



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (szósta izba w składzie powiększonym)

z dnia 5 lipca 2023 r.*

Skarga o stwierdzenie nieważności – Prawo instytucjonalne – Członek Parlamentu –
Odmowa przez przewodniczącego Parlamentu nadania biegu wnioskowi o wyrażenie zgody na
skorzystanie z przywilejów i immunitetów – Akt niepodlegający zaskarżeniu –
Niedopuszczalność

W sprawie T-115/20

Carles Puigdemont i Casamajó, zamieszkały w Waterloo (Belgia),

Antoni Comín i Oliveres, zamieszkały w Waterloo,

których reprezentowali P. Bekaert, G. Boye, S. Bekaert, adwokaci, i B. Emmerson, KC,

strona skarżąca,

przeciwko

Parlamentowi Europejskiemu, który reprezentowali N. Görlitz i J.-C. Puffer, w charakterze
pełnomocników,

strona pozwana,

popieranemu przez

Królestwo Hiszpanii, które reprezentowali A. Gavela Llopis i J. Ruiz Sánchez, w charakterze
pełnomocników,

interwenient,

SĄD (szósta izba w składzie powiększonym),

w składzie podczas narady: A. Marcoulli (sprawozdawczyni), prezes, S. Frimodt Nielsen,
H. Kanninen, J. Schwarcz i R. Norkus, sędziowie,

sekretarz: M. Zwozdziak-Carbonne, administratorka,

* Język postępowania: angielski.

uwzględniając pisemny etap postępowania, w szczególności postanowienie z dnia 17 czerwca 2021 r., którym podniesiony przez Parlament zarzut niedopuszczalności pozostawiono do rozstrzygnięcia w wyroku,

po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 24 listopada 2022 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 W skardze wniesionej na podstawie art. 263 TFUE skarżący, Carles Puigdemont i Casamajó oraz Antoni Comín i Oliveres, wnoszą o stwierdzenie nieważności decyzji przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, którą miał on zawrzeć w piśmie z dnia 10 grudnia 2019 r., stanowiącym odpowiedź na wniosek o wyrażenie przez Parlament zgody, na podstawie art. 9 regulaminu, na skorzystanie przez nich z immunitetu.

Okoliczności powstania sporu i okoliczności faktyczne zaistniałe po wniesieniu skargi

- 2 Pierwszy ze skarżących był przewodniczącym Generalitat de Catalunya (organów władzy Katalonii, Hiszpania), a drugi z nich – członkiem Gobierno autonómico de Cataluña (autonomicznego rządu Katalonii, Hiszpania) w czasie, gdy przyjęto Ley 19/2017 del Parlamento de Cataluña, reguladora del referéndum de autodeterminación (ustawę 19/2017 parlamentu Katalonii o referendum w sprawie samostanowienia) z dnia 6 września 2017 r. (DOGC 7449A z dnia 6 września 2017 r., s. 1) oraz Ley 20/2017 del Parlamento de Cataluña, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República (ustawę 20/2017 parlamentu Katalonii o przejściowym porządku prawnym i utworzeniu Republiki) z dnia 8 września 2017 r. (DOGC 7451A z dnia 8 września 2017 r., s. 1), a także w czasie przeprowadzenia w dniu 1 października 2017 r. referendum w sprawie samostanowienia przewidzianego w pierwszej z tych ustaw, której przepisy zostały w międzyczasie zawieszone na mocy orzeczenia Tribunal Constitucional (trybunału konstytucyjnego, Hiszpania).
- 3 W następstwie przyjęcia wspomnianych ustaw i przeprowadzenia rzeczonego referendum Ministerio fiscal (prokuratura, Hiszpania), Abogado del Estado (rzecznik interesów państwa, Hiszpania) oraz Partido político VOX (partia polityczna VOX) zainicjowali postępowanie karne przeciwko różnym osobom, w tym skarżącym, uważając, że popełniły one między innymi czyny podlegające kwalifikacji karnej jako przewrót, bunt oraz malwersacja środków publicznych.
- 4 Postanowieniem z dnia 9 lipca 2018 r. Tribunal Supremo (sąd najwyższy, Hiszpania) uznał, że skarżący odmówili stawiennictwa w związku z ich ucieczką z Hiszpanii i zawiesił postępowanie karne wszczęte wobec nich do czasu ich odnalezienia.
- 5 Następnie skarżący zgłosili swoje kandydatury w wyborach do Parlamentu, które odbyły się w Hiszpanii w dniu 26 maja 2019 r. (zwanym dalej „wyborami z dnia 26 maja 2019 r.”). W następstwie tych wyborów zostali oni wybrani do Parlamentu Europejskiego, jak wynika z oficjalnego ogłoszenia wyników wyborów dokonanego przez Junta Electoral Central (centralną komisję wyborczą, Hiszpania) w decyzji z dnia 13 czerwca 2019 r. o „[o]głoszeniu nazwisk posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w wyborach przeprowadzonych w dniu 26 maja 2019 r.” (BOE nr 142 z dnia 14 czerwca 2019 r., s. 62477).

- 6 Pismem z dnia 14 czerwca 2019 r. skarżący zwrócili się do ówczesnego przewodniczącego Parlamentu o odnotowanie wyników wyborów z dnia 26 maja 2019 r. zawartych w ogłoszeniu z dnia 13 czerwca 2019 r.
- 7 W dniu 15 czerwca 2019 r. sędzia śledczy Tribunal Supremo (sądu najwyższego) oddalił wnioski skarżących o wycofanie krajowych nakazów aresztowania wydanych przeciwko nim przez hiszpańskie sądy karne w celu przeprowadzenia postępowania karnego, o którym mowa w pkt 3 powyżej.
- 8 W dniu 17 czerwca 2019 r. centralna komisja wyborcza przekazała Parlamentowi listę kandydatów wybranych w Hiszpanii, na której nie zostały zamieszczone nazwiska skarżących.
- 9 W dniu 20 czerwca 2019 r. centralna komisja wyborcza przekazała Parlamentowi decyzję, w której stwierdziła, że skarżący nie złożyli ślubowania wierności konstytucji hiszpańskiej i zgodnie z art. 224 ust. 2 Ley orgánica 5/1985 de régimen electoral general (ustawy organicznej 5/1985 o powszechnym systemie wyborczym) z dnia 19 czerwca 1985 r. (BOE nr 147 z dnia 20 czerwca 1985 r., s. 19110) przydzielone zainteresowanym mandaty w Parlamencie uznała za wakujące, a wszystkie prerogatywy, które mogłyby im przysługiwać z uwagi na ich funkcję – za zawieszone do czasu złożenia przez nich tego ślubowania.
- 10 Pismem z tego samego dnia skarżący zwrócili się do ówczesnego przewodniczącego Parlamentu z wnioskiem o zainicjowanie w trybie pilnym na podstawie art. 8 regulaminu Parlamentu wszelkich działań zmierzających do potwierdzenia ich przywilejów i immunitetów. Wniosek ten został powtórzony w dniu 24 czerwca 2019 r.
- 11 Pismem z dnia 27 czerwca 2019 r. ówczesny przewodniczący Parlamentu odpowiedział na pisma skarżących z dni 14, 20 i 24 czerwca 2019 r., wskazując zasadniczo, że nie może traktować ich jako przyszłych członków Parlamentu, gdyż ich nazwiska nie znajdują się na liście wybranych kandydatów, która została przekazana oficjalnie przez władze hiszpańskie.
- 12 W dniu 2 lipca 2019 r. została otwarta pierwsza sesja nowo wybranego Parlamentu po wyborach z dnia 26 maja 2019 r.
- 13 E-mailem z dnia 10 października 2019 r. A, posłanka do Parlamentu Europejskiego działająca w imieniu trojga kandydatów uznanych za wybranych w wyniku wyborów z dnia 26 maja 2019 r., skierowała do przewodniczącego Parlamentu, wybranego w dniu 3 lipca 2019 r. (zwanego dalej „przewodniczącym Parlamentu”), oraz do przewodniczącego i wiceprzewodniczącego Komisji Prawnej Parlamentu Europejskiego wniosek 38 członków Parlamentu różnych narodowości i należących do różnych ugrupowań politycznych, w tym jej samej, dotyczący w szczególności wyrażenia przez Parlament, na podstawie art. 9 regulaminu mającego zastosowanie do dziewiątej kadencji (2019–2024) w brzmieniu poprzedzającym jego zmianę decyzją Parlamentu z dnia 17 stycznia 2023 r. (zwanego dalej „regulaminem”) zgody na skorzystanie przez zainteresowanych z immunitetu parlamentarnego, o którym mowa w art. 9 akapity pierwszy i drugi Protokołu (nr 7) w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej (Dz.U. 2010, C 83, s. 266, zwanego dalej „protokołem nr 7”). Dokumenty przytoczone na poparcie tego wniosku zostały przekazane Parlamentowi e-mailem z dnia 26 listopada 2019 r.
- 14 W dniu 14 października 2019 r. sędzia śledczy izby karnej Tribunal Supremo (sądu najwyższego) wydał krajowy nakaz aresztowania, europejski nakaz aresztowania i międzynarodowy nakaz aresztowania przeciwko pierwszemu ze skarżących, aby mógł on zostać osądzony

