



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
YVES'A BOTA
przedstawiona w dniu 12 września 2013 r.¹

Sprawa C-63/12

Komisja Europejska

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej

Skarga o stwierdzenie nieważności — Regulamin pracowniczy — Artykuły 64 i 65 — Artykuły 1, 3 i 10 załącznika XI — Coroczne dostosowanie wysokości wynagrodzeń i emerytur oraz współczynników korygujących — Wniosek w sprawie rozporządzenia dotyczącego dostosowania na podstawie metody „zwykłej” — Decyzja Rady o nieprzyjęciu wniosku — Pojęcie „aktu podlegającego zaskarżeniu” — Przesłanki zastosowania klauzuli wyjątkowej

Sprawa C-66/12

Rada Unii Europejskiej

przeciwko

Komisji Europejskiej

Skarga o stwierdzenie nieważności — Skarga na bezczynność — Regulamin pracowniczy — Artykuły 64 i 65 — Artykuły 1, 3 i 10 załącznika XI — Coroczne dostosowanie wynagrodzeń i emerytur oraz współczynników korygujących — Wniosek w sprawie rozporządzenia dotyczącego dostosowania na podstawie metody „zwykłej” — Skarga Rady — Decyzja o wszczęciu postępowania przed Trybunałem — Obowiązująca zasada głosowania większościowego

i

Sprawa C-196/12

Komisja Europejska

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej

¹ — Język oryginału: francuski.

Skarga na bezczynność — Regulamin pracowniczy — Artykuły 64 i 65 — Artykuły 1, 3 i 10 załącznika XI — Coroczne dostosowanie wynagrodzeń i emerytur oraz współczynników korygujących — Wniosek w sprawie rozporządzenia dotyczącego dostosowania na podstawie metody „zwykłej” — Decyzja Rady o nieprzyjęciu wniosku — Zaniechanie działania

Spis treści

I – Wprowadzenie	4
II – Przepisy regulaminu pracowniczego znajdujące zastosowanie w omawianych sprawach	7
III – Postępowanie przed Trybunałem	9
A – Sprawa C-63/12	9
B – Sprawa C-66/12	9
C – Sprawa C-196/12	10
IV – Skargi w sprawach C-63/12 i C-196/12	11
A – W przedmiocie dopuszczalności skarg	11
1. Uwagi stron i interwenientów	11
2. Moja ocena	12
a) Kontrola sądowa zachowań odmownych, na które skargę wnosi instytucja, organ lub jednostka administracyjna Unii	14
i) Skarga o stwierdzenie nieważności z art. 263 TFUE piętnuje niezgodne z prawem działanie instytucji	14
ii) Skarga na bezczynność z art. 265 TFUE wymierzona jest w zaniechanie działania przez instytucję	15
iii) Odmowa przyjęcia aktu powinna być zaskarżona w trybie skargi o stwierdzenie nieważności	16
b) Ocena zachowania Rady	19
B – W przedmiocie zasadności skargi w sprawie C-63/12	21
1. Uwagi stron i interwenientów	21
a) Uwagi wstępne	21
b) Argumenty skarżących	21
i) Komisja	21

– Odmowa dostosowania wysokości wynagrodzeń i emerytur	21
– Odmowa dostosowania współczynników korygujących	22
ii) Parlament	23
c) Argumenty obrony	23
i) Rada	23
– Odmowa dostosowania wysokości wynagrodzeń i emerytur	23
– Odmowa dostosowania współczynników korygujących	26
ii) Państwa członkowskie	27
– Republika Czeska	27
– Królestwo Danii	27
– Republika Federalna Niemiec	27
– Królestwo Hiszpanii	28
– Królestwo Niderlandów	28
– Zjednoczone Królestwo	28
2. Moja ocena	29
a) Orzecznictwo Trybunału dotyczące roli oraz kompetencji Komisji i Rady w kontekście procedury dostosowania wynagrodzeń	29
b) Rozwiązanie sporu między Komisją a Radą dotyczącego występowania sytuacji „poważnego i nagłego pogorszenia się sytuacji gospodarczej i społecznej w Unii”	31
i) Analiza przesłanek zastosowania procedury określonej w art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego	31
ii) Ocena zasadności zarzutów nieważności	35
– W przedmiocie zarzutu nadużycia władzy	36
– W przedmiocie zarzutu naruszenia przez Radę przepisów prawa wskutek uznania się za uprawnioną do nieprzyjmowania wniosku w sprawie rozporządzenia	36
– W przedmiocie zarzutu naruszenia przesłanek zastosowania klauzuli wyjątkowej ze względu na niewystarczające i błędne uzasadnienie	37
V – Skarga w sprawie C-66/12	43
A – Zasadność skargi	44
1. Uwagi stron i interwenientów	44
a) Irlandia	44

b) Republika Francuska	44
2. Moje ocena	45
B – Dopuszczalność skargi	45
1. Uwagi stron i interwenientów	45
2. Moja ocena	47
VI – W przedmiocie kosztów	53
VII– Wnioski	53

I – Wprowadzenie

1. Kwestia corocznego dostosowania wysokości wynagrodzeń urzędników i innych pracowników Unii Europejskiej, która stanowi wspólny przedmiot postępowań w sprawach C-63/12, C-66/12 i C-196/12, była już niedawno badana przez Trybunał w postępowaniu zakończonym wyrokiem z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie², w którym Trybunał stwierdził częściową nieważność rozporządzenia Rady (UE, Euratom) nr 1296/2009 z dnia 23 grudnia 2009 r.³, które dostosowywało wysokość wynagrodzeń o odsetek określony na poziomie niższym niż proponowany przez Komisję Europejską.

2. Zagadnienia, jakie zostały poruszone w trzech niniejszych skargach, pojawiają się jednak w innej konfiguracji, co wymaga pogłębienia wcześniejszej analizy. Ponadto podniesione zostały też nowe i delikatne problemy dotyczące dopuszczalności skarg.

3. Regulamin pracowniczy urzędników i innych pracowników Unii został określony w rozporządzeniu Rady (EWG, Euratom, EWWiS) nr 259/68 z dnia 29 lutego 1968 r. ustanawiającym Regulamin pracowniczy urzędników i Warunki zatrudnienia innych pracowników Wspólnot Europejskich oraz ustanawiającym specjalne środki stosowane tymczasowo wobec urzędników Komisji⁴, zmienionym rozporządzeniem Rady (WE, Euratom) nr 723/2004 z dnia 22 marca 2004 r.⁵ i rozporządzeniem (UE, Euratom) nr 1080/2010 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 listopada 2010 r.⁶

4. Artykuły 1 i 3 załącznika XI do regulaminu pracowniczego określały, do dnia 31 grudnia 2012 r., warunki, na jakich Rada Unii Europejskiej dokonywała, na wniosek Komisji, corocznych automatycznych przeglądów wynagrodzeń urzędników i innych pracowników.

5. Artykuł 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego wprowadził jednakże „klauzulę wyjątkową”, która zezwala na odejście od tej metody dostosowywania „[w] przypadku poważnego i nagłego pogorszenia się sytuacji gospodarczej oraz społecznej [w Unii]”. W takim wypadku Komisja jest obowiązana do przedłożenia Radzie „właściwych wniosków”, w odniesieniu do których Rada stanowi zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą.

2 — Sprawa C-40/10, Zb.Orz. s. I-12043.

3 — Rozporządzenie dostosowujące ze skutkiem od dnia 1 lipca 2009 r. wynagrodzenia i emerytury urzędników i innych pracowników Unii Europejskiej, a także współczynniki korygujące stosowane w odniesieniu do wynagrodzeń i emerytur (Dz.U. L 348, s. 10).

4 — Dz.U. L 56, s. 1.

5 — Dz.U. L 124, s. 1.

6 — Dz.U. L 311, s. 1, zwany dalej „regulaminem pracowniczym”.

6. W dniu 17 grudnia 2010 r. Rada, stwierdzając, że „przeżywany ostatnio w [Unii] kryzys finansowy i gospodarczy, który spowodował istotne korekty fiskalne oraz zwiększył niepewność zatrudnienia w kilku państwach członkowskich, stanowi poważne i nagłe pogorszenie sytuacji gospodarczej i społecznej w [Unii]”, zwróciła się do Komisji, zgodnie z art. 241 TFUE, aby ta przedstawiła na podstawie art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego oraz na podstawie obiektywnych dostarczonych przez siebie danych właściwe wnioski w terminie pozwalającym Parlamentowi Europejskiemu i Radzie je rozpatrzyć i przyjąć przed końcem 2011 r.⁷

7. W dniu 13 lipca 2011 r. Komisja przyjęła sprawozdanie w sprawie tej klauzuli wyjątkowej⁸, w którym stwierdziła, że w jej ocenie nie nastąpiło poważne i nagłe pogorszenie się sytuacji gospodarczej i społecznej w Unii. Rada podważyła ten wniosek i postanowiła w dniu 28 października 2011 r. „przeważającą” większością delegacji ponownie zwrócić się do Komisji na podstawie art. 241 TFUE. Wyrażając „przekonanie, że obecny kryzys finansowy i gospodarczy w [Unii], który spowodował istotne korekty budżetowe w większości państw członkowskich, stanowi poważne i nagłe pogorszenie sytuacji gospodarczej i społecznej w [Unii]”, Rada „[w] tej szczególnej i wyjątkowej sytuacji i w świetle obiektywnych danych odzwierciedlających sytuację gospodarczą i społeczną jesienią 2011 r.” zwróciła się do Komisji o wprowadzenie w życie art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego i o złożenie w odpowiednim terminie właściwego wniosku w sprawie dostosowania wynagrodzeń⁹.

8. Komisja wydała zatem, w dniu 24 listopada 2011 r., komunikat uzupełniający¹⁰, w którym podtrzymała swoje stanowisko, że przesłanki zastosowania klauzuli nie zostały spełnione, i jeszcze tego samego dnia przedłożyła Radzie wniosek w sprawie dostosowania wysokości wynagrodzeń i emerytur w ramach corocznego przeglądu w 2011 r.¹¹, w którym zaproponowała, z jednej strony, podwyższenie wysokości wynagrodzeń i emerytur o 1,7%, czyli o wskaźnik wynikający z automatycznego zastosowania metody naliczania określonej w regulaminie pracowniczym, oraz, z drugiej strony, dostosowanie współczynników korygujących.

9. Uznawszy, że odmowa przedłożenia przez Komisję wniosku na podstawie art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego opierała na niewystarczających i błędnych przesłankach, Rada „decyzją” z dnia 19 grudnia 2011 r.¹² postanowiła nie przyjmować wniosku w sprawie rozporządzenia.

10. W dniu 3 lutego 2012 r. Komisja wniosła skargę o stwierdzenie nieważności tego aktu, która została zarejestrowana pod numerem C-63/12.

11. Równolegle z wszczęciem postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności Komisja, która skierowała w dniu 25 stycznia 2012 r. do Rady wezwanie do usunięcia uchybienia, uznając, że stanowisko Rady stanowi zaniechanie działania kwalifikujące się jako bezczynność w rozumieniu art. 265 TFUE, wniosła, w dniu 26 kwietnia 2012 r., skargę na bezczynność, która została zarejestrowana pod numerem C-196/12.

7 — Dokument Rady nr 17946/10 ADD 1 z dnia 17 grudnia 2010 r.

8 — Sprawozdanie Komisji dla Rady w sprawie klauzuli wyjątkowej (art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego) [COM(2011) 440 wersja ostateczna, zwane dalej „sprawozdaniem w sprawie klauzuli wyjątkowej”].

9 — Dokument Rady nr 16281/11 z dnia 31 października 2011 r. (decyzja przyjęta w procedurze pisemnej zakończonej w dniu 4 listopada 2011 r.).

10 — Komunikat Komisji do Rady uzupełniający sprawozdanie Komisji w sprawie klauzuli wyjątkowej z dnia 13 lipca 2011 r. [COM(2011) 829 wersja ostateczna, zwany dalej „komunikatem”].

11 — Wniosek w sprawie rozporządzenia Rady dostosowującego ze skutkiem od dnia 1 lipca 2011 r. wynagrodzenia i emerytury urzędników i innych pracowników Unii Europejskiej, a także współczynniki korygujące stosowane w odniesieniu do wynagrodzeń i emerytur [COM(2011) 820 wersja ostateczna, zwany dalej „wnioskiem w sprawie rozporządzenia”].

12 — Decyzja 2011/866/UE w sprawie wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia Rady dostosowującego ze skutkiem od dnia 1 lipca 2011 r. wynagrodzenia i emerytury urzędników i innych pracowników Unii Europejskiej, a także współczynniki korygujące stosowane w odniesieniu do wynagrodzeń i emerytur (Dz.U. L 341, s. 54, zwana dalej „sporną decyzją”).

12. Rada natomiast, w dniu 3 lutego 2012 r., wniosła skargę o stwierdzenie nieważności zarówno komunikatu, jak i wniosku w sprawie rozporządzenia, oraz pomocniczo na beczynność, która to skarga została zarejestrowana pod numerem C-66/12.

13. Komisja, popierana w tym względzie przez Parlament, utrzymuje, że Rada, w ramach przewidzianej w regulaminie pracowniczym procedury dostosowywania wysokości wynagrodzeń i emerytur, była obowiązana przyjąć wniosek w sprawie rozporządzenia. Zdaniem Komisji i Parlamentu Rada może odejść od automatycznego stosowania metody naliczania określonej w regulaminie pracowniczym w celu uwzględnienia skutków kryzysu gospodarczego i społecznego tylko w przypadku przedłożenia przez Komisję wniosku o takiej treści.

14. Komisja domaga się więc przede wszystkim stwierdzenia nieważności spornej decyzji, pomocniczo wnosząc do Trybunału, w drodze skargi na beczynność, o orzeczenie, że nie przyjmując wniosku w sprawie rozporządzenia, Rada uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy regulaminu pracowniczego.

15. Rada, popierana w tym względzie przez znaczną liczbę państw członkowskich¹³, nie zgadza się z żądaniem Komisji ani z jej argumentacją. Zdaniem tej instytucji i tych państw członkowskich regulamin pracowniczy daje jej uprawnienie do odmowy dostosowania wysokości wynagrodzeń w przypadku zaistnienia przesłanek do zastosowania klauzuli wyjątkowej.

16. Rada, popierana przez te same państwa członkowskie, do których w tym względzie przyłączyły się trzy kolejne¹⁴, domaga się stwierdzenia nieważności komunikatu, motywując to okolicznością, że Komisja całkowicie wykluczyła możliwość przedłożenia właściwych wniosków na podstawie art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, a także wynikającego stąd wniosku w sprawie rozporządzenia. Pomocniczo Rada domaga się od Trybunału stwierdzenia, na mocy art. 265 TFUE, że wskutek zaniechania działania Komisja naruszyła postanowienia traktatów.

17. Mimo że trzy rozpatrywane sprawy nie zostały formalnie połączone, wzajemne przenikanie się poruszanych w nich kwestii i podobny charakter przedstawionych w nich zarzutów przemawiają za sporządzeniem jednej opinii.

18. W opinii tej przedstawię pogląd, że sporna decyzja jest aktem podlegającym zaskarżeniu, wskutek czego proponuję Trybunałowi, aby stwierdził, z jednej strony, dopuszczalność skargi Komisji o stwierdzenie nieważności, a w konsekwencji z drugiej strony niedopuszczalność wniesionej przez nią równolegle skargi na beczynność.

19. Stwierdzę również, że wystąpienie poważnego i nagłego pogorszenia się sytuacji gospodarczej i społecznej w Unii stanowi przesłankę zastosowania procedury określonej w art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, wobec czego Rada może odmówić przyjęcia wniosku w sprawie rozporządzenia opartego na zastosowaniu metody „zwykłej” wyłącznie w przypadku spełnienia tej przesłanki.

20. Dodam, że w razie sporu między Komisją a Radą co do tego, czy takie pogorszenie się sytuacji nastąpiło, Trybunał musi zapewnić poszanowanie równowagi instytucjonalnej poprzez skontrolowanie oceny Komisji pod kątem ustalenia, czy Komisja mogła ewentualnie popełnić oczywisty błąd w ocenie.

13 — Chodzi tu o Republikę Czeską, Królestwo Danii, Republikę Federalną Niemiec, Królestwo Hiszpanii, Królestwo Niderlandów oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej.

14 — Irlandia, Republika Francuska i Republika Łotewska.

21. Stwierdzę też, że Komisja nie dopuściła się oczywistego błędu w ocenie, uznając, na podstawie obiektywnych danych, że kryzys ekonomiczny, który dotknął państwa członkowskie w 2010 r., nie stanowi okoliczności pozwalającej na uruchomienie wyjątkowej procedury wskazanej w art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego.

22. Wyprowadzę z tego wniosek, że należy uwzględnić skargę Komisji o stwierdzenie nieważności i tym samym stwierdzić nieważność spornej decyzji.

23. Jako że zasadność skargi Komisji o stwierdzenie nieważności pociąga za sobą bezzasadność skargi Rady, proponuję Trybunałowi, aby kierując się zasadami prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości i ekonomii procesowej, oddalił ją co do istoty bez uprzedniego orzekania o jej dopuszczalności.

24. Stwierdzę też, tytułem pomocniczym, niedopuszczalność skargi Rady ze względu na to, że decyzja o wszczęciu postępowania przed Trybunałem powinna była zostać przyjęta kwalifikowaną większością głosów, na co wskazuje art. 16 ust. 3 TUE, oraz że nieprawidłowości związane z przyjęciem tej decyzji, na które Komisja ma prawo się powoływać, powodują niedopuszczalność skargi.

II – Przepisy regulaminu pracowniczego znajdujące zastosowanie w omawianych sprawach

25. W omawianych sprawach zastosowanie znajdują art. 64, 65 i 65a regulaminu pracowniczego, a także art. 1, 3, 10 i 15 załącznika XI do tego regulaminu, zatytułowanego „Zasady stosowania art. 64 i 65 regulaminu pracowniczego”.

26. Artykuł 64 regulaminu pracowniczego stanowi:

„Wysokość wynagrodzenia urzędnika wyrażona w euro, po dokonaniu obowiązkowych potrąceń określonych w niniejszym regulaminie pracowniczym lub w przepisach wykonawczych do niego, jest korygowana według współczynnika, który w zależności od warunków życia w różnych miejscach zatrudnienia jest wyższy, niższy lub równy 100%.

Współczynniki korygujące są określane przez Radę, stanowiącą większość kwalifikowaną na wniosek Komisji [...]”.

27. Artykuł 65 regulaminu pracowniczego brzmi następująco:

„1. Rada corocznie dokonuje przeglądu wysokości wynagrodzeń urzędników oraz innych pracowników Unii. Przeglądu tego dokonuje we wrześniu na podstawie wspólnego sprawozdania Komisji sporządzonego w oparciu o wspólny współczynnik określony przez Urząd Statystyczny Unii Europejskiej [Eurostat] w porozumieniu z krajowymi urzędami statystycznymi państw członkowskich; współczynnik odzwierciedla sytuację na dzień 1 lipca w każdym z państw Unii.

W trakcie tego przeglądu Rada analizuje, czy w ramach polityki gospodarczej oraz społecznej Unii wysokość wynagrodzeń powinna zostać dostosowana. W szczególności uwzględnia się wszelkie podwyżki wynagrodzeń w służbach publicznych oraz potrzeby pozyskania personelu.

2. W przypadku istotnej zmiany wysokości kosztów utrzymania Rada podejmuje w przeciągu dwóch miesięcy decyzję w sprawie dostosowania wysokości współczynników korygujących oraz, stosownie do potrzeb, o ich zastosowaniu z mocą wsteczną.

3. Przy stosowaniu przepisów niniejszego artykułu Rada stanowi kwalifikowaną większość na wniosek Komisji [...]”.

28. Artykuł 65a regulaminu pracowniczego stanowi, że zasady stosowania art. 64 oraz 65 tego regulaminu są określone w załączniku XI do tego regulaminu.

29. Zgodnie z art. 1 ust. 1 załącznika XI do regulaminu pracowniczego „[d]la potrzeb przeglądu przewidzianego w art. 65 ust. 1 regulaminu pracowniczego Eurostat opracowuje corocznie, przed końcem października, sprawozdanie w sprawie zmian w kosztach utrzymania w Brukseli, parytetów siły nabywczej między Brukselą a innymi miejscami zatrudnienia w państwach członkowskich oraz zmian siły nabywczej wynagrodzeń w krajowej administracji centralnej”.

30. Artykuł 3 załącznika XI do regulaminu pracowniczego stanowi:

„1. Rada, stanowiąc na wniosek Komisji, podejmuje na podstawie art. 65 ust. 3 regulaminu pracowniczego, w oparciu o kryteria określone w przepisach sekcji 1, decyzję dotyczącą dostosowania wysokości wynagrodzeń i emerytur przed końcem każdego roku ze skutkiem od dnia 1 lipca.

2. Kwota dostosowania wysokości wynagrodzeń stanowi iloczyn brukselskiego współczynnika międzynarodowego i wskaźnika szczególnego. Dostosowania dokonuje się w stawkach netto oraz może być ono wyrażone jako jednolity ogólny odsetek.

[...]

6. Instytucje dokonują dodatniego i ujemnego dostosowania wynagrodzeń i emerytur za wysługę lat urzędników, byłych urzędników oraz innych osób ze skutkiem wstecznym na okres od daty wejścia w życie decyzji w sprawie kolejnego dostosowania.

[...]”.

31. Przy obliczaniu wysokości corocznej waloryzacji uwzględnia się czynniki wymienione w sekcji 1 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, a konkretnie zmiany w kosztach utrzymania w odniesieniu do Brukseli, parytety gospodarcze między Brukselą a innymi miejscami zatrudnienia w państwach członkowskich oraz zmiany w sile nabywczej wynagrodzeń krajowych urzędników administracji centralnej w ośmiu państwach członkowskich wymienionych w art. 1 ust. 4 lit. a) akapit ostatni tego załącznika¹⁵.

32. Artykuł 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, który jest jedynym artykułem rozdziału 5 tego załącznika, zatytułowanego „Klauzula wyjątkowa”, stanowi:

„W przypadku poważnego i nagłego pogorszenia się sytuacji gospodarczej oraz społecznej w Unii, stwierdzonego na podstawie danych przedłożonych przez Komisję, Komisja przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie właściwe wnioski, w odniesieniu do których stanowią oni [one] zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 336 [TFUE]”.

33. Na koniec art. 15 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, umiejscowiony w jego rozdziale 7, zatytułowanym „Przepisy końcowe oraz klauzula przeglądowa”, stanowi:

„1. Przepisy niniejszego załącznika stosuje się od dnia 1 lipca 2004 r. do dnia 31 grudnia 2012 r.

15 — Są to następujące państwa członkowskie: Królestwo Belgii, Republika Federalna Niemiec, Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska, Republika Włoska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Holandii i Zjednoczone Królestwo. W tym samym przepisie, po tym wyliczeniu, wskazano, że Rada, na wniosek Komisji na mocy art. 65 ust. 3 regulaminu pracowniczego, może przyjąć nową próbę stanowiącą przynajmniej 75% PKB Unii Europejskiej, którą stosuje się od roku następującego po roku jej przyjęciu.

2. Podlegają one przeglądowi pod koniec czwartego roku, w szczególności w świetle ich skutków budżetowych. W związku z tym Komisja przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie oraz w miarę potrzeb wnioski w sprawie zmian do niniejszego załącznika zgodnie z art. 336 [TFUE]”.

III – Postępowanie przed Trybunałem

A – Sprawa C-63/12

34. W dniu 7 lutego 2012 r. Komisja wniosła do Trybunału skargę o stwierdzenie nieważności. W dniu 2 lutego 2012 r. Rada złożyła odpowiedź na skargę. Następnie, w dniu 11 maja 2012 r., Komisja przedłożyła replikę, a w dniu 2 lipca 2012 r. Rada złożyła duplikę.

35. Postanowieniem Prezesa Trybunału z dnia 25 kwietnia 2012 r. Parlament został dopuszczony do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji. W dniu 11 czerwca 2012 r. Parlament przedstawił uwagi interwenienta. Rada przedstawiła swoje uwagi w ich przedmiocie w dniu 27 lipca 2012 r.

36. Postanowieniem Prezesa Trybunału z dnia 6 lipca 2012 r. Republika Czeska, Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Królestwo Hiszpanii, Królestwo Niderlandów i Zjednoczone Królestwo zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Rady.

37. Te państwa członkowskie złożyły uwagi interwenienta w następujących dniach: Republika Czeska – w dniu 19 września 2012 r., Królestwo Hiszpanii – w dniu 20 września 2012 r., Zjednoczone Królestwo – w dniu 24 września 2012 r., a pozostałe państwa członkowskie – w dniu 21 września 2012 r.

38. Komisja ustosunkowała się do tych uwag w dniu 4 stycznia 2013 r.

39. Komisja wnosi do Trybunału o:

- stwierdzenie nieważności spornej decyzji; oraz
- obciążenie Rady kosztami postępowania.

40. Parlament wnosi o uwzględnienie żądań Komisji.

41. Rada wnosi do Trybunału o:

- odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej;
- tytułem żądania pomocniczego – oddalenie skargi jako bezzasadnej; oraz
- obciążenie Komisji kosztami postępowania.

42. Republika Czeska, Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Królestwo Hiszpanii, Królestwo Niderlandów i Zjednoczone Królestwo wnoszą o uwzględnienie żądań Rady.

B – Sprawa C-66/12

43. W dniu 9 lutego 2012 r. Rada wniosła do Trybunału skargę o stwierdzenie nieważności. W dniu 23 marca 2012 r. Komisja złożyła odpowiedź na skargę. Następnie, w dniu 11 maja 2012 r., Rada przedłożyła replikę, a w dniu 22 czerwca 2012 r. Komisja złożyła duplikę.

44. Postanowieniem Prezesa Trybunału z dnia 20 kwietnia 2012 r. Parlament został dopuszczony do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji. W dniu 11 czerwca 2012 r. Parlament przedstawił uwagi interwenienta. Rada przedstawiła swoje uwagi w ich przedmiocie w dniu 27 lipca 2012 r.

