

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

MACIEJA SZPUNARA

przedstawiona w dniu 19 czerwca 2014 r.(1)

Sprawa C-447/13 P

Riccardo Nencini

przeciwko

Parlamentowi Europejskiemu

Odwołanie – Były poseł do Parlamentu Europejskiego – Dodatki na pokrycie kosztów związanych z wykonywaniem funkcji parlamentarzysty – Wierzytelność z tytułu zastosowania procedury zwrotu nienależnego świadczenia – Przepisy regulujące przedawnienie – Artykuł 73a rozporządzenia finansowego – Dies a quo – Artykuł 85b szczegółowych zasad wykonania – Zasada pewności prawa – Zasada rozsądnego terminu

I – Wprowadzenie

1. Wnoszący odwołanie, R. Nencini, były poseł do Parlamentu Europejskiego, wnosi o uchylenie wyroku Nencini/Parlament(2), w którym Sąd Unii Europejskiej oddalił jego skargę o stwierdzenie nieważności decyzji sekretarza generalnego Parlamentu Europejskiego w sprawie odzyskania kwot nienależnie wypłaconych wnoszącemu odwołanie w trakcie jego mandatu parlamentarnego.

2. W odwołaniu tym podniesiono nierozważane w dotychczasowym orzecznictwie zagadnienie prawa Unii, a mianowicie kwestię terminu przedawnienia wierzytelności Unii Europejskiej względem podmiotów trzecich.

3. Argumenty wnoszącego odwołanie odnoszące się do zasady pewności prawa ujawniają potencjalną lukę prawną dotyczącą przedawnienia niektórych wierzytelności Unii. Analiza konsekwencji tej luki w kontekście zasady pewności prawa prowadzi do powstania wątpliwości dotyczących roli sądów w zakresie zapewnienia poszanowania tej zasady, jeżeli brak w tym zakresie wyraźnych przepisów prawa.

II – Ramy prawne

4. W okresie właściwym dla okoliczności leżących u podstaw niniejszej sprawy rozporządzenie finansowe Unii było uregulowane w rozporządzeniu (WE, Euratom) nr 1605/2002(3), natomiast szczegółowe zasady jego wykonania – w rozporządzeniu (WE, Euratom) nr 2342/2002(4).

5. Artykuł 73a rozporządzenia finansowego stanowi:

„Bez uszczerbku dla przepisów określonych uregulowań oraz zastosowania decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot, dla należności Wspólnoty od osób trzecich, jak również dla należności osób trzecich od Wspólnoty obowiązuje termin przedawnienia wynoszący pięć lat.

Dzień, począwszy od którego termin przedawnienia zaczyna biec, oraz warunki jego przerwania ustanawiają zasady wykonawcze”.

6. Artykuł 85b szczegółowych zasad wykonania, zatytułowany „Zasady dotyczące terminów przedawnienia”, stanowi w ust. 1 akapit pierwszy:

„Bieg terminu przedawnienia dla należności Wspólnot od osób trzecich rozpoczyna się wraz z upływem terminu, o którym dłużnik został poinformowany w nocie debetowej, jak to określono w art. 78 ust. 3 lit. b) [szczegółowych zasad postępowania]”.

III – Okoliczności powstania sporu

7. Wnoszący odwołanie był członkiem Parlamentu kadencji 1994–1999.

8. Jak wynika z zaskarżonego wyroku, w wyniku dochodzenia przeprowadzonego przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF), w grudniu 2006 r. Parlament wszczął postępowanie kontrolne, a następnie postępowanie w sprawie odzyskania określonych kosztów podróży i kosztów zatrudnienia asystentów parlamentarnych, przyznanych wnoszącemu odwołanie z naruszeniem przepisów dotyczących zwrotu kosztów oraz diet posłów do Parlamentu (zwanymi dalej „przepisami ZKDP”)

9. W dniu 16 lipca 2010 r. sekretarz generalny Parlamentu wydał decyzję w sprawie odzyskania kwoty 455 903,04 EUR, zredagowaną w języku angielskim i podaną do

wiadomości wnoszącego odwołanie w dniu 28 lipca 2010 r. W dniu 16 sierpnia 2010 r. wnoszący odwołanie otrzymał od dyrektora generalnego dyrekcji Parlamentu ds. finansowych notę debetową z dnia 4 sierpnia 2010 r. opiewającą na wskazaną kwotę.

