



Europejski Rzecznik
Praw Obywatelskich

Tłumaczenie tej strony zostało wygenerowane za pomocą tłumaczenia maszynowego [Link]. Tłumaczenia maszynowe mogą zawierać błędy potencjalnie zmniejszające zrozumiałość i dokładność; Rzecznik Praw Obywatelskich nie ponosi odpowiedzialności za jakiegokolwiek rozbieżności. Aby uzyskać najbardziej wiarygodne informacje i pewność prawną, należy zapoznać się z następującymi informacjami wersja źródłowa na angielski, do której odnośnik znajduje się powyżej. Więcej informacji można znaleźć w naszej polityce językowej i tłumaczeniowej [Link].

Decyzji w sprawie 1953/2008/MF - Zarzut dotyczący niewypłacenia zaległego zasiłku na dziecko pozostające na utrzymaniu

Decyzja

Sprawa 1953/2008/MF - Otwarta 30/07/2008 - Zalecenia w sprawie 07/09/2009 - Decyzja z 18/10/2010

Skarżącym jest urzędnik Parlamentu posiadający niepełnosprawne dziecko. Z tytułu niepełnosprawności dziecka skarżący otrzymywał przewidziany w regulaminie pracowniczym zasiłek UE na dziecko pozostające na utrzymaniu w podwójnej wysokości oraz zasiłek krajowy.

Parlament uznał, że oba zasiłki mają taki sam charakter i pomniejszył podwójny zasiłek UE o kwotę zasiłku krajowego. Postępując tak, Parlament nie uwzględnił prośby skarżącego, aby wstrzymać się z podjęciem decyzji do czasu ostatecznego rozpatrzenia podobnej sprawy, zawisłej przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Kilka miesięcy później Trybunał orzekł, że oba zasiłki nie mają takiego samego charakteru. Na podstawie tego orzeczenia skarżący zażądał, aby Parlament wypłacił mu zaległy podwójny zasiłek na dziecko pozostające na utrzymaniu. Parlament odmówił, uzasadniając swoją decyzję faktem, że orzeczenie miało zastosowanie wyłącznie do stron postępowania sądowego.

W swojej skardze skarżący zarzucił Parlamentowi postępowanie nieuczciwe i sprzeczne z zasadą równego traktowania. Skarżący utrzymywał, że Parlament nie uwzględnił dostatecznie wspomnianego wyżej orzeczenia, odmawiając mu wypłacenia pełnej kwoty zaległego podwójnego zasiłku na dziecko pozostające na utrzymaniu.

Rzecznik uznał, że nawet jeżeli Parlament nie był prawnie zobowiązany stosować się do orzeczenia w stosunku do urzędników, którzy znajdują się w podobnej sytuacji, ale nie są stronami sprawy, to prawo nie uniemożliwiało mu stosowania wobec takich urzędników prawa europejskiego zgodnego z wykładnią Trybunału. Było to nie tylko całkowicie zgodne z prawem,



ale też z zasadami dobrego administrowania. Rzecznik uznał, że Parlament dopuścił się niewłaściwego administrowania, odmawiając skarżącemu wyrównania nieprawnie potrąconego podwójnego zasiłku na dziecko pozostające na utrzymaniu. Powaga odmowy Parlamentu jest tym większa, że skarżący specjalnie prosił o wstrzymanie się z dokonaniem odliczenia do czasu wydania orzeczenia przez Trybunał, ale Parlament nie przychylił się do tej prośby.

W związku z powyższym Rzecznik sformułował następujące zalecenie wstępne: „*Parlament winien wypłacić skarżącemu zaległą kwotę podwójnego zasiłku na dziecko pozostające na utrzymaniu, za okres od dnia 1 marca 2004 r. do dnia 1 kwietnia 2005 r., czyli w sumie 5 500 EUR.*”

Parlament odrzucił to zalecenie wstępne.

Rzecznik podkreślił socjalne znaczenie zasiłków wypłacanych rodzicom dzieci niepełnosprawnych i potwierdził swoją opinię o niewłaściwym administrowaniu. Rzecznik zamknął sprawę uwagą krytyczną. Rzecznik poinformował również Komisję Petycji w Parlamencie Europejskim o podejściu służb administracyjnych Parlamentu do podstawowych praw dzieci i osób niepełnosprawnych.

Okoliczności leżące u podstaw skargi

1. Syn skarżącego urodził się w 1979 r. Jest niepełnosprawny psychicznie.
2. Skarżący jest urzędnikiem Parlamentu Europejskiego. Zgodnie z art. 67 ust. 3 regulaminu pracowniczego [1], od 1992 r. do 2004 r. Parlament przyznał skarżącemu podwójny miesięczny dodatek na dziecko pozostający na utrzymaniu w wysokości 521 EUR. Ponadto zgodnie z luksemburską ustawą z dnia 16 kwietnia 1979 r. luksemburski fundusz wzajemnej pomocy wypłacił skarżącemu, jako przedstawicielowi prawnemu jego niepełnosprawnego dziecka, specjalny zasiłek dla dzieci niepełnosprawnych (zwany dalej „zasiłkiem luksemburskim”). Kwota ta wynosiła 553 EUR miesięcznie.
3. W dniu 25 marca 2004 r. kierownik Działu Praw Indywidualnych Parlamentu Europejskiego poinformował skarżącego, że art. 67 ust. 2 regulaminu pracowniczego [2] nie pozwala na pokrywanie się świadczeń europejskich z świadczeniami pochodzącymi z innych źródeł. Kierownik Działu Praw Indywidualnych stwierdził następnie, że od dnia 1 marca 2004 r. luksemburski zasiłek na dziecko niepełnosprawne zostanie odliczony od podwojonego zasiłku na dziecko pozostające na utrzymaniu, ponieważ oba dodatki mają ten sam charakter. W rezultacie skarżący w ogóle nie otrzymał zasiłku na dziecko pozostające na utrzymaniu, ponieważ był niższy od zasiłku luksemburskiego.
4. W dniu 2 lutego 2004 r. inny urzędnik Parlamentu (pan W.), którego dziecko jest również niepełnosprawne umysłowo, złożył do Sądu Pierwszej Instancji (SPI) skargę na decyzję Parlamentu o odliczeniu dodatku luksemburskiego z zasiłku na dziecko podwójnie pozostające