45. Postanowieniem Prezesa Trybunału z dnia 6 lipca 2012 r. Republika Czeska, Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Irlandia, Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska, Republika Łotewska, Królestwo Niderlandów i Zjednoczone Królestwo zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Rady.

46. Z wyjątkiem Republiki Łotewskiej, która nie złożyła uwag, wspomniane państwa członkowskie złożyły uwagi interwenienta w następujących dniach: Republika Czeska – w dniu 19 września 2012 r., Królestwo Hiszpanii – w dniu 20 września 2012 r., Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec i Królestwo Niderlandów – w dniu 21 września 2012 r., Irlandia – w dniu 24 września 2012 r., a Republika Francuska – w dniu 25 września 2012 r.

47. Komisja ustosunkowała się do tych uwag w dniu 4 stycznia 2013 r.

48. Rada wnosi do Trybunału o:

- tytułem żądania głównego – stwierdzenie nieważności komunikatu i wniosku w sprawie rozporządzenia;
- tytułem żądania pomocniczego – stwierdzenie naruszenia traktatów ze względu na to, że Komisja zaniechała przedłożenia Parlamentowi i Radzie właściwych wniosków na podstawie art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, oraz
- obciążenie Komisji kosztami postępowania.

49. Republika Czeska, Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Irlandia, Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska, Republika Łotewska, Królestwo Niderlandów i Zjednoczone Królestwo wnoszą o uwzględnienie żądań Rady.

50. Komisja wnosi do Trybunału o:

- oddalenie skargi; oraz
- obciążenie Rady kosztami postępowania.

51. Parlament wnosi o uwzględnienie żądań Komisji.

C – Sprawa C-196/12

52. W dniu 26 kwietnia 2012 r. Komisja wniosła do Trybunału skargę na bezczynność. W dniu 18 czerwca 2012 r. Rada złożyła odpowiedź na skargę. Następnie, w dniu 30 lipca 2012 r., Komisja przedłożyła replikę, a w dniu 17 września 2012 r. Rada złożyła duplikę.

53. Postanowieniem Prezesa Trybunału z dnia 4 września 2012 r. Republika Federalna Niemiec, Królestwo Hiszpanii, Królestwo Niderlandów i Zjednoczone Królestwo zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Rady, podczas gdy Parlament został dopuszczony do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji.

54. Republika Federalna Niemiec złożyła uwagi interwenienta w dniu 16 października 2012 r., Królestwo Hiszpanii w dniu 24 października 2012 r., Zjednoczone Królestwo w dniu 14 listopada 2012 r., zaś Królestwo Niderlandów i Parlament w dniu 16 listopada 2012 r.

55. Komisja ustosunkowała się do tych pism w dniu 16 stycznia 2013 r., zaś Rada w dniu 21 stycznia 2013 r.

56. Komisja wnosi do Trybunału o:

- orzeczenie, że nie przyjmując wniosku w sprawie rozporządzenia, Rada uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciąży na mocy regulaminu pracowniczego; oraz
- obciążenie Rady kosztami postępowania.

57. Parlament wnosi o uwzględnienie żądań Komisji.

58. Rada wnosi do Trybunału o:

- oddalenie skargi; oraz
- obciążenie Komisji kosztami postępowania.

59. Republika Federalna Niemiec, Królestwo Hiszpanii, Królestwo Niderlandów i Zjednoczone Królestwo wnoszą do Trybunału o uwzględnienie żądań Rady.

IV – Skargi w sprawach C-63/12 i C-196/12

A – W przedmiocie dopuszczalności skarg

1. Uwagi stron i interwenientów

60. Rada podnosi, że skarga o stwierdzenie nieważności jest niedopuszczalna, gdyż sporna decyzja nie jest aktem wywołującym autonomiczne skutki prawne. Przyjmując ją bowiem, Rada ani nie zmieniła, ani ostatecznie nie odrzuciła wniosku w sprawie rozporządzenia, a jedynie, kierując się troską o zachowanie przejrzystości, przedstawiła w niej przyczyny, które uniemożliwiły jej przyjęcie.

61. Komisja nie zgadza się z tą oceną i proponuje rozróżnić dwa aspekty wniosku w sprawie rozporządzenia, którego przyjęcia Rada odmówiła.

62. Co się tyczy w pierwszej kolejności dostosowania wysokości wynagrodzeń i emerytur urzędników i innych pracowników Unii, w ocenie Komisji skargę o stwierdzenie nieważności należy dopuścić, jako że zaskarżony akt ma charakter decyzji, co wynika zarówno z rodzaju aktu prawnego, jakim się posłużono, jak i z treści tego aktu.

63. W odniesieniu do formy aktu Komisja zwraca uwagę, że sporna decyzja stanowi jeden z aktów prawnych Unii, o których mowa w art. 288 TFUE, że została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* w serii L, zawierającej prawodawstwo Unii, oraz że jako swoją podstawę prawną wskazuje regulamin pracowniczy, w szczególności art. 65, załączniki VII, XI i XIII do regulaminu pracowniczego oraz art. 20 warunków zatrudnienia innych pracowników Unii.

64. Jeśli chodzi o treść zaskarżonego aktu, to jego przepisy bezsprzecznie wywierają autonomiczne skutki prawne, gdyż rezultatem spornej decyzji jest to, że wysokość wynagrodzeń i emerytur nie została dostosowana, czyli w efekcie została zamrożona. Komisja, która stawia sobie pytanie, w jaki sposób Rada mogła przyjąć wniosek, nie uchylwszy wcześniej decyzji o nieprzyjmowaniu go, uważa, że rozróżnienie, jakie usiłuje ustalić Rada, na „decyzję o nieprzyjęciu” i „decyzję o odrzuceniu” nie wynika z żadnej ustalonej typologii.

65. Co się tyczy w drugiej kolejności przyjęcia współczynników korygujących stosowanych w odniesieniu do wynagrodzeń i emerytur, Komisja wskazuje, że sporna decyzja nie zawiera żadnego uzasadnienia w tym względzie, co prowadzi do wniosku, iż chociaż z formalnego punktu widzenia Rada przyjęła decyzję odmowną, jej postępowanie należy uznać za niezgodne z prawem zaniechanie działania, na które przysługuje możliwość wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności.

66. Rada, odwołując się do orzecznictwa Trybunału, zgodnie z którym o tym, czy zaskarżony środek może być uznany za akt prawny, rozstrzyga jego treść¹⁶, odpowiada, że teza, iż sporna decyzja skutkuje zamrożeniem wynagrodzeń urzędników i innych pracowników Unii, zasada się na błędnym założeniu, że już sam fakt przedłożenia przez Komisję wniosku na podstawie art. 3 załącznika XI do regulaminu pracowniczego tworzy po stronie Rady bezwarunkowy obowiązek podjęcia działań na tej podstawie. Rada dodaje, że prawo urzędników do waloryzacji wynagrodzeń w kształcie zaproponowanym przez Komisję uwarunkowane jest przyjęciem przez Radę stosownej decyzji w tym przedmiocie, co zakłada możliwość wyboru między dwoma wzajemnie wykluczającymi się podstawami prawnymi, a mianowicie między art. 3 regulaminu pracowniczego a art. 10 załącznika XI do tego regulaminu.

67. Rada podnosi wreszcie, że sporna decyzja nie ma charakteru ostatecznego i w żaden sposób nie wpływa na byt prawny wniosku w sprawie rozporządzenia, który Rada, zgodnie z zasadą „lex posterior derogat priori”, może przyjąć w każdym momencie, bez konieczności uchylecia wcześniejszego aktu.

68. Parlament przyłącza się do argumentacji Komisji. Podnosi, że dokonywane przez Radę rozróżnienie na decyzję o nieprzyjęciu i decyzję o odrzuceniu jest sztuczne. Według Parlamentu oceniając charakter tej decyzji, należy pamiętać, że stanowi ona odpowiedź Rady na obowiązek dostosowania wysokości wynagrodzeń i emerytur „przed końcem każdego roku” oraz na przedłożony w tym kontekście wniosek Komisji.

69. Interweniujące państwa członkowskie popierają stanowisko Rady i przyłączają się w tym względzie do jej argumentacji. Republika Federalna Niemiec dodaje, że sporna decyzja nie wywiera skutków prawnych, gdyż nie zamyka żadnego postępowania, a tym bardziej nie czyni wniosku w sprawie rozporządzenia bezprzedmiotowym. Decyzja ta stanowi jedynie etap pośredni we wszczynanej przez Komisję procedurze mającej na celu określenie corocznego dostosowania wysokości wynagrodzeń, która kończy się dopiero w chwili przyjęcia przez Radę rozporządzenia dostosowującego wynagrodzenia z mocą wsteczną od dnia 1 lipca 2011 r.

2. Moja ocena

70. Jak wykażę poniżej, sporna decyzja, w obu jej aspektach, powinna podlegać zaskarżeniu w trybie skargi o stwierdzenie nieważności, nie zaś w trybie skargi na bezczynność.

16 — Rada przytacza wyrok Trybunału z dnia 11 listopada 1981 r. w sprawie 60/81 IBM przeciwko Komisji, Rec. s. 2639; a także wyrok Sądu z dnia 10 lipca 1990 r. w sprawie T-64/89 Automec przeciwko Komisji, Rec. s. II-367.

71. Wniesione przez Komisję skarga o stwierdzenie nieważności i skarga na bezczynność w rzeczywistości zmierzają bowiem do osiągnięcia tego samego celu, a mianowicie ukarania działań Rady, która sprzeciwiła się przyjęciu wniosku w sprawie rozporządzenia, powołując się na konieczność zastosowania klauzuli wyjątkowej. Chociaż na pierwszy rzut oka wydaje się, że zachowanie to należałoby rozpatrywać wyłącznie jako stanowiące decyzję równoznaczną z ewentualnym niepodjęciem przez Radę działań w celu corocznego dostosowania wynagrodzeń i określenia współczynników korygujących, Komisja zaskarżyła ten akt na dwa różne sposoby, poprzez jednoczesne wniesienie skargi o stwierdzenie nieważności i skargi na bezczynność, na co Rada zareagowała, wnosząc skargę o stwierdzenie nieważności, i pomocniczo, skargę na bezczynność.

72. Wątpliwości Komisji i Rady związane ze środkiem zaskarżenia, z jakiego należało skorzystać, świadczą o niepewności prawnej co do zakresów zastosowania skargi o stwierdzenie nieważności i skargi na bezczynność, szczególnie wtedy, gdy kwestionowane zachowanie jest zachowaniem odmownym. Źródłem owych wątpliwości są nie tylko zawłości teoretyczne odnoszące się do obu rodzajów skarg oraz zmiany brzmienia regulujących je przepisów, lecz także kierunki rozwoju orzecznictwa, w których można dopatrzeć się pewnego rodzaju wahania. Jakkolwiek by nie było, fakt, że istnieją wątpliwości co do tego, gdzie przebiega linia podziału między tymi dwoma rodzajami skarg, wyrażane ponadto przez dwie instytucje Unii, jest dla mnie szczególnie niepokojący, gdyż uważa się, że sądowy system kontroli legalności aktów Unii opiera się na zasadzie zupełności¹⁷ i spójności, mających zagwarantować poszanowanie zasady skutecznej ochrony sądowej.

73. W myśl tej ostatniej zasady, która została usankcjonowana w art. 6 i 13 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., i potwierdzona w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, każdy akt wydany przez instytucję, organ lub jednostkę organizacyjną Unii z naruszeniem prawa może zostać zaskarżony, o ile wywiera niekorzystne skutki.

74. Z perspektywy zagwarantowania możliwie najszerszej ochrony prawnej można zauważyć, że najważniejszą rzeczą jest wyeliminowanie wszelkich luk w zakresie kontroli zgodności z prawem, tak aby doprowadzić do stanu, w którym każda niekorzystna decyzja instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej Unii, mogła, o ile jest prawnie wiążąca, zostać zbadana przez Trybunał, który jest gwarantem zgodności z prawem, niezależnie od tego, czy kontrola ta zostanie przeprowadzona w trybie skargi o stwierdzenie nieważności, czy też skargi na bezczynność.

75. Należałoby zatem potwierdzić istnienie dwóch konkurencyjnych środków zaskarżenia, przyjmując w razie potrzeby, że skarżący mają możliwość swobodnego wyboru środka, w drodze którego zamierzają zaskarżyć decyzję niekorzystną.

76. W kontekście tego rozwiązania należy przypomnieć, że oba środki zaskarżenia zmierzają do osiągnięcia tego samego celu, który w orzecznictwie Trybunału przekłada się na sformułowanie, iż oba środki „stanowią wyraz jednego i tego samego środka prawnego”¹⁸, lub na zasadę, zgodnie z którą „ustanowiony w traktacie system środków zaskarżenia zakłada istnienie bezpośredniego związku [między nimi]”¹⁹.

17 — Trybunał wielokrotnie orzekał, że podstawą Unii opartej na zasadzie praworządności jest ustanowienie pełnego systemu środków ochrony prawnej i procedur, mającego na celu powierzenie Trybunałowi Sprawiedliwości badania zgodności z prawem aktów wydawanych przez organy, urzędy i jednostki organizacyjne Unii (zob. w szczególności wyrok z dnia 14 czerwca 2012 r. w sprawie C-533/10 CIVAD, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

18 — Zobacz wyroki: z dnia 18 listopada 1970 r. w sprawie 15/70 Chevalley przeciwko Komisji, Rec. s. 975, pkt 6; z dnia 26 listopada 1996 r. w sprawie C-68/95 T. Port, Rec. s. I-6065, pkt 59; a także postanowienie z dnia 1 października 2004 r. w sprawie C-379/03 P Pérez Escobar przeciwko Komisji, pkt 15. Trybunał wyjaśnił w tych orzeczeniach, że jednostki uprawnione do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności na akt instytucji, którego nie są adresatami, jako że ów akt nie dotyczy ich bezpośrednio i indywidualnie, powinny być uprawnione do wniesienia skargi na bezczynność instytucji, która nie wydała aktu, a który bezpośrednio i indywidualnie by ich dotyczył.

19 — Zobacz wyrok z dnia 22 maja 1985 r. w sprawie 13/83 Parlament przeciwko Radzie, Rec. s. 1513, pkt 36.

77. Jednakże, niezależnie od wspólnego celu, natura tych dwóch środków zaskarżenia pozostaje różna²⁰, zarówno jeśli chodzi o przesłanki dopuszczalności tych środków, jak i przesłanki skorzystania z nich, a także przynajmniej w zakresie ich potencjalnych skutków²¹. Jestem w konsekwencji przekonany, że wzajemne nachodzenie się na siebie zakresów tych skarg nie leży ani w interesie skarżących, ani w interesie prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości. Przeciwnie, konieczne jest wytyczenie linii podziału między tymi dwoma środkami zaskarżenia, tak by były one względem siebie rozłączne i mogły zgodnie współistnieć w oparciu o koncepcję „systemową”²². Omawiane zagadnienie nie jest czysto teoretyczne, gdyż wymaga ustalenia, w jakiej relacji pozostają do siebie te dwie skargi – komplementarności czy konkurencyjności – a także czy są one względem siebie autonomiczne, czy też zależne – a jeśli tak, to w jakim stopniu²³. Odpowiedź na powyższe pytanie jest też istotna z praktycznego punktu widzenia, gdyż pozwala skarżącemu na wybór środka najlepiej sankcjonującego bezprawność, jakiej się dopuszczono, przede wszystkim z uwagi na skuteczność kontroli zgodności z prawem.

78. Zanim wobec tego przejdę do szczegółowej oceny zachowania Rady i środka zaskarżenia, z jakiego należy skorzystać celem podważenia zgodności tego zachowania z prawem, zacznę od przypomnienia zasad rządzących sądową kontrolą zachowań „negujących” – czyli takich, którymi instytucja, organ lub jednostka organizacyjna Unii wyrażają odmowę – które można według mnie wyprowadzić z obecnego orzecznictwa Trybunału.

a) Kontrola sądowa zachowań odmownych, na które skargę wnosi instytucja, organ lub jednostka administracyjna Unii

79. Uważam, że można uznać za pewne następujące rozwiązanie: skoro skarga o stwierdzenie nieważności z art. 263 TFUE piętnuje niezgodne z prawem działanie instytucji (i), a skarga na bezczynność z art. 265 TFUE wymierzona jest w zaniechanie przez nią działania (ii), odmowa przyjęcia aktu prawnego powinna podlegać zaskarżeniu w trybie skargi o stwierdzenie nieważności (iii).

i) Skarga o stwierdzenie nieważności z art. 263 TFUE piętnuje niezgodne z prawem działanie instytucji

80. Zgodnie z art. 263 TFUE Trybunał dokonuje kontroli zgodności z prawem aktów prawnych instytucji, w szczególności aktów Rady, innych niż zalecenia i opinie.

81. Aby dany akt mógł być zaskarżony w trybie skargi o stwierdzenie nieważności, muszą być spełnione dwie przesłanki.

82. Po pierwsze, konieczne jest, by akt prawny, czy też „przepis”, został fizycznie wydany przez jedną z instytucji Unii.

20 — W odróżnieniu do traktatu EWWiS, który definiuje bezczynność jako „dorozumianą decyzję odmowną wynikającą z [...] niepodjęcia działań” (art. 35), czyniąc z niej szczególny przypadek skargi o stwierdzenie nieważności, traktat WE uczynił ze skargi na bezczynność autonomiczny środek zaskarżenia, definiując ją jako mającą na celu „stwierdzenie” naruszenia traktatu wynikającego z zaniechania działania (art. 175 traktatu WE, następnie art. 232 WE, obecnie art. 265 TFUE).

21 — Skutki te zasadniczo nie różnią się od siebie, a ponadto zostały określone w jednym postanowieniu, czyli w art. 266 akapit pierwszy TFUE, nakładającym na instytucję, której akt został podważony na drodze sądowej, obowiązek „podjęcia środków, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej”. Jednakże choć stwierdzenie nieważności aktu prowadzi do jego natychmiastowego usunięcia z porządku prawnego z mocą wsteczną, stwierdzenie bezczynności po stronie danej instytucji zobowiązuje ją, bez natychmiastowej zmiany sytuacji prawnej, do przyjęcia aktu, którego przyjęcia wcześniej odmawiała.

22 — Więcej na ten temat w szczególności w: F. Berrod, *La systématique des voies de droit communautaires*, Paris, Dalloz 2003; D. Ritleng, *Pour une systématique des contentieux au profit d’une protection juridictionnelle effective*, [w:] *Mélanges en hommage à Guy Isaac: 50 ans de droit communautaire*, PU Toulouse 2004, s. 735; K. Lenaerts, *La systématique des voies de recours dans l’ordre juridique de l’Union européenne*, w: *Mélanges en hommage à Georges Vandensanden*, Bruxelles, Bruylant 2008, s. 257.

23 — Więcej na ten temat w: F. Berrod, op.cit., nr 388, s. 356, i nr 392, s. 359. Autor ten podsumowuje dialektyczne napięcie między dwiema rozważanymi skargami, zwracając uwagę na „relację współistnienia”, w jakiej skargi te pozostają do siebie, i podkreślając „autonomię egzystencjalną” skargi na bezczynność w porównaniu do skargi o stwierdzenie nieważności.

83. Po drugie, z utrwalonego orzecznictwa dotyczącego skarg o stwierdzenie nieważności wnoszonych przez państwa członkowskie lub instytucje wynika, że za akty podlegające zaskarżeniu w rozumieniu art. 263 TFUE uważa się „wszelkie przepisy wydane przez instytucje, bez względu na ich formę, które mają na celu wywołanie wiążących skutków prawnych”²⁴. Jeżeli osoba fizyczna lub prawna wnosi skargę o stwierdzenie nieważności aktu, którego osoba ta jest adresatem, wiążące skutki prawne tego aktu powinny móc wpływać na interesy skarżącego poprzez istotną zmianę jego sytuacji prawnej²⁵.

84. Kryterium wiążących skutków prawnych nabiera szczególnego znaczenia w przypadku oceny możliwości zaskarżenia aktów pośrednich, wydawanych w toku procedury administracyjnej obejmującej kilka etapów. Co do zasady, aby dany akt podlegał zaskarżeniu, musi mieć on charakter ostateczny. Używając sformułowania Trybunału, akt musi być „ostatecznym wyrazem woli instytucji”²⁶, co oznacza, że za akty podlegające zaskarżeniu nie można uznać aktów pośrednich, których celem jest jedynie przygotowanie decyzji końcowej, takich jak akty wyrażające tymczasowe stanowisko danej instytucji²⁷.

85. Trybunał orzekł w ten sposób, że projekt rozporządzenia przedłożony Radzie przez Komisję, nie może być uznany za akt podlegający zaskarżeniu, gdyż stanowi jedynie akt pośredni, służący wyłącznie przygotowaniu aktu końcowego, i nie określa ostatecznie stanowiska Rady²⁸.

86. Natomiast akt pośredni, który wywiera „autonomiczne skutki prawne”, powinien móc stanowić przedmiot skargi o stwierdzenie nieważności²⁹.

87. Warto na koniec uściślić, że o ile działania pośrednie niemające charakteru decyzji nie mogą jako takie podlegać zaskarżeniu w drodze skargi o stwierdzenie nieważności, o tyle ich ewentualne wady mogą zostać podniesione na poparcie skargi przeciwko aktowi ostatecznemu, którego działania te są stadium przygotowawczym³⁰.

ii) Skarga na bezczynność z art. 265 TFUE wymierzona jest w zaniechanie działania przez instytucję

88. W myśl art. 265 TFUE jeżeli Parlament, Rada Europejska, Rada, Komisja lub Europejski Bank Centralny z naruszeniem traktatów zaniechają działania, państwa członkowskie i inne instytucje Unii mogą wnieść skargę do Trybunału w celu stwierdzenia tego naruszenia.

89. Skargę na bezczynność może też wnieść każda osoba fizyczna lub prawna, która zarzuca instytucji, organowi lub jednostce organizacyjnej Unii, że nie wydała skierowanego do niej aktu, innego niż zalecenie lub opinia.

90. Skarga ta jest dopuszczalna tylko wtedy, gdy dana instytucja, organ lub jednostka organizacyjna zostały uprzednio wezwane do działania oraz jeżeli w terminie dwóch miesięcy od tego wezwania instytucja organ lub jednostka organizacyjna nie „zajęła stanowiska”.

24 — Zobacz wyrok z dnia 13 października 2011 r. w sprawach połączonych C-463/10 P i C-475/10 P Deutsche Post i Niemcy przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-9639, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo.

25 — Zobacz postanowienie z dnia 14 maja 2012 r. w sprawie C-477/11 P Sepracor Pharmaceuticals (Irlandia) przeciwko Komisji, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo.

26 — Zobacz wyrok z dnia 5 grudnia 1963 r. w sprawach połączonych 23/63, 24/63 i 52/63 Henricot i in. przeciwko Wysokiej Władzy, Rec. s. 439, s. 455.

27 — Zobacz w szczególności ww. wyrok w sprawie IBM przeciwko Komisji, pkt 10; ww. postanowienie w sprawie Sepracor Pharmaceuticals (Irlandia) przeciwko Komisji, pkt 55, 56.

28 — Postanowienie Sądu z dnia 15 maja 1997 r. w sprawie T-175/96 Berthu przeciwko Komisji, Rec. s. II-811, pkt 21, 22.

29 — Zobacz ww. postanowienie w sprawie Sepracor Pharmaceuticals (Irlandia) przeciwko Komisji, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo.

30 — Zobacz ww. wyrok w sprawie IBM przeciwko Komisji, pkt 12; wyrok Sądu z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawach połączonych T-264/10 i T-266/10 Hiszpania przeciwko Komisji, pkt 13.

91. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem skarga na bezczynność „opiera się na założeniu, że niezgodna z prawem bezczynność instytucji, której postępowanie jest kwestionowane, pozwala zwrócić się do Trybunału o stwierdzenie, że zaniechanie działania jest sprzeczne z traktatem, jeśli dana instytucja nie zaradziła temu zaniechaniu”³¹.

92. Zestawienie tej zasady z celem skargi o stwierdzenie nieważności pozwala wyznaczyć linię podziału między tymi dwoma środkami zaskarżenia służącymi zapewnieniu bezpośredniej kontroli zgodności z prawem działań instytucji Unii. O ile skarga o stwierdzenie nieważności piętnuje przejaw woli, który przybiera formę aktu prawnego wywołującego wiążące skutki prawne, o tyle skarga na bezczynność piętnuje, przeciwnie, niezgodne z prawem zaniechanie działania przez instytucję. Innymi słowy, kontrola zgodności z prawem odbywa się w trybie skargi o stwierdzenie nieważności wówczas, gdy instytucja, której zachowanie jest kwestionowane, dopuściła się uchybienia wskutek działania, zaś w trybie skargi na bezczynność wówczas, gdy dopuściła się uchybienia wskutek braku działania.

93. To właśnie ten zasadniczy podział wystarczająco wyjaśnia wątpliwości co do środka, w drodze którego należy zaskarżyć decyzję odmowną.

iii) Odmowa przyjęcia aktu powinna być zaskarżona w trybie skargi o stwierdzenie nieważności

94. Mimo że jasny charakter rozróżnienia na skargę o stwierdzenie nieważności i skargę na bezczynność ulega pewnemu zaciemnieniu ze względu na różnice koncepcyjne między definicją skargi na bezczynność znajdującą się w traktacie EWWiS a jej definicją znajdującą się w traktacie EWG³², analiza pytania, z jakiego środka zaskarżenia należy skorzystać, aby dowieść niezgodności z prawem decyzji niekorzystnej, prowadzi w mojej ocenie do jasnej odpowiedzi, że odmowa wydania decyzji jest aktem podlegającym zaskarżeniu w drodze skargi o stwierdzenie nieważności.

95. Odmowa wydania decyzji ma bowiem charakter decyzji, jako że stanowi przejaw woli, mimo że mającej postać przeczenia, zaś decyzja odmowna podlega tym samym zasadom odnośnie do właściwości i formy co decyzja pozytywna.

