



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 2 września 2021 r.*

[Tekst sprostowany postanowieniem z dnia 29 września 2021 r.]

Odwołanie – Prawo instytucjonalne – Polityka społeczna – Artykuły 154 i 155 TFUE –
Dialog społeczny między partnerami społecznymi na poziomie Unii Europejskiej –
Informowanie i przeprowadzanie konsultacji z urzędnikami i pracownikami administracji
rządowej 200 państw członkowskich – Umowa zawarta pomiędzy partnerami społecznymi –
Wspólne żądanie stron-sygnatariuszy tej umowy w zakresie wykonania jej na poziomie Unii –
Odmowa przedłożenia przez Komisję Europejską Radzie Unii Europejskiej wniosku dotyczącego
decyzji – Stopień kontroli sądowej – Obowiązek uzasadnienia decyzji odmownej

W sprawie C-928/19 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 19 grudnia 2019 r.,

European Federation of Public Service Unions (EPSU), z siedzibą w Brukseli (Belgia), którą reprezentują R. Arthur, solicitor, oraz K. Apps, barrister,

strona skarżąca,

w której pozostałymi uczestnikami postępowania są:

Jan Willem Goudriaan, zamieszkały w Brukseli (Belgia), którego reprezentują R. Arthur, solicitor, oraz K. Apps, barrister,

strona skarżąca w pierwszej instancji,

Komisja Europejska, którą reprezentują I. Martínez del Peral, M. Kellerbauer oraz B.-R. Killmann, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: M.K. Lenaerts, prezes, R. Silva de Lapuerta, wiceprezes, A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan, N. Piçarra i A. Kumin, prezesi izb, E. Juhász, M. Safjan, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos, P.G. Xuereb i N. Jääskinen (sprawozdawca), sędziowie,

* Język postępowania: angielski.

rzecznik generalny: P. Pikamäe,

sekretarz M. Longar, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 26 października 2020 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 20 stycznia 2021 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 W swoim odwołaniu European Federation of Public Service Unions (EPSU) wnosi o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 24 października 2019 r., EPSU i Goudriaan/Komisja (T-310/18, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”, EU:T:2019:757), w którym Sąd oddalił skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji Europejskiej z dnia 5 marca 2018 r. (zwanej dalej „sporną decyzją”) odmawiającej przedstawienia Radzie Unii Europejskiej wniosku dotyczącego decyzji wykonującej na poziomie Unii umowę zatytułowaną „Ogólne ramy informowania urzędników i pracowników administracji rządowej centralnej [państw członkowskich] oraz przeprowadzania z nimi konsultacji”, zawartą przez delegację związków zawodowych administracji krajowej i europejskiej (DSANE) oraz europejskich pracodawców administracji publicznej (EAPE) (zwaną dalej „rozpatrywaną umową”).

Ramy prawne

- 2 Zgodnie z art. 151 TFUE:

„Unia [Europejska] i państwa członkowskie, świadome podstawowych praw socjalnych wyrażonych w Europejskiej Karcie Społecznej, podpisanej w Turynie 18 października 1961 roku, oraz we Wspólnotowej Karcie Socjalnych Praw Podstawowych Pracowników z 1989 roku, mają na celu promowanie zatrudnienia, poprawę warunków życia i pracy, tak aby umożliwić ich wyrównanie z jednoczesnym zachowaniem postępu, odpowiednią ochronę socjalną, dialog między partnerami społecznymi, rozwój zasobów ludzkich pozwalający podnosić i utrzymać poziom zatrudnienia oraz przeciwdziałanie wykluczeniu.

W tym celu Unia i państwa członkowskie wprowadzają w życie środki, które uwzględniają różnorodność praktyk krajowych, w szczególności w dziedzinie stosunków umownych, jak również potrzebę utrzymania konkurencyjności gospodarki Unii.

Uważają one, że taki rozwój będzie wynikał nie tylko z funkcjonowania rynku wewnętrznego, który będzie sprzyjał harmonizacji systemów społecznych, ale też z procedur przewidzianych w traktatach oraz ze zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych”.

- 3 Zgodnie z art. 152 akapit pierwszy TFUE:

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

4 Artykuł 153 ust. 1 lit. e) TFUE stanowi:

„1. Mając na względzie urzeczywistnienie celów określonych w artykule 151, Unia wspiera i uzupełnia działania państw członkowskich w następujących dziedzinach:

[...]

e) informacji i konsultacji z pracownikami;

[...]”.

5 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”.

6 Artykuł 155 TFUE stanowi:

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

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”.

Okoliczności powstania sporu i sporna decyzja

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

- 8 W dokumencie konsultacyjnym C(2015) 2303 wersja ostateczna z dnia 10 kwietnia 2015 r., zatytułowanym „Pierwszy etap konsultacji z partnerami społecznymi na podstawie art. [154 TFUE] w przedmiocie ujednolicenia dyrektyw Unii w sprawie informowania pracowników i przeprowadzania z nimi konsultacji” Komisja zwróciła się do partnerów społecznych, na podstawie art. 154 ust. 2 TFUE, o zajęcie stanowiska na temat możliwego kierunku działań Unii mających na celu ujednolicenie dyrektywy Rady 98/59/WE z dnia 20 lipca 1998 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do zwolnień grupowych (Dz.U. 1998, L 225, s. 16), dyrektywy Rady 2001/23/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do ochrony praw pracowniczych w przypadku przejęcia przedsiębiorstw, zakładów lub części przedsiębiorstw lub zakładów (Dz.U. 2001, L 82, s. 16) oraz dyrektywy 2002/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2002 r. ustanawiającej ogólne ramowe warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami we Wspólnocie Europejskiej – Wspólne oświadczenie Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji w sprawie reprezentacji pracowników (Dz.U. 2002, L 80, s. 29) (zwanym dalej łącznie „dyrektywami dotyczącymi informowania pracowników i przeprowadzania z nimi konsultacji”). Konsultacje te dotyczyły ewentualnego rozszerzenia zakresu stosowania dyrektyw w sprawie informowania pracowników i przeprowadzania z nimi konsultacji na urzędników i pracowników administracji rządowej centralnej państw członkowskich.
- 9 W dniu 2 czerwca 2015 r. partnerzy społeczni zasiadający w Komitecie dialogu społecznego administracji rządowych centralnych (SDC CGA), a mianowicie z jednej strony DSANE oraz z drugiej strony EAPE, poinformowali Komisję na podstawie art. 154 ust. 4 TFUE o swojej woli negocjowania i zawarcia umowy na podstawie art. 155 ust. 1 TFUE.
- 10 W dniu 21 grudnia 2015 r. DSANE i EAPE podpisały rozpatrywaną umowę.
- 11 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 wydanej na podstawie art. 155 ust. 2 TFUE.
- 12 W dniu 5 marca 2018 r. Komisja wydała sporną decyzję o odmowie przedłożenia Radzie tego wniosku dotyczącego decyzji.
- 13 W spornej decyzji, po pierwsze, Komisja stwierdziła zasadniczo, że administracja rządowa centralna państw członkowskich podlega władzy tych rządów, że wykonuje prerogatywy władzy publicznej oraz że jej struktura, organizacja i funkcjonowanie leżą całkowicie w gestii państw członkowskich. Po drugie, Komisja zauważyła, że w wielu państwach członkowskich istnieją już przepisy zapewniające pewien stopień informowania urzędników i pracowników tej administracji oraz przeprowadzania z nimi konsultacji. Po trzecie, 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.

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

- 14 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 15 maja 2018 r. EPSU, stowarzyszenie zrzeszające europejskie organizacje związkowe reprezentujące pracowników służb publicznych, które utworzyło DSANE wspólnie z Confédération européenne des syndicats indépendants (europejską konfederacją niezależnych związków zawodowych) (CESI), oraz Jan Goudriaan, sekretarz generalny EPSU (zwani dalej łącznie „skarżącymi w pierwszej instancji”) wnieśli o stwierdzenie nieważności spornej decyzji.
- 15 W uzasadnieniu skargi skarżący w pierwszej instancji podnieśli dwa zarzuty. W zarzucie pierwszym, dotyczącym naruszenia prawa w odniesieniu do zakresu uprawnień Komisji, podnieśli oni zasadniczo, że zgodnie z art. 155 ust. 2 TFUE Komisja nie może odmówić przedłożenia Radzie wniosku dotyczącego decyzji wykonującej rozpatrywaną umowę na poziomie Unii. Zarzut drugi dotyczył niewystarczającego i oczywiście błędnego charakteru uzasadnienia spornej decyzji.
- 16 [Sprostowane postanowieniem z dnia 29 września 2021 r.] Zaskarżonym wyrokiem Sąd oddalił skargę wniesioną przez skarżących w pierwszej instancji w całości i obciążył każdą ze stron własnymi kosztami postępowania.
- 17 W szczególności, co się tyczy badania zasadności wspomnianej skargi, Sąd oddalił zarzut pierwszy, dokonując w szczególności w pkt 49–90 zaskarżonego wyroku wykładni literalnej, systemowej i celowościowej art. 155 ust. 2 TFUE, aby dojść do wniosku, że instytucje Unii nie są zobowiązane do uwzględnienia wspólnego żądania przedstawionego przez sygnatariuszy umowy i zmierzającego do wykonania tej umowy na poziomie Unii. Następnie w pkt 91–102 tego wyroku Sąd zbadał normy, zasady i cele Unii, na które powoływali się skarżący w pierwszej instancji na poparcie wykładni tego przepisu. W pkt 104 tego wyroku Sąd doszedł do wniosku, że odmawiając przedstawienia Radzie wniosku dotyczącego decyzji wykonującej rozpatrywaną umowę na poziomie Unii, Komisja nie naruszyła prawa w odniesieniu do zakresu swoich uprawnień.
- 18 W odniesieniu do zarzutu drugiego Sąd zbadał w pkt 106–140 zaskarżonego wyroku poszanowanie przez Komisję w spornej decyzji obowiązku uzasadnienia przewidzianego w art. 296 TFUE oraz zasadność podstaw zawartych w tej decyzji. Uznawszy, że sporna decyzja powinna być przedmiotem ograniczonej kontroli, Sąd orzekł, że decyzja ta spełnia obowiązek uzasadnienia przewidziany w art. 296 TFUE i że trzy zakwestionowane podstawy tej decyzji były zasadne.

