



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 9 grudnia 2014 r. *

Odwołanie — Petycja do Parlamentu Europejskiego — Decyzja o nienadaniu petycji dalszego biegu —
Skarga o stwierdzenie nieważności — Pojęcie aktu zaskarżalnego

W sprawie C-261/13 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej,
wniesione w dniu 8 maja 2013 r.,

Peter Schönberger, zamieszkały w Luksemburgu (Luksemburg), reprezentowany przez O. Madera,
Rechtsanwalt,

wnoszący odwołanie,

w której drugą stroną postępowania jest:

Parlament Europejski, reprezentowany przez U. Rössleina i E. Waldherr, działających w charakterze
pełnomocników

strona pozwana w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, K. Lenaerts, wiceprezes, A. Tizzano, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh,
J.C. Bonichot (sprawozdawca), prezesi izb, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, A. Prechal,
E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund i J.L. da Cruz Vilaça, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Jääskinen,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 17 lipca 2014 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: niemiecki.

Wyrok

- 1 W odwołaniu P. Schönberger wnosi o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej Schönberger/Parlament (T-186/11, EU:T:2013:111, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”), w którym Sąd odrzucił jako niedopuszczalną jego skargę zmierzającą do stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 25 stycznia 2011 r. (zwanej dalej „sporną decyzją”), na mocy której Komisja ds. Petycji Parlamentu Europejskiego (zwana dalej komisją ds. petycji) zakończyła badanie przedłożonej przez niego petycji.

Okoliczności powstania sporu

- 2 W dniu 2 października 2010 r. P. Schönberger, były urzędnik Parlamentu, na podstawie art. 227 TFUE skierował do Parlamentu petycję, w której wniósł o podjęcie środków w związku z jego sytuacją osobistą jako funkcjonariusza Parlamentu celem nadania dalszego biegu zaleceniu Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.
- 3 W spornej decyzji komisja ds. petycji poinformowała wnoszącego odwołanie, że jego petycja została uznana za dopuszczalną zgodnie z regulaminem Parlamentu, że zostanie ona przekazana do dyrektora generalnego odpowiedzialnego za kadry oraz że postępowanie w sprawie petycji zostało w ten sposób zakończone.

Skarga do Sądu i zaskarżony wyrok

- 4 Skargą złożoną w sekretariacie Sądu w dniu 26 marca 2011 r. P. Schönberger wniósł o stwierdzenie nieważności spornej decyzji. Na poparcie skargi podniósł on, że jego petycja nie została zbadana co do istoty, pomimo że komisja ds. petycji uznała jej dopuszczalność. Parlament podniósł zarzut niedopuszczalności, a tytułem pomocniczym wniósł o oddalenie skargi jako bezzasadnej.
- 5 W zaskarżonym wyroku Sąd odrzucił skargę jako niedopuszczalną ze względu na to, że sporna decyzja nie stanowiła aktu, który może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności.
- 6 Sąd stwierdził w pkt 16 i 19 zaskarżonego wyroku, że o ile decyzja o nienadaniu petycji dalszego biegu w związku z jej niedopuszczalnością wpływa na prawo zainteresowanych do przedstawienia petycji, to nie dzieje się tak w przypadku podjętej po stwierdzeniu dopuszczalności petycji decyzji w przedmiocie skutków tej petycji, co należy do oceny o charakterze politycznym, wyłączonej z kontroli sądu Unii.
- 7 Sąd wywiódł z powyższego w pkt 23 zaskarżonego wyroku, że skoro w niniejszej sprawie petycja została uznana za dopuszczalną, to sporna decyzja nie mogła ani zmienić w sposób istotny sytuacji prawnej wnoszącego odwołanie, ani zagrozić jego interesom. W związku z tym bez rozstrzygnięcia w przedmiocie dalszych środków Sąd stwierdził niedopuszczalność skargi i obciążył wnoszącego odwołanie jego własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Parlament.

Żądania stron

- 8 P. Schönberger wnosi do Trybunału o:
- uchylenie zaskarżonego wyroku;
 - uwzględnienie jego skargi wniesionej w pierwszej instancji, zmierzającej do stwierdzenia nieważności spornej decyzji i
 - obciążenie Parlamentu kosztami postępowania.

- 9 Parlament wnosi do Trybunału o:
- oddalenie odwołania oraz
 - obciążenie wnoszącego odwołanie kosztami postępowania.

