygnięcia w przedmiocie zażalenia [16].

[10] Decyzja Rady z dnia 13 maja 2019 r. w sprawie powierzenia Komisji Europejskiej – Urzędowi Administracji i Wypłacania Należności Indywidualnych (PMO) – wykonywania niektórych uprawnień przyznanych organowi powołującemu i organowi właściwemu do zawierania umów o pracę (Dz.U. 2019, L 129, s. 3).

[11] Zdaniem Komisji AL, nie informując jej niezwłocznie o istotnej zmianie swojej sytuacji rodzinnej, która nastąpiła w następstwie decyzji krajowych z dnia 30 stycznia 2013 r., umyślnie wprowadził administrację w błąd w celu uzyskania wypłaty dodatku w rozumieniu art. 85 ust. 2 zdanie drugie regulaminu pracowniczego.

[12] Skarga ta, wniesiona osiem lat po wydaniu zaskarżonych decyzji, nie wydaje się tak spóźniona, jeśli weźmie się pod uwagę szerszy kontekst faktyczny. Ze sprawozdania końcowego z dochodzenia OLAF-u w sprawie nr OF/2016/0928/A1 wynika, że po rozpoczęciu tego dochodzenia w dniu 8 listopada 2016 r. AL został poinformowany o jego wszczęciu w dniu 22 lipca 2020 r. i otrzymał powiadomienie o sprawozdaniu końcowym w grudniu 2020 r. Jest zatem prawdopodobne, że z uwagi na brak doręczenia decyzji krajowych z dnia 30 stycznia 2013 r., ich istnienie zostało ujawnione w ramach dochodzenia OLAF-u, a AL powziął pełną wiedzę o ich istnieniu dopiero w okresie między lipcem a grudniem 2020 r.

[13] Wyrok cywilny nr 844 z dnia 16 maja 2022 r., ECLI:RO:TBBUC:2022:013:000844 (zwane dalej „wyrokiem z dnia 16 maja 2022 r.").

[14] Wyrokiem z dnia 16 maja 2022 r. potwierdzono brak dowodu prawidłowego doręczenia decyzji krajowych z dnia 30 stycznia 2013 r., lecz przede wszystkim powiązano ich bezwzględną nieważność z naruszeniem bezwzględnie obowiązujących przepisów mających na celu zapewnienie nadrzędnego interesu dziecka. W szczególności ani rodzice biologiczni, ani rodzice zastępczy nie zostali prawidłowo wezwani na rozprawę poprzedzającą wydanie tych decyzji. Co więcej, przed podjęciem tych decyzji dzieci nie zostały wysłuchane w celu uzyskania ich opinii.

[15] Różnica ta wynika z faktu, że w kwietniu 2013 r. AL złożył wniosek o przysposobienie jednego z dwojga dzieci i że przyznano mu z tego tytułu dodatki zgodnie z art. 2 ust. 2 akapit drugi załącznika VII do regulaminu pracowniczego. Co się tyczy drugiego dziecka, nakaz zwrotu obejmuje okres od lutego do 31 lipca 2013 r.

[16] Strona 27 anglojęzycznej wersji decyzji z dnia 22 października 2021 r.

III. Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

15. W dniu 21 stycznia 2022 r. AL wniósł do Sądu skargę o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 22 października 2021 r.

16. Na poparcie swojego żądania podniósł pięć zarzutów nieważności. Zarzut czwarty dotyczył naruszenia art. 85 regulaminu pracowniczego i błędu w ocenie w odniesieniu do dodatku wypłacanego na dwoje dzieci za okres po wydaniu decyzji krajowych z dnia 30 stycznia 2013 r. do upływu terminu, na jaki został przyznany (od dnia 1 lutego do dnia 31 lipca 2013 r.).

17. W ramach tego zarzutu nieważności AL:

– Powtórzył, że nie wiedział o decyzjach krajowych z dnia 30 stycznia 2013 r., a tym samym nie miał zamiaru umyślnego wprowadzenia administracji w błąd co do daty zakończenia okresu umieszczenia dzieci w rodzinie zastępczej [17].

– Podkreślił, że przed Tribunalul Bucureşti (sądem okręgowym w Bukareszcie) toczy się postępowanie odwoławcze [18].

– Podniósł, że decyzje krajowe z dnia 30 stycznia 2013 r. nie miały wpływu na ważność dokumentów konsularnych, które jego zdaniem uzasadniały przyznanie dodatku na dziecko pozostające na utrzymaniu.

18. W późniejszym piśmie (w replice), złożonym w dniu 30 sierpnia 2022 r., AL poinformował Sąd o wyniku postępowania przed Tribunalul Bucureşti (sądem okręgowym w Bukareszcie), przekazując mu odpis wyroku z dnia 16 maja 2022 r.

19. W duplice Komisja podniosła, że wyrok z dnia 16 maja 2022 r. nie może mieć wpływu na zgodność z prawem zaskarżonej decyzji, ponieważ należy ją oceniać wyłącznie w świetle okoliczności istniejących w chwili jej wydania [19].

20. W zaskarżonym wyroku Sąd:

– Orzekł w odpowiedzi na czwarty zarzut nieważności, że administracja mogła słusznie uznać, że AL umyślnie wprowadził ją w błąd, nie informując o zakończeniu umieszczenia dzieci w rodzinie zastępczej z dniem 1 lutego 2013 r. [20]

– Uznał, iż „dla celów stosowania art. 85 regulaminu pracowniczego nie ma znaczenia okoliczność, że przed sądami rumuńskimi *toczy się* postępowanie odwoławcze od decyzji o zakończeniu umieszczenia dzieci w rodzinie zastępczej, ponieważ decyzja ta *rzeczywiście wywołała skutki prawne* od stycznia 2013 r.” [21].

[17] Skarga wszczynająca postępowanie przed Sądem, pkt 110–119.

[18] Skarga wszczynająca postępowanie przed Sądem, pkt 121.

[19] Duplika Komisji przed Sądem, pkt 30–32. Co się tyczy braku doręczenia decyzji krajowych z dnia 30 stycznia 2013 r., administracja „nie uzna[wała] za prawdopodobne”, że AL nie wiedział o istnieniu decyzji wydanej w ramach postępowania, które sam wszczął.

[20] W pkt 94–98 zaskarżonego wyroku Sąd przychylił się do stanowiska przyjętego przez administrację przytoczonego w poprzednim przypisie. Pomimo braku doręczenia decyzji krajowych z dnia 30 stycznia 2013 r. do AL należało zwrócenie się bezpośrednio do organów rumuńskich o udzielenie informacji w razie wątpliwości co do wyniku jego wniosku (pkt 96–98 zaskarżonego wyroku).

[21] Punkt 100 zaskarżonego wyroku. Wyróżnienie moje.

– Uznał, że organ powołujący nie popełnił błędu w ocenie, żądając zwrotu wypłaconych dodatków w następstwie wydania decyzji krajowych z dnia 30 stycznia 2013 r. Chociaż dodatki zostały przyznane i utrzymane w mocy na podstawie dokumentów konsularnych wykazujących, że dzieci mieszkały ze skarżącym, to ich przyznanie było uzasadnione kosztami utrzymania dzieci [22].

