



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PRIITA PIKAMÄE
przedstawiona w dniu 20 stycznia 2021 r.¹ⁱ

Sprawa C-928/19 P

**European Federation of Public Service Unions (EPSU)
przeciwko**

Komisji Europejskiej

Odwołanie – Prawo instytucjonalne – Polityka społeczna – Artykuły 154 i 155 TFUE – Dialog społeczny między partnerami społecznymi na poziomie Unii – Informowanie partnerów społecznych i przeprowadzanie z nimi konsultacji – Umowa zawarta przez partnerów społecznych – Informowanie urzędników i pracowników rządowej administracji centralnej państw członkowskich oraz przeprowadzanie z nimi konsultacji – Odmowa Komisji przedłożenia Radzie wniosku dotyczącego decyzji wykonującej umowę – Kwalifikacja aktów wydanych w wyniku procedury wykonywania – Zakres uznania, jakim dysponuje Komisja – Zakres kontroli sądowej – Obowiązek uzasadnienia decyzji odmownej

1. W swoim odwołaniu European Federation of Public Service Unions (EPSU) (europejska federacja związków zawodowych służb publicznych) wnosi do Trybunału o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 24 października 2019 r., EPSU i Goudriaan/Komisja² (zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”), w którym Sąd oddalił skargę o stwierdzenie nieważności, wniesioną przez skarżących w pierwszej instancji (EPSU i Jana Goudriaana) na decyzję wydaną przez Komisję Europejską w piśmie z dnia 5 marca 2018 r. (zwaną dalej „sporną decyzją”), w drodze której Komisja odmówiła przedłożenia Radzie Unii Europejskiej wniosku dotyczącego decyzji wykonującej umowę zawartą przez partnerów społecznych³ (zwaną dalej „rozpatrywaną umową”)⁴.

¹ Język oryginału: francuski.

² T-310/18, EU:T:2019:757.

³ Umowa zawarta w dniu 21 grudnia 2015 r., zatytułowana „Ogólne ramy informowania urzędników i pracowników rządowej administracji centralnej oraz przeprowadzania z nimi konsultacji”, podpisana przez Délégation syndicale de l’administration nationale et européenne (delegację związków zawodowych administracji krajowej i europejskiej) (DSANE) oraz Employeurs de l’administration publique européenne (europejskich pracodawców administracji publicznej) (EAPE).

⁴ Partnerzy społeczni przystąpili do negocjacji umowy w następstwie konsultacji prowadzonych przez Komisję na podstawie art. 154 ust. 2 TFUE.

2. Trybunał musi wypowiedzieć się w niniejszej sprawie w przedmiocie wykładni art. 155 ust. 2 TFUE. Chociaż Komisja nie po raz pierwszy sprzeciwia się umowie wynegocjowanej przez partnerów społecznych⁵, to jednak po raz pierwszy zwrócono się do Trybunału w sprawie takiego sprzeciwu, w efekcie czego bada on kompetencje i obowiązki Komisji w ramach procedury wykonywania umów zawartych przez partnerów społecznych na podstawie tego postanowienia⁶.

3. Trybunał powinien zatem ustalić, czy Komisja może, poza kontrolą zgodności z prawem umowy wynegocjowanej przez partnerów społecznych i ich reprezentatywności, sprawować kontrolę w zakresie celowości wykonania tej umowy.

I. Ramy prawne

4. Artykuł 152 akapit pierwszy TFUE stanowi, co następuje:

„Unia uznaje i wspiera rolę partnerów społecznych na swoim poziomie, uwzględniając różnorodność systemów krajowych. Ułatwia ona dialog między nimi, szanując ich autonomię”.

5. Artykuł 153 ust. 1 TFUE stanowi, że mając na względzie urzeczywistnienie celów określonych w art. 151, Unia wspiera i uzupełnia działania państw członkowskich w szeregu dziedzin, do których należą „informacja i konsultacja z pracownikami”.

6. Artykuł 154 TFUE stanowi:

„1. Komisja ma zadanie popierania konsultacji między partnerami społecznymi na poziomie Unii i podejmuje wszelkie właściwe środki w celu ułatwienia ich dialogu, zapewniając stronom zrównoważone wsparcie.

2. W tym celu Komisja, przed przedstawieniem wniosków w dziedzinie polityki społecznej, konsultuje się z partnerami społecznymi w sprawie możliwego kierunku działania Unii.

3. Jeśli Komisja po przeprowadzeniu tej konsultacji uzna, że działanie Unii jest pożądane, konsultuje się z partnerami społecznymi w sprawie treści rozważanego wniosku. Partnerzy społeczni przesyłają do Komisji opinię lub, w odpowiednim przypadku, zalecenie.

4. Przy okazji konsultacji, o których mowa w ustępach 2 i 3, partnerzy społeczni mogą informować Komisję o swojej woli rozpoczęcia procesu przewidzianego w artykule 155. Czas trwania tego procesu nie może przekraczać dziewięciu miesięcy, chyba że partnerzy społeczni i Komisja wspólnie zadecydują o jego przedłużeniu”.

7. Zgodnie z art. 155 TFUE:

„1. Dialog między partnerami społecznymi na poziomie Unii może prowadzić, jeśli oni sobie tego życzą, do nawiązywania stosunków umownych, w tym umów zbiorowych.

⁵ W dniu 26 kwietnia 2012 r. Komisja sprzeciwiła się europejskiej umowie ramowej w sprawie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników fryzjerstwa, podpisanej przez Coiffure EU i UNI Europa Hair & Beauty. Nie wniesiono wówczas żadnej skargi, a partnerzy społeczni zaproponowali nową wersję umowy. W przedmiocie krytycznej analizy zob. F. Dorssemont, K. Lörcher, M. Schmitt, *On the Duty to Implement European Framework Agreements: Lessons to be Learned from the Hairdressers Case*, *Industrial Law Journal*, vol. 48, nr 4, grudzień 2019, s. 571–603.

⁶ Zobacz: M. Schmitt, N. Moizard i M. Frapard, „Droit social européen”, *JDE*, 2020/6, nr 270, s. 297.

2. Wykonywanie umów zbiorowych zawartych na poziomie Unii odbywa się bądź zgodnie z procedurami i praktykami właściwymi dla partnerów społecznych i państw członkowskich, bądź, w dziedzinach podlegających art. 153, na wspólne żądanie stron-sygnatariuszy, w drodze decyzji Rady na wniosek Komisji. Parlament Europejski jest informowany.

Rada stanowi jednomyślnie, gdy dana umowa zawiera jedno lub więcej postanowień dotyczących jednej z dziedzin, w których zgodnie z artykułem 153 ustęp 2 wymagana jest jednomyślność”.

II. Okoliczności powstania sporu

8. Okoliczności powstania sporu zostały przedstawione przez Sąd w pkt 1–6 zaskarżonego wyroku i dla celów niniejszego postępowania można je streścić w podany niżej sposób.

9. W dokumencie konsultacyjnym z dnia 10 kwietnia 2015 r.⁷ Komisja zwróciła się do partnerów społecznych, na podstawie art. 154 ust. 2 TFUE, o zajęcie stanowiska na temat możliwego kierunku działań Unii Europejskiej mających na celu konsolidację dyrektyw w sprawie informowania pracowników i przeprowadzania z nimi konsultacji. Konsultacje te dotyczyły ewentualnego rozszerzenia zakresu stosowania tych dyrektyw na urzędników i pracowników administracji publicznej państw członkowskich.

10. W dniu 2 czerwca 2015 r. partnerzy społeczni zasiadający w Komitecie dialogu społecznego rządowych administracji centralnych, a mianowicie z jednej strony delegacja związków zawodowych administracji krajowej i europejskiej (DSANE) oraz z drugiej strony europejscy pracodawcy administracji publicznej (EAPE), poinformowali Komisję na podstawie art. 154 ust. 4 TFUE o swojej woli negocjowania i zawarcia umowy na podstawie art. 155 ust. 1 TFUE.

11. W dniu 21 grudnia 2015 r. DSANE i EAPE podpisały umowę zatytułowaną „Ogólne ramy informowania urzędników i pracowników rządowej administracji centralnej oraz przeprowadzania z nimi konsultacji”.

12. Pismem z dnia 1 lutego 2016 r. DSANE i EAPE wspólnie zwróciły się do Komisji o przedłożenie wniosku w sprawie wykonania rozpatrywanej umowy na poziomie Unii w drodze decyzji Rady wydanej na podstawie art. 155 ust. 2 TFUE.

13. W dniu 5 marca 2018 r. Komisja poinformowała DSANE i EAPE, że podjęła decyzję o odmowie przedłożenia Radzie wniosku dotyczącego decyzji w sprawie wykonania rozpatrywanej umowy na poziomie Unii.

14. W spornej decyzji Komisja stwierdziła zasadniczo na wstępie, że rządowa administracja centralna podlega rządowi państw członkowskich, że wykonuje prerogatywy władzy publicznej oraz że jej struktura, organizacja i funkcjonowanie leżą całkowicie w gestii państw członkowskich. Następnie Komisja zauważyła, że w wielu państwach członkowskich istnieją już przepisy zapewniające pewien stopień informowania urzędników i pracowników tej administracji oraz przeprowadzania z nimi konsultacji. Wreszcie Komisja zauważyła, że znaczenie tych administracji zależy od stopnia centralizacji lub decentralizacji państw członkowskich, w związku z czym gdyby rozpatrywana umowa została wykonana decyzją Rady, poziom ochrony urzędników i pracowników administracji publicznej znacznie różniłby się w poszczególnych państwach członkowskich.

⁷ C(2015) 2303 final.

III. Przebieg postępowania przed Sądem i zaskarżony wyrok

15. Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 15 maja 2018 r. skarżący w pierwszej instancji wnieśli skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji.

16. Na poparcie swojej skargi skarżący w pierwszej instancji podnieśli w istocie dwa zarzuty, dotyczące, odpowiednio, naruszenia prawa w odniesieniu do zakresu uprawnień Komisji oraz niewystarczającego i oczywiście błędnego uzasadnienia spornej decyzji.

17. Komisja Europejska wniosła o oddalenie skargi.

18. W zaskarżonym wyroku Sąd oddalił skargę w całości i obciążył każdą ze stron własnymi kosztami postępowania.

19. Po zbadaniu zaskarżalności spornej decyzji w rozumieniu art. 263 TFUE w pkt 19–36 zaskarżonego wyroku i stwierdzeniu, że skarga na tę decyzję jest w tym względzie dopuszczalna, Sąd stwierdził w pkt 37–40 tego wyroku, że jeden ze skarżących ma legitymację procesową, w związku z czym nie było potrzeby badania legitymacji drugiego skarżącego.

20. Co się tyczy badania skargi co do istoty, Sąd, dokonawszy wykładni językowej, systemowej i celowościowej art. 155 ust. 2 TFUE, między innymi w pkt 49–90 zaskarżonego wyroku, oraz zbadawszy w pkt 91–102 tego wyroku przepisy, zasady i cele Unii przywołane przez skarżących w pierwszej instancji na poparcie ich wykładni tego postanowienia, oddalił ich zarzut pierwszy. W pkt 104 rzeczonego wyroku Sąd stwierdził, że Komisja nie naruszyła prawa w odniesieniu do zakresu swoich uprawnień poprzez odmówienie przedstawienia Radzie wniosku dotyczącego decyzji wykonującej umowę.

21. Jeśli chodzi o zarzut drugi skargi, Sąd zbadał w pkt 108–140 zaskarżonego wyroku poszanowanie przez Komisję w spornej decyzji obowiązku uzasadnienia przewidzianego w art. 296 TFUE oraz zasadność zawartego w tej decyzji uzasadnienia. Po ustaleniu, że sporna decyzja powinna być przedmiotem kontroli ograniczonej, Sąd uznał, że sporna decyzja spełnia obowiązek uzasadnienia przewidziany w art. 296 TFUE zarówno jeśli chodzi o wystarczający charakter uzasadnienia, jak i o jego zasadność.

22. W rezultacie Sąd oddalił skargę w całości.

IV. Żądania stron i przebieg postępowania przed Trybunałem

23. Pismem z dnia 2 marca 2020 r. J. Goudriaan poinformował Trybunał, że nie jest stroną postępowania odwoławczego przed Trybunałem Sprawiedliwości.

24. W odwołaniu EPSU wnosi do Trybunału o:

- uchylenie zaskarżonego wyroku;
- stwierdzenie nieważności spornej decyzji; oraz
- obciążenie Komisji kosztami postępowania.

25. Komisja wnosi o:

- oddalenie odwołania; oraz
- obciążenie EPSU kosztami postępowania.

26. Podczas rozprawy w dniu 26 października 2020 r. zostały wysłuchane wystąpienia EPSU i Komisji.

V. Analiza prawna

27. Niniejsze odwołanie do Trybunału opiera się na czterech odrębnych zarzutach.

28. W zarzucie pierwszym EPSU podnosi, że dyrektywy przyjmowane w drodze decyzji Rady na podstawie art. 155 ust. 2 TFUE mają charakter ustawodawczy⁸. W zarzucie drugim EPSU podnosi, że Sąd przy wykładni art. 154 i 155 TFUE naruszył prawo⁹. Zarzut trzeci dotyczy naruszenia prawa przy ocenie zakresu kontroli sądowej wykonywanej przez Sąd¹⁰. W zarzucie czwartym EPSU podnosi, że Sąd popełnił błąd, potwierdzając zgodność z prawem uzasadnienia zapisanego w spornej decyzji¹¹.

29. Proponuję w pierwszej kolejności przeanalizować łącznie zarzuty pierwszy i drugi, które są ze sobą nierozzerwalnie związane i dotyczą w istocie zarzucanej błędnej wykładni art. 154 i 155 TFUE. W drugiej kolejności należy zbadać zarzuty trzeci i czwarty, w porządku, w jakim zostały przedstawione.

A. W przedmiocie zarzutów pierwszego i drugiego, dotyczących błędnej wykładni art. 154 i 155 TFUE

1. Argumentacja stron

30. W pierwszej kolejności EPSU zarzuca Sądowi niesłuszne oddalenie jego zarzutu pierwszego, ponieważ Sąd błędnie uznał, że dyrektywy przyjmowane decyzją Rady na podstawie art. 155 ust. 2 TFUE nie mają charakteru ustawodawczego¹².