96. Orzecznictwo wyraźnie uwzględnia ten punkt widzenia, na co wskazuje szereg wyroków stwierdzających dopuszczalność skarg o stwierdzenie nieważności wniesionych na decyzje odmowne³³.

97. Mimo to, wypowiadając się obiter dictum w wyroku z dnia 27 września 1988 r. w sprawie Parlament przeciwko Radzie³⁴, Trybunał przyznał, że Parlament miał prawo zaskarżyć nieprzedstawienie przez Radę projektu budżetu w trybie skargi na bezczynność, stwierdzając, iż „odmowa działania, nieważne jak wyraźna, może zostać zaskarżona przed Trybunałem w trybie art. 175, jako że nie likwiduje zaniechania”³⁵. Użyte przez Trybunał sformułowanie, które doktryna określiła jako „enigmatyczne”³⁶, można wyjaśnić bardziej względami związanymi z legitymacją czynną Parlamentu niż z chęcią poszerzenia zakresu skargi na bezczynność. Późniejsze orzecznictwo powróciło do bardziej ortodoksyjnego stanowiska³⁷.

31 — Zobacz wyrok z dnia 16 lutego 1993 r. w sprawie C-107/91 ENU przeciwko Komisji, Rec. s. I-599, pkt 10 i przytoczone tam orzecznictwo.

32 — Warto w szczególności zauważyć, że utożsamienie w traktacie EWWiS braku działania z dorozumianą decyzją odmowną doprowadziło do zaskarżania w trybie skargi na bezczynność wszystkich decyzji odmownych, nawet tych wyraźnych. Więcej na ten temat w: P. Soldatos, *L'introuvable recours en carence devant la Cour de justice des Communautés européennes*, *Cahiers de droit européen*, 1969, s. 316 i nast.

33 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 23 lutego 1961 r. w sprawie 30/59 *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg* przeciwko Wysokiej Władzy, Rec. s. 1; z dnia 15 grudnia 1988 r. w sprawach połączonych 166/86 i 220/86 *Irish Cement* przeciwko Komisji, Rec. s. 6473, dotyczący oddalenia skargi na przyznanie pomocy; z dnia 9 grudnia 2004 r. w sprawie C-123/03 P *Komisja przeciwko Greencore*, Zb.Orz. s. I-11647, dotyczący odmowy zapłaty przez Komisję odsetek za zwłokę od zwróconej kwoty grzywny; z dnia 18 listopada 2010 r. w sprawie C-322/09 P *NDSHT* przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-11911, dotyczący decyzji o niewszczynaniu formalnego postępowania wyjaśniającego w przedmiocie pomocy państwa.

34 — Wyrok w sprawie 302/87, Rec. s. 5615.

35 — Punkt 17.

36 — Zobacz D. Simon, *Le système juridique communautaire*, Paris, PUF 1998 2^e éd., nr 379, s. 402.

37 — Zobacz ww. wyrok w sprawie NDSHT przeciwko Komisji, pkt 44–56.

98. Ponadto, aby ustalić, czy decyzja odmowna stanowi akt podlegający zaskarżeniu, orzecznictwo kieruje się tym, czy akt, którego wydania odmówiono, mógł wywierać ostateczne skutki prawne. I tak Trybunał wielokrotnie orzekał, że w przypadku gdy akt ma charakter negujący, decyzję tę należy zbadać w świetle treści wniosku, w odpowiedzi na który ów akt został wydany³⁸. To sformułowanie, nieco zagadkowe i podatne na różne wersje redakcyjne³⁹, w rzeczywistości przekłada się, w odniesieniu do decyzji negujących, na następującą wykładnię. Odmowa wydania aktu może stanowić przedmiot skargi o stwierdzenie nieważności, jeżeli tego rodzaju skarga mogłaby być skierowana przeciwko aktowi, którego wydania dana instytucja odmówiła. W ten sposób jeżeli akt, którego wydania odmówiono, może wywierać wiążące ostateczne skutki prawne, odmowa jego wydania może podlegać zaskarżeniu. Natomiast jeżeli akt, którego wydania odmówiono, nie wywiera takich skutków, odmowa jego wydania nie może zostać zaskarżona do Trybunału w drodze skargi o stwierdzenie nieważności.

99. Odmowa podjęcia działań powinna być zatem zaskarżona w trybie skargi o stwierdzenie nieważności⁴¹, niezależnie od formy tej odmowy.

100. Jest tak więc, po pierwsze, w przypadku odmowy wyraźnej. Jeżeli instytucja odpowiada w drodze wyraźnej decyzji odmownej, nie można skorzystać ze skargi na bezczynność, gdyż skarżącemu przysługuje, w terminie określonym w traktacie FUE, prawo do wystąpienia ze skargą o stwierdzenie nieważności, która pozwala mu doprowadzić do stwierdzenia niezgodności danego aktu instytucji z prawem.

101. Wyrażna odmowa może przejawiać się w dwóch różnych formach.

102. Przede wszystkim może ona przybrać postać zwykłej odmowy wydania żądanej decyzji⁴⁰.

103. Może ona też przybrać postać aktu, którego treść jest sprzeczna z tym, o co wnioskowano. W takim wypadku wydana decyzja nie może być zaskarżona w trybie skargi na bezczynność, gdyż jak wyjaśniono w wielu wyrokach, skarga ta „dotyczy [...] bezczynności rozumianej jako niewydanie aktu lub niezajęcie stanowiska, nie zaś wydanie aktu innego niż ten, który skarżący uznają za pożądany lub niezbędny”⁴¹.

38 — Zobacz wyrok z dnia 8 marca 1972 r. w sprawie 42/71 Nordgetreide przeciwko Komisji, Rec. s. 105, pkt 5, który dotyczył odmowy wprowadzenia przez Komisję zmian na liście produktów objętych systemem dopłat wyrównawczych. Zobacz podobnie wyrok z dnia 24 listopada 1992 r. w sprawach połączonych C-15/91 i C-108/91 Buckl i in. przeciwko Komisji, Rec. s. I-6061, pkt 22, który dotyczył odmowy przywrócenia przez Komisję opłaty stosowanej do przywozu pewnych produktów rolnych. Zobacz także postanowienia: z dnia 6 kwietnia 2006 r. w sprawie C-408/05 P GISTI przeciwko Komisji, pkt 10; a także z dnia 15 grudnia 2011 r. w sprawie C-411/11 P Altner przeciwko Komisji, pkt 7 i przytoczone tam orzecznictwo, dotyczące odmowy wszczęcia przez Komisję postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności tej odmowy brakiem możliwości wniesienia skargi indywidualnej na akty, które Komisja zobowiązana jest wydać w toku postępowania o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego uregulowanego w art. 258 TFUE, jako że tego rodzaju akty kierowane są do państw członkowskich nie zaś do jednostek. Przeciwko dopuszczalności tego typu skarg generalnie wysuwa się jeszcze dwa dodatkowe argumenty, a mianowicie brak wiążących skutków prawnych uzasadnionych opinii wydanych przez Komisję oraz uprawnienia dyskrecyjne, które przysługują Komisji w zakresie oceny, czy doszło do uchybienia oraz w zakresie wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia. Ten ostatni argument zdaje się według mnie opierać na pomieszaniu przesłanki dopuszczalności z przesłanką materialną. Posiadanie przez daną instytucję uprawnień dyskrecyjnych nie powinno bowiem prowadzić do niedopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności (w przypadku wyraźnego oddalenia wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia) lub skargi na bezczynność (w przypadku niezajęcia stanowiska po wystosowaniu wezwania do usunięcia uchybienia w przedmiocie wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia), lecz do uznania ich za bezzasadne, co wyklucza stwierdzenie, że akt lub bezczynność instytucji są niezgodne z prawem.

39 — W ww. wyroku w sprawach połączonych Buckl i in. przeciwko Komisji mowa jest o ocenie w zależności od „charakteru” wniosku, podczas gdy w ww. wyroku w sprawie Nordgetreide przeciwko Komisji, mowa jest o jego „przedmiocie”.

40 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie C-312/00 P Komisja przeciwko Camar i Tico, Rec. s. I-11355, w przedmiocie skargi o stwierdzenie nieważności wniesionej na odmowę wydania przez Komisję rozporządzenia na podstawie art. 16 ust. 3 rozporządzenia Rady (EWG) nr 404/93 z dnia 13 lutego 1993 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku bananów (Dz.U. L 47, s. 1) w celu dostosowania kontyngentu taryfowego, o którym mowa w art. 18 rozporządzenia nr 404/93, aby uporać się ze skutkami, jakie na produkcję bananów w Somalii miały nadzwyczajne powodzie, które nawiedziły ten kraj w latach 1997–1998.

41 — Zobacz wyrok z dnia 13 lipca 1971 r. w sprawie 8/71 Deutscher Komponistenverband przeciwko Komisji, Rec. s. 705, pkt 2. Sformułowanie to zostało powtórzone w identycznym brzmieniu w ww. wyroku w sprawach połączonych Irish Cement przeciwko Komisji, pkt 17; ww. wyroku w sprawach połączonych Buckl i in. przeciwko Komisji, pkt 17; a także w ww. wyroku w sprawie ENU przeciwko Komisji, pkt 10. Zobacz także postanowienie Sądu z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie T-61/10 Victoria Sánchez przeciwko Parlamentowi i Komisji, pkt 38.

104. Sam Trybunał uznał, w wyroku z dnia 23 stycznia 1992 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie⁴², wydanym w następstwie wniesionej przez Komisję skargi o stwierdzenie nieważności rozporządzenia Rady zmieniającego wysokość wynagrodzeń i emerytur urzędników i innych pracowników Wspólnot i dostosowującego współczynniki korygujące stosowane w odniesieniu do wynagrodzeń i emerytur, że przyjęcie aktu, który wbrew wymogom prawnym nie uwzględnia wniosku Komisji, można zaskarżyć w trybie skargi o stwierdzenie nieważności. W sprawie, w której zapadł ów wyrok, Trybunał stwierdził, że wniosek Komisji dotyczył w szczególności wprowadzenia współczynnika korygującego właściwego dla Monachium (Niemcy) oraz że rozporządzenie przyjęte przez Radę na podstawie tego wniosku nie zawierało przepisów w tym względzie. Trybunał w konsekwencji uznał, że Komisja miała prawo wystąpić ze skargą o stwierdzenie nieważności tego rozporządzenia, gdyż przez to zaniechanie Rada naruszyła zobowiązania, które na niej ciążyą na mocy traktatu EWG⁴³. Tym samym nawet jeżeli instytucja podjęła działanie, jednakże nieuwzględniające części zaproponowanego środka, wynikająca stąd niezgodność z prawem może, zgodnie z tym orzeczeniem, zostać podważona w trybie skargi o stwierdzenie nieważności⁴⁴.

105. Podobnie rzecz ma się, po drugie, w przypadku dorozumianej decyzji odmownej, z tym jednakże fundamentalnym zastrzeżeniem, że decyzja dorozumiana może wynikać z milczenia lub bezczynności instytucji tylko wtedy, gdy przepis prawa Unii wyraźnie taką ewentualność przewiduje. Z utrwalonego orzecznictwa wynika bowiem, że „w braku przepisów wyraźnie ustanawiających termin, po upływie którego domniemywa się wydanie dorozumianej decyzji, i określających treść tej decyzji, brak działania instytucji jako taki nie może, bez podważenia systemu środków odwoławczych ustanowionego przez traktat, być utożsamiany z wydaniem decyzji”⁴⁵. Mimo to, „[w] niektórych specyficznych okolicznościach [...] milczenie lub bezczynność instytucji mogą być wyjątkowo uznane za równoważnik dorozumianej decyzji odmownej”⁴⁶.

106. Tak oto w skrócie prezentują się podstawowe zasady regulujące problematykę wnoszenia skarg na decyzje odmowne.

107. Powyższe uwagi należy jeszcze uzupełnić dwoma następującymi wyjaśnieniami.

108. Po pierwsze, należy zauważyć, że brak decyzji ze względu na nieosiągnięcie wymaganej większości nie jest równoznaczny z odmową wydania decyzji.

42 — Wyrok w sprawie C-301/90, Rec. s. I-221.

43 — Punkt 14.

44 — W pkt 11 opinii przedstawionej w sprawie, w której zapadł powyższy wyrok, rzecznik generalny F. Jacobs podnosi, że chociaż żądanie stwierdzenia nieważności rozporządzenia ze względu na to, iż nie zawiera ono danego przepisu, może wydawać się niecodzienne, problem pozostaje zasadniczo ten sam, „że rozporządzenie jest niezgodne z prawem wskutek umieszczenia lub wskutek pominięcia w nim konkretnego przepisu”. Wyjaśnienie to nie do końca mnie przekonuje. W przypadku takim jak omawiany w niniejszej sprawie niezgodność z prawem nie dotyczy danego rozporządzenia, które samo w sobie nie jest niezgodne z prawem, lecz wynika z zaniechania stanowienia. Ponadto przyjęcie przepisu innego, niż ten, o który wnioskowano, oraz nieprzyjęcie danego przepisu to według mnie dwie różne sprawy. Utożsamianie jednego z drugim oznacza uznanie częściowego wstrzymania się od stanowienia na podstawie przedłożonego wniosku za dorozumianą odmowę, co nie wydaje mi się możliwe z powodu wskazanego w pkt 105 niniejszej opinii.

45 — Zobacz postanowienie z dnia 13 grudnia 2000 r. w sprawie C-44/00 P Sodima przeciwko Komisji, Rec. s. I-11231, pkt 24. Zobacz także ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Greencore, pkt 45; a także postanowienia Sądu: z dnia 24 marca 2011 r. w sprawie T-36/10 Internationaler Hilfsfonds przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1403, pkt 38; z dnia 13 listopada 2012 r. w sprawie T-278/11 ClientEarth i in. przeciwko Komisji, pkt 32. Oba te postanowienia stanowią trafny przykład przepisu utożsamiającego brak odpowiedzi instytucji w przepisany termin z odpowiedzią przeczącą. Chodzi tu o art. 8 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1049/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2001 r. w sprawie publicznego dostępu do dokumentów Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji (Dz.U. L 145, s. 43), który przewiduje, że brak odpowiedzi ze strony instytucji w podanym limicie czasowym na wniosek potwierdzający o udzielenie dostępu do dokumentów „będzie uważany za odpowiedź odmowną”. Niemniej jednak sfera zastosowania tego typu przepisów pozostaje domeną prawa służby publicznej, mimo że przepisy takie można też spotkać w innych dziedzinach. Więcej przykładów zob. w: F. Mariatte, R. Muñoz, *Contentieux de l'Union européenne* / 2 – *Carence – Responsabilité*, Paris, Lamy Axe droit 2011, s. 29.

46 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Komisja przeciwko Greencore, pkt 45. Nie są mi znane orzeczenia Trybunału lub Sądu, w których zastosowano ten wyjątek, powołując się na wystąpienie nadzwyczajnych okoliczności.

109. Wyrok z dnia 13 lipca 2004 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie⁴⁷, wydany w sprawie dotyczącej wykonania paktu na rzecz stabilizacji i wzrostu, stanowi przykład tego rozróżnienia. Orzekając w przedmiocie wniesionej przez Komisję skargi o stwierdzenie nieważności, skierowanej przeciwko „niepodjęciu” przez Radę formalnych działań zawartych w zaleceniach Komisji sporządzonych na podstawie art. 104 ust. 8 i 9 WE⁴⁸ w celu zmuszenia Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej do obniżenia ich deficytu publicznego, Trybunał stwierdził niedopuszczalność skargi ze względu na to, że niepodjęcie działań wynikało z braku większości koniecznej do przyjęcia decyzji w tym względzie. Trybunał zauważył ponadto, że żaden przepis prawa Unii nie ustanawia terminu, po upływie którego należałoby uznać, że decyzja została podjęta w sposób dorozumiany, ani żaden przepis nie określa treści owej decyzji⁴⁹.

110. Należy dodać, że na poparcie odmiennego stanowiska nie można w mojej ocenie powołać się na wyrok z dnia 30 września 2003 r. w sprawie Eurocoton i in. przeciwko Radzie⁵⁰, w którym Trybunał orzekł, że nieprzyjęcie przez Radę wniosku w sprawie rozporządzenia nakładającego ostateczne cło antydumpingowe stanowiło akt podlegający zaskarżeniu. Chociaż wyrok ten może zasiewać wątpliwości, gdyż pozwala sądzić, że sam fakt głosowania stanowi „zajęcie stanowiska”, mimo nieosiągnięcia większości koniecznej do przyjęcia rozporządzenia⁵¹, wyrok ten, uwzględniający szczególny charakter postępowania antydumpingowego, można w mojej ocenie wyjaśnić przede wszystkim istnieniem w ramach tej procedury terminu, po upływie którego Rada nie może już przyjąć wniosku Komisji, co oznacza, że brak przyjęcia wniosku w wymaganym terminie mógł zostać uznany za dorozumianą decyzję odmowną⁵².

111. Po drugie, co przyznają Komisja i Rada, z utrwalonego orzecznictwa dotyczącego dopuszczalności skarg o stwierdzenie nieważności wynika, że w celu zaklasyfikowania zaskarżonych aktów należy uwzględnić nie tylko samą treść tych aktów, lecz również zamiar ich autorów⁵³.

112. Właśnie w świetle wyżej wyjaśnionych zasad wskażę, jaki środek zaskarżenia należy zastosować wobec zachowania Rady, starając się ustalić, czy zachowanie to można ewentualnie uznać za decyzję podlegającą zaskarżeniu.

b) Ocena zachowania Rady

113. Czy sporna „decyzja”, w oparciu o którą Rada postanowiła nie przyjmować wniosku w sprawie rozporządzenia, przedłożonego na podstawie art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, stanowi decyzję podlegającą zaskarżeniu w trybie skargi o stwierdzenie nieważności?

114. Moim zdaniem na to pytanie należy bez wahania udzielić odpowiedzi twierdzącej.

115. Zwracam przede wszystkim uwagę na okoliczność, że za cenę wypaczenia własnej decyzji Rada twierdzi, iż nie podjęła działań w przedmiocie wniosku w sprawie rozporządzenia, którego ani nie zmieniła, ani ostatecznie nie oddaliła, a jedynie ograniczyła się do przedstawienia powodów, dla których nie mogła go przyjąć. Sporna decyzja nie zawiera jedynie zwykłego wyjaśnienia, ale też część dyspozytywną, zgodnie z którą Rada „postanawia nie przyjmować wniosku Komisji”.

116. Przyjęty przez Radę akt ma więc charakter decyzji.

47 — Wyrok w sprawie C-27/04, Zb.Orz. s. I-6649.

48 — Artykuł 126 ust. 8 i 9 TFUE.

49 — Punkt 32 tego wyroku.

50 — Wyrok w sprawie C-76/01 P, Rec. s. I-10091.

51 — Punkt 58, 59.

52 — Punkt 64.

53 — Wyrok z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie C-521/06 P Athinaiki Techniki przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-5829, pkt 42.

117. Akt ten ma również charakter ostateczny, gdyż kończy procedurę dostosowywania wysokości wynagrodzeń i emerytur urzędników i innych pracowników Unii oraz współczynników korygujących stosowanych w odniesieniu do wynagrodzeń i emerytur za 2011 r. według metody „zwykłej”, jako że art. 3 ust. 1 załącznika XI do regulaminu pracowniczego stanowi, że rozporządzenie Rady musi zostać przyjęte „przed końcem każdego roku”. W tym względzie trzeba zauważyć, że argument Rady, zgodnie z którym jej działanie należy uznać za odpowiedź o charakterze tymczasowym udzieloną w toku procedury, całkowicie kłóci się z uzasadnieniem spornej decyzji oraz ze stanowiskiem tej instytucji podnoszonym w ramach niniejszego postępowania. Jak bowiem wynika z motywu 14 spornej decyzji, Rada uznała, że jedynie procedura przewidziana w art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego może zostać zastosowana celem uwzględnienia kryzysu gospodarczego. Rada nie jest więc w żadnym razie skłonna do ewentualnego ponownego przejścia całej procedury, w sytuacji gdyby Komisji udało się przekonać ją do braku możliwości wykonania klauzuli wyjątkowej. Rada w sposób oczywisty wyraziła więc swoją wolę ostatecznego odejścia od procedury metody „zwykłej”, przewidzianej w art. 3 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, na rzecz procedury szczególnej, o której mowa w art. 10 wspomnianego załącznika, mającej zastosowanie w przypadku poważnego kryzysu gospodarczego.

118. Argument Republiki Federalnej Niemiec, zgodnie z którym sporna decyzja stanowi jedynie etap pośredni w procedurze wszczętej przez Komisję w celu określenia wysokości corocznego dostosowania wynagrodzeń, wydaje się wynikać z pomieszania dwóch rodzajów procedur, które, jak słusznie wskazuje Królestwo Niderlandów, wzajemnie się wykluczają.

119. Ponieważ Rada formułuje swoje argumenty w oparciu o brzmienie spornej decyzji, należy dodać, że zaproponowane przez nią rozróżnienie na decyzję „o nieprzyjęciu” i decyzję „odmowną” wydaje mi się bardziej pozorne niż przebiegłe. Rada nie wstrzymała się z zajęciem stanowiska w przedmiocie wniosku w sprawie rozporządzenia ze względu, przykładowo, na nieosiągnięcie wymaganej większości, lecz podjęła decyzję, która jest równoznaczna ze zwykłym oddaleniem wniosku w sprawie rozporządzenia.

120. Należy też zauważyć, że akt, którego przyjęcia odmówiła Rada, jest rozporządzeniem, które, gdyby zostało przyjęte, z pewnością wywoływałoby wiążące skutki prawne względem zarówno instytucji Unii, jak i jej urzędników i innych pracowników, którzy od dnia 1 lipca 2011 r. zostali pozbawieni podwyżek, do których mieliby prawo, gdyby Rada przyjęła wniosek w sprawie rozporządzenia.

121. Wreszcie argument Komisji, zgodnie z którym należy rozróżnić dwa aspekty wniosku w sprawie rozporządzenia, jako że odmowę dotyczącą dostosowania współczynników korygujących należy zakwalifikować, ze względu na brak uzasadnienia, jako niezgodne z prawem zaniechanie działania, prowadzi do pomieszania braku uzasadnienia decyzji z brakiem decyzji.

122. Z uwagi na powyższe skargę o stwierdzenie nieważności należy uznać za dopuszczalną, zaś skargę na bezczynność należy uznać za niedopuszczalną.

B – W przedmiocie zasadności skargi w sprawie C-63/12

1. Uwagi stron i interwenientów

a) Uwagi wstępne

123. Przedmiot skargi Komisji o stwierdzenie nieważności (sprawa C-63/12) nie jest tożsamy z przedmiotem skargi Rady (sprawa C-66/12), gdyż pierwsza ze skarg została wniesiona na sporną decyzję, zaś druga na dwa z trzech aktów przygotowawczych Komisji⁵⁴.

124. Niemniej jednak pozostaje bezsporne i niepodważane przez strony, że zastrzeżenia merytoryczne, które Rada formułuje w ramach wniesionej przez nią skargi, są identyczne z zarzutami merytorycznymi, które instytucja ta podnosi w odpowiedzi na wniesioną przez Komisję skargę o stwierdzenie nieważności.

125. Jak bowiem Rada wskazała w odpowiedzi na skargę w sprawie C-63/12, podstawową kwestią merytoryczną pojawiającą się w obu sprawach jest ustalenie, czy zostały spełnione przesłanki zastosowania klauzuli wyjątkowej. Skądinąd pisma procesowe stron w tej sprawie często odwołują się do argumentów podniesionych w sprawie C-66/12.

126. Jakkolwiek taki sposób przedstawienia zarzutów, polegający na częściowym odsyłaniu do załączonych dokumentów, nie wydaje się podważać ich dopuszczalności, to według mnie uprawnia do przeprowadzania całościowej analizy wszystkich tych argumentów, a nawet narzuca taką konieczność.

127. Podobnie poniższe uwagi, mimo że poświęcone badaniu zasadności skargi w sprawie C-63/12, uwzględniają jednocześnie argumenty stron podniesione w kontekście skargi w sprawie C-66/12.

b) Argumenty skarżących

i) Komisja

128. Komisja zarzuca Radzie odmowę dostosowania z jednej strony wysokości wynagrodzeń i emerytur, a z drugiej strony współczynników korygujących.

– Odmowa dostosowania wysokości wynagrodzeń i emerytur

129. Tytułem głównym Komisja podnosi zarzut dzielący się na dwie części, odnoszące się, po pierwsze, do nadużycia władzy, oraz po drugie, do naruszenia granic kompetencji Rady⁵⁵.

130. W pierwszej części swojego zarzutu, dotyczącej naruszenia art. 3 i 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, Komisja podnosi, że Rada dopuściła się uchybień proceduralnych i naruszyła zasadę równowagi instytucjonalnej, twierdząc, że spełnione zostały przesłanki określone w art. 10 tego załącznika, wskutek czego odmówiła przyjęcia wniosku w sprawie dostosowania wysokości wynagrodzeń i emerytur, mimo że Komisja nie przedłożyła Radzie wniosku na podstawie tego przepisu, a środki wyjątkowe przewidziane w tym przepisie wymagają wspólnego przyjęcia przez Parlament i Radę.

54 — A więc przeciwko komunikatowi i wnioskowi w sprawie rozporządzenia.

55 — Zobacz tytuł zarzutu głównego wskazany w pkt 38 i 39 skargi Komisji.

131. Komisja dodaje, w drugiej części tego zarzutu, że Rada, która nie posiada żadnych uprawnień dyskrecjonalnych w tym zakresie, odmawiając przyjęcia wniosku w sprawie rozporządzenia, naruszyła art. 65 regulaminu pracowniczego. Utrzymuje ona, że skoro Rada była przekonana, że niewłaściwe było, iż Komisja nie przedłożyła wniosku na podstawie art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, mogła ona wszcząć postępowanie przed Trybunałem, wnosząc o ewentualne zastosowanie środków tymczasowych. Ponadto, odrzucając wniosek w sprawie rozporządzenia, Rada naruszyła zasadę „patere legem quam ipse fecisti”.

