OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PAOLA MENGOZZIEGO
przedstawiona w dniu 8 kwietnia 2008 r. [1]

I — Wprowadzenie

1. Wyrokiem z dnia 29 listopada 2006 r. w sprawie T-135/05 Campoli przeciwko Komisji (Zb.Orz. s. I-A-2-297, II-A-2-1527; zwanym dalej „zaskarżonym wyrokiem") Sąd Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich odrzucił, częściowo jako niedopuszczalną, a częściowo jako bezpodstawną, skargę wniesioną przez Franco Campoliego, w której skarżący domagał się unieważnienia informacji o emeryturze za miesiące od maja do lipca 2004 r., podnosząc ich niezgodność z prawem pod kilkoma względami.

2. Obecnie Trybunał wypowie się w kwestii odwołania wniesionego przez F. Campoliego od przywołanego wyżej wyroku.

II — Ramy prawne

3. W niniejszej sprawie mają zastosowanie odpowiednie przepisy Regulaminu pracowniczego urzędników Wspólnot Europejskich (zwanego dalej „regulaminem pracowniczym") dotyczące wypłaty świadczeń emerytalnych dla byłych urzędników Wspólnot Europejskich.

4. Tytułem wstępu należy przypomnieć, że w 2004 r. regulamin pracowniczy został w znacznym stopniu zmieniony rozporządzeniem (WE, Euratom) nr 723/2004 [2]: „nowy regulamin", jak często jest określany regulamin pracowniczy w brzmieniu zmienionym wyżej wymienionym rozporządzeniem, obowiązuje od dnia 1 maja 2004 r.

5. Artykuł 82 regulaminu pracowniczego w wersji obowiązującej przed wyżej wspomnianą reformą, w zakresie mającym związek z niniejszą sprawą przewidywał, co następuje:

„1. Emerytury i renty obliczane są na podstawie tabeli płac obowiązującej w pierwszym dniu miesiąca, w którym są one wypłacane po raz pierwszy.

1 — Język oryginału: włoski.

2 — Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 723/2004 z dnia 22 marca 2004 r. zmieniające Regulamin pracowniczy urzędników Wspólnot Europejskich i Warunki zatrudnienia innych pracowników Wspólnot (Dz.U. L 124, s. 1).

Stosuje się do nich współczynnik korygujący dla państwa we Wspólnotach, co do którego osoba otrzymująca emeryturę lub rentę wykazała, iż ma w nim miejsce zamieszkania.

[…]”.

6. W przypadku braku odpowiednich przepisów dotyczących współczynnika korygującego, mającego zastosowanie do emerytur, każdorazowo odwoływano się do współczynnika stosowanego dla urzędników Wspólnot Europejskich czynnych zawodowo, który przyjmował jako kryterium odniesienia koszty utrzymania w poszczególnych stolicach państw członkowskich (tak zwana „metoda stołeczna”).

7. Natomiast w wersji obowiązującej od dnia 1 maja 2004 r. ten sam art. 82 przewiduje:

„1. […]

Do emerytur nie stosuje się współczynnika korygującego.

[…]”.

8. Decyzja prawodawcy wspólnotowego o zniesieniu współczynnika korygującego dla emerytur jest przynajmniej częściowo uzasadniona w motywie 30 rozporządzenia nr 723/2004, który ma następujące brzmienie:

„Coraz głębsza integracja Unii Europejskiej oraz wolny wybór emerytów dotyczący ich miejsca zamieszkania w obrębie Unii Europejskiej sprawiły, że system współczynników korygujących dla emerytur staje się nieaktualny. System ten stworzył również problemy z monitorowaniem miejsca zamieszkania emerytów, które to problemy muszą zostać przezwyciężone. Wobec powyższego system ten powinien zostać zniesiony z zachowaniem stosownego okresu przejściowego dla emerytów i urzędników zatrudnionych przed wejściem w życie niniejszego rozporządzenia”.

9. W praktyce okres przejściowy przewidziany w nowej wersji regulaminu pracowniczego nie jest zresztą, jak można sądzić na podstawie przywołanego powyżej motywu rozporządzenia, okresem przejścia od naliczania emerytury przy zastosowaniu współczynnika korygującego do naliczania emerytury bez zastosowania tego współczynnika. W rzeczywistości, w odniesieniu do wszelkich praw do świadczeń emerytalnych nabytych przed dniem 1 maja 2004 r. (i stąd, w przypadku skarżącego, który przebywa na emeryturze od 2003 r., *wszystkich* praw emerytalnych), autor reformy przewidział jedynie system przejściowy stopniowego przechodzenia ze współczynnika korygującego obliczanego przy pomocy „metody stołecznej” na współczynnik korygujący obliczany według „metody krajowej”. Innymi słowy, dla osób, które nabyły prawo do świadczeń emerytalnych przed 1 maja 2004 r., odnośne koszty utrzymania dla obliczenia właściwego współczynnika korygującego nie stanowią już więcej kosztów utrzymania w stolicy państwa

miejsca zamieszkania, ale są średnimi kosztami w danym państwie członkowskim. Powyższe stwierdzenie wynika wyraźnie z przepisów art. 20 załącznika XIII do regulaminu pracowniczego w związku z art. 1 ust. 3 oraz z art. 3 ust. 5 załącznika XI do regulaminu pracowniczego.

III — Stan faktyczny

12. Wnoszący odwołanie przeszedł na emeryturę w lutym 2003 r. Osiedlił się wówczas w Londynie, w Zjednoczonym Królestwie. W związku z powyższym do jego emerytury został zastosowany współczynnik 139,6%, obliczony w oparciu o koszty utrzymania w Londynie („metoda stołeczna").

10. Dla zwiększenia ochrony pracowników przechodzących na emeryturę przed dniem 1 maja 2004 r. art. 24 ust. 2 akapit pierwszy załącznika XIII do regulaminu pracowniczego przewiduje:

„W przypadku wejścia w życie niniejszych przepisów gwarantowana jest kwota nominalna netto emerytury za wysługę lat, otrzymywanej przed dniem 1 maja 2004 r. […]".

13. Wraz z wejściem w życie nowego regulaminu pracowniczego ten współczynnik zaczął się stopniowo obniżać, przekształcając się we współczynnik korygujący obliczany według „metody krajowej", z zastrzeżeniem jednak takiej gwarancji, że nominalna wysokość emerytury otrzymywanej przed dniem 1 maja 2004 r. nie ulega zmniejszeniu.

11. Ponadto dostosowanie współczynników korygujących, przewidzianych przez reformę regulaminu pracowniczego, nastąpiło po raz pierwszy w rozporządzeniu (WE, Euratom) nr 31/2005 [3], które przewidziało takie dostosowanie z mocą wsteczną, począwszy od dnia 1 lipca 2004 r.

14. W dniu 14 sierpnia 2004 r. wnoszący odwołanie wniósł do organu powołującego, na podstawie art. 90 regulaminu pracowniczego, zażalenie z żądaniem unieważnienia informacji o swojej emeryturze za miesiące od maja do lipca 2004 r. Zażalenie zostało oddalone decyzją z dnia 13 grudnia 2004 r.

3 — Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 31/2005 z dnia 20 grudnia 2004 r. zmieniające od dnia 1 lipca 2004 r. wynagrodzenia i emerytury urzędników i innych pracowników Wspólnot Europejskich, a także współczynniki korygujące stosowane w odniesieniu do wynagrodzeń i emerytur (Dz.U. L 8 z 12 stycznia 2005 r., s. 1).

IV — Postępowanie przed Sądem Pierwszej Instancji i zaskarżony wyrok

15. W dniu 29 marca 2005 r. wnoszący odwołanie złożył w sekretariacie Sądu Pierwszej Instancji skargę na wyżej wskazaną decyzję oddalającą jego zażalenie.

16. Postanowieniem Prezesa drugiej izby Sądu z dnia 6 lipca 2005 r. Rada Unii Europejskiej została dopuszczona do udziału w sprawie w charakterze interwenienta.

17. W zaskarżonym wyroku Sąd stwierdził w pierwszej kolejności niedopuszczalność zarzutu dotyczącego metody obliczania dodatku na gospodarstwo domowe i dodatku edukacyjnego, ponieważ nie został wcześniej powołany w ramach zażalenia. Z powodu braku interesu prawnego Sąd stwierdził również niedopuszczalność skargi w części dotyczącej informacji o emeryturze za maj i czerwiec 2004 r., ponieważ dostosowanie współczynnika korygującego nastąpiło dopiero od lipca 2004 r., jak wskazano powyżej.

18. W związku z tym Sąd odrzucił podniesione przez skarżącego zarzuty dotyczące naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, pewności prawa, niedziałania prawa wstecz, praw nabytych, równego traktowania, proporcjonalności i dobrej administracji, jak również dotyczące nadużycia władzy oraz braku wystarczającego uzasadnienia.