10. W dniu 7 października 2010 r. sekretarz generalny Parlamentu wydał nową decyzję, zrehabilitowaną po włosku, która zastępowała decyzję z dnia 16 lipca 2010 r. Decyzja ta została podana do wiadomości wnoszącego odwołanie w dniu 13 października 2010 r., wraz z nową notą debetową opiewającą na tę samą kwotę co nota z dnia 4 sierpnia 2010 r. oraz zastępującą ją.

IV – Przebieg postępowania przed Sądem i zaskarżony wyrok

11. Na podstawie skarg złożonych w sekretariacie Sądu w dniach 24 września oraz 10 grudnia 2010 r. wnoszący odwołanie wszczął dwa odrębne postępowania: pierwsze – o stwierdzenie nieważności aktów Parlamentu podanych mu do wiadomości w dniach 28 lipca i 16 sierpnia 2010 r. (sprawa T-431/10, wyrok Nencini/Parlament, EU:T:2013:290), a drugie – o stwierdzenie nieważności wspomnianych aktów i aktów podanych mu do wiadomości w dniu 13 października 2010 r. oraz o przekazanie sprawy sekretarzowi generalnemu Parlamentu celem ponownego określenia wysokości podlegającej odzyskaniu kwoty (sprawa T-560/10, wyrok Nencini/Parlament, EU:T:2013:290).

12. Wnioski o zastosowanie środków tymczasowych złożone przez wnoszącego odwołanie w obydwu sprawach zostały oddalone przez prezesa Sądu(5). Sprawy T-431/10 i T-560/10 zostały połączone przez Sąd do łącznego rozpoznania w ramach pisemnego i ustnego etapu postępowania oraz do wydania wyroku kończącego postępowanie w sprawie.

13. Podczas rozprawy w dniu 18 kwietnia 2012 r. wnoszący odwołanie cofnął skargę w sprawie T-431/10.

14. W pkt 22–32 zaskarżonego wyroku Sąd uznał za dopuszczalną skargę wniesioną w sprawie T-560/10 w zakresie, w jakim dotyczyła stwierdzenia nieważności decyzji sekretarza generalnego Parlamentu z dnia 7 października 2010 r. (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”).

15. Na poparcie wspomnianej skargi wnoszący odwołanie podniósł co do istoty sporu cztery zarzuty, oparte, po pierwsze, na przedawnieniu, po drugie, na naruszeniu zasady kontrydiktoryjności i zasady skutecznej ochrony sądowej, po trzecie, na naruszeniu przepisów ZKDP, i po czwarte, na naruszeniu zasady proporcjonalności.

16. W pkt 34–54 zaskarżonego wyroku Sąd zbadał i oddalił zarzut pierwszy oparty na przedawnieniu.

17. Sąd uznał w pierwszej kolejności, że pięcioletni okres przedawnienia, o którym mowa w art. 73a rozporządzenia finansowego, należy obliczać, mając na uwadze art. 85b szczegółowych zasad postępowania, od chwili upływu terminu, o którym dłużnik został poinformowany w nocie debetowej. Zważywszy, że w nocie debetowej z dnia 13 października 2010 r. został wskazany wnoszącemu odwołanie termin 20 stycznia 2011 r., termin przedawnienia jeszcze nie upłynął.

18. W drugiej kolejności Sąd zbadał zarzut pierwszy skarżącego w zakresie, w jakim był oparty na naruszeniu zasady rozsądnego terminu.

