Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MACIEJA SZPUNARA
od 26. srpnja 2017.[1]

**Predmet C-326/16 P**

**LL**
**protiv**

**Europskog parlamenta**

„Žalba – Tužba za poništenje – Bivši zastupnik u Europskom parlamentu – Odluka o povratu naknade za obavljanje parlamentarnih dužnosti – Tužba za poništenje – Dopuštenost – Žalbeni postupak pred tijelima Europskog parlamenta – Članak 72. Provedbenih mjera Statuta zastupnika u Europskom parlamentu – Dostava odluke koja ima negativan učinak – Preporučena pošiljka koju njezin adresat nije preuzeo – Rok za podnošenje tužbe – Članak 263. šesti stavak UFEU-a”

## Uvod

1. Svojom žalbom žalitelj LL, bivši zastupnik u Europskom parlamentu, zahtijeva ukidanje rješenja Općeg suda Europske unije LL/Parlament[2], kojim je taj sud njegovu tužbu za poništenje podnesenu protiv odluke Parlamenta o povratu naknade isplaćene žalitelju tijekom njegova parlamentarnog mandata odbacio kao očito nedopuštenu zbog njezine nepravodobnosti.

2. U toj se žalbi postavljaju dva nova pitanja koja se tiču postupovnog prava Unije: s jedne strane, odnosa pravnih sredstava – upravnih i sudskih – protiv odluka Parlamenta koje imaju negativan učinak na zastupnike i, s druge strane, načina dostave pojedinačnih odluka u slučajevima u kojima pošiljka nije mogla biti uručena svojem adresatu.

## Pravni okvir

3. Odlukom Predsjedništva Europskog parlamenta od 19. svibnja i 9. srpnja 2008. o provedbenim mjerama za Statut zastupnika u Europskom parlamentu[3], u njezinu članku 68. stavku 1., naslovljenom „Povrat neosnovano plaćenih iznosa”, predviđeno je:

„Svi neosnovano plaćeni iznosi, u skladu s ovim provedbenim mjerama, vraćaju se. Upute za povrat tih iznosa od dotičnog zastupnika daje glavni tajnik.” [neslužbeni prijevod]

1 Izvorni jezik: francuski

2 Rješenje od 19. travnja 2016. (T-615/15, neobjavljeno, u daljnjem tekstu: pobijano rješenje, EU:T:2016:432)

3 SL 2009., C 159, str. 1., u verziji koja je bila na snazi od 21. listopada 2010. i kako je izmijenjena odlukom Predsjedništva Europskog parlamenta od 5. srpnja i 18. listopada 2010. (SL 2010., C 283, str. 9.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 18., str. 68.) (u daljnjem tekstu: provedbene mjere)

4. Člankom 72. provedbenih mjera, naslovljenim „Žalba”, određuje se:

„1. Član koji smatra da je nadležno tijelo nepravilno primijenilo provedbene mjere može pisanim putem uputiti žalbu glavnom tajniku.

U odluci glavnog tajnika o žalbi navode se razlozi na kojima se odluka temelji.

2. Član koji se ne slaže s odlukom glavnog tajnika može, u roku od dva mjeseca nakon obavijesti o odluci glavnog tajnika, zahtijevati da se to pitanje uputi kvestorima, koji donose odluku nakon savjetovanja s glavnim tajnikom.

3. Ako se stranka u žalbenom postupku ne složi s odlukom kvestora, on ili ona mogu u roku od dva mjeseca po objavi te odluke zatražiti da se taj predmet uputi Predsjedništvu, koje donosi konačnu odluku.

4. Ovaj članak primjenjuje se također na pravnog sljednika člana, kao i na bivše članove i njihove pravne sljednike.”

## Okolnosti spora

5. Žalitelj je bio zastupnik u Europskom parlamentu u parlamentarnom sazivu 1999. – 2004.

6. Nakon istrage Europskog ureda za borbu protiv prijevara (OLAF) u kojoj je utvrđeno da je žalitelju bila nepropisno isplaćena naknada za parlamentarnu pomoć u iznosu od 37 728 eura, glavni tajnik Parlamenta 17. travnja 2014. donio je odluku o povratu tog iznosa. Ta je odluka dostavljena žalitelju 22. svibnja 2014. (u daljnjem tekstu: sporna odluka), uz obavijest o terećenju od 5. svibnja 2014. koja je sadržavala detaljna pravila o povratu.

7. Žalitelj je podnio žalbu protiv te odluke, zahtijevajući da se pitanje uputi kvestorima, na temelju članka 72. stavka 2. provedbenih mjera.

8. Tu žalbu kvestori su odbili dopisom od 3. prosinca 2014., s čime je žalitelj bio upoznat dan kasnije, kako sam navodi.

9. Žalitelj je 2. veljače 2015. zatražio da se pitanje uputi Predsjedništvu Parlamenta, u skladu s člankom 72. stavkom 3. provedbenih mjera.