31. W tym względzie EPSU podnosi przede wszystkim, że konsekwencje dyrektyw przyjmowanych decyzją Rady na podstawie art. 155 ust. 2 TFUE nie różnią się od konsekwencji dyrektyw przyjmowanych na podstawie art. 153 TFUE. Następnie EPSU wskazuje, że Sąd błędnie przyjął za podstawę swego rozumowania aspekty proceduralne i kwalifikację aktu przyjmowanego na podstawie art. 155 ust. 2 TFUE, zamiast położyć nacisk na jego istotne skutki¹³. Wreszcie EPSU podnosi, że postępowanie przewidziane w tym postanowieniu stanowi specjalną procedurę

⁸ W tym względzie EPSU kwestionuje pkt 69, 73, 96 i 100 zaskarżonego wyroku.

⁹ Zarzut ten skierowany jest w szczególności przeciwko pkt 34, 54–63, 64–82, 93 i 94–98 zaskarżonego wyroku.

¹⁰ Zarzut ten jest skierowany przeciwko ocenie dokonanej przez Sąd w pkt 31–33, 78, 79, 109–112, 122 i 133 zaskarżonego wyroku.

¹¹ Jego krytyka skierowana jest w szczególności przeciwko pkt 116–140 zaskarżonego wyroku.

¹² EPSU kwestionuje pkt 69, 73, 89, 96 i 100 zaskarżonego wyroku.

¹³ EPSU kwestionuje pkt 69 i 89 zaskarżonego wyroku. Ponadto wniosek zapisany w pkt 96 tego wyroku miałby być niezgodny, po pierwsze, z przyjętymi na podstawie tego postanowienia przepisami, które miałyby mieć charakter ustawodawczy, a po drugie, z orzecznictwem wynikającym z wyroku z dnia 8 września 2011 r., Hennings i Mai (C-297/10 i C-298/10, EU:C:2011:560, pkt 66).

ustawodawczą w rozumieniu art. 289 ust. 2 TFUE. W związku z tym odesłanie do wyroku z dnia 6 września 2017 r., Słowacja i Węgry/Rada¹⁴ nie ma znaczenia dla sprawy i nie może spowodować utraty przez przepisy przyjmowane na podstawie art. 155 ust. 2 TFUE ich zasadniczo ustawodawczego charakteru.

32. W drugiej kolejności EPSU utrzymuje, że dokonana przez Sąd wykładnia art. 154 i 155 TFUE jest błędna pod względem prawnym, w szczególności w odniesieniu do uprawnień przyznanych Komisji w procedurze dotyczącej wykonania umów zawartych między partnerami społecznymi na poziomie Unii na podstawie art. 155 ust. 2 TFUE.

33. Po pierwsze, jeśli chodzi o wykładnię językową, EPSU utrzymuje, że zawarte w art. 155 ust. 2 TFUE wyrażenia „intervient” w brzmieniu w języku francuskim i „shall be implemented” w brzmieniu w języku angielskim mają charakter imperatywny i nie pozostawiają Komisji żadnych uprawnień dyskrecyjnych w odniesieniu do przedłożenia Radzie umowy, o której mowa w tym postanowieniu. Oznacza to, że Sąd błędnie zinterpretował charakter uprawnień Komisji¹⁵. Zdaniem EPSU Komisja, po przeprowadzeniu kontroli zgodności umowy z prawem i reprezentatywności partnerów społecznych, którzy wynegocjowali daną umowę, ma obowiązek przedłożyć umowę Radzie.

34. Po drugie, jeśli chodzi o wykładnię systemową i celowościową art. 154 i 155 TFUE¹⁶, w sytuacji gdy Komisji przedstawiono wspólne żądanie wykonania umowy na podstawie art. 155 ust. 2 TFUE, instytucja ta ma obowiązek złożenia do Rady wniosku, a Rada – rozstrzygnięcia, czy należy daną umowę przyjąć. W zaskarżonym wyroku Sąd rozszerzył rolę Komisji, ze szkodą dla roli partnerów społecznych i Rady. Oznacza to, że Sąd błędnie zastosował wyrok z dnia 14 kwietnia 2015 r., Rada/Komisja¹⁷, z którego wynika, że w pewnych przypadkach Komisja jest zgodnie z prawem Unii zobowiązana do przedłożenia wniosku dotyczącego aktu ustawodawczego.

35. EPSU jest zdania, że Sąd naruszył prawo również przy uwzględnianiu art. 17 ust. 1 i 2 TUE¹⁸. Postanowienie to nie może rozszerzyć uprawnień Komisji, jeżeli traktat UE lub traktat FUE je w szczególny sposób ograniczają, co ma miejsce właśnie w przypadku art. 154 i 155 TFUE. Tytułem ewentualnym EPSU podnosi, że nawet przy założeniu, iż akty przyjęte na podstawie art. 155 ust. 2 TFUE nie są aktami ustawodawczymi, art. 17 ust. 2 TUE nie znajduje zastosowania, a zatem Sąd popełnił błąd¹⁹, gdy stwierdził, że zdanie drugie tego postanowienia rozszerza uprawnienia Komisji.

36. Sąd również w błędny sposób opisał działanie procedur, o których mowa w art. 154 i 155 TFUE²⁰. W tym względzie EPSU podnosi przede wszystkim, że procedurę konsultacji Komisja wszczyna w wykonaniu swojego prawa inicjatywy. Następnie, wbrew temu, co stwierdzono w zaskarżonym wyroku, instytucja ta nie odzyskuje kontroli nad tym postępowaniem w celu zweryfikowania zasadności umowy wynegocjowanej przez partnerów społecznych. Wreszcie Sąd nie podkreślił zdaniem EPSU, że czas trwania tego procesu jest ograniczony do dziewięciu miesięcy.

¹⁴ C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631.

¹⁵ Krytyka ta dotyczy pkt 62 zaskarżonego wyroku.

¹⁶ EPSU kwestionuje podejście przyjęte przez Sąd w pkt 62, 63, 69–82, 87, 89, 99, 100 i 109 zaskarżonego wyroku.

¹⁷ C-409/13, EU:C:2015:217, pkt 70.

¹⁸ EPSU odnosi się do pkt 34, 63–81 i 93 zaskarżonego wyroku.

¹⁹ Punkty 34 i 74 zaskarżonego wyroku.

²⁰ EPSU kwestionuje pkt 74–77, 87 i 96 zaskarżonego wyroku.

37. Ponadto EPSU zarzuca Sądowi nieprawidłowe zastosowanie wyroku z dnia 17 czerwca 1998 r., UEAPME/Rada²¹, z którego wynika, że uprawnienia Komisji są ograniczone do kontroli reprezentatywności lub zgodności z prawem, ponieważ w wyroku tym nie wspomniano o kontroli celowości. Stąd wniosek, że Komisja nie dysponuje żadnymi „politycznymi” uprawnieniami dyskrejonalnymi²². W pkt 76 zaskarżonego wyroku Sąd miał przeinaczyć argumentację EPSU. Wreszcie z wyroku tego miałyby wynikać, że rola i uprawnienia Parlamentu są odmienne i komplementarne w stosunku do roli i uprawnień partnerów społecznych²³.

38. Komisja twierdzi, że zarzut pierwszy jest nieistotny dla sprawy, a w każdym razie, podobnie jak zarzut drugi, bezzasadny.

2. Ocena

39. Zarzuty pierwszy i drugi dotyczą w istocie naruszeń prawa, jakich Sąd miał się dopuścić przy dokonywaniu wykładni art. 154 i 155 TFUE, w szczególności w odniesieniu do roli Komisji w procedurze przewidzianej w art. 155 ust. 2 TFUE.

a) W przedmiocie podnoszonego nieistotnego dla sprawy charakteru zarzutu pierwszego

40. Komisja uważa, że EPSU nie wyjaśnia, w jaki sposób wskazywana błędna kwalifikacja aktów prawnych przyjętych na podstawie art. 155 ust. 2 TFUE miałyby odegrać decydującą rolę w oddaleniu pierwszego zarzutu skargi wniesionej przez ową stronę do Sądu, a w konsekwencji przyczynić się do oddalenia skargi.

41. Kluczową kwestią w niniejszej sprawie jest to, czy Sąd słusznie utrzymał w mocy decyzję odmowną Komisji w przedmiocie zaproponowania Radzie wykonania umowy zawartej między partnerami społecznymi. Ponieważ decyzja ta ma charakter odmowny i Radzie nie przedstawiono w tym względzie żadnego wniosku, wątpliwości Komisji co do konieczności określenia rodzaju aktu przyjmowanego w procedurze przewidzianej w art. 155 ust. 2 TFUE wydają się na pierwszy rzut oka zasadne, ponieważ kwestia ta ma, w świetle rozpatrywanych okoliczności, charakter hipotetyczny.

42. Należy jednak przyznać, że w zaskarżonym wyroku Sąd zbadał cechy procedury przewidzianej w art. 155 ust. 2 TFUE oraz charakter przepisów przyjmowanych przez Radę. Sąd bowiem rozpoczął to badanie w części zaskarżonego wyroku poświęconej wykładni systemowej tego postanowienia²⁴. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem części zarzutu skierowane przeciwko

²¹ T-135/96, EU:T:1998:128, pkt 84.

²² EPSU kwestionuje pkt 82 i 94–98 zaskarżonego wyroku. Istnienie „dyskrejonalnych” uprawnień politycznych miałyby skutkować pozbawieniem Rady możliwości wykonywania jej uprawnień do przyjęcia lub odmowy przyjęcia decyzji na podstawie art. 155 ust. 2 TFUE, ograniczeniem do zera autonomii partnerów społecznych i przyznaniem Komisji miejsca przy stole negocjacyjnym obok partnerów społecznych. Podejście przyjęte przez Sąd w odniesieniu do przeprowadzania przez Komisję kontroli celowości narusza autonomię partnerów społecznych i ich prawa podstawowe, ponieważ kontrola ta jest ograniczona do umów zawartych poza procesem konsultacji przewidzianym w traktacie.

²³ W tym względzie o ile „druga” procedura przewidziana w art. 154 i 155 TFUE powierza partnerom społecznym zadanie wynegocjowania, sporządzenia i zatwierdzenia treści umowy w sposób autonomiczny, o tyle nie istnieje analogiczna procedura umożliwiająca Parlamentowi wypracowanie w sposób autonomiczny treści wniosku ustawodawczego.

²⁴ Zobacz w szczególności pkt 64 i nast. zaskarżonego wyroku, a w szczególności pkt 69 wyroku.

uzupełniającemu uzasadnieniu orzeczenia Sądu nie mogą prowadzić do uchylenia tego orzeczenia i dlatego są nieistotne dla sprawy²⁵. W niniejszej sprawie zaś Sąd na podstawie tej części wnioskuje o roli, jaką Komisja odgrywa na podstawie tego postanowienia.

43. Z tych względów i zgodnie z zasadą *in dubio pro actione*²⁶ uważam za konieczne zbadanie co do istoty pierwszego zarzutu odwołania podniesionego przez EPSU, który należy rozpatrywać łącznie z zarzutem drugim, ponieważ zarzuty te są ze sobą ściśle powiązane.

b) Co do istoty

44. W sytuacji gdy Komisja konsultuje się z partnerami społecznymi, mogą oni zgłosić tej instytucji wolę zawarcia między sobą umowy na poziomie Unii, zgodnie z procesem przewidzianym w art. 155 TFUE, w jednej lub większej liczbie dziedzin, o których mowa w art. 153 TFUE. Co się tyczy wykonania tej umowy na poziomie Unii, następuje ono zgodnie z art. 155 ust. 2 akapit pierwszy TFUE na wspólne żądanie stron-sygnatariuszy, na wniosek Komisji i w drodze decyzji Rady. W niniejszej sprawie bezsporne jest, że rozpatrywana umowa należy do dziedziny objętej art. 153 ust. 1 lit. e) TFUE i może, co do zasady, zostać wykonana na poziomie Unii. Rozbieżność w stanowiskach dotyczy tego, czy wniosek przedstawiony Radzie przez Komisję na podstawie tego postanowienia jest aktem uznaniowym i, ewentualnie, jaki jest zakres tego uznania. EPSU jest zdania, że w przypadku gdy Komisja ma podjąć decyzję o przedłożeniu Radzie wniosku, może ona jedynie skontrolować zgodność z prawem umowy zawartej przez partnerów społecznych i ich reprezentatywność. Komisja uważa natomiast, że jej kompetencja obejmuje, poza dwiema wyżej wspomnianymi kontrolami, zajęcie stanowiska w przedmiocie celowości wykonania umowy na poziomie Unii.

45. W związku z tym centralne zagadnienie w niniejszej sprawie dotyczy tego, czy w braku elementów mogących świadczyć o niezgodności z prawem umowy zawartej między partnerami społecznymi i o braku reprezentatywności stron-sygnatariuszy tej umowy Komisja jest związana ich wspólnym żądaniem i, co za tym idzie, ma obowiązek zaproponować Radzie wykonanie tej umowy na poziomie Unii. W celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie należy zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, jak przypomniał Sąd w zaskarżonym wyroku²⁷, uwzględnić nie tylko brzmienie art. 155 ust. 2 TFUE, lecz także jego kontekst oraz cele, którym postanowienie to służy²⁸. Niemniej jednak, jak wskazałem w pkt 41 niniejszej opinii, Trybunał, poprzez dokonanie wykładni językowej, systemowej i celowościowej tego przepisu w celu określenia zakresu uprawnień Komisji i charakteru aktu przyjętego na podstawie tego postanowienia, ma za zadanie ustalenie, czy wykładnia przyjęta przez Sąd jest prawidłowa.

²⁵ Zobacz postanowienie z dnia 9 marca 2007 r., *Schneider Electric/Komisja* (C-188/06 P, EU:C:2007:158, pkt 64). Zobacz także podobnie wyroki: z dnia 28 czerwca 2005 r., *Dansk Rørindustri i in./Komisja* (C-189/02 P, C-202/02 P, od C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P, EU:C:2005:408, pkt 148); z dnia 19 kwietnia 2007 r., *OHIM/Celltech* (C-273/05 P, EU:C:2007:224, pkt 56, 57); a także postanowienie z dnia 23 lutego 2006 r., *Piau/Komisja* (C-171/05 P, EU:C:2006:149, pkt 86).

²⁶ Zobacz w tym względzie opinia rzecznika generalnego M. Szpunara w sprawie *LL/Parlament* (C-326/16 P, EU:C:2017:605, pkt 69).

²⁷ Zobacz pkt 48 zaskarżonego wyroku.

²⁸ Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 17 listopada 1983 r., *Merck* (292/82, EU:C:1983:335, pkt 12); z dnia 26 lutego 2019 r., *Rimšēvičs i EBC/Lotwa* (C-202/18 i C-238/18, EU:C:2019:139, pkt 45).

