Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MACIEJA SZPUNARA
przedstawiona w dniu 26 lipca 2017 r.[1]

Sprawa C-326/16 P

LL
przeciwko

Parlamentowi Europejskiemu

Odwołanie – Skarga o stwierdzenie nieważności – Były poseł Parlamentu Europejskiego – Decyzja w sprawie odzyskania dodatków wypłaconych w związku z wykonywaniem obowiązków parlamentarnych – Skarga o stwierdzenie nieważności – Dopuszczalność – Postępowanie zażaleniowe przed organami Parlamentu Europejskiego – Artykuł 72 przepisów wykonawczych do Statutu posła do Parlamentu Europejskiego – Doręczenie niekorzystnej decyzji – Nieodebranie listu poleconego przez adresata – Termin do wniesienia skargi – Artykuł 263 akapit szósty TFUE

Wstęp

1. W swoim odwołaniu wnoszący odwołanie LL, były poseł Parlamentu Europejskiego, wnosi o uchylenie postanowienia Sądu Unii Europejskiej w sprawie LL/Parlament[2], w którym Sąd odrzucił, jako oczywiście niedopuszczalną z powodu przekroczenia terminu do jej wniesienia, jego skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Parlamentu w sprawie odzyskania dodatków wypłaconych wnoszącemu odwołanie w czasie pełnienia mandatu poselskiego.

2. W odwołaniu podniesione są dwie bezprecedensowe dla prawa procesowego Unii kwestie, czyli z jednej strony powiązania między administracyjnym i sądowym trybem zaskarżenia niekorzystnych dla posłów decyzji Parlamentu, a z drugiej strony zasady doręczania decyzji indywidualnych w przypadku niemożności doręczenia adresatowi przesyłki pocztowej.

Ramy prawne

3. Decyzja Prezydium Parlamentu Europejskiego z dnia 19 maja i 9 lipca 2008 r. ustanawiająca przepisy wykonawcze do Statutu posła do Parlamentu Europejskiego[3] w art. 68 ust. 1, zatytułowanym „Zwrot nienależnych kwot", stanowi:

„Wszelkie kwoty wypłacone [nienależnie] na podstawie niniejszych przepisów wykonawczych […] podlegają zwrotowi. Sekretarz generalny wydaje polecenie w celu odzyskania powyższych kwot od posła".

1 Język oryginału: francuski.

2 Postanowienie z dnia 19 kwietnia 2016 r., T-615/15, niepublikowane, EU:T:2016:432 (zwane dalej „zaskarżonym postanowieniem").

3 (Dz.U. 2009, C 159, s. 1), w brzmieniu obowiązującym po dniu 21 października 2010 r., zmieniona decyzją Prezydium Parlamentu Europejskiego z dnia 5 lipca i 18 października 2010 r. (Dz.U. 2010, C 283, s. 9) (zwana dalej „przepisami wykonawczymi").

4. Artykuł 72 przepisów wykonawczych do statutu, zatytułowany „Zażalenie”, stanowi:

„1. Poseł, który uważa, że niniejsze przepisy wykonawcze nie zostały wobec niego prawidłowo zastosowane przez właściwe służby, może skierować zażalenie na piśmie do sekretarza generalnego.

Decyzja sekretarza generalnego w sprawie zażalenia zawiera powody jego złożenia [powinna zawierać uzasadnienie].

2. Poseł, który nie zgadza się z decyzją sekretarza generalnego, może w terminie dwóch miesięcy od jej otrzymania wnieść o przekazanie sprawy kwestorom, którzy podejmują decyzję po zasięgnięciu opinii sekretarza generalnego.

3. Strona procedury zażalenia, która nie zgadza się z decyzją podjętą przez kwestorów, może w terminie dwóch miesięcy od jej otrzymania wnieść o przekazanie sprawy Prezydium, które podejmuje ostateczną decyzję.

4. Niniejszy artykuł stosuje się również do następcy prawnego posła oraz do byłych posłów i ich następców prawnych”.

Okoliczności powstania sporu

5. Wnoszący odwołanie był posłem Parlamentu kadencji z lat 1999–2004.

6. W dniu 17 kwietnia 2014 r. w następstwie przeprowadzonego przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) dochodzenia, w którego toku stwierdzono, że wnoszącemu odwołanie została wypłacona nienależnie kwota 37 728 EUR tytułem dodatku na zatrudnienie asystentów parlamentarnych, sekretarz generalny Parlamentu wydał decyzję w sprawie odzyskania tej kwoty od wnoszącego odwołanie. Decyzja ta (zwana dalej „sporną decyzją”) została doręczona wnoszącemu odwołanie w dniu 22 maja 2014 r., wraz z notą obciążeniową z dnia 5 maja 2014 r. określającą zasady zwrotu należności.

7. Wnoszący odwołanie wniósł zażalenie na tę decyzję, domagając się przekazania sprawy kwestorom na podstawie art. 72 ust. 2 przepisów wykonawczych.

8. Kwestorzy oddalili zażalenie pismem z dnia 3 grudnia 2014 r., z którym, jak sam wskazuje, wnoszący odwołanie zapoznał się następnego dnia.

9. W dniu 2 lutego 2015 r. wnoszący odwołanie wniósł o przekazanie sprawy do Prezydium stosownie do art. 72 ust. 3 przepisów wykonawczych.