10. Predsjedništvo Parlamenta odbilo je žaliteljevu žalbu odlukom od 26. lipnja 2015. (u daljnjem tekstu: odluka Predsjedništva).

11. Parlament navodi da je odluka Predsjedništva poslana preporučenim pismom 30. lipnja 2015. na adresu koju je žalitelj naveo u svojoj žalbi. Belgijska pošta to je pismo vratila a da ga žalitelj nije bio preuzeo.

12. Žalitelj je 10. rujna 2015. od dužnosnika Parlamenta primio elektroničku poštu s priloženom odlukom Predsjedništva kao i obavijest o terećenju predmetnog iznosa.

## Postupak pred Općim sudom i pobijano rješenje

13. Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 4. studenoga 2015. žalitelj je pokrenuo postupak za poništenje sporne odluke kao i obavijesti o terećenju od 5. svibnja 2014.

14. U prilog tužbi žalitelj je naveo dva tužbena razloga, koji se temelje, prvi, na nezakonitosti i neosnovanosti sporne odluke i, drugi, na povredi načelâ zastare, razumnog roka, pravne sigurnosti i zaštite legitimnih očekivanja.

15. Pobijanim rješenjem Opći je sud odbacio tužbu kao očito nedopuštenu zbog nepoštovanja roka za podnošenje tužbe iz članka 263. šestog stavka UFEU-a. Opći je sud naveo da su sporna odluka i obavijest o terećenju žalitelju bili dostavljeni 22. svibnja 2014., dok je tužba podnesena tek 4. studenoga 2015., odnosno više od 17 mjeseci nakon datuma dostave, a da se žalitelj nije pozvao na nepredvidljive okolnosti ili višu silu.

## Zahtjevi stranaka pred Sudom

16. Žalitelj od Suda traži da ukine pobijano rješenje te da predmet vrati Općem sudu na ponovno suđenje. Parlament zahtijeva da se žalba odbije i žalitelju naloži snošenje troškova.

## Analiza žalbe

17. U prilog žalbi žalitelj navodi četiri žalbena razloga, koji se temelje, prvi, na nepotpunom ispitivanju spisa Općeg suda kao i na pogrešci koja se tiče prava u primjeni članka 263. šestog stavka UFEU-a te članka 72. provedbenih mjera, drugi, na povredi članka 126. Poslovnika Općeg suda, treći, na povredi članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima te, četvrti, na povredi članka 133. i članka 134. stavka 1. Poslovnika Općeg suda, kad je riječ o nalaganju žalitelju da snosi troškove.

18. Smatram da najprije valja ispitati prvi žalbeni razlog.

### *Uvod*

19. Svojim prvim žalbenim razlogom žalitelj tvrdi da je u svojoj tužbi u prvom stupnju naveo da je protiv sporne odluke podnio žalbu kvestorima te potom Predsjedništvu. Prigovara Općem sudu da tu okolnost nije uzeo u obzir pri izračunu roka za podnošenje tužbe i da je osim toga počinio pogrešku koja se tiče prava, a koja se odnosi na primjenu članka 263. šestog stavka UFEU-a i članka 72. provedbenih mjera.

20. Parlament osporava žaliteljeve argumente.

21. Napominjem da ovaj žalbeni razlog zapravo sadržava dva različita prigovora, koji se temelje, prvi, na nedostatnosti obrazloženja pobijanog rješenja, a drugi na pogrešci koja se tiče prava.

### *Obrazloženje pobijanog rješenja*

22. Žalitelj prigovara Općem sudu da nije uzeo u obzir činjenicu da je pokrenuo žalbeni postupak predviđen člankom 72. provedbenih mjera.

23. Taj mi se prigovor čini utemeljenim.

24. Naime, iz tužbe u prvom stupnju proizlazi da je nakon dostave sporne odluke žalitelj podnio žalbu protiv te odluke kvestorima te potom Predsjedništvu, u skladu s člankom 72. provedbenih mjera. Žalitelj je u svojoj tužbi osim toga naveo da je tu žalbu podnio u roku te da je o njezinu odbijanju bio obaviješten elektroničkom poštom Parlamenta od 10. rujna 2015.

25. Međutim, time što je utvrdio da je tužba nepravodobna zbog toga što je podnesena više od 17 mjeseci nakon datuma dostave sporne odluke (točke 7. i 9. pobijanog rješenja) Opći sud nije odlučio o posljedicama tog žalbenog postupka za izračun roka za podnošenje tužbe.

26. Iz toga slijedi da u tom pogledu u pobijanom rješenju nedostaje obrazloženje.

### *Navodna pogreška koja se tiče prava u primjeni članka 263. šestog stavka UFEU-a i članka 72. provedbenih mjera*

27. Iako iz pobijanog rješenja implicitno proizlazi da podnošenje žalbe na temelju članka 72. provedbenih mjera ni u kojem slučaju ne utječe na izračun roka za podnošenje tužbe iz članka 263. šestog stavka UFEU-a, žalitelj tvrdi da je Opći sud te odredbe pogrešno primijenio.