Żądania stron przed Trybunałem

- 19 W odwołaniu EPSU wnosi do Trybunału o:
 - uchylenie zaskarżonego wyroku;
 - stwierdzenie nieważności spornej decyzji; oraz
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania w pierwszej instancji i postępowania odwoławczego.

- 20 Komisja wnosi do Trybunału o:
- oddalenie odwołania; oraz
 - obciążenie EPSU kosztami postępowania.
- 21 Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 2 marca 2020 r. J. Goudriaan poinformował Trybunał, że nie zamierza być stroną w postępowaniu odwoławczym.

W przedmiocie odwołania

- 22 W uzasadnieniu swego odwołania EPSU podnosi cztery zarzuty.
- 23 Zarzuty odwołania należy rozpatrzyć w następującej kolejności: drugi, pierwszy, trzeci, czwarty.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszeń prawa przy wykładni art. 154 i 155 TFUE

Argumentacja stron

- 24 W zarzucie drugim odwołania EPSU podnosi, że dokonana przez Sąd wykładnia literalna, systemowa i celowościowa art. 154 i 155 TFUE narusza prawo, w szczególności w odniesieniu do uprawnień powierzonych Komisji w ramach procedury dotyczącej wykonywania umów zawartych przez partnerów społecznych na poziomie Unii na podstawie art. 155 ust. 2 TFUE. W tym względzie EPSU utrzymuje zasadniczo, że zgodnie z tym ostatnim przepisem, oprócz sytuacji podniesienia niewystarczającej reprezentatywności stron-sygnatariuszy umowy oraz niezgodności z prawem klauzul tej umowy, Komisja jest zobowiązana uwzględnić zgłoszone przez tych sygnatariuszy wspólne żądanie wykonania tej umowy na poziomie Unii i przedłożyć Radzie projekt decyzji w tym celu.
- 25 Co się tyczy w pierwszej kolejności wykładni językowej art. 155 ust. 2 TFUE, EPSU utrzymuje, że Sąd naruszył prawo w pkt 49–63 zaskarżonego wyroku. W tym względzie podnosi ona, że wyrażenie „shall be implemented”, użyte w angielskiej wersji językowej tego przepisu, wyraża obowiązek przedstawienia Radzie przez Komisję wniosku dotyczącego decyzji wykonującej na poziomie Unii umowę zawartą przez zainteresowanych partnerów społecznych. EPSU utrzymuje również, że fakt, iż dwie metody wykonania umowy zawartej między partnerami społecznymi na podstawie art. 155 ust. 2 TFUE zostały zgrupowane w tym samym zdaniu, nie łagodzi wiążącego charakteru obowiązków instytucji wynikających z drugiej procedury, ponieważ wybór metody, jaką należy przyjąć, należy do partnerów społecznych, a nie do instytucji.
- 26 Co się tyczy w drugiej kolejności wykładni systemowej i celowościowej art. 155 ust. 2 TFUE, EPSU podnosi, że Sąd naruszył prawo w pkt 34, 62, 63, 69–82, 87, 89, 93–100 i 109 zaskarżonego wyroku.
- 27 Po pierwsze, EPSU twierdzi zasadniczo, że Sąd błędnie rozszerzył rolę Komisji na niekorzyść roli partnerów społecznych i Rady w ramach procedury przewidzianej w art. 154 i 155 TFUE.

- 28 Po drugie, EPSU kwestionuje dokonaną przez Sąd w pkt 74–77, 87 i 96 zaskarżonego wyroku wykładnię dotyczącą przebiegu postępowania przewidzianego w art. 154 i 155 TFUE.
- 29 Po trzecie, EPSU utrzymuje, że Sąd w pkt 74–76 zaskarżonego wyroku dokonał błędnej wykładni pkt 84 wyroku z dnia 17 czerwca 1998 r., UEAPME/Rada (T-135/96, EU:T:1998:128), z którego wynika, że uprawnienia Komisji w ramach procedury przewidzianej w art. 154 i 155 TFUE są ograniczone do kontroli reprezentatywności partnerów społecznych będących sygnatariuszami danej umowy i do kontroli zgodności z prawem postanowień tej umowy, natomiast nie ma w tym wyroku żadnej wzmianki na temat jakiegokolwiek kontroli stosowności przedstawienia Radzie wniosku dotyczącego decyzji wykonującej wspomnianą umowę na poziomie Unii.
- 30 Po czwarte, EPSU podnosi, że Sąd naruszył prawo w pkt 82 i 94–98 zaskarżonego wyroku, określając rolę Parlamentu w ramach procedury przewidzianej w art. 154 i 155 TFUE w stosunku do roli zastrzeżonej dla partnerów społecznych. W tym względzie EPSU, opierając się w szczególności na pkt 89 wyroku z dnia 17 czerwca 1998 r., UEAPME/Rada (T-135/96, EU:T:1998:128), twierdzi, że uprawnienia Parlamentu i partnerów społecznych są odmienne i komplementarne.
- 31 Komisja kwestionuje twierdzenia EPSU i zgadza się z dokonaną przez Sąd wykładnią art. 154 i 155 TFUE oraz wyroku z dnia 17 czerwca 1998 r., UEAPME/Rada (T-135/96, EU:T:1998:128).

Ocena Trybunału

- 32 W pierwszej kolejności, co się tyczy twierdzeń EPSU dotyczących błędnej wykładni literalnej art. 155 ust. 2 TFUE dokonanej przez Sąd, należy zauważyć, że z brzmienia tego postanowienia wynika, iż wykonanie umów zawartych przez partnerów społecznych na poziomie Unii odbywa się bądź zgodnie z procedurami i praktykami właściwymi dla partnerów społecznych i państw członkowskich, bądź, w dziedzinach podlegających art. 153 TFUE, na wspólne żądanie stron-sygnatariuszy, w drodze decyzji Rady na wniosek Komisji.
- 33 Tym samym, jak słusznie zauważył Sąd w pkt 59 zaskarżonego wyroku, użycie bezwzględnych sformułowań „intervient” we francuskiej wersji językowej art. 155 ust. 2 akapit pierwszy TFUE lub „shall be implemented” w angielskiej wersji językowej tego postanowienia może mieć za zadanie uściślenie, że umowa zawarta na poziomie Unii pomiędzy partnerami społecznymi musi być obowiązkowo wykonywana w ramach jednej z dwóch alternatywnych procedur, czyli zgodnie z procedurami i praktykami właściwymi dla partnerów społecznych i państw członkowskich albo w dziedzinach podlegających art. 153 TFUE – według szczególnej procedury prowadzącej do przyjęcia aktu Unii.
- 34 W szczególności, co się tyczy wykonania takiej umowy na poziomie Unii, należy zauważyć, że art. 155 ust. 2 akapit pierwszy TFUE ogranicza się do stwierdzenia, że wykonanie to może przybrać formę przyjęcia przez Radę decyzji podjętej na wspólne żądanie stron-sygnatariuszy danej umowy i na wniosek Komisji, bez wskazania, czy ta ostatnia jest zobowiązana przedłożyć Radzie taki wniosek.
- 35 Z powyższego wynika, że nie można zarzucać Sądowi, iż orzekł w pkt 60 zaskarżonego wyroku, że wiążące sformułowania użyte we francuskiej wersji językowej art. 155 ust. 2 akapit pierwszy TFUE „intervient” („odbywa się”) i w angielskiej wersji językowej tego przepisu „shall be implemented”

nie pozwalają same w sobie na stwierdzenie, że Komisja jest zobowiązana przedłożyć Radzie wniosek dotyczący decyzji, gdy wpływa do niej wspólne żądanie w tym zakresie od stron-sygnatariuszy umowy.