19. W odniesieniu do argumentów skarżącego powołanych na poparcie zarzutu o nierównym traktowaniu, jak się później okaże jedynych podtrzymywanych w postępowaniu odwoławczym, Sąd w pierwszej kolejności oddalił argument jakoby współczynnik korygujący oparty na „metodzie krajowej", w odróżnieniu od współczynnika korygującego opartego na „metodzie stołecznej", nie gwarantował utrzymania równej siły nabywczej wszystkich emerytów, niezależnie od ich miejsca zamieszkania. Sąd zauważył w szczególności, że ponieważ cały system dostosowania emerytur jest przez sam swój charakter przybliżony, nie ma powodu, aby wybór „metody krajowej" zamiast „metody stołecznej" był mniej właściwy dla zagwarantowania równego traktowania. Tym bardziej, że prawodawca wspólnotowy dysponuje w tym względzie bardzo szerokim zakresem swobodnego uznania [4].

20. Odnośnie do argumentu, że nowe współczynniki są rzekomo dyskryminujące, ponieważ wobec emerytów stosuje się współczynnik korygujący oparty na innej metodzie niż metoda stosowana dla urzędników czynnych zawodowo (dla których nadal ma zastosowanie „metoda stołeczna"), Sąd stwierdził, że sytuacja urzędnika czynnego zawodowo, związanego z określonym miejscem zatrudnienia, i sytuacja urzędnika emerytowanego, mogącego swobodnie wybrać miejsce zamieszkania, są obiektywnie nieporównywalne [5].

21. Następnie Sąd odrzucił argument podniesiony przez skarżącego na poparcie

4 — Zaskarżony wyrok, pkt 99–109.

5 — Ibidem, pkt 110–115.

zarzutu o naruszeniu zasady równego traktowania w stosunku do emerytów mających miejsce zamieszkania w Belgii, do których nadal — pomimo przejścia na „metodę krajową" — stosowany jest współczynnik korygujący obliczony na podstawie kosztów utrzymania w Brukseli, a nie w ogóle w Belgii. Sąd zauważył w tej kwestii, że przepisy nowego regulaminu pracowniczego dotyczące współczynników korygujących dla emerytów nie odnoszą się w żadnym razie do Brukseli, ale po prostu do Belgii. Ewentualna bezprawność, którą zarzuca skarżący, nie dotyczy zatem regulaminu pracowniczego, lecz wyłącznie warunków jego stosowania w praktyce. Ponadto Sąd stwierdził, że to właśnie wysokość emerytury wypłacanej byłym urzędnikom zamieszkałym w Belgii stanowi punkt odniesienia do zastosowania ewentualnych współczynników korygujących dla emerytów zamieszkałych w innych państwach członkowskich. Wreszcie, niezależnie od powyższego, należy przypomnieć zasadę, zgodnie z którą nikt dla osiągnięcia własnej korzyści nie może powoływać się na niezgodne z prawem działanie na rzecz innej osoby [6].

22. Wreszcie Sąd odrzucił argument skarżącego dotyczący dyskryminacji w stosunku do emerytów zamieszkałych w „niedrogich" państwach członkowskich. Przed reformą regulaminu do emerytur osób zamieszkujących w tych państwach stosowano współczynnik korygujący niższy niż 100% (innymi słowy, emerytura była zmniejszona w stosunku do wysokości referencyjnej). Wskutek reformy natomiast minimalny współczynnik korygujący w wysokości 100% został zastosowany do wszystkich emerytów: to oznacza, że żaden emeryt nie otrzymał już emerytury niższej niż emerytura wypłacana osobom zamieszkałym w Belgii. Sąd stwierdził, że wniosek skarżącego jest niedopuszczalny, gdyby bowiem przychylił się do niego, oznaczałoby to w konsekwencji wyłącznie zmniejszenie emerytur byłych urzędników zamieszkałych w „niedrogich" krajach, ale nie przyniosłoby żadnej korzyści samemu skarżącemu. W każdym jednak razie, co do istoty sprawy Sąd zauważył, że wprowadzenie przez prawodawcę wspólnotowego minimalnego współczynnika korygującego w wysokości 100%, nawet w przypadku „niedrogich" państw członkowskich, nie może zostać uznane za oczywiście arbitralne lub nieodpowiednie [7].

V — Przebieg postępowania przed Trybunałem i żądania stron

23. Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 8 lutego 2007 r. wnoszący odwołanie wniósł odwołanie od przywołanego wyżej wyroku.

24. Wnoszący odwołanie wnosi o:

— uchylenie zaskarżonego wyroku;

— uwzględnienie w całości żądań skarżącego przedstawionych w zażaleniu, a w konsekwencji stwierdzenie

6 — Ibidem, pkt 116–130.

7 — Ibidem, pkt 131–139.

nieważności decyzji organu powołującego w przedmiocie zażalenia i informacji o emeryturze;

— obciążenie Komisji kosztami niniejszego postępowania oraz kosztami postępowania w pierwszej instancji.

25. Komisja wnosi do Trybunału o:

— odrzucenie odwołania jako niedopuszczalnego;

— posiłkowo, odrzucenie odwołania w całości jako bezzasadnego;

— obciążenie wnoszącego odwołanie kosztami, zgodnie z art. 122 regulaminu Trybunału Sprawiedliwości.

26. Rada wnosi do Trybunału o:

— uznanie odwołania za bezzasadne;

— obciążenie wnoszącego odwołanie kosztami postępowania.

VI — Analiza prawna

A — *Uwagi wstępne*

27. W niniejszym postępowaniu, spośród licznych zarzutów podnoszonych dotychczas przed Sądem, wnoszący odwołanie przedstawia jedynie zarzut dotyczący naruszenia zasady równego traktowania.

28. Ściślej mówiąc, uwagi krytyczne wnoszącego odwołanie dotyczą przedstawionych przez Sąd odpowiedzi na trzy z czterech argumentów podniesionych na poparcie tego zarzutu: wnoszący odwołanie oświadcza bowiem wyraźnie, że nie zamierza kwestionować oceny dokonanej przez Sąd w kwestii drugiego z wyżej wymienionych argumentów, dotyczącego domniemanej dyskryminacji emerytów w stosunku do urzędników czynnych zawodowo [8].

29. Przed zbadaniem zarzutów wnoszącego odwołanie odnośnie do zaskarżonego

8 — Zobacz pkt 14 odwołania.

wyroku należy jednakże zbadać „odwołanie wzajemne" wniesione przez Komisję.

B — *W przedmiocie „odwołania wzajemnego" Komisji*

1. Argumenty stron

30. W ostatniej części odpowiedzi na odwołanie Komisja przedstawia „odwołanie wzajemne", w którym podnosi, że Sąd powinien był stwierdzić w pierwszej kolejności niedopuszczalność czwartego argumentu dotyczącego naruszenia zasady równego traktowania, ponieważ argument ten został przedstawiony po raz pierwszy dopiero w replice. Zajmę się trochę dalej tą swoistą kwestią jako przesłanką do dyskusji co do istoty samego argumentu.

31. Komisja utrzymuje następnie, że Sąd powinien był również uznać pierwszy, trzeci i (także) czwarty argument za niedopuszczalne, ponieważ żaden z nich nie został przedstawiony przez wnoszącego odwołanie w ramach postępowania administracyjnego w przedmiocie zażalenia przed wniesieniem skargi do Sądu.

32. Te trzy argumenty, co do których Komisja utrzymuje, że powinny zostać uznane przez Sąd w całości za niedopuszczalne, są zresztą, jak już wiadomo, jedynymi powtórzonymi w ramach postępowania odwoławczego przez wnoszącego odwołanie.

33. Wnoszący odwołanie w swojej replice podnosi niedopuszczalność „odwołania wzajemnego", ponieważ żadne z żądań przedstawionych przed Sądem przez Komisję nie pozostało nieuwzględnione, jak tego wymaga art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości. Istotnie, Komisja nie podniosła przed Sądem niniejszego zarzutu niedopuszczalności, a więc w tym zakresie jej żądanie nie zostało nieuwzględnione. Ponadto Komisja nie wnosi o uchylenie lub zmianę wyroku Sądu, lecz tylko o uznanie odwołania za niedopuszczalne.

34. Wnoszący odwołanie uważa ponadto, że powództwo wzajemne Komisji jest również bezzasadne co do istoty, ponieważ już w trakcie postępowania w przedmiocie zażalenia na podstawie art. 90 regulaminu pracowniczego został przedstawiony zarzut dotyczący naruszenia zasady równego traktowania. Wszystkie argumenty podniesione w ramach skargi przed Sądem dla wykazania istnienia tej nierówności, nawet jeżeli nie były wcześniej szczegółowo przedstawione w zażaleniu, są jednak ściśle związane z tym, co do tej pory podniesiono.