1) Wykładnia językowa

46. EPSU uważa zasadniczo, że użycie w art. 155 ust. 2 TFUE wyrażenia w języku angielskim „shall be implemented” jest równoznaczne z nałożeniem na Komisję obowiązku, bez pozostawiania jej żadnego zakresu uznania przy podejmowaniu decyzji co do celowości zaproponowania Radzie tekstu zatwierdzonego przez partnerów społecznych.

47. Argumentacja ta nie może moim zdaniem zostać uwzględniona na płaszczyźnie językowej, z powodów przedstawionych poniżej.

48. W tym względzie należy pamiętać, że zgodnie z powszechnie przyjętą praktyką redakcyjną przepisy prawne są powszechnie redagowane w trybie oznajmującym, chyba że cel realizowany przez daną normę wymaga użycia czasownika w innym trybie. Ponieważ zastosowanie trybu oznajmującego w przepisach prawnych jest regułą, z samego zastosowania tego trybu nie można wnioskować, że dany czasownik wyraża obowiązek lub imperatyw²⁹ odnoszący się do adresatów danej normy³⁰. Wydaje mi się, że brzmienie art. 155 ust. 2 TFUE nie stanowi w tym względzie wyjątku. Z tych powodów wyrażenie, którego wykładni należy dokonać, trzeba badać z uwzględnieniem postanowienia, w którym się ono znajduje.

49. W tym względzie z brzmienia art. 155 ust. 2 TFUE wynika, że wykonywanie umów zbiorowych zawartych na poziomie Unii odbywa się bądź zgodnie z procedurami i praktykami właściwymi dla partnerów społecznych i państw członkowskich, bądź, w dziedzinach podlegających art. 153 TFUE³¹, na wspólne żądanie stron-sygnatariuszy, w drodze decyzji Rady na wniosek Komisji. Zawarte w tym przepisie wyrażenie „intervient” w jego brzmieniu w języku francuskim i „shall be implemented” w jego brzmieniu w języku angielskim odnosi się do dwóch przypadków, o których mowa w tym ust. 2, i stanowi, jak wskazał Sąd w pkt 58 i 59 zaskarżonego wyroku, sformułowanie mające wyrażać wyłączny charakter tych dwóch procedur służących wykonaniu umowy: bądź na poziomie krajowym, bądź na poziomie Unii. Wydaje mi się, że inne wersje językowe³² w sposób jeszcze jaśniejszy odnoszą się do faktu, że art. 155 ust. 2 TFUE opisuje w sposób wyczerpujący dwie możliwości, które można wybrać w celu wykonania umowy zawartej między partnerami społecznymi. Stąd wniosek, że prawo Unii nie zna żadnego innego sposobu wykonania umów zawartych przez partnerów społecznych niż dwie wyżej wymienione możliwości alternatywne.

²⁹ Jak zostanie przedstawione w pkt 54 i nast. niniejszej opinii, wykładnia, zgodnie z którą art. 155 ust. 2 TFUE nie stanowi normy o charakterze imperatywnym, znajduje potwierdzenie w jego genezie.

³⁰ Zgodnie z teorią deskryptywną tryb oznajmujący czasu teraźniejszego odpowiada specyficznej funkcji prawa, jaką jest ustalenie sytuacji każdego podmiotu (zob. w tym względzie M. Villey, *De l'indicatif dans le droit*, *Archives de philosophie du droit*, tome 19, 1974, s. 33–61). Zdaniem G. Cornu tryb oznajmujący pozwala „wyobrazić sobie, że ustanowiona zasada nie jest arbitralnie narzucona, ale uzasadniona w sposób naturalny, oraz że prawo jest bliskie naturze rzeczy” (G. Cornu, *Linguistique juridique*, Paris, Montchrestien, 1990, s. 271).

³¹ Wydaje mi się, że zgodnie z art. 153 ust. 1 i 2 TFUE oraz art. 155 ust. 2 TFUE w związku z art. 16 ust. 3 TUE umowa ta należy do dziedziny uregulowanej w art. 153 TFUE, w odniesieniu do której Rada może stanowić większością kwalifikowaną.

³² Przykładowo w języku hiszpańskim: „La aplicación de los acuerdos celebrados a nivel de la Unión se realizará, ya sea según [...] ya sea [...]”; w języku niemieckim: „Die Durchführung der auf Unionsebene geschlossenen Vereinbarungen erfolgt entweder [...] oder [...]”; w języku estońskim: „Liidu tasandil sõlmitud kokkuleppeid rakendatakse tööturu osapoolte ja liikmesriikide kehtivate menetluste või tavade kohaselt, artiklis 153 käsitletud küsimustes aga allakirjutanute ühisel taotlusel”; w języku włoskim: „Gli accordi conclusi a livello dell'Unione sono attuati secondo le procedure e [...] o, e [...]”; w języku niderlandzkim: „De tenuitvoerlegging van de op het niveau van de Unie gesloten overeenkomsten geschiedt hetzij [...], hetzij [...]”; w języku portugalskim: „Os acordos celebrados ao nível da União serão aplicados, quer [...] quer, [...]”; i w języku fińskim: „Unionin tasolla tehdyt sopimukset pannaan täytäntöön joko työmarkkinaosapuolten ja jäsenvaltioiden omien menettelyjen ja käytäntöjen mukaisesti tai [...]”.

50. Ponadto uważam, że Sąd słusznie wskazał w pkt 62 zaskarżonego wyroku, iż sformułowania „intervient” w brzmieniu w języku francuskim i „shall be implemented” w brzmieniu w języku angielskim odnoszą się jednocześnie do „decyzji Rady” i do „wniosku Komisji”. Ze struktury gramatycznej art. 155 ust. 2 zdanie pierwsze TFUE wynika, że nie można interpretować tego postanowienia w ten sposób, iż ustanawia ono jednocześnie, po pierwsze, obowiązek złożenia przez Komisję wniosku dotyczącego wykonania umowy zawartej między partnerami społecznymi, a po drugie, uprawnienia dyskrecyjne Rady w zakresie decydowania o przyjęciu bądź nieprzyjęciu decyzji w sprawie wykonania tej umowy. Odmienne wykładnia, czyli taka, że Rada jest zobowiązana do wykonania umowy partnerów społecznych i przyjęcia odnośnej decyzji, moim zdaniem pozbawiałaby całkowicie sensu akapit drugi tego ustępu, regulujący głosowanie w Radzie³³.

51. W konsekwencji nie można interpretować art. 155 ust. 2 TFUE w ten sposób, że nakłada on na Komisję obowiązek złożenia wniosku do Rady o zawarcie umowy wynegocjowanej przez partnerów społecznych. Należy ponadto zauważyć, że wyrażenie „na wniosek Komisji” zawarte w art. 155 ust. 2 TFUE wyraźnie wskazuje, iż Komisja składa wniosek dotyczący odnośnej umowy Radzie, ponieważ moim zdaniem wniosek jest aktem dyskrecyjnym wszczynającym to postępowanie, a w braku wniosku Rada nie może działać na podstawie tego postanowienia³⁴. EPSU nie kwestionuje zasadniczo możliwości niezłożenia przez Komisję Radzie wniosku o wykonanie umowy między partnerami społecznymi. Przyznał bowiem, zarówno w odwołaniu, jak i podczas rozprawy, że instytucja ta jest właściwa do przeprowadzenia kontroli zgodności z prawem umowy zawartej przez partnerów społecznych i ich reprezentatywności, ponieważ obie te kontrole mogą doprowadzić do odmowy przedstawienia przez Komisję wniosku Radzie w celu przyjęcia przez tę drugą decyzji. Ponadto EPSU uważa, że taka możliwość jest obwarowana warunkami, których nie przewidziano w sposób jednoznaczny w tym postanowieniu. Uważam zatem, że przyjęta przez EPSU wykładnia art. 155 ust. 2 TFUE, która, jak się wydaje, oparta jest na błędnej interpretacji wyroku Sądu z dnia 17 czerwca 1998 r., UEAPME/Rada, T-135/96³⁵, ze względów, które zostaną przedstawione w pkt 59–72 niniejszej opinii, jest ewidentnie niespójna i sprzeczna z brzmieniem tego postanowienia. Z powyższych względów jestem zdania, że przewidziana w art. 155 ust. 2 TFUE możliwość złożenia Radzie przez Komisję wniosku o wykonanie umowy zawartej między partnerami społecznymi może być jedynie aktem uznaniowym, obejmującym prospektywną ocenę celowości we wszystkich aspektach, które się do niej odnoszą.

52. W trosce o kompletność wywodu pragnę zauważyć, że art. 155 ust. 2 TFUE posługuje się pojęciem „decyzji”, nie wyjaśniając jednak bliżej kwalifikacji tego aktu przyjmowanego przez Radę³⁶. O ile termin ten można teoretycznie rozumieć sensu stricto lub sensu lato, przy czym w pierwszym przypadku odsyła on do definicji zawartej w art. 288 TFUE³⁷, zgodnie z którą „decyzja wiąże w całości”, a „decyzja, która wskazuje adresatów, wiąże tylko tych adresatów”, a w drugim odnosi się do każdego aktu wywołującego skutki prawne³⁸, o tyle w doktrynie powszechnie przyjmuje się, że w tym przypadku chodzi o decyzje sui generis, mające skutek

³³ Zobacz E. Franssen, *Legal Aspects of the European Social Dialogue*, Intersentia, Antwerpen, 2002, s. 287, 288.

³⁴ Zobacz podobnie wyrok z dnia 14 kwietnia 2015 r., Rada/Komisja (C-409/13, EU:C:2015:217).

³⁵ EU:T:1998:128.

³⁶ Zobacz F. Dorssemont, rozdz. 1: Some Reflections on the Origin, Problems and Perspectives of the European Social Dialogue, w: M. de Vos, *A Decade Beyond Maastricht: The European Social Dialogue Revisited*, Kluwer Law International, Den Haag, 2003, s. 29.

³⁷ Artykuł 288 TFUE stanowi, że „w celu wykonania kompetencji Unii instytucje przyjmują rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie”.

³⁸ Zobacz F. Dorssemont, ww. w przypisie 36, s. 29.

wiążący erga omnes³⁹ i zobowiązujące państwa członkowskie do osiągnięcia rezultatów⁴⁰. W praktyce instytucjonalnej umowy zawarte przez partnerów społecznych i przyjęte przez Radę na poziomie Unii przyjęły formę dyrektyw dotyczących wykonania umowy zawartej przez partnerów społecznych⁴¹.

53. W konsekwencji z wykładni językowej art. 155 ust. 2 TFUE wynika, że podejście proponowane przez EPSU wykracza poza granice gramatyczne zakreślone w tym postanowieniu.

2) Geneza procedury przewidzianej w art. 155 ust. 2 TFUE

54. Podejście proponowane przez EPSU jest, moim zdaniem, nie do pogodzenia z genezą dialogu społecznego na poziomie Unii, ponieważ dialog ten był od początku rozwijany, po pierwsze, w sposób autonomiczny w stosunku do porządków prawnych państw członkowskich⁴², a po drugie, pod egidą Komisji⁴³.

55. Przede wszystkim Jednolity akt europejski⁴⁴, który dodał art. 118B do traktatu EWG, stanowił, że „Komisja czyni starania w celu rozwijania dialogu między partnerami społecznymi na szczeblu europejskim, mogącego prowadzić, jeżeli uznają oni to za pożądane, do nawiązania stosunków umownych” [tłumaczenie nieoficjalne]. W ten sposób Jednolity akt europejski powierzył Komisji, między innymi, zadanie rozwoju i wspierania dialogu społecznego na poziomie wspólnotowym. W praktyce w tamtym czasie rola Komisji znacznie wykraczała poza rolę zwykłego arbitra czy mediatora⁴⁵, ponieważ to od niej pochodziły impulsy skłaniające partnerów społecznych do działania.

56. Następnie trzeba wskazać, że art. 154 i 155 TFUE wywodzą się z art. 3 i 4 porozumienia w sprawie polityki społecznej⁴⁶ włączonego do prawa wspólnotowego na mocy Protokołu nr 14 w sprawie polityki społecznej traktatu z Maastricht (zwanego dalej „porozumieniem w sprawie

³⁹ Ibidem, s. 29 i 30.

⁴⁰ Zgodnie bowiem z doktryną istnieje szereg aktów, które nie mają charakteru ustawodawczego i są przyjmowane bezpośrednio na podstawie traktatu FUE. Zobacz E. Best, *Legislative Procedures after Lisbon: Fewer, Simpler, Clearer*, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2007, 15, nr 1, s. 93.

⁴¹ Zobacz na przykład dyrektywa Rady 97/81/WE z dnia 15 grudnia 1997 r. dotycząca porozumienia ramowego dotyczącego pracy w niepełnym wymiarze godzin, zawartego przez UNICE, CEEP oraz ETUC (Dz.U. 1998, L 14, s. 9), dyrektywa Rady 96/34/WE z dnia 3 czerwca 1996 roku w sprawie porozumienia ramowego dotyczącego urlopu rodzicielskiego zawartego przez UNICE, CEEP oraz ETUC (Dz.U. 1996, L 145, s. 4) i dyrektywa Rady 1999/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotycząca porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez UNICE, CEEP oraz ETUC (Dz.U. 1999, L 175, s. 43).

⁴² Zobacz F. Dorssemont, ww. w przypisie 36, s. 17.

⁴³ J.-V. Koster, *Le dialogue social européen à l'épreuve de la «modernisation» du marché du travail*, *Revue française des affaires sociales*, nr 1, 2012, s. 62–79. Pod kątem rysu ogólnego i historycznego zob. C. Barnard, *EU Employment Law*, *Oxford European Union Law Library*, Oxford, 2012, s. 713 i nast.

⁴⁴ Jednolity akt europejski, podpisany w Luksemburgu w dniu 17 lutego 1986 r. i w Hadze w dniu 28 lutego 1986 r., który wszedł w życie w dniu 1 lipca 1987 r., uzupełnił w art. 22 traktat EWG poprzez dodanie do niego art. 118B. Pod kątem rysu historycznego zob. P. Pochet i C. Degryse, *The European Social Dialogue: What Is the Role of Employers and What Are the Hopes for the Future?*, w: F. Vandenbroucke, C. Barnard i G. De Baere (eds), *A European Social Union after the Crisis*, *Cambridge University Press*, Cambridge, 2017, s. 211–237.

⁴⁵ A. Henni, *Le dialogue social européen. Enjeux, structures, résultats*, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2001, vol. 1741, nr 36, s. 5–50.