- 36 Wniosku tego nie może podważyć argumentacja EPSU, która zresztą nie została poparta dowodami, zgodnie z którą fakt, iż w art. 155 ust. 2 TFUE w tym samym zdaniu wymienione są dwie procedury przewidziane w celu wykonania umowy między partnerami społecznymi, nie może złagodzić wiążącego charakteru obowiązków instytucji Unii wynikających z drugiej z nich. W tym względzie trzeba w szczególności zauważyć, że EPSU nie wskazuje powodów, dla których z faktu, iż pierwotny wybór pomiędzy alternatywnymi procedurami wymienionymi w tym zdaniu należy do partnerów społecznych, wynikałoby, że rozpatrywane wiążące sformułowania dotyczą konkretnie drugiej procedury, wobec czego Komisja jest zobowiązana do przedłożenia takiego wniosku Radzie.
- 37 Ponadto Sąd słusznie stwierdził w pkt 62 zaskarżonego wyroku, że wykładnia językowa art. 155 ust. 2 TFUE proponowana przez skarżących w pierwszej instancji oznaczałaby, poza ciążącym na Komisji w każdych okolicznościach obowiązkiem przedstawienia Radzie wniosku dotyczącego decyzji wykonującej na poziomie Unii umowę zawartą między partnerami społecznymi, spoczywający na Radzie obowiązek wykonania tej umowy i przyjęcia odnośnej decyzji.
- 38 Tymczasem należy zauważyć, że EPSU przyznaje, iż Komisja ma prawo nie przedstawiać takiego wniosku Radzie w pewnych okolicznościach w razie braku reprezentatywności partnerów społecznych będących sygnatariuszami danej umowy lub niezgodności z prawem klauzul tej umowy. W szczególności, jeśli chodzi o Radę, przyjęcie wykładni literalnej, za którą opowiadają się skarżący w pierwszej instancji, pozbawiłoby skuteczności (effet utile) art. 155 ust. 2 akapit drugi TFUE, przewidujący, że Rada stanowi jednomyślnie w sprawie wniosku Komisji, w sytuacji gdy dana umowa zawiera postanowienia dotyczące niektórych dziedzin, co nie miałoby żadnego sensu, gdyby Rada była zobowiązana do przyjęcia objętej wnioskiem Komisji decyzji.
- 39 Wreszcie należy zauważyć, że w pkt 63 zaskarżonego wyroku Sąd orzekł, iż wykładnia broniona przez skarżących w pierwszej instancji oznaczałaby, że jeżeli partnerzy społeczni nie zgłoszą wspólnego żądania wykonania umowy na poziomie Unii, partnerzy społeczni i państwa członkowskie są zobowiązani do wykonania tej umowy na ich poziomie zgodnie z ich własnymi procedurami i praktykami, co byłoby sprzeczne z intencją jedenastu państw członkowskich będących sygnatariuszami Porozumienia w sprawie polityki społecznej, zawartego między państwami członkowskimi Wspólnoty Europejskiej, z wyjątkiem Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Dz.U.1992, C 191, s. 91). Otóż chociaż EPSU twierdzi w odwołaniu, że Sąd dokonał nieprawidłowej wykładni tego, co EAPE faktycznie ustalił, to jednak należy stwierdzić, że argument ten nie jest niczym poparty ani też nie podważa stwierdzenia Sądu zawartego w tym samym punkcie zaskarżonego wyroku, dotyczącego deklaracji nr 2 załączonej do tej umowy.
- 40 Sąd wobec nie naruszył prawa w ramach wykładni literalnej art. 155 ust. 2 TFUE, która ukazuje, że wiążące sformułowania użyte w wersjach w językach francuskim i angielskim mają jedynie na celu wyrażenie wyłącznego charakteru dwóch alternatywnych procedur przewidzianych w tym postanowieniu, co potwierdza ponadto kilka innych wersji językowych tego postanowienia, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 49 opinii.

- 41 W drugiej kolejności, co się tyczy twierdzeń EPSU dotyczących dokonanej przez Sąd wykładni systemowej i celowościowej art. 155 ust. 2 TFUE, EPSU utrzymuje, po pierwsze, że Sąd naruszył prawo w pkt 34, 63–81 i 93 zaskarżonego wyroku, dokonując wykładni art. 17 ust. 1 i 2 TUE, ponieważ ten przepis ogólny nie może rozszerzać kompetencji Komisji poza granice określone w art. 154 i 155 TFUE, ponieważ te postanowienia stanowią *lex specialis*.
- 42 Tymczasem należy zauważyć, że EPSU nie wyjaśnia powodów, dla których art. 154 i 155 TFUE należy uznać za stanowiące *lex specialis* w stosunku do art. 17 ust. 1 i 2 TUE. Ogranicza się tylko do twierdzenia, że art. 17 TUE nie może mieć pierwszeństwa przed art. 154 i 155 TFUE.
- 43 Ponadto z tych punktów zaskarżonego wyroku nie wynika też, że Sąd odszedł od art. 154 i 155 TFUE w celu zastosowania art. 17 TUE w miejsce tych postanowień. Przeciwnie, Sąd słusznie stwierdził w pkt 93 zaskarżonego wyroku, że „dokonując oceny możliwości wykonania na poziomie Unii umowy zawartej przez partnerów społecznych, Komisja ogranicza się do wykonywania uprawnień przyznanych jej w art. 155 ust. 2 akapit pierwszy TFUE w związku z art. 17 ust. 1–3 TUE”.
- 44 Dodatkowo należy zauważyć, że uprawnienie do zawnioskowania o wykonanie na poziomie Unii umowy zawartej między partnerami społecznymi w rozumieniu art. 155 ust. 2 akapit pierwszy TFUE wpisuje się w ramy uprawnień powierzonych Komisji w traktatach, w szczególności w art. 17 TUE.
- 45 W tym względzie uprawnienia przyznane Komisji w traktatach polegają w szczególności na wspieraniu, zgodnie z art. 17 ust. 1 TUE, ogólnego interesu Unii i podejmowaniu w razie potrzeby odpowiednich inicjatyw w tym celu.
- 46 W obszarze polityki społecznej część trzecia tytuł X traktatu FUE ma w szczególności na celu, jak przypominał rzecznik generalny w pkt 73 opinii, wspieranie roli partnerów społecznych i ułatwienie dialogu między nimi z poszanowaniem ich autonomii, a art. 154 ust. 1 TFUE stanowi, że zadaniem Komisji jest między innymi popieranie konsultacji z partnerami społecznymi na poziomie Unii. Ponadto w szczególnym kontekście wykonywania umów zawartych między partnerami społecznymi na poziomie Unii art. 155 ust. 2 TFUE przyznał partnerom społecznym prawo porównywalne z prawem, jakie przysługuje w sposób bardziej ogólny, odpowiednio, na mocy art. 225 i 241 TFUE, Parlamentowi i Radzie, do zwrócenia się do Komisji o przedłożenie odpowiednich wniosków legislacyjnych w celu wykonania traktatów.
- 47 Jednakże poprzez wyrażenie „na wniosek Komisji” art. 155 ust. 2 TFUE przyznaje tej instytucji szczególną kompetencję, która, nawet jeśli może być wykonywana wyłącznie na wspólne żądanie partnerów społecznych, jest podobna, gdy takie żądanie zostanie zgłoszone, do prawa inicjatywy ogólnej przewidzianego w art. 17 ust. 2 TUE w odniesieniu do przyjmowania aktów ustawodawczych, ponieważ istnienie wniosku Komisji jest warunkiem wstępnym przyjęcia decyzji przez Radę na podstawie tego postanowienia. Kompetencja ta wpisuje się w ramy przypisanej Komisji w art. 17 ust. 1 TUE roli, która polega w niniejszym kontekście na dokonaniu oceny, z uwzględnieniem ogólnego interesu Unii, stosowności przedłożenia Radzie wniosku na podstawie umowy zawartej między partnerami społecznymi w celu jej wykonania na poziomie Unii.
- 48 Należy również przypomnieć w tym względzie, że na podstawie art. 13 ust. 2 TUE każda instytucja Unii działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych. Postanowienie to stanowi wyraz zasady równowagi

instytucjonalnej, charakterystycznej dla struktury instytucjonalnej Unii, która oznacza, że każda instytucja wykonuje swoje kompetencje z poszanowaniem kompetencji pozostałych instytucji (zob. wyrok z dnia 14 kwietnia 2015 r., Rada/Komisja, C-409/13, EU:C:2015:217, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo). Tymczasem prawo inicjatywy Komisji określone w art. 17 ust. 2 TUE stanowi jeden ze sposobów wyrażenia tej zasady (wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., Puppinck i in./Komisja, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, pkt 60). Podobnie jest, w szczególnym kontekście wykonywania umów zawartych między partnerami społecznymi na poziomie Unii, w wypadku szczególnych kompetencji przyznanych Komisji w art. 155 ust. 2 TFUE.