w postępowaniu karnym, o którym mowa w pkt 3 powyżej. W dniu 4 listopada 2019 r. ten sam sędzia wydał analogiczne nakazy aresztowania przeciwko drugiemu ze skarżących. Następnie pierwszy i drugi skarżący zostali aresztowani w Belgii, odpowiednio, w dniach 17 października i 7 listopada 2019 r. i tego samego dnia zwolnieni warunkowo.

- 15 Dwoma pismami z dnia 10 grudnia 2019 r. sformułowanymi w podobny sposób, jednym skierowanym do A., i drugim do wszystkich 38 posłów, przewodniczący Parlamentu odpowiedział na wniosek wspomniany w pkt 13 powyżej. W piśmie skierowanym do A (zwanym dalej „zaskarżonym aktem”) przewodniczący Parlamentu zwrócił uwagę zainteresowanych na postanowienie z dnia 1 lipca 2019 r., Puigdemont i Casamajó oraz Comín i Oliveres/Parlament (T-388/19 R, niepublikowane, EU:T:2019:467) oraz na okoliczność, zasadniczo, że Parlament nie mógł uznać tych trojga kandydatów, których wybór ogłoszono w wyniku wyborów z dnia 26 maja 2019 r., za członków Parlamentu, z uwagi na nieotrzymanie urzędowego ogłoszenia ich wyboru przez władze hiszpańskie w rozumieniu aktu dotyczącego wyboru członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich załączonego do decyzji Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom z dnia 20 września 1976 r. (Dz.U. 1976, L 278, s. 1), zmienionej decyzją Rady 2002/772/WE, Euratom z dnia 25 czerwca 2002 r. i 23 września 2002 r. (Dz.U. 2002, L 283, s. 1). Przewodniczący Parlamentu odsyłał do wcześniejszych pism w tej kwestii, to jest, po pierwsze, pisma jego poprzednika z dnia 27 czerwca 2019 r. skierowanego do skarżących (zob. pkt 11 powyżej) oraz, po drugie, własnego pisma z dnia 22 sierpnia 2019 r. skierowanego do A, w odniesieniu do niemożności podjęcia przez Parlament jakichkolwiek działań dotyczących domniemanego immunitetu innego wybranego kandydata. Przewodniczący Parlamentu wspominał również o wyroku Tribunal Supremo (sądu najwyższego) z dnia 14 października 2019 r. dotyczącym tego innego wybranego kandydata. Wskazał także, że przyjął do wiadomości opinię rzecznika generalnego M. Szpunara w sprawie Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:958) i że oczekuje na końcowe orzeczenie Trybunału. Wreszcie przypomniał, że art. 9 ust. 2 regulaminu pozwala na reprezentowanie członka lub byłego członka Parlamentu przez jednego tylko członka, a nie przez 38 członków. W związku z tym przewodniczący Parlamentu wezwał A do wyciągnięcia własnych wniosków z tych wyjaśnień.
- 16 W wyroku z dnia 19 grudnia 2019 r., Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115), Trybunał orzekł w szczególności, że osobę, której wybór do Parlamentu Europejskiego został oficjalnie ogłoszony, ale której nie zezwolono na zastosowanie się do określonych wymogów przewidzianych w prawie krajowym w następstwie takiego ogłoszenia, jak również na udanie się do Parlamentu Europejskiego w celu wzięcia udziału w jego pierwszej sesji, należy uważać za osobę korzystającą z immunitetu na podstawie art. 9 akapit drugi protokołu nr 7.
- 17 Podczas posiedzenia plenarnego w dniu 13 stycznia 2020 r., po wyroku z dnia 19 grudnia 2019 r., Junqueras Vies (C-502/19, EU:C:2019:1115), Parlament odnotował wybór skarżących do Parlamentu Europejskiego ze skutkiem od dnia 2 lipca 2019 r.
- 18 W tym samym dniu przewodniczący Tribunal Supremo (sądu najwyższego) przekazał Parlamentowi noszący datę 10 stycznia 2020 r. wniosek – w postaci pisma przewodniczącego izby karnej tego sądu – o uchylenie immunitetu skarżących na podstawie art. 9 akapit trzeci protokołu nr 7 wynikający z postanowienia sędziego śledczego tego sądu z tego samego dnia.
- 19 Decyzjami z dnia 9 marca 2021 r. Parlament uwzględnił wniosek, o którym mowa w pkt 18 powyżej.

Żądania stron

20 Skarżący wnoszą do Sądu o:

- stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;
- obciążenie Parlamentu kosztami postępowania.

21 Parlament wnosi do Sądu o:

- umorzenie postępowania w przedmiocie skargi w odniesieniu do immunitetu przyznanego z art. 9 akapit pierwszy lit. b) protokołu nr 7, a w pozostałym zakresie odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej lub, ewentualnie, oddalenie jako bezzasadnej;
- tytułem żądania ewentualnego, odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej lub, tytułem dalszego żądania ewentualnego, oddalenie jej jako bezzasadnej;
- obciążenie skarżących kosztami postępowania.

22 Królestwo Hiszpanii wnosi do Sądu o:

- odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej lub, tytułem żądania ewentualnego, oddalenie jej jako bezzasadnej;
- obciążenie skarżących kosztami postępowania.

Co do prawa

Ramy prawne

Prawo Unii

23 Rozdział III protokołu nr 7, dotyczący „[cz]łonków Parlamentu Europejskiego” zawiera w szczególności art. 8, który stanowi, co następuje:

„Wobec członków Parlamentu Europejskiego nie można prowadzić dochodzenia, postępowania sądowego ani też ich zatrzymywać z powodu ich opinii lub stanowiska zajętego przez nich w głosowaniu w czasie wykonywania przez nich obowiązków służbowych”.

24 Artykuł 9 protokołu nr 7 stanowi:

„Podczas sesji Parlamentu Europejskiego jego członkowie korzystają:

- a) na terytorium swojego państwa – z immunitetów przyznawanych członkom parlamentu ich państwa;
- b) na terytorium innego państwa członkowskiego – z immunitetu chroniącego przed zatrzymaniem oraz immunitetu jurysdykcyjnego.

Immunitet chroni także członków podczas ich podróży do i z miejsca, gdzie odbywa się posiedzenie Parlamentu Europejskiego.

Nie można powoływać się na immunitet w przypadku, gdy członek został schwytany na gorącym uczynku i nie może on stanowić przeszkody w wykonywaniu przez Parlament Europejski prawa uchylecia immunitetu w odniesieniu do któregośkolwiek ze swoich członków”.

- 25 Rozdział VII protokołu nr 7, zatytułowany „Postanowienia ogólne”, zawiera w szczególności art. 18, zgodnie z którym:

„W celu stosowania niniejszego protokołu instytucje Unii współpracują z właściwymi władzami danych państw członkowskich”.

- 26 Artykuł 5 regulaminu, zatytułowany „Przywileje i immunitety”, stanowi:

„1. Posłom do Parlamentu Europejskiego przysługują przywileje oraz immunitety przewidziane w protokole nr 7 [...].