na utrzymaniu wypłacanego przez Parlament (*W. przeciwko Parlamentowi*) [3] .

5. W dniu 16 czerwca 2004 r. skarżący złożył zażalenie na podstawie art. 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego na decyzję Parlamentu z dnia 25 marca 2004 r. W ramach tego zarzutu zakwestionował on odliczenie dodatku luksemburskiego z zasiłku na dziecko podwójnie pozostające na utrzymaniu należnego mu na podstawie regulaminu pracowniczego i zwrócił się do organu powołującego o odroczenie decyzji w przedmiocie jego skargi w świetle wyżej wymienionej sprawy toczącej się w toku.

6. Pismem z dnia 27 września 2004 r. Parlament odrzucił skargę skarżącego na podstawie art. 90 ust. 2 ze względu na to, że oba dodatki miały ten sam charakter. Ponadto Parlament odmówił odroczenia swojej decyzji w świetle toczącej się sprawy, ale nie uzasadnił swojej odmowy.

7. SPI odrzucił wniosek pana W. Następnie W. wniósł odwołanie do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS). W wyroku z dnia 18 grudnia 2007 r. [4] (zwanym dalej „wyrokiem”) ETS orzekł, że ze względu na cel i cel zasiłek luksemburski na dziecko niepełnosprawne nie ma takiego samego charakteru jak dodatek na podwójnie dziecko pozostający na utrzymaniu przyznany przez Parlament zgodnie z art. 67 ust. 3 regulaminu pracowniczego. Parlament został zobowiązany z mocą wsteczną do wypłaty skarżącemu odpowiedniego zasiłku na dziecko podwójnie pozostające na utrzymaniu, a także narosłych odsetek.

8. W dniu 21 stycznia 2008 r. skarżący złożył wniosek do Parlamentu na podstawie art. 90 ust. 1 regulaminu pracowniczego. Na podstawie wyroku zwrócił się on do Parlamentu o wypłatę mu zasiłku na dziecko podwójnie pozostające na utrzymaniu, jak również za okres od dnia 1 marca 2004 r. do dnia 1 kwietnia 2005 r.

9. W dniu 7 lutego 2008 r. skarżący złożył wniosek o przyznanie zasiłku na dziecko podwójnie pozostające na utrzymaniu bez odliczenia zasiłku luksemburskiego. Decyzją z dnia 4 marca 2008 r. przyznano to skarżącemu ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2008 r.

10. Skarżący złożył kolejny wniosek o zapłatę kwot odliczonych przez Parlament przed wydaniem wyroku w okresie od dnia 1 marca 2004 r. do dnia 1 kwietnia 2005 r. Odliczenia te zostały dokonane z tytułu dodatku na dziecko podwójnie pozostające na utrzymaniu na podstawie art. 67 ust. 2 regulaminu pracowniczego.

11. W dniu 15 lutego 2008 r. kierownik Działu Praw Indywidualnych Parlamentu odrzucił wniosek skarżącego ze względu na to, że wyrok dotyczący płatności z mocą wsteczną miał zastosowanie wyłącznie między stronami i nie mógł zostać zastosowany w sprawie skarżącego. Parlament stwierdził ponadto, że w dniu 4 marca 2008 r. kierownik Działu Praw Indywidualnych poinformował skarżącego, że „*od dnia 1 stycznia 2008 r. ma prawo do podwojonego zasiłku na dziecko pozostające na utrzymaniu*”.

12. W dniu 5 marca 2008 r. skarżący wniósł do Parlamentu drugie zażalenie na podstawie art. 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego. Skarżący powołał się na zastosowanie wyroku *erga omnes*



13. Pismem z dnia 16 czerwca 2008 r. Parlament odrzucił zażalenie na art. 90 ust. 2 ze względu na to, że wyroku nie można uznać za nowy fakt materialny. W związku z tym terminy dotyczące wewnętrznych środków odwoławczych w sprawie skarżącego nie mogły zostać ponownie otwarte.

14. W dniu 9 lipca 2008 r. skarżący zwrócił się do Rzecznika Praw Obywatelskich.

Przedmiot dochodzenia

15. W swojej skardze skarżący twierdził, że Parlament nie działał sprawiedliwie i zgodnie z zasadą równego traktowania. Na poparcie tego zarzutu skarżący argumentował, że Parlament nie uwzględnił w wystarczającym stopniu wyroku, odmawiając z mocą wsteczną wypłaty mu pełnego zasiłku na dziecko podwójnie pozostające na utrzymaniu za okres, w którym został on obniżony.