- 49 Tym samym wykładnia art. 155 ust. 2 TFUE, za którą opowiada się EPSU, podważałaby wspomnianą równowagę i groziłaby utrudnieniem wypełniania przez Komisję jej zadania, przywołanego w pkt 45 niniejszego wyroku, polegającego na wspieraniu ogólnego interesu Unii zgodnie z art. 17 ust. 1 TUE. Wykładnia ta skutkowałaby bowiem uprzywilejowaniem interesów samych tylko partnerów społecznych będących sygnatariuszami umowy w stosunku do funkcji wspierania ogólnego interesu Unii, jaką pełni Komisja.
- 50 Wreszcie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 17 ust. 3 akapit trzeci TUE „Komisja jest całkowicie niezależna w wykonywaniu swoich zadań”, a jej członkowie „nie zwracają się o instrukcje ani ich nie przyjmują od żadnego rządu, instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej”. Tymczasem, jak słusznie stwierdził Sąd w pkt 78 zaskarżonego wyroku, wykładnia art. 155 ust. 2 TUE, zgodnie z którą Komisja byłaby zobowiązana w ramach wykonywania swojego prawa inicjatywy do przedłożenia Radzie wniosku dotyczącego decyzji wykonującej na poziomie Unii umowę zawartą między partnerami społecznymi, byłaby sprzeczna z zasadą niezależności Komisji w wypełnianiu jej obowiązków, ustanowioną w art. 17 ust. 3 akapit trzeci TUE.
- 51 Wniosku tego nie może podważyć argumentacja EPSU, zgodnie z którą niezależność Komisji jest zachowana, ponieważ instytucja ta jest w każdym wypadku w stanie zaprezentować Radzie swoje stanowisko za pomocą „wskazania podstaw”. Załączone do wniosku Komisji wskazanie podstaw komunikuje bowiem jedynie powody uzasadniające ten wniosek.
- 52 W świetle całości powyższych rozważań należy stwierdzić, że w pkt 34, 63–81 i 93 zaskarżonego wyroku przy dokonywaniu wykładni art. 17 ust. 1–3 TUE Sąd nie naruszył prawa. Sąd nie rozszerzył bowiem roli Komisji na niekorzyść roli partnerów społecznych i Rady w ramach procedury przewidzianej w art. 154 i 155 TFUE.
- 53 Po drugie, co się tyczy argumentacji EPSU, zgodnie z którą Sąd naruszył prawo w pkt 74–77 i 87 zaskarżonego wyroku, gdy stwierdził, że po zawarciu przez partnerów społecznych umowy Komisja „odzyskuje kontrolę nad postępowaniem” w celu dokonania oceny stosowności przedłożenia Radzie wniosku dotyczącego decyzji wykonującej taką umowę na poziomie Unii, należy zauważyć, że EPSU ogranicza się do zarzucenia Sądowi, iż ten dokonał takiej wykładni w świetle samego brzmienia art. 155 ust. 2 TFUE, nie wzięwszy pod uwagę celu i kontekstu art. 154 i 155 TFUE.
- 54 W tym względzie należy zauważyć, że rozważania przedstawione przez Sąd w pkt 74 zaskarżonego wyroku wynikają właśnie z przeprowadzonej przez niego w pkt 71–73 tego wyroku analizy dotyczącej roli, odpowiednio, instytucji i partnerów społecznych w ramach przewidzianych w art. 154 i 155 TFUE odrębnych etapów konsultacji, negocjacji i wykonania na poziomie Unii umów zawartych w obszarze polityki społecznej.

- 55 Tym samym Sąd słusznie zauważył, że na etapie konsultacji, wszczętym przez Komisję i uregulowanym w art. 154 ust. 2 i 3 TFUE, partnerzy społeczni mogą poinformować ją o swojej woli rozpoczęcia procesu przewidzianego w art. 155 TFUE. Następnie, na etapie negocjacji, mogą oni, jak przewiduje art. 155 ust. 1 TFUE, nawiązywać stosunki umowne, w tym poprzez zawarcie umowy. Wreszcie etap wykonania umowy rozpoczyna się zgodnie z jedną z dwóch procedur przewidzianych w art. 155 ust. 2 TFUE. W szczególności w odniesieniu do procedury pozwalającej na wykonanie umowy na poziomie Unii postanowienie to przewiduje wyraźnie, że decyzja Rady jest podejmowana „na wniosek Komisji” i konkretyzuje w ramach ustanowionej przez nią procedury nieustawodawczej prawo inicjatywy Komisji, zgodnie z art. 17 ust. 2 TUE.
- 56 Wynika z tego, że aby dojść do wniosku, o którym mowa w pkt 74 zaskarżonego wyroku, Sąd w pkt 71–73 tego wyroku nie oparł się wyłącznie na brzmieniu art. 155 ust. 2 TFUE, lecz wziął również pod uwagę kontekst stworzony przez art. 154 i 155 TFUE i art. 17 ust. 2 TUE, rozpatrywane łącznie, ponieważ kontekst ten potwierdza, jak stwierdzono w pkt 45–49 niniejszego wyroku, że o ile zainicjowanie etapu negocjacji, jak również zawarcia umowy jest wyłącznie zadaniem partnerów społecznych, o tyle w ramach etapu wykonania tej umowy, na podstawie art. 155 ust. 2 TFUE, do Komisji należy zbadanie, czy powinna ona przedłożyć Radzie wniosek dotyczący decyzji wykonującej tę umowę na poziomie Unii, ponieważ Komisja odzyskuje w ten sposób kontrolę nad postępowaniem.
- 57 W konsekwencji należy oddalić argumentację EPSU, zgodnie z którą Sąd naruszył prawo w zaskarżonym wyroku, gdy stwierdził, że po zawarciu przez partnerów społecznych umowy i po zażądaniu jej wykonania na poziomie Unii Komisja „odzyskuje kontrolę nad postępowaniem”.
- 58 Po trzecie, EPSU podnosi, że Sąd naruszył prawo w zaskarżonym wyroku, ponieważ wykładnia, zgodnie z którą Komisja wykonuje uprawnienia dyskrecyjne o charakterze „politycznym” w zakresie stosowności przedłożenia Radzie wniosku dotyczącego decyzji wykonującej na poziomie Unii umowy zawarte między partnerami społecznymi, prowadziłyby do naruszenia ich autonomii i do zmiany charakteru procesu przewidzianego w art. 155 TFUE, z naruszeniem praw podstawowych przyznanych partnerom społecznym. Komisja zajmowałaby zatem „trzecie miejsce przy stole negocyjacyjnym”, a Rada zostałaby pozbawiona możliwości wykonania swego uprawnienia do przyjęcia lub nieprzyjęcia tekstu umowy zawartej między partnerami społecznymi, której wykonanie na poziomie Unii jest przewidziane na podstawie art. 155 ust. 2 TFUE.
- 59 Taka argumentacja również nie może zostać uwzględniona, ponieważ EPSU dokonuje błędnej wykładni tego ostatniego postanowienia w odniesieniu do związku między etapem negocjacji a etapem wykonywania umów wynegocjowanych i zawieranych przez partnerów społecznych na poziomie Unii.
- 60 Prawdą jest, że art. 151 akapit pierwszy TFUE przewiduje, że „dialog społeczny” stanowi jeden z celów Unii. Ponadto, jak wskazano w pkt 46 niniejszego wyroku, postanowienia tytułu X części trzeciej traktatu FUE, dotyczące „polityki społecznej”, mają na celu wspieranie roli partnerów społecznych i ułatwienie dialogu między nimi przy poszanowaniu ich autonomii.
- 61 Autonomia ta, ustanowiona w art. 152 akapit pierwszy TFUE, oznacza, jak słusznie zauważył Sąd w pkt 86 zaskarżonego wyroku, że na etapie negocjowania umowy przez partnerów społecznych, która jest „wyłączną sprawą” tych partnerów społecznych, mogą oni prowadzić dialog i działać swobodnie, bez przyjmowania czyichkolwiek nakazów czy wskazówek, w szczególności ze strony państw członkowskich lub instytucji Unii.

- 62 Jednak istnienie tej autonomii, charakteryzującej etap negocjowania ewentualnej umowy między partnerami społecznymi, nie oznacza, że Komisja powinna automatycznie przedłożyć Radzie wniosek dotyczący decyzji wykonującej na poziomie Unii taką umowę na wspólne żądanie tych partnerów, ponieważ oznaczałoby to przyznanie partnerom społecznym prawa własnej inicjatywy, które nie należy do nich.
- 63 Jak bowiem wynika z tego, co zostało orzeczone w pkt 47–49 niniejszego wyroku, gdyby taka była konsekwencja istnienia wspomnianej autonomii, równowaga instytucjonalna wynikająca z art. 154 i 155 TFUE uległaby zmianie w związku z przyznaniem partnerom społecznym uprawnienia względem Komisji, które nie przysługuje ani Parlamentowi, ani Radzie.
- 64 Tym samym Sąd słusznie stwierdził w pkt 87 zaskarżonego wyroku, że skoro partnerzy społeczni swobodnie negocjowali i zawarli umowę, a strony-sygnatariusze tej umowy wspólnie zażądały jej wykonania na poziomie Unii, Komisja „ponownie ma prawo do działania i odzyskuje kontrolę nad postępowaniem” na podstawie art. 155 ust. 2 TFUE.
- 65 Przyjęcie wykładni EPSU oznaczałoby zatem pomylenie etapu negocjowania danej umowy, w ramach którego partnerzy społeczni korzystają z pełnej autonomii, która w niniejszej sprawie była przestrzegana, z etapem wykonania tej umowy na poziomie Unii, w ramach którego partnerzy społeczni nie są już uczestnikami, ponieważ, jak przypomniiał Sąd w pkt 74 zaskarżonego wyroku, zgodnie z art. 155 ust. 2 TFUE „Rada działa na wniosek Komisji”.
- 66 Wynika z tego, że Sąd słusznie stwierdził w pkt 90 zaskarżonego wyroku, iż cel promowania roli partnerów społecznych i dialogu między nimi, z poszanowaniem ich autonomii przewidzianej w traktatach FUE, nie oznacza, że Komisja jest zobowiązana do uwzględnienia wspólnego żądania przedstawionego przez strony-sygnatariuszy umowy i zmierzającego do wykonania tej umowy na poziomie Unii na podstawie art. 155 ust. 2 TFUE.
- 67 Ponadto należy przypomnieć podstawowe znaczenie, jakie w prawie Unii ma prawo do negocjowania i zawierania układów zbiorowych pracy, które zostało zapisane w art. 28 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zob. podobnie wyrok z dnia 15 lipca 2010 r., Komisja/Niemcy, C-271/08, EU:C:2010:426, pkt 37). W niniejszej sprawie owo prawo podstawowe było przestrzegane w ramach etapu negocjowania przez partnerów społecznych rozpatrywanej umowy. W konsekwencji EPSU nie może twierdzić, że przyjęta przez Sąd wykładnia art. 155 ust. 2 TFUE narusza prawa podstawowe partnerów społecznych poprzez uznanie istnienia po stronie Komisji uprawnień decyzyjnych na etapie wykonywania rozpatrywanej umowy, w sytuacji gdy partnerzy społeczni zdecydują się zwrócić się do tej instytucji z wnioskiem mającym na celu realizację tego wykonania na poziomie Unii.
- 68 Nie jest tak tym bardziej, że na mocy art. 155 ust. 2 TFUE wykonanie umów zawartych na poziomie Unii może w każdym wypadku nastąpić zgodnie z procedurami i praktykami właściwymi dla partnerów społecznych i państw członkowskich.
- 69 W każdym wypadku należy stwierdzić, że argumentacja, za pomocą której EPSU zarzuca Sądowi błędne odejście od własnego orzecznictwa wynikającego z wyroku z dnia 17 czerwca 1998 r., UEAPME/Rada (T-135/96, EU:T:1998:128), że względu na to, że z wyroku tego wynika, iż uprawnienia Komisji w ramach etapu wykonywania umowy zawartej między partnerami społecznymi na poziomie Unii zgodnie z art. 155 ust. 2 TFUE ograniczają się do kontroli reprezentatywności partnerów społecznych będących sygnatariuszami tej umowy oraz do