2. Wykonując swoje uprawnienia związane z przywilejami i immunitetami, Parlament działa w celu utrzymania swojej integralności jako demokratycznego zgromadzenia ustawodawczego oraz w celu zapewnienia niezależności posłów w sprawowaniu ich funkcji. Immunitet parlamentarny nie jest osobistym przywilejem posła, lecz gwarancją niezależności Parlamentu jako całości oraz jego członków. [...]”.

- 27 Artykuł 7 regulaminu, zatytułowany „Korzystanie z przywilejów i immunitetu”, przewiduje:

„1. W przypadku gdy zachodzi podejrzenie, że doszło lub może wkrótce dojść do naruszenia przywilejów i immunitetu posła lub byłego posła przez organy państwa członkowskiego, można złożyć zgodnie z art. 9 ust. 1 wniosek o stwierdzenie przez Parlament w drodze decyzji, czy doszło lub prawdopodobne jest, że dojdzie, do naruszenia tych przywilejów i immunitetu.

2. Taki wniosek o wyrażenie zgody na skorzystanie z przywilejów i immunitetu można złożyć w szczególności w przypadku, gdy zostanie uznane, że istniejące okoliczności stanowiłyby ograniczenia administracyjne lub inne ograniczenie swobody przemieszczania się posłów udających się na miejsce obrad Parlamentu lub z niego powracających bądź ograniczenie administracyjne lub inne ograniczenia swobody wyrażania opinii lub głosowania podczas wykonywania obowiązków, albo że istniejące okoliczności byłyby objęte zakresem art. 9 protokołu nr 7 [...].

[...]

5. W przypadku gdy podjęto decyzję o odmowie wyrażenia zgody na skorzystanie przez posła z przywilejów i immunitetu, poseł może w drodze wyjątku zwrócić się o ponowne rozpatrzenie decyzji, przedstawiając nowe dowody zgodnie z art. 9 ust. 1. Wniosek o ponowne rozpatrzenie decyzji jest niedopuszczalny, jeżeli zostanie wniesiona skarga na decyzję na mocy art. 263 [TFUE] lub jeżeli przewodniczący [Parlamentu] uzna, że przedstawione nowe dowody nie uzasadniają w dostateczny sposób ponownego rozpatrzenia”.

28 Artykuł 9 regulaminu, zatytułowany „Procedury dotyczące immunitetu”, stanowi:

„1. Każdy wniosek o uchylenie immunitetu posła skierowany do przewodniczącego [Parlamentu] przez właściwy organ państwa członkowskiego lub wniosek o wyrażenie zgody na skorzystanie z immunitetu i przywilejów skierowany przez posła lub byłego posła jest ogłaszany na posiedzeniu plenarnym oraz przekazywany właściwej komisji.

2. Za zgodą zainteresowanego posła lub byłego posła wniosek może złożyć inny poseł, który został upoważniony do reprezentowania zainteresowanego posła lub byłego posła na wszystkich etapach postępowania.

[...]

3. Wnioski o uchylenie immunitetu lub o wyrażenie zgody na skorzystanie z przywilejów i immunitetu są rozpatrywane przez komisję niezwłocznie, lecz z uwzględnieniem ich względnej złożoności.

[...]

5. Komisja może zwrócić się do właściwego organu o udostępnienie wszelkich informacji, które uzna za niezbędne do ustalenia zasadności uchylenia immunitetu lub skorzystania z niego.

[...]”.

Prawo hiszpańskie

29 Artykuł 71 konstytucji hiszpańskiej stanowi:

„1. Posłowie i senatorowie korzystają z nietykalności w odniesieniu do opinii wyrażonych przy wykonywaniu ich funkcji.

2. W trakcie pełnienia swojego mandatu posłowie i senatorowie korzystają również z immunitetu i mogą zostać zatrzymani jedynie w przypadku ujęcia na gorącym uczynku. Nie mogą być postawieni w stan oskarżenia ani sądzeni bez uprzedniej zgody odpowiedniej izby.

3. W sprawach przeciwko posłom i senatorom właściwa jest izba karna Tribunal Supremo [sądu najwyższego].

[...]”.

30 Artykuły 750–754 Ley de Enjuiciamiento Criminal (kodeksu postępowania karnego) mają następujące brzmienie:

„Artykuł 750

Sąd lub trybunał, który ma powody, aby sądzić senatora lub posła do Korteżów [senatu i kongresu deputowanych, Hiszpania] za przestępstwo, powstrzymuje się od wszczęcia wobec niego postępowania podczas trwania sesji [senatu i kongresu deputowanych], do czasu uzyskania odpowiedniej zgody izby, do której poseł lub senator należy.

Artykuł 751

Jeżeli senator lub poseł został ujęty na gorącym uczynku, może być zatrzymany i postawiony przed sądem bez zgody, o której mowa w poprzedzającym artykule; jednak w ciągu dwudziestu czterech godzin następujących po zatrzymaniu lub wszczęciu postępowania należy poinformować o tym izbę, do której on należy.

Odpowiednia izba jest również informowana o każdym postępowaniu karnym toczącym się przeciwko osobie, która w trakcie sądowego etapu postępowania została wybrana na senatora lub posła.

Artykuł 752

Jeżeli przeciwko senatorowi lub posłowi wszczęto postępowanie karne w okresie interregnum parlamentarnego, sąd lub trybunał prowadzący postępowanie karne powinien poinformować o tym niezwłocznie odpowiednią izbę.

Podobnie należy uczynić, jeżeli postępowanie karne zostało wszczęte przeciwko wybranemu senatorowi lub posłowi przed pierwszym posiedzeniem [senatu lub izby deputowanych].

Artykuł 753

W każdym przypadku sekretarz sądowy zawiesza postępowanie karne od dnia powiadomienia [senatu i izby deputowanych] niezależnie od tego, czy są one w okresie sesji, pozostawiając sprawę w stanie, w którym w danej chwili się one znajdują, do czasu stosownego rozstrzygnięcia przez odpowiednią izbę.

Artykuł 754

Jeżeli [senat lub izba deputowanych] odmawiają wydania wnioskowanej zgody, umarza się postępowanie wobec senatora lub posła; jednakże postępowanie karne toczy się dalej wobec pozostałych osób”.

- 31 Artykuł 11 Reglamento del Congreso de los Diputados (regulaminu kongresu deputowanych) z dnia 10 lutego 1982 r. (BOE nr 55 z dnia 5 marca 1982 r., s. 5765) stanowi, co następuje:

„W trakcie pełnienia mandatu posłowie korzystają również z immunitetu i mogą być zatrzymani jedynie w przypadku gorącego uczynku. Nie mogą być postawieni w stan oskarżenia ani sądzeni bez uprzedniej zgody izby”.

- 32 Artykuł 12 regulaminu kongresu deputowanych stanowi:

„Po uzyskaniu informacji o zatrzymaniu posła lub o zastosowaniu wobec niego jakiegokolwiek innego środka sądowego lub administracyjnego mogącego stanowić przeszkodę w sprawowaniu mandatu, przewodniczący izby podejmuje natychmiast wszelkie niezbędne działania w celu ochrony praw i prerogatyw izby i jej członków”.

- 33 Artykuł 22 ust. 1 Reglamento del Senado (regulaminu senatu) z dnia 3 maja 1994 r. (BOE nr 114 z dnia 13 maja 1994 r., s. 14687) przewiduje:

„W trakcie pełnienia mandatu senatorowie korzystają również z immunitetu i mogą być ujęci lub zatrzymani jedynie w przypadku gorącego uczynku. O ujęciu lub zatrzymaniu informuje się natychmiast prezydium senatu.

Senatorowie nie mogą być postawieni w stan oskarżenia ani sądzeni bez uprzedniej zgody senatu, o którą występuje się w drodze odpowiedniego wniosku o uchylenie immunitetu. Zgoda taka jest niezbędna również wtedy, gdy dana osoba zostaje senatorem w czasie, gdy jest sądzona lub oskarżona w postępowaniu karnym”.