16. Skarżący zażądał, aby Parlament wypłacił mu kwoty, które odliczył od dnia 1 marca 2004 r. do dnia 1 kwietnia 2005 r. z zasiłku na podwójne dziecko pozostające na utrzymaniu przyznanego przez Parlament z tytułu zasiłku luksemburskiego, który otrzymywał na rzecz swojego niepełnosprawnego dziecka.

Dochodzenie

17. W dniu 30 lipca 2008 r. Rzecznik wszczął dochodzenie w sprawie zarzutów i roszczeń skarżącego.

18. W dniu 11 listopada 2008 r. Parlament przesłał swoją opinię. Rzecznik przekazał ją skarżącemu z zaproszeniem do przedstawienia uwag, które przesłał w dniu 25 listopada 2008 r.

19. Po dokładnym przeanalizowaniu opinii i uwag w dniu 7 września 2009 r. Rzecznik sporządził projekt zalecenia zgodnie z art. 3 ust. 6 statutu.

20. W dniu 18 stycznia 2010 r. Parlament przesłał uzasadnioną opinię. Rzecznik Praw Obywatelskich przekazał tę odpowiedź skarżącemu wraz z zaproszeniem do przedstawienia uwag. Skarżący przesłał swoje uwagi w dniu 1 marca 2010 r.

Analiza i wnioski Rzecznika Praw Obywatelskich

A. Zarzucane niesprawiedliwe traktowanie



Argumenty przedstawione Rzecznikowi Praw Obywatelskich

21. Skarżący twierdził, że Parlament nie działał sprawiedliwie i zgodnie z zasadą równego traktowania. Na poparcie tego zarzutu skarżący argumentował, że Parlament nie uwzględnił w wystarczającym stopniu wyroku, odmawiając z mocą wsteczną wypłaty mu pełnego zasiłku na dziecko podwójnie pozostające na utrzymaniu za okres, w którym został on obniżony.

22. Skarżący twierdził, że Parlament powinien mu zapłacić kwotę, którą od dnia 1 marca 2004 r. do dnia 1 kwietnia 2005 r. potrącał z zasiłku na podwójne dziecko pozostające na utrzymaniu, który przyznał skarżącemu, ze względu na zasiłek luksemburski, który otrzymywał na rzecz swojego niepełnosprawnego dziecka.

23. W swojej opinii Parlament stwierdził, że *częściowo* [5] odrzucił skargę na art. 90 ust. 2 z dnia 27 września 2004 r. Zgodnie z utrwalonym ówczesnym orzecznictwem egzekwowanie zasady niezapełnienia świadczeń, o której mowa w art. 67 ust. 2 regulaminu pracowniczego [6], było uzasadnione, ponieważ oba dodatki miały porównywalny charakter i miały ten sam cel: „zarówno zasiłek ustawowy, jak i dodatek luksemburski miały wyrażnie na celu zapewnienie pomocy w kosztach związanych z pomocą i opieką niezbędną do opieki nad osobą poważnie niepełnosprawną”. W 2004 r. skarżący nie skorzystał jednak z sądowych procedur odwoławczych, jak przewidziano w art. 91 ust. 3 regulaminu pracowniczego [7], które mogłyby wykorzystać do zakwestionowania decyzji Parlamentu. W rezultacie decyzja dotycząca jego sytuacji stała się ostateczna.

24. W sprawie *W. przeciwko Parlamentowi* ETS orzekł, że dodatek luksemburski *nie ma charakteru podobnego* do dodatku na dziecko podwójnie pozostającego na utrzymaniu przewidzianego w art. 67 ust. 3 regulaminu pracowniczego. Parlament został zobowiązany do zapłaty zaległości w zasiłku na dziecko, które skarżący, pan W., powinien był otrzymać od dnia 1 lipca 2003 r. W świetle wyroku, w którym stwierdzono nieważność wyroku SPI [8], Parlament postanowił zmienić swoją praktykę administracyjną.

25. Parlament uznał jednak, że nie można wymagać od skarżącego wypłaty przedmiotowych dodatków z mocą wsteczną. Wyrok nie miał zastosowania do osób trzecich w sprawie, w odniesieniu do których wyrok nie może mieć skutków prawnych z mocą wsteczną. Wyrok miał zastosowanie wyłącznie do stron postępowania.

26. Parlament odniósł się do mającego zastosowanie orzecznictwa [9], które stanowi, że oprócz rzeczywistych stron w postępowaniu przed Trybunałem jedynymi osobami, których dotyczą skutki prawne wyroku Trybunału stwierdzającego nieważność aktu, są osoby, których nieważność dotyczy bezpośrednio. Taki wyrok może stanowić jedynie nowy element w odniesieniu do tych osób.

27. Skarżący nie był stroną w sprawie *W. przeciwko Parlamentowi*. W związku z tym nie dotyczyły go bezpośrednio akty unieważnione przez ETS. W związku z tym wyrok nie stanowił nowego elementu. Ponadto termin na wniesienie odwołania od oddalenia jego skargi w 2004 r.



upłynął. W rezultacie decyzja administracyjna Parlamentu z dnia 25 marca 2004 r. stała się ostateczna i nie może zostać zmieniona. Skarżący nie może twierdzić, na mocy zasady równego traktowania, o zastosowanie wyroku z mocą wsteczną do swojej sytuacji osobistej i domagać się zwrotu kwot odliczonych od zasiłku na dziecko podwójnie pozostające na utrzymaniu.