kontroli zgodności z prawem tej umowy, lecz nie obejmują kontroli stosowności przedłożenia Radzie wniosku dotyczącego decyzji wykonującej tę umowę, opiera się na błędnym odczytaniu tego wyroku, a tym samym jest bezzasadna.

- 70 W wyroku z dnia 17 czerwca 1998 r., UEAPME/Rada (T-135/96, EU:T:1998:128) Sąd, stwierdziwszy w pkt 84, że Komisja odzyskuje, po wspólnym żądaniu partnerów społecznych wykonania umowy na poziomie Unii, kontrolę nad postępowaniem, orzekł bowiem wyraźnie w jego pkt 85, że w momencie gdy Komisja ponownie dysponuje prawem do interweniowania w toku postępowania, powinna „w szczególności” zbadać reprezentatywność sygnatariuszy umowy, ponieważ Sąd w żaden sposób nie wykluczył, że Komisja dysponuje innymi uprawnieniami. Ponadto ponieważ kwestia zbadania przez tę instytucję stosowności wykonania umowy na poziomie Unii nie pojawiła się w sprawie, w której zapadł wspomniany wyrok, Sąd nie musiał zajmować się tym aspektem.
- 71 Wynika stąd, że wbrew temu, co twierdzi EPSU, wyrażenie „w stosownych przypadkach” użyte w pkt 84 wyroku z dnia 17 czerwca 1998 r., UEAPME/Rada (T-135/96, EU:T:1998:128) nie może być interpretowane w ten sposób, że ogranicza uprawnienia przyznane Komisji na etapie wykonywania umowy na poziomie Unii jedynie do kontroli reprezentatywności partnerów społecznych i zgodności z prawem klauzul umowy.
- 72 Po czwarte, co się tyczy argumentacji EPSU, zgodnie z którą Sąd naruszył prawo w pkt 82 i 94–98 zaskarżonego wyroku w odniesieniu do określenia roli Parlamentu w ramach procedury przewidzianej w art. 154 i 155 TFUE w porównaniu z rolą zastrzeżoną dla partnerów społecznych, należy zauważyć, że poprzez tę argumentację EPSU kwestionuje w rzeczywistości uzasadnienie Sądu przedstawione w pkt 82 zaskarżonego wyroku, nie formułując najmniejszych zastrzeżeń w odniesieniu do uzasadnienia przedstawionego w pkt 94–98 tego wyroku i dotyczącego ustanowionej w art. 10 ust. 1 i 2 TUE zasady demokracji oraz podnoszonej zasady „subsydiarności horyzontalnej”.
- 73 Co się tyczy pkt 82 zaskarżonego wyroku, w zakresie, w jakim skarżący w pierwszej instancji podnieśli, że partnerzy społeczni mają prawo zmusić Komisję do przedstawienia Radzie wniosku dotyczącego decyzji w sprawie wykonania zawartych przez nich umów na poziomie Unii, Sąd słusznie zauważył, że gdyby taka wykładnia została przyjęta, partnerzy społeczni mieliby większy wpływ na treść aktów prawnych przyjmowanych w obszarze polityki społecznej na podstawie art. 154 i 155 TFUE niż Parlament, który na podstawie art. 155 ust. 2 TFUE musi być jedynie informowany przed przyjęciem aktów prawnych.
- 74 Ponadto Sąd słusznie stwierdził, że wykładnia, za którą opowiadają się skarżący w pierwszej instancji, skutkowałaby tym, że partnerzy społeczni mieliby prawo zmusić Komisję do działania w obszarze polityki społecznej, podczas gdy art. 225 TFUE przyznaje Parlamentowi jedynie prawo żądania od Komisji przedłożenia Radzie „wszelkich właściwych propozycji w kwestiach, co do których uważa on, że akt Unii jest niezbędny w celu wykonania traktatów”, a jeśli Komisja nie przedłoży wniosku – prawo do uzyskania od niej uzasadnienia takiego działania. Podobnie na mocy art. 241 TFUE Rada może po prostu zażądać od Komisji przeprowadzenia wszelkich analiz, które uzna za stosowne dla realizacji wspólnych celów i przedłożenia jej wszelkich właściwych propozycji oraz ma prawo, jeżeli Komisja nie przedłoży propozycji, uzyskać od niej uzasadnienie takiego działania. Wniosku tego nie może podważyć argumentacja EPSU, zgodnie z którą partnerzy społeczni negocjują, sporządzają i zatwierdzają tekst danej umowy w sposób autonomiczny, a Parlament zawsze uczestniczy w takim procesie, ponieważ Komisja jest zobowiązana do informowania go.

- 75 Z całości powyższych rozważań wynika, że Sąd, wbrew temu, co twierdzi EPSU, nie naruszył prawa w odniesieniu do wykładni literalnej, systemowej i celowościowej art. 155 ust. 2 TFUE i nie zmienił równowagi instytucjonalnej wynikającej z art. 154 i 155 TFUE.
- 76 Wniosku tego nie może podważyć ogólna argumentacja EPSU, zgodnie z którą Sąd naruszył prawo poprzez niestosowanie zasad określonych w pkt 70 wyroku z dnia 14 kwietnia 2015 r., Rada/Komisja (C-409/13, EU:C:2015:217).
- 77 W tym względzie należy przypomnieć, że w pkt 70 wyroku z dnia 14 kwietnia 2015 r., Rada/Komisja (C-409/13, EU:C:2015:217) Trybunał orzekł, iż prawo inicjatywy prawodawczej przyznane Komisji w art. 17 ust. 2 TUE i w art. 289 TFUE oznacza, że do tej instytucji należy decyzja o przedstawieniu bądź nieprzedstawieniu wniosku dotyczącego aktu ustawodawczego, z wyjątkiem sytuacji, w której jest ona do tego zobowiązana na mocy prawa Unii.
- 78 Prawdą jest, że z wyroku z dnia 14 kwietnia 2015 r., Rada/Komisja (C-409/13, EU:C:2015:217) wynika, iż istnieją sytuacje przewidziane w traktatach, w których Komisja jest zobowiązana do przedstawienia wniosku legislacyjnego.
- 79 Jednakże EPSU nie przedstawia nic na poparcie swojej argumentacji, zgodnie z którą na podstawie orzecznictwa wynikającego z tego wyroku wykonanie na poziomie Unii umowy zawartej między partnerami społecznymi na gruncie art. 155 ust. 2 TFUE stanowi taką sytuację. Ogranicza się ono bowiem jedynie do stwierdzenia, że na mocy tego postanowienia Komisja jest zobowiązana do przedstawienia takiego wniosku i że to do Rady należy decyzja, w świetle treści zawartej między partnerami społecznymi umowy, której wykonanie planuje się na poziomie Unii, czy wniosek ten należy przyjąć. Z tego względu argumentacja ta powinna zostać oddalona.
- 80 W świetle całości powyższych rozważań zarzut drugi odwołania należy oddalić w całości.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia prawa w odniesieniu do charakteru ustawodawczego aktów prawnych przyjętych na podstawie art. 155 ust. 2 TFUE

Argumentacja stron

- 81 W pierwszym zarzucie odwołania EPSU twierdzi, że Sąd naruszył prawo w pkt 69, 73, 89, 96 i 100 zaskarżonego wyroku, gdy stwierdził, że akty prawne przyjęte w drodze decyzji Rady na podstawie art. 155 ust. 2 TFUE nie mają charakteru ustawodawczego.
- 82 W tym względzie, w pierwszej kolejności, EPSU podnosi, że „konsekwencje” dyrektyw przyjętych decyzją Rady na podstawie art. 155 ust. 2 TFUE nie różnią się od konsekwencji dyrektyw przyjętych na podstawie art. 153 TFUE.
- 83 W drugiej kolejności EPSU twierdzi, że w pkt 69 i 89 zaskarżonego wyroku Sąd położył nacisk raczej na charakter etapu wykonywania rozpatrywanej umowy na podstawie art. 155 ust. 2 TFUE i na kwalifikację aktu przyjętego na podstawie tego postanowienia, niż na jego „istotne konsekwencje”. Ponadto EPSU utrzymuje, że wniosek Sądu zawarty w pkt 96 zaskarżonego wyroku jest niezgodny, po pierwsze, ze środkami przyjętymi na podstawie art. 155 ust. 2 TFUE, które zachowują swój ustawodawczy charakter, a po drugie, z orzecznictwem Trybunału dotyczącym dyrektyw przyjętych w obszarze polityki społecznej.