132. Pomocniczo Komisja podnosi, że Rada naruszyła prawo, łamiąc warunki zastosowania klauzuli wyjątkowej. Twierdzi ona, że ponieważ przesłanki zastosowania klauzuli wyjątkowej nie zostały spełnione, sporna decyzja opiera się na „niewystarczającym i błędnym” uzasadnieniu.

133. Komisja przypomina, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przysługuje jej szeroki zakres uznania w dziedzinach, w których istnieje konieczność dokonania oceny złożonej sytuacji gospodarczej lub społecznej⁵⁶, i podnosi, że wzięła pod uwagę 15 powszechnie dopuszczonych, między innymi przez same państwa członkowskie, wskaźników ekonomicznych, oraz że wybór okresu od dnia 1 lipca 2010 r. do początku listopada 2011 r. do dokonania oceny jest uzasadniony, gdyż nagłe pogorszenie sytuacji można stwierdzić tylko na przestrzeni dość krótkiego okresu.

134. Komisja dodaje, że zastosowanie metody skutkowałoby narażeniem urzędników Unii na spadek ich siły nabywczej, tak jak było to w przypadku niektórych urzędników krajowych. Uważa też, że przeprowadzona przez nią analiza pogorszenia się stanu finansów publicznych, na które powoływała się Rada, wykazała, że owo pogorszenie nie było „nagłe”, gdyż rozpoczęło się jeszcze przed drastycznym pogorszeniem się koniunktury gospodarczej w latach 2008–09.

135. Komisja podnosi też, że uwzględniła korektę w dół prognoz wzrostu, która znalazła wyraz w decyzjach państw członkowskich dotyczących wynagrodzeń w krajowym sektorze publicznym, oraz wpływ kryzysu kredytowego, utrzymującego się co najmniej od 2008 r., jeśli nie od 2007 r. Co się tyczy spadku cen aktywów, Komisja stoi na stanowisku, że Rada powinna była wyjaśnić, dlaczego czynnik ten ma takie znaczenie, skoro stanowi część normalnego cyklu gospodarczego i podlega silnym wahaniom. Jej zdaniem również zmiany wskaźnika bezrobocia w 2011 r. nie mogą świadczyć o poważnym i nagłym pogorszeniu się sytuacji gospodarczej i społecznej.

– Odmowa dostosowania współczynników korygujących

136. Zdaniem Komisji dostosowanie współczynników korygujących różni się od dostosowania wysokości wynagrodzeń, gdyż to drugie, które odbywa się na podstawie art. 65 regulaminu pracowniczego, dotyczy dostosowania ogólnego poziomu wynagrodzeń w odniesieniu do Brukseli (Belgia) („zmiany w czasie”), podczas gdy to pierwsze, dokonywane na podstawie art. 64 regulaminu pracowniczego, służy utrzymaniu zasadniczej równości uposażeń urzędników i emerytów niezależnie od miejsca ich zatrudnienia czy zamieszkania w Unii („zmiany w przestrzeni”).

137. Komisja zarzuca Radzie, że odmawiając dostosowania współczynników korygujących, po raz kolejny naruszyła art. 1 i 3 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, jak również art. 64 tego regulaminu. Co więcej, Rada nie uzasadniła swojej decyzji, gdyż powody, jakie podała, dotyczą wyłącznie dostosowania wysokości wynagrodzeń i emerytur i ponieważ jako podstawę prawną podała wyłącznie art. 65 regulaminu pracowniczego, pomijając jego art. 64.

⁵⁶ — Komisja powołuje się, w dziedzinie pomocy państwa, na wyroki: z dnia 29 października 1980 r. w sprawie 138/79 Roquette Frères przeciwko Radzie, Rec. s. 3333, pkt 25; z dnia 17 listopada 1987 r. w sprawach połączonych 142/84 i 156/84 British American Tobacco i Reynolds Industries przeciwko Komisji, Rec. s. 4487, pkt 62; z dnia 10 marca 1992 r. w sprawie C-174/87 Ricoh przeciwko Radzie, Rec. s. I-1335, pkt 68; z dnia 15 czerwca 1993 r. w sprawie C-225/91 Matra przeciwko Komisji, Rec. s. I-3203, pkt 25; a także, w dziedzinie dumpingu, wyrok Sądu z dnia 28 października 1999 r. w sprawie T-210/95 EFMA przeciwko Radzie, Rec. s. II-3291, pkt 57.

ii) Parlament

138. Parlament podziela ocenę Komisji. Uznaje on w szczególności, że Rada naruszyła swoje kompetencje przysługujące jej w charakterze współprawodawcy, gdyż przyjmując sporną decyzję, w rzeczywistości zastosowała art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, choć uruchomienie klauzuli wyjątkowej wymaga skorzystania ze zwykłej procedury ustawodawczej.

139. Parlament pragnie podkreślić, że przekroczenie kompetencji, jakiego dopuściła się Rada, ma zgubne konsekwencje dla równowagi międzyinstytucjonalnej. Odchodząc bowiem od „zwykłej” metody przewidzianej w regulaminie pracowniczym, Rada zignorowała wybór polityczny dokonany w chwili uchwalania tego regulaminu. Zdaniem Parlamentu, który przywołuje postanowienia art. 13 TUE, na mocy którego każda instytucja powinna wykonywać swoje uprawnienia w poszanowaniu uprawnień innych instytucji, jeżeli Rada, kierując się względami politycznymi związanymi z kryzysem finansowym, chciała zmienić metodę, powinna była zadziałać zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, w ramach której wybór polityczny dokonywany jest przez obu współprawodawców, stanowiących na wniosek Komisji oraz po zasięgnięciu opinii innych zainteresowanych organów.

c) Argumenty obrony

i) Rada

– Odmowa dostosowania wysokości wynagrodzeń i emerytur

140. Rada odpira przede wszystkim zarzuty dotyczące nadużycia władzy i naruszenia granic kompetencyjnych.

141. Rada twierdzi, w pierwszej kolejności, że przyjęta przez nią decyzja nie jest oparta na art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, a jedynie odzwierciedla jej stanowisko w sprawie zastosowania metody „zwykłej”.

142. Rada utrzymuje, że stwierdzenie poważnego i nagłego pogorszenia się sytuacji gospodarczej i społecznej nie jest wyłączną prerogatywą Komisji, lecz to właśnie jej samej, wraz z Parlamentem, przysługuje zakres uznania w tym względzie, i podnosi, że jeśli w ramach tego uznania dojdzie do wniosku, że przesłanki zastosowania tego przepisu zostały spełnione albo, zakładając, iż nie przysługuje jej zakres uznania, uzna, że analiza Komisji obarczona jest oczywistym błędem w ocenie, nie może postąpić inaczej, jak tylko nie przyjmować wniosku w sprawie dostosowania, jednocześnie wszczynając postępowanie w celu stwierdzenia, że wniosek Komisji nie jest zasadny w świetle prawa. Skoro Komisja odmówiła przedłożenia wniosku na podstawie klauzuli wyjątkowej, Rada postanowiła, w sposób przejrzysty i jednoznaczny, nie przyjmować wniosku w sprawie rozporządzenia, jednocześnie postanawiając zwrócić się do Trybunału o zbadanie, czy odmowa zastosowania przez Komisję klauzuli wyjątkowej była zasadna. W ocenie Rady stanowisko Komisji zmuszałoby ją do przyjęcia rozporządzenia zgodnie z metodą „zwykłą”, co jej zdaniem było jednak niezgodne z prawem, w związku z czym zdecydowała się podjąć odmienne kroki.

143. Rada wskazuje, w drugiej kolejności, że procedura określona w art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego składa się z trzech odrębnych etapów. Mianowicie najpierw w świetle obiektywnych danych przedłożonych przez Komisję dokonuje się oceny sytuacji gospodarczej i społecznej w Unii i ewentualnie stwierdza się, że sytuacja ta uległa poważnemu i nagłemu pogorszeniu, przy czym Rada i Parlament korzystają z własnych uprawnień dyskrecyjnych w tym względzie. Następnie Komisja przedkłada właściwe wnioski, przy czym jeżeli spełnione zostały warunki zastosowania klauzuli wyjątkowej, kompetencje Komisji są w tym zakresie związane. Wreszcie Parlament i Rada przyjmują przepisy zaproponowane przez Komisję.

144. Rada podnosi, że sporna decyzja wyraźnie wpisuje się w pierwszy etap tej procedury i że wobec nieprzedłożenia przez Komisję wniosku, nie mogła ona podjąć działań na podstawie art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego. W trosce o zachowanie przejrzystości i w celu zabezpieczenia swojego stanowiska w oczekiwaniu na wyrok Trybunału rozstrzygający, czy warunki zastosowania klauzuli wyjątkowej zostały spełnione, Rada ograniczyła się do przedstawienia powodów, które stoją za tym, że nie mogła przyjąć wniosku w sprawie rozporządzenia.

145. Następnie Rada przedstawia powody, które w jej ocenie świadczą o tym, że zarzut Komisji, przedstawiony pomocniczo, dotyczący naruszenia warunków zastosowania klauzuli wyjątkowej, jest bezzasadny.

146. Rada podnosi, że nawet gdyby założyć, iż Komisji przysługuje zakres uznania co do oceny sytuacji gospodarczej i społecznej w Unii oraz ewentualnego stwierdzenia poważnego i nagłego pogorszenia się tej sytuacji, jej przysługują takie same uprawnienia.

147. Powołując się na orzecznictwo Trybunału dotyczące obowiązku uzasadnienia wynikającego z art. 296 TFUE⁵⁷, Rada podnosi, że sporna decyzja nie jest aktem prawnym, a nawet gdyby założyć, że wywiera ona skutki prawne, to decyzja ta zawiera 16 motywów, które pozwalają poznać uzasadnienie stanowiska tej instytucji. W konsekwencji nie można Radzie zarzucać braku wystarczającego uzasadnienia.

148. Ponadto zdaniem Rady nie można stawiać jej zarzutu, że uzasadnienie wspomnianej decyzji jest oczywiście błędne. Zgadzając się z Komisją co do ogólnych kryteriów, jakie należy wziąć pod uwagę w celu zbadania, czy przesłanki zastosowania art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego zostały spełnione, Rada utrzymuje, że Komisja błędnie zastosowała te kryteria i błędnie oceniła okoliczności faktyczne, co wpłynęło na to, że wnioski, które uwzględniła, były błędne.

149. Nie kwestionując tego, że okres brany pod uwagę w celu stwierdzenia poważnego i nagłego pogorszenia się sytuacji gospodarczej i społecznej musi być dość krótki, Rada podnosi przede wszystkim, że okresem referencyjnym nie może być okres uwzględniany do celów zastosowania metody „zwykłej”.

150. Po pierwsze, takie ograniczenie kłóci się z rzeczywistością gospodarczą i de facto pozbawia w efekcie klauzulę wyjątkową wszelkiej skuteczności, gdyż kryzys swoim zasięgiem obejmuje najczęściej dwa okresy referencyjne. Rada zarzuca w tym względzie Komisji, że jej podejście oznacza sztuczne podzielenie jednego zdarzenia, czyli poważnego i nagłego pogorszenia się sytuacji gospodarczej i społecznej w Unii, na kilka „minikryzysów”. Odwołując się do przykładu kryzysu trwającego osiem miesięcy, który rozpoczynałby się w marcu roku n , czyli cztery miesiące przed końcem okresu referencyjnego, Rada zwraca uwagę, że do celów corocznego dostosowania za okres od dnia 1 lipca roku n do dnia 30 czerwca roku $n + 1$, Komisja wzięłaby pod uwagę wyłącznie cztery ostatnie miesiące kryzysu, którego wpływ na dane ekonomiczne i socjalne, biorąc pod uwagę średnią w roku, byłby zdecydowanie mniejszy.

151. Rada twierdzi wobec tego, że podejście Komisji sprawia, iż zastosowanie klauzuli wyjątkowej jest niezwykle utrudnione, o ile nie niemożliwe, i kłóci się z celem tej klauzuli, którym jest podjęcie szybkiej reakcji w sytuacji kryzysowej. Możliwość zastosowania klauzuli powinna istnieć nie tylko pod koniec roku, w miejsce corocznego dostosowania według metody „zwykłej”, lecz również w ciągu roku, w przypadku poważnego i nagłego pogorszenia się sytuacji gospodarczej i społecznej.

57 — Rada przytacza, przykładowo, wyrok z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie C-413/06 P Bertelsmann i Sony Corporation of America przeciwko Impala, Zb.Orz. s. I-4951.

152. Po drugie, to, czy w przypadku wystąpienia poważnego i nagłego kryzysu wysokość wynagrodzeń urzędników nie będzie mogła być dostosowana wystarczająco szybko, nie powinno być oceniane abstrakcyjnie, ale z uwzględnieniem konkretnych okoliczności sprawy i konieczności podjęcia szybkiej reakcji, bez oczekiwania na to, aż oszczędności budżetowe przyjęte przez państwa członkowskie wpłyną na wysokość wynagrodzeń ich urzędników krajowych, co będzie miało opóźniony wpływ na wysokość wynagrodzeń urzędników Unii.

153. Po trzecie, podejście Komisji kłóci się z faktem, że zakończenie kryzysu nie powoduje natychmiastowego wyzerowania liczników, gdyż wzmocnienie finansów publicznych i rezerw kapitałowych przedsiębiorstw wymaga czasu.

154. Konsekwencją powyższego jest zdaniem Rady to, że niewystarczające uwzględnienie przez Komisję okoliczności faktycznych, które wystąpiły przed początkiem okresu referencyjnego i które poważnie wpłynęły na sytuację gospodarczą i społeczną w okresie od dnia 1 lipca 2010 r. do początku listopada 2011 r., a także błędna i zbyt zawężająca interpretacja kryteriów stosowania klauzuli wyjątkowej, przełożyły się na znaczące zniekształcenie wniosków Komisji, co Rada stwierdziła w motywie 7 spornej decyzji.

155. Rada podnosi następnie, że żaden ze wskaźników użytych przez Komisję nie odzwierciedla inwencji państw członkowskich w zakresie środków oszczędnościowych i środków konsolidacji budżetowej, jakie państwa te przyjęły. Komisja nie wystąpiła do państw członkowskich o informacje na temat tych środków, ograniczając się jedynie do uwzględnienia spadku siły nabywczej urzędników krajowych z ośmiu referencyjnych państw członkowskich, co znalazło odzwierciedlenie w zastosowaniu metody „zwykłej”, podczas gdy ten bardzo uproszczony wskaźnik nie obrazuje ani sytuacji gospodarczej i społecznej w całej Unii, ani oszczędności budżetowych wpływających na służbę publiczną w wielu państwach członkowskich.

156. Rada przypomina w tym względzie, że pod koniec 2011 r. tylko wobec czterech państw członkowskich nie wszczęto procedury nadmiernego deficytu oraz że tempo wzrostu długu publicznego w Unii, już i tak utrzymujące się na wysokim poziomie po kryzysie z lat 2008–2009, ponownie przyspieszyło w następstwie spowolnienia gospodarczego, które nastąpiło w drugiej połowie 2011 r.

157. Podając przykłady środków konsolidacji budżetowej podjętych przez rządy państw członkowskich, Rada wskazuje, że rząd hiszpański, po przyjęciu w kwietniu 2011 r. programu stabilności, który zakładał uruchomienie środków stymulacyjnych o wartości ponad 1,5% PKB do 2013 r., w dniu 30 grudnia 2011 r. w trybie pilnym wprowadził środki dodatkowe. Rada dodaje, że w połowie sierpnia 2011 r. rząd włoski uruchomił środki dodatkowe o łącznej wartości 59,8 mld EUR netto, czyli ok. 3,5% PKB, a następnie zdecydował o przyjęciu nowego zestawu środków o wartości 1,3% PKB w celu osiągnięcia równowagi budżetowej w 2013 r.

158. Rada odsyła ponadto do opisu środków konsolidacji budżetowej zawartego w prognozie Dyirekcji Generalnej (DG) do Spraw Gospodarczych i Finansowych Komisji Europejskiej z jesieni 2011 r., dziwiąc się, iż instytucja ta nie uwzględniła tych środków w tym kontekście, mimo że stanowią one rzetelny dowód na powagę i nagły charakter kryzysu gospodarczego i społecznego.

159. Zdaniem Rady Komisja nie uwzględniła też zmian siły nabywczej urzędników z państw członkowskich, które nie wchodzi w skład próby ośmiu państw wymienionych w art. 1 ust. 4 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, mimo że dane te są wymowne⁵⁸.

58 — Rada odsyła z jednej strony do prognoz DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych z marca 2011 r. świadczących o przewidywanym spadku wynagrodzeń w 17 z 19 państw członkowskich objętych badaniem oraz z drugiej strony do dokumentu Eurostatu nr A65/11/12 z marca 2011 r. zatytułowanego „Forecast of the trend in purchasing power of national officials to July 2011”.

160. Ponadto w ocenie Rady Komisja zignorowała znaczą liczbę innych środków konsolidacyjnych wprowadzonych przez państwa członkowskie, które miały wpływ na krajową służbę publiczną, jak również środki podjęte na poziomie Unii, w tym Europejski Mechanizm Stabilności (EMS), reformę paktu stabilności i wzrostu, traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej oraz dwa wnioski Komisji z dnia 23 listopada 2011 r.⁵⁹ mające na celu wprowadzenie na poziomie Unii uregulowań w celu wzmocnienia nadzoru budżetowego w państwach członkowskich strefy euro.

161. W opinii Rady Komisja całkowicie ignoruje fakt występowania kryzysu, który z kryzysu początkowo dotyczącego tylko niektóre państwa członkowskie przekształcił się w poważny kryzys zaufania w całej Unii, szczególnie w państwach członkowskich strefy euro, oraz fakt, że wysoki poziom długu publicznego w państwach członkowskich stanowi czynnik pogłębiający ten kryzys. Rada nie może zrozumieć, w jaki sposób Komisja, mimo widocznego pogorszenia się tempa wzrostu gospodarczego, na co przecież sama wskazała, mogła dojść do wniosku, że nie można uznać, aby warunki gospodarcze i społeczne były „nadzwyczajne”.

162. Rada zarzuca również Komisji znaczne uproszczenie informacji dotyczących kryzysu kredytowego, które nie uwzględniają spadku cen aktywów i niedostatecznie uwzględniają sytuację na rynku pracy, charakteryzującą się bardzo wysoką stopą bezrobocia.

163. Ogólnie rzecz biorąc, Rada zarzuca Komisji uznanie, że element oceny, który wpłynął na wynik zastosowania metody „zwykłej”, nie mógł być wzięty pod uwagę w celu zastosowania klauzuli wyjątkowej, podczas gdy należało rozróżnić dwa etapy oceny sytuacji gospodarczej i społecznej. W pierwszej kolejności należało zbadać tę sytuację, biorąc pod uwagę wszystkie istotne czynniki, a dopiero później, w razie stwierdzenia poważnego i nagłego pogorszenia się sytuacji, należało zbadać, czy owo pogorszenie cechuje się szybkością wystarczającą do tego, aby wysokość wynagrodzeń mogła być dostosowana zgodnie z metodą „zwykłą”. Zdaniem Rady pominięcie pewnych istotnych czynników sprawia, że obraz sytuacji gospodarczej i społecznej w Unii z konieczności jest niekompletny i zniekształcony.

164. Komisja odpowiada, że klauzula wyjątkowa może zostać zastosowana tylko w przypadku wystąpienia w Unii zdarzeń mających charakter nadzwyczajny i tylko wówczas, gdy metoda „zwykła” sama nie pozwala na ich pomiar. Zdaniem Komisji metoda ta uwzględnia średniookresowe skutki kryzysu, wobec czego uruchomienie klauzuli wyjątkowej jest nieuzasadnione.

165. Komisja zarzuca również Radzie niesprecyzowanie okresu referencyjnego, jaki należało uwzględnić, oraz kryteriów, jakie należało zastosować, aby można było uzyskać dane obiektywne.

– Odmowa dostosowania współczynników korygujących

166. W pierwszej kolejności Rada, zgadzając się z Komisją, że cel dostosowania współczynników korygujących jest inny od celu corocznego ustalenia poziomu wynagrodzeń, podnosi jednak, że żaden przepis załącznika XI do regulaminu pracowniczego nie stanowi, iż Rada jest obowiązana przyjąć decyzję o tym dostosowaniu przed końcem roku, oraz że różnice między współczynnikami korygującymi stosowanymi od dnia 1 lipca 2010 r. a tymi, które zaproponowała Komisja, globalnie mieszczą się w marginesie, który zapewnia zasadniczą i racjonalną porównywalność uposażeń.

59 — Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej [COM(2011) 819 wersja ostateczna] oraz wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny wstępnych planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich strefy euro [COM(2011) 821 wersja ostateczna].

167. W drugiej kolejności Rada podnosi, że nie miała obowiązku uzasadnienia spornej decyzji, gdyż jej decyzja nie stanowi aktu prawnego. W każdym wypadku dostosowanie współczynników korygujących jest elementem dodatkowym, który nie musi stanowić przedmiotu odrębnego uzasadnienia.

ii) Państwa członkowskie

– Republika Czeska

168. Republika Czeska podziela argumenty Rady. W szczególności zarzuca ona Komisji czasowe ograniczenie oceny sytuacji gospodarczej i społecznej w Unii do okresu referencyjnego używanego przy zastosowaniu metody „zwykłej”, uwzględnienie tylko niektórych pojedynczych wskaźników, bez ciągłego monitorowania zmian sytuacji, oraz błędną ocenę środków oszczędnościowych przyjętych przez państwa członkowskie lub przez nie podanych do wiadomości. Zdaniem tego państwa członkowskiego Komisja, która postanowiła zastosować metodę „zwykłą”, mimo że pozwalała ona na uwzględnienie zmian siły nabywczej urzędników jedynie w ośmiu państwach członkowskich, nie wzięła pod uwagę sytuacji w całej Unii. Co więcej, Komisja sama sobie zaprzeczyła, odmawiając uwzględnienia sytuacji na Węgrzech pod pretekstem, że państwo to nie wchodzi w skład grupy państw, których sytuacja jest uwzględniana w celu zastosowania metody „zwykłej”, a jednocześnie odmawiając wzięcia pod uwagę sytuacji w Królestwie Hiszpanii, w Republice Francuskiej i Republice Włoskiej ze względu na to, że została już ona odzwierciedlona w ramach metody „zwykłej”.

– Królestwo Danii

169. Królestwo Danii uważa, że ww. wyrok z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie nie wyklucza udziału Rady w ustaleniach, czy przesłanki zastosowania art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego zostały spełnione. Zdaniem tego państwa przedłożenie przez Komisję wniosku w sprawie dostosowania wysokości wynagrodzeń według metody „zwykłej”, w sytuacji gdy przesłanki zastosowania tej metody nie zostały spełnione, godzi w obowiązek lojalnej współpracy. Oceniając, że w sytuacji kryzysu jednym z najpilniejszych zadań jest szybkie przyjęcie skutecznych środków mogących powstrzymać jej pogarszanie się, Królestwo Danii podnosi, że będąc świadome spadku wartości PKB w latach 2008–2011 o prawie cztery punkty procentowe w następstwie światowego kryzysu gospodarczego, obniżyło wydatki na funkcjonowanie ministerstw, dokonało przeglądu progów podatku dochodowego i zamroziło wynagrodzenia urzędników.

– Republika Federalna Niemiec

170. Republika Federalna Niemiec podkreśla, że Komisja nie ma monopolu na ocenę tego, czy nastąpiło poważne i nagłe pogorszenie się sytuacji gospodarczej i ekonomicznej w Unii w rozumieniu art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, a w konsekwencji Rada nie musi „ślepo” reagować na wszystkie wnioski przedkładane przez Komisję. Zdaniem tego państwa o ile Komisji przysługuje prawo inicjatywy prawodawczej, o tyle Rada i Parlament, które odpowiadają za zatwierdzenie budżetu Unii, pozostają, zgodnie z zasadą równowagi instytucjonalnej, kompetentne do zweryfikowania, czy przesłanki zastosowania klauzuli wyjątkowej określonej w art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego zostały spełnione.

171. Państwo to dodaje, że Rada nie miała innego wyboru, jak tylko nie przyjąć wniosku w sprawie rozporządzenia, zaś sporna decyzja nie podważa wiążącego skutku załącznika XI do regulaminu pracowniczego, a tylko zapewnia Radzie możliwość wszczęcia postępowania przeciwko Komisji ze względu na niewykonanie przez nią klauzuli wyjątkowej.

172. Ponadto w ocenie Republiki Federalnej Niemiec sprawozdania Komisji z dnia 13 lipca i 25 listopada 2011 r. są nieścisłe, zaś przedłożone przez nią obiektywne dane nie pozwalają na wyciągnięcie innego wniosku niż ten, że doszło do poważnego i nagłego pogorszenia się sytuacji gospodarczej i społecznej. Państwo to podważa istnienie zasady paralelizmu zmian wysokości wynagrodzeń urzędników Unii i wynagrodzeń urzędników krajowych.

– Królestwo Hiszpanii

173. Królestwo Hiszpanii twierdzi, że problem, który musi rozstrzygnąć Trybunał, jest zasadniczo problemem natury faktycznej, gdyż dotyczy ustalenia, czy warunki gospodarcze w Unii w grudniu 2011 r. wymagały zastosowania art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego.

174. W ocenie tego państwa w chwili przedłożenia przez Komisję wniosku w sprawie rozporządzenia istniały wystarczające dane wskazujące na występowanie poważnego, wyjątkowego i powszechnego kryzysu, którego skutki nie znajdują odzwierciedlenia w metodzie „zwykłej”, a który następnie jeszcze się pogłębił. Zdaniem Królestwa Hiszpanii prognozy gospodarcze z 2011 r. opublikowane przez Komisję w dniu 10 listopada 2011 r. nie przystają do stanowiska prezentowanego przez tę instytucję w ramach niniejszej skargi, gdyż świadczą one, że prognoza wzrostu wartości PKB o 1,8% w 2011 r. i o 1,9% w 2012 r. została zastąpiona prognozą jego wzrostu jedynie o 1,6% i 0,6%.