⁴⁶ Porozumienie zawarte między państwami członkowskimi Wspólnoty Europejskiej, z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Dz.U. 1992, C 191, s. 91). W szczególności, po pierwsze, art. 3 ust. 2–4 i art. 4 porozumienia w sprawie polityki społecznej przewidywały procedurę uregulowaną obecnie w art. 154 ust. 2–4 TFUE. Po drugie, zgodnie z art. 4 ust. 1 porozumienia w sprawie polityki społecznej (obecnie art. 155 ust. 1 TFUE) partnerzy społeczni mieli możliwość zwrócenia się do Komisji, aby ta wystąpiła z wnioskiem o wykonanie przez Radę wynegocjowanej przez nich umowy na podstawie art. 4 ust. 2 Porozumienia w sprawie polityki społecznej (obecnie art. 155 ust. 2 TFUE).

polityki społecznej”)⁴⁷, którego źródłem jest z kolei porozumienie w sprawie polityki społecznej, zawarte między partnerami społecznymi⁴⁸. Szefowie państw i rządów, zebrani na konferencji międzyrządowej w Maastricht w grudniu 1991 r., przyjmując porozumienie w sprawie polityki społecznej, usunęli zawarty w nim fragment, który stanowił, że umowy między partnerami społecznymi powinny być wykonywane „w postaci, w jakiej zostały zawarte”⁴⁹. Usunięcie tego sformułowania wskazuje moim zdaniem, że szefowie państw i rządów od samego początku dążyli do tego, aby instytucje kontrolowały treść wynegocjowanych przez partnerów społecznych umów wykonywanych na poziomie Unii.

57. Wreszcie rola Komisji jako inicjatorki w obszarze dialogu społecznego wynika w sposób dorozumiany z opublikowanych przez tę instytucję komunikatów, dotyczących, w szczególności, stosowania wyżej wymienionych postanowień⁵⁰. Od początku bowiem dialog społeczny nie stanowił po prostu typowych rokowań zbiorowych, lecz był nierozzerwalnie związany z impulsem nadawanym przez Komisję⁵¹.

58. Reasumując: zarówno geneza art. 154 i 155 TFUE, jak i komunikaty opublikowane przez Komisję wskazują, że jej roli w wykonywaniu umów zawartych między partnerami społecznymi nie można ograniczyć jedynie do roli emisariusza odpowiedzialnego za przedkładanie umów Radzie w celu ich przyjęcia, nieposiadającego żadnych uprawnień do oceny celowości ich wykonania na poziomie Unii.

3) Wykładnia systemowa

i) Wykładnia art. 155 ust. 2 TFUE w związku z postanowieniami art. 154 i 155 TFUE

59. Artykuły 154 i 155 TFUE, rozpatrywane łącznie, stanowią szczególne podstawy prawne pozwalające na rozpoczęcie i podejmowanie działań Unii w dziedzinie polityki społecznej. W odróżnieniu od innych dziedzin przewidzianych w traktatach w tej dziedzinie prowadzenie działań na poziomie Unii wymaga stałego dialogu między Komisją a partnerami społecznymi i jednocześnie temu dialogowi sprzyja. W związku z tym art. 154 TFUE przewiduje, między innymi, mechanizm konsultacji z tymi partnerami, którego konsekwencją jest, w szczególności, uznanie roli i niezależności partnerów społecznych przy przyjmowaniu odpowiednich przepisów.

60. W odniesieniu do tych konsultacji art. 154 ust. 2 TFUE stanowi, że Komisja jest zobowiązana przed przedstawieniem wniosków dotyczących aktów prawnych w dziedzinie polityki społecznej do skonsultowania się z partnerami społecznymi w sprawie możliwego kierunku działania Unii.

⁴⁷ W przedmiocie wykonania umów zawartych przez partnerów społecznych na podstawie art. 139 traktatu WE zob. O. Deinert, *Modes of Implementing European Collective Agreements and Their Impact on Collective Autonomy*, *Industrial Law Journal*, vol. 32, Issue 4, grudzień 2003, s. 317–325.

⁴⁸ Porozumienie podpisane przez CEES, UNICE i CEEP. Porozumienie to przewidywało przekształcenie art. 118 ust. 4, art. 118A i 118B traktatu EWG.

⁴⁹ A. Henni, *Le dialogue social européen. Enjeux, structures, résultats*, *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 1741, nr 36, 2001, s. 5–50.

⁵⁰ Zobacz w szczególności komunikaty: COM(93) 600 wersja ostateczna z dnia 14 grudnia 1993 r. w sprawie wykonania Protokołu w sprawie polityki społecznej, przedstawionego przez Komisję Radzie i Parlamentowi Europejskiemu; COM(1998) 322 wersja ostateczna z dnia 20 maja 1998 r. w sprawie dostosowania i wspierania dialogu społecznego na poziomie wspólnotowym; oraz COM(2002) 341 wersja ostateczna z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego dialogu społecznego jako siły napędowej modernizacji i zmian.

⁵¹ A. Mias, *Du dialogue social européen au travail législatif communautaire. Maastricht, ou le syndical saisi par le politique*, *Droit et société*, 2004, nr 58, s. 657–682.

Następnie, zgodnie z art. 154 ust. 3 TFUE, jeśli Komisja po przeprowadzeniu tej pierwszej konsultacji uzna, że działanie Unii Europejskiej jest pożądane, powinna ponownie konsultować się z partnerami społecznymi w sprawie treści rozważanego wniosku⁵².

61. Należy podkreślić, że owa pierwsza konsultacja przewidziana w art. 154 ust. 2 TFUE ma charakter ogólny i nie determinuje późniejszej decyzji Komisji o przedstawieniu bądź nieprzedstawieniu konkretnego wniosku w dziedzinie polityki społecznej. Tym samym ta konsultacja z partnerami społecznymi nie ma żadnego wpływu na uprawnienia dyskrecyjne Komisji w zakresie przedkładania Radzie wniosków dotyczących przyjęcia aktów prawnych. Zgodnie bowiem z art. 154 ust. 3 TFUE Komisja jest zobowiązana do podjęcia drugiej konsultacji z partnerami społecznymi tylko wtedy, gdy „uzna, że działanie Unii jest pożądane”.

62. Natomiast jeżeli proces refleksji Komisji doprowadzi do wniosku, że działanie Unii nie jest pożądane, zarówno z art. 154 ust. 2 TFUE, jak i z ust. 3 wynika, że konsultacja przeprowadzona dotychczas z partnerami społecznymi pozostaje nieistotna dla celów takiego ewentualnego działania.

63. Te dwa rodzaje konsultacji mogą prowadzić, zgodnie z art. 154 ust. 4 TFUE, do powierzenia partnerom społecznym zadania opracowania materialnej treści danych przepisów⁵³. Opracowanie ich treści stanowi proces negocjacji między partnerami społecznymi, którzy są protagonistami dialogu społecznego, i odbywa się niezależnie od instytucji Unii. Postanowienie to przewiduje bowiem, że partnerzy społeczni mogą poinformować Komisję o swojej woli rozpoczęcia negocjacji, które mogą, chociaż nie muszą, doprowadzić do zawarcia między nimi umowy. W czasie trwania tych negocjacji partnerzy społeczni wychodzą ze swojej roli konsultacyjnej, aby odegrać aktywną rolę w uchwalaniu przepisów z zakresu polityki społecznej, natomiast Komisja tymczasowo wycofuje się z tej roli na rzecz partnerów społecznych. W celu uniknięcia sytuacji, w której podjęta przez nich inicjatywa prowadziła do ogólnego paraliżu w dziedzinie będącej przedmiotem negocjacji, na przykład ze względu na fakt, że negocjacje zbyt długo się przedłużają lub partnerzy społeczni nie osiągają w rozsądnym terminie porozumienia, podczas gdy działanie w danej dziedzinie jest konieczne, art. 154 ust. 4 TFUE stanowi, że proces negocjacji nie może co do zasady przekraczać dziewięciu miesięcy⁵⁴. Chociaż postanowienie to nie precyzuje tego wyraźnie, można z niego wywnioskować, że po upływie tego terminu Komisja odzyskuje kontrolę nad całym procesem, w tym uprawnienie do samodzielnego opracowania odpowiednich wniosków dotyczących przyjęcia aktów prawnych w dziedzinie polityki społecznej.

64. Artykuły 154 i 155 TFUE regulują zatem różne aspekty tego samego procesu decyzyjnego, służącego opracowaniu przepisów z zakresu polityki społecznej, o czym świadczy zawarte w pierwszym postanowieniu odesłanie do drugiego z nich. Chociaż formalnie oba te postanowienia stanowią dwie odrębne podstawy prawne, to ponieważ mogą prowadzić do przyjęcia tego samego przepisu, jestem zdania, że należy je zbadać łącznie. Z łącznej analizy tych postanowień wynika, że pomimo wspomnianych wyżej szczególnych cech ich skutkiem nie jest

⁵² Ze sprawozdania wyjaśniającego francuskiego senatu, sporządzonego w 2017 r. wynika, że od 1992 r. około 30 tematów poddano konsultacjom przewidzianym w art. 154 TFUE, przy czym w praktyce Komisja wyznaczyła sześć tygodni 87 określonym organizacjom (z czego 65 to organizacje pracodawców, w większości branżowe, a 22 to organizacje związkowe) na przedstawienie uwag podczas pierwszej, a następnie drugiej konsultacji. Sprawozdanie dostępne na stronie internetowej <https://www.senat.fr/rap/r16-556-1/r16-556-130.html>.

⁵³ Zobacz C. Didry, *L'émergence du dialogue social en Europe: retour sur une innovation institutionnelle méconnue*, *Année sociologique*, 2009, vol. 59, nr 2, s. 417–447. Dostępny na stronie internetowej <https://www.cairn.info/revue-l-annee-sociologique-2009-2-page-417.htm>.

⁵⁴ Postanowienie to przewiduje możliwość przedłużenia, o którym decydują zainteresowani partnerzy społeczni i Komisja za obopólnym porozumieniem.

pozbawienie Komisji jej „klasycznej” roli w dziedzinie polityki społecznej, która przejawia się, między innymi, w wykonywaniu prawa inicjatywy za pomocą wniosków przedstawianych w celu wspierania ogólnego interesu Unii w rozumieniu art. 17 ust. 1 TUE.

65. Z art. 154 TFUE w związku z art. 155 TFUE wynika, że procedury przewidziane w tych postanowieniach są prowadzone pod egidą Komisji, z wyjątkiem etapu negocjacji, podczas którego interwencja Komisji zostaje zawieszona. Jak słusznie wskazał Sąd⁵⁵, okoliczność, że na mocy art. 155 ust. 2 TFUE Rada działa „na wniosek” Komisji, oznacza, że o ile negocjacje i zawarcie umowy leżą w gestii wyłącznie zainteresowanych partnerów społecznych, o tyle Komisja odzyskuje kontrolę nad procedurą w momencie, gdy wspólnie wystąpią oni z żądaniem wykonania umowy na poziomie Unii, a w gestii Komisji leży zbadanie, czy należy przedłożyć Radzie wniosek, czy też nie⁵⁶. Wbrew temu, co wydaje się twierdzić EPSU w odwołaniu, uprawnienia Komisji do rozpoczęcia konsultacji z partnerami społecznymi w rozumieniu art. 154 TFUE nie można utożsamiać z uprawnieniem do przyjęcia wniosku w celu zapewnienia wykonania umowy zawartej między partnerami społecznymi na mocy art. 155 ust. 2 TFUE.

66. Uważam, że podejście EPSU, zgodnie z którym przy ustalaniu na podstawie art. 155 ust. 2 TFUE, czy należy zawnioskować o wykonanie na poziomie Unii umowy zawartej między partnerami społecznymi, Komisja może dokonać jedynie kontroli zgodności z prawem tej umowy i reprezentatywności partnerów społecznych, opiera się, jak już podkreśliłem w niniejszej opinii⁵⁷, na błędnej interpretacji wyroku z dnia 17 czerwca 1998 r., UEAPME/Rada⁵⁸. Należy na wstępie zauważyć, że okoliczności faktyczne tej sprawy znacznie różnią się od okoliczności przedstawionych Trybunałowi w niniejszej sprawie. Z wyroku tego wynika bowiem, że inaczej niż w niniejszej sprawie, Komisja złożyła do Rady wniosek o wykonanie na poziomie Unii porozumienia ramowego dotyczącego urlopu rodzicielskiego, zawartego między ogólnymi organizacjami międzybranżowymi⁵⁹. Na podstawie tego wniosku Rada przyjęła zresztą dyrektywę 96/34/WE⁶⁰ będącą przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności, której konsekwencją było wydanie tego wyroku⁶¹. Skarżąca, europejska organizacja rzemiosła oraz małych i średnich przedsiębiorstw, podniosła, że dysponuje szczególnymi uprawnieniami w ramach mechanizmów proceduralnych wprowadzonych przez porozumienie w sprawie polityki społecznej, zwłaszcza ogólnym prawem do uczestniczenia w etapie negocjacji drugiej procedury i szczególnym prawem do udziału w negocjacjach porozumienia ramowego, które to prawa, jej zdaniem, zostały naruszone w ramach procedury zawarcia porozumienia ramowego poprzedzającego przyjęcie tej dyrektywy. To właśnie w tym kontekście, a konkretnie w ramach oceny dopuszczalności skargi, Sąd stwierdził, że ewentualne naruszenie praw skarżącej jako osoby, która nie uczestniczyła w zawarciu spornego porozumienia ramowego, a tym samym jej prawo do żądania stwierdzenia nieważności dyrektywy mającej cechy aktu o charakterze generalnym, można uznać jedynie wtedy, gdy Komisja i Rada nie wykonały swoich obowiązków w zakresie kontroli procedury przyjęcia aktu prawa pochodnego przez partnerów społecznych⁶².

⁵⁵ Zobacz pkt 73, 74 zaskarżonego wyroku.

⁵⁶ Zobacz podobnie i analogicznie wyrok z dnia 17 czerwca 1998 r., UEAPME/Rada (T-135/96, EU:T:1998:128, pkt 84), zgodnie z którym w przypadku gdy partnerzy społeczni zawierają umowę, której wykonania żądają wspólnie na poziomie Unii, kierują wspólne żądanie do Komisji, która – odzyskując wówczas kontrolę nad postępowaniem – bada, czy należy przedłożyć Radzie odpowiedni wniosek.

⁵⁷ Zobacz pkt 51 niniejszej opinii.

⁵⁸ T-135/96, EU:T:1998:128.

⁵⁹ UNICE, CEEP i ETUC.

⁶⁰ Dyrektywa Rady z dnia 3 czerwca 1996 r. w sprawie porozumienia ramowego dotyczącego urlopu rodzicielskiego, zawartego przez UNICE, CEEP oraz ETUC (Dz.U. 1996, L 145, s. 4).

⁶¹ Zobacz podobnie wyrok z dnia 17 czerwca 1998 r., UEAPME/Rada (T-135/96, EU:T:1998:128, pkt 4–11).