10. W decyzji z dnia 26 czerwca 2015 r. (zwanej dalej „decyzją Prezydium”) Prezydium oddaliło zażalenie wnoszącego odwołanie.

11. Parlament wskazuje, że decyzja Prezydium została wysłana listem poleconym w dniu 30 czerwca 2015 r. na adres wskazany przez wnoszącego odwołanie w piśmie zawierającym zażalenie. List ten został zwrócony przez pocztę belgijską jako niepodjęty przez wnoszącego odwołanie.

12. W dniu 10 września 2015 r. wnoszący odwołanie otrzymał od urzędnika Parlamentu wiadomość elektroniczną wraz z załączoną decyzją Prezydium oraz notą obciążeniową dotyczącą przedmiotowej kwoty.

Postępowanie przed Sądem i zaskarżone postanowienie

13. Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 4 listopada 2015 r. wnoszący odwołanie wniósł skargę o stwierdzenie nieważności spornej decyzji oraz noty obciążeniowej z dnia 5 maja 2014 r.

14. Na poparcie skargi wnoszący odwołanie podniósł dwa zarzuty, dotyczące – pierwszy – sprzecznego z prawem charakteru i bezzasadności spornej decyzji, i drugi – naruszenia zasad przedawnienia, rozsądnego terminu, pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań.

15. Zaskarżonym postanowieniem Sąd odrzucił skargę jako oczywiście niedopuszczalną ze względu na niedochowanie terminu do wniesienia skargi przewidzianego w art. 263 akapit szósty TFUE. Sąd wskazał, że sporna decyzja i nota obciążeniowa zostały doręczone wnoszącemu odwołanie w dniu 22 maja 2014 r., podczas gdy skarga została wniesiona dopiero w dniu 4 listopada 2015 r., czyli ponad 17 miesięcy od daty doręczenia, przy czym wnoszący odwołanie nie powoływał się na istnienie nieprzewidywalnych okoliczności lub siły wyższej.

Żądania stron przed Trybunałem

16. Wnoszący odwołanie wnosi do Trybunału o uchylenie zaskarżonego postanowienia i przekazanie sprawy Sądowi do ponownego rozpoznania. Parlament wnosi o oddalenie odwołania i obciążenie wnoszącego odwołanie kosztami postępowania.

Analiza odwołania

17. Na poparcie odwołania wnoszący odwołanie podnosi cztery zarzuty, dotyczące – pierwszy – niedokonania całościowej oceny sprawy przez Sąd oraz naruszenia prawa przy stosowaniu art. 263 akapit szósty TFUE i art. 72 przepisów wykonawczych, drugi – naruszenia art. 126 regulaminu postępowania przed Sądem, trzeci – naruszenia art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i czwarty – naruszenia art. 133 i art. 134 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem w zakresie obciążenia wnoszącego odwołanie kosztami postępowania.

18. Uważam, że w pierwszej kolejności należy zbadać zarzut pierwszy odwołania.

Wprowadzenie

19. W zarzucie pierwszym wnoszący odwołanie podnosi, że w swej skardze w pierwszej instancji wskazał on, iż wniósł zażalenie na sporną decyzję do kwestorów, a następnie do Prezydium. Zarzuca on Sądowi, że nie uwzględnił tej okoliczności przy obliczaniu terminu do wniesienia skargi, a ponadto że dopuścił się naruszenia prawa w zakresie stosowania art. 263 akapit szósty TFUE i art. 72 przepisów wykonawczych.

20. Parlament kwestionuje argumentację wnoszącego odwołanie.

21. Pragnę zauważyć, że zarzut pierwszy odwołania w rzeczywistości składa się z dwóch odrębnych zarzutów szczegółowych, opartych – pierwszy – na niewystarczającym uzasadnieniu zaskarżonego postanowienia, drugi – na naruszeniu prawa.

W przedmiocie uzasadnienia zaskarżonego postanowienia

22. Wnoszący odwołanie zarzuca Sądowi nieuwzględnienie faktu, że wnoszący odwołanie wszczął postępowanie zażaleniowe przewidziane w art. 72 przepisów wykonawczych.

23. Zarzut ten wydaje mi się zasadny.

24. Ze skargi w pierwszej instancji wynika bowiem, że po doręczeniu mu spornej decyzji wnoszący odwołanie wniósł zgodnie z art. 72 przepisów wykonawczych zażalenie na tę decyzję do kwestorów, a następnie do Prezydium. W swojej skardze wnoszący odwołanie wskazał ponadto, że zażalenie zostało wniesione w terminie i że został on poinformowany o jego oddaleniu pocztą elektroniczną od Parlamentu z dnia 10 września 2015 r.

25. Tymczasem stwierdzając, że skarga została wniesiona po terminie, albowiem została wniesiona po upływie ponad 17 miesięcy od dnia doręczenia spornej decyzji (punkty 7 i 9 zaskarżonego postanowienia), Sąd nie wypowiedział się w kwestii wpływu tego postępowania zażaleniowego na obliczanie terminu do wniesienia skargi.

26. Wynika z tego, że zaskarżone postanowienie jest w tym względzie wadliwe z uwagi na brak uzasadnienia.

W przedmiocie zarzucanego Sądowi naruszenia prawa w zakresie stosowania art. 263 akapit szósty TFUE i art. 72 przepisów wykonawczych

27. W zakresie, w jakim z zaskarżonego postanowienia wynika w sposób dorozumiany, że wniesienie zażalenia na podstawie art. 72 przepisów wykonawczych nie ma w żadnym razie wpływu na obliczanie terminu do wniesienia skargi, o którym mowa w art. 263 akapit szósty TFUE, wnoszący odwołanie twierdzi, że Sąd błędnie zastosował te przepisy.