35. Komisja w swojej duplice potwierdza, że celem jej odwołania wzajemnego nie

jest uchylenie lub zmiana wyroku Sądu [9]. Podtrzymuje jednak, że niedopuszczalność od samego początku części argumentów powołanych przed Sądem przez wnoszącego odwołanie przekształca się, odpowiednio do tych argumentów, w jedną wspólną przyczynę niedopuszczalności odwołania wniesionego do Trybunału. Ponieważ całość argumentów ponownie podniesionych w odwołaniu stanowią właśnie rzeczone argumenty, odwołanie powinno zostać uznane w całości za niedopuszczalne.

37. „Odwołanie wzajemne" Komisji może się w związku z tym wydawać niedopuszczalne z powodu braku spełnienia przesłanki z art. 56 akapit drugi statutu Trybunału Sprawiedliwości, zgodnie z którym odwołanie może zostać wniesione „przez każdą stronę, której wnioski nie zostały uwzględnione w całości lub w części".

38. Uważam jednak, że zaproponowane rozwiązanie nie jest właściwe i że byłoby wskazane odmienne podejście do rozwiązania przedmiotowego problemu.

2. Ocena

39. „Odwołanie wzajemne" Komisji opiera się na zasadzie zgodności pomiędzy, z jednej strony, treścią zażalenia w postępowaniu administracyjnym, złożonego przez wnoszącego odwołanie na podstawie art. 90 regulaminu pracowniczego, oraz z drugiej strony, treścią skargi wniesionej do Sądu Pierwszej Instancji.

36. „Odwołanie wzajemne" wniesione przez Komisję jest bez wątpienia nietypowe, jak sama Komisja to przyznaje w duplice [10]. W szczególności znamienne jest, że Komisja zażądała w „odwołaniu wzajemnym" uchylenia zaskarżonego wyroku. To podkreśla niezbicie, że żądania Komisji nie zostały nieuwzględnione przez Sąd.

40. Doniosłość tej zasady została zbadana i wyjaśniona w wielu orzeczeniach sądów wspólnotowych. Trybunał stwierdził przede wszystkim, że postępowanie poprzedzające wniesienie skargi, przewidziane w regulaminie pracowniczym, oraz w szczególności wniesienie zażalenia jest „formalnością substancjalną" [11]. Trybunał potwierdził również, że normą bezwzględnie wiążącą, badaną z urzędu przez sąd, jest norma dotycząca zachowania terminów procesowych

9 — Zobacz podobnie żądania i duplika Komisji, jak również pkt 31 dupliki. Wskazuję, że w pkt 40 tego pisma Komisja twierdzi jednak wprost przeciwnie: „(...) z tych powodów Trybunał powinien uchylić wyrok Sądu Pierwszej Instancji w takim zakresie, w jakim wyrok ten nie uznał pierwszego i trzeciego zarzutu za niedopuszczalne z tego powodu, iż nie zostały podniesione w postępowaniu w przedmiocie zażalenia poprzedzającym wniesienie skargi oraz czwartego zarzutu z tego powodu, iż został podniesiony dopiero w replice". Ponadto, w świetle przyjętego przeze mnie stanowiska wobec „odwołania wzajemnego", ustalenie, czy Komisja wniosła incydentalnie o uchylenie zaskarżonego wyroku, nie jest konieczne.

10 — Punkt 32 dupliki Komisji.

11 — Wyrok z dnia 3 lutego 1977 r. w sprawie 91/76 Lacroix przeciwko Trybunałowi Sprawiedliwości, Rec. s. 225, pkt 11.

w rzeczonym postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi [12]. Sąd Pierwszej Instancji, ze swojej strony, w oparciu o orzecznictwo Trybunału stwierdził, że owa kwestia zgodności pomiędzy zażaleniem w postępowaniu administracyjnym i skargą w postępowaniu sądowym jest również normą bezwzględnie wiążącą i z tego powodu może być badana przez sąd z urzędu [13]. Uważam, że to orzecznictwo Sądu, ściśle powiązane z orzecznictwem Trybunału, zasługuje w pełni na uwzględnienie.

41. A zatem jeżeli badanie zgodności pomiędzy treścią zażalenia w postępowaniu administracyjnym i treścią skargi w postępowaniu sądowym jest kwestią bezwzględnie wiążącą, która może być badana z urzędu, moim zdaniem możliwe jest zakwalifikowanie „odwołania wzajemnego" wniesionego przez Komisję, poza nomen iuris, po prostu jako przesłanki dotyczącej kwestii, która może podlegać badaniu z urzędu.

42. Idąc tym tokiem rozumowania, kwestia zgodności w niniejszej sprawie pomiędzy zażaleniem w postępowaniu administracyjnym złożonym przez skarżącego zgodnie z art. 90 regulaminu pracowniczego i skargą wniesioną następnie do Sądu może być przedmiotem badania ze strony Trybunału.

43. Odnośnie do dokładnej definicji pojęcia i granic zasady zgodności utrwalone orzecznictwo Trybunału potwierdza ogólnie, że przedmiot zażalenia nie musi łączyć się w sposób ścisły i ostateczny z ewentualną skargą sądową, ale że jednocześnie skarga nie może zmieniać ani podstawy, ani przedmiotu zażalenia administracyjnego [14]. Dodatkowo Trybunał uściślił, że w skardze sądowej dopuszcza się zarzuty i argumenty, które pomimo tego, iż nie znalazły się w zażaleniu administracyjnym, ściśle się z nim łączą [15].

44. Nie ma wątpliwości, że przedmiot zażalenia oraz skargi sądowej w niniejszej sprawie są całkowicie zgodne, dlatego też pod tym względem nie ma żadnego problemu w kwestii dopuszczalności.

45. Określenie „podstawy" w oparciu o wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji, zawarty w zażaleniu, okazuje się bardziej problematyczne.

46. W kwestii zarzutu opartego na nierówności traktowania — jedynego powtórzonego przez wnoszącego odwołanie w ramach postępowania odwoławczego — zażalenie

12 — Zobacz na przykład wyroki Trybunału: z dnia 19 lutego 1981 r. w sprawach połączonych 122/79 i 123/79 Schiavo przeciwko Radzie, Rec. s. 473, pkt 22; z dnia 20 marca 1984 r. w sprawach połączonych 75/82 i 117/82 Razzouk i Beydoun przeciwko Komisji, Rec. s. 1509, pkt 13, oraz z dnia 4 lutego 1987 r. w sprawie 302/85 Pressler-Hoeft przeciwko Trybunałowi Obrachunkowemu, Rec. s. 513, pkt 5.

13 — Wyrok Sądu z dnia 29 marca 1990 r. w sprawie T-57/89 Alexandrakis przeciwko Komisji, Rec. s. II-143, pkt 8. Ta tendencja była następnie stale potwierdzana: zob. na przykład wyroki Sądu: z dnia 11 lipca 1991 r. w sprawie T-19/90 von Hoessle przeciwko Trybunałowi Obrachunkowemu, Rec. s. II-615; z dnia 16 lipca 1992 r. w sprawie T-1/91 Della Pietra przeciwko Komisji, Rec. s. 2145, oraz z dnia 11 września 2002 r. w sprawie T-127/00 Nevin przeciwko Komisji, Rec.FP s. I-A-149 i II-781.

14 — Zobacz na przykład ww. wyrok w sprawie Razzouk i Beydoun przeciwko Komisji, pkt 9, oraz wyrok z dnia 19 listopada 1998 r. w sprawie C-316/97 P Parlament przeciwko Gaspari, Rec. s. 7597, pkt 17.

15 — Wyroki: z dnia 7 maja 1986 r. w sprawie 52/85 Rihoux i in. przeciwko Komisji, Rec. s. 1555, pkt 13; z dnia 20 maja 1987 r. w sprawie 242/85 Geist przeciwko Komisji, Rec. s. 2181, pkt 9; z dnia 14 lutego 1989 r. w sprawie 346/87 Bossi przeciwko Komisji, Rec. s. 303, pkt 27, oraz z dnia 10 marca 1989 r. w sprawie 126/87 Del Plato przeciwko Komisji, Rec. s. 643, pkt 12.

wniesione na podstawie art. 90 regulaminu pracowniczego było istotnie bardzo syntetyczne i ograniczało się do następujących uwag:

„b) Naruszenie zasady równego traktowania

17. Nowy system świadczeń emerytalnych wprowadzony przez Komisję Europejską w dniu 1 maja 2004 r. również nie został uzasadniony pod względem zasady równego traktowania.

18. Współczynnik korygujący ma za zadanie utrzymywanie tej samej siły nabywczej urzędników czynnych zawodowo i byłych urzędników znajdujących się w tej samej sytuacji.