- 84 W trzeciej kolejności EPSU podnosi, że etap wykonywania umowy zawartej między partnerami społecznymi na poziomie Unii na podstawie art. 155 ust. 2 TFUE stanowi „specjalną procedurę ustawodawczą” w rozumieniu art. 289 ust. 2 TFUE. Zdaniem EPSU odesłanie do wyroku z dnia 6 września 2017 r., Słowacja i Węgry/Rada (C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631), dokonane przez Sąd w pkt 69 zaskarżonego wyroku, nie ma znaczenia dla sprawy i nie może powodować utraty przez środki przyjęte na podstawie art. 155 ust. 2 TFUE ich „zasadniczo ustawodawczego” charakteru.
- 85 Komisja utrzymuje, że pierwszy zarzut odwołania należy oddalić jako nieistotny dla sprawy, a w każdym razie jako bezzasadny.

Ocena Trybunału

- 86 Na wstępie należy przypomnieć, że w pkt 69 zaskarżonego wyroku Sąd wskazał w ramach wykładni systemowej art. 155 ust. 2 TFUE, że ponieważ postanowienie to nie zawiera żadnego wyraźnego odniesienia do „zwykłej procedury ustawodawczej” lub do „specjalnej procedury ustawodawczej” w rozumieniu art. 289 ust. 1 i 2 TFUE, etap wykonania na poziomie Unii umów zawartych między partnerami społecznymi nie stanowi „procedury ustawodawczej” w rozumieniu art. 289 ust. 1 i 2 TFUE, i że przepisy przyjęte na zakończenie tego etapu nie stanowią „aktów ustawodawczych” w rozumieniu art. 289 ust. 3 TFUE.
- 87 W tym względzie należy zauważyć, że kwestia ustawodawczego charakteru aktów prawnych przyjętych na podstawie art. 155 ust. 2 TFUE jest odrębna od kwestii uprawnień Komisji do podjęcia decyzji o stosowności przedłożenia Radzie wniosku dotyczącego wykonania na poziomie Unii umów zawartych między partnerami społecznymi.
- 88 Jak bowiem zauważył rzecznik generalny w pkt 72 opinii, zakres tego uprawnienia jest taki sam, niezależnie od tego, czy akt, którego projekt przedkładany jest Radzie w celu jego przyjęcia, ma charakter ustawodawczy, czy też nie.
- 89 Wynika z tego, że pierwszy zarzut odwołania należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia prawa przez Sąd przy ocenie stopnia jego kontroli sądowej

Argumentacja stron

- 90 W trzecim zarzucie odwołania EPSU utrzymuje, że Sąd naruszył prawo w pkt 31–33, 78, 79, 109–112, 122 i 133 zaskarżonego wyroku poprzez ograniczenie intensywności kontroli sądowej sprawowanej nad sporną decyzją ze względu, po pierwsze, na jej polityczny charakter, a po drugie, na ryzyko naruszenia niezależności Komisji.
- 91 W tym względzie EPSU zauważa, że wykładnia Sądu, zgodnie z którą Komisji przysługuje szeroki zakres uznania o charakterze politycznym przy podejmowaniu decyzji o przedstawieniu Radzie wniosku dotyczącego decyzji wykonującej umowę zawartą między partnerami społecznymi na poziomie Unii, opiera się na błędnej wykładni postanowień traktatu FUE, kontekstu i celu tych postanowień, a także wyroku z dnia 17 czerwca 1998 r., UEAPME/Rada (T-135/96,

EU:T:1998:128). Zdaniem EPSU rola Komisji, zanim przedstawi ona Radzie wniosek dotyczący decyzji wykonującej taką umowę na poziomie Unii, nie jest bowiem polityczna, lecz „zasadniczo prawna”.

- 92 Ponadto EPSU podnosi, że Sąd naruszył prawo w pkt 112 zaskarżonego wyroku poprzez „stworzenie paralel” z wyrokiem z dnia 23 kwietnia 2018 r., *One of Us i in./Komisja* (T-561/14, EU:T:2018:210), wydanym w dziedzinie europejskiej inicjatywy obywatelskiej. Zdaniem EPSU procedura przewidziana w art. 154 i 155 TFUE nie przypomina procedury europejskiej inicjatywy obywatelskiej, ponieważ, po pierwsze, procedura ta nie stanowi ani procesu rokowań zbiorowych, ani wykonywania prawa podstawowego ustanowionego w art. 28 karty praw podstawowych, a po drugie, osoby, dzięki którym taka procedura zostaje wszczęta, nie uczestniczą w opracowaniu tekstu wniosku legislacyjnego.
- 93 Komisja nie zgadza się z argumentacją EPSU. W szczególności utrzymuje ona, że Sąd słusznie stwierdził, iż intensywność kontroli sądowej spornej decyzji winna była być ograniczona, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału.

Ocena Trybunału

- 94 W ramach trzeciego zarzutu odwołania EPSU zarzuca zasadniczo Sądowi naruszenie prawa w odniesieniu do intensywności kontroli sądowej spornej decyzji i odnosi się do pkt 31–33, 78, 79, 109–112, 122 i 133 zaskarżonego wyroku.
- 95 W tym względzie z pkt 62 i 64 niniejszego wyroku wynika zasadniczo, że Komisja nie jest zobowiązana do przedłożenia Radzie wniosku dotyczącego decyzji wykonującej na poziomie Unii umowę zawartą między partnerami społecznymi na podstawie art. 155 ust. 2 TFUE, ponieważ instytucji tej przysługuje zakres uznania przy decydowaniu o stosowności przedłożenia Radzie takiego wniosku.
- 96 Tymczasem, jak słusznie zauważył Sąd w pkt 110 i 111 zaskarżonego wyroku, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że w przypadku gdy instytucja musi dokonać złożonych ocen, kontrola sądowa ogranicza się co do zasady do ustalenia, czy przestrzegane były przepisy proceduralne oraz przepisy dotyczące uzasadnienia, a także do kontroli prawidłowości ustaleń faktycznych oraz kontroli braku naruszenia prawa, oczywistego błędu w ocenie okoliczności faktycznych lub nadużycia władzy (zob. wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., *Chronopost i La Poste/UFEX i in.*, C-341/06 P i C-342/06 P, EU:C:2008:375, pkt 143 i przytoczone tam orzecznictwo). To ograniczenie kontroli sądowej jest szczególnie istotne w sytuacji, gdy instytucje Unii są zobowiązane, tak jak w niniejszej sprawie, z jednej strony do uwzględnienia potencjalnie rozbieżnych interesów, takich jak w szczególności ogólny interes Unii, a także interes partnerów społecznych, a z drugiej strony do podejmowania decyzji, które wiążą się z wyborami natury politycznej (zob. podobnie wyroki: z dnia 5 października 1994 r., *Niemcy/Rada*, C-280/93, EU:C:1994:367, pkt 91; z dnia 14 lipca 2005 r., *Rica Foods/Komisja*, C-40/03 P, EU:C:2005:455, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 97 Argumentacja EPSU nie może podważyć oceny Sądu dotyczącej zakresu kontroli sądowej spornej decyzji.
- 98 Co się tyczy w pierwszej kolejności argumentacji EPSU, zgodnie z którą uprawnienia dyskrecyjne, jakimi dysponuje Komisja przy podejmowaniu decyzji o przedłożeniu Radzie wniosku dotyczącego decyzji wykonującej umowę zawartą między partnerami społecznymi na

poziomie Unii, nie mają charakteru politycznego, lecz „zasadniczo prawny”, należy zauważyć, że prawdą jest, iż Komisja dokonuje oceny prawnej w sytuacji, gdy bada reprezentatywność stron-sygnatariuszy tej umowy i zgodność z prawem jej klauzul na podstawie art. 155 ust. 2 TFUE. Jednakże, jak słusznie zauważył Sąd w pkt 79 zaskarżonego wyroku, w sytuacji gdy zainteresowani partnerzy społeczni zwracają się do Komisji z żądaniem wykonania tej umowy na poziomie Unii, Komisja powinna również ocenić stosowność ewentualnego wykonania jej na poziomie Unii, w szczególności w świetle względów natury politycznej, gospodarczej i społecznej.

- 99 W drugiej kolejności argumentacja EPSU, zgodnie z którą Sąd naruszył prawo w pkt 112 zaskarżonego wyroku poprzez „stworzenie paralel” z wyrokiem z dnia 23 kwietnia 2018 r., *One of Us i in./Komisja* (T-561/14, EU:T:2018:210), wydanym w dziedzinie europejskiej inicjatywy obywatelskiej, nie może prowadzić do uchylenia zaskarżonego wyroku, ponieważ, jak wynika z powyższych motywów, Sąd nie naruszył prawa, gdy ograniczył swoją kontrolę zgodności z prawem spornej decyzji.
- 100 W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że Sąd nie naruszył prawa, gdy stwierdził, iż intensywność kontroli sądowej spornej decyzji winna była być w niniejszym wypadku ograniczona.
- 101 Trzeci zarzut odwołania należy zatem oddalić.