Ocena Rzecznika Praw Obywatelskich prowadząca do sporządzenia projektu zalecenia

28. Bezsporne jest, że wyrok stwierdzający nieważność decyzji Parlamentu w sprawie pana W.i nakazujący płatność z mocą wsteczną był prawnie wiążący wyłącznie dla stron postępowania. Utrwalone orzecznictwo jest zatem ograniczone osobistymi, rzeczowymi i czasowymi ograniczeniami spornej sprawy.

29. Jednakże nawet jeśli wyrok nie ma prostego efektu *erga omnes de jure*, nie można wykluczyć, że wyrok mógłby *de facto* mieć skutek *erga omnes*. Nawet jeśli Parlament nie jest prawnie zobowiązany do wykonania wyroku w odniesieniu do urzędników, którzy znajdują się w podobnych okolicznościach, ale nie są stroną sprawy, Parlament z pewnością nie ma przeszkód prawnych w stosowaniu wykładni prawa europejskiego dokonanej przez Trybunał w odniesieniu do takich urzędników. Byłoby to nie tylko całkowicie legalne, ale również zgodne z zasadami dobrej administracji [10].

30. W pkt 99 wyroku [11] ETS orzekł, że zasiłek luksemburski na rzecz osób niepełnosprawnych oraz europejski zasiłek na podwójne dziecko pozostający na utrzymaniu, wypłacany rodzicom dzieci niepełnosprawnych, nie mają takiego samego charakteru. Decyzja Parlamentu z dnia 25 marca 2004 r. była zatem niezgodna z prawem, ponieważ stwierdziła ona, że zasiłek luksemburski przyznany niepełnosprawnemu dziecku skarżącego oraz zasiłek europejski przyznany skarżącemu jako ojciec tego dziecka mają ten sam charakter. W odpowiedzi skierowanej do skarżącego z dnia 16 czerwca 2008 r. Parlament słusznie odniósł się do orzecznictwa w sprawie *Centeno Mediavilla* [12], potwierdzając, że zgodność z prawem aktu europejskiego należy oceniać na podstawie stanu faktycznego i prawnego obowiązującego w dniu jego przyjęcia. Jednakże w 2004 r. istotne okoliczności faktyczne były takie same jak w niniejszej sprawie, a mianowicie, że syn skarżącego był niepełnosprawny i uprawniony do zasiłku luksemburskiego. Rzecznik Praw Obywatelskich nie zna żadnego orzecznictwa poprzedzającego wydanie wyroku, w którym porównano europejski zasiłek na dziecko pozostające na utrzymaniu z zasiłkiem luksemburskim w rozumieniu art. 67 ust. 2 regulaminu pracowniczego.

31. Istnieje utrwalone orzecznictwo, zgodnie z którym niezgodne z prawem akty administracyjne mogą zostać wycofane z mocą wsteczną. W świetle wyroku w sprawie *Hoogovens* [13] zasada, zgodnie z którą cofnięcie jest dopuszczalne jedynie w rozsądnym terminie, niekoniecznie wydaje się mieć zastosowanie do takich niezgodnych z prawem czynów deklarujących [14].



32. W związku z tym Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że Parlament należycie zmienił swoją praktykę administracyjną z dniem wydania wyroku. O ile jednak Parlament cofnął bezprawny środek ze skutkiem natychmiastowym, odmówił jednak dokonania tego z mocą wsteczną i zapłacił skarżącemu to, co zostało bezprawnie odliczone w jego sprawie. Rzecznik uznał jednak, że w niniejszej sprawie uzasadnione byłoby, aby odwołanie miało zastosowanie z mocą wsteczną, aby spełnić swój własny cel.

33. Po pierwsze, okazało się, że **tylko** skarżący i pan W. mają dzieci, którym przyznano zasiłek luksemburski. Byli zatem jedynymi urzędnikami Parlamentu, którzy mogli skorzystać z odwołania w tym czasie i w przyszłości. Sytuacja pana W. została już naprawiona. W celu zaradzenia bezprawnym działaniom skarżącego Rzecznik Praw Obywatelskich uznał, że Parlament powinien wycofać swoją decyzję z mocą wsteczną, tak jak uczynił to w przypadku pana W. po wydaniu wyroku.

34. Po drugie, o ile celem europejskiego zasiłku na dziecko podwójnie pozostające na utrzymaniu jest pomoc urzędnikom w radzeniu sobie z dużymi wydatkami na opiekę nad niepełnosprawnym dzieckiem, o tyle luksemburski zasiłek przeznaczony jest na pokrycie kosztów umożliwiających osobie niepełnosprawnej funkcjonowanie w społeczeństwie. Obie korzyści mają silny cel społeczny. Poprzez bezprawne działania w niniejszej sprawie Parlament zaprzeczył temu celowi i zagroził uzasadnionym oczekiwaniom osoby niepełnosprawnej co do lepszego życia. W tym względzie Rzecznik przypominał art. 26 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, który stanowi, że Unia uznaje i szanuje prawo osób niepełnosprawnych do korzystania ze środków mających na celu zapewnienie ich niezależności, integracji społecznej i zawodowej oraz uczestnictwa w życiu społeczności.