28. Pragnę zauważyć, że zarzut ten pozwoli Trybunałowi dokonać po raz pierwszy wykładni art. 72 przepisów wykonawczych.

29. Ze względu na rosnącą liczbę postępowań prowadzonych na podstawie tego przepisu wykładnia ta będzie miała istotne znaczenie praktyczne.

30. Sąd wypowiedział się już w kwestii powiązań między zażaleniem na podstawie art. 72 przepisów wykonawczych a skargą do Sądu, kiedy orzekł w przedmiocie zarzutu niedopuszczalności w toczącej się aktualnie sprawie postanowieniem Le Pen/Parlament [4].

31. Zdaniem Sądu dwa tryby zaskarżenia, administracyjny i sądowy, nie wykluczają się wzajemnie, tak że skarżący ma możliwość jednoczesnego wniesienia zażalenia na decyzję Parlamentu na podstawie art. 72 przepisów wykonawczych, jak i skargi do Sądu. Takie rozwiązanie opiera się na argumentacji, zgodnie z którą wspomniany art. 72 wprowadza fakultatywne postępowanie zażaleniowe pozbawione skutku zawieszającego, które nie stanowi warunku wstępnego dla wniesienia skargi do Sądu [5].

32. Wprowadzając takie rozwiązanie, Sąd odrzucił stanowisko Parlamentu, który w tamtej sprawie utrzymywał, że jeśli poseł wniósł zażalenie na decyzję, nie może jednocześnie wnieść skargi do Sądu na tę samą decyzję, albowiem taka skarga byłaby przedwczesna [6]. W niniejszej sprawie Parlament przedstawia ten sam pogląd, utrzymując, że choć art. 72 przepisów wykonawczych nie przewiduje obligatoryjnego postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, to jednak jeśli poseł wybierze wniesienie zażalenia, nie może już wnieść skargi do Sądu, lecz musi czekać na zakończenie postępowania zażaleniowego i w razie potrzeby zaskarżyć decyzję oddalającą zażalenie.

4 Postanowienie z dnia 24 października 2016 r., T-140/16, niepublikowane, EU:T:2016:645.

5 Zobacz postanowienie z dnia 24 października 2016 r., T-140/16, niepublikowane, EU:T:2016:645, pkt 26–31. Zobacz również postanowienie z dnia 6 marca 2017 r., Le Pen/Parlament, T-140/16, niepublikowane, EU:T:2017:151 pkt 30.

6 Zobacz postanowienie z dnia 24 października 2016 r., Le Pen/Parlament, T-140/16, niepublikowane, EU:T:2016:645, pkt 22.

33. Pragnę zauważyć, iż bezsporne jest to, że art. 72 przepisów wykonawczych wprowadza na rzecz posłów fakultatywne postępowanie zażaleniowe w odniesieniu do decyzji wydanych przez Parlament.

34. Ponadto moim zdaniem wykładni tego przepisu należy dokonywać w ten sposób, że chodzi o postępowanie zażaleniowe poprzedzające wniesienie skargi do Sądu.

35. Z samej idei sądownictwa administracyjnego wynika, że administracyjny tryb zaskarżenia, czy to obligatoryjny, czy fakultatywny, powinien poprzedzać wniesienie sprawy do sądu. Postępowanie zażaleniowe oferuje możliwość zawarcia ugody między podmiotem prawa a organem administracji [7] w celu uniknięcia sporu sądowego. Ten administracyjny tryb traci sens, jeżeli zainteresowany wniósł na ten sam akt skargę do Sądu.

36. Artykuł 72 przepisów wykonawczych wprowadza więc rodzaj postępowania, które z racji swej natury poprzedza wniesienie skargi do Sądu, choć ma dla zainteresowanego charakter fakultatywny.

37. Jeżeli chodzi o wpływ tego postępowania na bieg terminu do wniesienia skargi przewidzianego w art. 263 akapit szósty TFUE, to uważam, że wszczęcie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi powinno pozwolić na zachowanie terminu dla wniesienia środka zaskarżenia do sądu. Odmienna wykładnia uderzałaby w zamierzoną skuteczność postępowania poprzedzającego wniesienie skargi. Identyczny pogląd wypływa z zasady przyjętej w prawie administracyjnym w niektórych państwach członkowskich, zgodnie z którą każda decyzja administracyjna może być zaskarżona w drodze administracyjnego środka odwoławczego, który, pod warunkiem że został wniesiony w terminie do wniesienia środka zaskarżenia do sądu, przerywa bieg tego terminu [8].

38. Pogląd ten leży u podstaw rozwiązania przyjętego wprost przez prawodawcę w odniesieniu do poprzedzającego wniesienie skargi postępowania zażaleniowego przewidzianego w sposób obligatoryjny w art. 90 i 91 regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej [9], zgodnie z którym bieg terminu do wniesienia skargi rozpoczyna się w dniu powiadomienia o decyzji rozstrzygającej odmownie zażalenie.

