Zbiór Orzeczeń

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

Sprawa C-408/20 P

Danilo Poggiolini
przeciwko

Parlamentowi Europejskiemu

Odwołanie – Jednolity statut posła do Parlamentu Europejskiego – Poseł do Parlamentu Europejskiego wybrany w okręgu włoskim – Dokonanie przez Parlament Europejski zmiany praw emerytalnych – Zarzut niedopuszczalności skargi – Termin uwzględniający odległość – Aplikacja e-Curia – Akt zaskarżalny – Pojęcie – Wiążące skutki prawne – Pismo dostosowujące skargę – Dopuszczalność

I. Wprowadzenie

1. Danilo Poggiolini wnosi w odwołaniu o uchylenie postanowienia Sądu Unii Europejskiej z dnia 3 lipca 2020 r., Falqui i Poggiolini/Parlament[2], w którym to postanowieniu Sąd odrzucił jako oczywiście niedopuszczalną skargę D. Poggioliniego o stwierdzenie nieważności pisma z dnia 11 kwietnia 2019 r., sporządzonego przez kierownika wydziału wynagrodzeń i uprawnień socjalnych posłów w Dyrekcji Generalnej (DG) ds. Finansów Parlamentu Europejskiego i dotyczącego dostosowania wysokości przysługującego mu świadczenia emerytalnego[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 pismo skierowane do szeregu byłych posłów do Parlamentu Europejskiego lub do ich następców prawnych było przedmiotem licznych skarg, które Sąd uznał za oczywiście niedopuszczalne. Trybunał rozpatruje odwołania od tych postanowień, wydanych tego samego dnia i sformułowanych w analogiczny sposób[5].

1 Język oryginału: francuski.

2 T-347/19 i T-348/19 (niepublikowane, zwane dalej „zaskarżonym postanowieniem”, EU:T:2020:303).

3 Zobacz pkt 16 niniejszej opinii.

4 Zwanej dalej „uchwałą nr 14/2018”.

5 Oprócz niniejszego odwołania jednocześnie rozpatrywane jest odwołanie wniesione przez 20 byłych posłów do Parlamentu Europejskiego lub ich następców prawnych [sprawa Tognoli i in./Parlament (C-431/20 P)]. Postępowania odwoławcze toczą się też w sprawach Coppo Gavazzi i in./Parlament (C-725/20 P) i Santini i in./Parlament (C-198/21 P), dotyczących identycznie brzmiących pism z dnia 11 kwietnia 2019 r. lub 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 doT-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, niepublikowanego, EU:T:2021:78). Obecnie postępowania te znajdują się na etapie pisemnym.

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. Zasadnicza część analizy dotyczącej odwołania w niniejszej sprawie oraz odwołania w sprawie C-431/20 P, które Trybunał postanowił rozpatrzyć łącznie, dotyczy pojęcia „aktu zaskarżalnego" w rozumieniu 263 TFUE [6].

II. Ramy prawne

A. Regulamin postępowania przed Sądem

5. Artykuł 56a § 1 regulaminu postępowania przed Sądem [7] stanowi:

„Bez uszczerbku dla przypadków określonych w art. 57 § 2, w art. 72 § 4, w art. 80 § 1, w art. 105 §§ 1 i 2, w art. 147 § 6, w art. 148 § 9 i w art. 178 §§ 2 i 3 wszystkie pisma procesowe składa się i wszystkich doręczeń dokonuje się za pośrednictwem e-Curia[[8]]".

6. Artykuł 60 tego regulaminu przewiduje:

„Terminy procesowe przedłuża się o dziesięciodniowy termin uwzględniający odległość".

7. Artykuł 81 § 1 rzeczonego regulaminu stanowi:

„W terminie dwóch miesięcy od doręczenia skargi pozwany składa odpowiedź na skargę […]".

8. Artykuł 86 § 1 tego regulaminu ma następujące brzmienie:

„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".

9. Artykuł 130 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem ma następujące brzmienie:

„Jeżeli pozwany wnosi o wydanie przez Sąd rozstrzygnięcia w przedmiocie niedopuszczalności skargi lub niewłaściwości Sądu bez rozpatrywania sprawy co do istoty, składa wniosek w odrębnym piśmie, w terminie określonym w art. 81".

[6] Pojęcie to jest przedmiotem drugiego zarzutu odwołania w niniejszej sprawie i pierwszego zarzutu odwołania w sprawie C-431/20 P. Moja analiza w obu tych sprawach jest identyczna.

[7] Dostępny pod następującym adresem internetowym: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-11/tra-doc-pl-div-t-0000-2018-201810296-05_04.pdf.