28. Napominjem da će se tim prigovorom Sudu prvi put omogućiti da tumači članak 72. provedbenih mjera.

29. To će tumačenje biti od nezanemarive praktične važnosti, s obzirom na sve veći broj postupaka koji se odnose na primjenu te odredbe.

30. Opći je sud rješenjem Le Pen/Parlament [4], kojim je odlučio o prigovoru nedopuštenosti u predmetu koji je trenutačno u tijeku, već izrazio svoje stajalište o odnosu između žalbe na temelju članka 72. provedbenih mjera i tužbe pred sudom.

31. Prema mišljenju Općeg suda, dva pravna sredstva, upravno i sudsko, međusobno se ne isključuju, tako da žalitelj može podnijeti žalbu protiv odluke Parlamenta na temelju članka 72. provedbenih mjera istodobno s tužbom pred Općim sudom. To se rješenje temelji na razlogu prema kojem je u navedenom članku 72. uveden fakultativni žalbeni postupak koji nema suspenzivan učinak i nije preduvjet za podnošenje tužbe pred sudom [5].

32. Donošenjem takvog rješenja Opći je sud odbio stajalište Parlamenta, koji je u tom predmetu tvrdio da, kad zastupnik podnese žalbu protiv odluke, ne može istodobno podnijeti tužbu pred sudom protiv iste odluke jer bi ta tužba bila preuranjena [6]. Parlament iznosi istu tvrdnju i u ovom predmetu, navodeći da, iako se člankom 72. provedbenih mjera ne predviđa obvezni predsudski postupak, ako zastupnik odluči podnijeti žalbu, tad više ipak ne može podnijeti pravni lijek, već treba čekati dovršetak žalbenog postupka te, prema potrebi, pobijati odluku kojom se žalba odbija.

33. Napominjem da je nesporno da se člankom 72. provedbenih mjera u korist zastupnikâ uvodi fakultativni žalbeni postupak protiv odluka koje je donio Parlament.

34. Usto tu odredbu, prema mojem mišljenju, valja tumačiti na način da je riječ o žalbenom postupku koji prethodi tužbi pred sudom.

35. Iz same logike upravnog spora proizlazi da upravno pravno sredstvo, obvezno ili fakultativno, treba prethoditi sudskom postupku. Žalbenim postupkom nudi se mogućnost mirenja između pojedinca i uprave [7] kako bi se izbjegao spor. Za taj upravni postupak više nema razloga kad zainteresirana osoba podnese tužbu pred sudom protiv istog akta.

4 Rješenje od 24. listopada 2016. (T-140/16, neobjavljeno, EU:T:2016:645)

5 Vidjeti rješenje od 24. listopada 2016. (T-140/16, neobjavljeno, EU:T:2016:645, t. 26. do 31.). Vidjeti također rješenje od 6. ožujka 2017., Le Pen/Parlament (T-140/16, neobjavljeno, EU:T:2017:151 t. 30.).

6 Vidjeti rješenje od 24. listopada 2016., Le Pen/Parlament (T-140/16, neobjavljeno, EU:T:2016:645, t. 22.).

7 Presuda od 7. svibnja 1986., Rihoux i dr./Komisija (52/85, EU:C:1986:199, t. 12.)

36. Člankom 72. provedbenih mjera tako se uvodi postupak koji po svojoj naravi prethodi sporu, iako je za zainteresiranu osobu fakultativan.

37. Što s tiče učinaka tog postupka na rok za podnošenje tužbe predviđen člankom 263. šestim stavkom UFEU-a, smatram da se pokretanjem predsudskog postupka nužno odgađa rok za podnošenje tužbe. Drukčije tumačenje bilo bi protivno korisnom učinku predsudskog postupka. Isto razmatranje proizlazi iz načela koje je prihvaćeno u upravnom pravu određenih država članica, prema kojem svaka upravna odluka može biti predmet upravne žalbe kojom se, pod uvjetom da je podnesena u roku za podnošenje tužbe pred sudom, prekida tijek tog roka [8].

38. Na tom se razmatranju temelji i rješenje koje je zakonodavac Unije izričito donio u pogledu prethodnog žalbenog postupka koji je, kao obvezujući, predviđen člancima 90. i 91. Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europske unije [9], a prema kojem rok za podnošenje tužbe počinje teći od dana dostave odluke o odbijanju žalbe.