39. Zresztą zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zażalenie administracyjne i jego oddalenie stanowią integralną część złożonego postępowania poprzedzającego wniesienie środka zaskarżenia na drodze sądowej. W tym kontekście skarga o stwierdzenie nieważności, nawet formalnie skierowana przeciwko oddaleniu zażalenia, skutkuje zaskarżeniem do Sądu niekorzystnego aktu, na który wniesiono zażalenie [10]. Skarga jest dopuszczalna niezależnie od tego, czy jest wniesiona na decyzję będącą przedmiotem zażalenia, czy decyzję o oddaleniu zażalenia, jeśli i zażalenie, i skarga zostały wniesione w terminie [11].

40. Moim zdaniem powyższe rozważania odnoszą się równie trafnie do postępowania zażaleniowego, o którym mowa w art. 72 przepisów wykonawczych.

7 Wyrok z dnia 7 maja 1986 r., Rihoux i in./Komisja, 52/85, EU:C:1986:199, pkt 12.

8 Zobacz w prawie francuskim art. L. 411-2 kodeksu postępowania w relacjach między obywatelami a organami administracji publicznej (kodeks postępowania administracyjnego), zgodnie z którym „[k]ażda decyzja administracyjna może być, w terminie wyznaczonym do wniesienia skargi do sądu, zaskarżona w drodze wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy lub odwołania w administracyjnym toku instancji, które przerywają bieg tego terminu".

9 Regulamin pracowniczy urzędników Unii Europejskiej ustanowiony rozporządzeniem Rady (EWG, Euratom, EWWiS) nr 259/68 z dnia 29 lutego 1968 r. ustanawiającym regulamin pracowniczy urzędników Wspólnot Europejskich i warunki zatrudnienia innych pracowników Wspólnot oraz ustanawiającym specjalne środki stosowane tymczasowo wobec urzędników Komisji (Dz.U. 1968, L 56, s. 1).

10 Wyroki: z dnia 17 stycznia 1989 r., Vainker/Parlament, 293/87, EU:C:1989:8, pkt 7, 8; z dnia 14 lutego 1989 r., Bossi/Komisja, 346/87, EU:C:1989:59, pkt 9, 10. Wyjątek od tej reguły dotyczy sytuacji, w której oddalenie zażalenia ma inny zakres niż akt, na który zostało złożone zażalenie (zob. wyrok z dnia 21 września 2011 r., Adjemian i in./Komisja, T-325/09 P, EU:T:2011:506, pkt 32).

11 Wyroki: z dnia 26 stycznia 1989 r., Koutchoumoff/Komisja, 224/87, EU:C:1989:38, pkt 7; z dnia 21 września 2011 r., Adjemian i in./Komisja, T-325/09 P, EU:T:2011:506, pkt 33.

41. Niemniej Parlament podkreśla, że w odróżnieniu od zażalenia z art. 90 i 91 regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej, które ma charakter obligatoryjny, zażalenie, o którym mowa w art. 72 przepisów wykonawczych, jest fakultatywne i nie towarzyszy mu termin udzielenia na nie odpowiedzi ograniczający działanie organu administracji.

42. Nie sądzę, aby różnica ta miała w niniejszej sprawie jakieś znaczenie. Administracyjne środki zaskarżenia, poprzedzające drogę sądową, wpisują się w tę samą logikę, typową dla trybu poprzedzającego wniesienie skargi, niezależnie od ich obligatoryjnego lub fakultatywnego charakteru. Poza tym ponieważ chodzi tu o brak terminu na udzielenie odpowiedzi wyznaczonego dla organu administracji, pragnę zauważyć, że termin ten stanowi w przypadku obligatoryjnego administracyjnego środka zaskarżenia niezbędną gwarancję proceduralną, bowiem bezczynność organu administracji mogłaby opóźnić wniesienie środka zaskarżenia na drodze sądowej. Natomiast jeśli tryb administracyjny jest fakultatywny, to brak wyznaczonego terminu na udzielenie odpowiedzi nie grozi ograniczeniem dostępu do sądu, bowiem skarżący przez cały czas ma możliwość zrezygnowania z dalszego postępowania administracyjnego i wniesienia środka zaskarżenia na drodze sądowej.

43. W związku z powyższym uważam, iż art. 72 przepisów wykonawczych należy interpretować w ten sposób, że wniesienie zażalenia na niekorzystny akt przerywa bieg terminu do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności, o którym mowa w art. 263 akapit szósty TFUE, pod warunkiem wniesienia zażalenia w terminie przewidzianym dla zażalenia, a gdy termin ten nie został określony [12] – w terminie przewidzianym do wniesienia skargi. Termin ten zaczyna biec od nowa poczynając od dnia doręczenia decyzji o oddaleniu zażalenia.

44. Skarga o stwierdzenie nieważności wniesiona w następstwie postępowania zażaleniowego skutkuje zaskarżeniem do Sądu niekorzystnego aktu, na który złożono zażalenie. Stwierdzenie to dotyczy również przypadku, gdy skarga została formalnie skierowana przeciwko oddaleniu zażalenia, jak to rozstrzygnął Trybunał w odniesieniu do postępowania zażaleniowego przewidzianego w art. 90 i 91 regulaminu pracowniczego urzędników [13].

45. Zresztą jeśli poseł wnosi skargę o stwierdzenie nieważności do Sądu, zamiast wnieść zażalenie lub zanim postępowanie zażaleniowe się zakończy, należy sądzić, że rezygnuje on z dalszego postępowania poprzedzającego wniesienie skargi. Wynika to z fakultatywnego charakteru przedmiotowego postępowania, bowiem wybór jego kontynuowania (lub niekontynuowania) leży w gestii zainteresowanego. Zatem rozwiązanie przyjęte przez Sąd w sprawie Le Pen/Parlament nie jest według mnie przekonujące [14].