19. W związku z powyższym jest oczywiste, że tworząc dwa współczynniki korygujące dla tego samego miejsca, w tym przypadku dla Londynu, wprowadza się rozróżnienie między urzędnikami zamieszkałymi w Londynie z przyczyn zawodowych a byłymi urzędnikami, którzy tam mieszkają i pobierają świadczenia emerytalne.

20. Byli urzędnicy, między innymi F. Campoli, mieszkający w Londynie i korzystający ze współczynnika korygującego niższego od stosowanego dla urzędników czynnych zawodowo, są wyraźnie dyskryminowani, gdyż od dnia 1 maja 2004 r. nie korzystają już z równego traktowania".

47. W związku z powyższym Komisja słusznie podniosła, że spośród szeregu argumentów przedstawionych przez wnoszącego odwołanie na poparcie tezy o nierównym traktowaniu w zażaleniu administracyjnym znajdował się jedynie argument dotyczący domniemanej dyskryminacji między urzędnikami czynnymi zawodowo i byłymi urzędnikami.

48. W niniejszej sprawie należy zatem określić, czy pozostałe argumenty powołane przez wnoszącego odwołanie dla wykazania nierównego traktowania mogą być uznane za „ściśle związane" z tym, co zostało przedstawione w zażaleniu.

49. W tym konkretnym przypadku sytuacja okazuje się bardzo delikatna i znajduje się na delikatnej linii oddzielającej dopuszczalność od niedopuszczalności.

50. Jak już wspomniano wyżej, dotychczasowe orzecznictwo omawiało wielokrotnie kwestię zgodności pomiędzy zażaleniem i skargą sądową, przyjmując tym samym stanowisko próbujące połączyć odmienne ze swej natury interesy skarżącego i administracji. Należy przypomnieć, że Trybunał uściślił, iż celem zażalenia jest również umożliwienie administracji wystarczająco dokładnego zapoznania się z zarzutami i wnioskami skarżącego. Od momentu złożenia zażalenia skądinąd administracja jest zobowiązana jednakże do nieinterpretowania go w sposób

restryktywny oraz wykazania „otwartości umysłu” [16].

51. Można utrzymywać, jak czyni to Komisja, że argumenty wnoszącego odwołanie na potwierdzenie dyskryminacji w stosunku do pozostałych byłych urzędników, pomimo iż mają tę samą podstawę prawną, czyli naruszenie zasady równego traktowania, nie mogą być uznane, w sposób pośredni lub domniemany, za przedwczesne w zażaleniu administracyjnym. W istocie bowiem, jak to widzieliśmy, jedyną sytuacją wskazaną w zażaleniu jako odniesienie do dokonania oceny dyskryminacji zaistniałej ze szkodą dla wnoszącego odwołanie była sytuacja urzędników jeszcze czynnych zawodowo.

52. W tej perspektywie trzy przedmiotowe aspekty powinny być uznane raczej za rzeczywiście „nowe zarzuty” niż za zwykłe argumenty na poparcie przedstawionego wcześniej zarzutu. Innymi słowy, kiedy powołana jest nierówność traktowania, można mieć do czynienia z tyloma różnymi „zarzutami”, ile istnieje grup tematów, w stosunku do których można podnieść istnienie dyskryminacji.

53. Przemawia za tym również, według Komisji, wyrok Trybunału w sprawie Koninklijke Coöperatie Cosun UA przeciwko Komisji [17], w której na etapie postępowania odwoławczego za nowy zarzut uznano propozycję zarzutu opartego na różnym traktowaniu w stosunku do podmiotów innych niż wymienione przy wykazywaniu różnicy w traktowaniu w skardze przed Sądem Pierwszej Instancji.

54. Chciałbym jednakże zauważyć, że wyrok ten nie dotyczy zasady zgodności pomiędzy zażaleniem i skargą, lecz kwestii obecności w odwołaniu zarzutów, które nie znalazły się wcześniej w skardze w pierwszej instancji. Wydaje się oczywiste, że te dwie sytuacje nie są identyczne. W szczególności między przyczynami, które moim zdaniem przemawiają za mniej rygorystycznym podejściem przy ocenie zasady zgodności pomiędzy zażaleniem i skargą, należy wziąć pod uwagę okoliczność, podkreśloną również przez orzecznictwo Trybunału, że zażalenie jest sporządzane zwyczajnie bez udziału adwokata [18]. Tak nie jest oczywiście w przypadku skargi składanej w Sądzie Pierwszej Instancji, co do której można oczekiwać większej precyzji i kompletności.

55. Należy również zauważyć, że podnosząc przed Sądem niedopuszczalność żądań wnoszącego odwołanie dotyczących dodatku na gospodarstwo domowe i dodatku edukacyjnego z uzasadnieniem, iż nie znalazły się wcześniej w zażaleniu, Komisja nie podniosła

16 — Zobacz na przykład wyrok z dnia 14 marca 1989 r. w sprawie 133/88 Casto Del Amo Martinez przeciwko Parlamentowi, Rec. s. 689, pkt 13.

17 — Wyrok z dnia 16 maja 2006 r. w sprawie C-68/05 P, Zb.Orz. s. I-10367, pkt 95-98. Zobacz również opinia rzecznika generalnego C. Stix-Hackl w tej sprawie przedstawiona w dniu 16 maja 2006 r. (szczególnie pkt 89-103).

18 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Casto Del Amo Martinez przeciwko Parlamentowi, pkt 13.

zarzutu niedopuszczalności odnośnie do nierówności traktowania.

56. Jest oczywiste, że ten element nie może być uznany za determinujący przy wypowiadaniu się w kwestii, która — jak to widzieliśmy wcześniej — może zostać podniesiona z urzędu. Wydaje się zresztą bezsporne, że element ten nie jest całkowicie pozbawiony pewnego znaczenia.

57. Uważam, że sformułowanie przedmiotowych argumentów przed Sądem nie naruszyło zasady zgodności. Wydaje mi się w istocie, że w świetle orzecznictwa przywołanego powyżej, a szczególnie wspomnianych już twierdzeń dotyczących konieczności interpretowania zażalenia z otwartością umysłu jako pisma sporządzonego bez pomocy prawnika, stwierdzenie niedopuszczalności tych argumentów mogłoby pociągnąć za sobą nadmierne ograniczenie prawa do skutecznej ochrony prawnej, które jest główną zasadą prawa wspólnotowego [19].

58. Ponadto można również zauważyć, że w takich przypadkach jak w niniejszej sprawie, w których przedmiotem sporu jest akt o charakterze prawodawczym, ewentualność, że postępowanie poprzedzające wniesienie skargi zakończy się użytecznym rozstrzygnięciem, jest w rzeczywistości całkowicie teoretyczna.

19 — Na temat tego prawa zob. na przykład wyrok z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie C-432/05 Unibet, Zb.Orz. s. I-2271, pkt 37, oraz przytoczone tam orzecznictwo.

59. Uważam zatem, że zarzut niedopuszczalności oparty na domniemanym naruszeniu zasady zgodności powinien zostać oddalony.

60. Obecnie przejdę do dokładnego zbadania trzech argumentów powołanych przez wnoszącego odwołanie.

C — W przedmiocie zgodności z prawem „metody krajowej”

1. Argumenty stron

61. Wnoszący odwołanie utrzymuje, że potwierdzając zgodność z prawem decyzji prawodawcy o zastąpieniu „metody stołecznej” „metodą krajową”, Sąd niesłusznie uprzywilejował uprawnienia dyskrecjonalne, z których korzysta prawodawca w stosunku do zasady równego traktowania. Wynika to szczególnie wyraźnie, jego zdaniem, z pkt 105 zaskarżonego wyroku. Poza tym Sąd uchybił obowiązkowi uzasadnienia swojej decyzji.

62. Ponadto „metoda krajowa” jest sama w sobie sprzeczna z zasadą równego traktowania. Ta metoda bowiem karze wszystkich emerytów zamieszkałych w stolicy oraz ogólnie w tych częściach kraju, gdzie koszty życia są wyższe w porównaniu do średnich kosztów w tym kraju. Co więcej

„metoda krajowa" również może w ostateczności stanowić barierę w swobodnym przemieszczaniu się i pobycie na terytorium Wspólnoty.

63. Motyw 30 preambuły do rozporządzenia nr 723/2004, zawierający uzasadnienie decyzji prawodawcy o zniesieniu systemu współczynników korygujących dla emerytur byłych urzędników Wspólnoty, przedstawia założenie o bardzo wątpliwej podstawie, z którego wynika, że integracja między różnymi państwami członkowskimi dopuściłaby do utrzymania znaczących różnic pomiędzy nimi w zakresie kosztów życia.