21. Sąd oddalił zatem zarzut czwarty skargi o stwierdzenie nieważności jako bezzasadny.

IV. Przebieg postępowania przed Trybunałem

22. W odwołaniu wniesionym w dniu 19 grudnia 2024 r. AL zwraca się do Trybunału o:

– uchylenie zaskarżonego wyroku;

– stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 22 października 2021 r. w zakresie, w jakim w decyzji oddalono zażalenie wniesione na decyzję z dnia 22 marca 2021 r.;

– zezwolenie na podniesienie nowych powiązanych ze sprawą zarzutów w razie ujawnienia nowych okoliczności faktycznych lub prawnych;

– podniesienie wszelkich innych kwestii interesu publicznego, jakie uzna za słuszne;

– nakazanie Komisji pokrycia kosztów poniesionych przez nią oraz przez wnoszącego odwołanie.

23. Komisja wnosi do Trybunału o:

– oddalenie odwołania;

– obciążenie wnoszącego odwołanie kosztami postępowania.

V. W przedmiocie drugiego zarzutu odwołania

24. W odwołaniu AL podnosi trzy zarzuty mające na celu uchylenie zaskarżonego wyroku, spośród których, jak już wskazałem, zajmę się jedynie drugim. Zarzut ten dzieli się na trzy części.

A. Argumentacja AL i Komisji

25. W części pierwszej zarzutu drugiego odwołania AL zarzuca Sądowi przeinaczenie okoliczności faktycznych poprzez orzeczenie (pkt 100 zaskarżonego wyroku), że w odniesieniu do decyzji krajowych z dnia 30 stycznia 2013 r. „toczy[ło] się postępowanie" przed sądami rumuńskimi, podczas gdy w rzeczywistości postępowanie to zostało zakończone wyrokiem z dnia 16 maja 2022 r. załączonym do akt postępowania w replice.

26. W części drugiej zarzutu drugiego odwołania AL podnosi, że w następstwie wyroku z dnia 16 maja 2022 r. Sąd dopuścił się naruszenia prawa, stwierdzając (pkt 100 zaskarżonego wyroku), że decyzje krajowe z dnia 30 stycznia 2013 r. wywołały skutki prawne od stycznia 2013 r.

[22] Punkt 101 zaskarżonego wyroku.

27. W części trzeciej zarzutu drugiego odwołania AL utrzymuje, że Sąd naruszył zasadę paralelizmu formalnego, orzekając (pkt 101 zaskarżonego wyroku), że organ powołujący nie popełnił błędu w ocenie, nakazując zwrot wypłaconych dodatków na podstawie decyzji krajowych z dnia 30 stycznia 2013 r.

28. Komisja sprzeciwia się temu zarzutowi odwołania, powtarzając, że w celu dokonania oceny zgodności z prawem aktu niekorzystnego Sąd powinien wziąć pod uwagę moment, w którym organ powołujący wydał zaskarżony akt, czyli dzień 22 października 2021 r. W tym dniu postępowanie przed Tribunalul Bucureşti (sądem okręgowym w Bukareszcie) było nadal w toku.

29. Podążając tym tokiem rozumowania, Komisja podkreśla, że w dniu 22 października 2021 r. nie orzeczono jeszcze nieważności ex tunc decyzji krajowych z dnia 30 stycznia 2013 r.

30. Wreszcie Komisja kwestionuje część trzecią zarzutu drugiego odwołania ze względu na brak jasności i odpowiedniej podstawy.

B. Ocena

1. Uwagi wstępne

31. Części pierwsza i druga zarzutu drugiego odwołania są ze sobą ściśle powiązane. Choć z różnych perspektyw, w obu zarzuca się Sądowi, że nie wziął pod uwagę: a) wyniku postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności wszczętego przed Tribunalul Bucureşti (sądem okręgowym w Bukareszcie); oraz b) konsekwencji wyroku z dnia 16 maja 2022 r. dla skutków prawnych decyzji krajowych z dnia 30 stycznia 2013 r.

32. Na wstępie przypomnę, że (prawomocny) wyrok z dnia 16 maja 2022 r. stwierdził nieważność ab origine decyzji krajowych z dnia 30 stycznia 2013 r. Te ostatnie *nigdy nie wywołały* zatem żadnych skutków prawnych. W szczególności nie zakończyły one z prawnego punktu widzenia środka w postaci umieszczenia dzieci w rodzinie zastępczej pozostającego w mocy w 2013 r.

33. AL pobierał dodatek na dzieci pozostające na utrzymaniu do dnia 31 lipca 2013 r. W związku z tym w okresie, w którym pobierał ten dodatek, umieszczenie w rodzinie zastępczej zarządzone decyzją z dnia 28 lipca 2010 r. należało uznać za ważne i skuteczne: zgodnie z art. 2 ust. 2 załącznika VII do regulaminu pracowniczego dzieci mogły być traktowane jak dzieci pozostające na utrzymaniu.

34. Do celów zastosowania art. 85 regulaminu pracowniczego nie istniały zatem ani nienależne kwoty wypłacone z tytułu dodatku na dziecko pozostające na utrzymaniu[23], ani oczywisty zamiar „umyślnego wprowadzenia w błąd administracji" w odniesieniu do daty zakończenia środka w postaci umieszczenia dzieci w rodzinie zastępczej.

[23] Prawdą jest, że w świetle opisu stanu faktycznego dodatek na dzieci pozostające na utrzymaniu przyznano do dnia 31 lipca 2013 r., mimo że decyzja z dnia 28 lipca 2010 r. określała koniec okresu umieszczenia dzieci w rodzinie zastępczej na dzień 27 lipca 2013 r. Jednakże nawet gdyby doszło do nienależnej wypłaty dodatku odpowiadającej czterem dniom nadwyżki, roszczenie administracji uległoby obecnie przedawnieniu na podstawie art. 85 akapit drugi regulaminu pracowniczego w wyniku braku szczególnego zamiaru wymaganego do tego, by umożliwić brak związania organu powołującego odnośnym terminem.

35. W tym kontekście krytyka skierowana przez AL wobec pkt 100 zaskarżonego wyroku ma dwojaki aspekt:

– W odniesieniu do stwierdzenia, że skarga o stwierdzenie nieważności decyzji krajowych z dnia 30 stycznia 2013 r. była nadal w toku, AL wyraźnie powołuje się na „istotne przeinaczenie okoliczności faktycznych” [24].

– Co się tyczy skutków decyzji krajowych z dnia 30 stycznia 2013 r. począwszy od ich uprawomocnienia, AL kwestionuje dokonaną przez Sąd wykładnię wyroku stwierdzającego nieważność tych decyzji.

2. W przedmiocie części pierwszej zarzutu drugiego odwołania

36. Jak już wskazałem, AL zarzuca Sądowi przeinaczenie okoliczności faktycznych poprzez stwierdzenie, że skarga o stwierdzenie nieważności decyzji krajowych z dnia 30 stycznia 2013 r. była nadal zawisła przed sądem rumuńskim, mimo że w rzeczywistości postępowanie to było już zakończone. Zarzuca mu również, że nie uwzględnił (prawomocnego) wyroku z dnia 16 maja 2022 r., którym zakończono sprawę skargi o stwierdzenie nieważności.