39. Osim toga, prema ustaljenoj sudskoj praksi, upravna žalba i njezino odbijanje sastavni su dio složenog postupka koji prethodi tužbi. U tim uvjetima, iako je formalno usmjerena protiv odbijanja žalbe, tužba za poništenje dovodi do toga da sud odlučuje o aktu koji negativno utječe protiv kojeg je žalba bila podnesena [10]. Tužba je dopuštena bez obzira na to je li usmjerena protiv odluke koja je predmet žalbe ili protiv odluke o odbijanju žalbe ako su žalba i tužba podnesene u propisanim rokovima [11].

40. Prema mojem mišljenju, ta se utvrđenja podjednako primjenjuju na žalbeni postupak iz članka 72. provedbenih mjera.

41. Međutim, Parlament ističe da je, za razliku od žalbe iz članaka 90. i 91. Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europske unije, koja je obvezna, žalba iz članka 72. provedbenih mjera fakultativna te za nju ne vrijedi rok za odgovor na žalbu kojim se ograničava djelovanje uprave.

42. Smatram da ta razlika u ovom predmetu nije relevantna. Prethodne upravne žalbe, neovisno o tome jesu li obvezne ili fakultativne, slijede istu logiku, odnosno logiku predsudskog postupka. Usto, kad je riječ o nepostojanju roka za odgovor određenog za upravu, smatram da je taj rok nužno jamstvo u slučaju obvezne upravne žalbe, s obzirom na to da propust uprave može odgoditi podnošenje tužbe pred sudom. Nasuprot tomu, kad je upravni postupak fakultativan, pristup sudu nije ograničen zbog nepostojanja roka za odgovor, s obzirom na to da žalitelj zadržava mogućnost da u svakom trenutku odustane od daljnjeg upravnog postupka i podnese tužbu sudu.

43. S obzirom na prethodno navedeno, smatram da članak 72. provedbenih mjera treba tumačiti na način da se rok za podnošenje tužbe za poništenje iz članka 263. šestog stavka UFEU-a prekida podnošenjem žalbe protiv akta koji negativno utječe, pod uvjetom da je žalba podnesena u predviđenom roku ili, ako ne postoji rok za žalbu [12], u roku za tužbu. Rok počinje ponovno teći počevši od dana dostave odluke o odbijanju žalbe.

8 Vidjeti u francuskom pravu članak L. 411-2 Zakonika o odnosima između javnosti i uprave, u skladu s kojim „[s]vaka upravna odluka, u roku određenom za podnošenje tužbe, može biti predmet zahtjeva za preispitivanje podnesenog upravnom tijelu koje je odluku donijelo ili žalbe podnesene višem upravnom tijelu, kojom se taj rok prekida”.

9 Pravilnik o osoblju za dužnosnike Europske unije, kako je utvrđen Uredbom Vijeća (EEZ, Euratom, EZUČ) br. 259/68 od 29. veljače 1968. o utvrđivanju Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europskih zajednica i Uvjeta zaposlenja ostalih službenika Europskih zajednica i kojom se uvode posebne mjere koje su privremeno primjenjive na dužnosnike Komisije (SL 1968., L 56, str. 1.)

10 Presude od 17. siječnja 1989., Vainker/Parlament (293/87, EU:C:1989:8, t. 7. i 8.) i od 14. veljače 1989., Bossi/Komisija (346/87, EU:C:1989:59, t. 9. i 10.). Iznimka od tog pravila odnosi se na slučaj u kojem odbijanje žalbe ima različit doseg od akta protiv kojeg je ta žalba bila podnesena (vidjeti presudu od 21. rujna 2011., Adjemian i dr./Komisija, T-325/09 P, EU:T:2011:506, t. 32.).

11 Presude od 26. siječnja 1989., Koutchoumoff/Komisija (224/87, EU:C:1989:38, t. 7.) i od 21. rujna 2011., Adjemian i dr./Komisija (T-325/09 P, EU:T:2011:506, t. 33.)

12 Člankom 72. stavkom 1. provedbenih mjera, koji nije relevantan u ovom predmetu, ne predviđa se rok za žalbu.

44. Tužba za poništenje koja slijedi nakon tog žalbenog postupka dovodi do toga da sud odlučuje o aktu koji negativno utječe protiv kojeg je bila izjavljena žalba. To razmatranje vrijedi, kao što je to Sud utvrdio u odnosu na žalbeni postupak predviđen člancima 90. i 91. Pravilnika [13], čak i u slučaju kad je tužba formalno usmjerena protiv odbijanja žalbe.

45. Nadalje, ako zastupnik podnese tužbu za poništenje pred Općim sudom, umjesto da podnese žalbu, ili prije okončanja žalbenog postupka, valja smatrati da se odriče nastavljanja tog prethodnog postupka. To proizlazi iz fakultativne naravi predmetnog postupka, s obzirom na to da se njegovo nastavljanje (ili nenastavljanje) prepušta izboru zainteresirane osobe. Stoga mi nije uvjerljivo rješenje koje je donio Opći sud u predmetu Le Pen/Parlament [14].