W przedmiocie odwołania

- 10 Na poparcie swego odwołania wnoszący odwołanie podniósł cztery zarzuty. Zarzut pierwszy dotyczy przeinaczenia okoliczności faktycznych. Zdaniem wnoszącego odwołanie w streszczeniu spornej decyzji Sąd nie stwierdził, że treść petycji nie została zbadana przez Parlament. W zarzucie drugim wnoszący odwołanie podniósł, że orzekając, że jedynie odrzucenie petycji jako niedopuszczalnej mogło ograniczyć jego prawo do petycji i w związku z tym mogło wpłynąć na jego sytuację prawną, Sąd dopuścił się błędów co do prawa. Zarzut trzeci dotyczy braku uzasadnienia zaskarżonego wyroku w zakresie, w jakim Sąd nie zajął stanowiska w przedmiocie braku uzasadnienia spornej decyzji. Wreszcie w ramach zarzutu czwartego wnoszący odwołanie stwierdza, iż Sąd nie odniósł się do jego zarzutu dotyczącego braku możliwości przedstawienia swej sprawy przed komisją ds. petycji.
- 11 Parlament wniósł o odrzucenie zarzutów wnoszącego odwołanie jako niedopuszczalnych lub oczywiście bezzasadnych.
- 12 W zarzucie drugim, który należy rozpatrzyć w pierwszej kolejności, wnoszący odwołanie podniósł, że Sąd błędnie odrzucił jego skargę o stwierdzenie nieważności jako niedopuszczalną. Podniósł on, że decyzja, na mocy której komisja ds. petycji po przyjęciu petycji do rozpoznania przekazuje ją następnie, jak w niniejszej sprawie, dyrektorowi generalnemu odpowiedzialnemu za kadry Parlamentu, stanowi dla zainteresowanego decyzję obciążającą, która może w związku z tym być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności.
- 13 W tym względzie należy przypomnieć, że z art. 263 akapit pierwszy TFUE wynika, że Trybunał kontroluje legalność aktów Parlamentu zmierzających do wywarcia skutków prawnych wobec podmiotów trzecich. Aktami, które mogą być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności, są środki wywołujące wiążące skutki prawne mogące naruszyć interesy skarżącego poprzez istotną zmianę jego sytuacji prawnej (zob. w szczególności wyrok IBM/Komisja, 60/81, EU:C:1981:264).
- 14 Prawo do petycji zostało ustanowione w art. 20 ust. 2 lit. d) TFUE, art. 24 akapit drugi TFUE, art. 227 TFUE oraz art. 44 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Z przepisów tych, rozpatrywanych łącznie, wynika, że owo prawo należy do praw podstawowych i jest wykonywane na warunkach przewidzianych w art. 227 TFUE.
- 15 Zgodnie z tym przepisem prawo do petycji przysługuje nie tylko obywatelom Unii, lecz również bardziej ogólnie każdej osobie fizycznej lub prawnej mającej miejsce zamieszkania lub siedzibę w państwie członkowskim. Prawo to może zostać wykonane indywidualnie lub kolektywnie. Petycja powinna odnosić się do „zakresu działalności Unii” i dotyczyć bezpośrednio osób, które ją przedstawiają.
- 16 Co się tyczy pytania, czy dana decyzja podjęta wskutek petycji przez komisję ds. petycji lub przez sam Parlament może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności, należy wskazać, po pierwsze, że żaden z przepisów traktatu FUE wskazanych w pkt 14 niniejszego wyroku nie przewiduje w zakresie petycji uprawnień decyzyjnych Parlamentu.
- 17 Prawo do petycji stanowi instrument udziału obywateli w życiu demokratycznym Unii. Jest to jeden ze sposobów dialogu bezpośredniego pomiędzy obywatelami Unii a ich przedstawicielami.