37. Jako zarzut o „wyjątkowym charakterze” [25] przeinaczenie okoliczności faktycznych należy interpretować w sposób ścisły. Aby można było ocenić, czy do niego doszło, muszą zostać spełnione następujące przesłanki:

– wymaga się, aby wnoszący odwołanie „dokładnie wskazał, które dowody zostały jego zdaniem przeinaczone przez Sąd, oraz wykazał błędy w ocenie, które w jego opinii doprowadziły tenże Sąd do takiego przeinaczenia” [26];

– błąd popełniony przez Sąd musi polegać na istotnej nieprawidłowości jego ustaleń, wynikającej w sposób oczywisty z akt sprawy, bez konieczności dokonywania nowej oceny okoliczności faktycznych [27];

– przeinaczenie okoliczności faktycznych, jeśli zostanie udowodnione, powinno być w stanie wpłynąć na zasadność zaskarżonego wyroku [28].

38. W odniesieniu do pierwszej przesłanki, w mojej opinii, AL spełnił obowiązek uzasadnienia i przedstawienia dowodu na poparcie swojego twierdzenia: wskazał dokładnie okoliczność faktyczną, która miała zostać przeinaczona, oraz błąd w analizie wynikający z tego przeinaczenia [29].

39. Co się tyczy trzeciej przesłanki, znaczenie wyroku z dnia 16 maja 2022 r., w którym stwierdzono nieważność ab initio decyzji krajowych z dnia 30 stycznia 2013 r., wydaje mi się niezaprzeczalne. Jak już wskazałem, zdaniem sądu rumuńskiego te ostatnie *nigdy nie wywołały* żadnych skutków prawnych, co ma bezpośredni wpływ na „zasadność” zaskarżonego wyroku.

[24] Punkt 15 odwołania.

[25] Wyrok z dnia 20 października 2011 r., PepsiCo/Grupo Promer Mon Graphic (C-281/10 P, EU:C:2011:679, pkt 78).

[26] Ibidem.

[27] Wyrok z dnia 1 sierpnia 2025 r., Francja i Komisja/CWS Powder Coatings i in. (C-71/23 P i C-82/23 P, EU:C:2025:601, pkt 67).

[28] W przypadku niespełnienia tej przesłanki zarzut należy oddalić jako nieistotny dla sprawy; tak wyroki: z dnia 1 lutego 2007 r., Sisón/Rada (C-266/05 P, EU:C:2007:75, pkt 71, 72); z dnia 5 czerwca 2012 r., Komisja/EDF (C-124/10 P, EU:C:2012:318, pkt 109).

[29] Punkty 15–19 odwołania.

40. Natomiast ocena drugiej przesłanki wiąże się z większymi trudnościami ze względu na *moment* wydania wyroku z dnia 16 maja 2022 r. Wyrok ten zapadł *po* wydaniu zaskarżonej decyzji, lecz *przed* zakończeniem pisemnego etapu postępowania w sprawie skargi o stwierdzenie nieważności zawisłej przed Sądem.

41. W tym względzie podkreślę dwa istotne aspekty.

42. Na wstępie jest bezsporne, że AL przedstawił przed Sądem wyrok z dnia 16 maja 2022 r., załączając go do swojej repliki wraz z tłumaczeniem na język postępowania.

43. Jest również bezsporne, że Sąd nie dokonał oceny istnienia i skutków prawnych wyroku z dnia 16 maja 2022 r. dla decyzji krajowych z dnia 30 stycznia 2013 r.

44. Podzielam stanowisko wyrażone przez rzecznika generalnego P. Mengozziego: przeinaczenie okoliczności faktycznych może mieć miejsce „niezależnie od tego, czy chodzi o oczywiście błędne ustalenie treści uwzględnionego materiału dowodowego, czy też […] o pominięcie lub wybór materiału dowodowego skutkujący powstaniem oczywiście mylnego i błędnego obrazu rzeczywistości” [30].

45. Do przeinaczenia okoliczności faktycznych dojdzie zatem w przypadku *nieuzasadnionego lub arbitralnego* pominięcia lub wyboru materiału dowodowego.

46. Komisja utrzymuje, że w niniejszej sprawie pominięcie było nie tylko *uzasadnione*, lecz *wymagane* przez orzecznictwo Trybunału dotyczące momentu, w którym należy oceniać zgodność z prawem zaskarżonego aktu w świetle okoliczności faktycznych i prawnych *istniejących* w chwili jego wydania [31].

47. Z powodów, które przedstawię poniżej, uważam, że argument ten nie może zostać uwzględniony w niniejszej sprawie.

a) Elementy „istniejące” w chwili wydania zaskarżonej decyzji

48. Czy Sąd powinien był oprzeć swoją ocenę wyłącznie na okolicznościach *istniejących* w chwili wydania przez administrację zaskarżonej decyzji z dnia 22 października 2021 r. [32]?

[30] Opinia w sprawach połączonych ArcelorMittal Tubular Products Ostrava i in./Rada i Rada/Hubei Xinyegang Steel (C-186/14 P i C-193/14 P, EU:C:2015:767, pkt 72).

[31] Wyrok z dnia 7 lutego 1979 r., Francja/Komisja (15/76 i 16/76, EU:C:1979:29, pkt 7). Zasada ta jest stosowana konsekwentnie i przekrojowo; zob. wyroki: z dnia 17 maja 2001 r., IECC/Komisja (Konkurencja) (C-449/98 P, EU:C:2001:275, pkt 87); z dnia 22 grudnia 2008 r., Centeno Mediavilla i in./Komisja (Służba publiczna) (C-443/07 P, EU:C:2008:767, pkt 110); z dnia 3 września 2015 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Komisja (Skarga o stwierdzenie nieważności aktu ustawodawczego) (C-398/13 P, EU:C:2015:535, pkt 22); z dnia 10 września 2019 r., HTTS/Rada (Środki ograniczające) (C-123/18 P, EU:C:2019:694, pkt 37, 38); z dnia 4 października 2024 r., García Fernández i in./Komisja i SRB (Polityka gospodarcza i pieniężna) (C-541/22 P, EU:C:2024:820, pkt 327). W dalszej części niniejszej opinii będę odnosił się do tego orzecznictwa jako „dotyczącego kontroli zgodności z prawem”.

[32] Data wydania decyzji w przedmiocie zażalenia. Jak przypomina Sąd w pkt 17–22 zaskarżonego wyroku, ewolucyjny charakter skargi administracyjnej oznacza, że dodatkowe wyjaśnienia dotyczące uzasadnienia utrzymania w mocy wcześniejszego aktu, zawarte w decyzji wyraźnie oddalającej zażalenie, zostaną uwzględnione przy ocenie zgodności z prawem zaskarżonego aktu.

49. Moim zdaniem zarówno Komisja (w odpowiedzi na odwołanie), jak i Sąd (w zaskarżonym wyroku) przyjmują błędną perspektywę przy ustalaniu, które okoliczności faktyczne i prawne „istniały" w tamtej chwili. Obie instytucje opierają się na czysto *materialnym* ujęciu istotnych czynników, w związku z czym:

– W dniu 22 października 2021 r. de facto „istniały" (w tym znaczeniu, że zostały wydane) krajowe decyzje z dnia 30 stycznia 2013 r., których (pozorne) skutki prawne polegały na zakończeniu środka w postaci umieszczenia dzieci w rodzinie zastępczej.