64. Komisja twierdzi, że jej zdaniem zarzut podniesiony przez wnoszącego odwołanie dokonuje wykładni rozważań Sądu, jednocześnie je zniekształcając. W szczególności Sąd nie potwierdził wyższości uprawnień dyskrecjonalnych prawodawcy nad zasadą równości, lecz ograniczył się do spostrzeżenia, że przejście z „metody stołecznej" na „metodę krajową" nie spowoduje wystąpienia arbitralnego lub oczywiście nieodpowiedniego rozróżnienia mogącego naruszyć zasadę równego traktowania.

65. Odnośnie do istoty spostrzeżeń wnoszącego odwołanie na temat domniemanej różnicy w traktowaniu emerytów, zależnie od miejsca ich zamieszkania, Komisja podnosi ze swojej strony, że nawet „metoda stołeczna" powoduje różnicę w traktowaniu poprzez uprzywilejowanie emerytów zamieszkujących poza stolicą, gwarantując im wyższy współczynnik korygujący od współczynnika wymaganego przez koszty życia w miejscu zamieszkania.

66. Rada Unii Europejskiej, podobnie jak Komisja, w pierwszej kolejności neguje twierdzenie, jakoby można było interpretować wyrok Sądu w taki sposób, że uprzywilejowuje on uprawnienia dyskrecjonalne prawodawcy w stosunku do zasady równego traktowania. Wnoszący odwołanie myli, zdaniem Rady, zasadę równego traktowania z zasadą równości siły nabywczej. Według Rady, pkt 105 zaskarżonego wyroku nie odnosi się do równego traktowania ogólnie, ale po prostu do zasady równości siły nabywczej.

2. Ocena

67. Główna kwestia, którą należy się zająć, aby odpowiedzieć na niniejszy argument polega na określeniu, czy decyzja prawodawcy wspólnotowego o zastąpieniu „metody krajowej" „metodą stołeczną" dla potrzeb ustalenia współczynników korygujących dla emerytur byłych urzędników Wspólnot stanowi zgodne z prawem wykonywanie uprawnień dyskrecjonalnych, uznane przez samego prawodawcę, czy też wręcz przeciwnie: w ten właśnie sposób narusza zasadę równego traktowania.

68. W mojej ocenie należy tytułem wstępu zauważyć, że cały system współczynników korygujących (oraz bardziej ogólnie, cały

system dostosowania wynagrodzeń czy emerytur) jest ze swej natury celowo nieprecyzyjny. Jak Sąd słusznie zauważył [20], aby być wystarczająco precyzyjnym, system ten musiałby uwzględniać współczynnik korygujący właściwy dla każdego miejsca zamieszkania byłych urzędników Wspólnot. Nawet różne dzielnice w tym samym mieście musiałyby prawdopodobnie być oceniane oddzielnie z zastosowaniem współczynników korygujących na podstawie kosztów życia właściwych dla danego przypadku.

69. Jest zatem nieuniknione, że niezależnie jaki system zostanie wybrany, będzie mógł co najwyżej stanowić rozsądną przybliżoną wycenę rzeczywistych kosztów życia ponoszonych indywidualnie przez każdego byłego urzędnika.

70. W takiej perspektywie wydaje mi się całkiem oczywiste, że obie metody, zarówno „metoda stołeczna", jak i „metoda krajowa", posiadają swoje zalety i wady. Przykładowo, jeżeli jest prawdą, że „metoda stołeczna" lepiej chroni osoby zamieszkałe w stolicach oraz dużych miastach, to jednocześnie ta metoda stwarza osobom zamieszkałym poza dużymi miastami obiektywnie bardzo korzystną w rzeczywistości sytuację ekonomiczną z powodu niższych kosztów życia na prowincji. Z drugiej strony, „metoda krajowa", której podstawą jest współczynnik korygujący znajdujący się gdzieś pomiędzy kosztami życia w stolicy a mniej „drogą" częścią danego państwa członkowskiego, może w pewnym stopniu karać osoby zamieszkałe w droższych regionach tego kraju: jednakże przy wyborze jednego współczynnika korygującego dla poszczególnych państw członkowskich „metoda krajowa" wydaje się nie tylko bardziej właściwa do zastosowania, ale w pewnych aspektach również bardziej sprawiedliwa.

71. Wnoszący odwołanie podkreśla zdecydowanie, że według niego „metoda krajowa" nie respektuje zasady równego traktowania, działa więc jako czynnik dyskryminujący. Widać wyraźnie, że według niego, w istocie jedynie „metoda stołeczna" ma szansę uniknąć w praktyce ewentualnego zakwestionowania w oparciu o zakaz dyskryminacji.

72. Nie sądzę, aby było tu odpowiednie miejsce na szczegółową analizę zasad równego traktowania oraz niedyskryminacji w ramach prawa wspólnotowego [21]. Jak już wskazałem powyżej, gwarancja absolutnego zrównania siły nabywczej pomiędzy byłymi urzędnikami Wspólnot byłaby niemożliwa do zrealizowania. W związku z tym uważam, że Sąd mógł słusznie potwierdzić, że w ramach swobodnego uznania, którym dysponuje prawodawca wspólnotowy w celu organizacji systemu emerytalnego dla byłych urzędników, wybór stosowania „metody krajowej" zamiast „metody stołecznej" nie spowoduje

20 — Zaskarżony wyrok, pkt 100.

21 — Jak wiadomo zasada ta wyraża się w twierdzeniu, zgodnie z którym jest wymagane, aby sytuacje porównywalne nie były traktowane w odmienny sposób oraz aby sytuacje odmienne nie były traktowane jednakowo, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione. Zobacz na przykład wyroki: z dnia 23 października 2007 r. w sprawie C-273/04 Polska przeciwko Radzie Unii Europejskiej, Zb.Orz. s. I-8925, pkt 86; z dnia 30 marca 2006 r. w sprawach połączonych C-87/03 i C-100/03 Hiszpania przeciwko Radzie Unii Europejskiej, Zb.Orz. s. I-2915, pkt 48; z dnia 17 października 1995 r. w sprawie C-44/94 Fishermen's Organisations i in., Rec. s. I-3115, pkt 46, itd. W obszarze wspólnotowej służby publicznej zob. na przykład wyrok z dnia 11 lipca 1985 r. w sprawie 119/83 Appelbaum przeciwko Komisji, Rec. s. 2423, a także wyrok Sądu z dnia 7 lutego 1991 r. w sprawach połączonych T-18/89 i T-24/89 Tagaras przeciwko Trybunałowi Sprawiedliwości, Rec. s. II-53, pkt 68.

wystąpienia arbitralnego lub oczywiście nieodpowiedniego rozróżnienia mogącego naruszyć zasadę równego traktowania.

73. W swojej krytyce wnoszący odwołanie skupia się szczególnie na pkt 105 zaskarżonego wyroku, uważając, iż ten punkt wskazuje jakoby Sąd uznał wyższość swobodnego uznania prawodawcy nad zasadą równego traktowania. Treść tego punktu jest następująca: „Jeżeli jest prawdą, że nowa metoda jest z finansowego punktu widzenia mniej korzystna od poprzedniej, jest również prawdą, jak już wspomniano powyżej […] w ramach analizy zarzutu opartego na naruszeniu praw nabytych, że prawodawca wspólnotowy może swobodnie zmieniać regulamin pracowniczy poprzez wprowadzenie przepisów mniej korzystnych dla zainteresowanych urzędników niż dotychczas obowiązujące, pod warunkiem że przewidziany został wystarczająco długi okres przejściowy. Tej swobodzie nie może również przeszkodzić powołanie się na zasadę równości siły nabywczej, tym bardziej że system przejściowy przewidziany w art. 24 ust. 2 załącznika XIII do nowego regulaminu pracowniczego gwarantuje emerytom, takim jak skarżący, nieograniczone w czasie utrzymanie nominalnej kwoty emerytury netto, otrzymywanej przed wejściem w życie nowego regulaminu […]” [22].

74. Nie zgadzam się z dokonaną przez wnoszącego odwołanie wykładnią przywołanego powyżej fragmentu wyroku. Wbrew sugestii wnoszącego odwołanie wydaje się w istocie oczywiste, że Sąd nie podtrzymuje tezy, jakoby istnienie odpowiedniego okresu przejściowego stanowiło jedyne ograniczenie wprowadzenia nierówności traktowania. Przywołany powyżej pkt 105 bowiem *nie uzasadnia w żaden sposób wprowadzenia nierównego traktowania*. Wręcz przeciwnie, ogranicza się do wskazania, że obowiązkiem prawodawcy wspólnotowego jest wprowadzenie stosownego okresu przejściowego w przypadku zmiany systemu emerytalnego na mniej korzystny. Okres przejściowy w niniejszym przypadku został przewidziany przez przepisy art. 20 załącznika XIII do nowego regulaminu pracowniczego, zgodnie z którym zmiana współczynnika korygującego obliczanego przy pomocy „metody stołecznej” na współczynnik obliczany przy pomocy „metody krajowej” następowała stopniowo w latach 2004–2008. Jest zresztą wymowne, że Sąd podjął tę kwestię jeszcze przed pkt 105, w części wyroku dotyczącej domniemanego naruszenia praw nabytych (w ramach zarzutu, którego skarżący nie powtórzył w niniejszym odwołaniu od wyroku).