W przedmiocie dopuszczalności skargi

- 34 Na podstawie art. 130 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem Parlament podniósł zarzut niedopuszczalności. Podnosi on zarzut niedopuszczalności oparty na braku aktu zaskarżalnego w rozumieniu art. 263 TFUE, który to zarzut opiera się przede wszystkim na informacyjnym lub pośrednim charakterze zaskarżonego aktu, a posiłkowo na fakcie, że decyzja o wyrażeniu zgody na skorzystanie przez skarżących z immunitetu przewidzianego w art. 9 protokołu nr 7 na podstawie art. 7 i 9 regulaminu nie stanowi aktu niekorzystnego.
- 35 Skarżący kwestionują argumentację Parlamentu.
- 36 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem za akty zaskarżalne w rozumieniu art. 263 TFUE uważa się wszelkie akty wydane przez instytucje, bez względu na ich charakter lub formę, zmierzające do wywołania obligatoryjnych skutków prawnych mogących wpływać na interesy strony skarżącej poprzez istotną zmianę jej sytuacji prawnej (wyroki: z dnia 11 listopada 1981 r., IBM/Komisja, 60/81, EU:C:1981:264, pkt 9; z dnia 26 stycznia 2010 r., Internationaler Hilfsfonds/Komisja, C-362/08 P, EU:C:2010:40, pkt 51).
- 37 Z kolei wszelkie akty Unii niewywołujące obligatoryjnych skutków prawnych nie podlegają kontroli sądowej przewidzianej w art. 263 TFUE (zob. wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., FBF, C-911/19, EU:C:2021:599, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 38 W celu ustalenia, czy dany akt wywołuje obligatoryjne skutki prawne, należy brać pod uwagę jego istotę, przy czym skutki tego aktu należy oceniać na podstawie obiektywnych kryteriów, takich jak jego treść, z uwzględnieniem, w razie potrzeby, kontekstu jego wydania oraz uprawnień instytucji, która go wydała (zob. wyrok z dnia 20 lutego 2018 r., Belgia/Komisja, C-16/16 P, EU:C:2018:79, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., Republika Czeska/Komisja, C-575/18 P, EU:C:2020:530, pkt 47).

W przedmiocie podnoszonego informacyjnego lub pośredniego charakteru zaskarżonego aktu

- 39 Parlament podnosi przede wszystkim, że zaskarżony akt ma charakter czysto informacyjny i że należy go rozumieć jako akt pośredni. Jego treść nie ujawnia żadnej decyzji oddalającej wniosek skarżących o wyrażenie zgody na skorzystanie z immunitetu lub stwierdzającej jego niedopuszczalność, ani nie zmienia sytuacji prawnej skarżących. Zdaniem Parlamentu zaskarżony akt ogranicza się do dostarczenia adresatowi informacji na temat zakresu stosowania art. 7 i 9 regulaminu i niektórych wymogów proceduralnych, opisowego streszczenia właściwego

orzecznictwa Sądu oraz niektórych elementów kontekstu. Parlament zauważa również, że w oczekiwaniu na mający zapasć wyrok Trybunału w sprawie Junqueras Vies (wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115) przewodniczący Parlamentu nie chciał zajmować ostatecznego stanowiska. W konkluzji zaskarżonego aktu wyjaśniono, że jego jedynym celem było dostarczenie A wszystkich istotnych informacji z faktycznego, prawnego i proceduralnego punktu widzenia, w szczególności w świetle wątpliwości co do zgodności wniosku o wyrażenie zgody na skorzystanie z immunitetu z art. 9 ust. 2 akapit pierwszy regulaminu, w celu umożliwienia A dostosowania lub cofnięcia tego wniosku.

- 40 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem akt, który ma charakter czysto informacyjny, ani w żaden sposób nie narusza interesów jego adresata, ani nie zmienia jego sytuacji prawnej w porównaniu do jego sytuacji przed otrzymaniem tego aktu (zob. wyrok z dnia 11 grudnia 2012 r., Sina Bank/Rada, T-15/11, EU:T:2012:661, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo). To samo dotyczy aktu pośredniego, który wyraża tymczasową opinię danej instytucji, z wyjątkiem wszelkich aktów pośrednich wywołujących samodzielne skutki prawne, jeżeli nie można usunąć niezgodności z prawem, jaką jest on dotknięty, w ramach skargi na decyzję końcową, względem której stanowi on etap przygotowawczy (zob. wyrok z dnia 3 czerwca 2021 r., Węgry/Parlament, C-650/18, EU:C:2021:426, pkt 44, 46 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 41 W niniejszej sprawie w zaskarżonym akcie przewodniczący Parlamentu podkreślił, że zgodnie z regulaminem wnioski o wyrażenie zgody na skorzystanie z przywilejów i immunitetów oparte na art. 7 i 9 regulaminu może mieć na celu jedynie obronę wspomnianych przywilejów i immunitetów członka Parlamentu lub byłego członka Parlamentu. Następnie wyjaśnia on zasadniczo, odnosząc się zarówno do postanowienia z dnia 1 lipca 2019 r., Puigdemont i Casamajó oraz Comín i Oliveres/Parlament (T-388/19 R, niepublikowanego, EU:T:2019:467), jak i do pism wystosowanych przez jego poprzednika i przez niego samego, że w braku oficjalnego komunikatu władz hiszpańskich o wyborze skarżących nie można uznać, że uzyskali oni status członka Parlamentu. Wreszcie przypomniał on, że art. 9 ust. 2 regulaminu pozwala na reprezentowanie członka lub byłego członka Parlamentu przez jednego tylko członka, a nie przez 38 członków. W związku z tym przewodniczący Parlamentu wezwał A do wyciągnięcia własnych wniosków z tych wyjaśnień (zob. pkt 15 powyżej).
- 42 Takiego podsumowującego sformułowania, które powierza adresatowi aktu odpowiedzialność za określenie jego zakresu, nie można, wbrew twierdzeniom Parlamentu, postrzegać jako „jednoznacznie wyjaśniającego” okoliczność, że zaskarżony akt miał na celu wyłącznie dostarczenie A informacji faktycznych, prawnych i proceduralnych.
- 43 Zgodnie bowiem z art. 9 ust. 1 regulaminu, jeżeli poseł lub były poseł do Parlamentu zwróci się do przewodniczącego z wnioskiem o wyrażenie zgody na skorzystanie z przywilejów i immunitetów, przewodniczący ogłasza ten wniosek na posiedzeniu plenarnym i przekazuje go właściwej komisji. Tymczasem bezsporne jest, że zaskarżony akt jest jedynym działaniem podjętym w odpowiedzi na wniosek o wyrażenie zgody na skorzystanie przez skarżących z immunitetu, który nie został przekazany na posiedzeniu plenarnym ani przekazany właściwej komisji.
- 44 Ponadto wspomniane wyżej sformułowanie podsumowujące zostało zamieszczone po przedstawieniu dziesięciu punktów, których głównym celem jest wyjaśnienie, że nie można uznać, że skarżący uzyskali status posła, dzięki czemu przysługiwałyby im immunitety związane z tym statusem. Jeden z punktów budzi również wątpliwości co do zgodności wniosku o wyrażenie zgody na skorzystanie z immunitetu z przepisami art. 9 ust. 2 regulaminu.

- 45 W tym kontekście odniesienie w trzecim od końca punkcie zaskarżonego aktu do mającego zapaść wyroku Trybunału w sprawie Junqueras Vies (wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115) nie jest wystarczające, by nadać zaskarżonemu aktowi charakter pośredni, podnoszony przez Parlament, w szczególności gdy takie odniesienie można odczytać jako odpowiedź na powołanie się autorów wniosku na opinie rzecznika generalnego M. Szpunara w tej sprawie.
- 46 W związku z tym należy uznać, że w zaskarżonym akcie, postrzeganym jako całość, przewodniczący Parlamentu zasadniczo odmówił, w sposób dorozumiany, ogłoszenia na posiedzeniu plenarnym wniosku skarżących o wyrażenie zgody na skorzystanie z immunitetu i przekazania go komisji właściwej do rozpatrzenia.
- 47 Z powyższego wynika, że należy oddalić zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Parlament w zakresie, w jakim opiera się on na informacyjnym lub pośrednim charakterze zaskarżonego aktu.