⁶² Zobacz podobnie wyrok z dnia 17 czerwca 1998 r., UEAPME/Rada (T-135/96, EU:T:1998:128, pkt 83–90).

67. W wyroku z dnia 17 czerwca 1998 r., UEAPME/Rada⁶³ Sąd stwierdził, że skarga jest niedopuszczalna, oceniając, że Komisja i Rada słusznie doszły do wniosku, iż łączna reprezentatywność sygnatariuszy porozumienia ramowego w świetle jego treści była wystarczająca do wykonania go na poziomie wspólnotowym w drodze aktu prawnego Rady, a zatem skarżąca nie zdołała wykazać, że miała prawo wymagać od Rady, aby ta sprzeciwiła się jego wykonaniu⁶⁴. Sprawa, w której zapadł ten wyrok, nie daje żadnej podstawy, aby przypuszczać, że kompetencja Komisji do złożenia Radzie wniosku o wykonanie umowy zawartej między partnerami społecznymi jest ograniczona jedynie do kontroli zgodności umowy z prawem i reprezentatywności partnerów społecznych. Przeciwnie, z analizy przeprowadzonego przez Sąd badania postanowień, które stały się obecnie art. 154 i 155 TFUE⁶⁵, wynika, że Komisja, rozpatrując wspólne żądanie partnerów społecznych wykonania na poziomie Unii zawartej przez nich umowy, jest zobowiązana do dokonania ogólnej oceny demokratycznej reprezentatywności tej umowy, przy czym interwencja Komisji musi być zgodna z zasadami rządzącymi jej działaniami w dziedzinie polityki społecznej⁶⁶. Z wyroku tego wynika, że wbrew temu, co twierdzi EPSU, zgodność umowy z prawem i reprezentatywność partnerów społecznych nie są jedynymi kwestiami, które Komisja ma ocenić w celu ustalenia, czy należy wystąpić do Rady z wnioskiem o wykonanie umowy zawartej przez partnerów społecznych na poziomie Unii. Z konieczności przeprowadzenia tych dwóch kontroli nie można zaś wywnioskować, że Komisja jest pozbawiona możliwości zbadania innych kwestii dotyczących celowości wykonania tej umowy. Ponieważ porozumienie w sprawie polityki społecznej⁶⁷, które było przedmiotem wykładni w sprawie zakończonej tym wyrokiem, zostało odzwierciedlone prawie dosłownie w obecnych art. 154 i 155 TFUE, wykładnia systemowa dokonana w tym wyroku przez Sąd jest nadal właściwa i stanowi oparcie dla wykładni systemowej zaproponowanej w ramach niniejszej opinii.

ii) Wykładnia art. 155 ust. 2 TFUE w związku z art. 17 TUE

68. Z wykładni systemowej art. 155 ust. 2 TFUE w związku z innymi postanowieniami traktatów dotyczącymi architektury instytucjonalnej Unii wynika, że sformułowane przez partnerów społecznych żądanie wykonania na poziomie Unii zawartej przez nich umowy nie może zobowiązywać Komisji do złożenia Radzie wniosku w tym względzie.

69. Zgodnie z art. 17 ust. 1 TUE Komisja wspiera ogólny interes Unii i podejmuje w tym celu odpowiednie inicjatywy. W celu bowiem zapewnienia realizacji ogólnego interesu Unii i czuwania nad tym, by działanie Unii nie było podporządkowane interesom osób trzecich, art. 17 ust. 3 akapit trzeci TUE stanowi, że Komisja jest całkowicie niezależna w wykonywaniu swoich zadań, a jej członkowie nie przyjmują instrukcji od żadnego rządu czy instytucji. Zatem w gestii Komisji leży określanie, w sposób całkowicie niezależny, bez podlegania żadnej hierarchii służbowej lub podporządkowania komukolwiek i bez otrzymywania nakazów czy wskazówek z jakiegokolwiek źródła, jakie wnioski dotyczące przyjęcia aktów prawnych są zgodne z interesem ogólnym Unii⁶⁸.

⁶³ T-135/96, EU:T:1998:128.

⁶⁴ Zobacz podobnie wyrok z dnia 17 czerwca 1998 r., UEAPME/Rada (T-135/96, EU:T:1998:128, pkt 110, 111).

⁶⁵ W przedmiocie tego, które z nowych postanowień odpowiadają poprzednim przepisom, zob. przypis 46 do niniejszej opinii.

⁶⁶ Zobacz podobnie wyrok z dnia 17 czerwca 1998 r., UEAPME/Rada (T-135/96, EU:T:1998:128, pkt 71 i nast., w szczególności pkt 84, 85).

⁶⁷ Zobacz pkt 55 i 56 niniejszej opinii.

⁶⁸ Zobacz analogicznie wyroki: z dnia 16 lutego 2017 r., Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo); a także z dnia 14 kwietnia 2015 r., Rada/Komisja (C-409/13, EU:C:2015:217, pkt 70).

70. Jeśli chodzi o realizację celów Unii określonych w traktatach, art. 17 ust. 2 TUE przewiduje w zdaniu pierwszym i drugim, że o ile traktaty nie stanowią inaczej, akty ustawodawcze Unii mogą zostać przyjęte wyłącznie na wniosek Komisji, natomiast akty pozostałych rodzajów są przyjmowane na wniosek Komisji, jeżeli traktaty tak stanowią.

71. Z postanowień art. 17 TUE wynika, że traktaty przyznają Komisji szczególne prawo inicjatywy, leżące u podstaw procedur przyjmowania zarówno aktów ustawodawczych, jak i innych rodzajów aktów, których przyjęcie może zaproponować jedynie Komisja. W związku z tym, jak orzekł już Trybunał w odniesieniu do przyznanego przez art. 17 ust. 2 TUE i art. 289 TFUE prawa inicjatywy prawodawczej, prawo to oznacza, że to do Komisji należy decyzja o przedstawieniu bądź nieprzedstawieniu wniosku dotyczącego aktu ustawodawczego i w danym wypadku określenie jego przedmiotu, celu i treści⁶⁹. Ten szeroki zakres uznania przyznany Komisji przy wykonywaniu jej uprawnień do przyjmowania wniosków znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału dotyczącym równowagi instytucjonalnej, zgodnie z którym, zważywszy, że traktaty przyznają Komisji prerogatywę konstytucyjną dającą jej prawo do niezależnej oceny celowości przedstawienia wniosku legislacyjnego lub jego zmiany, żadna inna instytucja nie może zobowiązać tej instytucji do podjęcia inicjatywy, jeśli ta nie widzi w tym interesu Unii⁷⁰.

72. Z tego wynika, że przyznane Komisji uprawnienie do przedkładania wniosków, a zatem jej prawo inicjatywy prawodawczej, jest bezpośrednio i nierozdzielnie związane z nałożonym na tę instytucję w art. 17 ust. 2 TUE obowiązkiem wspierania ogólnego interesu Unii. Artykuł 155 ust. 2 TFUE, czyli postanowienie stanowiące sedno niniejszej sprawy, wyraźnie przewiduje, że decyzja Rady jest podejmowana „na wniosek Komisji”, i w rezultacie stanowi w dziedzinie polityki społecznej szczególny wyraz ogólnej zasady przewidzianej w art. 17 ust. 2 TUE. W niniejszym przypadku, co się tyczy wykonania umowy zawartej między partnerami społecznymi w rozumieniu art. 155 ust. 2 TFUE, trudno jest znaleźć racjonalny argument na poparcie twierdzenia, że prawo inicjatywy powinno mieć zakres węższy niż zakres normalnie przyznany Komisji przez ogólny system instytucjonalny. Zawężająca wykładnia uprawnień Komisji, za którą opowiada się EPSU, jest tym mniej uzasadniona, jeśli pamięta się, że ogólny interes Unii jest znacznie szerszy niż interes broniony przez umowę wynegocjowaną przez partnerów społecznych, która to umowa oparta jest jedynie na zbieżności woli i wywołuje skutek wyłącznie *inter partes*⁷¹. Tymczasem gdy umowy zawarte przez partnerów społecznych i przyjęte przez Radę na szczeblu Unii przyjmują postać dyrektyw wykonujących umowy zawarte przez partnerów społecznych⁷², wynikający stąd akt Unii nieuchronnie wywołuje skutki, które nie mają już charakteru *inter partes*, lecz *erga omnes*, przez co ich zakres podmiotowy stosowania ulega

⁶⁹ Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 14 kwietnia 2015 r., Rada/Komisja (C-409/13, EU:C:2015:217, pkt 70, 74); z dnia 19 grudnia 2019 r., Puppinck i in./Komisja (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, pkt 59).

⁷⁰ Zobacz podobnie wyrok z dnia 22 maja 1990 r., Parlament/Rada (70/88, EU:C:1990:217, pkt 19).

⁷¹ W odniesieniu do skutków *inter partes* zob. O. Hasselbalch, *European Collective Agreements*, w: B.E. Olsen, K.E. Sørensen, *Regulation in the EU*, Thomson, København, 2006, s. 381–384.

⁷² Zobacz w szczególności i w ostatniej kolejności dyrektywa Rady 2010/18/UE z dnia 8 marca 2010 r. w sprawie wdrożenia zmienionego porozumienia ramowego dotyczącego urlopu rodzicielskiego zawartego przez BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP i ETUC oraz uchylająca dyrektywę 96/34/WE (Dz.U. 2010, L 68, s. 13); dyrektywa Rady 2014/112/UE z dnia 19 grudnia 2014 r. wykonująca Umowę europejską dotyczącą niektórych aspektów organizacji czasu pracy w transporcie śródlądowym, zawartą przez Europejskie Stowarzyszenie Żeglugi Śródlądowej (EBU), Europejską Organizację Kapitanów (ESO) i Europejską Federację Pracowników Transportu (ETF) (Dz.U. 2014, L 367, s. 86); dyrektywa Rady 2010/32/UE z dnia 10 maja 2010 r. w sprawie wykonania umowy ramowej dotyczącej zapobiegania zranieniom ostrymi narzędziami w sektorze szpitali i opieki zdrowotnej zawartej między The European Hospital and Healthcare Employers' Association (HOSPEEM) i European Federation of Public Service Unions (EPSU) (Dz.U. 2010, L 134, s. 66); dyrektywa Rady 2009/13/WE z dnia 16 lutego 2009 r. w sprawie wdrożenia Umowy zawartej między Stowarzyszeniem Armatorów Wspólnoty Europejskiej (ECSA) a Europejską Federacją Pracowników Transportu (ETF) w sprawie Konwencji o pracy na morzu z 2006 r. oraz w sprawie zmiany dyrektywy 1999/63/WE (Dz.U. 2009, L 124, s. 30).

rozszerzeniu⁷³, z której to przyczyny Komisja powinna czuwać nad tym, by zobowiązania podjęte przez partnerów społecznych odpowiadały ogólnemu interesowi Unii. Wykładni tej nie podważa podniesiona przez EPSU część zarzutu, zgodnie z którą Sąd popełnił w zaskarżonym wyroku błąd w wykładni systemowej dotyczący zakresu uprawnień Komisji ze względu na to, że stwierdził, iż dyrektywy przyjęte przez Radę na podstawie art. 155 ust. 2 TFUE nie mają charakteru ustawodawczego. Przedmiotem niniejszej sprawy jest decyzja odmowna Komisji w przedmiocie przedłożenia Radzie wniosku o wykonanie umowy zawartej między partnerami społecznymi, wobec czego punkty uzasadnienia zaskarżonego wyroku dotyczące niektórych cech procedury przewidzianej w tym postanowieniu stanowią raczej rozważania natury ogólnej, mające na celu wzmocnienie wykładni systemowej przyjętej przez Sąd. Jednakże w odniesieniu do tych rozważań nie można zarzucić Sądowi naruszenia prawa. Jak bowiem słusznie podnosi Komisja, art. 155 TFUE nie zawiera wyraźnego odniesienia do procedury prawodawczej – czy to zwykłej, czy specjalnej – co oznacza, zgodnie z orzecznictwem Trybunału⁷⁴, że przepisy przyjęte po przeprowadzeniu procedury przewidzianej w art. 155 ust. 2 TFUE nie stanowią aktów ustawodawczych w rozumieniu art. 289 ust. 3 TFUE. Taka kwalifikacja nie zmienia jednak w żaden sposób prawa inicjatywy, jakim dysponuje Komisja w zakresie wykonywania umów wynegocjowanych między partnerami społecznymi, zważywszy, że zakres tego uprawnienia nie różni się w zależności od tego, czy przyjmowany akt ma charakter ustawodawczy, czy też nie.

4) Wykładnia celowościowa

73. Dialog społeczny został uznany w art. 151 TFUE za jeden z celów Unii Europejskiej⁷⁵. „Zajmuje przynależne mu centralne miejsce w demokratycznych rządach w Europie”⁷⁶. W tym kontekście art. 152 akapit pierwszy TFUE ustanawia zasadę autonomii partnerów społecznych, stanowiąc, że Unia Europejska „uznaje i wspiera rolę partnerów społecznych na swoim poziomie, uwzględniając różnorodność systemów krajowych” oraz że „ułatwia ona dialog między nimi, szanując ich autonomię”⁷⁷. Artykuł 154 ust. 1 TFUE stanowi, że Komisja „ma zadanie popierania konsultacji między partnerami społecznymi na poziomie Unii” oraz że „podejmuje wszelkie właściwe środki w celu ułatwienia ich dialogu, zapewniając stronom zrównoważone wsparcie”. Wynika stąd, że celem tytułu X traktatu FUE jest, w szczególności, wspieranie roli partnerów społecznych i ułatwianie dialogu między nimi, przy jednoczesnym poszanowaniu ich autonomii.

74. Dokładniej autonomia ta oznacza, że na etapie negocjacji i zawarcia umowy, który to etap należy wyłącznie do partnerów społecznych, mogą oni prowadzić dialog i działać swobodnie, nie otrzymując poleceń ani instrukcji od kogokolwiek, w szczególności od państw członkowskich czy instytucji. W tym względzie można by utrzymywać, że treścią zasady autonomii jest poszanowanie przez instytucje europejskie możliwości negocjowania przez partnerów społecznych i zawierania, zgodnie z ich wolą, układów zbiorowych, jak wynika zresztą z art. 28 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. W tym sensie procedurę negocjacji przez partnerów społecznych toczącą się w ramach europejskiego dialogu społecznego można uznać za szczególnie wyraz zasady autonomii.

⁷³ Zobacz O. Deinert, *Self-Executing Collective Agreements in EC Law*, w: M. de Vos, *A Decade Beyond Maastricht: The European Social Dialogue Revisited*, Kluwer Law International, Den Haag, 2003, s. 48.