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia prawa w odniesieniu do zgodności z prawem podstaw spornej decyzji

Argumentacja stron

- 102 W czwartym zarzucie odwołania EPSU utrzymuje, że Sąd naruszył prawo w pkt 116–140 zaskarżonego wyroku, gdy stwierdził, że podstawy, na których opiera się sporna decyzja, nie są „błędne, nieistotne i niewystarczające”.
- 103 W pierwszej kolejności EPSU podnosi, że Sąd naruszył prawo w pkt 118 zaskarżonego wyroku, gdy stwierdził, że uzasadnienie spornej decyzji było zgodnie z art. 296 TFUE wystarczające, aby umożliwić poznanie motywów leżących u podstaw oceny Komisji. W tym względzie EPSU utrzymuje, że podstawy przedstawione w spornej decyzji są błędne i że ich uzasadnienie nie odpowiada uzasadnieniu przywołanemu w toku postępowania poprzedzającego wydanie tej decyzji.
- 104 W drugiej kolejności EPSU twierdzi, że Sąd popełnił szereg błędów w analizie podstaw w pkt 130, 131, 133 i 136 zaskarżonego wyroku, podczas gdy podstawy te są „merytorycznie błędne lub nieistotne”. Ponadto Sąd nie uwzględnił w pkt 136 i 138 zaskarżonego wyroku okoliczności, że Komisja nie wskazała w spornej decyzji, po pierwsze, powodów, dla których nie przeprowadziła „oceny skutków”, wbrew temu, co zapowiedziała w swojej korespondencji z EPSU, a po drugie, powodów, które uzasadniały odejście od opublikowanych przez nią w tej dziedzinie komunikatów. W szczególności EPSU zarzuca Sądowi, że orzekł w pkt 138 zaskarżonego wyroku, iż skarżący w pierwszej instancji nie wyjaśnili, na podstawie którego przepisu Komisja była zobowiązana do przeprowadzenia takiej „oceny skutków” przed odmową skorzystania z przysługującego jej prawa inicjatywy, podczas gdy komunikaty te wzbudziły u skarżących w pierwszej instancji „uzasadnione oczekiwanie”, że przeprowadzenie „kontroli prawnej” i „oceny skutków” jest obowiązkowe.

- 105 W trzeciej kolejności EPSU kwestionuje dokonaną przez Sąd w pkt 131 i 132 zaskarżonego wyroku wykładnię dotyczącą orzecznictwa Trybunału na temat dyrektyw w sprawie informowania pracowników i przeprowadzania z nimi konsultacji.
- 106 Komisja utrzymuje, że czwarty zarzut odwołania należy oddalić.

Ocena Trybunału

- 107 Czwarty zarzut odwołania dzieli się zasadniczo na dwie części, z których pierwsza dotyczy naruszenia prawa przez Sąd w odniesieniu do przestrzegania przez Komisję obowiązku uzasadnienia spornej decyzji, a druga naruszenia prawa przez Sąd w odniesieniu do jej zasadności.
- *W przedmiocie części pierwszej czwartego zarzutu odwołania, dotyczącej naruszenia prawa w zakresie przestrzegania przez Komisję obowiązku uzasadnienia*
- 108 Przede wszystkim należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przewidziany w art. 296 TFUE obowiązek uzasadnienia stanowi istotny wymóg proceduralny, który należy odróżnić od kwestii zasadności uzasadnienia, odnoszącej się do materialnej zgodności z prawem spornego aktu. Z tego punktu widzenia uzasadnienie, jakiego wymaga art. 296 TFUE, powinno być dostosowane do charakteru tego aktu i przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny rozumowanie instytucji, która wydała ten akt, pozwalając zainteresowanym poznać podstawy podjętej decyzji, a właściwemu sądowi dokonać jej kontroli (zob. wyrok z dnia 14 października 2010 r., Deutsche Telekom/Komisja, C-280/08 P, EU:C:2010:603, pkt 130 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 109 Następnie, zgodnie z równie utrwalonym orzecznictwem Trybunału, przypomnianym przez Sąd w pkt 115 zaskarżonego wyroku, wymóg uzasadnienia należy oceniać w odniesieniu do konkretnej sytuacji, w szczególności do treści spornego aktu, charakteru powołanych podstaw, a także interesu, jaki w uzyskaniu wyjaśnień mogą mieć adresaci aktu lub inne osoby, których dotyczy on bezpośrednio i indywidualnie. Nie ma wymogu, by uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, ponieważ kwestię tego, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 296 TFUE, należy oceniać w świetle nie tylko jego brzmienia, ale także jego kontekstu, jak również całości przepisów prawa regulujących daną dziedzinę (wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Chronopost i La Poste/UFEX i in., C-341/06 P i C-342/06 P, EU:C:2008:375, pkt 88 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 110 W tym względzie EPSU podnosi, że Sąd naruszył prawo w pkt 118 zaskarżonego wyroku, gdy stwierdził, iż adresaci spornej decyzji, mianowicie DSANE i EAPE, mogli zapoznać się z uzasadnieniem tej decyzji.
- 111 W niniejszej sprawie Sąd przypomniawszy w pkt 116 zaskarżonego wyroku trzy podstawy, na których została oparta sporna decyzja i które zostały powtórzone w pkt 13 niniejszego wyroku. W pkt 117 zaskarżonego wyroku Sąd przypomniawszy kontekst, w jakim decyzja ta została wydana. Sąd wskazał, że Komisja zasięgała opinii zainteresowanych partnerów społecznych w przedmiocie stosowności działań Unii w zakresie informowania urzędników i pracowników administracji rządowych centralnych i że to właśnie w wyniku takich konsultacji partnerzy społeczni wynegocjowali i podpisali rozpatrywaną umowę. Tym samym, z uwagi na podstawy spornej decyzji i kontekst, w jakim została wydana ta decyzja, Sąd nie naruszył prawa, gdy stwierdził w pkt 118 zaskarżonego wyroku, że wspomniana decyzja została wystarczająco uzasadniona w świetle art. 296 TFUE,

wobec czego, po pierwsze, jej adresaci, czyli DSANE i EAPE, mogli zapoznać się z trzema motywami, na których opierała się ocena Komisji i je zakwestionować, a po drugie, Sąd mógł dokonać kontroli tych motywów.

- 112 Jak bowiem zauważył rzecznik generalny w pkt 104 opinii, sporna decyzja jest skierowana do partnerów społecznych, którzy zawarli rozpatrywaną umowę i którzy – zarówno ze względu na swe stanowisko, jak i z uwagi na uprzednią wymianę informacji oraz wcześniejsze konsultacje prowadzone przez Komisję – znali już kontekst, w jakim została wydana ta decyzja odmowna.
- 113 W tych okolicznościach należy oddalić argumentację, zgodnie z którą Sąd błędnie stwierdził, że uzasadnienie spornej decyzji było wystarczające i że adresaci tej decyzji mogli zatem poznać jej uzasadnienie.
- 114 Wynika stąd, że Sąd słusznie orzekł w pkt 119 zaskarżonego wyroku, iż sporna decyzja spełnia obowiązek uzasadnienia przewidziany w art. 296 TFUE.
- 115 Część pierwszą czwartego zarzutu odwołania należy zatem oddalić.

– *W przedmiocie części drugiej czwartego zarzutu odwołania, dotyczącej naruszenia prawa przez Sąd w odniesieniu do zasadności uzasadnienia spornej decyzji*

- 116 Jeśli chodzi o zasadność uzasadnienia spornej decyzji, EPSU uważa, że podstawy przywołane w tej decyzji są merytorycznie błędne lub nieistotne.
- 117 W pierwszej kolejności EPSU podnosi, w odniesieniu do pkt 130 i 136 zaskarżonego wyroku, które odnoszą się do pierwszej z tych podstaw, że rozumowanie Sądu jest nieprawidłowe pod względem faktycznym i prawnym, ponieważ liczne dyrektywy mają już zastosowanie w stosunku do urzędników i pracowników administracji rządowej centralnej państw członkowskich, i że nie było podstaw ku temu, aby Komisja mogła sugerować, iż przyjęcie przez Radę decyzji wykonującej rozpatrywaną umowę na poziomie Unii mogłoby spowodować zmianę struktury, organizacji i funkcjonowania tej administracji bez przeprowadzenia „oceny skutków”.
- 118 W tym względzie należy przede wszystkim zauważyć, że w zakresie, w jakim EPSU zmierza do podważenia dokonanych przez Sąd ustaleń faktycznych jako takich, nie powołując się przy tym na przeinaczenie okoliczności faktycznych w tym celu, jest to niedopuszczalne (zob. podobnie wyrok z dnia 16 grudnia 2020 r., Rada i in./K. Chrysostomides & Co. i in., C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P i C-604/18 P, EU:C:2020:1028, pkt 128 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 119 Ponadto, co się tyczy argumentacji, zgodnie z którą nie przeprowadzono żadnej „oceny skutków” rozpatrywanej umowy, należy zauważyć, że EPSU nie wyjaśnia, dlaczego taka „ocena skutków” miałaby być konieczna w celu ustalenia, czy wykonanie rozpatrywanej umowy na poziomie Unii mogło mieć wpływ na funkcjonowanie administracji rządowej centralnej państw członkowskich, a tym samym nie określiła naruszenia prawa przez Sąd.
- 120 Jeśli chodzi o drugą z podstaw spornej decyzji, EPSU podnosi, że Sąd nie wziął pod uwagę okoliczności, iż rozpatrywana umowa zawierała klauzulę „nieobniżania poziomu ochrony” przyznającą zainteresowanym prawa szersze niż prawa już przyznane w niektórych państwach członkowskich i uniemożliwiająca cofnięcie tych praw w przypadku zmiany rządu.