– Dla odmiany, w dniu 22 października 2021 r. wyrok z dnia 16 maja 2022 r. jeszcze nie „istniał". Słuszne jest zatem stwierdzenie, że skarga o stwierdzenie nieważności była zawisła przed Tribunalul Bucureşti (sądem okręgowym w Bukareszcie).

50. Podejście to powoduje jednak pominięcie podstawowego problemu powstałego w sprawie, a mianowicie rozważenia mocy *wstecznej* i *jedynie deklaratoryjnej* wyroku z dnia 16 maja 2022 r. wraz z przysługującą mu powagą rzeczy osądzonej.

51. Wyrok z dnia 16 maja 2022 r. uniemożliwiał Sądowi uznanie skuteczności orzeczeń krajowych z dnia 30 stycznia 2013 r., nieważnych de iure, w celu określenia ram faktycznych i prawnych.

52. Pomijając tę okoliczność (tj. nie uznając, że w dniu 22 października 2021 r. decyzje krajowe z dnia 30 stycznia 2013 r. nie mogły zostać uznane za ważne), Sąd nie wziął pod uwagę mocy wstecznej wyroku z dnia 16 maja 2022 r.[33] W ten sposób przeinaczył on kluczową okoliczność faktyczną sporu, a mianowicie charakter powiązania dzieci z AL, oraz rozumienie prawa rumuńskiego mającego zastosowanie ratione temporis do okoliczności faktycznych.

53. Dla stwierdzenia przeinaczenia okoliczności faktycznych jest bez znaczenia, że nieważność decyzji krajowych z dnia 30 stycznia 2013 r. wynikała z prawomocnego wyroku wydanego *po* wydaniu zaskarżonej decyzji, gdy – jak ma to miejsce w niniejszej sprawie – dosłowne brzmienie tego wyroku wskazuje, że jego skutki prawne *mają moc wsteczną*, sięgając do wcześniejszej daty.

54. Wyrok z dnia 16 maja 2022 r., powtarzam, *zmienił sytuację* „istniejącą" w styczniu 2013 r. wskutek jednoznacznego stwierdzenia, z mocą wsteczną, bezwzględnej nieważności decyzji krajowych z dnia 30 stycznia 2013 r. Te ostatnie zostały usunięte *radykalnie (ex tunc)* z rumuńskiego porządku prawnego.

55. Ponadto wyrok z dnia 16 maja 2022 r. nie miał autonomicznego skutku konstytutywnego: ograniczono się w nim do „stwierdzenia" wady decyzji krajowych z dnia 30 stycznia 2013 r. *od chwili ich wydania*[34]. Stwierdzając nieważność tych decyzji krajowych, sąd rumuński przywrócił wcześniejszy stan prawny, istniejący przed ich wydaniem (stan określony w decyzji z dnia 28 lipca 2010 r.)[35].

[33] Sąd nie uwzględnił w wystarczającym stopniu faktu, że z prawnego punktu widzenia współczynnik „czasu" nie jest konstruowany w sposób liniowy i nieodwracalny: to, co nie miało miejsca w danym momencie, można uznać za prawnie istniejące w tym samym momencie, jeżeli późniejszy akt jest stosowany z mocą wsteczną. I vice versa.

[34] Podstawy stwierdzenia bezwzględnej nieważności opisano w przypisie 14.

[35] Chociaż w wyroku z dnia 16 maja 2022 r. wspomniano o „nowych" datach zakończenia środka w postaci umieszczenia dzieci w rodzinie zastępczej, nie zostały one w nim *ukonstytuowane*. Przeciwnie, wynikają z okoliczności zewnętrznych i związanych głównie z przywróceniem skutków prawnych wywołanych decyzją z dnia 28 lipca 2010 r., a także z innymi kolejnymi zdarzeniami znanymi administracji (takimi jak uzyskanie pełnoletności przez jedno z dzieci i jego przysposobienie przez AL). Zobacz w tym względzie tekst wyroku przytoczony w przypisie 39.

56. Wreszcie wyrok z dnia 16 maja 2022 r. był ostateczną (i prawomocną) odpowiedzią sądu rumuńskiego na skargę kwestionującą ważność aktu krajowego, w odniesieniu do którego Sąd nie ma jurysdykcji. Sąd powinien był zgodzić się z oceną sądu rumuńskiego i uznać powagę rzeczy osądzonej tego wyroku [36].

57. W świetle treści wyroku z dnia 16 maja 2022 r. pragnę powtórzyć, że sytuację *istniejącą* w dniu 22 października 2021 r. należało oceniać w ten sposób, że umieszczenie dzieci w rodzinie zastępczej trwające w dniu 22 października 2021 r. nie zostało zmienione de iure decyzjami krajowymi z dnia 30 stycznia 2013 r.

58. Aby osiągnąć próg przeinaczenia okoliczności faktycznych jest konieczne, by Sąd „w sposób oczywisty przekroczył granice racjonalnej oceny" dowodów znajdujących się w aktach sprawy [37]. Wykładnia zaproponowana przez stronę, która się na nią powołuje, musi być *jedyną* wykładnią, jaką można zastosować do akt sprawy. Odmienna ocena tych dokumentów dokonana przez Sąd musi wskazywać na zniekształcenie ich treści „w sposób oczywiście sprzeczny z ich brzmieniem" [38].

59. Uważam, że tak właśnie jest w tym przypadku.

60. Brzmienie wyroku z dnia 16 maja 2022 r. nie dopuszcza innej wykładni niż ta oparta na nieważności ab initio i ex tunc decyzji krajowych z dnia 30 stycznia 2013 r. [39] Lektura tego wyroku nie potwierdza *rekonstrukcji* ustaleń faktycznych dokonanych w pkt 100 zaskarżonego wyroku.

61. Powyższe wystarcza do stwierdzenia, że Sąd przeinaczył okoliczności faktyczne w odniesieniu do stanu postępowania w sprawie skargi przed Tribunalul București (sądem okręgowym w Bukareszcie) i do znaczenia wyroku z dnia 16 maja 2022 r. jako kluczowego czynnika w zastosowaniu art. 85 regulaminu pracowniczego.

[36] Zasada powagi rzeczy osądzonej ma fundamentalny status zarówno w prawie Unii, jak i w krajowych porządkach prawnych. Jest tak do tego stopnia, że sąd krajowy nie jest zobowiązany do zaprzestania stosowania krajowych przepisów proceduralnych nadających powagę rzeczy osądzonej danemu orzeczeniu, nawet jeśli umożliwiłoby to usunięcie sytuacji krajowej, która jest niezgodna z prawem Unii [zob. podobnie wyrok z dnia 7 kwietnia 2022 r., Avio Lucos (C-116/20, EU:C:2022:273, pkt 92, 93 i przytoczone tam orzecznictwo)]. O ile zasada ta nie może stać na przeszkodzie wykonywaniu wyłącznej kompetencji instytucji Unii [wyrok z dnia 18 lipca 2007 r., Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434)], o tyle wymóg odstąpienia od stosowania tej zasady ma charakter wyjątkowy i nie powinien wykraczać poza te przesłanki. W niniejszej sprawie Sąd był zobowiązany do poszanowania powagi rzeczy osądzonej przysługującej wyrokowi z dnia 16 maja 2022 r., poprzez zastosowanie się do ustaleń właściwego sądu rumuńskiego, tym bardziej że poszanowanie to ułatwiłoby, a nie podważyło, prawidłowe stosowanie art. 85 regulaminu pracowniczego.