75. W swoich rozważaniach wnoszący odwołanie wielokrotnie powołuje się na wyrok w sprawie Drouvis przeciwko Komisji [23], uważając, że stanowi on precedens korzystny dla jego argumentacji. Nawet pod tym względem nie można zgodzić się ze stanowiskiem wnoszącego odwołanie. W sprawie Drouvis były urzędnik Komisji zamieszkały w Grecji wnosił o to, aby do jego emerytury nie stosowano żadnego współczynnika korygującego: w tamtym czasie bowiem ten współczynnik wynosił dla Grecji 86,5% i oznaczał zmniejszenie rzeczywiście wypłacanej emerytury w porównaniu z kwotą podstawową. W tym orzeczeniu Trybunał uznał za zgodny z prawem system współczynników korygujących, zmieniających się w zależności od miejsca zamieszkania

22 — Tłumaczenie nieoficjalne, zarówno tego fragmentu, jak i wszystkich innych punktów zaskarżonego wyroku.

23 — Wyrok Sądu z dnia 26 lutego 2003 r. w sprawie T-184/00, Rec.FP s. I-A-51 i II-297, utrzymany w mocy postanowieniem Trybunału z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-187/03 P, niepublikowanym w Zbiorze.

byłych urzędników Wspólnoty Europejskiej, a dodatkowo uznał, że stosowanie jednego współczynnika korygującego dla każdego z państw członkowskich jest zgodne z prawem. Trybunał jednakże w ogóle nie stwierdził, że jedynym dającym się zaakceptować mechanizmem dla określenia takiego współczynnika korygującego jest mechanizm „metody stołecznej".

76. Wnoszący odwołanie skupia się ponadto na przywołanym powyżej (pkt 8) motywie 30 preambuły do rozporządzenia nr 723/2004, który dla uzasadnienia decyzji o zmianie systemu współczynników korygujących wskazuje zarówno postępującą integrację państw członkowskich Unii Europejskiej, jak i problemy praktyczne związane z administrowaniem tym systemem. Wnoszący odwołanie obnaża zarówno jego błędne założenia, gdyż proces integracji europejskiej wciąż jest daleki od zakończenia, jak również jego sprzeczność, gdyż zwiększona swoboda przepływu, przywołana w tym motywie, powinna doprowadzić do powstania lepiej dostosowanego systemu współczynników korygujących, umożliwiającego rzeczywistą swobodę przemieszczania.

77. Komisja uważa te twierdzenia za niedopuszczalne, ponieważ, po pierwsze, opierają się na rozważaniach faktycznych, które jako takie nie podlegają kontroli Trybunału w ramach postępowania odwoławczego, a po drugie dlatego, że zostały przedstawione po raz pierwszy na etapie odwołania przed Trybunałem.

78. Wydaje się jednakże, że odwołanie do motywu 30 preambuły do rozporządzenia nr 723/2004 jest bez znaczenia, gdyż dotyczy sytuacji wnoszącego odwołanie jedynie częściowo. Jest bowiem moim zdaniem bezsporne, że pierwsze zdanie tego motywu, na którym skupia się krytyka wnoszącego odwołanie, odnosi się do decyzji o zniesieniu systemu współczynników korygujących, która nie ma żadnego znaczenia dla niniejszego sporu, gdyż to zniesienie nie dotyczy tych osób, które — tak jak wnoszący odwołanie — przeszły na emeryturę przed wejściem w życie nowego regulaminu pracowniczego.

79. W związku z tym uważam, że pierwszy argument jedynego zarzutu w odwołaniu nie może zostać uwzględniony, ponieważ nie wykazano, aby Sąd dopuścił się błędu co do prawa.

D — *W przedmiocie dyskryminacji w stosunku do emerytów zamieszkałych w Belgii*

1. Argumenty stron

80. W trzecim argumencie przedstawionym przed Sądem na poparcie tezy o naruszeniu zasady równego traktowania wnoszący odwołanie stwierdza, że istnieje dyskryminacja w porównaniu z emerytami zamieszkującymi w Belgii, którzy nadal otrzymują emeryturę adekwatną do kosztów życia w Brukseli.

81. Wnoszący odwołanie, po przypomnieniu swojej własnej wykładni regulaminu pracowniczego, zgodnie z którą emerytury byłych urzędników zamieszkałych w Belgii są obliczane jedynie na podstawie kosztów życia w Brukseli, a zatem bez stosowania „metody krajowej", podważa argumenty przedstawione w pkt 124 wyroku, w którym Sąd zauważa, że „zgodność z prawem aktu wspólnotowego nie może zależeć od sposobu, w jaki ten akt jest w praktyce stosowany", oraz w pkt 125 wyroku, gdzie Sąd przypomniał utrwalone orzecznictwo, zgodnie z którym „poszanowanie zasady równego traktowania musi być zgodne z poszanowaniem zasady legalności, według której nikt nie może powoływać na swoją korzyść bezprawia dokonanego na korzyść innej osoby".

82. Odnośnie w szczególności do pierwszego z dwóch wyżej wspomnianych stwierdzeń Sądu, wnoszący odwołanie — oprócz zanegowania tego, że tezy zawarte w orzecznictwie podtrzymują wykładnię dokonaną przez Sąd — zastanawia się, jakie inne akty (mające konkretne zastosowanie w nowym systemie emerytalnym) mógłby zaskarżyć w celu uzyskania satysfakcjonującego go orzeczenia. Odnośnie natomiast do drugiego twierdzenia Sądu, wnoszący odwołanie utrzymuje, że nie chodzi mu o zakwestionowanie bezprawia popełnionego na korzyść innych osób, lecz jedynie o wykazanie istnienia dyskryminującego traktowania dwóch podmiotów należących do tej samej kategorii.

83. Komisja w pierwszej kolejności przypomina treść art. 1 ust. 3 lit. a) załącznika XI w celu potwierdzenia, że nowy system emerytalny nie przewiduje żadnego związku z kosztami życia w Brukseli.

84. Wszystkie wyjaśnienia przedstawione przez Sąd poza tym fundamentalnym stwierdzeniem były więc posiłkowe, wobec czego zarzuty skierowane przeciwko nim powinny być odrzucone, ponieważ nie mogą zmienić sentencji wyroku. W każdym razie Komisja posiłkowo podtrzymuje mimo wszystko zasadność dodatkowych uwag zawartych w wyroku Sądu.

85. Rada powołuje ze swej strony argumenty zasadniczo analogiczne do argumentów Komisji.

2. Ocena

86. Pierwsza kwestia, którą należy się zająć, aby ocenić niniejszy argument polega na określeniu, jaki jest obiektywnie cel wniosku wnoszącego odwołanie.

87. Jeżeli bowiem jego celem jest uzyskanie zmniejszenia konkretnych emerytur wypłacanych byłym urzędnikom zamieszkującym w Belgii lub też zmniejszenie kwoty referencyjnej służącej do obliczenia emerytur byłych urzędników Wspólnot, niewątpliwie zarzut wydaje się niedopuszczalny od samego początku.

88. W orzecznictwie utrwalił się bowiem pogląd, że interes prawny znajduje się wśród przesłanek dopuszczalności odwołania. Chodzi tu zresztą o bezwzględną przesłankę procesową, którą sąd wspólnotowy może podnieść z urzędu [24].

89. Jest więc jasne, że wnoszący odwołanie nie miał (i nie ma) interesu w podważaniu współczynnika korygującego równego 100%, przyznanego emerytom mieszkającym w Belgii (lub dokładniej, braku współczynnika korygującego na podstawie art. 3 ust. 5 załącznika XI do regulaminu pracowniczego). Gdyby przedstawione w tym zakresie argumenty zostały uwzględnione, mogłoby to doprowadzić jedynie do zmniejszenia emerytur przyznanych byłym urzędnikom Wspólnot mieszkającym w Belgii, jednak wnoszący odwołanie nie odniósłby żadnej konkretnej korzyści z tego powodu. W związku z tym, że w oparciu o art. 1 ust. 3 załącznika XI do nowego regulaminu pracowniczego wysokość emerytur byłych urzędników jest wyrównywana przy pomocy współczynników korygujących obliczanych „w odniesieniu do Belgii", nie można przecież wykluczyć, że uwzględnienie zarzutów podniesionych w tym zakresie mogłoby doprowadzić ostatecznie do zmniejszenia emerytury samego wnoszącego odwołanie, obliczonej przy zastosowaniu do „emerytury podstawowej", a więc emerytury wypłacanej emerytom mieszkającym w Belgii, współczynnika właściwego dla Zjednoczonego Królestwa, wyższego niż 100%.