[8] Zgodnie z art. 1 § 2 lit. k) regulaminu postępowania przed Sądem „przez »e-Curia« rozumie się aplikację informatyczną Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej umożliwiającą składanie i doręczanie pism procesowych drogą elektroniczną".

B. Decyzja w sprawie e-Curia

10. Artykuł 6 decyzji Sądu z dnia 11 lipca 2018 r. w sprawie składania i doręczania pism procesowych za pośrednictwem aplikacji e-Curia [9] przewiduje:

„Pisma procesowe, w tym wyroki i postanowienia, doręczane są przez e-Curia właścicielom konta dostępu w dotyczących ich sprawach.

Adresaci pism podlegających doręczeniu, o których mowa w poprzednim akapicie, otrzymują pocztą elektroniczną powiadomienie o wszystkich doręczanych im przez e-Curia pismach.

Pismo procesowe zostaje doręczone z chwilą zastosowania przez adresata (przedstawiciela strony lub asystenta) polecenia otwarcia dostępu do tego dokumentu. W razie niezastosowania polecenia otwarcia dostępu pismo uznaje się za doręczone z upływem siedmiu dni następujących po dniu, w którym do użytkownika wysłana została wiadomość elektroniczna z powiadomieniem.

[…]”.

III. Okoliczności powstania sporu

11. Okoliczności powstania sporu, które zostały opisane w pkt 1–9 zaskarżonego postanowienia, można streścić w przedstawiony poniżej sposób.

12. Wnoszący odwołanie jest byłym posłem do Parlamentu Europejskiego, wybranym we Włoszech. Z tego tytułu otrzymuje świadczenia emerytalne na podstawie przepisów dotyczących zwrotu kosztów oraz diet posłów do Parlamentu Europejskiego.

13. 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. [10]. Na tej podstawie wysokość emerytur i rent wypłacanych pewnej liczbie włoskich posłów została obniżona ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2019 r.

14. Poprzez dodanie wzmianki na rozliczeniu emerytury za styczeń 2019 r. Parlament poinformował wnoszącego odwołanie, że w wykonaniu uchwały nr 14/2018 wysokość jego emerytury może ulec przeliczeniu, co może ewentualnie prowadzić do konieczności zwrócenia przez niego nienależnie wypłaconych mu kwot.

15. W drodze nieopatrzonego datą pisma kierownika wydziału wynagrodzeń i uprawnień socjalnych posłów w Dyrekcji Generalnej (DG) ds. Finansów Parlamentu, załączonego do rozliczenia emerytury wnoszącego odwołanie za luty 2019 r., Parlament poinformował wnoszącego odwołanie, że:

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

[9] Dz.U. 2018, L 240, s. 72; zwanej dalej „decyzją w sprawie e-Curia”.

[10] 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 ds. sądowych izby deputowanych, Włochy).

– po otrzymaniu niezbędnych informacji od Camera dei deputati (izby deputowanych, Włochy) Parlament powiadomi wnoszącego odwołanie o ponownym ustaleniu wysokości jego emerytury i w ciągu kolejnych dwunastu miesięcy będzie dochodził od niego zwrotu ewentualnej różnicy; oraz

– ostateczna wysokość jego emerytury zostanie ustalona w drodze formalnego aktu, na który będzie można złożyć zażalenie na podstawie art. 72 decyzji Prezydium Parlamentu Europejskiego z dnia 19 maja i 9 lipca 2008 r. ustanawiającej przepisy wykonawcze do Statutu posła do Parlamentu Europejskiego [11] lub skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE.

16. W piśmie z dnia 11 kwietnia 2019 r. [12] wyżej wspomniany kierownik wydziału zawiadomił wnoszącego odwołanie, że zgodnie z informacjami przedstawionymi przez niego w piśmie z lutego 2019 r.:

– wysokość jego emerytury zostanie dostosowana, z uwzględnieniem obniżki 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 projektu dotyczącego ustalenia nowej wysokości emerytury, przekazanego w załączniku do spornego pism; oraz

– wnoszącemu odwołanie wyznaczono termin 30 dni na przedstawienie uwag, biegnący od dnia doręczenia tego pisma, zaś w braku uwag skutki owego pisma będą uważane za ostateczne i pociągną za sobą, między innymi, obowiązek zwrotu nienależnie pobranych kwot za miesiące od stycznia do marca 2019 r.

17. Wiadomością elektroniczną z dnia 22 maja 2019 r. wnoszący odwołanie przekazał swoje uwagi właściwym służbom Parlamentu. Wiadomością elektroniczną z tego samego dnia Parlament potwierdził otrzymanie tych uwag i poinformował wnoszącego odwołanie, że otrzyma odpowiedź po przeanalizowaniu jego argumentów.