[37] W szczególności „w celu wykazania istnienia przeinaczenia nie wystarczy zaproponowanie interpretacji tych dowodów innej od tej przyjętej przez Sąd": wyrok z dnia 29 października 2015 r., Komisja/ANKO (C-78/14 P, EU:C:2015:732, pkt 55).

[38] Zobacz w szczególności wyrok z dnia 10 lutego 2011 r. (Activision Blizzard Germany/Komisja, C-260/09 P, EU:C:2011:62, pkt 54–57).

[39] Na stronie 11 tłumaczenia na język angielski wyroku z dnia 16 maja 2022 r. czytamy: „Finding the reason for nullity based on the violation of the provisions of art. 58(4) and […] art. 29(1) of the [RO Child Protection] law no. 272/2004, in the form in force on the date of issuing the contested decisions, the Court shall [declare] the absolute nullity of the Decision nr. 14/30.01.2013 and of the Decision nr. 15/30.01.2013 issued by the Child Protection Commission of the Local Council Bucharest 5 […], [decisions] which had terminated the [child] protection measure of placement in [foster care] of the [then-]minors [A] and [B]; […]. Resulting from the above [findings and declaration of absolute nullity], *the [child protection] measure of placement [in foster care] of the minors did not end as a result of the [hereby annulled] Decision nr. 14/30.01.2013 and of the Decision nr. 15/30.01.2013* […], [but instead the court finds that] this measure […] continued to produce effects until the child [A] became legally major, on 13.05.2014, date set by the closing judgment […] pronounced by the Alba Court […] in which full legal capacity [emancipation] was recognized upon reaching the age of 16 […]. Pertaining to the child [B], starting [the legal reasoning] from the provisions of art. 58(1) of law 272/2004, according to which the measure of placement [in foster care] is a temporary one, as the placement decision was issued on 28.7.2010, this measure has ceased on 28.7.2013" (wyróżnienie moje).

62. Jest logiczne, że wydając zaskarżoną decyzję (w dniu 22 października 2021 r.), administracja nie wiedziała o istnieniu wyroku z dnia 16 maja 2022 r. i bezwzględnej nieważności decyzji krajowych z dnia 30 stycznia 2013 r. Niewiedza ta nie ma jednak wpływu na to, co właśnie stwierdziłem, jak wyjaśnię w dalszej części opinii.

b) Wymóg uprzedniego zapoznania się przez administrację z informacjami „istniejącymi" w chwili wydania zaskarżonej decyzji

63. Abstrakcyjnie można by argumentować, że okoliczności leżące u podstaw oceny zgodności z prawem zaskarżonej decyzji powinny być nie tylko „istniejące" w chwili jej wydania, ale również „znane" przez organ, który wydał akt [40].

64. Uważam jednak, że uprzednie zapoznanie się przez administrację nie jest warunkiem nieodzownym. Orzecznictwo dotyczące kontroli zgodności z prawem (uznające autonomię decyzyjną administracji wobec Sądu) [41] pozwala na wyłączenie wymogu uprzedniego zapoznania się w określonych przypadkach.

65. Wymóg, by administracja była w stanie poznać i ocenić, uprzednio i w sposób autonomiczny, okoliczności faktyczne i prawne, na których opiera się kontrola zgodności z prawem aktu niekorzystnego, okazuje się, w zależności od przypadku, *zbędny* [42] lub, przeciwnie, *niezbędny* [43] w ramach tej kontroli.

66. Odmienności w traktowaniu wymogu uprzedniego zapoznania się (przez administrację) zależą od: a) struktury i celów postępowania administracyjnego w różnych obszarach prawa Unii; oraz b) różnych punktów równowagi między tymi celami a (odmiennym) interesem adresata aktu niekorzystnego, który to adresat korzysta z prawa do skutecznej ochrony sądowej [44].

[40] W dalszej części niniejszej opinii gwoli zwięzłości będę używał wyrażenia „uprzednie zapoznanie się" w celu odniesienia się do tego wymogu.

[41] Ograniczenie kontroli zgodności z prawem do elementów istniejących w chwili wydania zaskarżonej decyzji ma na celu uniknięcie sytuacji, w której Sąd, biorąc pod uwagę okoliczności zaistniałe i nieznane administracji, zastąpiłby uzasadnienie tej decyzji swoim własnym uzasadnieniem: wyrok z dnia 21 stycznia 2016 r., Galp Energía España i in./Komisja (C-603/13 P, EU:C:2016:38, zwany dalej „wyrokiem Galp Energía España", pkt 73).

[42] W odniesieniu do ochrony konkurencji Trybunał potwierdził, że zakresem kontroli zgodności z prawem przewidzianej w art. 263 TFUE objęta jest całość elementów wydanych przez Komisję decyzji dotyczących postępowań prowadzonych w zastosowaniu art. 101 TFUE i 102 TFUE, „niezależnie od tego, czy [materiał dowodowy] jest […] wcześniejszy lub późniejszy od wydanej decyzji, czy został wcześniej przedstawiony w postępowaniu administracyjnym lub po raz pierwszy w ramach rozpatrywanej przez Sąd skargi w zakresie, w jakim dowody te są istotne dla kontroli zgodności z prawem [zaskarżonej] decyzji" (wyrok Galp Energía España, pkt 72).

[43] W dziedzinie pomocy państwa „zgodność z prawem decyzji wydanej po zakończeniu etapu badania wstępnego ocenia się jedynie *w oparciu o informacje, którymi Komisja dysponowała* w momencie jej wydania". Wyróżnienie moje. Wyroki: z dnia 17 lipca 2008 r., Athinaïki Techniki/Komisja (C-521/06 P, EU:C:2008:422, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 2 września 2010 r., Komisja/Scott (C-290/07 P, EU:C:2010:480, pkt 91); z dnia 20 grudnia 2017 r., Hiszpania/Komisja (C-81/16 P, EU:C:2017:1003, pkt 52).

[44] W wyroku z dnia 15 kwietnia 2008 r., Nuova Agricast (C-390/06, EU:C:2008:224, pkt 57–60), ograniczenie nałożone przez orzecznictwo przytoczone w poprzednim przypisie jest uzasadnione celem polegającym na zachowaniu „podziału kontroli pomocy państwa na dwa odrębne etapy, z których drugi nie jest zawsze wymagany […]". Natomiast w przypadku ochrony konkurencji Trybunał Sprawiedliwości uzasadnia złagodzenie parametru kontroli w świetle ogólnych ram prawnych w tej dziedzinie, wskazując, że „jeśli chodzi o stosowanie art. 81 WE i 82 WE, żaden przepis prawa Unii nie nakłada na adresata pisma w sprawie przedstawienia zarzutów obowiązku podważenia jego różnych okoliczności faktycznych lub prawnych w toku postępowania administracyjnego pod rygorem późniejszej niemożności uczynienia tego na etapie postępowania sądowego. […] W braku wyraźnie przewidzianej w tym celu podstawy prawnej takie ograniczenie [prawa do wniesienia skargi] jest bowiem sprzeczne z podstawowymi zasadami zgodności z prawem i poszanowania prawa do obrony" [wyrok z dnia 1 lipca 2010 r., Knauf Gips/Komisja (C-407/08 P, EU:C:2010:389, pkt 89–91)].