46. Budući da se pobijano rješenje implicitno temelji na razmatranju prema kojem rok za podnošenje tužbe protiv sporne odluke nije bio prekinut podnošenjem žalbe na temelju članka 72. provedbenih mjera, to je rješenje zahvaćeno pogreškom koja se tiče prava.

47. Prema tome, smatram da valja prihvatiti oba prigovora iz ovog žalbenog razloga i ukinuti pobijano rješenje a da nije potrebno ispitati druge žalbene razloge.

## Posljedice poništenja

### *Opće napomene*

48. U skladu s člankom 61. Statuta Suda Europske unije, kad Sud ukine odluku Općeg suda, može sam konačno odlučiti o sporu ako stanje postupka to dopušta ili može vratiti predmet na odlučivanje Općem sudu.

49. U ovom slučaju smatram da Sud raspolaže elementima potrebnima za konačno odlučivanje o dopuštenosti tužbe. Nasuprot tomu, Sud nije u stanju odlučiti o njezinoj osnovanosti, s obzirom na to da je Opći sud pobijanim rješenjem samo odbio tužbu kao očito nedopuštenu a da nije raspravljao o meritumu.

50. Napominjem da je nesporno da žalitelj kao adresat sporne odluke ima aktivnu procesnu legitimaciju na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a.

51. Jedina zapreka vođenju postupka na koju se poziva Parlament odnosi se na poštovanje roka za podnošenje tužbe.

52. Parlament ističe dva argumenta u tom pogledu, pri čemu se prvi odnosi na tijek roka, a drugi na datum dostave odluke o odbijanju žalbe.

### *Tijek roka*

53. Kao prvo, Parlament tvrdi da – s obzirom na to da je tužba usmjerena protiv sporne odluke, a ne protiv odluke Predsjedništva o odbijanju žalbe – rok za podnošenje tužbe treba izračunati počevši od dana dostave te prve odluke. Posljedično, prema mišljenju Parlamenta, taj je rok prekoračen za više mjeseci.

13 Vidjeti točku 39. ovog mišljenja.

14 Vidjeti točku 31. ovog mišljenja.

54. Uzimajući u obzir gore navedena razmatranja [15], taj se argument ne može prihvatiti. Naime, unatoč tome što je počeo teći, rok za podnošenje tužbe protiv sporne odluke bio je prekinut podnošenjem žalbe te je ponovno u cijelosti počeo teći ispočetka na dan dostave odluke Predsjedništva o odbijanju žalbe. Datum dostave te odluke stoga je polazišna točka za izračun roka za podnošenje tužbe.

### *Datum dostave odluke o odbijanju žalbe*

55. Kao drugo, Parlament tvrdi da je tužba nepravodobna, čak i ako se polazi od dana dostave odluke o odbijanju žalbe. Naime, prema mišljenju Parlamenta, ta je odluka dostavljena preporučenom pošiljkom s povratnicom, za koju su pružatelji poštanskih usluga ostavili obavijest o prispijeću 30. lipnja 2015. Parlament tvrdi da, s obzirom na to da žalitelj nije preuzeo pošiljku u uobičajenom roku čuvanja pošiljke od 15 dana, koji primjenjuje belgijska pošta, valja smatrati da je odluka bila uredno dostavljena 15. srpnja 2015., odnosno na datum isteka navedenog roka čuvanja pošiljke. Parlament dodaje da nije relevantno to što je žalitelj na datum ostavljanja obavijesti o prispijeću već preselio u inozemstvo te više nije stanovao na navedenoj adresi, s obzirom na to da nije obavijestio Parlament o promjeni adrese.

56. Žalitelj osporava taj argument navodeći da je za odluku Predsjedništva prvi put saznao porukom elektroničke pošte Parlamenta od 10. rujna 2015. te da stoga taj datum treba smatrati datumom dostave.

57. Kako bi se odlučilo o postojanju zapreke vođenju postupka koju ističe Parlament, valja utvrditi način izračuna roka za podnošenje tužbe, u slučaju kad je odluka koja ima negativan učinak dostavljena preporučenom pošiljkom s povratnicom.

58. Radi se o važnom postupovnom aspektu jer institucije često primjenjuju taj način dostave.

59. Podsjećam da iz članka 297. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a proizlazi da odluke u kojima je određeno komu su upućene moraju biti priopćene onima kojima su upućene, a proizvode učinke od tog priopćenja. U toj je odredbi utvrđeno načelo pravne sigurnosti, iz kojeg proizlazi da se na prava i obveze koje proizlaze iz pojedinačnog upravnog akta ne može pozivati nasuprot njegovu adresatu dok on o njemu nije uredno obaviješten [16].

60. U skladu s člankom 263. šestim stavkom UFEU-a, tužba za poništenje mora se podnijeti u roku od dva mjeseca od obavješćivanja tužitelja o njoj.

61. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, odluka je uredno dostavljena, u smislu članka 263. šestog stavka te članka 297. stavka 2. trećeg podstavka UFEU-a, kad je njezin adresat o njoj obaviješten i može se s njom upoznati [17].

62. Načini dostave primijenjeni kako bi se ispunilo te zahtjeve ne smiju biti pretjerano formalni, istodobno poštujući opća načela prava te, osobito, načelo dobrog sudovanja [18].

15 Vidjeti točku 43. ovog mišljenja.

16 Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Jääskinena u predmetu Seattle Genetics (C-471/14, EU:C:2015:590, t. 42.).

17 Presude od 21. veljače 1973., Europemballage i Continental Can/Komisija (6/72, EU:C:1973:22, t. 10.), od 11. svibnja 1989., Maurissen i Union syndicale/Revizorski sud (193/87 i 194/87, neobjavljena, EU:C:1989:185, t. 46.) kao i od 13. srpnja 1989., Olbrechts/Komisija (58/88, EU:C:1989:323, t. 10.). Vidjeti također rješenje od 2. listopada 2014., Page Protective Services/ESVD (C-501/13 P, neobjavljeno, EU:C:2014:2259, t. 30.).

18 Vidjeti u tom smislu rješenja od 3. srpnja 2014., Njemačka/Komisija (C-102/13 P, neobjavljeno, EU:C:2014:2054, t. 32. i od 2. listopada 2014., Page Protective Services/ESVD (C-501/13 P, neobjavljeno, EU:C:2014:2259, t. 31.).

63. Što se tiče dostave preporučenom pošiljkom s povratnicom, napominjem da, kad je pošiljka vraćena pošiljatelju jer je njezin adresat nije preuzeo, očito je da ona nije mogla biti dostavljena adresatu.

64. Parlament, međutim, ističe da takvu dostavu valja smatrati uredno izvršenom kad adresat koji je obaviješten putem obavijesti o prispijeću, dostavljenom na adresu njegova prebivališta, ne preuzme pošiljku u roku koji primjenjuje pošta.

65. Parlament u tom pogledu upućuje na rješenje AG/Parlament [19], u kojem je Službenički sud utvrdio da je pravilnost dostave preporučenim pismom podređeno poštovanju „nacionalnih pravila za dostavu pošte". Osim toga, Službenički sud utvrdio je, ne pojašnjavajući pri tome nacionalna pravila koja je primijenio, da, kad adresat ne preuzme preporučeno pismo u roku koji primjenjuju pružatelji poštanskih usluga, valja smatrati da je to pismo uredno dostavljeno na datum isteka tog roka [20].

66. Napominjem da pretpostavka prema kojoj se dostava smatra uredno izvršenom, čak i ako adresat ne preuzme preporučeno pismo, pod određenim uvjetima postoji u nacionalnom pravu određenih država članica. Konkretno, u okviru građanskih postupaka mogućnost utvrđivanja da se dostava postupovnog akta smatra izvršenom omogućava da se sačuva pravo na djelotvornu sudsku zaštitu tužitelja, s obzirom na to da nemogućnost dobivanja sudske odluke zbog poteškoća u obavještavanju tuženika može dovesti do uskraćivanja pravne zaštite [21]. Čak i u slučaju u kojem je takva pretpostavka predviđena u nacionalnom pravu, uvjeti u kojima ona može biti valjana razlikuju se od jedne države članice do druge [22].

67. Smatram da je moguće uvođenje takve pretpostavke u postupovno pravo Unije isključivo na zakonodavcu.

68. Naime, uzimajući u obzir zahtjev pravne sigurnosti, koja je povezana s primjenom zakonskih rokova, mogućnost uvođenja novog pravila o dostavi pojedinačnih odluka, što bi imalo pravne posljedice na datum nastanka učinaka tih odluka kao i na izračun roka za podnošenje tužbe, treba biti isključivo u nadležnosti zakonodavca. To osobito vrijedi jer za primjenu predmetne pretpostavke moraju vrijediti točno određena, prethodno utvrđena detaljna pravila, osobito jedinstven rok po isteku kojeg se pošiljka smatra dostavljenom, s obzirom na to da se rokovi koje primjenjuju pružatelji poštanskih usluga razlikuju prema zemlji, usluzi i prirodi pošiljke.

69. Osim toga, smatram da je široko tumačenje pravila o dostavi pojedinačnih odluka koje je predložio Parlament protivno pravu na djelotvornu sudsku zaštitu, zajamčenom člankom 47. Povelje o temeljnim pravima, kao i načelu *in dubio pro actione*, prema kojem, u slučaju sumnje, valja dati prednost tumačenju postupovnih odredbi koje zainteresirane osobe ne lišava njihova prava na pravni lijek [23].