⁷⁴ Zobacz wyrok z dnia 6 września 2017 r., Słowacja i Węgry/Rada (C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631, pkt 62).

⁷⁵ Pod kątem rysu ogólnego i historycznego zob. C. Barnard, *EU Employment Law*, *Oxford European Union Law Library*, Oxford, 4th ed., 2012, s. 713 i nast.; B. Bercusson, *European Labour Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2nd ed., 2009, s. 126 i nast.

⁷⁶ Komunikat Komisji zatytułowany „Europejski dialog społeczny siłą na rzecz modernizacji i zmian”, COM(2002) 341 wersja ostateczna z dnia 26 czerwca 2002 r., s. 6.

⁷⁷ Postanowienie to ma zastosowanie do Unii i, zgodnie z art. 13 TUE, do wszystkich instytucji, w odróżnieniu od art. 154 TFUE, który jest wiążący jedynie dla Komisji.

75. Jednakże autonomii partnerów społecznych przy negocjowaniu porozumienia nie należy mylić z procedurą wykonywania umów wynegocjowanych przez partnerów społecznych na poziomie Unii, w której Rada działa na wniosek Komisji. Gdy już bowiem partnerzy społeczni swobodnie wynegocjują i zawrą umowę, a jej sygnatariusze wspólnie zażądają wykonania tej umowy na poziomie Unii, Komisja ponownie ma prawo do działania i odzyskuje kontrolę nad procedurą⁷⁸. Jak bowiem wskazał Sąd w pkt 89 zaskarżonego wyroku, art. 155 TFUE jedynie angażuje partnerów społecznych w proces przyjmowania niektórych aktów niemających charakteru ustawodawczego, nie przyznając im ani uprawnień do samodzielnego przyjmowania aktów wywołujących skutki prawne wiążące dla osób trzecich, ani nawet uprawnień do bezpośredniego przedkładania Radzie wniosku dotyczącego decyzji w sprawie wykonania umowy. Wynika z tego moim zdaniem, że postanowienie to ma na celu wspieranie roli partnerów społecznych i dialogu między nimi bez przyznawania im takich uprawnień.

76. Na rzecz tego podejścia przemawia zresztą, jak wskazał Sąd w pkt 82 i 94–98 zaskarżonego wyroku, zasada demokracji, która zgodnie z art. 10 ust. 1 i 2 TUE znajduje wyraz w reprezentacji obywateli w Parlamencie oraz w fakcie, że członkowie Rady Europejskiej należą do rządów odpowiedzialnych politycznie przed parlamentami krajowymi. Gdyby bowiem partnerzy społeczni mieli prawo zmusić Komisję do przedstawienia wniosku w celu wykonania ich umów na poziomie Unii, byłoby w stanie wywierać dużo większy wpływ na treść aktów prawnych przyjmowanych w dziedzinie polityki społecznej niż Parlament, który jest na podstawie art. 155 ust. 2 TFUE jedynie informowany o wykonaniu umów⁷⁹. Oddalając argumentację EPSU Sąd zatem prawidłowo zastosował zasadę demokracji, zgodnie z jej wykładnią zapisaną w pkt 88 wyroku z dnia 17 czerwca 1998 r., UEAPME/Rada⁸⁰.

c) Wnioski w przedmiocie zarzutów pierwszego i drugiego

77. Jak wcześniej wskazałem, wszystkie metody wykładni prowadzą do tego samego rezultatu, a mianowicie do stwierdzenia, że żądanie partnerów społecznych wystosowane na podstawie art. 155 ust. 2 TFUE, mające na celu wykonanie zawartych przez nich umów na poziomie Unii, nie jest wiążące dla Komisji.

78. W rezultacie, wbrew temu, co twierdzi EPSU, Sąd nie naruszył prawa, orzekając, że Komisja nie była zobowiązana do przedstawienia Radzie rozpatrywanej umowy, aby instytucja ta wykonała ją w drodze decyzji, która nie miałaby zresztą charakteru ustawodawczego.

79. Proponuję zatem, aby Trybunał oddalił w całości zarzuty pierwszy i drugi EPSU.

⁷⁸ Zobacz pkt 51 niniejszej opinii.

⁷⁹ Ponadto w takiej sytuacji partnerom społecznym przyznano by uprawnienie do zobowiązania Komisji do działania w dziedzinie polityki społecznej, podczas gdy art. 225 TFUE przyznaje Parlamentowi jedynie prawo zwracania się do Komisji o przedłożenie wniosku i do uzyskania informacji o powodach odmowy, jeżeli Komisja zdecyduje się nie przedstawić żadanego wniosku. Podobnie jest w przypadku Rady na podstawie art. 241 TFUE.

⁸⁰ T-135/96, EU:T:1998:128.

B. W przedmiocie zarzutu trzeciego

1. Argumentacja stron

80. W zarzucie trzecim EPSU podnosi zasadniczo, że Sąd naruszył prawo w odniesieniu do stopnia kontroli sądowej spornej decyzji⁸¹.

81. W tym względzie EPSU podnosi, że decyzja o złożeniu Radzie wniosku dotyczącego umowy wynegocjowanej przez partnerów społecznych ma charakter nie polityczny, lecz w swej istocie prawny. Wykładnia Sądu, zgodnie z którą Komisji przysługują szerokie uprawnienia dyskrecjonalne o charakterze politycznym, opiera się na błędnej interpretacji postanowień traktatu oraz ww. wyroku z dnia 17 czerwca 1998 r., UEAPME/Rada⁸².

82. Ponadto EPSU podnosi, że Sąd popełnił błąd⁸³, dopatrując się podobieństw z europejską inicjatywą obywatelską. Zdaniem EPSU procedura przewidziana w art. 154 i 155 TFUE nie jest podobna do inicjatywy obywatelskiej, ponieważ, po pierwsze, inicjatywa ta nie dotyczy ani procesu rokowań zbiorowych, ani wykonywania prawa podstawowego chronionego przez art. 28 karty praw podstawowych, a po drugie, strony rozpoczynające tę procedurę nie uczestniczą w opracowywaniu tekstu wniosku legislacyjnego.

83. Komisja nie zgadza się z twierdzeniami EPSU.

2. Ocena

84. EPSU zasadniczo zarzuca Sądowi, że ten nie przeprowadził sądowej kontroli decyzji Komisji na odpowiednim poziomie. Twierdzi, że Sąd naruszył prawo, zadowalając się ograniczoną kontrolą sądową decyzji Komisji.

85. W tym względzie Sąd orzekł w pkt 79 zaskarżonego wyroku, że gdy do Komisji wpłynęły wnioski o wykonanie na poziomie Unii umowy zawartej przez partnerów społecznych, musi ona, między innymi, ocenić celowość, w tym względy polityczne, gospodarcze i społeczne, ewentualnego wykonania tej umowy na poziomie Unii. Stwierdził on w pkt 109–112 tego wyroku, że wynika z tego, iż Komisja dysponuje szerokim zakresem uznania, w związku z czym jej decyzja powinna podlegać ograniczonej kontroli sądowej.

86. Niniejszy zarzut dotyczy zatem kwestii stopnia kontroli, jakiej sądy Unii powinny poddać decyzję odmowną Komisji w przedmiocie przedstawienia wniosku w sprawie wykonania na poziomie Unii umowy zawartej przez partnerów społecznych. Kwestia ta jest nierozzerwalnie związana z kwestiami podniesionymi w zarzutach pierwszym i drugim odwołania, których badanie potwierdziło, że Komisja nie jest zobowiązana do przyjęcia takiego wniosku i dysponuje szerokim zakresem uznania co do celowości przedłożenia Radzie takiego wniosku. Istnienie takiego zakresu uznania sprawia zaś, że EPSU oparł swoją argumentację na fałszywej przesłance, ponieważ w odróżnieniu od Sądu błędnie określił warunki, na jakich Komisja może odmówić przedłożenia wniosku Radzie. W mojej ocenie argumenty przedstawione przez EPSU nie ujawniły naruszenia prawa w zacytowanych właśnie fragmentach zaskarżonego wyroku.

⁸¹ EPSU kwestionuje pkt 31–33, 78, 79, 109–112, 122 i 133 zaskarżonego wyroku.

⁸² T-135/96, EU:T:1998:128.

⁸³ Zobacz pkt 112 zaskarżonego wyroku.

87. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem w przypadku gdy instytucje Unii przyjmują przepisy w dziedzinach, w których korzystają z szerokiego zakresu uznania i które wiążą się z dokonywaniem, w szczególności, wyborów o charakterze politycznym i ze złożonymi ocenami, kontrola sądowa ogranicza się do sprawdzenia braku oczywistych błędów w ocenie^{84 85}. Ponadto Trybunał uściślił, że stopień kontroli zgodności z prawem, w sytuacji gdy prawodawca Unii dokonuje kompleksowych ocen gospodarczych, musi być tym bardziej ograniczony, gdy „przedmiotowy akt ma zakres generalny”⁸⁶. Ograniczony charakter kontroli sądowej stanowi zatem wyraz zasady podziału władz, ponieważ organ sądowy nie może zastąpić prawodawcy podejmując decyzje, w odniesieniu do których nie posiada on legitymacji.

88. Chociaż orzecznictwo przytoczone w poprzednim punkcie dotyczy, w szczególności, kontroli sądowej aktów ustawodawczych, zawarte w nim zasady obowiązują również w kontekście niniejszej sprawy, ponieważ EPSU zarzuca Komisji, że odmówiła ona przedłożenia wniosku w celu przyjęcia przez Radę na poziomie Unii aktu o charakterze generalnym, jak wynika z pkt 72 niniejszej opinii. O ile interesy wyrażone w umowie zawartej przez partnerów społecznych są niewątpliwie uzasadnione, o tyle nie należy zapominać, że wachlarz elementów, które Komisja powinna uwzględnić w celu wspierania interesów Unii w rozumieniu art. 17 ust. 1 TUE, jest znacznie szerszy. Mogę jedynie podzielić stanowisko Sądu, zgodnie z którym wykonanie takiej umowy poprzez przyjęcie aktu o charakterze generalnym nakłada na Komisję obowiązek dokonania całościowej oceny czynników politycznych, gospodarczych i społecznych. Tymczasem gdy Komisja postanawia na podstawie art. 155 ust. 2 TFUE przyjąć wniosek lub odmówić jego przyjęcia, wyważa wchodzące w grę interesy, a wyważenie to należy do jej uprawnień dyskrecyjnych *par excellence*. Aby bowiem wyważenie tych interesów odzwierciedlało ogólny interes Unii, Komisja powinna wykonywać to uprawnienie, zgodnie z art. 17 ust. 3 TUE, w sposób całkowicie niezależny⁸⁷. W konsekwencji jestem zdania, że Sąd nie naruszył prawa, orzekając, iż Komisja dysponuje szerokim zakresem uznania przy badaniu na podstawie art. 155 ust. 2 TFUE, czy należy przedłożyć Radzie wniosek dotyczący decyzji w sprawie wykonania na poziomie Unii umowy zawartej przez partnerów społecznych. Mówiąc w sposób bardziej konkretny: zadanie Sądu ogranicza się do zbadania co do istoty, czy skorzystanie przez Komisję z przysługującego jej prawa inicjatywy nie jest dotknięte oczywistym błędem ani nie stanowi nadużycia władzy, lub też czy odnośne instytucje nie przekroczyły w sposób oczywisty granic przysługującego im swobodnego uznania⁸⁸.

89. Okoliczność, że decyzja Komisji wydana na podstawie art. 155 ust. 2 TFUE podlega ograniczonej kontroli sądowej, wynika ponadto z niedawnego wyroku Trybunału Puppink i in./Komisja⁸⁹, mimo że kontekst tego sporu różni się od kontekstu niniejszej sprawy. W ramach tamtej sprawy Trybunał badał zgodność z prawem decyzji, w której Komisja stwierdziła, że nie podejmie żadnych działań w następstwie przedłożonej jej europejskiej inicjatywy obywatelskiej. W swoim wyroku Trybunał potwierdził stanowisko Sądu, zgodnie z którym ciążący na Komisji na mocy art. 17 ust. 1 TUE obowiązek wspierania ogólnego interesu Unii wiąże się nierozdzielnie

⁸⁴ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 6 września 2017 r., Słowacja i Węgry/Rada (C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631, pkt 124 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁸⁵ W opinii, którą przedstawiłem niedawno, miałem już okazję podkreślić, że w orzecznictwie przyjęto, iż przepisy prawa w dziedzinie służby publicznej wiążą się z decyzjami o charakterze politycznym, gospodarczym i społecznym, a w związku z tym prawodawca tworzący regulamin pracowniczy musi dokonywać kompleksowych ocen, w odniesieniu do których dysponuje szerokim zakresem uznania (zob. w przedmiocie zakresu kontroli sądowej: moja opinia w sprawach połączonych Alvarez y Bejarano i in./Komisja i Rada, C-517/19 P i C-518/19 P, EU:C:2020:848, pkt 36).

⁸⁶ Zobacz wyrok z dnia 19 listopada 1998 r., Zjednoczone Królestwo/Rada (C-150/94, EU:C:1998:547, pkt 54).

⁸⁷ Zobacz pkt 69 niniejszej opinii.

⁸⁸ Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 22 listopada 2001 r., Niemcy/Rada (C-110/97, EU:C:2001:620, pkt 62); z dnia 2 lipca 2009 r., Bavaria i Bavaria Italia (C-343/07, EU:C:2009:415, pkt 82).

⁸⁹ Wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r. (C-418/18 P, EU:C:2019:1113).

z szerokim zakresem uznania, ponieważ obowiązek ten wymaga dokonywania trudnych wyborów i wyważenia różnych interesów. Ów szeroki zakres uznania idzie w parze z ograniczoną kontrolą sądową, która może polegać, w szczególności, na kontroli braku oczywistych błędów w ocenie⁹⁰. W świetle powyższych rozważań wydaje mi się, że orzecznictwo w tej kwestii jest obecnie dobrze ugruntowane i nie może zostać podważone w niniejszej sprawie.