18. Pismem z dnia 8 lipca 2019 r., czyli po wniesieniu skargi w pierwszej instancji, kierownik wydziału wynagrodzeń i uprawnień socjalnych posłów w DG ds. Finansów Parlamentu poinformował wnoszącego odwołanie, że przekazane przez niego uwagi nie zawierają informacji mogących uzasadnić zmianę stanowiska Parlamentu wyrażonego w spornym piśmie. W konsekwencji wysokość świadczenia emerytalnego i plan zwrotu nienależnych kwot, które zostały ponownie obliczone i przekazane w załączniku do rzeczonego pisma, stały się ostateczne w dniu doręczenia owej decyzji.

IV. Postępowanie przed Sądem i zaskarżone postanowienie

19. Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 10 czerwca 2019 r. wnoszący odwołanie wniósł skargę o stwierdzenie nieważności spornego pisma. W dniu 29 sierpnia 2019 r., w oddzielnym piśmie, Parlament podniósł zarzut niedopuszczalności tej skargi.

20. W dniu 6 września 2019 r. wnoszący odwołanie złożył pismo dostosowujące skargę, a w dniu 10 października 2019 r. przedstawił uwagi dotyczące owego zarzutu niedopuszczalności.

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

[12] Zwanym dalej „spornym pismem”.

21. W dniu 9 października 2019 r. Parlament przedstawił uwagi w przedmiocie złożonego przez wnoszącego odwołanie pisma dostosowującego skargę.

22. Zaskarżonym postanowieniem, wydanym na podstawie art. 126 regulaminu postępowania przed Sądem, Sąd odrzucił skargę wniesioną przez wnoszącego odwołanie jako oczywiście niedopuszczalną.

23. Po pierwsze, w odniesieniu do żądania stwierdzenia nieważności spornego pisma Sąd orzekł najpierw, że zarzut niedopuszczalności został przedstawiony przez Parlament w wyznaczonym terminie, z uwagi na to, że termin ten należy obliczać z uwzględnieniem dziesięciodniowego terminu uwzględniającego odległość, mającego zastosowanie nawet wtedy, gdy dokument składany jest za pośrednictwem aplikacji e-Curia [13].

24. Następnie Sąd orzekł, że sporne pismo nie stanowi aktu niekorzystnego [14]. Stwierdziwszy, że okoliczność, iż nowy sposób obliczania emerytur był stosowany 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 spornego pisma oraz z przyznanej wnoszącemu odwołanie możliwości przedstawienia uwag, która została tam przypomniana i z której to możliwości skorzystał [16], że odpowiedź udzielona mu przez Parlament stanowi ostateczną decyzję tej instytucji, a zatem nie może być analizowana jako akt, które jedynie potwierdza sporne pismo [17].

25. Wreszcie Sąd uznał, że jego ocena niedopuszczalności żądania stwierdzenia nieważności spornego pisma nie może naruszać prawa do skutecznej ochrony sądowej ani umożliwiać Parlamentowi uniknięcia kontroli ze strony Sądu [18].

26. Po drugie, Sąd orzekł, że złożone przez wnoszącego odwołanie pismo dostosowujące skargę jest oczywiście niedopuszczalne z uwagi na to, że strona nie może dostosować swoich żądań i zarzutów, jeżeli jej pierwotna skarga nie jest dopuszczalna w chwili jej wniesienia [19].

27. Po trzecie, Sąd odrzucił jako oczywiście niedopuszczalne sformułowane przez wnoszącego odwołanie żądanie nakazania Parlamentowi zapłaty niesłusznie potrąconych kwot, a to z tego powodu, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sąd nie może kierować nakazów do instytucji Unii [20].

V. Żądania stron

28. Wnoszący odwołanie wnosi do Trybunału o:

– uchylenie zaskarżonego postanowienia;

– w konsekwencji stwierdzenie nieważności spornego pisma i pisma z dnia 8 lipca 2019 r.;

13 Zobacz pkt 40–44 zaskarżonego postanowienia.

14 Zobacz pkt 53 zaskarżonego postanowienia.

15 Zobacz pkt 47 zdanie ostatnie zaskarżonego postanowienia.

16 Zobacz pkt 48 i 49 zaskarżonego postanowienia.

17 Zobacz pkt 52 i 56 zaskarżonego postanowienia.

18 Zobacz pkt 57 i 58 de zaskarżonego postanowienia.

19 Zobacz pkt 62 i 63 zaskarżonego postanowienia.

20 Zobacz pkt 66 i 67 zaskarżonego postanowienia.

– w przeciwnym razie – przekazanie sprawy Sądowi do ponownego rozpoznania; oraz

– obciążenie Parlamentu kosztami postępowania w obu instancjach.