W przedmiocie braku skutków prawnych ewentualnej decyzji Parlamentu o wyrażeniu zgody na skorzystanie przez skarżących z immunitetu

- 48 Parlament podnosi, że zaskarżony akt nie wywołuje skutków prawnych, ponieważ decyzja o wyrażeniu zgody na skorzystanie przez skarżących z immunitetu przewidzianego w art. 9 protokołu nr 7 nie wywołuje sama w sobie wiążących skutków wobec organów krajowych. O ile zdaniem Parlamentu nie można z góry wykluczyć, że decyzja o wyrażeniu zgody na skorzystanie przez posła z immunitetu przewidzianego w art. 9 protokołu nr 7 wywołuje skutki prawne, o tyle jej istnienie zależy od kompetencji przyznanych zgromadzeniom parlamentarnym przez prawo krajowe, do którego odsyła art. 9 akapit pierwszy lit. a) protokołu nr 7. Tymczasem żaden przepis prawa hiszpańskiego nie przyznaje hiszpańskim zgromadzeniom parlamentarnym możliwości złożenia wniosku o zawieszenie postępowania sądowego przeciwko jednemu z ich członków.
- 49 Parlament dodaje, że akty krajowe, które zdaniem skarżących wynikają z zaskarżonego aktu, zostały przyjęte przez władze hiszpańskie w sposób autonomiczny wyłącznie na podstawie prawa krajowego. Twierdzi on również, że z art. 9 protokołu nr 7 nie można wywnioskować, iż decyzja o wyrażeniu zgody na skorzystanie przez posła z immunitetu wywołuje skutki prawne. Parlament przypomina wreszcie, że jego regulamin nie może być podstawą tworzenia zobowiązań prawnych dla państw członkowskich.
- 50 W pierwszej kolejności skarżący utrzymują, że decyzja Parlamentu o wyrażeniu zgody na skorzystanie przez posła z immunitetu przewidzianego w art. 9 protokołu nr 7 wywołuje skutki prawne.
- 51 W tym względzie podnoszą oni, że nie ma żadnej analogii między uprawnieniami Parlamentu w odniesieniu do immunitetu przewidzianego w art. 8 protokołu nr 7 a uprawnieniami przysługującymi mu w odniesieniu do immunitetu przewidzianego w art. 9 tego protokołu. I tak, co się tyczy tego ostatniego immunitetu, kompetencja Parlamentu do wydania wywołującej skutki prawne decyzji o wyrażeniu zgody na skorzystanie z niego opiera się na jego kompetencji do uchylecia immunitetu na podstawie art. 9 akapit trzeci tego protokołu, z którego wynika, że posiada on wyłączną kompetencję do decydowania, czy immunitet ten chroni jednego z jego członków w danej sprawie.

- 52 Skarżący utrzymują również, że nawet przy założeniu, iż kompetencji Parlamentu do wyrażenia zgody na skorzystanie przez posła z immunitetu należy poszukiwać w prawie krajowym, prawo hiszpańskie przyznaje zgromadzeniom parlamentarnym uprawnienie do przyjęcia środków wiążących krajowe organy wymiaru sprawiedliwości.
- 53 W drugiej kolejności skarżący podnoszą, że gdyby przewodniczący Parlamentu rozpoczął procedurę w sprawie wyrażenia zgody na skorzystanie przez nich z immunitetu, krajowe organy wymiaru sprawiedliwości byłyby zobowiązane, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy, do zawieszenia wszczętego przeciwko nim postępowania co najmniej do czasu zakończenia procedury przed Parlamentem, co stanowiłoby przeszkodę dla wydania nakazów aresztowania z dnia 14 października i 4 listopada 2019 r. Ponadto zaskarżony akt skutkował pozbawieniem ich niektórych praw zagwarantowanych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, w tym prawa do wykonywania mandatu.

– *Uwagi wstępne*

- 54 Zgodnie z orzecznictwem odpowiedź instytucji Unii na skierowany do niej wniosek nie musi stanowić decyzji w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE, otwierającej adresatowi tej odpowiedzi drogę do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności (postanowienie z dnia 27 stycznia 1993 r., Miethke/Parlament, C-25/92, EU:C:1993:32, pkt 10; wyrok z dnia 15 września 2022 r., PNB Banka/EBC, C-326/21 P, niepublikowany, EU:C:2022:693, pkt 92; postanowienie z dnia 5 września 2012 r., Farage/Parlament i Buzek, T-564/11, niepublikowane, EU:T:2012:403, pkt 27).
- 55 Ponadto, jeżeli decyzja instytucji Unii ma charakter odmowny, decyzję tę należy oceniać w zależności od charakteru wniosku, na który stanowi odpowiedź (wyroki: z dnia 8 marca 1972 r., Nordgetreide/Komisja, 42/71, EU:C:1972:16, pkt 5; z dnia 24 listopada 1992 r., Buckl i in./Komisja, C-15/91 i C-108/91, EU:C:1992:454, pkt 22; z dnia 9 października 2018 r., Multiconnect/Komisja, T-884/16, niepublikowany, EU:T:2018:665, pkt 45). W szczególności odmowa jest aktem, który może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności w rozumieniu art. 263 TFUE, w sytuacji gdy akt, którego wydania odmawia instytucja Unii, mógłby zostać zaskarżony na podstawie tego postanowienia (zob. wyrok z dnia 22 października 1996 r., Salt Union/Komisja, T-330/94, EU:T:1996:154, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo). Wynika stąd, że oddalenie przez instytucję skierowanego do niej wniosku nie stanowi aktu mogącego być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności, jeżeli celem tego wniosku nie jest przyjęcie przez tę instytucję środka wywołującego obligatoryjne skutki prawne. (postanowienia: z dnia 5 września 2012 r., Farage/Parlament i Buzek, T-564/11, niepublikowane, EU:T:2012:403, pkt 27; z dnia 1 lutego 2018 r., Collins/Parlament, T-919/16, niepublikowane, EU:T:2018:58, pkt 19).
- 56 W związku z tym w niniejszej sprawie, w celu ustalenia, czy odmowa przewodniczącego Parlamentu w następstwie wniosku o wyrażenie zgody na skorzystanie przez skarżących z immunitetu jest aktem zaskarżalnym w rozumieniu art. 263 TFUE, należy zbadać, czy wnioskowana decyzja o wyrażeniu zgody mogła wywoływać skutki prawne, przy czym należy przypomnieć, że wspomniany wniosek miał na celu ochronę immunitetu parlamentarnego skarżących przewidzianego w art. 9 akapity pierwszy i drugi protokołu nr 7.

- 57 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że zgodnie z art. 5 ust. 1 TUE i art. 13 ust. 2 TUE Parlament działa w granicach uprawnień przyznanych mu na mocy traktatów. O ile uchylenie immunitetu posła do Parlamentu Europejskiego jest wyraźnie przewidziane w art. 9 akapit trzeci protokołu nr 7, o tyle wyrażenie zgody na skorzystanie przez niego z immunitetu jest przewidziane jedynie w art. 7 i 9 regulaminu.
- 58 Następnie orzeczono już, że decyzja Parlamentu o wyrażeniu zgody na skorzystanie z immunitetu przewidzianego w art. 8 protokołu nr 7 stanowi opinię niewywołującą wiążących skutków wobec krajowych organów sądowych (zob. podobnie wyroki: z dnia 21 października 2008 r., Marra, C-200/07 i C-201/07, EU:C:2008:579, pkt 39; z dnia 6 września 2011 r., Patriciello, C-163/10, EU:C:2011:543, pkt 39). Aby dojść do takiego wniosku, Trybunał oparł się na następujących elementach: po pierwsze, protokół nr 7 nie przewiduje kompetencji Parlamentu w zakresie badania, w przypadku postępowania sądowego przeciwko posłowi z uwagi na wyrażone przez niego opinie i stanowiska zajęte w głosowaniu, czy przesłanki zastosowania art. 8 protokołu nr 7 zostały spełnione. Po drugie, taka kompetencja nie może wynikać z regulaminu, który jest aktem organizacji wewnętrznej i nie może ustanowić na rzecz Parlamentu kompetencji, które nie są wyraźnie uznane w akcie normatywnym, w tym przypadku w protokole nr 7. Po trzecie, okoliczność, że prawo państwa członkowskiego przewiduje postępowanie w zakresie ochrony immunitetu członków parlamentu krajowego, umożliwiające temu parlamentowi podjęcie działań, jeżeli sąd krajowy nie uznaje tego immunitetu, nie prowadzi do przyznania tych samych uprawnień Parlamentowi Europejskiemu w stosunku do posłów europejskich pochodzących z tego państwa, ponieważ art. 8 protokołu nr 7 nie przewiduje wyraźnie takiej kompetencji ani nie odsyła do przepisów prawa krajowego (wyrok z dnia 21 października 2008 r., Marra, C-200/07 i C-201/07, EU:C:2008:579, pkt 32, 38, 40). Orzeczono natomiast, że decyzja Parlamentu o odmowie ochrony immunitetu przewidzianego w art. 8 protokołu nr 7 również nie stanowi aktu wywołującego obligatoryjne skutki prawne (zob. podobnie postanowienia: z dnia 5 września 2012 r., Farage/Parlament i Buzek, T-564/11, niepublikowane, EU:T:2012:403, pkt 28; z dnia 1 lutego 2018 r., Collins/Parlament, T-919/16, niepublikowane, EU:T:2018:58, pkt 21).
- 59 Skarżący twierdzą, że orzecznictwo to nie ma zastosowania do decyzji o wyrażeniu zgody na skorzystanie z immunitetu przewidzianego w art. 9 protokołu nr 7. Uważają oni, że podstawą kompetencji Parlamentu do przyjmowania decyzji o wyrażeniu zgody na skorzystanie z tego immunitetu, wywołujących skutki wiążące wobec organów krajowych, jest jego wyłączna kompetencja do uchylenia tego immunitetu na mocy art. 9 akapit trzeci protokołu nr 7 lub, w stosownym przypadku, prawo krajowe, do którego odsyła art. 9 akapit pierwszy lit. a) rzeczonego protokołu.
- 60 Należy zatem zbadać kolejno obie podstawy, na które powołują się skarżący.