– Królestwo Niderlandów

175. W ocenie Królestwa Niderlandów skoro Rada była zdania, że Unia musi mierzyć się z poważnym kryzysem gospodarczym, miała prawo oddalić wnioski w sprawie rozporządzenia, gdyż procedura dostosowania według metody „zwykłej” i procedura wyjątkowa określona w art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego wzajemnie się wykluczają. Państwo to zwraca uwagę, że o ile Komisja przedkłada obiektywne dane służące ocenie sytuacji gospodarczej i społecznej, o tyle nie ma ona wyłącznych kompetencji do dokonywania tej oceny. Rada, w ramach klauzuli wyjątkowej, posiada uprawnienia dyskrecyjne do dokonywania tej oceny.

176. Królestwo Niderlandów podnosi również, że nie ma żadnej różnicy między pojęciem powszechnego kryzysu ekonomicznego a użytym w klauzuli wyjątkowej pojęciem pogorszenia się sytuacji, którego zastosowanie nie jest ograniczone do sytuacji kryzysowych spowodowanych „czynnikami zewnętrznymi”. Państwo to dodaje, że Komisja popełniła błąd w ocenie, gdyż nie dokonała ścisłego rozróżnienia procedury określonej w art. 65 ust. 1 regulaminu pracowniczego i klauzuli wyjątkowej, a w szczególności ograniczyła analizę danych do danych używanych w ramach metody „zwykłej”, nie uwzględniając wskaźników odzwierciedlających sytuację w całej Unii i pomijając niektóre dane, takie jak ceny aktywów czy kryzys zaufania rynków do długu publicznego. Skutkiem owego błędu w ocenie jest pozbawienie klauzuli wyjątkowej wszelkiej skuteczności. Wreszcie państwo to sprzeciwia się stosowaniu w kontekście klauzuli wyjątkowej zasady paralelizmu między zmianą wysokości wynagrodzeń w służbie publicznej Unii a w służbie publicznej państw członkowskich.

– Zjednoczone Królestwo

177. Zdaniem Zjednoczonego Królestwa Rada, w świetle obiektywnych danych przedłożonych przez Komisję, ma prawo stwierdzić, że doszło do poważnego i nagłego pogorszenia się sytuacji gospodarczej i społecznej, i w takim wypadku nie musi przyjmować wniosku Komisji przedłożonego jej na podstawie art. 3 załącznika XI do regulaminu pracowniczego.

178. W ocenie tego państwa Komisja oparła swoją ocenę na błędnym założeniu utrzymania zasady paralelizmu, podczas gdy w art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego mowa jest wyłącznie o obiektywnym stwierdzeniu poważnego i nagłego pogorszenia się sytuacji gospodarczej i społecznej.

179. Zjednoczone Królestwo dodaje, że podejście Komisji nie jest w ogóle zgodne z celem klauzuli wyjątkowej, i twierdzi, iż trudno poważnie kwestionować wagę kryzysu, w sytuacji gdy jego nagły charakter zmusił państwa członkowskie, jak i same instytucje, do przyjęcia pilnych środków.

2. Moja ocena

180. Zagadnienia leżące w centrum sporu, jaki w niniejszych sprawach prowadzą Komisja i Rada, dotyczą przede wszystkim roli i kompetencji tych instytucji w przypadku wystąpienia między nimi rozbieżności w zakresie oceny sytuacji gospodarczej i społecznej.

181. Konflikty natury „czysto horyzontalnej”⁶⁰ między Komisją a Radą w kwestii ustalenia wysokości wynagrodzeń urzędników i innych pracowników Unii od zawsze stanowiły jedną z najwyższych stawek w grze o zachowanie równowagi instytucjonalnej⁶¹. Orzeczenia, jakie wydał Trybunał w kontekście tych konfliktów, zawierają w tym względzie cenne wskazówki, warte przypomnienia przed przystąpieniem do dokładniejszej analizy zarzutów podniesionych przez Komisję, które należy zbadać w świetle tych wskazówek i szczególnych okoliczności tego nowego konfliktu.

a) Orzecznictwo Trybunału dotyczące roli oraz kompetencji Komisji i Rady w kontekście procedury dostosowania wynagrodzeń

182. Trybunał wydał dotychczas cztery wyroki dotyczące procedury corocznego dostosowania wynagrodzeń i emerytur, które usankcjonowały samoograniczenie przez Radę jej kompetencji na podstawie metody „zwykłej” oraz obowiązek inicjatywy prawodawczej Komisji w kontekście klauzuli wyjątkowej.

183. Bez szczegółowego opisywania genezy i ewolucji metody dostosowywania wynagrodzeń i emerytur urzędników i innych pracowników Unii⁶² pragnę przypomnieć, że przepisy zawarte w załączniku XI do regulaminu pracowniczego, zatytułowanym „Zasady stosowania art. 64 i 65 regulaminu pracowniczego”, zostały ustanowione w celu zapobieżenia konfliktom między instytucjami Unii a jej urzędnikami oraz innymi pracownikami na tle dostosowywania ich wynagrodzeń.

184. Mając na uwadze te cele, Trybunał stwierdził, że Rada sama ustaliła granice swoich uprawnień dyskrecjonalnych wynikających z art. 65 regulaminu pracowniczego i zobowiązał ją do poszanowania tych granic.

185. W ww. wyroku z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie Trybunał, zwróciwszy najpierw uwagę, że obowiązująca obecnie wersja załącznika XI do regulaminu pracowniczego jest „rezultatem ciągłej ewolucji [...] [która] charakteryzuje się coraz bardziej szczegółowym i wiążącym opracowaniem metody corocznego dostosowania wysokości wynagrodzeń”⁶³, orzekł, iż Rada, przyjmując ten załącznik, ustanowiła przepisy wykonawcze do tego

60 — Takiej terminologii użył K. Lenaerts w: *Le juge et la constitution aux États-Unis d'Amérique et dans l'ordre juridique européen*, Bruxelles, Bruylant 1988, nr 298, s. 343.

61 — Odnosnie do analizy tych konfliktów pod kątem podziału kompetencji owych instytucji i regulacji ich stosunków zob. K. Lenaerts, op.cit., nr 295–307, s. 340 i nast.

62 — Od 1972 r. stosowanych było pięć metod uregulowanych w następujących aktach – mianowicie w decyzji Rady z dnia 20 i 21 marca 1972 r.; decyzji Rady 81/1061/Euratom, EWWiS, EWG z dnia 15 grudnia 1981 r. zmieniającej metodę dostosowania wynagrodzeń urzędników i innych pracowników Wspólnot (Dz.U. L 386, s. 6); decyzji Rady 87/530/Euratom, EWWiS, EWG z dnia 20 października 1987 r. uzupełniającej metodę dostosowania wynagrodzeń urzędników i innych pracowników Wspólnot (Dz.U. L 307, s. 40); rozporządzeniu Rady (EWWiS, EWG, Euratom) nr 3830/91 z dnia 19 grudnia 1991 r. zmieniającym regulamin pracowniczy urzędników i warunki zatrudnienia innych pracowników Wspólnot Europejskich w zakresie metod dostosowania wysokości wynagrodzeń (Dz.U. L 361, s. 1); rozporządzeniu Rady (WE, Euratom) nr 2181/2003 z dnia 8 grudnia 2003 r. w sprawie przepisów przejściowych związanych z reformą regulaminu pracowniczego, w szczególności w zakresie wynagrodzeń i emerytur (Dz.U. L 327, s. 1), a także rozporządzeniu Rady (WE, Euratom) nr 723/2004 z dnia 22 marca 2004 r. zmieniającym regulamin pracowniczy urzędników Wspólnot Europejskich i warunki zatrudniania innych pracowników Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 124, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim: rozdz. 1, t. 2, s. 130).

63 — Punkt 63 tego wyroku.

art. 65 i wskutek tych „wytycznych” ograniczyła wynikające z niego uprawnienia dyskrecyjne. Zdaniem Trybunału „Rada podjęła autonomiczną decyzję o zobowiązaniu się przez okres obowiązywania [załącznika XI do regulaminu pracowniczego] do przestrzegania, przy wykonywaniu przysługujących jej na podstawie art. 65 regulaminu pracowniczego uprawnień dyskrecyjnych, kryteriów określonych w sposób wyczerpujący w art. 3 tego załącznika”⁶⁴, z czego Trybunał wywiódł, że Rada nie może powoływać się, w kontekście wspomnianego art. 3, na zakres uznania wykraczający poza kryteria określone w tym przepisie.

186. Wyżej wymieniony wyrok z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, który powtarza i potwierdza rozwiązanie przyjęte przez Trybunał w wyrokach z dnia 5 czerwca 1973 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie⁶⁵ i z dnia 26 czerwca 1975 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie⁶⁶, zobowiązuje Radę do respektowania ograniczeń swojego zakresu uznania, które sama sobie narzuciła, co oznacza, iż instytucja ta musi postępować zgodnie z metodą „zwykłą”, chyba że zamierza zastosować procedurę określoną w art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego.

187. Wyrok ten zawiera ponadto szereg uściśleń co do stosowania procedury określonej w klauzuli wyjątkowej i możliwości uwzględnienia poważnego kryzysu ekonomicznego.

188. Procedura ta pozwala „w nadzwyczajnej sytuacji odstąpić czasowo od stosowania metody przewidzianej w art. 3 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, bez wprowadzania do niej zmian lub jej uchylenia na przyszłość”⁶⁷, „[umożliwiając] instytucjom podjęcie działań ad hoc w wypadku nagłej zmiany sytuacji, która wymaga raczej spontanicznej reakcji, a nie całkowitej zmiany metody »zwykłej«”⁶⁸.

189. Procedura ta stanowi według Trybunału „jedyną” możliwość uwzględnienia kryzysu gospodarczego przy dostosowaniu wysokości wynagrodzeń i odstąpienia w konsekwencji od zastosowania kryteriów określonych w art. 3 ust. 2 załącznika XI do regulaminu pracowniczego⁶⁹.

190. Trybunał dodał, że Komisji nie przysługuje zakres uznania odnośnie do wykonywania kompetencji powierzonej jej w art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, co prowadzi do wniosku, że przysługująca Komisji inicjatywa w procesie stanowienia prawa w kontekście szczególnej procedury przewidzianej w art. 10 przekształca się w obowiązek tej inicjatywy⁷⁰.

191. Trybunał wyjaśnił wreszcie, że na gruncie art. 241 TFUE Rada może zażądać od Komisji przedłożenia jej wszelkich właściwych wniosków⁷¹.

192. Z przytoczonego orzeczenia wynikają dwie podstawowe wskazówki.

193. Pierwsza z nich odnosi się do relacji, w jakiej pozostają do siebie dwie procedury przewidziane w art. 3 i 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego. Otóż zdaniem Trybunału między tymi dwiema procedurami, które wzajemnie się wykluczają, zachodzi relacja zasady i wyjątku. W okresie obowiązywania załącznika XI do regulaminu pracowniczego należy co do zasady stosować procedurę

64 — Punkt 71 tego wyroku.

65 — Wyrok w sprawie 81/72, Rec. s. 575. W pkt 9 tego wyroku Trybunał orzekł, że „poprzez decyzję z dnia 21 marca 1972 r. Rada, działając w ramach przyznanych jej na mocy art. 65 regulaminu pracowniczego uprawnień w dziedzinie wynagrodzeń personelu, wywiązała się z obowiązków, których się podjęła, w zakresie przestrzegania tej decyzji przez określony przez nią okres”.

66 — Wyrok w sprawie 70/74, Rec. s. 795. W pkt 20 tego wyroku Trybunał wskazał, że „poprzez decyzję z dnia 20 i 21 marca 1972 r. Rada zamierzała, w celu wykonania art. 65 [regulaminu pracowniczego], zobowiązać się, przez dany okres, do przestrzegania określonych kryteriów”.

67 — Punkt 74 tego wyroku.

68 — Punkt 75 tego wyroku.

69 — Wyżej wymieniony wyrok z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 77.

70 — Ibidem, pkt 79.

71 — Ibidem, pkt 80.

zwaną metodą „zwykłą”, podczas gdy „szczególna” procedura pozwalająca na uwzględnienie poważnego kryzysu gospodarczego może być stosowana tylko w wyjątkowych okolicznościach. Sformułowanie użyte w ww. wyroku z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie wyraźnie kładzie akcent na wyjątkowy charakter procedury z art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, podkreślając, że można ją stosować tylko w sytuacjach „nadzwyczajnych”, w celu reakcji na zdarzenia o charakterze „nagłym”, wymagające działań „spontanicznych”, w sytuacji gdy zastosowanie metody „zwykłej” nie pozwala na wystarczająco szybkie dostosowanie wysokości wynagrodzeń.

194. Druga wskazówka dotyczy procesu podejmowania decyzji odnośnie do wysokości wynagrodzeń i emerytur. Proces ten cechują dwie odrębności w porównaniu do zwykłego systemu decyzyjnego, mianowicie z jednej strony zakres uznania Rady przekształca się w obowiązek stosowania metody „zwykłej”, o ile nie wystąpią przesłanki zastosowania klauzuli wyjątkowej, a z drugiej strony inicjatywa Komisji przekształca się w obowiązek zastosowania klauzuli wyjątkowej w przypadku spełnienia tych przesłanek.

195. Pozostaje ustalić, na jakiej podstawie ma opierać się równowaga instytucjonalna, w sytuacji gdy Komisja i Rada różnią się co do oceny występowania poważnego i nagłego kryzysu gospodarczego uzasadniającego zastosowanie klauzuli wyjątkowej.

b) Rozwiązanie sporu między Komisją a Radą dotyczącego występowania sytuacji „poważnego i nagłego pogorszenia się sytuacji gospodarczej i społecznej w Unii”

196. Dyskusje na rozprawie, z inicjatywy Trybunału, toczyły się przede wszystkim wokół przesłanek zastosowania klauzuli wyjątkowej, w sytuacji gdy Rada i Komisja nie zgadzają się, czy nastąpił poważny kryzys gospodarczy. Kwestia ta wydaje się determinować możliwość ewentualnego oddalenia przez Radę wniosku Komisji przedłożonego w oparciu o metodę „zwykłą”. Gdyby procedura związana z klauzulą wyjątkową miała być stosowana w następstwie samego tylko „dialogu” między Radą a Komisją, wszczęcie tej procedury powinno czynić wniosek Komisji w sprawie rozporządzenia przedkładany w oparciu o metodę „zwykłą” niezgodnym z prawem i w konsekwencji uprawniać Radę do odmowy jego przyjęcia.

197. W pierwszej kolejności skupię się na tym właśnie problemie, po czym przejdę do zbadania poszczególnych zarzutów podniesionych przez Komisję w skardze o stwierdzenie nieważności.

i) Analiza przesłanek zastosowania procedury określonej w art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego

198. Artykuł 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego nie wskazuje instytucji, która powinna stwierdzić, w świetle „obiektywnych danych przedłożonych przez Komisję”, czy zostały spełnione przesłanki zastosowania klauzuli wyjątkowej. Sposób sformułowania tego przepisu utrudnia nawet ustalenie zakresu odpowiedzialności każdej z instytucji, gdyż użyta w nim strona bierna, w postaci słowa „stwierdzonego”, i trybu oznajmującego czasu teraźniejszego sugerują, że obowiązek podjęcia działań spoczywa na Komisji, która „przedstawia” właściwe wnioski. O ile sformułowanie to nie pozwala na wyraźne stwierdzenie, czy dokonanie oceny sytuacji należy do Komisji i tylko do niej, czy Rada również ma prawo do dokonania własnej oceny, kwestią, którą należy w rzeczywistości należy ustalić, nie jest według mnie to, czy każda z tych instytucji może dokonać własnej oceny w świetle „obiektywnych” danych, które muszą być przedłożone przez Komisję, lecz to, jak, w przypadku różnych ocen, należy rozwiązać zaistniały między instytucjami spór.

199. Na pytanie, czy Rada może odmówić przyjęcia wniosku w sprawie dostosowania wysokości wynagrodzeń i emerytur według metody „zwykłej” w sytuacji występowania w jej ocenie poważnego kryzysu gospodarczego, uzasadniającego zastosowanie procedury określonej w klauzuli wyjątkowej, strony udzieliły sprzecznych ze sobą odpowiedzi. Otóż albo procedurę określoną w klauzuli

wyjątkowej uruchomia samoistnie wniosek Rady przedstawiony na podstawie art. 241 TFUE, albo, przeciwnie, procedura ta może zostać uruchomiona tylko z inicjatywy Komisji, skutkiem czego jedyną drogą, jaka pozostaje Radzie w przypadku odmowy Komisji, jest zwrócenie się do Trybunału o stwierdzenie, że Komisja przekroczyła swoje uprawnienia, jakie jej przysługują w kontekście dokonywania oceny sytuacji gospodarczej i społecznej.

200. Pierwsza propozycja, która stanowi źródło dyskusji, czy też, wyrażając się mniej eufemistycznie, niezgody między Komisją a Radą⁷², z której zrodziła się procedura określona w klauzuli wyjątkowej, reguluje w mojej ocenie wszczęcie tej procedury przez przemilczenie. Bezsprzecznie teza ta każe przyjąć, że żądanie Rady przedstawione na podstawie art. 241 TFUE zobowiązuje Komisję do przedłożenia wniosku w sprawie rozporządzenia na podstawie art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, a jeżeli w odpowiedzi Komisja przedłoży wniosek w sprawie rozporządzenia na podstawie art. 3 tego załącznika, wniosek ten przekształca się, wskutek sprzeciwu Rady, we „właściwy wniosek”, o którym mowa w klauzuli wyjątkowej.

201. Druga propozycja jest bardziej klasyczna. Uzależnia ona wszczęcie procedury określonej w klauzuli wyjątkowej od spełnienia przesłanki materialnej, czyli od wystąpienia poważnego i nagłego kryzysu gospodarczego i społecznego, oraz przesłanki proceduralnej, czyli przedłożenia właściwego wniosku przez Komisję.

202. Ze swojej strony nie mogę przychylić do pierwszej propozycji, dlatego bez wahania proponuję, aby Trybunał uwzględnił drugą z nich, na poparcie czego można wskazać szereg argumentów.

203. Pierwszy argument dotyczy brzmienia przepisu i można go podzielić na dwie części.

204. Z jednej strony należy stwierdzić, że art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego zrehabilitowany został w sposób, który czyni z „poważnego i nagłego pogorszenia się sytuacji gospodarczej w Unii” przesłankę uruchomienia procedury określonej w klauzuli wyjątkowej. Używając sformułowania „[w] przypadku”, przepis ten odsyła do obiektywnej oceny występowania takiego pogorszenia. Gdyby prawodawca Unii chciał uzależnić możliwość wszczęcia tej procedury od woli Rady, użyłby stosownego sformułowania⁷³. Możliwość odejścia od metody „zwykłej” na rzecz procedury „szczególnej” została wyraźnie uzależniona od wystąpienia kryzysu, który na gruncie tego przepisu musi być poważny i nagły.

205. Z drugiej strony art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego przewiduje, że Komisja „przedstawia właściwe wnioski” Parlamentowi i Radzie. Tymczasem w sytuacji, w której Rada i Komisja nie zgadzają się w kwestii dostosowania wysokości wynagrodzeń od dnia 1 lipca 2011 r., uznanie, że wniosek Komisji przedłożony w oparciu o metodę „zwykłą”, którego jedynym adresatem jest Rada, stanowi wniosek przedstawiony Parlamentowi i Radzie na podstawie tego art. 10, oznaczałoby podwójne przekłamanie treści tego wniosku.

206. Drugi argument odnosi się do bieżącego orzecznictwa Trybunału w zakresie stosowania klauzuli wyjątkowej.

207. Moim zdaniem już sam wzgląd na ww. wyrok z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie i logika tego orzecznictwa pozwalają obalić interpretację dającą Radzie prawo inicjatywy w zakresie wszczęcia procedury określonej w art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego. W ocenie Trybunału zastosowanie tego przepisu „zależy” od wystąpienia przez Komisję

72 — Dyskusje między Komisją a Radą rozmiągają się w temacie mimo jego pozornej zgodności.

73 — Przykładowo wspomniany art. 10 mógłby przewidywać zastosowanie klauzuli wyjątkowej w sytuacji, w której „Rada [lub Parlament] stwierdza wystąpienie poważnego i nagłego kryzysu gospodarczego”.

z właściwym wnioskiem⁷⁴, skutkiem czego uzależnienie go od inicjatywy Rady przeczyłoby temu rozwiązaniu. Pomysł, zgodnie z którym wniosek Komisji oparty na metodzie „zwykłej” miałby uruchamiać procedurę przewidzianą w klauzuli wyjątkowej w przypadku sprzeciwu Rady, stanowi moim zdaniem wybieg, który prowadzi do całkowitego wypaczenia wniosku Komisji.

208. Trybunał orzekł ponadto, że Radzie nie przysługują, w ramach procedury z art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, inne uprawnienia niż te, które w prawie Unii przysługują jej na podstawie art. 241 TFUE. Tymczasem przepis ten przyznaje Radzie jedynie kompetencje „dawania bodźców”, umożliwiając jej zwrócenie się do Komisji o przeprowadzenie wszelkich analiz, które Rada uznaje za pożądane dla realizacji wspólnych celów, oraz o przedłożenie Radzie wszelkich właściwych wniosków. A zatem chociaż wykonywanie przez Komisję kompetencji przyznanych jej w art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego nie zależy od jej uznania⁷⁵, nie ma wątpliwości, że Rada nie posiada konkurencyjnego prawa inicjatywy umożliwiającego jej, w przypadku zaniechania działania przez Komisję, zastąpienie tej instytucji i wszczęcie procedury określonej w klauzuli wyjątkowej zamiast niej.

209. Trzeci argument dotyczy poszanowania zasady równowagi instytucjonalnej.

210. W myśl tej podstawowej zasady każda instytucja wykonuje swoje kompetencje w poszanowaniu kompetencji innych instytucji.

211. Tymczasem zasada samoograniczenia kompetencji Rady wskazywana w tradycyjnym ujęciu procesu decyzyjnego w zakresie dostosowania wysokości wynagrodzeń nie komponuje się z przyznaniem Radzie całkowitej swobody w zakresie wszczynania procedury określonej w klauzuli wyjątkowej.

212. Przypominam w tym względzie, że zgodnie z wykładnią Trybunału proces decyzyjny wynikający z zastosowania „zwykłej” metody dostosowania wysokości wynagrodzeń charakteryzuje się ograniczeniem uprawnień decyzyjnych Rady, która jest związana uprawnieniami dyskrecyjnymi wynikającymi z art. 65 regulaminu pracowniczego w okresie obowiązywania załącznika XI do regulaminu pracowniczego. Charakterystyczną cechą tego procesu jest też uczestnictwo w nim Komisji, co narzuca konieczność „podejmowania decyzji w drodze konsensusu, a w konsekwencji do utraty przez Radę prawa do jednostronnego odejścia w konkretnym przypadku od swojej uprzedniej decyzji”⁷⁶.

213. Ponieważ wykonanie klauzuli wyjątkowej z konieczności łączy się z odejściem od metody „zwykłej”, przyznanie, że Rada może wszcząć procedurę określoną w klauzuli wyjątkowej z własnej inicjatywy wskutek powołania się na wystąpienie poważnego kryzysu gospodarczego, powoduje wyłom w tej logice równowagi oraz daje Radzie możliwość nie tylko zakwestionowania uczestnictwa Komisji w tym procesie, lecz także obejścia kryteriów wskazanych w art. 3 załącznika XI do regulaminu pracowniczego.

214. Co więcej, w mojej ocenie argument Rady, zgodnie z którym zrzeczenie się przez nią uprawnień dyskrecyjnych nie jest ostateczne, ponieważ w przypadku wystąpienia kryzysu gospodarczego Rada zyskuje ją ponownie, kłóci się z nowym ujęciem równowagi instytucjonalnej wynikającym z traktatu z Lizbony.

74 — Punkt 78 tego wyroku.

75 — Punkt 79 tego wyroku.

76 — K. Lenaerts, *op.cit.*, nr 305, s. 354.

215. Teza ta wymaga uznania art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego za wyjątek od procedury automatycznego dostosowywania wysokości wynagrodzeń przewidzianej w art. 3 tego załącznika, który skutkuje zwróceniem Radzie uprawnień decyzyjnych wynikających z art. 65 regulaminu pracowniczego.

216. Tymczasem tego rodzaju rozumowanie, zakładając, że było uprawnione pod rządami uregulowań sprzed traktatu z Lizbony, nie ma prawa bytu od chwili wejścia w życie tego traktatu, który zmienił, na korzyść Parlamentu, podział władzy między instytucjami.

217. W tym względzie przypomnę, że art. 336 TFUE stanowi, iż regulamin pracowniczy ustanawiany jest zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą. Odesłanie do tego przepisu w art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego pozbawione jest jakiegokolwiek dwuznaczności i oznacza, że procedury określonej w klauzuli wyjątkowej nie można postrzegać jako zwrócenia Radzie uprawnień decyzyjnych przewidzianych w art. 65 regulaminu pracowniczego, lecz jako powrót do zwykłej procedury prawodawczej. Nie można zatem obronić stanowiska, zgodnie z którym Rada odzyskuje, na gruncie art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, swobodę w korzystaniu z zakresu uznania, którą sama zgodziła się ograniczyć, zobowiązując się do poszanowania norm przewidzianych w art. 1 i 3 tego załącznika.

218. Czwarty argument dotyczy wymogów kontroli sądowej.

219. W Unii opartej na zasadzie praworządności, wyposażonej w system środków ochrony prawnej gwarantujących sądową kontrolę zgodności aktów przyjmowanych przez instytucje Unii z przepisami wyższej rangi i z zasadami podstawowymi, dokonywanie wykładni art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego w ten sposób, że konflikt między Komisją a Radą uruchamia klauzulę wyjątkową, ma w mojej ocenie tę fundamentalną wadę, że prowadziłoby do odmówienia jakiegokolwiek kontroli sądowej odnośnie do decyzji o zastosowaniu klauzuli wyjątkowej.