90. W rezultacie proponuję, aby Trybunał oddalił zarzut trzeci jako bezzasadny.

C. W przedmiocie zarzutu czwartego

1. Argumentacja stron

91. EPSU twierdzi, że Sąd, potwierdzając uzasadnienie spornej decyzji w pkt 116–140 zaskarżonego wyroku, naruszył prawo.

92. W tym względzie przede wszystkim Sąd miałby je naruszyć, wskazując w pkt 129 zaskarżonego wyroku, że podstawy spornej decyzji nie są nieprawidłowe pod względem merytorycznym ani nieistotne dla oceny stosowności wykonania umowy na poziomie Unii. EPSU zarzuca Sądowi w szczególności, że nie wziął pod uwagę braku uzasadnienia przez Komisję, po pierwsze, okresu, jaki upłynął między jej wcześniejszą korespondencją a decyzją, a po drugie, odejścia przez nią od opublikowanych przez nią samą komunikatów⁹¹. Te dwie okoliczności miałyby spowodować bowiem powstanie u EPSU uzasadnionych oczekiwań, że ocena skutków jest w toku i zostanie przeprowadzona. Ponadto w pkt 136 i 138 zaskarżonego wyroku Sąd przeinaczył argument EPSU w tym względzie. Dodatkowo EPSU twierdzi, że wbrew temu, co stwierdził Sąd, trzy podstawy zapisane w spornej decyzji są albo nieprawidłowe pod względem faktycznym lub prawnym, albo pozbawione znaczenia

93. Następnie EPSU stwierdza, że Sąd naruszył prawo w pkt 118 i 119 zaskarżonego wyroku, gdy uznał, że uzasadnienie spornej decyzji było wystarczające do tego, aby umożliwić EPSU zrozumienie powodów jej wydania. W tym względzie EPSU twierdzi, po pierwsze, że uzasadnienie to jest błędne, a po drugie, że przedstawione przez Komisję podstawy nie odpowiadają podstawom przywołanym w toku całego postępowania.

94. Wreszcie EPSU kwestionuje dokonaną przez Sąd w pkt 130 i 132 zaskarżonego wyroku wykładnię orzecznictwa Trybunału w przedmiocie dyrektyw dotyczących informowania i konsultacji.

95. Komisja kwestionuje argumentację EPSU.

⁹⁰ Zobacz podobnie wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., Puppinck i in./Komisja (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, pkt 87–97).

⁹¹ Komunikat Komisji z dnia 14 grudnia 1993 r. do Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczący wykonania Protokołu w sprawie polityki społecznej [COM(93) 600 wersja ostateczna]; komunikat Komisji z dnia 18 września 1996 r. w sprawie rozwoju dialogu społecznego na poziomie wspólnotowym [COM(96) 448 wersja ostateczna]; komunikat Komisji z dnia 20 maja 1998 r. „Dostosowanie i wspieranie dialogu społecznego na poziomie wspólnotowym” [COM(1998) 322 wersja ostateczna]; komunikat Komisji z dnia 2 października 2013 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, „Sprawność i wydajność regulacyjna (REFIT): Wyniki oraz dalsze kroki” [COM(2013) 685 final].

2. Ocena

96. W zarzucie tym EPSU podnosi, że Sąd naruszył prawo przy ocenie spoczywającego na Komisji obowiązku uzasadnienia, ustanowionego w art. 296 TFUE⁹².

97. Na wstępie należy przypomnieć przede wszystkim, że zgodnie z obowiązkiem uzasadnienia ustanowionym w art. 296 akapit drugi TFUE autor aktu musi przedstawić w sposób jasny i jednoznaczny swoje rozumowanie, tak aby, po pierwsze, umożliwić zainteresowanym zapoznanie się z powodami podjęcia środka w celu dochodzenia swoich praw, a po drugie, umożliwić sądowi dokonanie jego kontroli. Ponadto ten wymóg uzasadnienia należy oceniać w świetle okoliczności konkretnej sprawy, a w szczególności w zależności od treści aktu, charakteru powołanych argumentów oraz interesu, jaki w uzyskaniu wyjaśnień mogą mieć adresaci aktu lub inne osoby, których dotyczy on bezpośrednio i indywidualnie⁹³. Nie ma wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu jest wystarczające, winna opierać się nie tylko na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulujących daną dziedzinę⁹⁴.

98. Następnie trzeba zauważyć, że jeżeli instytucja Unii Europejskiej dysponuje, jak w niniejszym przypadku, szerokim zakresem uznania, poszanowanie gwarancji przyznanych przez porządek prawny Unii w postępowaniu administracyjnym nabiera jeszcze większego znaczenia. Do gwarancji tych należy między innymi ciążący na właściwej instytucji obowiązek wystarczającego uzasadnienia swoich decyzji. Jedynie w ten sposób sąd Unii może weryfikować, czy występują okoliczności stanu faktycznego i prawnego, od których zależy wykonanie uprawnień dyskrecyjnych⁹⁵.

99. Wreszcie obowiązek uzasadnienia stanowi istotny wymóg proceduralny, który należy odróżnić od kwestii zasadności uzasadnienia, odnoszącej się do materialnej zgodności z prawem spornego aktu⁹⁶. W niniejszej sprawie, po przeprowadzeniu badania w pkt 114–119 zaskarżonego wyroku, Sąd orzekł w pkt 119 tego wyroku, że sporna decyzja była uzasadniona w wystarczający sposób w świetle art. 296 TFUE. Ponieważ druga część niniejszego zarzutu dotyczy wystarczającego charakteru uzasadnienia spornej decyzji, a wnioski, jakie Sąd wyciągnął z tego badania, miały decydujące znaczenie dla umożliwienia sądowi Unii przeprowadzenia kontroli tej decyzji⁹⁷, rozpocznę moją analizę od tej części zarzutu.

a) W przedmiocie naruszenia prawa w zakresie wystarczającego charakteru uzasadnienia spornej decyzji

100. W części drugiej zarzutu czwartego EPSU podnosi, że Sąd w pkt 118 zaskarżonego wyroku naruszył prawo, gdy stwierdził, iż EPSU mógł zapoznać się z uzasadnieniem spornej decyzji.

⁹² Zarzut ten skierowany jest przeciwko pkt 116–140 uzasadnienia zaskarżonego wyroku.

⁹³ Wyrok z dnia 17 września 2020 r., Rosneft i in./Rada (C-732/18 P, niepublikowany, EU:C:2020:727, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁹⁴ Zobacz wyrok z dnia 17 września 2020 r., Rosneft i in./Rada (C-732/18 P, niepublikowany, EU:C:2020:727, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁹⁵ Zobacz wyrok z dnia 21 listopada 1991 r., Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438, pkt 14).

⁹⁶ Zobacz wyrok z dnia 10 lipca 2008 r., Bertelsmann i Sony Corporation of America/Impala (C-413/06 P, EU:C:2008:392, pkt 181).

⁹⁷ Zobacz pkt 97 niniejszej opinii.

101. W tym względzie należy zauważyć, że Sąd zbadał wystarczający charakter uzasadnienia spornej decyzji w pkt 116–118 zaskarżonego wyroku. Przypomniał on, po pierwsze, że Komisja skonsultowała się z partnerami społecznymi w sprawie celowości działań Unii w zakresie informowania urzędników i pracowników administracji publicznej i konsultowania się z nimi oraz że właśnie w wyniku tych konsultacji partnerzy społeczni wynegocjowali i podpisali rozpatrywaną umowę.

102. Po drugie, badając sporną decyzję, muszę zgodzić się z oceną Sądu, zgodnie z którą adresaci tej decyzji, biorąc pod uwagę, że Komisja potrzebowała ponad dwa lata, aby odpowiedzieć na wniosek złożony przez partnerów społecznych na podstawie art. 155 ust. 2 TFUE, mogli spodziewać się, że instytucja ta przedstawi bardziej szczegółowe uzasadnienie niż stosunkowo zwięzłe uzasadnienie zawarte w omawianej decyzji. Jednakże jest również bezsporne, że wystarczającego charakteru uzasadnienia przedstawionego w tej samej decyzji nie można oceniać wyłącznie na podstawie liczby lub długości zapisanych w nim zdań. Nie jest bowiem wykluczone, że ze względu na swoją dokładność i jasność zwięzłe uzasadnienie przyjęte na poparcie decyzji jest w pełni zrozumiałe.

103. W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że Komisja powołała się zasadniczo na trzy podstawy odmowy, a mianowicie, po pierwsze, szczególny charakter rządowych administracji centralnych, a w szczególności fakt, że wykonują one prerogatywy władzy publicznej, po drugie, istnienie w prawie krajowym wielu państw członkowskich przepisów dotyczących informowania urzędników i pracowników tych administracji oraz konsultowania się z nimi, a także, po trzecie, istnienie znacznych różnic między państwami członkowskimi w odniesieniu do struktury i dziedziny właściwości tych administracji, przez co ewentualne wykonanie umowy miałoby bardziej lub mniej rozległy zakres stosowania w zależności od państwa członkowskiego.

104. W tym względzie wystarczy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ocena, czy uzasadnienie decyzji spełnia wymogi art. 296 TFUE, winna nie tylko opierać się na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, a w szczególności całość przepisów mających zastosowanie w danej dziedzinie⁹⁸. W niniejszej sprawie w ramach oceny wystarczającego charakteru uzasadnienia istotne jest, że nie zostało ono skierowane do adresata niepowiadomowanego, lecz przeznaczone było dla partnerów społecznych zawierających odnośną umowę, którzy zarówno ze względu na swój status, jak i wcześniejsze konsultacje przeprowadzone przez Komisję, znali już dobrze kontekst, w którym ta decyzja odmowna została wydana. Ponadto, jak wskazał Sąd, „na spotkaniu z partnerami społecznymi w dniu 17 stycznia 2018 r. Komisja ogłosiła znaczenie [spornej] decyzji”⁹⁹. Płyne stąd moim zdaniem wniosek, że Komisja przedstawiła uzasadnienie partnerom społecznym nawet przed wydaniem tej decyzji. W związku z tym jestem zdania, że uzasadnienie to ukazuje w sposób wystarczająco szczegółowy powody, dla których Komisja, mająca za podstawowe zadanie, zgodnie z art. 17 ust. 1 TUE, wspieranie ogólnego interesu Unii, nie uznała za celowe złożenia Radzie wniosku o wykonanie na poziomie Unii umowy zawartej między zainteresowanymi partnerami społecznymi.

105. Wynika z tego moim zdaniem, że Sąd słusznie stwierdził w pkt 118 zaskarżonego wyroku, iż EPSU mógł poznać uzasadnienie oceny Komisji, a Sąd mógł dokonać kontroli tego uzasadnienia. W tych okolicznościach krytykę, że Sąd błędnie stwierdził, iż sporna decyzja spełnia obowiązek uzasadnienia przewidziany w art. 296 TFUE, należy oddalić.

⁹⁸ Zobacz podobnie wyrok z dnia 14 kwietnia 2015 r., Rada/Komisja (C-409/13, EU:C:2015:217, pkt 79).

⁹⁹ Zobacz pkt 137 zaskarżonego wyroku.

b) W przedmiocie części pierwszej, dotyczącej błędnego przyjęcia przez Sąd, że uzasadnienie spornej decyzji było prawidłowe i istotne

106. Część pierwsza zarzutu czwartego, dotycząca błędnego przyjęcia przez Sąd, że uzasadnienie spornej decyzji było prawidłowe i istotne dzieli się zasadniczo na dwa zastrzeżenia. W pierwszym zastrzeżeniu EPSU zarzuca Sądowi, że nie wziął pod uwagę braku uzasadnienia przez Komisję, po pierwsze, okresu, jaki upłynął między jej wcześniejszą korespondencją¹⁰⁰ a decyzją, a po drugie, odejścia od opublikowanych przez nią samą komunikatów¹⁰¹. Zarzuca on ponadto Sądowi, że nie przedstawił on prawidłowo argumentów podniesionych przez tę stronę w pierwszej instancji. W drugim zastrzeżeniu EPSU kwestionuje dokonaną przez Sąd ocenę trzech podstaw spornej decyzji.

107. Jeśli chodzi o pierwsze zastrzeżenie, to w zakresie, w jakim EPSU zarzuca Sądowi, że nie uwzględnił on zapewnień udzielonych we wcześniejszej korespondencji i komunikatach, które zostały opublikowane przez Komisję, z których miałyby wynikać, iż instytucja ta musiała przeprowadzić kontrolę zgodności z prawem i ocenę skutków oraz że ta kontrola i ocena były w toku, co miało stanowić naruszenie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, pragnę zauważyć, że w ramach postępowania w pierwszej instancji nie przedstawiono żadnej argumentacji dotyczącej tej zasady, przez co zaskarżony wyrok nie odnosi się do zagadnienia ewentualnych naruszeń owej zasady.

108. W szczególności należy stwierdzić, że jeśli chodzi o korespondencję, EPSU zarzucił Komisji, iż nie przeprowadziła żadnej oceny skutków, „wbrew temu, co twierdziła przez ponad rok”, a zatem nie była w stanie uzasadnić swojego wniosku, który zawarła w spornej decyzji¹⁰². Jeśli chodzi o komunikaty, EPSU powołał się na nie przed Sądem jedynie w celu podniesienia, że wywołały one wrażenie, iż Komisja czuła się związana żądaniem partnerów społecznych dotyczącym wniosku o wykonanie umowy partnerów społecznych na poziomie Unii¹⁰³.

109. Tymczasem należy przypomnieć, że jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, z uwagi na fakt, iż w postępowaniu odwoławczym kontrola Trybunału jest ograniczona do oceny prawnego rozstrzygnięcia w kwestii zarzutów i argumentów, które były rozpatrywane w pierwszej instancji, strona nie może podnieść po raz pierwszy przed Trybunałem argumentu, na który nie powołała się przed Sądem¹⁰⁴. W tych okolicznościach uważam, że pierwsze zastrzeżenie jest niedopuszczalne w zakresie, w jakim jest wywodzone z naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań.

110. Tytułem uzupełnienia należy oddalić tezę EPSU, zgodnie z którą poprzez korespondencję i komunikaty Komisja udzieliła zapewnień, a następnie od nich odeszła, ponieważ teza ta jest sprzeczna z celem konsultacji przewidzianych w dziedzinie polityki społecznej. Jak bowiem wynika z pkt 60 niniejszej opinii, zgodnie z art. 154 ust. 2 TFUE przed przedstawieniem wniosków w dziedzinie polityki społecznej Komisja przeprowadza konsultacje z partnerami społecznymi w sprawie możliwego kierunku działania Unii. Z samego brzmienia tego przepisu wynika, że konsultacje są skonstruowane tak, aby umożliwić różnym uczestnikom przedstawienie wniosków i uwag, które Komisja bierze pod uwagę, rozważając przedstawienie na szczeblu Unii określonego

¹⁰⁰ EPSU powołuje się na pisma z dnia 9 marca 2016 r. i 3 lutego 2017 r. oraz na komunikat ustny z dnia 15 listopada 2016 r.

¹⁰¹ Zobacz przypis 91 do niniejszej opinii.

¹⁰² Zobacz pkt 106 skargi w pierwszej instancji.

¹⁰³ Zobacz pkt 29–39 skargi w pierwszej instancji.