35. Wreszcie w odpowiedzi z dnia 26 czerwca 2008 r. Parlament powołał się na zasadę pewności prawa w celu uzasadnienia odmowy uchylenia z mocą wsteczną spornej niezgodnej z prawem decyzji. Rzecznik Praw Obywatelskich nie był przekonany, że nieprzestrzeganie przez skarżącego terminu na wniesienie odwołania do Trybunału uzasadnia poświęcenie prywatnych interesów jego, a ostatecznie niepełnosprawnego dziecka. Jak stwierdził Trybunał w swoim „klasycznym” wyroku SNUPAT, *dotyczącym* cofnięcia niezgodnego z prawem aktu administracyjnego, „zasada poszanowania pewności prawa, która może być ważna, nie może być stosowana w sposób bezwzględny, lecz jej stosowanie musi być połączone z zasadą legalności; kwestia, która z tych zasad przeważałaby w każdym konkretnym przypadku, zależy od porównania interesu publicznego z interesami prywatnymi”. [15] Podobnie w wyroku Trybunał Sprawiedliwości doszedł do następującego wniosku: „W odniesieniu do określenia praw wnoszącej odwołanie decyzja o odliczeniu doręczona w dniu 18 września 2000 r. stała się ostateczna ze wszystkimi jej skutkami finansowymi, ponieważ nie została zaskarżona w terminie do wniesienia skargi. Trybunał orzekł jednak, że Parlament musi zapłacić wnoszącemu odwołanie kwoty, które zostały niesłusznie odliczone od jego wynagrodzenia od dnia 1 lipca 2003 r., czyli od dnia wejścia w życie decyzji z dnia 26 czerwca 2003 r., wraz z odsetkami”.

36. W związku z tym Rzecznik uznał, że odmowa zrekompensowania skarżącemu niezgodnego z prawem odliczenia zasiłku europejskiego, odmawiając w ten sposób pomocy finansowej już mocno obciążonemu rodzicowi niepełnosprawnego dziecka, nie jest zgodna z



zasadami dobrej administracji. Stanowiło to przypadek niewłaściwego administrowania. Poglądał to fakt, że w pierwszej skardze na podstawie art. 90 ust. 2 skarżący zwrócił się konkretnie do Parlamentu o zaczekanie na wynik sprawy pana W. przed dokonaniem odliczenia, ale Parlament odmówił tego.

37. W związku z powyższym Rzecznik sporządził następujący projekt zalecenia zgodnie z art. 3 ust. 6 Statutu Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich.

„Parlament powinien z mocą wsteczną wypłacać skarżącemu zasiłek na dziecko podwójnie pozostające na utrzymaniu za okres od dnia 1 marca 2004 r. do dnia 1 kwietnia 2005 r., a mianowicie kwotę 5 500 EUR.”

Argumenty przedstawione Rzecznikowi po jego projekcie zalecenia

Uzasadniona opinia Parlamentu

38. Po pierwsze, Parlament podkreślił największy szacunek dla uwag Rzecznika Praw Obywatelskich, zwłaszcza że niniejsza sprawa ma wpływ na interesy jednostki. Niemniej jednak odmówiła zastosowania się do projektu zalecenia.

39. Parlament stwierdził, że zalecenie Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczące zwrotu kwot odliczonych od kwoty podwojonego dodatku na dziecko pozostające na utrzymaniu może dotyczyć więcej niż dwóch urzędników.

40. Sytuacja administracyjna i prawna skarżącego stała się ostateczna, ponieważ nie zakwestionował jej w terminie określonym w regulaminie pracowniczym. Zgodnie z orzecznictwem sądów Unii terminy składania skarg i odwołań przewidziane w art. 90 ust. 2 [16] i art. 91 ust. 3 [17] regulaminu pracowniczego mają charakter bezwzględny. Zostały one ustanowione w celu zapewnienia jasności i pewności w sytuacjach sądowych.

41. Zasadę pewności prawa, ogólną zasadę prawa europejskiego, należy rozumieć w ten sposób, że organ administracyjny musi zapewnić stabilność prawną poszczególnych sytuacji sądowniczych w czasie i upewnić się, że obowiązujące przepisy są jasne.

42. Wyroki stwierdzające nieważność indywidualnego środka administracyjnego nie mogą mieć zastosowania do sytuacji osób, które nie były stronami postępowania. Skarżący nie był stroną wyroku i nie dotyczył go bezpośrednio akt unieważniony przez ETS.

43. Biorąc pod uwagę znaczenie zasady pewności prawa, a w szczególności wymóg pewności w sytuacjach sądowych, Parlament stwierdził, że nie popiera zastosowania wyroku do sytuacji skarżącego.