67. Punkt równowagi *nierozerwalnie związany z dziedziną służby publicznej* wymaga racjonalnego wyważenia dwóch odrębnych elementów:

– z jednej strony, celów właściwych zażaleniu przewidzianemu w dziedzinie służby publicznej, w szczególności w przypadkach dotyczących stosowania art. 85 regulaminu pracowniczego;

– z drugiej strony, konsekwencji wykładni zawężającej, która mogłaby naruszać prawo skarżącego do skutecznej ochrony sądowej (w szczególności jego prawo do obrony).

68. W odniesieniu do pierwszego elementu Trybunał podkreślił „zasadę przypominaną w utrwalonym orzecznictwie, zgodnie z którą art. 91 regulaminu pracowniczego ma na celu umożliwienie i wspieranie polubownego rozstrzygania sporów między urzędnikami a administracją. Aby spełnić ten wymóg, ta ostatnia powinna być w stanie zapoznać się wystarczająco dokładnie z zarzutami lub życzeniami zainteresowanego" już na etapie zażalenia [45].

69. Co się tyczy w szczególności art. 85 regulaminu pracowniczego, ma on na celu ochronę interesów finansowych Unii [46]: po ustaleniu przesłanek koniecznych do jego stosowania administracja jest zobowiązana do odzyskania w całości nienależnie wypłaconych kwot.

70. Tymczasem w kontekście art. 85 regulaminu pracowniczego zażalenie zmierza nie tyle do osiągnięcia prawdziwego polubownego rozstrzygnięcia sporu opartego na wzajemnych ustępstwach obu stron, co raczej do uniknięcia niepotrzebnego korzystania z drogi sądowej.

71. Z tej perspektywy interwencja wnoszącego zażalenie urzędnika umożliwi administracji uzyskanie wyjaśnień co do obiektywnych i subiektywnych przesłanek stosowania art. 85 regulaminu pracowniczego oraz, w razie potrzeby, sprostowanie wcześniejszej decyzji w świetle nowych zebranych informacji.

72. Wymaganie oceny zgodności z prawem działań administracji ograniczonej do dowodów rzeczywiście *znanych* w chwili wydania zaskarżonej decyzji mogłoby w pewnych okolicznościach ograniczyć prawo skarżącego do obrony.

73. W szczególności doszłoby do nieuzasadnionego ograniczenia, gdyby skarżący nie mógł przedstawić sądowi Unii *wszystkich okoliczności*, które – nawet jeśli zostały odkryte później – są istotne dla jego obrony w zakresie, w jakim mają wpływ na zgodność z prawem niekorzystnego dla niego aktu.

74. Ogólnie rzecz biorąc, w przypadku decyzji administracyjnej *już prawomocnej*, z uwagi na upływ terminów wnoszenia zażalenia i skargi, Trybunał Sprawiedliwości [47] zapewnia równowagę między tym celem a prawem skarżącego do obrony, umożliwiając skarżącemu zwrócenie się do

[45] Wyrok z dnia 7 maja 1986 r., Rihoux i in./Komisja (52/85, EU:C:1986:199, pkt 12 i przytoczone tam orzecznictwo).

[46] Przypomina o tym zaskarżony wyrok w pkt 64.

[47] Wyrok z dnia 18 czerwca 1981 r., Blasig/Komisja (173/80, EU:C:1981:145, pkt 8); postanowienie z dnia 18 listopada 1999 r., Progoulis/Komisja (C-431/98 P, EU:C:1999:569, pkt 36); wyrok z dnia 20 maja 2021 r, Dickmanns/EUIPO (C-63/20 P, EU:C:2021:406, pkt 38).

administracji, w rozsądnym terminie [48], o ponowne zbadanie jego sytuacji w przypadku wyjścia na jaw nowej i „istotnej" okoliczności faktycznej [49]. Skarżący będzie mógł zakwestionować przed Sądem zgodność z prawem decyzji podjętej w wyniku tej ponownej analizy.

75. Rozwiązanie to zachowuje zarówno autonomię decyzyjną administracji, jak i prawo skarżącego do obrony, co pozwala uniknąć ostatecznego charakteru wcześniejszej decyzji.

76. O ile się nie mylę, Trybunał nie miał jeszcze okazji orzekać w sprawie takiej jak niniejsza, w której nowa [50] istotna okoliczność faktyczna powstaje, gdy zaskarżona decyzja *nie stała się jeszcze prawomocna*, ponieważ skarga wniesiona przeciwko niej do Sądu jest *nadal zawisła* (art. 270 TFUE).

77. W takim przypadku zawężająca wykładnia orzecznictwa wiążąca zgodność z prawem aktu niekorzystnego z okolicznościami nie tylko istniejącymi, lecz także znanymi organowi administracji:

– uniemożliwiłaby Sądowi uwzględnienie okoliczności faktycznych zaistniałych po wydaniu zaskarżonej decyzji pomimo ich włączenia w odpowiednim czasie do akt sprawy i ich ewentualnego skutku z mocą wsteczną;

– zobowiązywałaby skarżącego, jako warunek przysługującego mu prawa do powołania się na wszystkie istniejące okoliczności faktyczne działające na jego korzyść, do ponownego zwrócenia się do administracji w celu przedstawienia nowych i istotnych okoliczności faktycznych pozostających w związku z już prawomocnymi decyzjami.

78. W okolicznościach niniejszej sprawy nie byłoby ani rozsądne, ani proporcjonalne wymaganie od AL złożenia nowego zażalenia do administracji.

79. Wymaganie, aby AL wniósł o ponowne rozpatrzenie sprawy przez administrację (wyłącznie w celu umożliwienia jej, w razie potrzeby, *uniknięcia skorzystania z drogi sądowej* w związku z tą nową i istotną okolicznością), nie jest uzasadnione w sytuacji, gdy *toczyło się już postępowanie sądowe* dotyczące wpływu tej samej okoliczności faktycznej na zgodność z prawem zaskarżonej decyzji [51].

80. Taki wymóg wykraczałby poza to, co jest konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu i zapewnienia należytego sprawowania wymiaru sprawiedliwości. Stanowiłby ponadto przeszkodę dla merytorycznego i szybkiego rozstrzygnięcia sporu przez sąd Unii.

[48] Postanowienie z dnia 11 czerwca 2009 r., Ketselidou/Komisja (F-81/08, EU:F:2009:59, pkt 36).

[49] Wyrok z dnia 26 października 2017 r., Global Steel Wire i in./Komisja (C-454/16 P do C-456/16 P i C-458/16 P, EU:C:2017:818, pkt 31). Trybunał zgodził się, że wyrok stwierdzający nieważność aktu administracyjnego, wydany po zaskarżonej decyzji (już prawomocnej), może stanowić „nową istotną okoliczność faktyczną" w odniesieniu do osób, których bezpośrednio dotyczy akt, którego nieważność stwierdzono: wyrok z dnia 8 marca 1988 r., Brown/Trybunał Sprawiedliwości (125/87, EU:C:1988:136, pkt 13 i przytoczone tam orzecznictwo).