220. Gdyby źródłem tej procedury był wyłącznie „dialog” między Radą a Komisją, który rozgrywa się w oczekiwaniu na wniosek Komisji i w jego konsekwencji, nie byłoby możliwości przeprowadzenia kontroli sądowej, nawet ograniczonej, nie tylko przed przyjęciem rozporządzenia, lecz także później.

221. Komisja nie mogłaby działać prewencyjnie, aby zapobiec przyjęciu rozporządzenia, ponieważ, zakładając, że wyrazi swój sprzeciw poprzez przedłożenie wniosku w oparciu o metodę „zwykłą”, wniosek taki byłby tożsamy z „właściwym wnioskiem” prawidłowo przedłożonym Radzie i Parlamentowi na podstawie klauzuli wyjątkowej.

222. Kontrola ta nie mogłaby też odbyć się następnie, gdyż gdyby Komisja domagała się stwierdzenia nieważności rozporządzenia ostatecznie przyjętego przez Parlament i Radę, nie mogłaby podnieść na poparcie swojej skargi braku kryzysu gospodarczego, ponieważ zgodność z prawem zastosowania procedury określonej w klauzuli wyjątkowej nie wymaga z założenia spełnienia przesłanki występowania takiego kryzysu.

223. Wyobraźmy sobie, że Rada, bez powoływania się na kryzys gospodarczy albo wyraźnie przyznając, że takiego kryzysu nie ma, zwraca się jednak formalnie do Komisji o przedłożenie jej wniosku na podstawie klauzuli wyjątkowej, z tego tylko powodu, że zastosowanie metody „zwykłej” prowadziłoby do zbyt wysokiego wzrostu wysokości wynagrodzeń. Gdyby już sam „dialog” między instytucjami przesądzał o zgodności z prawem decyzji o zastosowaniu klauzuli wyjątkowej, nie byłoby możliwości stwierdzenia, że doszło do niezgodnego z prawem obejścia metody „zwykłej”.

224. Okoliczność, że Parlament również ma coś do powiedzenia i może dokonać, w toku zwykłej procedury ustawodawczej, własnej oceny sytuacji gospodarczej i społecznej, w mojej ocenie nie pozwala na uzasadnienie tego rozwiązania, gdyż uczestnictwo tej instytucji w procesie decyzyjnym nie zaradza brakowi kontroli sądowej.

225. Procedura określona w art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego została ustanowiona jako wyjątek, możliwie najściślej ograniczony, w związku z tym jej uruchomienie nie może być bezwarunkowe. Zgodność z prawem działań instytucji w ramach tej procedury powinna być uzależniona od zaistnienia określonej sytuacji faktycznej – polegającej na istnieniu kryzysu gospodarczego – która ponadto powinna odpowiadać kryteriom powagi i nagłego charakteru.

226. Generalnie można odnieść się sceptycznie do rozwiązania, którego końcowym efektem jest stworzenie, poza obszarem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB), kategorii aktów prawnych wyłączonych spod kontroli zgodności z prawem. Rozwiązanie takie można uzasadniać dwójako, a mianowicie politycznym wymiarem danej oceny albo technicznym charakterem danej kwestii. Tymczasem podobne uzasadnienia doktryna wysuwa zazwyczaj, aby wskazać powody, dla których sądy Unii decydują się nie rezygnować z wszelkiej kontroli, ale przeprowadzać kontrolę ograniczoną, w szczególności w sytuacji, która wymaga przeprowadzenia złożonych ocen ekonomicznych⁷⁷. Trudno według mnie wskazać powód, dla którego w kontekście zastosowania art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego Trybunał miałby nie tylko ograniczyć swoją kontrolę, lecz nawet całkowicie z niej zrezygnować.

227. Istnieje pokaźne orzecznictwo świadczące o możliwości zmobilizowania przez Trybunał wszelkich środków procesowych w celu należytego wykonania jego obowiązków sądowych nawet w najbardziej skomplikowanych dziedzinach, w szczególności gdy na szali znajdują się równowaga instytucjonalna czy zasady fundamentalne.

228. Sam nie widzę żadnego powodu, dla którego Trybunał miałby rezygnować ze swoich uprawnień w zakresie kontroli zgodności z prawem i ograniczać się do kontroli szczątkowej, sprowadzającej się do stwierdzenia, że sam „dialog” między instytucjami wystarczy do uruchomienia omawianej procedury. Zgodnie z zasadą równowagi instytucjonalnej każda instytucja Unii powinna ponosić część odpowiedzialności, zaś na Trybunale, występującym w roli strażnika traktatów, spoczywa obowiązek kontroli, której zakres może w razie konieczności zmieniać.

229. Podsumowując: wykładnia, zgodnie z którą procedura określona w art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego zostaje wszczęta wskutek dialogu między Komisją a Radą, wydaje mi się sprzeczna z literą tego przepisu, wykładnią, jaką mu nadał Trybunał, z zasadą równowagi instytucjonalnej oraz z wymogami kontroli zgodności z prawem. Wszczęcie procedury nadzwyczajnej wymaga bowiem obiektywnego stwierdzenia poważnego i nagłego pogorszenia się sytuacji gospodarczej i społecznej w Unii. W razie sporu między Komisją a Radą co do wystąpienia takiego pogorszenia Trybunał obowiązany jest do dokonania kontroli sądowej oceny Komisji.

230. Sformułowawszy te założenia, przejdźmy teraz do badania zarzutów nieważności, które zostały podniesione przez Komisję.

ii) Ocena zasadności zarzutów nieważności

231. Nie wydaje mi się, aby Komisja dołożyła szczególnych starań w celu rozróżnienia zarzutów, jakie podnosi na poparcie skargi o stwierdzenie nieważności. W szczególności w pierwszej części zarzutu głównego Komisja podnosi, że Rada nie miała kompetencji do przyjęcia spornej decyzji, dopuściła się nadużycia proceduralnego oraz naruszyła jednocześnie „formalne przesłanki”, zasadę równowagi instytucjonalnej, zasadę „patere legem quam ipse fecisti” oraz art. 3 i 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego.

⁷⁷ — Zobacz podobnie D. Ritleng, *Le contrôle de la légalité des actes communautaires par la Cour de justice et le Tribunal de première instance des Communautés européennes*, 1998, nr 683, s. 583.

232. Opierając się na liście podstaw wszczęcia postępowania wskazanych w art. 263 akapit drugi TFUE, kolejno zajmę się zbadaniem zarzutu dotyczącego nadużycia władzy, zarzutu dotyczącego naruszenia przez Radę przepisów prawa wskutek uznania się za uprawnioną do nieprzyjmowania wniosku w sprawie rozporządzenia oraz zarzutu naruszenia przesłanek zastosowania klauzuli wyjątkowej ze względu na niewystarczające i błędne uzasadnienie.

– W przedmiocie zarzutu nadużycia władzy

233. Zarzut nadużycia władzy, za pomocą którego Komisja utrzymuje, że Rada ominęła procedurę przewidzianą w art. 3 załącznika XI do regulaminu pracowniczego znajdującego zastosowanie w okolicznościach niniejszej sprawy, jest chybiony z dwóch alternatywnych powodów – albo zarzut ten został pomyłony z zarzutem naruszenia postanowień traktatu FUE, albo został źle uzasadniony.

234. Po pierwsze, nadużycie władzy, którego „kategorię” stanowi nadużycie proceduralne⁷⁸, z logicznego punktu widzenia może mieć miejsce, tylko jeżeli autor aktu posiada szerokie uprawnienia dyskrecjonalne. Natomiast nie może ono wystąpić w wypadku wykonywania kompetencji związanych⁷⁹. W takim wypadku nadużycie władzy nieuchronnie miesza się bowiem z naruszeniem postanowień traktatu, ponieważ jeśli akt wydany przez instytucję nie jest aktem, którego wydanie przewidują obowiązujące przepisy, to jest on niezgodny z prawem, niezależnie od motywów, jakimi kierował się jego autor.

235. Tymczasem decyzja, którą Rada miała wydać zgodnie ze „zwykłą” metodą dostosowania wysokości wynagrodzeń, wpisuje się w wykonywanie kompetencji związanych. Z tego względu wydaje mi się, że chodzi tu o naruszenie prawa, bez konieczności ustalania motywów Rady.

236. Po drugie, zgodnie z utrwalonym orzecnictwem do nadużycia władzy dochodzi wtedy, gdy instytucja przyjmuje dany akt wyłącznie lub w znacznej mierze w celu innym niż wskazany albo w celu obejścia procedury przewidzianej w traktacie dla okoliczności danej sprawy⁸⁰.

237. W niniejszej sprawie gdyby przyjąć, że doszło do nadużycia władzy, należałoby założyć, że chodziło o osiągnięcie celu innego niż uwzględnienie występowania poważnego kryzysu gospodarczego.

238. Tymczasem Komisja nie przedstawiła żadnych dowodów, by sporna decyzja była motywowana pobudkami innymi niż wskazane w jej motywach. Co się tyczy ewentualnego błędu Rady w ocenie występowania poważnego kryzysu gospodarczego – nie można uznać go za nadużycie władzy, lecz za naruszenie postanowień traktatu.

– W przedmiocie zarzutu naruszenia przez Radę przepisów prawa wskutek uznania się za uprawnioną do nieprzyjmowania wniosku w sprawie rozporządzenia

239. Zarzut, w którym Komisja utrzymuje, że Rada odmówiła przyjęcia wniosku w sprawie rozporządzenia i zastosowała w rzeczywistości art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego, nie jest w mojej ocenie zasadny.

78 — Zobacz wyrok z dnia 21 czerwca 1988 r. w sprawach połączonych 32/87, 52/87 i 57/87 ISA i in. przeciwko Komisji, Rec. s. 3305, pkt 8 i przytoczone tam orzecznictwo.

79 — Zobacz podobnie wyroki Sądu: z dnia 15 grudnia 1994 r. w sprawie T-489/93 Unifruit Hellas przeciwko Komisji, Rec. s. II-1201, pkt 84; z dnia 14 grudnia 2011 r. w sprawie T-52/09 Nycomed Danmark przeciwko EMA, Zb.Orz. s. II-8133, pkt 103. Zobacz także D. Ritleng, op.cit., nr 193, s. 182.

80 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 15 maja 2008 r. w sprawie C-442/04 Hiszpania przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-3517, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo.

240. Po pierwsze, wbrew twierdzeniom Komisji, Rada, której przedłożono wniosek w sprawie rozporządzenia, jedynie odmówiła zastosowania metody „zwykłej”, nie stanowiąc w ramach procedury przewidzianej w klauzuli wyjątkowej.

241. Po drugie, w mojej ocenie Rada, która na podstawie art. 65 regulaminu pracowniczego i art. 1 i 3 załącznika XI do regulaminu pracowniczego otrzymała kompetencje do corocznego dostosowania wysokości wynagrodzeń według metody „zwykłej”, jest również kompetentna do odmowy ich dostosowania w razie braku spełnienia ku temu przesłanek.

242. Tymczasem występowanie poważnego i nagłego kryzysu gospodarczego upoważnia Radę do odrzucenia wniosku w sprawie dostosowania wysokości wynagrodzeń według metody „zwykłej”, gdyż zobowiązuje Komisję do przedłożenia właściwego wniosku na podstawie klauzuli wyjątkowej.

– W przedmiocie zarzutu naruszenia przesłanek zastosowania klauzuli wyjątkowej ze względu na niewystarczające i błędne uzasadnienie

243. Już na samym wstępie należy odrzucić podniesiony w odniesieniu do podstawowej kwestii odmowy dostosowania wysokości wynagrodzeń zarzut niewystarczającego uzasadnienia, jako że sporna decyzja zawiera szesnaście motywów wskazujących powody, dla których Rada uznała, że nie mogła przyjąć wniosku w sprawie rozporządzenia.

244. Pozostaje zatem zbadać, czy sporna decyzja jest obciążona wadą błędnego uzasadnienia.

245. Z orzecznictwa Trybunału od dawna wynika, że co do zasady sądy Unii sprawują ograniczoną kontrolę w zakresie złożonych ocen ekonomicznych, która sprowadza się do ewentualnego stwierdzenia wady oczywistego błędu w ocenie. Zgodnie z wielokrotnie powtarzanym przez Trybunał sformułowaniem kontrola sądowa aktu, który wymaga takiej oceny, powinna ograniczać się do zbadania przestrzegania uregulowań proceduralnych i dotyczących uzasadnienia, prawidłowości ustaleń faktycznych dokonanych w celu wydania spornego rozstrzygnięcia, braku oczywistych błędów w ocenie tych okoliczności faktycznych oraz braku nadużycia władzy⁸¹.

246. Tymczasem badanie kwestii, czy sytuacja gospodarcza i społeczna w Unii uległa poważnemu i nagłemu pogorszeniu oznacza konieczność dokonania oceny w oparciu o złożone obiektywne dane oraz odwołania się do wielu wskaźników.

247. Z tego względu należy przyznać, że sądy Unii winne ograniczyć swoją kontrolę tych ocen do ustalenia, czy dane uzasadnienie było wystarczające, ustalenia faktyczne prawidłowe oraz czy nie dopuszczono się oczywistego błędu w ocenie.

248. Zanim szczegółowo zajmę się poszczególnymi zarzutami Rady i interweniujących państw członkowskich, warto przypomnieć ogólne założenia oceny sytuacji gospodarczej i społecznej przeprowadzonej przez Komisję.

249. W sprawozdaniu w sprawie klauzuli wyjątkowej Komisja analizuje przesłanki, jakie muszą zaistnieć przed zastosowaniem tej klauzuli, wskazując, że pogorszenie się sytuacji musi być nie tylko poważne i nagłe, lecz także „na tyle znaczące, aby nie można go było we właściwy sposób ująć przy użyciu metody ze względu na jego wyjątkowy charakter pod względem czasu i rozmiarów”⁸². Komisja opiera się bowiem na założeniu, że „zasada paralelizmu w odniesieniu do zmian siły nabywczej

81 — Zobacz wyrok z dnia 1 lipca 2008 r. w sprawach połączonych C-341/06 P i C-342/06 P Chronopost i La Poste przeciwko UFX i in., Zb.Orz. s. I-4777, pkt 143 i przytoczone tam orzecznictwo; a także postanowienie z dnia 25 kwietnia 2002 r. w sprawie C-323/00 P DSG przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-3919, pkt 43.

82 — Punkt 4, s. 5.

urzędników krajowych [...] musi zostać utrzymana również w okresie spowolnienia gospodarczego w Unii Europejskiej”⁸³, co oznacza, że z klauzuli wyjątkowej nie można korzystać, jeżeli metoda „zwykła” „może odpowiednio uchwycić zmiany gospodarcze i społeczne w [Unii] poprzez ich wpływ na wynagrodzenia krajowych urzędników”⁸⁴.

250. W sprawozdaniu w sprawie klauzuli wyjątkowej dodano, w pkt 4.1, że termin „pogorszenie” jest używany do opisu zaostrenia sytuacji gospodarczej i społecznej, zaś kwestę, czy wystąpiło poważne pogorszenie się sytuacji gospodarczej oraz społecznej, należy rozstrzygnąć „w kontekście skali i czasu trwania skutków gospodarczych i społecznych”, podczas gdy kwestia nagłego charakteru powinna być analizowana „w odniesieniu do szybkości i przewidywalności [tych] skutków”. W związku z tym Komisja stoi na stanowisku, że „szczególnie ważne jest odróżnienie normalnych wahań cyklu gospodarczego od zmian spowodowanych zdarzeniami zewnętrznymi”.

251. Następnie, co się tyczy „obiektywnych” wskaźników, które mogą znaleźć zastosowanie, Komisja w sprawozdaniu w sprawie klauzuli wyjątkowej przytacza 15 wskaźników, zaznaczając, że wskaźniki te powinny być zgodne ze stosownymi i powszechnie przyjętymi zasadami. Wskaźniki te odnoszą się do koniunktury gospodarczej⁸⁵, finansów publicznych⁸⁶, rynku pracy⁸⁷ i nastrojów ekonomicznych⁸⁸ i zostały zaczerpnięte z Europejskich prognoz ekonomicznych, opublikowanych przez DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych w dniu 13 maja 2011 r.

252. Wreszcie, stwierdzając, że wskaźniki te dowodzą, iż recesja w Unii zakończyła się jesienią 2009 r., ustępując miejsca stopniowemu ożywieniu gospodarczemu, Komisja uznała w sprawozdaniu w sprawie klauzuli wyjątkowej, że „w okresie referencyjnym od dnia 1 lipca 2010 r. do połowy maja 2011 r.” nie nastąpiło poważne i nagłe pogorszenie się sytuacji gospodarczej i społecznej w Unii oraz nie stwierdzono żadnego zdarzenia, które nie zostało lub nie mogło zostać uwzględnione przy użyciu metody „zwykłej”. Dlatego też Komisja postanowiła nie przedkładać wniosku na podstawie art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego.

253. W komunikacie uwzględniającym „ostatnie zmiany w Unii [...] od wiosennej Europejskiej prognozy ekonomicznej”⁸⁹, a w szczególności prognozy ekonomiczne opublikowane przez DG do Spraw Gospodarczych i Finansowych w dniu 10 listopada 2011 r., stanowisko Komisji jest ostrożniejsze, a jej ocena sytuacji bardziej zróżnicowana.

254. Komisja potwierdziła wnioski płynące z poprzedniej oceny, zwracając jednak uwagę na pogorszenie się trendów gospodarczych i „trwające spowolnienie koniunktury ekonomicznej”, co mimo wszystko znajduje odzwierciedlenie w „zwykłej” metodzie.

255. W komunikacie stwierdza się, że o ile wspomniane prognozy świadczą o pogorszeniu się trendów w 2011 r. w stosunku do prognozy opublikowanej wiosną oraz wskazują na to, że „gospodarka europejska przechodzi obecnie zawirowania”⁹⁰, o tyle Unia nie stoi w obliczu sytuacji nadzwyczajnej, w której wysokość wynagrodzeń urzędników unijnych „nie mogłaby zostać dostosowana wystarczająco szybko w celu uwzględnienia środków zastosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do urzędników krajowych”⁹¹.

83 — Punkt 4.2, s. 7.

84 — Idem.

85 — Wzrost PKB, popyt krajowy, zapasy, eksport netto, spożycie prywatne, spożycie publiczne, inwestycje ogółem oraz inflacja (HICP) w Unii.

86 — Saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz dług publiczny w Unii.

87 — Zatrudnienie ogółem, stopa bezrobocia oraz koszty związane z zatrudnieniem w Unii.

88 — Wskaźnik nastrojów gospodarczych oraz oczekiwania dotyczące zatrudnienia w Unii.

89 — Punkt 1 akapit szósty, s. 3.

90 — Punkt 3 akapit czwarty, s. 11.

91 — Punkt 3 akapit dziewiąty, s. 12.

256. Zarzuty, jakie Rada i interweniujące państwa członkowskie formułują w odniesieniu do oceny Komisji, można podzielić na cztery kategorie, które dotyczą: okresu, jaki należało uwzględnić dla potrzeb oceny gospodarczej i społecznej; charakteru i liczby stosownych wskaźników; obszaru geograficznego, na terenie którego musi nastąpić pogorszenie się sytuacji; i wreszcie utrzymania zasady paralelizmu między zmianami wysokości wynagrodzeń i emerytur urzędników i innych pracowników Unii w porównaniu z wysokością wynagrodzeń urzędników krajowych.

257. Te cztery kategorie zarzutów zbadam kolejno, celem ustalenia, czy Komisja popełniła oczywisty błąd w ocenie.

258. Pierwszy zarzut odnosi się do okresu, jaki należało uwzględnić.

259. W mojej opinii Komisja nie popełniła oczywistego błędu w ocenie, uwzględniając jako okres podlegający badaniu okres od dnia 1 lipca 2010 r. do połowy maja 2011 r. Komisja nie musiała bowiem uwzględniać wcześniejszego okresu, który przecież został już uwzględniony podczas wcześniejszego rocznego dostosowania, zaś połowa maja 2011 r. stanowi datę ostatnich dostępnych informacji.

260. Warto ogólnie podkreślić, że art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego pozwala uwzględnić nie kryzys obojętnie jaki, a jedynie taki, który jest szczególnie odczuwalny ze względu na swój „nagły charakter”. Wydaje się logiczne, że aby ustalić, czy dane zdarzenie cechuje nagły charakter, należy wziąć pod uwagę czas jego trwania, co prowadzi do stwierdzenia, że zdarzenie, które trudno umiejscowić w czasie i które jest wynikiem procesu stopniowych zmian, nie jest nagłe.

261. W mojej ocenie wynika stąd, że kryterium nagłego charakteru, ustanowione przez prawodawcę Unii, wyklucza możliwość uwzględnienia kryzysów długotrwałych, nawet głębokich, i nakazuje ograniczyć okres referencyjny w czasie.

262. Warto też zauważyć, że Trybunał w ww. wyroku z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie Komisja przeciwko Radzie ustanowił zasadę, w myśl której zastosowanie klauzuli wyjątkowej możliwe jest w wypadku pogorszenia się sytuacji, którego rezultatów „zwykła” metoda nie pozwala uwzględnić z wystarczającą szybkością, ponieważ metoda ta działa z pewnym przesunięciem czasowym⁹². Rada również nie kwestionuje tej zasady, do której odwołuje się w swoich uwagach na piśmie.

263. Z orzecznictwa Trybunału jasno zatem wynika, że możliwość posłużenia się klauzulą wyjątkową uzasadniona jest okolicznością, iż „zwykła” metoda nie pozwala na uwzględnienie nagłego kryzysu wystarczająco szybko. Konieczne jest więc dokładne wskazanie zdarzenia lub serii zdarzeń, które wystąpiły w ścisłym i niedawnym okresie.

264. Co się tyczy początku okresu referencyjnego, Komisja słusznie podnosi, że nie była obowiązana brać pod uwagę okresu sprzed dnia 1 lipca 2010 r., gdyż okres ten został uwzględniony we wcześniejszym rocznym dostosowaniu, kiedy to Rada nie zażądała uruchomienia klauzuli wyjątkowej.

92 — Przesunięcie to wynika z faktu, że zgodnie z art. 1 ust. 2 i 4 załącznika XI do regulaminu pracowniczego brukselski współczynnik międzynarodowy uwzględnia zmiany między czerwcem roku poprzedniego a czerwcem roku bieżącego, zaś wskaźniki wyliczane przez Eurostat odzwierciedlają zmiany w realnym wynagrodzeniu urzędników administracji centralnej w okresie między lipcem roku poprzedniego a lipcem roku bieżącego. Trybunał, w pkt 70 tego wyroku, wziął pod uwagę to przesunięcie, zauważając, że ewolucja wysokości wynagrodzeń w państwach członkowskich stanowiących punkt odniesienia między lipcem roku poprzedniego a lipcem danego roku stanowi odbicie decyzji dotyczących wynagrodzeń urzędniczych podejmowanych przez władze wspomnianych państw członkowskich zgodnie z sytuacją gospodarczą panującą w danym okresie.

265. Wypada też stwierdzić, że Rada nie zarzuca bezpośrednio Komisji nieuwzględnienia przez nią kryzysu z lat 2008–2009, a raczej nieuwzględnienie okoliczności, że jego skutki nadal utrzymywały się i odbijały na sytuacji gospodarczej i społecznej w okresie referencyjnym. Rada wyjaśnia w tym zakresie, że kryzys „uczynił sytuację gospodarczą i społeczną w wielu państwach członkowskich nadzwyczaj niepewną”⁹³.

266. Jednakże okoliczność, że skutki kryzysu z lat 2008–2009 nadal mogły być odczuwalne w okresie referencyjnym, nie dyskwalifikuje wyboru, jakiego dokonała Komisja, gdyż użyte przez nią wskaźniki mierzą jedynie konsekwencje nowych zdarzeń, jakie nastąpiły w tym okresie.

267. Należy tymczasem zauważyć, że Komisja zmierzyła koniunkturę gospodarczą i społeczną w okresie referencyjnym w ujęciu globalnym, nie wykluczając ewentualnych konsekwencji poprzedniego kryzysu. W szczególności, o ile Komisja logicznie uwzględniła „załączki” ożywienia gospodarczego, które nastąpiło w 2010 r., o tyle wspomniała też o niepokojącym stanie finansów publicznych i negatywnym wpływie interwencji państw członkowskich, wskazując w szczególności, że w latach 2007–2009 wskaźnik deficytu finansów publicznych wzrósł z wartości poniżej 1% PKB do prawie 7% PKB.

268. Co się tyczy końca analizowanego okresu, wypada zauważyć, że Komisja i Rada w rzeczywistości zdają się pośrednio zgadzać się co do okoliczności, że koniec okresu powinien korespondować z chwilą dostępności najświeższych danych.

269. Zastrzeżenie, zgodnie z którym podejście Komisji kłóci się z rzeczywistością ekonomiczną i pozbawia klauzulę wyjątkową wszelkiej skuteczności, koniec końców opiera się na błędnej ocenie tego podejścia. Wbrew twierdzeniom Rady z oceny Komisji nie wynika, że jej celem było perfekcyjnie skorelowanie początku i końca kryzysu z okresem referencyjnym, objętym metodą „zwykłą”. Komisja bowiem nie czekała z przeprowadzeniem swojej oceny i analizy możliwości zastosowania art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego do końca tego okresu. Sprawozdanie w sprawie klauzuli wyjątkowej i komunikat wskazują na coś innego: gdyby Komisja stwierdziła pogorszenie się sytuacji gospodarczej i społecznej w okresie od lipca 2010 r. do połowy maja 2011 r., czyli w okresie, który nie pokrywa się z okresem referencyjnym, uznałyby, że zastosowanie klauzuli wyjątkowej jest zasadne.

270. Podsumowując: nie wydaje się, aby dokonany przez Komisję wybór okresu oceny sytuacji można było uznać za oczywisty błąd w ocenie.