46. W zakresie, w jakim zaskarżone postanowienie opiera się na dorozumianym założeniu, że termin do wniesienia skargi na sporną decyzję nie został przerwany przez wniesienie zażalenia na podstawie art. 72 przepisów wykonawczych, postanowienie to narusza prawo.

47. W konsekwencji uważam, że należy uwzględnić oba zarzuty szczegółowe niniejszego zarzutu i uchylić zaskarżone postanowienie, bez potrzeby zbadania pozostałych zarzutów odwołania.

12 Artykuł 72 ust. 1 przepisów wykonawczych – który nie ma znaczenia dla niniejszej sprawy – nie określa terminu do wniesienia zażalenia.

13 Zobacz pkt 39 niniejszej opinii.

14 Zobacz pkt 31 niniejszej opinii.

W przedmiocie konsekwencji uchylenia postanowienia

Uwagi ogólne

48. Zgodnie z art. 61 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej uchylając orzeczenie Sądu, Trybunał może wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeżeli stan postępowania na to pozwala, lub skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd.

49. Uważam, że w niniejszej sprawie Trybunał posiada informacje konieczne do wydania orzeczenia ostatecznego w przedmiocie dopuszczalności skargi. Trybunał nie jest natomiast w stanie wydać orzeczenia w przedmiocie jej zasadności, z uwagi na to, że w zaskarżonym postanowieniu Sąd ograniczył się do odrzucenia skargi jako oczywiście niedopuszczalnej, bez rozpatrywania istoty sprawy.

50. Pragnę zauważyć, iż bezsporne jest to, że wnoszącemu odwołanie jako adresatowi spornej decyzji przysługuje legitymacja procesowa na mocy art. 263 akapit czwarty TFUE.

51. Jedyny powoływany przez Parlament zarzut niedopuszczalności dotyczy przestrzegania terminu do wniesienia skargi.

52. Parlament podnosi w tym względzie dwa argumenty, dotyczące – pierwszy – biegu terminu, i drugi – daty doręczenia decyzji o oddaleniu zażalenia.

W przedmiocie biegu terminu

53. Po pierwsze, Parlament utrzymuje, że skoro skarga skierowana jest przeciwko spornej decyzji, a nie przeciwko decyzji Prezydium o oddaleniu zażalenia, termin do wniesienia skargi powinien być obliczany począwszy od dnia doręczenia tej pierwszej decyzji. W konsekwencji, zdaniem Parlamentu, termin ten został przekroczony o wiele miesięcy.

54. W świetle przedstawionych powyżej [15] rozważań z argumentem tym nie sposób się zgodzić. W istocie choć termin do wniesienia skargi na sporną decyzję rozpoczął swój bieg, został on przerwany przez wniesienie zażalenia i zaczął biec na nowo, w całości, w dniu doręczenia decyzji Prezydium o oddaleniu zażalenia. Dzień doręczenia tej decyzji stanowi więc punkt wyjścia dla obliczania terminu do wniesienia skargi.

W przedmiocie daty doręczenia decyzji o oddaleniu zażalenia

55. Po drugie, Parlament utrzymuje, że skarga została wniesiona z przekroczeniem terminu liczonego nawet od dnia, w którym została doręczona decyzja o oddaleniu zażalenia. Otóż zdaniem Parlamentu decyzja ta została doręczona listem poleconym za potwierdzeniem odbioru, awizowanym w dniu 30 czerwca 2015 r. przez służby pocztowe. Parlament utrzymuje, że skoro wnoszący odwołanie nie odebrał przesyłki w zwykłym, 15-dniowym okresie przechowywania stosowanym przez pocztę belgijską, należy uznać, że decyzja została w należyty sposób doręczona w dniu 15 lipca 2015 r., czyli w dniu upływu wskazanego terminu przechowywania. Parlament dodaje, że nie ma tu znaczenia fakt, iż wnoszący odwołanie wyprowadził się za granicę i nie mieszkał już pod wskazanym adresem w dniu pozostawienia awiza, bowiem wnoszący odwołanie nie poinformował Parlamentu o dokonanej przez niego zmianie adresu.

15 Zobacz pkt 43 niniejszej opinii.

56. Wnoszący odwołanie kwestionuje ten argument, wskazując, że po raz pierwszy został powiadomiony o decyzji Prezydium za pośrednictwem poczty elektronicznej od Parlamentu z dnia 10 września 2015 r. i to tę datę należy zatem uznawać za datę doręczenia.

57. Aby rozstrzygnąć w przedmiocie podnoszonego przez Parlament zarzutu niedopuszczalności, należy określić zasady obliczania terminu do wniesienia skargi w sytuacji, gdy niekorzystna decyzja jest doręczana listem poleconym za potwierdzeniem odbioru.

58. Chodzi tu o istotny aspekt proceduralny, gdyż ten sposób doręczania jest powszechnie stosowany przez instytucje.

59. Pragnę przypomnieć, że z art. 297 ust. 2 akapit trzeci TFUE wynika, że decyzje, które wskazują adresata, są doręczane adresatom i stają się skuteczne wraz z tym doręczeniem. Przepis ten stanowi usankcjonowanie zasady pewności prawa, zgodnie z którą nie można powoływać się wobec adresata danego aktu administracyjnego o charakterze indywidualnym na wynikające z tego aktu prawa i obowiązki, dopóki adresat nie został w sposób należyty o tym akcie powiadomiony [16].