29. Parlament wnosi do Trybunału o:

– oddalenie odwołania; oraz

– obciążenie wnoszącego odwołanie kosztami postępowania odwoławczego.

VI. W przedmiocie odwołania

30. Na poparcie odwołania wnoszący odwołanie podnosi trzy zarzuty, dotyczące, odpowiednio, zbyt późnego podniesienia przez Parlament zarzutu niedopuszczalności, zaskarżalności spornego pisma i dopuszczalności żądania stwierdzenia nieważności przedstawionego w piśmie dostosowującym skargę. Ponadto powtarza on zarzuty podniesione w pierwszej instancji.

A. W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego zbyt późnego podniesienia przez Parlament zarzutu niedopuszczalności

1. Argumentacja stron

31. Wnoszący odwołanie twierdzi, że Sąd naruszył art. 60, art. 81 § 1 i art. 130 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem, a także art. 6 decyzji w sprawie e-Curia, uznając, że zarzut niedopuszczalności Parlamentu został prawidłowo podniesiony w oddzielnym piśmie w dniu 29 sierpnia 2019 r., chociaż termin upłynął w dniu 25 sierpnia 2019 r.

32. Podnosi on, że przedłużenie terminów procesowych przewidziane w art. 60 tego regulaminu dotyczy jedynie przypadków, w których konieczne jest przekazanie drogą pocztową, i że w konsekwencji nie ma ono zastosowania w przypadku składania i doręczania pism procesowych w ramach systemu e-Curia, który gwarantuje bezzwłoczność przepływu zdematerializowanych dokumentów, jak wskazano w preambule do decyzji w sprawie e-Curia.

33. Parlament uważa, po pierwsze, że zarzut jest częściowo niedopuszczalny, ponieważ wnoszący odwołanie nie wyjaśnia, z jakiego względu Sąd miałby naruszyć art. 6 decyzji w sprawie e-Curia, a po drugie, że w pozostałej części zarzut ten jest bezzasadny, ponieważ opiera się na oczywiście błędnej wykładni art. 60 rzeczonego regulaminu, który ma zastosowanie do każdego złożenia pisma za pośrednictwem aplikacji e-Curia, której należy w tym celu używać, jak to przewiduje art. 56a § 1 tego regulaminu.

2. Ocena

34. Przewidziane w art. 56a regulaminu postępowania przed Sądem korzystanie z aplikacji e-Curia stało się obowiązkowe dla składania i doręczania pism procesowych w ramach postępowań przed Sądem, zważywszy na uzyskiwane dzięki tej aplikacji korzyści płynące z bezzwłocznego przepływu zdematerializowanych dokumentów, jak wskazano w motywie 3 decyzji w sprawie e-Curia.

35. Nie zmieniono jednak zasady ustanowionej w art. 60 tego regulaminu, która przewiduje przedłużenie terminów procesowych o dziesięciodniowy termin uwzględniający odległość, bez jakiegokolwiek określenia sposobów składania pism procesowych.

36. Taki termin uwzględniający odległość został przewidziany również w art. 51 rzeczonego regulaminu. Trybunał również uwzględnia ten termin przy obliczaniu terminów do wniesienia odwołania nawet w przypadku skorzystania z aplikacji e-Curia [21].

37. W tych okolicznościach stwierdzam, że pierwszy zarzut odwołania jest bezzasadny.

B. W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego zaskarżalności spornego pisma

1. Argumentacja stron

38. Na poparcie tego zarzutu, opartego na art. 263 TFUE, art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i na zasadzie skuteczności ochrony sądowej, wnoszący odwołanie podnosi, że:

– sporne pismo nie stanowi zwykłego aktu przygotowawczego, ponieważ wywołało ono wiążące skutki prawne, a mianowicie natychmiastowe obniżenie jego emerytury, przy czym przedstawienie uwag w wyznaczonym terminie od otrzymania tego pisma nie mogło przynieść żadnego skutku;

– na dzień wniesienia przez niego skargi Parlament nie udzielił jeszcze odpowiedzi na jego uwagi, a wniósł on skargę do Sądu w terminie przewidzianym w art. 263 TFUE, aby uniknąć prekluzji,; oraz

– teza, zgodnie z którą przedstawienie uwag w celu ponownego zbadania spornego pisma miałoby uniemożliwiać odwołanie się od niego, jest sprzeczna ze skutecznością ochrony sądowej i pozwalałaby Parlamentowi uniknąć jakiejkolwiek kontroli sądowej poprzez nieudzielenie odpowiedzi na uwagi lub poprzez udzielenie odpowiedzi o treści potwierdzającej.