- 44.** Sytuacja skarżącego dotyczy indywidualnego prawa wynikającego z regulaminu pracowniczego. W 2007 r. sądy wspólnotowe wydały inne wyroki, które skłoniły Parlament do zmiany jego praktyki administracyjnej ze skutkiem od daty wydania orzeczeń. Jeśli Parlament miałby podjąć decyzję na korzyść skarżącego, mogłoby to stworzyć precedens w instytucji.
- 45.** Zgodnie z orzecznictwem sądów Unii [18] gdyby wyrok został zastosowany do urzędników znajdujących się w podobnej sytuacji, oznaczałoby to ponowne otwarcie terminów na zakwestionowanie podobnych decyzji, nie tylko tych wydanych po wydaniu wyroku, ale również tych, które zostały wydane przed datą wydania wyroku.
- 46.** Ponadto arbitralny termin w odniesieniu do skutków orzeczenia sądowego mógłby być możliwy do podważenia lub zakwestionowania, gdyby jego stosowanie z mocą wsteczną naruszało zasady należytego zarządzania finansami i administracją.
- 47.** Parlament zwrócił uwagę, że w innych dziedzinach, w których sądy europejskie zobowiązały organ powołujący do zmiany interpretacji regulaminu pracowniczego, mogą wystąpić bardzo znaczące skutki budżetowe. Parlament powołał się na wyrok *Cristina Asturias Cuerno* przeciwko Komisji [19], w którym Sąd uchylił decyzję organu powołującego o nieprzyznawaniu dodatku zagranicznego urzędnikom, którzy pracowali jako asystenci parlamentarni w określonym okresie. Gdyby Parlament zastosował wyrok z mocą wsteczną do sytuacji skarżącego, urzędnicy, których dotyczy wspomniana sprawa, mogliby również zwrócić się do Parlamentu o wypłatę z mocą wsteczną dodatków zagranicznych.
- 48.** Orzecznictwo *SNUPAT*, do którego Rzecznik powołał się w projekcie zalecenia, stanowi, że zasada pewności prawa nie jest bezwzględna, a jej stosowanie należy łączyć z zasadą legalności. Jednakże w tym samym wyroku ETS orzekł, że zasada pewności prawa może być nadrzędna, jeżeli ocena znaczenia przedmiotowych *interesów* „przekazuje w pierwszej instancji autorowi tej decyzji”. Ponadto orzecznictwo *SNUPAT* opierało się na innych okolicznościach faktycznych i prawnych niż okoliczności skarżącego.
- 49.** Jednakże w niniejszej sprawie równowaga interesów przemawia za interesem publicznym, aby nie narażać się na ryzyko, że Parlament może być zobowiązany do wycofania środka administracyjnego i zapłaty należnych kwot z mocą wsteczną w przypadku stwierdzenia nieważności decyzji mającej wpływ na interesy osobiste urzędnika przez sądy Unii.
- 50.** Parlament nie zobowiązał się wobec skarżącego do odroczenia decyzji ze względu na toczącą się sprawę przed sądami Unii Europejskiej.

Ocena Rzecznika Praw Obywatelskich

- 51.** Rzecznik głęboko ubolewa, że Parlament przyjął legalistyczne podejście do skargi złożonej przez rodzica dziecka niepełnosprawnego, nie biorąc pod uwagę faktu, że nie wszystkie uprawnienia wynikające z regulaminu pracowniczego są takie same.



52. Rzecznik nie uważa, że dalsza wymiana argumentów prawnych z Parlamentem jest pożyteczna. Jak stwierdzono w projekcie zalecenia, nawet jeśli Parlament nie jest prawnie zobowiązany do wykonania wyroku w odniesieniu do urzędników, którzy znajdują się w podobnych okolicznościach, ale nie byli stroną sprawy, Parlament nie jest prawnie pozbawiony możliwości zastosowania wykładni prawa Unii dokonanej przez Trybunał w odniesieniu do takich urzędników.

53. W związku z tym Rzecznik pragnie przedstawić dwie uwagi. Po pierwsze, przywołuje on utrwalone orzecznictwo [20], z którego z pewnością Parlament zdaje sobie sprawę, że wykładnia prawa Unii dokonana przez Trybunał ma moc wsteczną, chyba że Trybunał wyznaczy termin w odniesieniu do skutków jego wyroku dla właściwej wykładni [21]. Rzecznik zauważa, że w wyroku Trybunał nie podjął decyzji w sprawie takiego limitu w odniesieniu do wykładni odpowiednich artykułów regulaminu pracowniczego.

54. Po drugie, podkreśla on, że orzeczenia Trybunału w przedmiocie indywidualnych roszczeń dotyczących zasiłków rodzinnych przeznaczonych dla pracowników z niepełnosprawnymi **dziećmi** mają szczególne znaczenie, nawet jeśli nie mają one skutku *erga omnes*. W niniejszej sprawie zaangażowane są prawa podstawowe dzieci [22] i osób niepełnosprawnych [23]. Są one skodyfikowane w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej i stanowią wiążące prawo UE. Rzecznik nie uważa, że waga społeczna dodatku zagranicznego wypłacanego urzędnikowi, ponieważ mieszka on w stolicy Europy, a nie we własnym kraju, jest taka sama jak w przypadku zasiłku na dziecko podwójnie pozostającego na utrzymaniu wypłacanego pracownikom, którzy muszą opiekować się dziećmi niepełnosprawnymi. Rzecznik zauważa w tym względzie, że w wyroku sąd najwyższy w UE postanowił nie stosować się do opinii rzecznika generalnego, lecz podjąć decyzję na rzecz rodzica dziecka niepełnosprawnego.