- 121 W tym względzie, po pierwsze, EPSU nie wyjaśnia, dlaczego nieuwzględnienie okoliczności, że rozpatrywana umowa zawierała taką klauzulę „nieobniżania poziomu ochrony”, oznacza, że Sąd naruszył prawo w pkt 131 zaskarżonego wyroku. Po drugie, w każdym wypadku należy zauważyć, że EPSU nie powołuje się na jakiekolwiek przeinaczenie w dokonanym przez Sąd w pkt 131 ustaleniu dotyczącym twierdzenia Komisji, zgodnie z którym 22 państwa członkowskie posiadały już w 2014 r. przepisy dotyczące informowania urzędników i pracowników administracji rządowej centralnej i konsultowania się z nimi.
- 122 Jeśli chodzi o третią podstawę spornej decyzji, EPSU utrzymuje, że w pkt 133 zaskarżonego wyroku Sąd nie uwzględnił sektorowego charakteru rozpatrywanej umowy ani reprezentatywności zainteresowanych partnerów społecznych. Według EPSU EAPE jest partnerem społecznym administracji rządowych centralnych, w związku z czym rozpatrywana umowa dotyczy administracji rządowej centralnej, a nie administracji rządowej terenowej. Co więcej, rozpatrywana umowa nie wpływa na strukturę centralnych administracji rządowych państw członkowskich, ponieważ dotyczy jedynie praw urzędników i pracowników tych administracji do informacji i konsultacji.
- 123 Należy zaznaczyć, że to nie pkt 133 zaskarżonego wyroku, lecz pkt 132 tego wyroku dotyczy konkretnie badania trzeciej podstawy spornej decyzji. Tymczasem we wspomnianym pkt 132 Sąd dokonał oceny okoliczności faktycznych, zgodnie z którą wykonanie rozpatrywanej umowy na poziomie Unii wpływa w bardzo różny sposób na państwa członkowskie, zależnie od stopnia ich centralizacji lub decentralizacji. Ustalenie to pozwoliło Sądowi stwierdzić, że nic nie stało na przeszkodzie, by Komisja uwzględniła tę ostatnią okoliczność w celu przyjęcia, że wykonanie rozpatrywanej umowy na poziomie Unii nie jest pożądane. Ponieważ EPSU nie powołało się na przeinaczenie okoliczności faktycznych uwzględnionych w ramach tej oceny faktycznej, jego argumentacja dotycząca trzeciej z podstaw spornej decyzji nie może zostać zbadana przez Trybunał.
- 124 Z powyższych rozważań wynika, że argumentacja EPSU dotycząca okoliczności, że podstawy powołane w spornej decyzji są nieścisłe lub nieistotne, należy oddalić.
- 125 Co się tyczy, w drugiej kolejności, argumentacji EPSU, zgodnie z którą Sąd nie uwzględnił w zaskarżonym wyroku okoliczności, że Komisja, po ogłoszeniu w swojej korespondencji, że zostanie przeprowadzona „ocena skutków”, a nawet że jest ona w toku, nie wskazała w spornej decyzji powodów, dla których nie przeprowadziła takiej oceny, należy zauważyć, że Sąd stwierdził w pkt 138 zaskarżonego wyroku, że skarżący w pierwszej instancji nie uściślili na podstawie jakiego przepisu Komisja była zobowiązana do przeprowadzenia takiej „oceny skutków” przed odmową skorzystania z prawa inicjatywy i wobec tego odrzucił ich argumentację jako bezzasadną. EPSU nie może zatem twierdzić, że Sąd nie uwzględnił takich uwag w zaskarżonym wyroku. Ponadto ponieważ EPSU nie powołało się na naruszenie swych uzasadnionych oczekiwań w pierwszej instancji ze względu na powyższe uwagi, to – jak zauważył rzecznik generalny w pkt 107 opinii – nie może powoływać się na taką argumentację po raz pierwszy w ramach niniejszego odwołania, która to argumentacja jest wobec tego niedopuszczalna.
- 126 W trzeciej kolejności EPSU czyni Sądowi zarzut z tego, że w pkt 138 zaskarżonego wyroku orzekł, iż komunikaty opublikowane w obszarze polityki społecznej przez Komisję nie doprowadziły do powstania „uzasadnionych oczekiwań” u skarżących w pierwszej instancji, co skutkowałoby w szczególności obowiązkowym przeprowadzeniem „kontroli prawnej” i „oceny skutków”, oraz że nie uzasadnił okoliczności, iż Komisja odeszła od tego, co zapowiedziała w tych komunikatach, podczas gdy EPSU słusznie oczekiwało, że będzie ona się do nich stosować.

W tym względzie należy zaznaczyć, że ten punkt zaskarżonego wyroku nie dotyczy komunikatów opublikowanych przez Komisję w obszarze polityki społecznej, lecz „oceny skutków”, którą instytucja ta zapowiedziała w swojej korespondencji.

- 127 W zakresie, w jakim EPSU próbuje za pomocą tej argumentacji powołać się na rzekome naruszenie swych uzasadnionych oczekiwań, które jego zdaniem Sąd powinien był stwierdzić ze względu na to, że Komisja odstąpiła od wspomnianych komunikatów, należy zauważyć, że EPSU w ramach zarzutu pierwszego podniesionego w pierwszej instancji, dotyczącego zarzucanego naruszenia art. 155 ust. 2 TFUE i braku kompetencji, wywiodło z tych komunikatów kilka konkretnych argumentów, wychodząc z założenia, że Komisja była zobowiązana do ich przestrzegania. W związku z tym, powołując się przed Trybunałem na naruszenie uzasadnionych oczekiwań co do tego, że Komisja będzie przestrzegać zobowiązań podjętych w jej własnych komunikatach, EPSU rozwinęło argumentację przedstawioną już w pierwszej instancji.
- 128 Prawdą jest, że instytucja sama wyznacza sobie granice korzystania z przysługującego jej uznania, w sytuacji gdy przyjmuje normy postępowania i ogłasza poprzez ich publikację, że od tej pory będzie je stosować do przypadków w nich przewidzianych, i nie może odejść od tych norm pod rygorem narażenia się, w odpowiednim przypadku, na sankcje za naruszenie ogólnych zasad prawa, takich jak zasada równego traktowania lub zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań.
- 129 Jednakże jeśli chodzi, tak jak w niniejszej sprawie, o wykonywanie przyznanej Komisji na mocy przepisu prawa pierwotnego kompetencji do przedłożenia Radzie wniosku, który stanowi warunek wstępny przyjęcia decyzji przez Radę, to w braku wyraźnego i jednoznacznego zobowiązania ze strony Komisji – w szczególności z uwagi na znaczenie równowagi instytucjonalnej, do której należy ta przypominana w pkt 48 niniejszego wyroku kompetencja – nie można przyjąć, że Komisja sama wyznaczyła sobie granice w wykonywaniu tej kompetencji poprzez zobowiązanie się do zbadania wyłącznie niektórych szczególnych względów przed przedstawieniem wniosku, przez co ta kompetencja dyskrecyjna przekształciłaby się w kompetencję związaną, w sytuacji gdy niektóre przesłanki zostają spełnione. Tymczasem z argumentów przedstawionych przez EPSU w niniejszej sprawie nie wynika, by w przywołanych komunikatach Komisja podjęła takie zobowiązanie w odniesieniu do wykonywania kompetencji przyznanej jej w art. 155 ust. 2 TFUE.
- 130 W czwartej kolejności, jeśli chodzi o argumentację EPSU, zgodnie z którą Sąd dokonał w pkt 131 i 132 zaskarżonego wyroku błędnej wykładni orzecznictwa Trybunału dotyczącego dyrektyw w sprawie informowania pracowników i przeprowadzania z nimi konsultacji ze względu na to, że „istnieje już rozbieżność między administracją rządową terenową a administracją rządową centralną”, należy ją odrzucić jako oczywiście niedopuszczalną, ponieważ nie dotyczy ona konkretnie naruszenia prawa, jakim miałyby być dotknięte te punkty zaskarżonego wyroku (zob. podobnie wyrok z dnia 23 stycznia 2019 r., Deza/ECHA, C-419/17 P, EU:C:2019:52, pkt 94).
- 131 Należy zatem oddalić część drugą czwartego zarzutu odwołania, jak również zarzut czwarty odwołania w całości.
- 132 Wobec całości powyższych rozważań należy oddalić odwołanie w całości.

W przedmiocie kosztów

- 133 Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania jeżeli odwołanie jest bezzasadne, Trybunał rozstrzyga o kosztach.
- 134 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania, mającego zastosowanie do postępowania odwoławczego na mocy art. 184 § 1 tego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.
- 135 Ponieważ EPSU przegrało sprawę, należy obciążyć je jego własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Komisję, zgodnie z jej żądaniem.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

1) Odwołanie zostaje oddalone.

2) European Federation of Public Service Unions (EPSU) zostaje obciążona, poza własnymi kosztami postępowania, kosztami poniesionymi przez Komisję Europejską.

Podpisy