39. Parlament twierdzi, że:

– przeliczenie kwoty emerytury miało charakter tymczasowy i mogło zostać zmienione w świetle uwag na piśmie przedstawionych przez wnoszącego odwołanie;

– z powodów przedstawionych przez Sąd w pkt 48 i 49 zaskarżonego postanowienia nie było wątpliwości co do tego tymczasowego charakteru, który wynikał również z wiadomości elektronicznej wysłanej do wnoszącego odwołanie, w której został on poinformowany, że odpowiedź na jego uwagi zostanie udzielona;

– po zbadaniu tych uwag Parlament wydał ostateczną decyzję; oraz

– skarga na tę decyzję mogła zapewnić wystarczającą ochronę sądową.

[21] Zobacz postanowienia: z dnia 11 czerwca 2020 r., GMPO/Komisja (C-575/19 P, niepublikowane, EU:C:2020:448, pkt 31); a także z dnia 5 maja 2021 r., Comprojecto-Projectos e Construções i in./EBC i Banco de Portugal (C-450/20 P, niepublikowane, EU:C:2021:356, pkt 11, 12).

40. W odniesieniu do argumentu wnoszącego odwołanie dotyczącego ryzyka naruszenia uprawnień Sądu do kontroli działań Parlamentu Parlament odsyła do pkt 58 zaskarżonego postanowienia.

2. Ocena

41. W swym drugim zarzucie wnoszący odwołanie krytykuje w istocie – w świetle orzecznictwa Trybunału – przeprowadzoną przez Sąd ocenę kryterium skutku prawnego pozwalającego na wniesienie skargi przewidzianej w art. 263 TFUE.

42. Należy zatem przypomnieć, że za „akty zaskarżalne" w rozumieniu tego postanowienia uważa się wszelkie przepisy wydane przez instytucje, 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 [22].

43. 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 [23].

44. Aby określić, czy zaskarżony akt wywołuje takie skutki, należy skupić się na istocie tego aktu, jak również na zamiarze jego autora [24], i oceniać te skutki na podstawie obiektywnych kryteriów, takich jak treść aktu, z uwzględnieniem, w razie potrzeby, kontekstu jego wydania oraz uprawnień instytucji, która go wydała [25].

45. Tym samym środki pośrednie, których celem jest przygotowanie decyzji końcowej, nie stanowią, co do zasady, aktów zaskarżalnych w drodze skargi o stwierdzenie nieważności. Dotyczy to sytuacji, gdy akty wyrażają tymczasowe stanowisko danej instytucji [26].

46. Akty pośrednie nie mogą również być zaskarżane, 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 [27].

47. 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

[22] 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); a także 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).

[23] 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).

[24] 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).

[25] 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).

[26] 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).

[27] 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); a także 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).

wpływ na interesy skarżących w rozumieniu orzecznictwa dotyczącego art. 263 TFUE. W przeciwnym razie jest to akt potwierdzający, który nie podlega zaskarżeniu w rozumieniu tego postanowienia.

48. W niniejszej sprawie, opierając się na orzecznictwie odpowiadającym orzecznictwu przypomnianemu w pkt 42 i 45 niniejszej opinii [28], Sąd wskazał elementy zawarte w treści spornego pisma, 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 wnoszącego odwołanie z tej możliwości spowodowało, iż projekt ustalenia nowej wysokości świadczeń emerytalnych nie mógł nabrać ostatecznego charakteru i że w związku z powyższym pismo skierowane do wnoszącego odwołanie w następstwie przedstawienia przez niego uwag stanowi ostateczną decyzję Parlamentu.

49. Ponadto Sąd orzekł, że wspomniane pismo nie jest aktem wyłącznie potwierdzającym, ponieważ sporne pismo nie ma w żadnym razie charakteru ostatecznego, i że w tym względzie bez znaczenia jest brak w tym piśmie informacji o terminie udzielenia odpowiedzi przez Parlament.

50. W ramach drugiego zarzutu odwołania wnoszący odwołanie nie kwestionuje ustaleń Sądu w odniesieniu do treści spornego pisma i kontekstu jego wydania. Uważa on natomiast, że Sąd naruszył prawo w zakresie oceny zaskarżalności tego pisma, i wskazuje, iż rzeczone pismo skutkuje natychmiastowym obniżeniem wysokości jego emerytury.

51. Z pkt 5, 6 i 47 zaskarżonego postanowienia wynika, że Sąd stwierdził, iż sporne pismo zostało 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 wnoszącego odwołanie w lutym 2019 r. o przyszłej zmianie wysokości jego emerytury wynikającej z automatycznego zastosowania uchwały nr 14/2018. Następnie, dwa miesiące później, DG ds. Finansów poinformowała w spornym piśmie o faktycznym wprowadzeniu tej zmiany oraz o możliwości przedłożenia uwag w terminie 30 dni od przesłania tego pisma.