60. Zgodnie z art. 263 akapit szósty TFUE skargę o stwierdzenie nieważności aktu, który wymaga doręczenia, wnosi się w terminie dwóch miesięcy od daty jego doręczenia skarżącemu.

61. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem decyzja jest doręczona w sposób należyty w rozumieniu art. 263 akapit szósty i art. 297 ust. 2 akapit trzeci TFUE, gdy jej adresat został o niej powiadomiony i miał możliwość zapoznania się z nią [17].

62. Sposoby doręczeń stosowane, aby zadośćuczynić tym wymogom, nie muszą być zbyt sformalizowane, z zastrzeżeniem poszanowania ogólnych zasad prawa, w szczególności zasady dobrej administracji [18].

63. Odnośnie do doręczenia listem poleconym za potwierdzeniem odbioru pragnę zauważyć, że jeśli przesyłka jest zwrócona nadawcy z tego powodu, że adresat jej nie odebrał, jest oczywiste, że jej adresat nie został o niej powiadomiony.

64. Parlament utrzymuje jednak, że takie doręczenie należy uważać za dokonane w sposób należyty, gdy adresat, uprzedzony poprzez złożenie zawiadomienia o próbie doręczenia w miejscu zamieszkania, nie odbierze przesyłki w terminie stosowanym przez pocztę.

65. Parlament powołuje się w tym względzie na postanowienie AG/Parlament [19], w którym Sąd do spraw Służby Publicznej stwierdził, że prawidłowość doręczenia listem poleconym zależy od przestrzegania „krajowych przepisów w sprawie doręczeń pocztowych". Poza tym Sąd do spraw Służby Publicznej stwierdził, nie precyzując przy tym, jakie to przepisy krajowe stosuje, że jeśli adresat nie odbiera listu poleconego w okresie stosowanym przez służby pocztowe, należy uznać, że list ten został należycie doręczony adresatowi w dniu upływu tego okresu [20].

16 Zobacz opinia rzecznika generalnego N. Jääskinena w sprawie Seattle Genetics, C-471/14, EU:C:2015:590, pkt 42.

17 Wyroki: z dnia 21 lutego 1973 r., Europemballage i Continental Can/Komisja 6/72, EU:C:1973:22, pkt 10; z dnia 11 maja 1989 r., Maurissen i Union syndicale/Trybunał Obrachunkowy, sprawy połączone 193/87 i 194/87, niepublikowany, EU:C:1989:185, pkt 46; z dnia 13 lipca 1989 r., Olbrechts/Komisja, 58/88, EU:C:1989:323, pkt 10. Zobacz również postanowienie z dnia 2 października 2014 r., Page Protective Services/SEAE, C-501/13 P, niepublikowane, EU:C:2014:2259, pkt 30.

18 Zobacz podobnie postanowienia: z dnia 3 lipca 2014 r., Niemcy/Komisja, C-102/13 P, niepublikowane, EU:C:2014:2054, pkt 32; z dnia 2 października 2014 r., Page Protective Services/SEAE, C-501/13 P, niepublikowane, EU:C:2014:2259, pkt 31.

19 Postanowienie z dnia 16 grudnia 2010 r., F-25/10, EU:F:2010:171, pkt 40.

20 Postanowienie z dnia 16 grudnia 2010 r., AG/Parlament, F-25/10, EU:F:2010:171, pkt 44.

66. Pragnę zauważyć, że w prawie krajowym niektórych państw członkowskich istnieje domniemanie, zgodnie z którym doręczenie jest uważane w pewnych okolicznościach za dokonane w sposób należyty, nawet jeśli adresat nie odbierze listu poleconego. Zwłaszcza w postępowaniach cywilnych możliwość uznania dokumentu procesowego za doręczony pozwala zapewnić powodowi realizację prawa do skutecznej ochrony sądowej, albowiem niemożność uzyskania orzeczenia sądowego ze względu na trudności w doręczeniu dokumentów pozwanemu mogłaby prowadzić do odmowy dostępu do wymiaru sprawiedliwości [21]. Nawet jednak jeśli takie domniemanie jest przewidziane w prawie krajowym, to przesłanki umożliwiające jego stosowanie różnią się w poszczególnych państwach członkowskich [22].

67. Uważam, że ewentualne wprowadzenie takiego domniemania w prawie procesowym Unii leży wyłącznie w kompetencjach prawodawcy.

68. Otóż ze względu na wymóg pewności prawa, który jest powiązany ze stosowaniem terminów ustawowych, możliwość wprowadzenia nowego przepisu dotyczącego doręczeń decyzji indywidualnych, który pociągałby za sobą konsekwencje prawne w zakresie daty skuteczności tych decyzji, jak i w zakresie obliczania terminu do ich zaskarżenia, powinna być zastrzeżona dla prawodawcy, tym bardziej że ze stosowaniem przedmiotowego domniemania powinno wiązać się uprzednie ustanowienie jego szczegółowych przesłanek, w szczególności jednolitego terminu, z którego upływem przesyłka jest uważana za doręczoną, biorąc pod uwagę, że terminy stosowane przez służby pocztowe różnią się w zależności od kraju, operatora i charakteru przesyłki.