271. Drugi zarzut dotyczy charakteru i liczby zastosowanych wskaźników.

272. Rada podnosi, że ocena sytuacji gospodarczej i społecznej do celów zastosowania klauzuli wyjątkowej powinna być przeprowadzona w świetle sytuacji gospodarczej i społecznej rozumianej szeroko, nie zaś w obliczu dwóch decydujących kryteriów używanych w kontekście corocznego dostosowania według metody „zwykłej”. W szczególności Rada zarzuca Komisji nieuwzględnienie spadku siły nabywczej urzędników krajowych w ośmiu państwach członkowskich stanowiących punkt odniesienia do celów zastosowania metody „zwykłej” oraz zignorowanie znacznej liczby środków oszczędnościowych, które dotknęły krajową służbę publiczną. Zarzuca też Komisji nieuwzględnienie przez nią niektórych innych kluczowych wskaźników.

273. Pierwsze zastrzeżenie jest w mojej ocenie bezskuteczne, gdyż nie znajduje pokrycia w okolicznościach faktycznych. Komisja nie oceniła bowiem sytuacji gospodarczej i społecznej w oparciu o rezultat zastosowania metody „zwykłej”, która uwzględnia zmiany siły nabywczej urzędników w ośmiu referencyjnych państwach członkowskich. Jak już wskazałem⁹⁴, ocena ta została

93 — Zobacz pkt 40 dupliki Rady w sprawie C-63/12.

94 — Zobacz pkt 251 niniejszej opinii.

dokonana na podstawie aż 15 wskaźników, uznawanych za odnoszące się zarówno do sfery ekonomicznej, jak i społecznej. Warto w szczególności zauważyć, że Komisja wzięła pod uwagę zmianę wysokości wynagrodzeń w sektorze publicznym w całej Unii. Uwzględniła też wprowadzone przez państwa członkowskie środki oszczędnościowe, wskazując, że urzędnicy będą odczuwać konsekwencje kryzysu jeszcze przez długi czas „ze względu na potrzebę poczynienia znacznych oszczędności budżetowych w nadchodzących latach”⁹⁵.

274. Drugie zastrzeżenie, związane z nieuwzględnieniem niektórych kluczowych wskaźników, jest w mojej ocenie bezzasadne.

275. Wskazując jedynie, że ocena musi być przeprowadzona na podstawie obiektywnych danych przedłożonych przez Komisję, bez sprecyzowania, chociażby tytułem przykładu, jakie kluczowe wskaźniki należy wziąć pod uwagę, prawodawca Unii pozostawił tej instytucji swobodę działania przy wyborze wskaźników opisujących zmiany sytuacji gospodarczej i społecznej. Ponadto ze względu na wyjątkowo nieostry charakter pojęcia sytuacji gospodarczej i społecznej jej ocena z konieczności obejmuje elementy, które można polepszyć.

276. W tych okolicznościach twierdzenie Rady, że oprócz 15 uwzględnionych wskaźników istnieją jeszcze inne, nie wystarczy, aby udowodnić, że Komisja popełniła oczywisty błąd w ocenie.

277. Ponadto niektóre wskaźniki zaproponowane przez Radę od razu ujawniają swoje słabości, jak na przykład trudny do uchwycenia wskaźnik odnoszący się do sposobu postrzegania długu publicznego przez uczestników rynków finansowych.

278. Rada nie wykazała więc, że ocena sytuacji wynikająca z przyjętych przez Komisję założeń świadczy o popełnieniu przez nią oczywistego błędu w ocenie.

279. Trzeci zarzut dotyczy obszaru geograficznego, jaki należy uwzględnić.

280. Rada i interweniujące państwa członkowskie zarzucają zasadniczo Komisji, po pierwsze, że ograniczyła swoją ocenę do sytuacji, w jakiej znajdowały się państwa członkowskie wchodzące w skład próby referencyjnej służącej uzyskaniu konkretnych wskaźników używanych w kontekście „zwykłej” metody, oraz po drugie, że nie uwzględniła szczególnych uwarunkowań niektórych państw członkowskich, stanowiących źródło ryzyka dla całej Unii.

281. Ten podwójny zarzut jest bezzasadny.

282. Z jednej strony ze sprawozdania w sprawie klauzuli wyjątkowej i komunikatu wynika, że Komisja przeanalizowała dane dotyczące całej Unii, nie pomijając żadnego państwa członkowskiego pod pretekstem, że nie wchodzi w skład próby referencyjnej.

283. Z drugiej strony szczególne uwarunkowania niektórych państw członkowskich z konieczności znajdują odzwierciedlenie w ogólnych danych dotyczących całej Unii, na których Komisja oparła swój wywód. Logicznie rzecz ujmując, uwzględnienie sytuacji gospodarczej i społecznej „w Unii” oznacza, że wykorzystane dane odzwierciedlają nie tylko sytuację państw członkowskich borykających się z problemami koniunkturalnymi, lecz także państw będących w lepszej sytuacji. Należy też stwierdzić, że Komisja uwzględniła rozbieżności, jakie mogą istnieć między państwami członkowskimi. I tak w odniesieniu do stopy bezrobocia Komisja dochowała starań, aby wyjaśnić, jak wskaźnik ten zmieniał się w poszczególnych państwach członkowskich, ale zestawiając te dane z ogólną sytuacją, uznała, że sytuacja mająca miejsce w niektórych państwach członkowskich nie uzasadnia zastosowania klauzuli wyjątkowej.

95 — Zobacz sprawozdanie w sprawie klauzuli wyjątkowej, pkt 5.2.5 akapit piąty, s. 23.

284. Zarzut czwarty, bardziej ogólny, dotyczy utrzymania, w wypadku kryzysu, zasady paralelizmu dostosowania wysokości wynagrodzeń urzędników i innych pracowników Unii oraz urzędników krajowych. Komisji zarzuca się zbyt ściśle interpretowanie klauzuli wyjątkowej, w ten sposób, że jej zastosowanie powinno być ograniczone do przypadków pogorszenia się sytuacji gospodarczej i społecznej, które nie znajdują odzwierciedlenia w utracie siły nabywczej urzędników krajowych, która jest już uwzględniona w metodzie „zwykłej”.

285. Zarzut jest równie bezzasadny co poprzednie.

286. Nie ulega wątpliwości, że „zwykła” metoda dostosowania wysokości wynagrodzeń urzędników Unii od początku opierała się na zasadzie paralelizmu siły nabywczej urzędników Unii i urzędników krajowych. Zasada ta narzuciła wymóg stosowania konkretnych wskaźników, uważanych za takie, które przedstawiają jak najwierniejszy obraz zmian we wzrostach i spadkach siły nabywczej wynagrodzeń urzędników krajowej służby publicznej. Tymczasem już sama Rada przyznała⁹⁶, że pogorszenie się sytuacji gospodarczej i społecznej w Unii wpływa na wysokość wynagrodzeń urzędników krajowych, co znajduje odzwierciedlenie, co prawda częściowe i z pewnym opóźnieniem, w stosowaniu „zwykłej” metody.

287. Wbrew twierdzeniom Rady Komisja nie zaprzeczyła, że spadek siły nabywczej urzędników Unii mogący skutkować zastosowaniem metody może być niewystarczający w obliczu powagi i nagłego charakteru kryzysu dotyczącego Unii, lecz uznała, że w jej ocenie konsekwencje kryzysu z 2011 r. nie były na tyle znaczące, by uzasadniać powzięcie środków wykraczających poza to, co zostało już odzwierciedlone w zastosowaniu metody „zwykłej”.

288. Rada nie wykazała, że owa ocena opiera się na częściowej lub nieprawidłowej analizie dostępnych danych czy też że pomija bądź pomniejsza znaczenie pewnych wskaźników na rzecz innych, mniej istotnych. Chociaż dane, w oparciu o które dokonuje się oceny, mają charakter obiektywny, to dokonywana na ich podstawie ocena i ustalenie stopnia ich reprezentatywności nieuchronnie cechuje się pewną dozą subiektywności. Żaden z zarzutów nie wykazuje, że ocena Komisji wykracza poza swobodę działania, jaka przysługuje tej instytucji, oraz że jest dotknięta oczywistym błędem o ocenie.

289. Chociaż pogorszenie się sytuacji gospodarczej i społecznej w Unii może zmuszać do zmian polityki wynagradzania i ewentualnie uzasadniać spadek siły nabywczej, zmiana taka musi być zgodna z prawem Unii i normami ustanowionymi w regulaminie pracowniczym oraz gwarancjami przyznanymi urzędnikom i innym pracownikom Unii.

290. Rada zobowiązała się w ramach uprawnień przyznanych jej w art. 65 regulaminu pracowniczego do przestrzegania w ustalonym okresie wiążącej procedury automatycznego dostosowania wynagrodzeń, uzupełnionej o procedurę gwarancyjną, w którą wpisana jest przesłanka stwierdzenia przez Komisję „kwalifikowanego” kryzysu gospodarczego i która wymaga decyzji Rady i Parlamentu podjętej w trybie zwykłej procedury ustawodawczej.

291. Rygor przesłanek proceduralnych i materialnych, których spełnienie jest konieczne do zastosowania klauzuli wyjątkowej, sprawia, że Rada nie może jednostronnie odejść od tych przesłanek, nie narażając się na zarzut naruszenia przepisów prawa, jak i zasady uzasadnionych oczekiwań, na którą mogą powoływać się urzędnicy i inni pracownicy Unii.

292. Oczywiście nic nie stoi na przeszkodzie wprowadzeniu zmiany do regulaminu pracowniczego w celu ustanowienia innej procedury po dniu 31 grudnia 2012 r., czyli końcowej dacie stosowania metody.

96 — W motywie 8 spornej decyzji Rada wskazuje, że kryzys finansowy „skutkuje istotnymi korektami budżetowymi, między innymi dostosowaniami wynagrodzeń urzędników w wielu państwach członkowskich”.

293. W tym względzie, w celu zaradzenia asymetrii między mechanicznym dostosowywaniem zgodnie z metodą „zwykłą” i brakiem automatyzmu w stosowaniu klauzuli wyjątkowej, stanowisko Parlamentu Europejskiego przyjęte w pierwszym czytaniu w dniu 2 lipca 2013 r.⁹⁷ przewiduje właśnie wprowadzenie nowej klauzuli wyjątkowej mającej charakter automatyczny, która stosowana byłaby automatycznie w chwili spadku PKB Unii⁹⁸.

294. Poza tym interesujące jest stwierdzenie, że gdyby do zastosowania tej nowej klauzuli wyjątkowej doszło już w 2011 r., to z uwagi na wzrost wartości PKB⁹⁹, wniosek w sprawie rozporządzenia zostałby przyjęty.

295. Podsumowując: jako że uważam, że ocena Komisji nie jest obarczona oczywistym błędem, należy stwierdzić nieważność spornej decyzji w zakresie, w jakim odmówiono w niej dostosowania wynagrodzeń.

296. Parę słów należy jeszcze poświęcić kwestii dostosowania współczynników korygujących, która nie sprawia większych trudności.

297. Dwie rzeczy przychodzą na myśl w tym kontekście.

298. Albo procedura określona w klauzuli wyjątkowej znajduje zastosowanie również do dostosowania współczynników korygujących, skutkiem czego decyzja odmawiająca ich dostosowania jest sprzeczna z prawem z tych samych powodów, które zostały wskazane w kontekście odmowy dostosowania wynagrodzeń.

299. Albo, ku czemu się skłaniam, art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego nie może uzasadniać odmowy dostosowania współczynników korygujących, w którym to przypadku powinna być stwierdzona nieważność spornej decyzji, gdyż nie zawiera ona żadnego wyjaśnienia powodów, dla których Rada sprzeciwia się temu dostosowaniu.

300. W konsekwencji proponuję, aby Trybunał stwierdził nieważność spornej decyzji w całości.

V – Skarga w sprawie C-66/12

301. W pierwszej kolejności przedstawię powody, dla których proponuję Trybunałowi, tytułem głównym, aby odrzucił tę skargę bez orzekania w przedmiocie zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez Komisję.

302. Jeżeli Trybunał nie podzieli mojej opinii, w drugiej kolejności i pomocniczo, wskażę powody, dla których w mojej ocenie zarzut niedopuszczalności powinien zostać uwzględniony.

97 — Stanowisko Parlamentu Europejskiego w odniesieniu do przyjęcia rozporządzenia nr.../2013 Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego regulamin pracowniczy urzędników i warunki zatrudnienia innych pracowników Unii Europejskiej.

98 — Zobacz art. 1 pkt 53 tego stanowiska zmieniającego załącznik XI do regulaminu pracowniczego poprzez wprowadzenie nowej klauzuli wyjątkowej (nowy art. 11). Jeżeli wartość PKB ulegnie zmianie wynoszącej od –0,1% do –1%, uwzględnienie 33% wartości wskaźnika szczególnego nastąpi natychmiast, a pozostałe 67% zostanie przeniesione na dzień 1 kwietnia roku $n+1$; jeżeli wartość PKB ulegnie zmianie wynoszącej od –1% do –3%, uwzględnienie wartości wskaźnika zostanie w całości opóźnione do dnia 1 kwietnia roku $n+1$; wreszcie jeżeli wartość PKB spadnie o ponad 3%, aktualizacja nastąpi dopiero w chwili, gdy łączny wzrost PKB, mierzony od roku bieżącego, będzie pozytywny. W motywie 4 tego stanowiska wyjaśniono, że celem automatycznej klauzuli kryzysowej jest „zaradzenie problemom w stosowaniu metody, jakie występowały w przeszłości”.

99 — Według danych Eurostatu wskaźnik wzrostu realnego PKB Unii wzrósł w 2011 r. o 1,6% [zob. tabelę wskaźnika wzrostu realnego PKB (ilościowo) dostępną na stronie internetowej: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/dataset?p_product_code=tec00115].

A – Zasadność skargi

1. Uwagi stron i interwenientów

303. Ponieważ argumenty Rady, Komisji, Republiki Czeskiej, Królestwa Danii, Republiki Federalnej Niemiec, Królestwa Hiszpanii, Królestwa Niderlandów i Zjednoczonego Królestwa zostały już przedstawione w ramach badania zasadności skargi w sprawie C-63/12, ograniczę się do przedstawienia argumentów Irlandii i Republiki Francuskiej.

a) Irlandia

304. Irlandia podnosi, że poważne i nagłe pogorszenie sytuacji gospodarczej może być równoważne z możliwością doświadczenia przez państwa członkowskie nierównowagi budżetowej, a Rada, oceniając ryzyko pogłębienia się kryzysu, może wykroczyć poza obiektywne dane przedłożone przez Komisję.

305. Państwo to zarzuca Komisji nieprawidłowe uwzględnienie stanu finansów publicznych w państwach członkowskich, mimo że jest to podstawowy i charakterystyczny element obecnego kryzysu gospodarczego.

306. Odwołując się do własnej sytuacji, Irlandia przypomina, że wprowadziła znaczne oszczędności budżetowe, w tym obniżyła wynagrodzenia w służbie publicznej oraz poczyniła szereg zobowiązań w celu ochrony swojego sektora bankowego. Irlandia wskazuje również na znaczny spadek realnego PKB w latach 2008–2010, po którym nastąpiły, w 2011 r., spadek produktu narodowego brutto (PNB), wzrost długu publicznego, spadek zatrudnienia i osłabienie inflacji, które świadczą o ciągłej słabości gospodarki wewnętrznej Irlandii.

b) Republika Francuska

307. Republika Francuska podnosi, że Trybunał powinien dokonać zwykłej kontroli odmowy zastosowania przez Komisję klauzuli wyjątkowej, w szczególności ponieważ Komisji nie przysługuje żaden zakres uznania w tym względzie. W jej ocenie stopień skomplikowania analiz, które trzeba przeprowadzić, nie może wystarczyć do uzasadnienia ograniczenia kontroli sądowej.

308. Republika Francuska przyłącza się do argumentacji Rady dotyczącej ograniczenia w czasie istotnych danych w kontekście oceny powagi i nagłego charakteru sytuacji.

309. Republika Francuska utrzymuje, że Komisja nie wzięła pod uwagę wszystkich obiektywnych i istotnych danych oraz podkreśla w kontekście swojej własnej sytuacji, że środki oszczędnościowe, jakie wprowadziła w reakcji na kryzys, w następstwie zamrożenia wartości punktu wskaźnikowego doprowadziły do zablokowania zmian dwóch podstawowych składników wynagrodzeń urzędników. Zdaniem tego państwa członkowskiego roczne opóźnienie, które wynika z zastosowania „zwykłej” metody, nie pozwala na wystarczające szybkie dostosowanie.

310. W ocenie Republiki Francuskiej Komisja nie docenia ponadto kryzysu i umniejsza jego wagę, zaś przyjęta przez nią wykładnia art. 10 załącznika XI do regulaminu pracowniczego sprawia, że spełnienie przesłanek pozwalających na odejście od „zwykłej” metody jest nadmiernie trudne, a wręcz niemożliwe.

311. Republika Francuska zaznacza wreszcie, że na Komisji, będącej strażniczką interesu ogólnego Unii, spoczywają szczególne obowiązki, które nie pozwalają jej na wyłączenie urzędników Unii ze zbiorowego wysiłku, jaki urzędnicy państw członkowskich wspólnie podejmują w celu zmniejszenia deficytu budżetowego i stawienia czoła najcięższemu kryzysowi w historii Unii.

2. Moje ocena

312. Trybunał wielokrotnie orzekał, że sądy Unii mają prawo ocenić, biorąc pod uwagę okoliczności konkretnej sprawy, czy prawidłowe administrowanie wymiarem sprawiedliwości uzasadnia oddalenie skargi co do istoty bez uprzedniego orzekania w przedmiocie jej dopuszczalności¹⁰⁰.

313. Skorzystanie z takiego instrumentu odwrócenia logicznej – czy naturalnej – kolejności rozpatrywania kwestii może być uznawane za dyskusyjne¹⁰¹. Jednakże o ile teza, zgodnie z którą zasady ekonomii procesowej i prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości uzasadniają orzeczenie o zasadności skargi bez orzekania w przedmiocie jej dopuszczalności, o tyle konsekwencją orzeczenia wydanego w skardze w sprawie powiązanej powinno być oddalenie skargi.

314. Właśnie taka sytuacja ma tutaj miejsce.

315. Miałem już wcześniej okazję podkreślić związek, jaki łączy trzy sprawy będące przedmiotem niniejszej opinii, oraz nakładanie się na siebie podniesionych w nich zarzutów¹⁰².

316. Jeżeli, jak proponuję, Trybunał postanowi uwzględnić skargę o stwierdzenie nieważności w sprawie C-63/12 skierowaną przeciwko spornej decyzji, jako że Komisja nie popełniła oczywistego błędu w ocenie, uznając, iż przesłanki zastosowania klauzuli wyjątkowej nie zostały spełnione¹⁰³, w drodze konsekwencji Trybunał nie będzie miał innego wyjścia, jak tylko oddalić skargę o stwierdzenie nieważności, w której Rada zarzuca Komisji popełnienie oczywistego błędu w ocenie w obu aktach przygotowawczych do spornej decyzji.

317. Uważam więc, tytułem głównym, że skargę w sprawie C-66/12 należy oddalić.

318. Z tego względu złożoną i delikatną kwestię dopuszczalności skargi zbadam tylko pomocniczo.

B – *Dopuszczalność skargi*

1. Uwagi stron i interwenientów

319. Komisja podnosi niedopuszczalność skargi w całości, zarzucając Radzie, że o wystąpieniu z nią powinna była zdecydować większością kwalifikowaną swoich członków, co nie miało miejsca, jako że podczas dyskusji w ramach komitetu stałych przedstawicieli (Coreper) sześć delegacji wstrzymało się od głosu, zaś punkt ten został przyjęty bez debaty na posiedzeniu Rady ds. Środowiska w dniu 19 grudnia 2011 r.

320. Komisja podnosi, że od wejścia w życie traktatu z Lizbony zgodnie z brzmieniem art. 16 ust. 3 TUE, o ile traktaty nie stanowią inaczej, Rada stanowi większością kwalifikowaną. Tymczasem jakkolwiek Rada powołuje się w niniejszym przypadku na wyjątek wskazany w art. 240 ust. 3 TFUE, który zezwala Radzie na stanowienie w kwestiach proceduralnych oraz w celu przyjęcia swojego

100 — Zobacz podobnie wyroki Trybunału: z dnia 26 lutego 2002 r. w sprawie C-23/00 P Rada przeciwko Boehringer, Rec. s. I-1873, pkt 51, 52; z dnia 23 marca 2004 r. w sprawie C-233/02 Francja przeciwko Komisji, Rec. s. I-2759, pkt 26; a także wyrok Sądu z dnia 25 kwietnia 2013 r. w sprawie T-526/10 Inuit Tapiriit Kanatami i in. przeciwko Komisji, pkt 20.

101 — Zobacz w szczególności pkt 46–53 opinii rzecznika generalnego N. Jääskinen w sprawie C-547/10 P Szwajcaria przeciwko Komisji (wyrok z dnia 7 marca 2013 r.); a także A. Bouveresse, Recevabilité et moyens d'annulation, note sous TUE, 24 avril 2013, sprawa T-256/10, *Revue Europe*, com. 257.

102 — Zobacz pkt 123–127 niniejszej opinii.

103 — Trzeba podkreślić, że argumenty Irlandii i Republiki Francuskiej nie pozwalają na podważenie tego wniosku.

regulaminu wewnętrznego zwykłą większością, decyzja o wszczęciu postępowania przed Trybunałem, choć nie wywiera wiążących skutków prawnych, nie tylko nie stanowi kwestii proceduralnej, lecz także skrywa w sobie zasadniczą decyzję o charakterze materialnym, wyrażającą sprzeciw Rady wobec wniosków Komisji dotyczących zastosowania metody.

321. Ponieważ Rada nie stanowiła większością kwalifikowaną, jej decyzja o wszczęciu postępowania przed Trybunałem powinna być uznana za nieistniejącą. Przepisy procesowe ustanowione w traktatach nie pozostają bowiem w gestii państw członkowskich lub instytucji Unii, a ich znaczenie jest fundamentalne. Ponadto w sytuacji, w której nie wykazano, że skarżący miał wolę wniesienia skargi, skarga winna być uznana za niedopuszczalną.

322. Rada broni się, twierdząc, że decyzja o wszczęciu postępowania przed Trybunałem z definicji ma charakter procesowy, a nie materialny, gdyż nie służy przyjęciu aktu czy środka przewidzianego w traktatach ani nie zawiera żadnych wskazań o charakterze materialnym co do kwestii prawnych, z jakimi postanowiono zwrócić się do Trybunału.

323. Rada podnosi, że przed wejściem w życie traktatu z Lizbony zawsze uznawała, czego Komisja nigdy nie zakwestionowała, że decyzja o wszczęciu postępowania sądowego nie jest podejmowana w trybie, jaki znajduje zastosowanie w kwestiach, których dotyczą merytoryczne pytania kierowane do Trybunału, lecz w domyślnym trybie większości zwykłej, przewidzianym w art. 205 ust. 1 WE. To stwierdziwszy, w ocenie Rady przewidziany w art. 16 ust. 3 TUE tryb większości kwalifikowanej nie ma charakteru zasady ogólnej, a tylko zasady domyślnej.

324. Ponadto przy założeniu, że decyzja o wszczęciu postępowania przed Trybunałem musi być przyjęta większością kwalifikowaną, konieczne jest, na podstawie art. 3 ust. 3 akapit trzeci protokołu (nr 36) w sprawie postanowień przejściowych, stanowiącego załącznik do traktatów UE i FUE, zebranie co najmniej 255 głosów „za” oddanych przez co najmniej dwie trzecie członków Rady, gdyż tego rodzaju decyzje nie są przyjmowane na wniosek Komisji. Prowadzi to do paradoksalnego wniosku, że przyjęcie decyzji o wszczęciu postępowania przed Trybunałem byłoby trudniejsze od przyjęcia ważnych decyzji o charakterze politycznym, mimo że nic nie wskazuje na to, iż twórcy traktatu z Lizbony zamierzali ograniczyć możliwość obrony przez Radę swoich praw przed Trybunałem i doprowadzić do zachwiania równowagi między instytucjami Unii, skoro Komisja podejmuje uchwały o wszczęciu postępowania większością głosów swoich członków¹⁰⁴.

325. Królestwo Hiszpanii dodaje, że ograniczenie możliwości wszczynania postępowań sądowych godziłoby w zasadę skutecznej ochrony sądowej, a celem traktatu z Lizbony z pewnością nie było utrudnienie instytucjom Unii kierowania spraw na drogę sądową. Ponadto konieczność podejmowania decyzji w tym zakresie większością kwalifikowaną byłaby niespójna z praktyką innych instytucji, których regulaminy wewnętrzne sprzyjają wszczynaniu postępowań sądowych, a także godziłaby w zasadę równowagi instytucjonalnej wskutek utrudnienia danej instytucji wszczynania postępowań w celu obrony swoich prerogatyw.

326. Republika Francuska podnosi, że jedyne postanowienia traktatów odnoszące się do trybu głosowania znajdującego zastosowanie do wszczynania przez Radę postępowań przed Trybunałem są zawarte w art. 245 TFUE i 247 TFUE, w kontekście postępowań zmierzających do dymisji członka Komisji, i podnosi, że byłoby paradoksalne, gdyby do występowania ze skargą o stwierdzenie nieważności lub skargą na bezczynność miały zastosowanie surowsze normy niż do postępowań w przedmiocie dymisji, skoro wszczęciu takich postępowań tradycyjnie towarzyszą reguły ochronne, uzasadnione zasadą podziału władz i zasadą kontynuacji rządu.

104 — Zobacz art. 250 TFUE.

327. Republika Federalna Niemiec podnosi, że zasada skutecznej ochrony sądowej nakazuje, aby art. 240 ust. 3 TFUE nie był interpretowany zbyt wąsko. Zdaniem tego państwa członkowskiego decyzja, nawet obciążona nieprawidłowościami, musi być uznana za zgodą z prawem ze względu na domniemanie zgodności z prawem aktów instytucji Unii, które nie zostały wycofane bądź uznane za nieważne.