[50] Używam tutaj terminu „nowa" zgodnie ze znaczeniem nadanym mu w orzecznictwie przytoczonym w przypisie 47, to znaczy jako okoliczność faktyczna nieznana wcześniej zarówno urzędnikowi, jak i administracji. W tym kontekście uznanie wyroku z dnia 16 maja 2022 r. za „nową okoliczność faktyczną" nie jest niezgodne z rozwiązaniem zaproponowanym w pkt 49–57 niniejszej opinii: bezwzględna nieważność decyzji krajowych z dnia 30 stycznia 2013 r. sięga z mocą wsteczną momentu wydania zaskarżonej decyzji. Ta pozorna sprzeczność wynika z faktu, że nowa (nieznana) okoliczność faktyczna może wywoływać skutki z mocą wsteczną w odniesieniu do wcześniejszych sytuacji prawnych.

[51] W ramach pisemnego etapu postępowania przed Sądem Komisja miała możliwość wypowiedzenia się w przedmiocie wpływu wyroku z dnia 16 maja 2022 r. na zgodność z prawem zaskarżonej decyzji. Komisja ograniczyła się do wykluczenia jego znaczenia dla sprawy, nie przedstawiając posiłkowo rozważań co do jego istoty: zob. pkt 31 i 32 dupliki złożonej do Sądu.

81. Moim zdaniem, uznając ją za „nową i istotną” okoliczność faktyczną, Sąd był w stanie ocenić ją bezpośrednio i w sposób autonomiczny po jej *należytym włączeniu do akt sprawy i poddaniu kontradyktoryjnej debacie między stronami*. Mógł zatem wyciągnąć własne wnioski co do wpływu tej okoliczności faktycznej na zgodność z prawem działania administracyjnego w dacie odniesienia.

82. Proponowane przeze mnie rozwiązanie wydaje mi się ponadto zgodne z orzecznictwem Trybunału dotyczącym zgodności zażalenia i skargi.

83. Co do zasady, zasada zgodności, podobnie jak zasada dotycząca kontroli zgodności z prawem, ogranicza możliwość bezpośredniego przedstawienia sądowi na etapie postępowania sądowego okoliczności i zarzutów, które nie zostały podniesione i omówione w uprzednim zażaleniu w drodze administracyjnej.

84. Trybunał orzekł zaś, że takie zażalenie, choć obowiązkowe, „nie ma na celu związania w sposób rygorystyczny i ostateczny ewentualnego etapu postępowania sądowego, pod warunkiem że skarga do sądu nie zmienia ani podstawy, ani przedmiotu zażalenia” [52]. „Ogólna koncepcja zarówno postępowania administracyjnego poprzedzającego wniesienie skargi, jak i postępowania sądowego, stoi na przeszkodzie takiej wykładni art. 91 ust. 2, która traktując przepis w sposób dosłowny, jedynie niepotrzebnie przedłużałaby postępowanie” [53].

85. Rozważania te można zastosować do ograniczenia ustanowionego w orzecznictwie dotyczącym kontroli zgodności z prawem. Ograniczenie swobody oceny Sądu nie powinno sięgać tak daleko, by zawężać możliwość uwzględniania dowodów przedstawionych przez skarżącego, które *nie zmieniając przedmiotu lub zakresu sporu*, odnoszą się do podniesionych już zarzutów i mają na celu wykazanie okoliczności *faktycznie istniejących* w dacie odniesienia.

86. W kontekście art. 85 regulaminu pracowniczego administracji nie przysługuje w rzeczywistości zakres swobodnego uznania. Jej rola ogranicza się do sprawdzenia, czy spełnione zostały przesłanki obiektywne (zaistnienie nienależnej wypłaty) i subiektywne (świadomość lub dowód braku podstawy prawnej wypłaty) uzasadniające zastosowanie tego przepisu.

87. Nie istnieje zatem ryzyko zastąpienia uzasadnienia (któremu stara się zapobiec orzecznictwo dotyczące kontroli zgodności z prawem) [54] w sytuacji, w której Sąd stwierdziłby, że przesłanki obiektywne lub subiektywne, o których mowa powyżej, nie zostały spełnione.

88. Rozważania te skłaniają mnie do potwierdzenia, że brak uprzedniego zapoznania się administracji z nieważnością decyzji krajowych z dnia 30 stycznia 2013 r. nie uniemożliwiał przeprowadzenia przez Sąd kontroli zgodności z prawem zaskarżonej decyzji.

89. Sąd miał obowiązek poszanowania mocy wstecznej wyroku z dnia 16 maja 2022 r. w celu ustalenia okoliczności „istniejących” z prawnego punktu widzenia w chwili wydania zaskarżonej decyzji. Nie czyniąc tego, Sąd przeinaczył okoliczności faktyczne.

[52] Wyrok z dnia 7 maja 1986 r., Rihoux i in./Komisja (52/85, EU:C:1986:199, pkt 12 i przytoczone tam orzecznictwo).

[53] Wyrok z dnia 16 marca 1978 r., Ritter von Wüllerstorff und Urbair/Komisja (7/77, EU:C:1978:68, pkt 8).

[54] Zobacz przypis 41. Sąd ograniczyłby się zatem do zbadania, czy w następstwie nowej istotnej okoliczności faktycznej żądanie zwrotu nienależnych kwot pozostaje zgodne z prawem, co odpowiada samej istocie kontroli zgodności z prawem.

90. Proponowane przeze mnie rozwiązanie jest zgodne ze szczególnymi okolicznościami niniejszej sprawy. Nie sądzę, aby odwołanie to było właściwą okazją do rozstrzygnięcia *dostrzegalnej* rozbieżności między wyrokami Trybunału Sprawiedliwości dotyczącymi granic kontroli zgodności z prawem [55]. Gdyby jednak należało jednej linii orzeczniczej dać pierwszeństwo nad innymi, jestem zdania, że orzecznictwo przedstawione w wyroku Galp Energía España powinno mieć ogólne zastosowanie.

91. Należy zatem uwzględnić część pierwszą zarzutu drugiego. Jeżeli Trybunał tak uzna, nie będzie konieczne badanie pozostałej części zarzutu drugiego. W każdym razie uczynię to pomocniczo.

3. W przedmiocie części drugiej zarzutu drugiego odwołania

92. AL zarzuca Sądowi błędne stwierdzenie, że decyzje krajowe z dnia 30 stycznia 2013 r. wywołały skutki prawne od stycznia 2013 r. Jego zdaniem w chwili ogłoszenia zaskarżonego wyroku zostało już ustalone, że decyzje te były dotknięte bezwzględną nieważnością i nigdy nie wywołały żadnych skutków prawnych.

93. AL krytykuje dokonaną przez Sąd wykładnię mającego zastosowanie prawa rumuńskiego nie tylko w odniesieniu do ważności decyzji krajowych z dnia 30 stycznia 2013 r., ale również, pośrednio, w odniesieniu do czasowej skuteczności umieszczenia dzieci w rodzinie zastępczej [56].

94. Chociaż AL nie powołuje się w tej części zarzutu drugiego, przynajmniej wyraźnie, na *przeinaczenie* prawa rumuńskiego, uważam, że taka krytyka jest dorozumiana i wynika logicznie z części pierwszej tego zarzutu.