69. Poza tym pragnę zauważyć, że proponowana przez Parlament rozszerzająca wykładnia zasad doręczeń decyzji indywidualnych kłóciłaby się z prawem do skutecznej ochrony sądowej zagwarantowanym w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz zasadą in dubio pro actione, zgodnie z którą w razie wątpliwości co do interpretacji przepisów postępowania należy dać pierwszeństwo takiej ich wykładni, która nie pozbawia zainteresowanych ich prawa do środka prawnego przed sądem [23].

70. Zatem moim zdaniem w braku wyraźnych tego rodzaju przepisów [24] instytucja Unii nie może opierać się na domniemaniu, że doręczenie zostało dokonane w sposób należyty, jeśli adresat nie odebrał listu poleconego w terminie określonym przez służby pocztowe.

71. Brak tego rodzaju przepisu w prawie Unii nie może być zrekompensowany odesłaniem do przepisów prawa krajowego.

21 Wyrok z dnia 21 października 2015 r., Gogova, C-215/15, EU:C:2015:710, pkt 46.

22 W polskim prawie art. 44 ust. 1 kodeksu postępowania administracyjnego (Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, Dz.U. 1960, Nr 30, poz. 168; tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 23) przewiduje, że doręczenie pisma w postępowaniu uważa się pod pewnymi warunkami za dokonane z upływem ostatniego dnia 14-dniowego okresu przechowywania przez uprawnionego operatora pocztowego. W prawie litewskim art. 123 ust. 3 kodeksu postępowania cywilnego w nowym brzmieniu obowiązującym od 1 lipca 2017 r. (CPK, 2016 m. lapkričio 8 d. įstatymo Nr. XII-2751 redakcija) przewiduje, że pod warunkiem przestrzegania zasad ustalonych przez rząd doręczenie pisma w postępowaniu uważa się za dokonane z upływem okresu 30 dni od pozostawienia zawiadomienia o próbie doręczenia pod adresem oficjalnie zgłoszonym przez adresata. Według mojej wiedzy takiego domniemania nie ma w prawie francuskim, gdzie pisma nie można uważać za doręczone, jeśli przesyłka została zwrócona jako niepodjęta (zob. Cour de cassation, 2. izba cywilna, 16 stycznia 2014 r., nº 13-10.108: JurisData nr 2014-000467). Prawo niemieckie zawiera szczegółowe uregulowania określające różne sposoby doręczania pism w postępowaniu. Jeśli chodzi o postępowanie administracyjne zob. art. 3–5 Verwaltungszustellungsgesetz z dnia 12 sierpnia 2005 r. (BGBl. 2005 I, s. 2354), a odnośnie do postępowania cywilnego art. 171 i art. 177–181 kodeksu postępowania cywilnego.

23 Wyrok z dnia 26 września 2013 r., PPG i SNF/ECHA, C-625/11 P, EU:C:2013:594, pkt 33. Zobacz również opinie: rzecznika generalnego D. Ruiza-Jaraba Colomera w sprawie Mülhens/OHMI (C-206/04 P, EU:C:2005:673, pkt 35); rzecznika generalnego P. Cruza Villalóna w sprawie PPG i SNF/ECHA (C-625/11 P, EU:C:2013:193, pkt 82); rzecznika generalnego M. Camposa Sáncheza-Bordony w sprawie Nissan Jidosha/OHMI (C-207/15 P, EU:C:2016:190, pkt 66).

24 Otóż na przykład zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sądu doręczenie przedstawicielowi skarżącego stanowi doręczenie adresatowi wyłącznie wtedy, gdy taka forma doręczenia została wyraźnie przewidziana przez przepis lub przez umowę zawartą między stronami (wyrok z dnia 5 listopada 2014 r., Mayaleh/Rada (sprawy połączone T-307/12 i T-408/13, EU:T:2014:926, pkt 74 i przytoczone tam orzecznictwo). Specjalne przepisy odnośnie do doręczeń listem poleconym są przewidziane na przykład dla doręczeń dokonywanych przez Urząd Unii Europejskiej ds. Własności Intelektualnej, w zasadzie 62 ust. 3 rozporządzenia Komisji (WE) nr 2868/95 z dnia 13 grudnia 1995 r. wykonującego rozporządzenie Rady (WE) nr 40/94 w sprawie wspólnotowego znaku towarowego (Dz.U. 1995, L 303, s. 1).

72. Pragnę zauważyć, że ani art. 263 akapit szósty TFUE, ani art. 297 ust. 2 TFUE nie posługują się odesłaniem do przepisów krajowych w celu zdefiniowania znaczenia lub zakresu pojęcia „notyfikacji".

73. Otóż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału pojęcia zawarte w przepisie prawa Unii, który nie zawiera żadnego wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich, powinny zasadniczo być interpretowane w całej Unii Europejskiej w sposób autonomiczny i jednolity [25]. Jeśli chodzi o terminy do wniesienia środka zaskarżenia, tego rodzaju interpretacja powinna poza tym pozwolić na uniknięcie wszelkiej dyskryminacji w działaniu wymiaru sprawiedliwości [26].

74. Ten wymóg autonomicznej i jednolitej wykładni ma tym bardziej zastosowanie w niniejszym przypadku, zważywszy, że chodzi tu o pojęcie prawa pierwotnego Unii, które służy do określenia dnia, w którym decyzje wydane przez instytucje zaczynają wywoływać skutki prawne.