- 18 Charakter stosunków pomiędzy Parlamentem a osobami zwracającymi się do niego w drodze petycji jest potwierdzony w przepisach ukształtowanych przez Parlament dla celów badania petycji w art. 215–217 regulaminu Parlamentu w obecnie obowiązującej wersji (regulamin Parlamentu Europejskiego, ósma kadencja – lipiec 2014 r., dotychczas nieopublikowany w Dz.U.). Poza kilkoma sprecyzowaniami są one zasadniczo identyczne z przepisami obowiązującymi w czasie wystąpienia okoliczności faktycznych leżących u podstaw sporu (regulamin Parlamentu Europejskiego, wydanie 16 – lipiec 2004 r., Dz.U. 2005, L 44, s. 1).
- 19 W ten sposób Parlament ustanowił w art. 215 owego rozporządzenia różne przepisy dodatkowe dotyczące warunków formalnych i języka przedstawiania petycji oraz wymogów dotyczących przedstawiciela wskazanego przez petentów w przypadku petycji kolektywnej. Petycje, które spełniają warunki formalne, są wpisywane do „rejestrów ogólnych”. Pozostałe petycje umieszcza się w aktach, nie nadając im dalszego biegu, a uzasadnienie podaje się do wiadomości składającemu petycję. Petycje wpisane do rejestru ogólnego są przekazywane przez przewodniczącego Parlamentu do komisji ds. petycji, która orzeka o „dopuszczalności lub niedopuszczalności petycji zgodnie z art. 227 [TFUE]”. Dla uznania „dopuszczalności” konieczne jest, by opowiedziała się za nią co najmniej jedna czwarta członków komisji. W przedmiocie petycji uznanych za niedopuszczalne wydana zostaje decyzja wraz z uzasadnieniem, doręczana składającemu petycję, któremu mogą zostać zalecone „inne drogi odwoławcze”.
- 20 Wreszcie należy wskazać możliwość, którą Parlament stworzył sobie w art. 215 ust. 13 regulaminu w odniesieniu do zaznajamiania się z petycjami przedstawianymi przez osoby, które nie są obywatelami Unii lub które nie zamieszkują ani nie mają swojej statutowej siedziby na jej terenie, a których rozpatrzenie komisja ds. petycji „uważa za stosowne”.
- 21 Artykuł 216 regulaminu Parlamentu w obecnie obowiązującej wersji określa sposób postępowania w odniesieniu do petycji, które są rozpatrywane przez komisję ds. petycji „w ramach jej zwyczajowej działalności”, w danym przypadku w obecności składającego petycję, któremu przewodniczący tej komisji może udzielić prawa głosu. Komisja ds. petycji może postanowić o sporządzeniu sprawozdania z własnej inicjatywy lub, za zgodą Konferencji Przewodniczących, o złożeniu zwięzłego projektu rezolucji. W niektórych przypadkach jest ona zobowiązana do współpracy z innymi komisjami, może zwrócić się do Komisji Europejskiej o udzielenie jej pomocy i postanowić o zorganizowaniu misji informacyjnych do państwa członkowskiego lub regionu, o którym jest mowa w danej petycji. Komisja ds. petycji może zwrócić się do przewodniczącego Parlamentu o przekazanie jej opinii lub zalecenia Komisji, Radzie lub zainteresowanemu państwu członkowskiemu w celu podjęcia przez nich działań lub udzielenia odpowiedzi. Co sześć miesięcy komisja ds. petycji informuje Parlament o wynikach swych obrad, a w szczególności o środkach podjętych przez Radę lub Komisję w związku z przekazanymi im petycjami. Składającemu petycję przekazywana jest informacja o decyzji podjętej przez komisję ds. petycji oraz uzasadnienie tej decyzji. Po zakończeniu rozpatrywania petycji uznanej za dopuszczalną procedura jest zamykana, a wiadomość o jej zamknięciu przekazywana jest składającemu petycję.
- 22 Z uwagi na powyższe powinna istnieć możliwość, aby decyzja, na mocy której Parlament rozpatrujący petycję stwierdza, że nie spełnia ona warunków wskazanych w art. 227 TFUE, stała się przedmiotem kontroli sądowej, a to ze względu na to, że może ona naruszyć prawo do petycji zainteresowanego. To samo dotyczy decyzji, na mocy której Parlament, uchylając samej istocie prawa do petycji, odmówiłby lub zaniechał zaznajomienia się ze skierowaną do niego petycją i w konsekwencji zweryfikowania, czy spełnia ona warunki ustanowione w art. 227 TFUE.
- 23 Negatywna decyzja Parlamentu w zakresie dotyczącym kwestii, czy spełnione zostały warunki ustanowione w art. 227 TFUE, powinna być uzasadniona w sposób umożliwiający składającemu petycję powzięcie wiadomości, który z owych warunków nie został w jego przypadku spełniony. W tym względzie, w przeciwieństwie do oceny dokonanej przez Sąd w pkt 28 wyroku

Tegebauer/Parlament (T-308/07, EU:T:2011:466), zwięźle uzasadnienie tego rodzaju, jak to, które widniało w decyzji Parlamentu rozpatrywanej w sprawie leżącej u podstaw owego wyroku, odpowiada temu wymogowi.

- 24 Z przepisów traktatu FUE, a także z przepisów przyjętych przez Parlament dla celów organizacji prawa do petycji wynika natomiast, że w zakresie dotyczącym petycji, która została przez tę instytucję uznana – jak w niniejszej sprawie – za spełniającą wymogi ustanowione w art. 227 TFUE, Parlament dysponuje swobodnym uznaniem o charakterze politycznym w kwestii biegu, jaki może nadać tej petycji. Z powyższego wynika, że decyzja podjęta w tym zakresie wymyka się spod kontroli sądowej, niezależnie od tego, czy w ramach tej decyzji Parlament sam podejmie wskazane środki, czy też uzna, że nie jest w stanie tego uczynić i przekaże petycję właściwej instytucji lub służbie celem podjęcia owych środków.
- 25 W niniejszej sprawie ze wskazań zawartych w samym zaskarżonym wyroku wynika, że Parlament nie uchybił prawu wnoszącego odwołanie do zwrócenia się do niego w drodze petycji, zbadał otrzymaną petycję, zajął stanowisko w przedmiocie jej dopuszczalności i zdecydował o jej przekazaniu celem dalszego rozpatrzenia do dyrektora generalnego odpowiedzialnego za kadry Parlamentu, nadając jej w ten sposób bieg, który uznał za właściwy.
- 26 Mając na uwadze powyższe względy oraz fakt, że pozostałe zarzuty są w tych okolicznościach nieskuteczne, należy oddalić odwołanie.

W przedmiocie kosztów

- 27 Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem jeżeli odwołanie jest bezzasadne, Trybunał rozstrzyga o kosztach. Zgodnie z art. 138 § 1 tego regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Parlament wniósł o obciążenie wnoszącego odwołanie kosztami postępowania, a ten przegrał sprawę, należy obciążyć go kosztami postępowania.

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

- 1) **Odwołanie zostaje oddalone.**
- 2) **Peter Schönberger zostaje obciążony kosztami postępowania.**

Podpisy