– *Kompetencja Parlamentu z tytułu jego prawa do uchylenia immunitetu*

- 61 Skarżący podnoszą, że prawo do uchylenia immunitetu przewidziane w art. 9 akapit trzeci protokołu nr 7 obejmuje prawo do jego nieuchylenia, czyli, ich zdaniem, prawo do jego ochrony. Utrzymują oni, że decyzja o nieuchyleniu immunitetu w następstwie wniosku organów krajowych i decyzja o wyrażeniu zgody na skorzystanie z immunitetu w następstwie wniosku posła powinny mieć te same obligatoryjne skutki. Zdaniem skarżących jedynie Parlament jest bowiem właściwy do podjęcia wiążącej decyzji, czy immunitet przewidziany w art. 9 protokołu nr 7 chroni jednego z członków w danej sprawie. I tak, protokół nr 7 w związku z art. 343 TFUE, art. 4 ust. 3 TUE i art. 18 protokołu nr 7 pozwala Parlamentowi odmówić uchylenia immunitetu posła, a zatem,

zdaniem skarżących, ochrony tego immunitetu na wniosek tego posła, a nie na wniosek państwa członkowskiego. Uważają oni, że jest to jedyna wykładnia pozwalająca zagwarantować skuteczność immunitetów i zapewnić poszanowanie zasady skuteczności.

- 62 W tym względzie, po pierwsze, należy przypomnieć, że art. 9 akapit trzeci protokołu nr 7 przyznaje Parlamentowi wyłączne prawo do uchylenia immunitetu przewidzianego w art. 9 tego protokołu, czyli prawo do pozbawienia posła ochrony, która mu przysługuje na mocy tego postanowienia. Tego rodzaju decyzja stanowi akt zaskarżalny w rozumieniu art. 263 TFUE (wyrok z dnia 15 października 2008 r., Mote/Parlament, T-345/05, EU:T:2008:440, pkt 31). Wykonanie tego prawa zakłada, że do Parlamentu wpłynął wniosek o uchylenie immunitetu złożony przez właściwy organ. Organ ten stwierdził już zatem, że posłowi przysługuje immunitet przewidziany w art. 9 protokołu nr 7 w ramach danego postępowania, i zwrócił się do Parlamentu o jego uchylenie w celu kontynuowania tego postępowania. Parlament musi wówczas zdecydować, czy uchyli ten immunitet, przy czym protokół nr 7 nie precyzuje kryteriów, na których powinien się opierać. Z uwagi na polityczny charakter takiej decyzji przysługuje mu w tym względzie bardzo szeroki zakres uznania (zob. podobnie wyroki: z dnia 17 stycznia 2013 r., Gollnisch/Parlament, T-346/11 i T-347/11, EU:T:2013:23, pkt 59; z dnia 12 lutego 2020 r., Bilde/Parlament, T-248/19, niepublikowany, EU:T:2020:46, pkt 19).
- 63 Natomiast Parlament może zostać wezwany do wyrażenia zgody, na podstawie art. 7 i 9 regulaminu, na skorzystanie przez posła z immunitetu przewidzianego w art. 9 protokołu nr 7 jedynie w przypadku braku wniosku o uchylenie immunitetu. Zgodnie bowiem z orzecnictwem zgoda na skorzystanie z tego immunitetu może mieć miejsce jedynie w sytuacji, gdy mimo braku wniosku o uchylenie immunitetu działania właściwych organów naruszają ten immunitet (zob. podobnie wyrok z dnia 17 stycznia 2013 r., Gollnisch/Parlament, T-346/11 i T-347/11, EU:T:2013:23, pkt 52). W celu rozstrzygnięcia w przedmiocie takiego wniosku o wyrażenie zgody na skorzystanie z immunitetu Parlament musi zbadać na podstawie art. 7 ust. 1 regulaminu, czy miało miejsce lub mogło mieć miejsce naruszenie immunitetu przewidzianego w art. 9 protokołu nr 7.
- 64 Wynika z tego, że rozpatrzenie wniosku o uchylenie immunitetu i rozpatrzenie wniosku o wyrażenie zgody na skorzystanie z immunitetu, o którym mowa w art. 9 protokołu nr 7, stanowią dwa odrębne działania.
- 65 Po drugie, wbrew twierdzeniom skarżących, wyłącznego prawa do uchylenia immunitetu, o którym mowa w art. 9 protokołu nr 7, przyznanego w akapicie trzecim tego artykułu, nie można interpretować w ten sposób, że przyznaje on Parlamentowi wyłączną kompetencję do decydowania ze skutkiem wiążącym, czy posłowi przysługuje immunitet przewidziany w art. 9 protokołu nr 7 w kontekście zarzucanych mu czynów.
- 66 Kompetencja ta przysługuje bowiem w pierwszej kolejności organom – w szczególności krajowym organom sądowym – które prowadzą postępowania sądowe i w tym kontekście mają obowiązek stosowania postanowień protokołu nr 7. I tak, jeżeli organy te stwierdzą, że czyny zarzucane posłowi są objęte immunitetem przewidzianym w art. 9 protokołu nr 7, w stosownym przypadku w związku z przepisami prawa krajowego, to jeżeli zamierzają kontynuować te postępowania, mają obowiązek wystąpienia do Parlamentu z wnioskiem o uchylenie tego immunitetu. Z jednej strony należy przypomnieć, że kompetencja ta jest wykonywana bez uszczerbku dla możliwości, a nawet obowiązku sądów krajowych, które mają stosować te postanowienia, wystąpienia do Trybunału, na podstawie art. 267 TFUE, z pytaniem dotyczącym wykładni tego protokołu. Z drugiej strony ta kompetencja organów krajowych nie wyklucza kompetencji, z której Parlament powinien

skorzystać, gdy otrzymawszy wniosek o uchylenie immunitetu, bada on, czy posłowi rzeczywiście przysługuje immunitet przewidziany w art. 9 protokołu nr 7, przed podjęciem decyzji, czy należy ten immunitet uchylić (zob. podobnie wyrok z dnia 17 stycznia 2013 r., Gollnisch/Parlament, T-346/11 i T-347/11, EU:T:2013:23, pkt 47). Badanie takie wchodzi zatem w zakres kompetencji przyznanej Parlamentowi w art. 9 akapit trzeci wspomnianego protokołu, jeżeli jest ono przeprowadzane w ramach wniosku o uchylenie immunitetu.