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

53. Sąd przyjął, że sporne pismo nie stanowi decyzji, gdyż wnoszący odwołanie miał możliwość przedstawienia uwag w odpowiedzi na to pismo. Ustalił on, że wnoszący odwołanie skorzystał z tej możliwości, że jego uwagi zostały zbadane i że kwoty wypłacone nienależnie od stycznia 2019 r. nie zostały odzyskane.

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

– braku zawieszenia wiążących skutków spornego pisma mających wpływ na interesy wnoszącego odwołanie w przypadku otrzymania uwag; oraz

[28] Zobacz pkt 46 i 47 zaskarżonego postanowienia.

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

55. Z powyższego wynika, że w tych szczególnych okolicznościach, bardzo różniących się od okoliczności leżących u podstaw orzecznictwa przywołanego przez Sąd w pkt 46 zaskarżonego postanowienia, spornego pisma – w odróżnieniu od pisma przesłanego w lutym 2019 r. – nie można uznać za zwykłe pismo informacyjne, które zostało skierowane do wnoszącego odwołanie w celu poznania jego stanowiska oraz udzielenia Parlamentowi możliwie jak najdokładniejszych wyjaśnień, zanim instytucja ta wyda swoją decyzję, lub, innymi słowy, za konieczny etap przed zmniejszeniem uprawnień emerytalnych wnoszącego odwołanie.

56. W tych okolicznościach sporne pismo 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 zainteresowanego lub po upływie określonego terminu na przedstawienie takich uwag, co nie miało miejsca w niniejszym przypadku.

57. W tym względzie bezskuteczne jest stwierdzenie, że nie dochodząc zwrotu kwot nienależnie wypłaconych w okresie od stycznia do marca 2019 r., Parlament nie wywołał pełnych skutków obniżenia wysokości emerytury, które weszło w życie w kwietniu 2019 r. Stwierdzenie to nie może bowiem zmienić kwalifikacji spornego pisma wynikającej z automatycznego dostosowania wysokości otrzymanego i należnego w przyszłości świadczenia emerytalnego, ponieważ materialne przesłanki zwrotu nienależnego świadczenia są również związane z uchwałą nr 14/2018.

58. Zaskarżalność spornego pisma potwierdza stwierdzenie wynikające z pkt 52 zaskarżonego postanowienia, zgodnie z którym 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 emerytalnego 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 emerytalnego zgodność z prawem aktu skutkującego zmianą jego wysokości zostanie oceniona po upływie tego terminu stosownie do informacji, którymi Parlament mógł dysponować w chwili poinformowania tego wierzyciela.

59. Podobnie w okolicznościach takich jak będące przedmiotem niniejszego sporu Parlament nie może skutecznie twierdzić, że wnoszący odwołanie, który przedłożył uwagi po otrzymaniu spornego pisma, powinien był czekać, aż instytucja ta przedstawi mu potwierdzenie obniżenia wysokości jego emerytury, tak aby wspomniana odpowiedź na jego uwagi mogła zostać uznana za akt ostateczny, a więc zaskarżalny. Zgodnie z powtórzonymi przez Parlament informacjami powodzenie takiego działania ze strony wnoszącego odwołanie było bowiem wielce nieprawdopodobne w odniesieniu do zasady obniżenia wysokości emerytur zależnego od uchwały nr 14/2018, narażając go na ryzyko, że w braku nowych informacji odpowiedź Parlamentu zostanie uznana za akt potwierdzający, niepodlegający zaskarżeniu [29].

60. 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

[29] Zobacz pkt 47 niniejszej opinii.

decyzji [30]. Jeżeli owo rozliczenie wynagrodzenia jest przejawem wykonania po raz pierwszy nowego aktu o charakterze generalnym, który dotyczy ustalenia praw o charakterze pieniężnym, oznacza ono w sposób konieczny wydanie wobec jego adresata decyzji administracyjnej mającej charakter indywidualny, która wywołuje wiążące skutki prawne mogące bezpośrednio i w sposób natychmiastowy 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 [31].

61. 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 [32].

62. Wreszcie ponieważ uważam, że zaskarżalność spornego pisma w rozumieniu art. 263 TFUE wynika przede wszystkim z sekwencji informacji przekazywanych wnoszącemu odwołanie oraz z pojawienia się decyzji ogólnej w warunkach, które sprawiają, że zakres ochrony prawnej wnoszącego odwołanie staje się niepewny, wydaje mi się właściwe zwrócenie uwagi Trybunału na zakres wyroku z dnia 28 czerwca 2018 r., Spliethoff's Bevrachtingskantoor/Komisja [33].