55. Wydaje się, że Parlament uważa, że jeśli przyjmie zalecenie Rzecznika Praw Obywatelskich, wielu urzędników, których dotyczy wyrok, lub inne wyroki w sprawach, w których nie byli stroną i w których Parlament został skazany za bezprawność jego działań, zwróci się o takie samo traktowanie. Rzecznik zwraca jednak uwagę, że przyjęcie przez Parlament jego projektu zalecenia stanowiłoby jedynie precedens w *podobnych* okolicznościach. Nawet jeśli Parlament twierdzi, że wśród jego pracowników występują więcej niż dwie podobne sprawy, Rzecznik jest przekonany, że nadal jest ich bardzo niewiele.

56. Parlament postanowił nie przyjmować projektu zalecenia, który Rzecznik Praw Obywatelskich wydał na rzecz rodzica dziecka niepełnosprawnego. Parlament reprezentuje obywateli europejskich i powinien lepiej rozumieć i szanować sytuację takich rodziców niż jakakolwiek inna instytucja. Jednak nie udało się tego zrobić. Ponadto Parlament oczywiście działał niesprawiedliwie, nie odpowiadając na wniosek skarżącego o zawieszenie decyzji przed wydaniem wyroku. Rzecznik Praw Obywatelskich nie ma innego wyboru, jak zamknąć sprawę i poczynić krytyczną uwagę poniżej.

57. W związku z powyższym Rzecznik uważa również za stosowne poinformowanie Komisji Petycji Parlamentu o stanowisku jej służb administracyjnych w odniesieniu do praw podstawowych dzieci i osób niepełnosprawnych.



B. Konkluzje

Na podstawie dochodzenia w sprawie tej skargi Rzecznik zamyka ją z następującą uwagą krytyczną:

Odmowa przez Parlament rekompensaty dla skarżącego za niezgodne z prawem odliczenie zasiłku europejskiego, odmawiając w ten sposób pomocy finansowej już mocno obciążonemu rodzicowi niepełnosprawnego dziecka, nie była zgodna z zasadami dobrej administracji. Poglębia to fakt, że w pierwszej skardze na podstawie art. 90 ust. 2 skarżący zwrócił się konkretnie do Parlamentu o oczekiwanie na wynik sprawy pana W. przed dokonaniem odliczenia, ale Parlament odmówił tego.

Był to przypadek niewłaściwego administrowania.

Skarżący i Parlament zostaną poinformowani o tej decyzji.

P. Nikiforos Diamandouros

Sporządzono w Strasburgu dnia 18 października 2010 r.

[1] Artykuł 67 ust. 3 regulaminu pracowniczego ma następujące brzmienie: *„Zasiłek na dziecko pozostający na utrzymaniu może zostać podwojony w drodze specjalnej uzasadnionej decyzji organu powołującego na podstawie dokumentów medycznych stwierdzających, że dane dziecko cierpi z powodu upośledzenia psychicznego lub fizycznego, co wiąże się z dużymi wydatkami urzędnika.”*

[2] Artykuł 67 ust. 2 regulaminu pracowniczego ma następujące brzmienie: *„Urzędnicy otrzymujący dodatki rodzinne określone w niniejszym artykule deklarują dodatki o podobnym charakterze wypłacane z innych źródeł; takie ostatnie dodatki są odliczane od dodatków wypłacanych na mocy art. 1, 2 i 3 załącznika VII.”*

[3] Sprawa T-33/04 Weißenfels przeciwko Parlamentowi Europejskiemu [2006] Zb.Orz.SP s. I-A-2-1.

[4] Sprawa C-135/06 P Weißenfels przeciwko Parlamentowi Europejskiemu [2007] Zb.Orz. s. I-12041.

[5] W odpowiedzi na skargę skarżącego na art. 90 ust. 2 Parlament stwierdził, że anulował decyzję o obniżeniu zasiłku luksemburskiego do zwykłego ustawowego zasiłku na dziecko, gdy



dzieci skarżącego osiągnęły wiek 26 lat ze względu na to, że te dwa dodatki nie miały tego samego charakteru.

[6] Sprawa T-147/95 Pavan przeciwko Parlamentowi [1996] Rec. SC I-A-291.

[7] Artykuł 91 ust. 3 regulaminu pracowniczego ma następujące brzmienie: „Odwołania na mocy ust. 2 są składane w terminie trzech miesięcy. Bieg terminu rozpoczyna się:

— w dniu powiadomienia o decyzji podjętej w odpowiedzi na zażalenie;

— w dniu upływu terminu na udzielenie odpowiedzi, w przypadku gdy odwołanie dotyczy dorozumianej decyzji oddalającej zażalenie złożone na podstawie art. 90 ust. 2; niemniej jednak, w przypadku gdy skarga zostaje odrzucona w drodze wyraźnej decyzji po jej odrzuceniu decyzją dorozumianą, ale przed upływem terminu na wniesienie odwołania, bieg terminu na wniesienie odwołania rozpoczyna się od nowa.”

[8] Zob. przypis 4 powyżej.

[9] Postanowienie SPI z dnia 11 lipca 1997 r.: Sprawa T-16/97 Chauvin przeciwko Komisji, Rec. 1997, s. II-681, pkt 43.

[10] Rzecznik przypomina, że w przeszłości Parlament stosował *wobec swoich* urzędników interpretację prawną sądu Unii Europejskiej w konkretnej toczącej się przed nim sprawie. Miało to miejsce w odniesieniu do środków przejściowych przewidzianych w załączniku XIII do nowego regulaminu pracowniczego. Takie postępowanie potwierdza, że wbrew temu, co obecnie uważa Parlament, jest całkowicie legalne, aby instytucja stosowała wykładnię prawną sądów europejskich.