¹⁰⁴ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 21 września 2010 r., Szwecja i in./API i Komisja (C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 126 i przytoczone tam orzecznictwo).

wniosku. Zatem, po pierwsze, twierdzenie, że konsultacje i przedstawianie w związku z nimi informacji stwarzają dla zainteresowanych stron wiążące zobowiązanie, pozbawiałoby ten proces jego naturalnego sensu. Nie wydaje mi się zatem możliwe podtrzymanie tezy EPSU, zgodnie z którą konsultacje mogłyby stworzyć uzasadnione oczekiwania stron tych konsultacji co do ewentualnych decyzji politycznych¹⁰⁵. Po drugie, jeśli chodzi o ewentualnie wiążący dla Komisji charakter jej wcześniejszych uwag lub komunikatów, które instytucja ta opublikowała, jasne jest moim zdaniem, że – zgodnie ze stanowiskiem, które Komisja przedstawiła na rozprawie – rzeczone uwagi czy komunikaty nie mogą w żadnym wypadku zmienić kompetencji przyznanych tej instytucji przez traktaty, a w szczególności przez art. 17 ust. 2 TUE.

111. W zakresie, w jakim pierwsze zastrzeżenie dotyczy przeinaczenia przez Sąd w pkt 136–138 zaskarżonego wyroku argumentów, które EPSU podniósł w pierwszej instancji, należy zauważyć, że w pkt 135 tego wyroku Sąd streścił argument skarżących w pierwszej instancji jako zmierzający do stwierdzenia, że „w niniejszej sprawie nie było powodu, aby Komisja odmówiła wykonania [rozpatrywanej umowy] na podstawie zasad pomocniczości i proporcjonalności”, przy czym skarżący w szczególności krytykują „Komisję za to, że nie przeprowadziła żadnej oceny skutków w świetle tych zasad”. Wydaje mi się, że w ten sposób Sąd w zaskarżonym wyroku podsumował – wprawdzie w sposób zwięzły, lecz wierny – argument, który skarżący przedstawili w pkt 106 skargi w pierwszej instancji. Tymczasem pkt 136–138 zaskarżonego wyroku mają na celu ustosunkowanie się do ich argumentów, a zatem stanowią ocenę ze strony Sądu, w związku z czym zastrzeżenie oparte na przeinaczeniu argumentów, które EPSU przedstawił przed Sądem, jest moim zdaniem bezzasadne.

112. Zastrzeżenie pierwsze należy zatem oddalić.

113. W drugim zastrzeżeniu EPSU kwestionuje ocenę dokonaną przez Sąd przy badaniu trzech podstaw spornej decyzji.

114. Na wstępie, jeśli chodzi o zasadność uzasadnienia spornej decyzji, jak wynika z analizy zarzutu trzeciego odwołania¹⁰⁶, kontrola Sądu powinna ograniczyć się do nieprawidłowości ustaleń faktycznych lub braku jakiegokolwiek istotności elementów do celów oceny właściwego charakteru wykonania rozpatrywanej umowy na poziomie Unii.

115. Jeśli chodzi, w szczególności, o pierwszą podstawę uzasadnienia spornej decyzji, EPSU uważa, że Sąd popełnił błąd w pkt 130 i 136 swojego wyroku, ponieważ, po pierwsze, do pracowników administracji centralnej mają obecnie zastosowanie liczne dyrektywy, a po drugie, nic nie pozwala stwierdzić, że wykonanie umowy zawartej przez partnerów społecznych zmieniłoby „strukturę, organizację i funkcjonowanie” rządowej administracji centralnej, tym bardziej że Komisja nie przeprowadziła żadnej oceny skutków.

116. W tym względzie, jak podkreślił Sąd, w ramach tej podstawy Komisja nie zakwestionowała istnienia kompetencji Unii do przyjmowania aktów prawnych dotyczących praw socjalnych urzędników i pracowników rządowej administracji centralnej, lecz podkreśliła, że rozpatrywana umowa dotyczy szczególnej dziedziny, która jest związana z suwerennością państw

¹⁰⁵ Zgodnie z orzecznictwem Trybunału prawo domagania się ochrony uzasadnionych oczekiwań, będące pochodną zasady pewności prawa, ma każda jednostka znajdująca się w sytuacji, z której wynika, iż administracja Unii wzbudziła u niej uzasadnione oczekiwania. Zapewnieniami, które mogą wywołać takie oczekiwania, są, niezależnie od tego, w jakiej formie zostaną przekazane, dokładne, bezwarunkowe i spójne informacje pochodzące z uprawnionych i wiarygodnych źródeł. Natomiast nie może powoływać się na naruszenie tej zasady ten, komu administracja nie udzieliła precyzyjnych zapewnień (zob. wyrok z dnia 3 grudnia 2019 r., Republika Czeska/Parlament i Rada, C-482/17, EU:C:2019:1035, pkt 153 i przytoczone tam orzecznictwo).

¹⁰⁶ Zobacz pkt 86–90 niniejszej opinii.

członkowskich. Podstawa ta ma bowiem na celu podkreślenie, że niektórzy urzędnicy i niektórzy pracownicy rządowej administracji centralnej wykonują prerogatywy władzy publicznej. Mimo że – jak podnosi w istocie EPSU – co do zasady nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby prawodawca europejski przyjął przepisy gwarantujące tym urzędnikom i pracownikom sektora publicznego prawo do informacji i konsultacji, Komisja może i powinna brać pod uwagę szczególną rolę i specyfikę tych organów w celu zapewnienia ochrony ogólnych interesów państw członkowskich, które wynikają zresztą z wyraźnych odstępstw zawartych w traktatach¹⁰⁷.

117. Ponadto, jeśli chodzi o podnoszony obowiązek przeprowadzenia oceny skutków, wydaje mi się, że taka ocena jest ewentualnie wymagana od Komisji, gdy korzysta ona z przysługującego jej prawa inicjatywy¹⁰⁸, w szczególności w dziedzinie objętej kompetencjami dzielonymi między Unią a państwami członkowskimi. Nie można zaś zarzucać Komisji braku takiej oceny, gdy zdecyduje się ona odmówić podjęcia działania. Dla celów niniejszej sprawy należy zauważyć, że decyzja odmowna Komisji w przedmiocie przedłożenia Radzie wniosku o wykonanie umowy zawartej przez partnerów społecznych stanowi ze swej natury decyzję, która nie wymaga oceny skutków.

118. Co się tyczy drugiej podstawy spornej decyzji, EPSU zarzuca Sądowi, że nie uwzględnił faktu, iż wynegocjowana przez partnerów społecznych umowa zawierała klauzulę „nieobniżania poziomu ochrony”, przyznając prawa szersze niż te, które zostały już uznane przez państwa członkowskie, i uniemożliwiając im cofnięcie praw przyznanych przez rozpatrywaną umowę.

119. W tym względzie należy przypomnieć przysługujący Komisji szeroki zakres uznania w niniejszej sprawie, zwłaszcza w celu ustalenia, czy konieczne było wypełnienie ewentualnej luki w zakresie stosowania dyrektyw unijnych regulujących prawo do informowania pracowników i konsultowania się z nimi. Tymczasem nawet przy założeniu, że Sąd wziął pod uwagę rzeczoną klauzulę „nieobniżania poziomu ochrony”, powinien on być wykazać, że istniejące w państwach członkowskich przepisy dotyczące informowania urzędników i pracowników rządowej administracji centralnej i konsultowania się z nimi nie umożliwiają przeprowadzenia owego procesu informowania i konsultowania w sposób wystarczający na poziomie tych państw członkowskich. Jednakże w ramach kontroli zgodności z prawem, o której mowa w art. 263 TFUE, Sąd nie może zastąpić własnym uzasadnieniem uzasadnienia przedstawionego przez autora zaskarżonego aktu ani nie może wypełnić za pomocą swojego własnego uzasadnienia luki w uzasadnieniu tego aktu w taki sposób, że przeprowadzone przez Sąd badanie nie odwołuje się do żadnej oceny zawartej w rzeczonym akcie¹⁰⁹. EPSU nie może zatem oczekiwać, że Sąd przeprowadzi dowód prowadzący do takiego zastąpienia, tym bardziej że był on zobowiązany do przeprowadzenia jedynie ograniczonej kontroli spornej decyzji. W związku z tym należy stwierdzić, że w celu rozstrzygnięcia, czy należy przedłożyć Radzie umowę zawartą przez partnerów społecznych w celu jej wykonania, Komisja została skonfrontowana z zasadniczą kwestią, czy celowe było dokonanie na szczeblu Unii harmonizacji procesu informowania

¹⁰⁷ Należy w szczególności przytoczyć art. 45 ust. 4 TFUE, który stanowi, że władze państw członkowskich mogą zastrzec dostęp do niektórych stanowisk w administracji publicznej dla swoich obywateli. Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału dotyczy to stanowisk obejmujących bezpośredni lub pośredni udział w wykonywaniu władzy publicznej oraz w pełnieniu funkcji mających na celu ochronę ogólnych interesów państwa lub innych jednostek samorządu terytorialnego.

¹⁰⁸ Na podstawie art. 5 ust. 3 TUE, zgodnie z zasadą pomocniczości, Unia podejmuje działania w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki zamierzonego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii. Zgodnie z pkt 13 porozumienia międzyinstytucjonalnego pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską w sprawie lepszego stanowienia prawa z dnia 13 kwietnia 2016 r. (Dz.U. 2016, L 123, s. 1) Komisja „będzie dokonywać oceny skutków w odniesieniu do swoich inicjatyw ustawodawczych [...], w przypadku których spodziewane są znaczące skutki gospodarcze, środowiskowe lub społeczne”, przy czym punkt ten jest zresztą ograniczony do aktów ustawodawczych i relacji między instytucjami.

¹⁰⁹ Zobacz podobnie wyrok z dnia 24 stycznia 2013 r., Frucona Košice/Komisja (C-73/11 P, pkt 87–90 i przytoczone tam orzecznictwo).

urzędników i pracowników rządowej administracji centralnej i przeprowadzania z nimi konsultacji. Ponieważ odpowiedź Komisji na to pytanie była przecząca, nie było konieczne dokonywanie przez nią oceny ewentualnego wpływu klauzuli „nieobniżania poziomu ochrony” w przypadku, gdyby umowa ta została wykonana na poziomie Unii.

120. Co się tyczy trzeciej podstawy spornej decyzji, EPSU podnosi, że w pkt 133 zaskarżonego wyroku Sąd nie wziął pod uwagę, po pierwsze, sektorowego charakteru umów zawartych przez partnerów społecznych z określonych sektorów, ani po drugie, reprezentatywności partnerów społecznych. I tak EAPE jest partnerem społecznym rządowych administracji centralnych, w związku z czym umowa zawarta między partnerami społecznymi dotyczy rządowej administracji centralnej, a nie władz samorządu terytorialnego. Co więcej, rozpatrywana umowa nie wpływa na strukturę rządów państw członkowskich, ponieważ dotyczy jedynie prawa pracowników do informacji i konsultacji.

121. W tym względzie wystarczy stwierdzić, że ponieważ rozpatrywana umowa dotyczy informowania urzędników i pracowników rządowej administracji centralnej i przeprowadzania z nimi konsultacji, jej wykonanie na poziomie Unii wpłynęłoby w bardzo różny sposób na państwa członkowskie, w zależności od stopnia ich centralizacji lub decentralizacji. Nic tymczasem nie stoi na przeszkodzie, aby Komisja uwzględniła tę ostatnią okoliczność jako niepożądaną konsekwencję wykonania umowy na poziomie Unii.

122. W konsekwencji uważam, że Sąd nie naruszył prawa, gdy zatwierdził trzy podstawy spornej decyzji.

c) W przedmiocie trzeciej części zarzutu, dotyczącej naruszenia prawa w odniesieniu do dyrektyw dotyczących informowania i konsultacji

123. W części trzeciej zarzutu czwartego EPSU utrzymuje, że w pkt 131 i 132 zaskarżonego wyroku Sąd dokonał błędnej wykładni orzecznictwa Trybunału odnoszącego się do dyrektyw w sprawie informowania i przeprowadzania konsultacji¹¹⁰. Istnieje już rozbieżność między władzami samorządu terytorialnego i rządową administracją centralną, w szczególności w odniesieniu do dyrektywy 2001/23/WE¹¹¹.

124. W tym względzie stwierdzam, że EPSU nie wyjaśnia związku pomiędzy dyrektywami wymienionymi w poprzednim punkcie niniejszej opinii i podnoszoną rozbieżnością na tych dwóch poziomach władzy. EPSU nie wyjaśnia również, w jaki sposób w zaskarżonym wyroku Sąd miałby naruszyć prawo. Taka argumentacja jest zatem oczywiście niedopuszczalna.

¹¹⁰ Dyrektywa 2002/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2002 r. ustanawiająca ogólne ramowe warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami we Wspólnocie Europejskiej – Wspólna deklaracja Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji w sprawie reprezentacji pracowników (Dz.U. 2002, L 80, s. 29); dyrektywa 2009/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 maja 2009 r. w sprawie ustanowienia europejskiej rady zakładowej lub trybu informowania pracowników i konsultowania się z nimi w przedsiębiorstwach lub w grupach przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym (Dz.U. 2009, L 122, s. 28); dyrektywa 2001/86/WE z dnia 8 października 2001 r. uzupełniająca statut spółki europejskiej w odniesieniu do uczestnictwa pracowników (Dz.U. 2001, L 294, s. 22).

¹¹¹ Dyrektywa Rady z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do ochrony praw pracowniczych w przypadku przejścia przedsiębiorstw, zakładów lub części przedsiębiorstw lub zakładów (Dz.U. 2001, L 82, s. 16).

d) Wnioski

125. Na podstawie całości powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał zarzut czwarty odwołania w części odrzucił jako niedopuszczalny, a w części oddalił jako bezzasadny.

126. W świetle wszystkich powyższych uwag jestem zdania, że należy oddalić wszystkie zarzuty odwołania podniesione przez EPSU oraz odwołanie w całości.

VI. W przedmiocie kosztów

127. Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem jeżeli odwołanie jest bezzasadne, Trybunał rozstrzyga o kosztach. Zgodnie z art. 138 § 1 tego regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

128. Ponieważ w niniejszej sprawie proponuję Trybunałowi oddalenie odwołania, a Komisja podniosła żądanie w kwestii kosztów, moim zdaniem należy obciążyć EPSU kosztami postępowania.

VII. Wnioski

129. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał oddalił odwołanie i obciążył EPSU kosztami postępowania.

ⁱ — Punkt 18 w niniejszym tekście był przedmiotem zmian, po pierwotnym umieszczeniu na stronie internetowej.