63. Pod pewnymi względami okoliczności sprawy, w której wydano tamten wyrok, mogą przypominać okoliczności, na których oparty jest drugi zarzut odwołania. Trybunał orzekł bowiem w tamtej sprawie, że skarżący otrzymał wiadomość elektroniczną, którą mógł uznać za powiadomienie o odrzuceniu jego wniosku przez Komisję Europejską [34], 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 była skierowana przeciwko wiadomości elektronicznej, której autorem nie była Komisja, i że zaskarżony akt miał charakter tymczasowy [35], Trybunał wywnioskował ze stwierdzeń Sądu, że z uwagi na okoliczności tamtej sprawy i w celu zagwarantowania skarżącemu skutecznej ochrony sądowej Sąd powinien był uznać, że przedmiotem skargi skierowanej przeciwko Komisji [36] było stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji.

64. 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 zidentyfikować decyzji wykonawczej Komisji, która stanowiła ostateczną decyzję w zakresie prowadzonego postępowania, biorąc również pod uwagę okoliczność, iż sporna wiadomość

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

31 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).

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

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

34 W pkt 66 wyroku Spliethoff's Bevrachtingskantoor/Komisja Trybunał wskazał „że z treści wiadomości z dnia 17 lipca 2015 r., przedstawionej w pkt 21 [tego] 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". Podkreślenia moje.

35 Zobacz wyrok Spliethoff's Bevrachtingskantoor/Komisja (pkt 31, 34, 65).

36 Zobacz wyrok Spliethoff's Bevrachtingskantoor/Komisja (pkt 71).

elektroniczna zawierała informacje na temat przysługujących skarżącemu środków odwoławczych i że skarżący z nich skorzystał, nie wiedząc o decyzji wykonawczej [37]. W tym sensie wyrok ten zasługuje na szczególną uwagę, ponieważ pokazuje skutki procesowe, jakie należy wyciągnąć z niepewności co do charakteru i zakresu aktów w odniesieniu do ich skutków prawnych ze względu na ich treść i kontekst [38]. Wobec powyższego pomocniczo proponuję, aby Trybunał przyjął analogiczne uzasadnienie.

65. Z wszystkich powyższych rozważań wywodzę, że Sąd naruszył prawo, odrzucając jako oczywiście niedopuszczalną skargę o stwierdzenie nieważności spornego pisma z tego powodu, iż nie stanowi ono aktu podlegającego zaskarżeniu, który może być przedmiotem takiej skargi na podstawie art. 263 TFUE.

66. W związku z tym proponuję, aby Trybunał orzekł, że drugi zarzut odwołania jest zasadny, i w konsekwencji uchylił zaskarżone postanowienie bez konieczności badania zarzutu trzeciego odwołania, przedstawionego posiłkowo.

67. Jednak na wypadek gdyby Trybunał postanowił o oddaleniu tego drugiego zarzutu, uzupełnię moją analizę uwagami dotyczącymi owego ostatniego zarzutu.

C. W przedmiocie trzeciego zarzutu dotyczącego dopuszczalności żądania stwierdzenia nieważności pisma z dnia 8 lipca 2019 r. sformułowanego w piśmie dostosowującym skargę i dotyczącego konieczności przekształcenia tego pisma dostosowującego w skargę

1. Argumentacja stron

68. Wnoszący odwołanie krytykuje posiłkowo pkt 62 i 63 zaskarżonego postanowienia w zakresie, w jakim w postanowieniu tym uznano za niedopuszczalne jego żądanie stwierdzenia nieważności spornego pisma sformułowane w jego piśmie dostosowującym skargę. Podnosi on, że ponieważ skarga ta spełnia przesłanki określone w art. 76 regulaminu postępowania przed Sądem oraz została wniesiona w terminie, Sąd powinien był, zgodnie z zasadą zachowania dokumentów prawnych, przekształcić akt i zakwalifikować to pismo dostosowujące jako skargę na podstawie art. 86 tego regulaminu.

69. Wnoszący odwołanie wyjaśnia, że zasada, na którą się powołuje, jest przewidziana w prawie włoskim i stosowana przez włoskie sądy krajowe oraz że myślał, iż może z niej skorzystać przy składaniu swojego pisma dostosowującego skargę. Brak zbadania jego skargi co do istoty uniemożliwił mu uzyskanie ochrony jego sytuacji prawnej i tym samym stanowił naruszenie jego prawa do obrony.