- 67 Skarżący podnoszą, że taka wykładnia dotycząca podziału kompetencji między Parlamentem a państwami członkowskimi w odniesieniu do art. 9 protokołu nr 7 podważałaby skuteczność immunitetów przyznanych członkom Parlamentu, a tym samym cel tych immunitetów, polegający na ochronie funkcjonowania i niezależności Parlamentu.
- 68 Jednakże, po pierwsze, szeroka wykładnia przepisu prawa Unii w celu zapewnienia jego skuteczności (effet utile) nie może prowadzić do naruszenia podziału kompetencji między Unią a jej państwami członkowskimi ustanowionego w traktatach. Tymczasem byłoby tak, gdyby z art. 9 akapit trzeci protokołu nr 7 wywnioskować, że Parlament posiada wyłączną kompetencję do ustalenia, czy postępowanie sądowe prowadzone wobec posła podważa jego immunitet. Po drugie ochrona, którą art. 9 protokołu nr 7 przyznaje posłom, podobnie jak obowiązek respektowania jej przez organy państw członkowskich, wynika bezpośrednio z protokołu nr 7, a nie z przepisu regulaminu Parlamentu lub decyzji Parlamentu przyjętej na podstawie tego regulaminu. W związku z tym ochrona ta jest wiążąca dla organów prowadzących postępowania sądowe. Wspomniane organy krajowe są zatem zobowiązane zawiesić te postępowania, jeżeli stwierdzą, że występuje kwestia immunitetu przewidzianego w art. 9 protokołu nr 7, i zwrócić się do Parlamentu z wnioskiem o uchylenie tego immunitetu. Nieprzestrzeganie przez organy krajowe art. 9 protokołu nr 7 może prowadzić do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przez Komisję Europejską, która na mocy art. 258 TFUE czuwa nad przestrzeganiem przez państwa członkowskie postanowień traktatów.
- 69 Wynika z tego, że decyzja o nieuwzględnieniu wniosku o uchylenie immunitetu złożonego przez organy krajowe i decyzja o wyrażeniu zgody na skorzystanie z immunitetu na wniosek posła nie są przyjmowane w tych samych ramach prawnych. Wbrew twierdzeniom skarżących ich skutki prawne niekoniecznie muszą być takie same.
- 70 Tym samym skarżący nie mają podstaw, by twierdzić, że Parlament może na podstawie art. 9 akapit trzeci protokołu nr 7 przyjmować decyzje o wyrażeniu zgody na skorzystanie z immunitetu przewidzianego w art. 9 tego protokołu, wywołujące wiążące skutki prawne wobec krajowych organów sądowych.

– *Kompetencja Parlamentu na podstawie prawa krajowego*

- 71 Parlament utrzymuje, że w celu określenia skutków prawnych decyzji o wyrażeniu zgody na skorzystanie z immunitetu przewidzianego w art. 9 protokołu nr 7 konieczne jest uwzględnienie zawartego w tym artykule odesłania do prawa krajowego. Tym samym, jeżeli prawo państwa członkowskiego przyznaje parlamentowi krajowemu kompetencję do złożenia wniosku o zawieszenie postępowania wobec jednego z jego członków, Parlament posiada tę samą kompetencję w odniesieniu do posła do Parlamentu Europejskiego wybranego w tym państwie. Parlament uważa, że w takim przypadku decyzja o wyrażeniu zgody na skorzystanie przez posła z immunitetu wywołuje obligatoryjne skutki prawne, a decyzja o odmowie wyrażenia zgody mogłaby być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności.

- 72 Skarżący utrzymują, że powiązanie skutków prawnych z prawem krajowym, do którego odsyła art. 9 akapit pierwszy lit. a) protokołu nr 7, nie jest rozsądne, ponieważ wprowadza on różnicę w traktowaniu immunitetów, pozostawiając bez ochrony, w braku wniosku o uchylenie, immunitety przewidziane w art. 9 akapit pierwszy lit. b) i art. 9 akapit drugi protokołu nr 7, podczas gdy podlegają one wyłącznie prawu Unii. Ponadto to powiązanie z prawem krajowym naruszałoby zasadę równości posłów i swobodę przemieszczania się osób, ponieważ w przypadku naruszenia immunitetów przez jedno państwo członkowskie Parlament mógłby bronić posła wybranego w tym państwie, a nie posła wybranego w innym państwie.
- 73 Pomocniczo skarżący podnoszą, że nawet przy założeniu, iż kompetencji Parlamentu do wyrażenia zgody na skorzystanie przez posła z immunitetu należy poszukiwać w prawie krajowym, przepisy art. 12 regulaminu izby deputowanych oraz art. 751 ust. 2 w związku z art. 753 kodeksu postępowania karnego pozwalają Parlamentowi na przyjęcie środków wiążących wobec krajowych organów sądowych. Skarżący dodają, że te przepisy krajowe należy interpretować w sposób gwarantujący, że Parlament będzie w pełni w stanie wypełniać swoje zadania.
- 74 W tym względzie w pierwszej kolejności należy przypomnieć, że zgodnie z art. 9 akapit pierwszy lit. a) protokołu nr 7 na terytorium krajowym członkowie Parlamentu korzystają z immunitetów przyznawanych przez prawo krajowe członkom parlamentu ich państwa (zob. pkt 24 powyżej). Z postanowienia tego wynika, że zasięg i zakres immunitetu, z którego korzystają posłowie do Parlamentu Europejskiego na ich terytorium krajowym, czyli, innymi słowy, materialna treść tego immunitetu, są określone przez różne prawa krajowe, do których ono odsyła (zob. podobnie wyrok z dnia 19 marca 2010 r., Gollnisch/Parlament, T-42/06, EU:T:2010:102, pkt 106).
- 75 Bezsporne jest, że prawa krajowe różnią się w odniesieniu do materialnej treści immunitetu parlamentarnego. I tak, może on polegać na niemożności stosowania przez organy sądowe lub policyjne określonych środków w stosunku do członków parlamentu krajowego bez uprzedniego uzyskania zezwolenia, zazwyczaj ze strony izby, do której należą. Może on również polegać na przyznanej parlamentowi krajowemu możliwości zwrócenia się z urzędu lub na wniosek zainteresowanego członka o zawieszenie niektórych już zastosowanych wobec niego środków, takich jak środki polegające na pozbawieniu wolności lub czynności w ramach ścigania, w szczególności gdy organy te nie uznają immunitetu tego członka. To uprawnienie przyznane parlamentowi krajowemu stanowi w sposób konieczny część materialnej treści immunitetu członków tego parlamentu.
- 76 Wynika stąd, że odesłanie do prawa krajowego zawarte w art. 9 akapit pierwszy lit. a) protokołu nr 7 oznacza, że w przypadku gdy prawo państwa członkowskiego przewiduje procedurę skorzystania z immunitetu przez członków parlamentu krajowego, umożliwiającą temu parlamentowi interwencję przed organami sądowymi lub policyjnymi, w szczególności poprzez żądanie zawieszenia postępowania wobec jednego z jego członków, takie same uprawnienia powinny zostać przyznane Parlamentowi w odniesieniu do posłów europejskich wybranych z tego państwa (zob. podobnie wyrok z dnia 19 marca 2010 r., Gollnisch/Parlament, T-42/06, EU:T:2010:102, pkt 105, 115).
- 77 W zakresie, w jakim skarżący podnoszą, że taka wykładnia wprowadzałaby różnicę w traktowaniu członków Parlamentu w zależności od państwa, w którym zostali wybrani, należy zauważyć, że taka różnica wynika z odesłania do prawa krajowego zawartego w art. 9 akapit pierwszy lit. a) protokołu nr 7.