[11] sprawa C-135/06 P Weißenfels przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, Zb.Orz. s. I-12041, w szczególności pkt 99:

„W związku z tym dodatek przewidziany w regulaminie pracowniczym i dodatku luksemburskiego nie ma podobnego charakteru w rozumieniu art. 67 ust. 2 regulaminu pracowniczego”.

[12] wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie C-443/07 P Isabel Clara Centeno Mediavilla i in. przeciwko Komisji, dotychczas nieopublikowany w Zbiorze.

[13] Sprawa 14/61 Koninklijke Nederlandsche Hoogovens en Staalfabrieken N.V. przeciwko Wysokiej Władzy Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali [1962] Rec. 253.

[14] Zobacz wyżej wymienione orzecznictwo, pkt 6:

Ponadto należy dokonać rozróżnienia, ponieważ zasada, zgodnie z którą odstąpienie musi nastąpić w rozsądnym terminie, różni się pod względem merytorycznym i zakresowym w



zależności od okoliczności. W rzeczywistości zasada ta, która może mieć istotne znaczenie, gdy chodzi o decyzje ustanawiające prawa jednostki, ma mniejsze znaczenie, gdy chodzi o decyzje czysto deklaratoryjne [...] kwestia „rozsądnego terminu nie może mieć decydującego znaczenia w niniejszej sprawie, lecz stanowiła tylko jeden element szczególnego interesu skarżącego w poszanowaniu zasady pewności prawa, zasady, do której wysoki organ był zobowiązany i który uwzględnił”.

[15] Sprawy połączone 42 i 49/59 *SNUPAT* przeciwko *Wysokiej Władzy* [1961] Rec. 1953, pkt 78.

[16] Artykuł 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego ma następujące brzmienie: „Każda osoba, do której stosuje się niniejszy regulamin pracowniczy, może złożyć do organu powołującego zażalenie na akt niekorzystny, w przypadku gdy organ ten podjął decyzję lub nie przyjął środka przewidzianego w regulaminie pracowniczym. Skargę należy złożyć w terminie trzech miesięcy. Bieg terminu rozpoczyna się:

— w dniu publikacji aktu, jeżeli jest to środek o charakterze ogólnym;

— w dniu powiadomienia zainteresowanego o decyzji

— w dniu upływu terminu na udzielenie odpowiedzi, jeżeli zażalenie dotyczy dorozumianej decyzji o odrzuceniu wniosku zgodnie z ust. 1.”

[17] Zobacz przypis 7 powyżej.

[18] Zb.Orz. s. I-65, pkt 49, 55, 56 oraz sprawa T-242/94 *Sergio del Plato* przeciwko Komisji, Rec. s. II-961, pkt 18 i 20: „Decyzja dotycząca jednego lub kilku kolegów wnioskodawcy może [...] stanowić nowy istotny fakt uzasadniający ponowne rozpatrzenie jego sprawy, gdy dane sytuacje są podobne, a w szczególności gdy powody uzasadniające decyzję, która może zostać wydana w następstwie ponownego rozpatrzenia, nie różnią się od powodów uzasadniających przyjęcie decyzji, na którą powołuje się wnioskodawca w drodze nowego stanu faktycznego.”

[19] Zobacz wyrok z dnia 19 czerwca 2007 r. w sprawie T-473/04 *Cristina Asturias Cuerno* przeciwko Komisji, dotychczas nieopublikowany w Zbiorze. Sprawa ta dotyczyła przyznania dodatku zagranicznego urzędnikom lub innym pracownikom, którzy pracowali jako asystenci parlamentarni w okresie odniesienia określonym w art. 4 ust. 1 lit. a) załącznika VII do regulaminu pracowniczego.

[20] Rzecznik przypomina, że w dyskusjach prawnych odniesień do orzecznictwa dotyczącego zasad prawa Unii dokonuje się w drodze analogii, a nie dlatego, że okoliczności sprawy, o której mowa, są takie same jak w omawianej sprawie.

Sprawa C24/86 *Blaizot* przeciwko *University of Liege i in.*, Rec. 1988, s. I-379, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo.



[22] Zobacz art. 24 (Prawa dziecka) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (http://www.europarl.europa.eu/charter/default_en.htm) [Link].

„1. Dzieci mają prawo do takiej ochrony i opieki, jaka jest niezbędna dla ich dobra. Mogą swobodnie wyrażać swoje poglądy. Opinie te są brane pod uwagę w sprawach, które ich dotyczą, stosownie do ich wieku i dojrzałości.

2. WE wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych przez organy publiczne lub instytucje prywatne, należy przede wszystkim uwzględnić najlepszy interes dziecka.

3. Każde dziecko ma prawo do regularnego utrzymywania osobistej relacji i bezpośredniego kontaktu z obojgiem rodziców, chyba że jest to sprzeczne z jego interesami”.

[23] Zobacz art. 26 (Integracja osób niepełnosprawnych) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej:

„Unia uznaje i szanuje prawo osób niepełnosprawnych do korzystania ze środków mających na celu zapewnienie ich niezależności, integracji społecznej i zawodowej oraz uczestnictwa w życiu społeczności”.