75. Odesłanie do prawa krajowego podważyłoby ten wymóg, zwłaszcza że przepisy krajowe różnią się znacząco zarówno pod względem samej możliwości stosowania domniemania, że doręczenie zostało dokonane, mimo że przesyłka nie mogła być doręczona jej adresatowi, jak i pod względem przesłanek takiego domniemania.

76. Ponadto ponieważ Parlament utrzymuje, że mógł skutecznie zdać się na belgijski adres wskazany przez wnoszącego odwołanie w jego zażaleniu, pragnę zauważyć, że po pierwsze, zgodnie z moją wiedzą żaden przepis w sposób wyraźny nie wymaga od strony przedmiotowego postępowania zażaleniowego informowania instytucji o zmianie swojego adresu [27]; Parlament również nie zaznacza, by poinformował wnoszącego odwołanie o takim ewentualnym obowiązku. Po drugie, nawet przy założeniu, że istnieje taki obowiązek, Parlament nie powołuje się na żaden przepis prawa określający konsekwencje zaniechania przekazania tego rodzaju informacji. W tym kontekście odwołanie się do prawa krajowego wydaje mi się niewystarczające, gdyż przepisy w poszczególnych państwach członkowskich różnią się. Zresztą należałoby się przy tym zastanowić, czy uregulowaniami krajowymi, które należałoby stosować, byłyby uregulowania prawa belgijskiego, czy też prawa państwa, w którym wnoszący odwołanie ma w chwili doręczenia miejsce zwykłego pobytu. W każdym wypadku, mimo że wnoszący odwołanie nie powiadomił Parlamentu o zmianie swojego adresu po wniesieniu zażalenia, należy zauważyć, że w swoim zażaleniu wskazał on również adres poczty elektronicznej oraz numer telefonu, które według niego nie uległy zmianie.

77. Wynika z tego, że wbrew temu, co utrzymuje Parlament, nie można uznać, że decyzja Prezydium oddalająca zażalenie złożone przez wnoszącego odwołanie została mu doręczona w dniu 15 lipca 2015 r.

78. Jeśli chodzi o datę doręczenia tej decyzji, to pragnę zauważyć, że to strona, która powołuje się na uchybienie terminu do wniesienia skargi, powinna przedstawić dowód na to, którego dnia adresat został powiadomiony o decyzji [28].

79. Zatem wobec braku dowodu przeciwnego przedstawionego przez Parlament należy stwierdzić, że wnoszący odwołanie został powiadomiony o decyzji Prezydium pocztą elektroniczną z dnia 10 września 2015 r.

25 Wyrok z dnia 15 października 2015 r., Axa/Belgia, C-494/14, EU:C:2015:692, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo.

26 Zobacz podobnie wyrok z dnia 26 listopada 1985 r., Cockerill-Sambre/Komisja, 42/85, EU:C:1985:471, pkt 10; postanowienie z dnia 29 stycznia 2014 r., Gbagbo/Rada, C-397/13 P, niepublikowane, EU:C:2014:46, pkt 7 i przytoczone tam orzecznictwo.

27 Przykładowo w prawie polskim organ administracji jest zobowiązany poinformować stronę lub jej przedstawiciela o ustawowym, wynikającym z art. 41 ust. 1 kodeksu postępowania administracyjnego obowiązku zawiadamiania o każdej zmianie adresu, jak również zwrócić uwagę strony na przewidziane w ust. 2 tego artykułu skutki ewentualnego zaniedbania tego obowiązku w odniesieniu do doręczeń pism w postępowaniu. Zobacz art. 41 ust. 1 i 2 kodeksu postępowania administracyjnego.

28 Wyrok z dnia 13 lipca 1989 r., Olbrechts/Komisja, 58/88, EU:C:1989:323, pkt 10.

80. Zwracam uwagę, że adres poczty elektronicznej, o którym mowa, został wskazany Parlamentowi przez wnoszącego odwołanie właśnie w piśmie zawierającym zażalenie z dnia 2 lutego 2015 r., zatem ten środek komunikacji został w sposób dorozumiany zaakceptowany przez strony. W swojej odpowiedzi na odwołanie Parlament sam wskazuje, że wysłał przedmiotową wiadomość elektroniczną z myślą o przestrzeganiu zasady dobrej administracji. Ponadto skoro wnoszący odwołanie niezwłocznie potwierdził odbiór poczty elektronicznej, nie można utrzymywać, że próbował obejść zasady doręczeń.

81. Skoro decyzja o oddaleniu zażalenia została doręczona w dniu 10 września 2015 r., to termin do wniesienia skargi na sporną decyzję będącą przedmiotem tego zażalenia upływał w dniu 20 listopada 2015 r. Skarga wniesiona w niniejszej sprawie w dniu 4 listopada 2015 r. nie została zatem wniesiona z przekroczeniem terminu.

82. W świetle powyższych uwag jestem zdania, że należy uchylić zaskarżone postanowienie, oddalić podniesiony przez Parlament zarzut niedopuszczalności skargi i przekazać sprawę Sądowi do ponownego rozpoznania celem orzeczenia co do istoty sprawy.

Wnioski

83. W związku z powyższym proponuję, aby Trybunał uwzględnił odwołanie, uchylił postanowienie z dnia 19 kwietnia 2016 r., LL/Parlament (T-615/15, niepublikowane, EU:T:2016:432) i przekazał sprawę Sądowi do ponownego rozpoznania, a kwestię kosztów pozostawił do rozstrzygnięcia w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.