- 78 W drugiej kolejności należy w niniejszej sprawie stwierdzić, że art. 71 konstytucji hiszpańskiej (zob. pkt 29 powyżej) nie przyznaje parlamentowi krajowemu żadnych uprawnień do interweniowania, gdy organy krajowe nie uznają immunitetu członka parlamentu krajowego, w stosownym przypadku poprzez złożenie wniosku o zawieszenie postępowania przeciwko temu członkowi lub wstrzymanie jego aresztowania.
- 79 Skarżący utrzymują jednak, że przepisy art. 751 ust. 2 w związku z art. 753 kodeksu postępowania karnego z jednej strony oraz art. 12 regulaminu izby deputowanych z drugiej strony przyznają parlamentowi krajowemu uprawnienie do przyjmowania aktów wiążących organy sądowe w celu zapewnienia ochrony immunitetu jego członków, w sytuacji gdy jest on zagrożony.
- 80 W tym względzie należy zauważyć, że z brzmienia art. 751 ust. 2 i art. 753 kodeksu postępowania karnego wynika, że nie przyznają one parlamentowi hiszpańskiemu kompetencji własnej, a w szczególności kompetencji do żądania zawieszenia postępowania karnego. Zawieszenie postępowania, o którym mowa w art. 753 wspomnianego kodeksu postępowania karnego, jest bowiem automatycznym skutkiem przekazania parlamentowi krajowemu przez właściwe organy informacji o sytuacji danego posła. Skutek ten jest tymczasowy, ponieważ zawieszenie biegnie do czasu podjęcia decyzji przez parlament krajowy.
- 81 Ponadto należy stwierdzić, że dokonana przez skarżących interpretacja przepisów wymienionych w pkt 79 powyżej została odrzucona przez Tribunal Supremo (sąd najwyższy) i Tribunal Constitucional (trybunał konstytucyjny). W szczególności w wyroku 70/2021 z dnia 18 marca 2021 r., którego rozstrzygnięcie zostało powtórzone w późniejszych wyrokach, Tribunal Constitucional (trybunał konstytucyjny) orzekł zasadniczo, że parlament krajowy ma jedynie kompetencję do wyrażenia lub odmowy wyrażenia zgody na ściganie jednego z jego członków z wyłączeniem wszelkich innych uprawnień, takich jak wstrzymanie aresztowania lub postępowania karnego, inaczej niż przewidują konstytucje innych państw. Tribunal Constitucional (trybunał konstytucyjny) przypomniał również, że przepisy kodeksu postępowania karnego oraz regulaminów senatu i izby deputowanych należy interpretować zgodnie z postanowieniami art. 71 konstytucji hiszpańskiej.
- 82 Należy zatem stwierdzić, że przepisy prawa krajowego przypomniane w pkt 29–33 powyżej, zgodnie z ich wykładnią dokonaną przez sądy krajowe, nie przyznają parlamentowi hiszpańskiemu uprawnienia do obrony immunitetu jednego ze swoich członków, jeżeli sąd krajowy nie uznaje tego immunitetu, w szczególności poprzez żądanie zawieszenia wszczętego przeciwko temu członkowi postępowania sądowego. W związku z tym Parlament nie posiada takiego uprawnienia na podstawie prawa krajowego, do którego odsyła art. 9 akapit pierwszy lit. a) protokołu nr 7, w odniesieniu do posłów wybranych w Królestwie Hiszpanii.
- 83 Z całości powyższych rozważań wynika, że Parlament nie posiada kompetencji, mającej swe źródło w akcie normatywnym, do przyjęcia decyzji o wyrażeniu zgody na skorzystanie przez skarżących z immunitetu, wywołującej wiążące skutki prawne wobec hiszpańskich organów sądowych. W związku z tym Parlament nie mógł przyjąć, w odpowiedzi na wniosek o wyrażenie zgody na skorzystanie przez skarżących z immunitetu, decyzji wywołującej obligatoryjne skutki prawne.
- 84 Wniosku tego nie są w stanie podważyć pozostałe argumenty przedstawione przez skarżących.

- 85 Po pierwsze, w zakresie, w jakim skarżący powołują się na skutki wynikające ze stosowania zasady lojalnej współpracy, należy zauważyć, że z tej – ustanowionej w art. 4 ust. 3 TUE – zasady wynika, że państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia wszelkich właściwych środków w celu zapewnienia stosowania i skuteczności prawa Unii. Zgodnie z art. 18 protokołu nr 7, który precyzuje w tym zakresie zasadę ustanowioną w art. 4 ust. 3 TUE, instytucje Unii i organy państw członkowskich są zobowiązane do współpracy w celu uniknięcia wszelkich nieporozumień przy wykładni i stosowaniu postanowień tego protokołu [zob. wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r., Komisja/Słowenia (Archiwa EBC), C-316/19, EU:C:2020:1030, pkt 119 i przytoczone tam orzecznictwo]. I tak, jeżeli do sądu krajowego wniesiono sprawę przeciwko posłowi Parlamentu i sąd ten został poinformowany, że rozpoczęta została procedura w sprawie wyrażenia zgody na skorzystanie przez tego posła z przywilejów i immunitetów, rzeczony sąd powinien zawiesić postępowanie sądowe (wyrok z dnia 21 października 2008 r., Marra, C-200/07 i C-201/07, EU:C:2008:579, pkt 43).
- 86 Zdaniem skarżących zaskarżony akt niewątpliwie wywołał skutki prawne, ponieważ gdyby przewodniczący Parlamentu rozpoczął procedurę w sprawie wyrażenia zgody na skorzystanie z immunitetu, ogłaszając to na posiedzeniu plenarnym i przekazując właściwej komisji, hiszpańskie organy sądowe musiałyby zawiesić prowadzone wobec nich postępowanie karne.
- 87 W tym względzie należy przypomnieć orzecznictwo, zgodnie z którym skutki aktu oddalającego wniosek o wydanie decyzji należy oceniać w świetle skutków decyzji, o którą się w ten sposób zwrócono (zob. pkt 55 powyżej). Wynika stąd, że skutki zaskarżonego aktu należy zbadać w świetle skutków decyzji w sprawie wyrażenia zgody na skorzystanie z immunitetu, o którą wnioskowano. Tymczasem skutki takiej decyzji w niniejszej sprawie byłyby nieistniejące (zob. pkt 83 powyżej). Należy również zauważyć, że skutek zawieszający dla krajowego postępowania sądowego, na który powołują się skarżący, wynika nie z rozpoczęcia procedury w sprawie wyrażenia zgody na skorzystanie z immunitetu przez członka Parlamentu, lecz z konsekwencji, jakie sąd krajowy powinien wyciągnąć z przekazanej mu informacji o rozpoczęciu takiej procedury, z poszanowaniem zasady lojalnej współpracy (zob. podobnie wyrok z dnia 21 października 2008 r., Marra, C-200/07 i C-201/07, EU:C:2008:579, pkt 43), którego kontrola należy do sądu Unii.
- 88 Po drugie, skarżący podnoszą, że zaskarżonym aktem przewodniczący Parlamentu umożliwił hiszpańskim organom sądowym dalsze naruszanie ich immunitetu i niektórych praw podstawowych, w szczególności poprzez wydanie nakazów aresztowania, o których mowa w pkt 14 powyżej. Tymczasem należy stwierdzić, że zarzucane naruszenia wynikają z aktów wydanych na szczeblu krajowym i że Parlament nie posiadał żadnej kompetencji do sprzeciwienia się ich wydaniu w drodze prawnie wiążącej decyzji.
- 89 Z całości powyższych rozważań wynika, że zaskarżony akt nie podlega zaskarżeniu w drodze skargi o stwierdzenie nieważności przewidzianej w art. 263 TFUE. Należy zatem uwzględnić zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Parlament i w związku z tym odrzucić skargę jako niedopuszczalną, bez konieczności badania złożonego przez Parlament wniosku o częściowe umorzenie postępowania ani podniesionego przez Królestwo Hiszpanii zarzutu niedopuszczalności opartego na braku interesu prawnego skarżących, ani wreszcie zarzutu niedopuszczalności podniesionego przez Parlament i Królestwo Hiszpanii w odniesieniu do nowych dowodów przedstawionych przez skarżących w dniu rozprawy.

W przedmiocie kosztów

- 90 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.
- 91 Ponieważ skarżący przegrali sprawę, należy ich obciążyć ich własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Parlament zgodnie z jego żądaniem.
- 92 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania Królestwo Hiszpanii pokrywa własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (szósta izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

- 1) Skarga zostaje odrzucona.**
- 2) Carles Puigdemont i Casamajó oraz Antoni Comín i Oliveres pokrywają własne koszty oraz koszty poniesione przez Parlament Europejski.**
- 3) Królestwo Hiszpanii pokrywa własne koszty.**

Marcoulli

Frimodt Nielsen

Kanninen

Schwarcz

Norkus

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 5 lipca 2023 r.

Podpisy