19 Rješenje od 16. prosinca 2010. (F-25/10, EU:F:2010:171, t. 40.)

20 Rješenje od 16. prosinca 2010., AG/Parlament (F-25/10, EU:F:2010:171, t. 44.)

21 Presuda od 21. listopada 2015., Gogova (C-215/15, EU:C:2015:710, t. 46.)

22 U poljskom pravu člankom 44. stavkom 1. Kodeksa postępowania administracyjnego (Zakonik o upravnom postupku) od 14. lipnja 1960. (Dz. U. 1960. br 30, poz. 168; t.j. Dz. U. z 2016. poz. 23) predviđa se da se dostava postupovnog akta, pod određenim uvjetima, smatra izvršenom po isteku roka od 14 dana u kojem ovlašteni poštanski subjekt čuva pošiljku. U litavskom pravu novim tekstom članka 123. stavka 3. Zakonika o građanskom postupku koji je na snazi od 1. srpnja 2017. (CPK, 2016 m. lapkričio 8 d. įstatymo Nr. XII-2751 redakcija) predviđa se da se, pod uvjetom da se poštuju pravila koja je utvrdila vlada, dostava postupovnog akta smatra izvršenom po isteku roka od 30 dana nakon ostavljanja obavijesti o prispijeću na adresi koju je službeno naveo adresat. Takva pretpostavka, prema mojim saznanjima, ne postoji u francuskom pravu, s obzirom na to da se akt ne može smatrati dostavljenim kada je preporučeno pismo vraćeno jer nije podignuto (vidjeti Cour de cassation (Kasacijski sud, Francuska), drugo građansko vijeće, 16. siječnja 2014., br. 13-10.108: JurisData nº 2014-000467). Njemačko pravo sadržava detaljna pravila kojima se uređuju različiti načini dostave postupovnih akata; vidjeti, u pogledu upravnog postupka, članke 3. do 5. Verwaltungszustellungsgesetza od 12. kolovoza 2005. (BGBl. 2005., I str. 2354.) te, u pogledu građanskog postupka, članke 171. i 177. do 181. Zakonika o građanskom postupku.

23 Presuda od 26. rujna 2013., PPG i SNF/ECHA (C-625/11 P, EU:C:2013:594, t. 33.). Vidjeti također mišljenje nezavisnog odvjetnika D. Ruiz-Jaraba Colomera u predmetu Mülhens/OHIM (C-206/04 P, EU:C:2005:673, t. 35.); nezavisnog odvjetnika P. Cruza Villalóna u predmetu PPG i SNF/ECHA (C-625/11 P, EU:C:2013:193, t. 82.) kao i nezavisnog odvjetnika M. Camposa Sánchez-Bordone u predmetu Nissan Jidosha/OHIM (C-207/15 P, EU:C:2016:190, t. 66.).

70. Stoga se, prema mojem mišljenju, u nedostatku izričitih odredbi u tom smislu [24], institucija Unije ne može osloniti na pretpostavku prema kojoj je dostava uredno izvršena kad adresat ne preuzme preporučeno pismo u roku koji određuje pružatelj poštanskih usluga.

71. Nepostojanje takvog pravila u pravu Unije ne može se, uostalom, ispraviti upućivanjem na nacionalno pravo.

72. Napominjem da se ni člankom 263. šestim stavkom UFEU-a ni člankom 297. stavkom 2. UFEU-a ne upućuje na nacionalno pravo u svrhu utvrđivanja smisla ili dosega pojma „dostava”.

73. A prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, pojmovi iz odredbe prava Unije koja ne sadržava nikakvo izričito upućivanje na pravo država članica trebaju u cijeloj Uniji imati autonomno i ujednačeno tumačenje [25]. Što se tiče rokova za podnošenje tužbe, takvim se tumačenjem, osim toga, treba omogućiti izbjegavanje svake diskriminacije u sudovanju [26].

74. Taj zahtjev autonomnog i ujednačenog tumačenja primjenjuje se tim više u ovom slučaju jer se radi o pojmu primarnog prava Unije koji služi utvrđivanju datuma s kojim odluke institucija počinju proizvoditi pravne učinke.

75. Upućivanjem na nacionalno pravo taj bi se zahtjev ugrozio, s obzirom na to da se nacionalne odredbe znatno razlikuju i u pogledu same mogućnosti pretpostavke da je dostava bila izvršena, unatoč činjenici da pošiljka nije mogla biti uručena njezinu adresatu, kao i u pogledu detaljnih pravila za takvu pretpostavku.