90. Aby argument wnoszącego odwołanie mógł zostać uznany za dopuszczalny, o ile opiera się na istnieniu interesu prawnego, powinno z niego wynikać, że jego ostatecznym celem jest uzyskanie, w przypadku wnoszącego odwołanie, zastosowania współczynnika korygującego obliczanego z zastosowaniem „metody stołecznej".

91. Uważam jednak, że stanowisko wnoszącego odwołanie opiera się na błędnym założeniu.

92. Niezbędne jest zwięzłe i szybkie streszczenie sytuacji faktycznej. Istnieje kwota podstawowa emerytury każdego byłego urzędnika Wspólnot, która w systemie wprowadzonym przez nowy regulamin pracowniczy nie może nigdy ulec zmniejszeniu, niezależnie od miejsca zamieszkania emeryta. Innymi słowy, minimalny współczynnik korygujący wynosi 100% (co samo z siebie oznacza brak tego współczynnika korygującego). Ten „minimalny" poziom emerytury przyznawany jest w oparciu o art. 3 rozporządzenia nr 31/2005 na przykład emerytom mieszkającym w Republice Czeskiej, Estonii, Grecji, Hiszpanii, na Cyprze, Łotwie, Litwie, Węgrzech, Malcie, w Polsce, Portugalii, Słowenii, na Słowacji oraz dodatkowo — zgodnie z art. 11 regulaminu pracowniczego — emerytom zamieszkującym w Belgii i Luksemburgu, dwóch państwach członkowskich, gdzie współczynniki korygujące nie są stosowane. W przypadku pozostałych państw członkowskich emerytom będącym w takiej sytuacji jak skarżący, którzy nabyli prawa do emerytury przed wejściem w życie nowego regulaminu pracowniczego, został przyznany współczynnik korygujący obliczony na podstawie różnicy pomiędzy kosztami życia w ich państwie zamieszkania a kosztami życia w Belgii (zob. art. 1 ust. 3 lit. a) pkt ii) załącznika XI do nowego regulaminu pracowniczego), który w praktyce powoduje zwiększenie wysokości wypłacanej

24 — Postanowienie Trybunału z dnia 7 października 1987 r. w sprawie 108/86 Di Muro przeciwko Radzie i Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu, Rec. s. 3933, pkt 10; zob. także wyroki Sądu: z dnia 14 kwietnia 2005 r. w sprawie T-141/03 Sniace, Zb.Orz. s. II-1197, pkt 22; z dnia 18 lutego 1993 r. w sprawie T-45/91 McAvoy przeciwko Parlamentowi, Rec. s. II-83, pkt 22, oraz z dnia 28 marca 2001 r. w sprawie T-144/99 Instytut Zawodowych Przedstawicieli Urzędników Patentowych przy Europejskim Urzędzie Patentowym przeciwko Komisji, Rec. s. II-1087, pkt 29–35. W tym ostatnim orzeczeniu Sąd wydaje się uważać przesłankę interesu prawnego za wymóg proceduralny na wzór wymagań przewidzianych przez art. 230 WE.

emerytury. Na mocy art. 3 przywołanego powyżej rozporządzenia nr 31/2005 wspomniany współczynnik korygujący wynosił na przykład od dnia 1 lipca 2004 r. dla Zjednoczonego Królestwa 137,5%.

93. W oparciu o ustalenia faktyczne jest więc oczywiste, że Sąd w pkt 117 zaskarżonego wyroku właściwie orzekł, że nowy system emerytur nie przewiduje żadnego odniesienia do kosztów życia w Brukseli. Zarówno dla emerytur, jak i dla wynagrodzeń urzędników czynnych zawodowo, w przypadku Belgii (i Luksemburga) nie został po prostu przewidziany żaden współczynnik korygujący w stosunku do wysokości kwot referencyjnych.

94. Prawdą jest, że w okresie przejścia od starego do nowego regulaminu pracowniczego wysokość kwoty referencyjnej emerytur nie została zmieniona. Jeżeli jednak ta kwota zostałaby zmieniona, emerytura wypłacana wnoszącemu odwołanie w praktyce również uległaby zmniejszeniu.

95. Argumenty przedstawione przez Sąd dodatkowo ponad wspomniane wyżej ustalenia, szczególnie w pkt 124 i 125, jakkolwiek co do zasady poprawne, wydają się zbyteczne dla rozpatrzenia zarzutu podniesionego przez wnoszącego odwołanie.

96. W związku z tym uważam, że drugi argument powołany przez wnoszącego odwołanie w ramach środka zaskarżenia również powinien zostać odrzucony, ponieważ nie istnieje żadna różnica traktowania dyskryminująca wnoszącego odwołanie w porównaniu z byłymi emerytowanymi urzędnikami Wspólnot, zamieszkującymi w Belgii.

E — *W przedmiocie dyskryminacji w porównaniu z emerytami zamieszkującymi w „niedrogich" państwach członkowskich*

1. Argumenty stron

97. Wnoszący odwołanie powtarza czwarty argument, który podnosił już przed Sądem w celu podtrzymania tezy o istnieniu różnicy w traktowaniu, argument oparty na korzyści, która rzekomo została przyznana emerytom zamieszkującym w „niedrogich" państwach członkowskich przez zastosowanie przy okazji zmiany systemu, w ich przypadku, współczynnika korygującego 100%. W szczególności Sąd rzekomo popełnił błąd, uznając, że wnoszący odwołanie nie ma interesu prawnego do zakwestionowania tej domniemanej korzyści.

98. Wnoszący odwołanie przyznaje, że istnieje utrwalone orzecznictwo dla stwierdzenia konieczności interesu uzasadniającego dopuszczalność zarzutu. Uważa jednak, wbrew twierdzeniom Sądu w pkt 135 zaskarżonego wyroku, że w jego przypadku istnieje interes prawny. W szczególności interes prawny wynika z okoliczności, że jak powtarza, porównanie sytuacji emerytów mieszkających w „niedrogich" państwach z sytuacją wnoszącego odwołanie świadczy o istnieniu różnicy w traktowaniu o charakterze dyskryminującym.

99. Wnoszący odwołanie kwestionuje wreszcie również argumentację, w której Sąd stwierdza, że ponieważ system emerytur

byłych urzędników Wspólnoty Europejskiej nie działa jak fundusz emerytalny, ale jest zorganizowany w oparciu o zasadę solidarności, ewentualne zmniejszenie emerytur przyznanych byłym urzędnikom zamieszkującym w „niedrogich" państwach członkowskich nie przyniesie żadnej korzyści wnoszącemu odwołanie. W szczególności wnoszący odwołanie utrzymuje, że uzyskane w ten sposób oszczędności mogłyby umożliwić na przykład przywrócenie stosowania „metody stołecznej" (pkt 78 odwołania).

100. Dodatkowo wnoszący odwołanie twierdzi, że zaskarżony wyrok jest obarczony błędem w zakresie odniesienia się do twierdzeń przedstawianych przez wnoszącego odwołanie, że decyzja prawodawcy wspólnotowego o zastosowaniu współczynnika korygującego 100% do emerytur byłych urzędników zamieszkujących w „niedrogich" państwach członkowskich nie jest oczywiście arbitralna lub nieodpowiednia (pkt 136 zaskarżonego wyroku).

101. Komisja i Rada potwierdzają w pierwszej kolejności zasadność stwierdzonej przez Sąd niedopuszczalności zarzutu. Ponadto, ich zdaniem, przedstawione przez Sąd uwagi na temat szerokich uprawnień dyskrecjonalnych prawodawcy wspólnotowego, w tym przypadku w granicach, które nie zostały przekroczone w niniejszej sprawie, są również poza krytyką.

102. Komisja uważa zresztą, że powyższy argument powinien zostać również uznany za niedopuszczalny przez Sąd, ponieważ został przedstawiony po raz pierwszy przez wnoszącego odwołanie dopiero w replice w ramach postępowania w pierwszej instancji (pkt 71 odpowiedzi na skargę).

2. Ocena

103. Odnosząc się do przywołanego powyżej stanowiska Komisji, według którego badany argument powinien zostać uznany za niedopuszczalny, uważam, że zdania Komisji nie można podzielić. Pomimo tego bowiem, że w skardze wniesionej do Sądu wnoszący odwołanienie wskazał konkretnie porównania z emerytami zamieszkującymi w „niedrogich" państwach członkowskich w ramach zarzutu dotyczącego naruszenia zasady równego traktowania, to prawdą jednak jest, że przedmiotowy argument znalazł się, nawet jeżeli tylko w pewnym zarysie, w tej części skargi, gdzie zarzucono nadużycie władzy, naruszenie zasady proporcjonalności oraz obowiązku uzasadnienia. Między innymi pkt 93 pisma wszczynającego postępowanie przed Sądem brzmiał w następujący sposób:

„Wreszcie w oparciu o przywołane wcześniej zasady, stosowanie tego przepisu byłoby z nimi sprzeczne, gdyż zakłada on w przypadku emerytur współczynnik korygujący równy 100 dla stolic i państw członkowskich, w których jednakże ten współczynnik korygujący jest niższy od 100, jak to ma miejsce obecnie w przypadku Aten, Budapesztu, Lizbony, Pragi oraz Warszawy".