70. Parlament uważa, że Sąd nie naruszył prawa, gdy uznał, że niedopuszczalność pisma dostosowującego skargę była konsekwencją niedopuszczalności żądania stwierdzenia nieważności spornego pisma. Posiłkowo Parlament podnosi, że przedmiotem skargi mogła być jedynie decyzja wydana po zbadaniu uwag wnoszącego odwołanie. Dodaje on, że żaden przepis regulaminu postępowania przed Sądem ani żadna ogólna zasada prawa Unii nie zobowiązuje Sądu do przekształcenia pisma dostosowującego skargę w skargę i że nie można skutecznie

[37] Zobacz wyrok Spliethoff's Bevrachtingskantoor/Komisja (pkt 66–70).

[38] Zobacz w tym względzie opinia 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 strona wnosząca odwołanie wniosła do Sądu kolejną skargę o stwierdzenie nieważności decyzji wykonawczej Komisji, w przypadku której Komisja podniosła przekroczenie terminu do jej wniesienia.

powoływać się na prawo i orzecznictwo włoskie. Twierdzi on również, że nie można zarzucić Sądowi naruszenia zasady skutecznej ochrony sądowej, jako że wnoszący odwołanie mógł wnieść skargę o stwierdzenie nieważności decyzji odrzucającej jego uwagi dotyczące spornego pisma.

2. Ocena

71. Ponieważ na poparcie trzeciego zarzutu odwołania wnoszący odwołanie kwestionuje orzeczenie Sądu w zakresie, w jakim Sąd powinien był dokonać zmiany kwalifikacji jego żądania w taki sam sposób, w jaki mógłby to uczynić sąd włoski, proponuję, aby Trybunał uznał ten zarzut za oczywiście bezzasadny.

D. W przedmiocie zarzutów i argumentów prawnych sformułowanych w żądaniu stwierdzenia nieważności spornego pisma i pisma z dnia 8 lipca 2019 r.

72. Wnoszący odwołanie powtarza zarzuty, które podniósł na poparcie swojego żądania stwierdzenia nieważności spornego pisma i pisma z dnia 8 lipca 2019 r., ze względu na to, że Sąd nie orzekł co do istoty.

73. Parlament podnosi, że zarzuty te są niedopuszczalne, ponieważ nie są skierowane przeciwko zaskarżonemu postanowieniu, i są bezskuteczne, gdyż Sąd nie wypowiedział się co do istoty skargi.

74. Jak wynika z żądań wnoszącego odwołanie w ramach jego odwołania, wnosi on do Trybunału o orzeczenie w przedmiocie żądania stwierdzenia nieważności spornego pisma i pisma z dnia 8 lipca 2019 r. Rzeczywiście, jeżeli Trybunał postanowi uchylić zaskarżone postanowienie, powstaje pytanie, czy Trybunał może orzec co do istoty sprawy.

E. W przedmiocie skargi w pierwszej instancji

75. 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.

76. W niniejszym przypadku na tym etapie postępowania Trybunał nie jest w stanie orzec co do istoty skargi wniesionej do Sądu przez wnoszącego odwołanie, ponieważ ten orzekał jedynie w przedmiocie podniesionego przez Parlament zarzutu niedopuszczalności.

77. Trybunał posiada natomiast informacje niezbędne do wydania ostatecznego rozstrzygnięcia w przedmiocie wspomnianego zarzutu niedopuszczalności [39].

78. Wobec tego proponuję Trybunałowi, by orzekł, że należy oddalić zarzut niedopuszczalności dotyczący tego, że sporne pismo nie może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności.

[39] 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).

79. W konsekwencji należy skierować niniejszą sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd w celu rozpatrzenia przez niego skargi o stwierdzenie nieważności spornego pisma wniesionej przez wnoszącego odwołanie.

VII. W przedmiocie kosztów

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

VIII. Wnioski

81. W świetle powyższych rozważań proponuję, by Trybunał:

– uchylił postanowienie Sądu Unii Europejskiej z dnia 3 lipca 2020 r., Falqui i Poggiolini/Parlament (T-347/19 i T-348/19, niepublikowane, EU:T:2020:303), w zakresie, w jakim dotyczy ono skargi Danila Poggioliniego;

– oddalił zarzut niedopuszczalności skargi D. Poggioliniego podniesiony przez Parlament Europejski przed Sądem;

– przekazał sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd w celu wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie żądań D. Poggioliniego dotyczących stwierdzenia nieważności pisma z dnia 11 kwietnia 2019 r. sporządzonego przez kierownika wydziału wynagrodzeń i uprawnień socjalnych posłów w Dyrekcji Generalnej (DG) ds. Finansów Parlamentu Europejskiego, dotyczącego dostosowania wysokości przysługującej mu emerytury 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); i

– orzekł, że rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.