328. Zjednoczone Królestwo podnosi, że przy założeniu, iż przedmiotowa decyzja powinna była być przyjęta większością kwalifikowaną, większość ta została osiągnięta na posiedzeniu Rady ds. Środowiska, które odbyło się w dniu 19 grudnia 2011 r., jako że kwestia ta, wpisana do porządku dziennego jako punkt A, została przyjęta przez Radę jednogłośnie, gdyż żaden z członków nie wyraził w tym zakresie żadnej opinii, nie zażądał wpisania oświadczeń do protokołu ani nie zasugerował nowej dyskusji nad tym punktem, co uzasadniałoby jego zdjęcie z porządku obrad.

329. Komisja stawia sobie pytanie o dopuszczalność zarzutu Zjednoczonego Królestwa, występującego w charakterze interwenienta, skoro Rada, strona skarżąca, nie kwestionuje faktu przyjęcia decyzji większością zwykłą. Co do istoty Komisja podnosi, że przyjęcie danego punktu „bez debaty” nie jest tożsame z jego jednogłośnym przyjęciem oraz że z notatki Coreperu do Rady¹⁰⁵ i listy punktów A przedstawionych do przyjęcia przez Radę¹⁰⁶ jasno wynika, że wśród członków Rady nie było większości kwalifikowanej opowiadającej się za przyjęciem tej decyzji.

2. Moja ocena

330. Zanim przejdę do oceny kwestii, czy decyzja o wszczęciu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności lub postępowania w sprawie beczynności wymaga przyjęcia przez Radę większością kwalifikowaną, wydaje mi się konieczne, aby w pierwszej kolejności zbadać, jaką większością decyzja ta została faktycznie przyjęta, gdyż jeżeli została przyjęta większością kwalifikowaną, podniesiony przez Komisję zarzut niedopuszczalności nie będzie znajdował pokrycia w okolicznościach faktycznych.

331. Zjednoczone Królestwo, interwenient, zwraca się o zbadanie tej kwestii, podnosząc zarzut, który, wbrew twierdzeniom Komisji, nie może zostać uznany za niedopuszczalny. Jest tak dlatego, że zasada wskazana w art. 129 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem, zgodnie z którą interwencja może mieć na celu wyłącznie poparcie, w całości lub w części, żądań jednej ze stron, nie zakazuje interwenientowi podnoszenia własnych argumentów.

332. W każdym razie uważam, że Trybunał, przed którym podniesiono zarzut niedopuszczalności oparty na braku większości, powinien zbadać z urzędu, jaką większością została przyjęta kwestionowana decyzja.

333. Tymczasem w obliczu dowodów przedstawionych przez strony, a w szczególności noty Coreperu do Rady, potwierdzających, że sześć delegacji wstrzymało się od głosu¹⁰⁷, oraz listy punktów A będących przedmiotem obrad 3139. posiedzenia Rady ds. Środowiska, trzeba uznać, że podjęte decyzje nie były przedmiotem głosowania większością „szczególną”, wymaganą, gdy Rada nie stanowi na wniosek Komisji¹⁰⁸.

334. Pozostaje ustalić, czy taka właśnie większość jest wymagana w przypadku wszczęcia postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności lub postępowania w sprawie beczynności.

105 — Dokument Rady nr 18771/11 z dnia 16 grudnia 2011 r. (załącznik B. 7 do odpowiedzi na skargę przedstawionej przez Komisję w sprawie C-66/12).

106 — Dokument Rady nr 18665/11 z dnia 16 grudnia 2011 r. (załącznik B. 8 do odpowiedzi na skargę przedstawioną przez Komisję w sprawie C-66/12).

107 — Królestwo Belgii, Republika Grecka, Republika Włosa, Wielkie Księstwo Luksemburga, Rzeczpospolita Polska i Republika Portugalska.

108 — Zobacz art. 3 ust. 3 ww. protokołu (nr 36).

335. Przed wejściem w życie traktatu z Lizbony art. 205 ust. 1 WE przewidywał, że domyślną regułą głosowania w Radzie jest „większość głosów jej członków”, czyli głosowanie większością zwykłą, wskutek czego państwa członkowskie były traktowane na równi ze sobą.

336. W rzeczywistości reguła ta miała charakter sztuczny, gdyż generalnie Rada podejmowała decyzje albo jednogłośnie, albo większością kwalifikowaną, i tylko w bardzo ograniczonej liczbie przypadków głosowała większością zwykłą.

337. Zastąpienie zasady głosowania zwykłą większością trybem głosowania większością kwalifikowaną, który stał się ogólną regułą domyślną, miało na celu zakończenie tego dziwactwa i zbliżenie litery traktatów do rzeczywistości.

338. Zobligowało to twórców traktatu z Lizbony do enumeratywnego wyliczenia przypadków, w których decyzje w drodze wyjątku podejmowane są większością zwykłą.

339. I tak traktat z Lizbony i protokół nr 1 zmieniający protokoły załączone do Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską lub Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, załączony do traktatu z Lizbony, zawierają, wśród „zmian horyzontalnych”, przepisy przewidujące umieszczenie po wyrazie „Rada” sformułowania „stanowiąca zwykłą większością”.

340. Artykuł 2A pkt 3 traktatu z Lizbony zmienia w ten sposób siedem postanowień traktatu FUE, a konkretnie art. 150 akapit pierwszy TFUE, art. 160 akapit pierwszy TFUE i art. 242 TFUE, dotyczące tworzenia komitetów konsultacyjnych¹⁰⁹ i określenia statusu komitetów przewidzianych w traktatach; art. 241 TFUE, dotyczący możliwości zażądania od Komisji przeprowadzenia wszelkich analiz i przedłożenia Radzie właściwych wniosków; art. 245 akapit ostatni zdanie ostatnie TFUE i art. 247 TFUE, dotyczące możliwości wystąpienia do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o dymisję członka Komisji; i wreszcie art. 337 TFUE, dotyczący określenia przez Radę warunków, na jakich Komisja może zbierać wszelkie informacje i dokonywać wszelkich niezbędnych weryfikacji.

341. Artykuł 1A pkt 7 lit. a) i b) wspomnianego protokołu nr 1 zmienia art. 4 akapit drugi oraz art. 13 akapit drugi Protokołu w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, dotyczące odpowiednio wyjątków od zakazu wykonywania działalności zawodowej oraz mianowania sprawozdawców pomocniczych, a także art. 6 akapit pierwszy zdanie pierwsze protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich, dotyczący postaci *laissez-passer*, które mogą być wystawiane członkom i pracownikom instytucji Unii przez szefów tych instytucji.

342. Traktat z Lizbony zmienił ponadto art. 207 WE, dotyczący organizacji prac Rady. Od tego momentu art. 240 ust. 2 akapit drugi TFUE stanowi, że Rada decyduje o organizacji swego sekretariatu generalnego zwykłą większością, podczas gdy zgodnie z art. 240 ust. 3 TFUE Rada „stanowi zwykłą większością głosów w kwestiach proceduralnych oraz w celu przyjęcia swojego regulaminu wewnętrznego”.

343. Wydaje się więc, że twórcy traktatu z Lizbony dołożyli starań, aby enumeratywnie wymienić przypadki głosowania zwykłą większością, stanowiącą odstępstwo od reguły głosowania większością kwalifikowaną, która stała się regułą domyślną.

344. Cała trudność polega na ustaleniu, jak należy interpretować milczenie twórców traktatu z Lizbony co do tego, jaką większością decyduje się o wszczęciu postępowań z art. 263 TFUE i 265 TFUE¹¹⁰.

109 — Chodzi tu o komitet ds. zatrudnienia i komitet ds. ochrony socjalnej.

110 — Warto zauważyć, że art. 218 ust. 11 TFUE, dotyczący możliwości zwracania się do Trybunału o wydanie opinii w sprawie zgodności przewidywane umowy z traktatami, również nie wskazuje, jaką większością należy podjąć taką decyzję.

345. Rada i interweniujące państwa członkowskie twierdzą, że odpowiedź wynika z charakteru decyzji o wszczęciu postępowania przed Trybunałem, należących do „kwestii proceduralnych”, o których mowa w art. 240 ust. 3 TFUE.

346. Nie zgadzam się z tą oceną.

347. Po pierwsze, według mnie pojęcie kwestii proceduralnej odnosi do procedur Rady mających wymiar wewnętrzny, nie zewnętrzny, za jakie należy uznać postępowania wszczynane przed sądami Unii.

348. Po drugie, nawet gdyby uznać, że wszczynanie postępowań sądowych należy do kwestii proceduralnych, uważam, że istnieje fundamentalna różnica między decyzją Rady o wszczęciu postępowania przed Trybunałem a określeniem przez nią praktycznych mechanizmów wszczynania i prowadzenia takich postępowań. Choć można się zgodzić z tym, że decyzje podejmowane w celu określenia mechanizmów prowadzenia postępowań sądowych mogą stanowić kwestie proceduralne, zasadnicza decyzja o wszczęciu postępowania nie może być utożsamiana z tego rodzaju kwestiami. Decyzja Rady o skorzystaniu z prawa do zwrócenia się do sądu Unii o kontrolę zgodności z prawem działania lub braku działania innej instytucji Unii i wymuszenie przestrzegania podziału kompetencji wewnętrznych jest decyzją ważną, która nie może wchodzić w zakres kwestii proceduralnych. To, że przedmiotem postępowania jest kwestia, w przedmiocie której Rada zajęła już stanowisko merytoryczne w odrębnej decyzji, niczego nie zmienia, gdyż z tego wcześniejszego stanowiska nie można wydedukować dorozumianej woli zwrócenia się przez Radę do Trybunału, ani, wobec braku wskazań w traktatach, sprowadzenia decyzji o zwróceniu się do Trybunału do kwestii czysto proceduralnej.

349. Nie wydaje mi się też, aby odpowiedź mogła zostać wydedukowana, w drodze rozumowania a fortiori z art. 245 TFUE i 247 TFUE, w myśl których Rada stanowi zwykłą większością głosów w przypadku zwrócenia się do Trybunału o orzeczenie dymisji członka Komisji, który nie spełnia już warunków koniecznych do wykonywania swoich funkcji lub dopuścił się poważnego uchybienia.

350. Niczemu nie służy moim zdaniem wykładnia przepisów właściwych dla porządku instytucjonalnego Unii, który fundamentalnie różni się od krajowych systemów konstytucyjnych, polegająca na porównaniu ich z przepisami regulującymi, w prawie francuskim czy niemieckim, procedurę usuwania z urzędów członków władzy wykonawczej¹¹¹.

351. Wysuwany przez Republikę Francuską argument, że celem postanowień traktatu FUE jest przeciwdziałanie oskarżeniom członków Komisji przed Trybunałem, stanowi ekstrapolację postanowień krajowych, co jest zabiegiem raczej kontrowersyjnym.

352. Argument Rady i niektórych interweniujących państw członkowskich oparty na zasadzie ochrony sądowej i zasadzie równowagi instytucjonalnej oraz, bardziej ogólnie, na wymogach Unii opartej na zasadzie praworządności, jest według mnie mniej ułomny, mimo że nikt go nie rozwinął, w tym Rada, która zadowoliliła się krótkim stwierdzeniem, iż nie ma żadnych wskazówek na to, że twórcy traktatu z Lizbony zamierzali radykalnie ograniczyć możliwość obrony przez Radę swych uprawnień przed Trybunałem.

111 — Warto w szczególności odnotować, że zasada podziału władz w porządku instytucjonalnym Unii przedstawia się inaczej niż w systemach krajowych. Zobacz podobnie T. Georgopoulos, *Doctrine de séparation des pouvoirs et intégration européenne*, w: *La prise de décision dans le système de l'Union européenne*, 2011, s. 3.

353. Przypomnijmy, że to właśnie w imię „fundamentalnego interesu wiążącego się z utrzymaniem i przestrzeganiem zasady równowagi instytucjonalnej”¹¹² oraz odwołując się do „systemu”¹¹³ traktatowego, Trybunał usunął „luki proceduralne” i przyznał Parlamentowi prawo do występowania ze skargą o stwierdzenie nieważności w celu ochrony jego prerogatyw.

354. Pozostaje ustalić, czy konieczność zapewnienia Radzie, dzierżycielowi legitymacji międzyrządowej, środków gwarantujących jej możliwość obrony swych kompetencji, uzasadnia odstępianie od domyślnej reguły z art. 16 ust. 3 TUE na rzecz reguły głosowania większością zwykłą.

355. W ogóle nie przekonuje mnie argument dotyczący zasady równowagi instytucjonalnej, w myśl której każda instytucja obowiązana jest działać w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów¹¹⁴, który jakoby implikuje równość zasad głosowania w ramach instytucji Unii tworzących trójkąt decyzyjny.

356. Wprawdzie zgodnie z art. 250 TFUE uchwały Komisji podejmowane są większością liczby jej członków, jednak Trybunał, odwołując się do zasady kolegialności, uściślił, że decyzja o wszczęciu przeciwko państwu członkowskiemu postępowania w sprawie stwierdzenia uchybienia jego zobowiązaniom, podejmowana przez Komisję w ramach wykonywania przez nią roli strażniczki traktatów, musi być podjęta wspólnie przez kolegium komisarzy, co zakłada, że członkowie kolegium muszą mieć dostęp do wszystkich informacji, na których ta decyzja się opiera¹¹⁵.

357. Co się tyczy Parlamentu, art. 231 ust. 1 TFUE stanowi, że z zastrzeżeniem odmiennych postanowień traktatów instytucja ta stanowi większością swoich głosów. Ponadto art. 128 regulaminu wewnętrznego Parlamentu przewiduje, że przewodniczący może wnieść w imieniu Parlamentu skargę do Trybunału Sprawiedliwości zgodnie z zaleceniem właściwej komisji, nawet bez wypowiedzenia się w tej kwestii zgromadzenia plenarnego¹¹⁶.

358. Jednakże zasady głosowania obowiązujące w tych instytucjach nie są bezpośrednio porównywalne, gdyż są one efektem całkowicie odmiennej organizacji tych instytucji.

359. Co więcej, argument oparty na stosowaniu zasad głosowania, które nie są jednakowe, jest w mojej ocenie paradoksalny, gdyż zobowiązanie Rady do podejmowania decyzji większością kwalifikowaną prowadzi właśnie do równego stosowania zwykłej – czy też domyślnej – reguły, którą traktaty przewidują w odniesieniu do trzech zainteresowanych instytucji.

360. Prawdą jest, że zasada równowagi instytucjonalnej dotyczy innego aspektu, gdyż wymaga, aby wszystkie możliwe uchybienia zasadzie podziału kompetencji między instytucjami mogły być ukarane. Z tego punktu widzenia konieczność podejmowania przez Radę decyzji o wszczęciu postępowania przed Trybunałem większością kwalifikowaną można postrzegać jako barierę dla pewnego i skutecznego wykonywania kontroli sądowej. Na tym w ostateczności zasadza się prawo zwrócenia się przez Radę do Trybunału, które wymaga, by mogła ona podjąć decyzję, nie będąc związaną koniecznością osiągnięcia konkretnej większości.

112 — Wyrok z dnia 22 maja 1990 r. w sprawie C-70/88 Parlament przeciwko Radzie, Rec. s. I-2041, pkt 26.

113 — Ibidem, pkt 14.

114 — Artykuł 13 ust. 2 TUE.

115 — Wyroki: z dnia 29 września 1998 r. w sprawie C-191/95 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. s. I-5449, pkt 48; z dnia 13 grudnia 2001 r. w sprawie C-1/00 Komisja przeciwko Francji, Rec. s. I-9989, pkt 80.

116 — Artykuł 128 ust. 3 zdanie drugie tego regulaminu wewnętrznego przewiduje, że przewodniczący Parlamentu „może” zwrócić się do zgromadzenia plenarnego o podjęcie decyzji o podtrzymaniu skargi na początku kolejnej sesji miesięcznej.

361. Świadomy tych argumentów, zastanawiam się, czy nie byłoby możliwe, wiedząc, że posłużenie się art. 240 ust. 3 TFUE jest ryzykowne, dostrzeżenie w art. 16 ust. 1 TUE ograniczenia zakresu stosowania normy wskazanej w art. 16 ust. 3 TUE i uznanie, że norma ta stosuje się do decyzji Rady, które nie są objęte zakresem zastosowania art. 16 ust. 1 TUE, czyli sytuacji, w których Rada pełni funkcje prawodawcze lub budżetowe bądź funkcje określania koordynacji polityki. I tak w braku w traktatach uregulowań dotyczących zasady głosowania, jaką stosuje się w kontekście decyzji o wszczęciu postępowania sądowego, kwestia ta mieściłaby się w zakresie kwestii, w odniesieniu do których Rada może stanowić na podstawie swoich wewnętrznych uprawnień organizacyjnych.

362. Jednakże wobec tego rozumowania można wysunąć trzy zastrzeżenia, które mogą je dyskwalifikować.

363. Pierwsze zastrzeżenie opiera się na uwagach samej Rady, która zaznacza, że przed wejściem w życie traktatu z Lizbony decyzje o wszczęciu postępowania przed Trybunałem nie były przyjmowane w trybie przewidzianym przez specjalną podstawą prawną regulującą daną materię, lecz w trybie domyślnym wskazanym w art. 205 ust. 1 WE. O ile nie ma wątpliwości, że norma wskazana w art. 16 ust. 3 TUE stała się regułą domyślną w miejsce reguły określonej w art. 205 ust. 1 WE, o tyle nielogiczne jest według mnie twierdzenie, że nie ma ona zastosowania do decyzji, które bezsprzecznie wchodziły w zakres zastosowania poprzedniej reguły.

364. Drugie zastrzeżenie opiera się na orzecznictwie Trybunału.

365. Chciałbym na początku zwrócić uwagę na problem wiążący się z uznaniem, że domyślna zasada głosowania ma możliwie jak najszersze zastosowanie, bez żadnych obwarowań. W wyroku z dnia 9 listopada 1995 r. w sprawie Niemcy przeciwko Radzie¹¹⁷ Trybunał orzekł bowiem, że przepis traktatu przewidujący stosowanie w Radzie domyślnego trybu głosowania „byłby bezużyteczny, gdyby niewskazanie w postanowieniu traktatu szczególnego trybu głosowania oznaczało, że postanowienie to nie może stanowić podstawy prawnej dla aktu Rady”¹¹⁸. Tymczasem faktem, który przesądza o tym, że przepis ten nie jest bezużyteczny, jest to, że ma on zastosowanie wówczas, gdy wskazana w nim reguła nie podlega wyłączeniu mocą wyraźnego postanowienia uściślającego określony tryb głosowania dla danej podstawy prawnej. Chociaż wskazane orzecznictwo pochodzi sprzed wejścia w życie traktatu z Lizbony, nie ulega wątpliwości, że traktat ten nie zmienił charakteru ogólnej i domyślnej reguły wyrażonej w art. 16 ust. 3 TUE, który ze względu na brak wyraźnego postanowienia odmiennego trudno interpretować wąsko.

366. Również w orzecznictwie Trybunału znaleźć można interesujące wskazówki co do charakteru prawnego decyzji o wszczęciu postępowania sądowego. W sprawie dotyczącej postępowania o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Trybunał orzekł, że decyzja o wniesieniu skargi, przyjęta przez Komisję w ramach pełnionej przez nią roli strażniczki traktatów, „nie może być uznana za środek administracyjny lub zarządczy”¹¹⁹. Orzeczenie to, mające przełożenie na postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności, przeczy tezie, że ten rodzaj decyzji nie jest objęty zakresem zasad głosowania przewidzianych w traktacie i wchodzi w skład uprawnień organizacyjnych Rady mających wymiar wewnętrzny.

117 — Wyrok w sprawie C-426/93, Rec. s. I-3723.

118 — Punkt 18.

119 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 37.

367. Trzecie zastrzeżenie, najważniejsze, dotyczy znaczenia przepisów regulujących proces decyzyjny w ramach Rady i system ważenia głosów, przysługujących państwom członkowskim. To wyjątkowo delikatne zagadnienie niezmiennie stanowi przedmiot dyskusji w ramach konferencji międzyrządowych, a twórcy traktatów zawsze dochowywali szczególnych starań, przy kolejnych zmianach traktatów, aby dokładnie i wyraźnie określić mechanizmy głosowania, jakie znajdują zastosowanie w odniesieniu do każdej podstawy prawnej, w ramach której działa Rada, nie ograniczając się do funkcji określonych w art. 16 ust. 1 TUE.

368. Ogólnie rzecz biorąc, uważam, że istnieją przeszkody ku temu, by w przypadku decyzji Rady o wystąpieniu do Trybunału ze skargą o stwierdzenie nieważności lub skargą na bezczynność odejść od reguły głosowania większością kwalifikowaną, którą twórcy traktatów uczynili zasadą domyślną.

369. Pozostaje ustalić, czy owe nieprawidłowości decyzji Rady pociągają za sobą niedopuszczalność skargi i czy Komisja może się na te nieprawidłowości powołać.

370. Bez wahania na pierwsze pytanie należy udzielić odpowiedzi twierdzącej.

371. Z jednej strony przepisy odnoszące się do mechanizmów głosowania mają charakter absolutnie fundamentalny, a kwestii ich przestrzegania Trybunał przypisuje szczególne znaczenie, co widać przede wszystkim w przypadku sporów dotyczących wyboru właściwej podstawy prawnej. Trybunał orzekł w tym zakresie, że zastosowanie błędnego przepisu traktatu w charakterze podstawy prawnej, czego konsekwencją jest zastąpienie jednomyślności głosowaniem w Radzie większością kwalifikowaną, nie jest co do zasady wadą czysto formalną, gdyż zmiana metody głosowania może wpływać na treść przyjętego aktu¹²⁰. Pozostawienie bez sankcji przepisów o tak fundamentalnym znaczeniu nie jest według mnie zgodne z wymogami Unii opartej na zasadzie praworządności.

372. Z drugiej strony, wbrew twierdzeniom Republiki Federalnej Niemiec, nie ma możliwości zwrócenia uwagi na nieprawidłowości decyzji Rady poprzez wniesienie skargi o stwierdzenie nieważności, gdyż z orzecznictwa Trybunału wynika, że decyzja o wszczęciu postępowania sądowego nie jest co do zasady decyzją, która podlega zaskarżeniu¹²¹. Tak więc tylko tytułem wyjątku, w ramach odpowiedzi na działania podjęte przez Radę, można powoływać się na naruszenie zasady głosowania większością kwalifikowaną.

373. Na drugie pytanie również należy udzielić odpowiedzi twierdzącej.

374. Jak już wskazałem, przepisy określające tryb głosowania mają charakter fundamentalny, a ich przestrzeganie nie tylko wchodzi w zakres zainteresowania państw członkowskich, lecz także przyczynia się do poszanowania praworządności w Unii opartej na prawie. Ponadto w myśl orzecznictwa zarzuty oparte na naruszeniu przesłanek dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności co do zasady należą do bezwzględnych przeszkód procesowych, z czego wynika, że sądy Unii mogą je badać z urzędu. Wreszcie w wielu wyrokach Trybunał badał zasadność zarzutów opartych na naruszeniu zasad głosowania w ramach instytucji podnoszonych przez stronę pozwaną, tym samym domyślnie uznając ich dopuszczalność¹²².

375. Podsumowując: jestem zdania, że sporna decyzja została przyjęta z naruszeniem zasady głosowania większością kwalifikowaną wskazanej w art. 16 ust. 3 TUE, a taka nieprawidłowość, na którą Komisja może się powołać, prowadzi do niedopuszczalności skargi Rady w całości.

120 — Wyrok z dnia 11 września 2003 r. w sprawie C-211/01 Komisja przeciwko Radzie, Rec. s. I-8913, pkt 52.

121 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 47; wyrok Trybunału z dnia 12 września 2006 r. w sprawie C-131/03 P Reynolds Tobacco i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-7795, pkt 56; a także wyrok Sądu z dnia 15 stycznia 2003 r. w sprawach połączonych T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 i T-272/01 Philip Morris International i in. przeciwko Komisji, Rec. s. II-1, pkt 79.

122 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 17 lutego 2011 r. w sprawie C-251/09 Komisja przeciwko Cyprowi, pkt 13–17.

376. W konsekwencji nie ma potrzeby rozpatrywać pozostałych zarzutów niedopuszczalności, jakie podniosła Komisja.

VI – W przedmiocie kosztów

377. Na podstawie art. 138 § 1 regulaminu postępowania, zgodnie z którym kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę, jestem zdania, że należy uwzględnić żądania zmierzające do obciążenia Rady kosztami w sprawach C-63/12 i C-66/12 oraz żądania zmierzające do obciążenia Komisji kosztami w sprawie C-196/12.

378. Zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu postępowania Parlament i interweniujące państwa członkowskie pokrywają własne koszty.

VII – Wnioski

379. W świetle powyższych rozważań, proponuję, aby Trybunał:

- 1) W przedmiocie skargi w sprawie C-63/12:
 - stwierdził nieważność decyzji Rady 2011/866/UE z dnia 19 grudnia 2011 r. w sprawie wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia Rady dostosowującego ze skutkiem od dnia 1 lipca 2011 r. wynagrodzenia i emerytury urzędników i innych pracowników Unii Europejskiej, a także współczynniki korygujące stosowane w odniesieniu do wynagrodzeń i emerytur;
 - obciążył Radę Unii Europejskiej kosztami postępowania; oraz
 - orzekł, że Republika Czeska, Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Królestwo Hiszpanii, Królestwo Niderlandów, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Parlament Europejski pokrywają własne koszty.
- 2) W przedmiocie skargi w sprawie C-66/12:
 - oddalił skargę bez uprzedniego orzekania o jej dopuszczalności;
 - obciążył Radę Unii Europejskiej kosztami postępowania; oraz
 - orzekł, że Republika Czeska, Królestwo Danii, Republika Federalna Niemiec, Irlandia, Królestwo Hiszpanii, Republika Francuska, Republika Łotewska, Królestwo Niderlandów, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Parlament Europejski pokrywają własne koszty.
- 3) W przedmiocie skargi w sprawie C-196/12
 - stwierdził, że skarga jest niedopuszczalna;
 - obciążył Komisję Europejską kosztami postępowania; oraz
 - orzekł, że Królestwo Hiszpanii, Republika Federalna Niemiec, Królestwo Niderlandów, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Parlament Europejski pokrywają własne koszty.