104. Biorąc pod uwagę utrwalone orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym pomimo ogólnego zakazu przedstawiania nowych zarzutów jest możliwe podnoszenie w toku postępowania zarzutu stanowiącego rozszerzenie zarzutu podniesionego wcześniej, bezpośrednio lub w sposób dorozumiany,

w piśmie wszczynającym postępowanie [25], uważam, że argument wskazujący na różnice traktowania w porównaniu z emerytami zamieszkującymi w „niedrogich" państwach członkowskich był dopuszczalny.

105. Proponuję teraz zbadanie konkretnych uwag krytycznych wnoszącego odwołanie w tym zakresie w stosunku do zaskarżonego wyroku. Wnoszący odwołanie uważa, że Sąd niesłusznie stwierdził brak interesu prawnego.

106. W tym celu wnoszący odwołanie podważa w szczególności twierdzenia Sądu zawarte w pkt 133 i nast. zaskarżonego wyroku, w których Sąd wskazuje, że wnoszący odwołanie w żaden sposób nie wykazał, że likwidacja korzyści przyznanych przez nowy regulamin pracowniczy emerytom zamieszkującym w „niedrogich" państwach członkowskich mogłaby w jakiś sposób go uprzywilejować.

107. Nie wydaje mi się, aby argumenty wnoszącego odwołanie były przekonujące i mogły podważyć zasadność rozumowania Sądu.

108. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem, aby mieć możliwość kwestionowania zgodności z prawem aktu wspólnotowego, czy to bezpośrednio, czy to w drodze zarzutu, niezbędne jest, by interes prawny przedstawiał ewentualną praktyczną użyteczność dla wnoszącego odwołanie, w przypadku gdy orzeczenie uzna zasadność jego zarzutów [26].

109. W związku z powyższym wydaje się jasne, że jedynym przedmiotem argumentu podniesionego przez wnoszącego odwołanie jest okoliczność, jakoby prawodawca zdecydował o natychmiastowym zastosowaniu zawartych w nowym regulaminie pracowniczym zasad dotyczących zniesienia współczynników korygujących dla emerytur wobec emerytów zamieszkujących w „niedrogich" państwach członkowskich. Wprost przeciwnie, ten nowy system (który byłby dla skarżącego szczególnie niekorzystny, jak to widzieliśmy wcześniej) nigdy nie został zastosowany w stosunku do wnoszącego odwołanie, ponieważ nadal korzysta on ze współczynnika korygującego znacznie przekraczającego 100%.

110. Ponieważ jest jasne, że ewentualne zmniejszenie emerytur wypłacanych byłym urzędnikom zamieszkującym w „niedrogich" państwach członkowskich, będące konsekwencją stwierdzenia niezgodności z prawem wyżej wspomnianej decyzji prawodawcy, nie przyniesie wnoszącemu odwołanie żadnej oczywistej korzyści, nie wydaje się, aby tok rozumowania przyjęty przez Sąd w celu stwierdzenia niedopuszczalności argumentu mógł stanowić przedmiot zaskarżenia.

25 — Zobacz na przykład wyroki: z dnia 19 maja 1983 r. w sprawie 306/81 Verros przeciwko Parlamentowi, Rec. s. 17565, pkt 9; z dnia 13 listopada 2001 r. w sprawie C-430/00 P Anton Dürbeck GmbH przeciwko Komisji, Rec. s. I-8547, pkt 17, oraz z dnia 26 kwietnia 2007 r. w sprawie C-412/05 P Alcon Inc. przeciwko Urzędowi Harmonizacji w ramach Rynku Wewnętrznego (OHIM), Zb.Orz. s. I-3569, pkt 38–40.

26 — Zobacz na przykład wyroki Trybunału: z dnia 15 marca 1973 r. w sprawie 37/72 Marcato przeciwko Komisji, Rec. s. 361, pkt 7; z dnia 16 grudnia 1976 w sprawie 124/75 Perinciolo przeciwko Radzie, Rec. s. 1953, pkt 26, oraz z dnia 30 czerwca 1983 r. w sprawie 85/82 Schloh przeciwko Radzie, Rec. s. 2105, pkt 14. Jak można przypuszczać, w ciągu ostatnich kilku lat kwestią istnienia interesu prawnego zajmował się głównie Sąd Pierwszej Instancji, a następnie również Sąd do spraw Służby Publicznej, natomiast Trybunał potwierdził istnienie podobnego kryterium dla oceny dopuszczalności odwołania przeciwko orzeczeniom Sądu [zob. na przykład wyroki: z dnia 19 października 1995 r. w sprawie C-19/93 P Rendo przeciwko Komisji, Rec. s. I-3319, pkt 13; z dnia 13 lipca 2000 r. w sprawie C-174/99 P Parlament przeciwko Richard, Rec. s. I-6189, pkt 33, oraz z dnia 25 lipca 2002 r. w sprawie C-50/00 P Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie, Rec. s. I-6677, pkt 21, postanowienie z dnia 25 stycznia 2001 r. w sprawie C-111/99 P Lech-Stahlwerke GMBH przeciwko Komisji, Rec. s. I-727, pkt 18].

111. Zresztą brak jest również interesu prawnego wnoszącego odwołanie w przypadku, w którym chciałoby się interpretować zarzut w taki sposób, jakoby był skierowany ogólnie przeciwko decyzji prawodawcy o zniesieniu współczynników korygujących. I to dlatego, ponieważ, jak widzieliśmy, taka likwidacja nie dotyczy wnoszącego odwołanie osobiście.

112. Ponadto Sąd przystępuje do pobieżnej w każdym bądź razie analizy przedmiotowego argumentu również co do jego istoty, zauważając, że nawet w takim przypadku nie można uznać, że prawodawca wspólnotowy przekroczył przyznane mu granice swobodnego uznania. Nawet powyższe uwagi Sądu, jakkolwiek zwięzłe (sformułowane bowiem w sposób zupełnie posiłkowy), wydają się całkowicie wolne od wszelkiej możliwej krytyki.

113. Prawodawca wspólnotowy zdecydował w istocie o natychmiastowym zastosowaniu w przypadku emerytów zamieszkujących w „niedrogich" państwach członkowskich systemu obliczania emerytur, którym mieli zostać następnie objęci wszyscy byli urzędnicy, którzy nabędą prawo do emerytury po wejściu w życie nowego regulaminu pracowniczego. Z drugiej strony, w celu zabezpieczenia sytuacji tych osób, które — jak skarżący — mieszkają w „drogim" państwie członkowskim i nabyli prawo do emerytury przed dniem 1 maja 2004 r., prawodawca przewidział utrzymanie na ich korzyść współczynnika korygującego (chociaż, jak widzieliśmy, obliczanego w inny sposób). Nie wydaje mi się, aby można było stwierdzić, że mamy do czynienia z oczywistym naruszeniem przez prawodawcę granic swobodnego uznania.

114. W związku z powyższym uważam, że nawet ostatni argument przedstawiony przez wnoszącego odwołanie powinien zostać oddalony.

VII — W przedmiocie kosztów

115. Zgodnie z art. 122 akapit pierwszy regulaminu Trybunału Sprawiedliwości, jeżeli odwołanie jest bezzasadne, Trybunał rozstrzyga o kosztach. Zgodnie z art. 69 § 2 tego regulaminu na żądanie strony przeciwnej kosztami zostaje obciążona strona przegrywająca sprawę.

116. Poza tym art. 122 akapit drugi regulaminu przewiduje w przypadku odwołań wnoszonych przez urzędników bądź innych pracowników instytucji, że Trybunał może rozstrzygnąć o podziale kosztów między stronami w zakresie wymaganym względami słuszności.

117. Ponieważ niniejsze postępowanie jest pierwszym postępowaniem przed Trybunałem, które dotyczy kwestii reformy systemu emerytalnego urzędników Wspólnot w oparciu o nowy regulamin pracowniczy, oraz ponieważ pewne aspekty prawne nowego systemu mogą rzeczywiście okazać się problematyczne, proponuję wzajemne zniesienie kosztów.

VIII — Wnioski

118. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał orzekł w następujący sposób:

1) Odwołanie zostaje oddalone.

2) Każda ze stron pokryje własne koszty.