95. Istnieje ścisły związek między „okolicznością faktyczną", której przeinaczenie zarzuca AL (istnienie wyroku z dnia 16 maja 2022 r.) a mającym zastosowanie „prawem" (skutki prawne tego wyroku dla decyzji krajowych z dnia 30 stycznia 2013 r.) [57].

96. Odrzucenie dopuszczalności części drugiej zarzutu drugiego odwołania tylko z tego powodu, że AL nie użył w jego sformułowaniu terminu „przeinaczenie", byłoby przesadnym formalizmem. Aby ocenić, czy miało to miejsce w odniesieniu do prawa rumuńskiego, wystarczy zbadać, czy spełnione są przesłanki opisane już w poprzednich punktach niniejszej opinii [58].

97. Zdaniem Trybunału przeinaczenie prawa ma miejsce wówczas, gdy „Sąd dokonał ocen, które byłyby ewidentnie sprzeczne z treścią zawartych w tym prawodawstwie przepisów czy też przypisał im taki zakres [zastosowania], którego one ewidentnie nie posiadają" [59].

[55] Zobacz przypisy 31, 42, 43 i 44 do niniejszej opinii.

[56] Artykuł 2 ust. 2 akapit ostatni załącznika VII do regulaminu pracowniczego uzależnia prawo do dodatku na dziecko pozostające na utrzymaniu od tego, by urzędnik miał wobec dziecka „[powstały] *na mocy decyzji organu sądowego, opartej na ustawodawstwie państwa członkowskiego w sprawie ochrony nieletnich*, […] obowiązek alimentacyjny" (wyróżnienie moje). W niniejszej sprawie środek w postaci umieszczenia dzieci w rodzinie zastępczej podlega prawu rumuńskiemu, a spór dotyczy *okresu skuteczności* tego środka, który wpływa na prawo do dodatku na dziecko pozostające na utrzymaniu.

[57] Zobacz w tym względzie pkt 19 zdanie pierwsze odwołania.

[58] Punkt 37 niniejszej opinii.

[59] Wyrok z dnia 9 listopada 2017 r., TV2/Danmark/Komisja (C-649/15 P, EU:C:2017:835, pkt 52).

98. W szczególności, co się tyczy odwołania, „Trybunał jest właściwy do dokonania oceny przede wszystkim, czy Sąd, na podstawie dokumentów i innych dowodów, jakie zostały mu przedłożone, nie przeinaczył treści przedmiotowych przepisów krajowych lub odnoszącego się do nich orzecznictwa krajowego, lub też dotyczących ich publikacji doktryny, następnie do zbadania, czy w odniesieniu do tych szczegółowych danych Sąd nie poczynił ustaleń pozostających w sposób oczywisty w sprzeczności z ich treścią, i wreszcie – czy Sąd, badając całość tych okoliczności, nie przypisał jednej z nich – celem ustalenia treści przedmiotowego ustawodawstwa krajowego – zakresu, który nie jest właściwy w stosunku do innych okoliczności, jeśli wynika to w sposób oczywisty z dokumentacji w aktach sprawy” [60].

99. Do Sądu należy zatem „zbadanie całości okoliczności”, które zostały skutecznie włączone do akt sprawy, w celu przypisania każdej z nich zakresu, jaki przysługuje jej „w stosunku do innych okoliczności”.

100. W tej sprawie Sąd miał określić „na podstawie dokumentów i innych dowodów, jakie zostały mu przedłożone”, dokładny *czasowy* zakres zastosowania środka w postaci umieszczenia dzieci w rodzinie zastępczej. W tym celu konieczne było dokonanie oceny *wszystkich rozstrzygnięć rumuńskich wydanych w tym względzie*, w tym wyroku z dnia 16 maja 2022 r., oraz istniejącego między nimi związku.

101. Z powodów, które już przedstawiłem, Sąd, uznając, że decyzje krajowe z dnia 30 stycznia 2013 r. wywołały skutki prawne od stycznia 2013 r., nadał im zakres, który – zgodnie z porządkiem prawnym, z którego się wywodziły – im nie przysługiwał.

102. W konsekwencji dokonano oczywiście błędnej, w odniesieniu do prawa rumuńskiego, oceny zakresu czasowego umieszczenia dzieci w rodzinie zastępczej. Ocena ta miała wpływ, zarówno bezpośredni, jak i nieprawidłowy, na stosowanie art. 85 regulaminu pracowniczego [61].

103. Uważam zatem, że część drugą zarzutu drugiego również należy uwzględnić.

4. W przedmiocie części trzeciej zarzutu drugiego odwołania

104. W świetle rozwiązania, za którym opowiadam się w odniesieniu do części pierwszej i drugiej zarzutu drugiego odwołania, nie ma potrzeby orzekania w przedmiocie części trzeciej. Uczynię to jednak, na wypadek gdyby Trybunał zajął odmienne stanowisko.

105. W tej części zarzutu drugiego AL powtarza niemal dosłownie zarzuty podniesione przed Sądem [62], nie przedstawiając argumentacji mającej konkretnie na celu określenie naruszenia prawa w zaskarżonym wyroku.

106. W tych okolicznościach część trzecia zarzutu drugiego nie spełnia wymogów art. 58 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz art. 168 § 1 lit. d) i art. 169 regulaminu postępowania przed Trybunałem, w związku z czym należy ją uznać za niedopuszczalną.

[60] Wyrok z dnia 12 września 2024 r., Anglo Austrian AAB/EBC i Far-East (C-579/22 P, EU:C:2024:731, pkt 86).

[61] Zobacz przypis 55 do niniejszej opinii.

[62] Punkty 21 i 22 odwołania są identyczne z pkt 46 i 47 repliki złożonej przed Sądem. W pkt 20 odwołania AL ogranicza się do podniesienia naruszenia przez Sąd zasady paralelizmu formalnego, nie przedstawiając żadnych innych argumentów mających konkretnie na celu zakwestionowanie rozumowania przedstawionego przez Sąd w zaskarżonym wyroku.

107. Podsumowując, proponuję, aby Trybunał uwzględnił części pierwszą i drugą zarzutu drugiego odwołania i uchylił odpowiednie punkty wyroku Sądu.

VI. W przedmiocie skargi przed Sądem

108. 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 ponownego rozpoznania przez Sąd.

109. Biorąc pod uwagę ograniczony charakter mojej analizy odwołania, ograniczającej się do zarzutu drugiego, nie jestem w stanie zaproponować Trybunałowi wydania ostatecznego orzeczenia w sprawie.

110. Mógłby to jednak zrobić, gdyby chodziło jedynie o ten zarzut, zamiast przekazać sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd, biorąc pod uwagę, że powyższe rozważania prowadzą do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji.

VII. Zwrot kosztów

111. Z tych samych względów nie ma potrzeby orzekania przeze mnie w przedmiocie obciążenia kosztami postępowania.

VIII. Wnioski

112. W świetle całości powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał uwzględnił zarzut drugi odwołania od wyroku Sądu z dnia 10 kwietnia 2024 r., AL/Komisja (T-50/22, EU:T:2024:220) i uchylił tę część wyroku, do której się on odnosi.