76. Osim toga, ako Parlament tvrdi da se valjano mogao pouzdati u belgijsku adresu koju je žalitelj naveo u svojoj žalbi, smatram, kao prvo, da se, prema mojim saznanjima, nijednim izričitim pravilom od stranke u predmetnom žalbenom postupku ne zahtijeva da obavijesti instituciju o promjeni adrese [27]. Ni Parlament ne navodi da je obavijestio žalitelja o takvoj mogućoj obvezi. Kao drugo, čak i ako se pretpostavi da takva obveza postoji, Parlament ne navodi nijedno pravno pravilo kojim se propisuju posljedice nepriopćavanja takve informacije. U tim okolnostima upućivanje na nacionalno pravo čini mi se nedostatnim jer se pravila razlikuju od jedne države članice do druge. Osim toga, trebalo bi se stoga zapitati treba li primijeniti nacionalna pravila belgijskog prava ili prava zemlje žaliteljeva uobičajenog boravišta u trenutku dostave. U svakom slučaju, iako je žalitelj propustio obavijestiti Parlament o promjeni svoje adrese nakon što je podnio žalbu, valja napomenuti da je žalitelj u svojoj žalbi naveo i svoju adresu elektroničke pošte kao i svoj broj telefona, koji se, prema njegovim navodima, nisu promijenili.

77. Iz toga proizlazi da se, suprotno tvrdnjama Parlamenta, odluka Predsjedništva o odbijanju žalbe koju je podnio žalitelj ne može smatrati dostavljenom 15. srpnja 2015.

24 Tako, primjerice, prema ustaljenoj sudskoj praksi Općeg suda, obavješćivanje zastupnika tužitelja znači obavješćivanje adresata samo kada je takav oblik obavješćivanja izričito predviđen propisima ili sporazumom stranaka (presuda od 5. studenoga 2014., Mayaleh/Vijeće (T-307/12 i T-408/13, EU:T:2014:926, t. 74. i navedena sudska praksa)). Posebne odredbe u pogledu dostave preporučenom pošiljkom predviđene su, primjerice, za obavijesti Ureda Europske unije za intelektualno vlasništvo (EUIPO) pravilom 62. stavkom 3. Uredbe Komisije (EZ) br. 2868/95 od 13. prosinca 1995. o provedbi Uredbe Vijeća (EZ) br. 40/94 o žigu Zajednice (SL 1995., L 303, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 17., svezak 1., str. 84.).

25 Presuda od 15. listopada 2015., Axa Belgium (C-494/14, EU:C:2015:692, t. 21. i navedena sudska praksa)

26 Vidjeti u tom smislu presudu od 26. studenoga 1985., Cockerill-Sambre/Komisija (42/85, EU:C:1985:471, t. 10.) i rješenje od 29. siječnja 2014., Gbagbo/Vijeće (C-397/13 P, neobjavljeno, EU:C:2014:46, t. 7. i navedenu sudsku praksu).

27 Tako je, primjerice, u poljskom pravu uprava obvezna obavijestiti stranku ili njezina zastupnika o zakonskoj obvezi obavješćivanja o svakoj promjeni adrese, predviđenoj člankom 41. stavkom 1. Zakonika o upravnom postupku, kao i upozoriti stranku na posljedice eventualnog propusta u pogledu dostave postupovnih akata, predviđene stavkom 2. istog članka. Vidjeti članak 41. stavke 1. i 2. Zakonika o upravnom postupku.

78. Što se tiče datuma dostave te odluke, smatram da je na stranci koja se poziva na nepravodobnost tužbe da pruži dokaz o danu na koji je odluka bila dostavljena njezinu adresatu [28].

79. Stoga, s obzirom na to da Parlament nije iznio dokaz o protivnom, valja utvrditi da je odluka Predsjedništva dostavljena žalitelju porukom elektroničke pošte od 10. rujna 2015.

80. Napominjem da je o predmetnoj adresi elektroničke pošte žalitelj obavijestio Parlament, među ostalim, u žalbi od 2. veljače 2015., čime su obje stranke prešutno prihvatile to sredstvo komunikacije. Parlament je u svojem odgovoru na žalbu sam naveo da je poslao predmetnu poruku elektroničke pošte u svrhu poštovanja načela dobre uprave. Usto, budući da je žalitelj odmah potvrdio primitak poruke elektroničke pošte, ne može se tvrditi da je pokušao zaobići pravila o dostavi.

81. S obzirom na to da je odluka o odbijanju žalbe dostavljena 10. rujna 2015., rok za podnošenje tužbe protiv sporne odluke koja je predmet te žalbe istekao je 20. studenoga 2015. Ova tužba, podnesena 4. studenoga 2015., stoga nije nepravodobna.

82. S obzirom na sva ta razmatranja, smatram da valja ukinuti pobijano rješenje, odbiti argument o postojanju zapreke vođenju postupka koji je istaknuo Parlament i vratiti predmet na odlučivanje Općem sudu.

## Zaključak

83. S obzirom na prethodno navedeno, predlažem Sudu da prihvati žalbu, ukine rješenje od 19. travnja 2016., LL/Parlament (T-615/15, neobjavljeno, EU:T:2016:432) i da vrati predmet Općem sudu na ponovno suđenje te da odredi da će se o troškovima odlučiti naknadno.

28 Presuda od 13. srpnja 1989., Olbrechts/Komisija (58/88, EU:C:1989:323, t. 10.)