19. W tym względzie Sąd wskazał, że wszczęte przez Parlament postępowanie mogło zostać przeprowadzone wcześniej, biorąc w szczególności pod uwagę: po pierwsze – okres, jaki upłynął między końcem mandatu parlamentarnego wnoszącego odwołanie a datą wydania zaskarżonej decyzji, po drugie – okoliczność, że istotne dokumenty księgowe znajdowały się już w posiadaniu Parlamentu, oraz po trzecie – okoliczność, że Parlament powinien był wiedzieć o okolicznościach sprawy, gdyż wnoszący odwołanie zwrócił na nie uwagę w piśmie, w którym poprosił o wyjaśnienie zasad zwrotu omawianych kosztów.

20. Sąd stwierdził, że Parlament uchybił zobowiązaniom wynikającym z zasady rozsądnego terminu, i wskazał równocześnie, że naruszenie tej zasady może powodować nieważność aktu wyłącznie wówczas, gdy wpłynęło ono negatywnie na realizację prawa do obrony przez adresata tego aktu. Tymczasem w niniejszym przypadku wnoszący odwołanie nie przedstawił żadnego argumentu wskazującego na naruszenie jego prawa do obrony w wyniku naruszenia zasady rozsądnego terminu. Naruszenie przez Parlament zasady rozsądnego terminu nie mogło zatem spowodować nieważności zaskarżonej decyzji.

21. W dalszych punktach zaskarżonego wyroku Sąd oddalił zarzut drugi jako bezprzedmiotowy (pkt 55–63) oraz zarzuty trzeci i czwarty jako bezzasadne (odpowiednio pkt 64–101, 102–113).

22. W konsekwencji Sąd, po pierwsze, wykreślił z rejestru sprawę T-431/10 i postanowił, że każda ze stron pokrywa własne koszty, oraz, po drugie, oddalił skargę w sprawie T-560/10 i obciążył wnoszącego odwołanie kosztami postępowania w tej sprawie, w tym kosztami postępowania w przedmiocie środka tymczasowego.

V – Żądania stron

23. Wnoszący odwołanie wnosi do Trybunału o uchylenie zaskarżonego wyroku oraz, jeżeli odwołanie zostanie uwzględnione, jako żądanie główne – o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji, lub, jako żądanie ewentualne, o określenie zgodnie z zasadą słuszności podlegającej odzyskaniu kwoty albo o przekazanie sprawy sekretarzowi generalnemu Parlamentu celem ustalenia tej kwoty.

24. Ponadto wnoszący odwołanie wnosi o obciążenie Parlamentu kosztami postępowania w sprawach T-431/10 i T-560/10 oraz kosztami postępowania odwoławczego.

25. Parlament wnosi do Trybunału o oddalenie odwołania i obciążenie wnoszącego odwołanie kosztami postępowania.

VI – Analiza

26. Wnoszący odwołanie podnosi pięć zarzutów, przy czym pierwsze cztery z nich wykazują pewien związek z czterema zarzutami podniesionymi w pierwszej instancji.

27. I tak zarzut pierwszy dotyczy naruszenia przepisów regulujących przedawnienie oraz zasad pewności prawa, racjonalności i skuteczności. W ramach tego zarzutu wnoszący odwołanie podnosi zarzut bezprawności w odniesieniu do art. 85b szczegółowych zasad wykonania, oraz, tytułem ewentualnym, również w odniesieniu do art. 73a rozporządzenia finansowego.

28. Zarzut drugi odwołania jest oparty na naruszeniu zasad kontrydiktoryjności i skutecznej ochrony prawnej, zarzut trzeci – na błędnym zastosowaniu przepisów ZKDP, a zarzut czwarty – na naruszeniu zasady proporcjonalności przy określaniu kwoty podlegającej odzyskaniu. Wreszcie w ramach zarzutu piątego wnoszący odwołanie kwestionuje obciążenie go całością kosztów postępowania w sprawie T-560/10 oraz częścią kosztów postępowania w sprawie T-431/10.

29. Parlament kwestionuje powyższe zarzuty, twierdząc, że są one niedopuszczalne lub bezzasadne.

30. Skoncentruję moją analizę na zarzucie pierwszym, jako że pozostałe zarzuty odwołania należy – z przyczyn zwięźle wyjaśnionych w dalszej części wywodu – oddalić jako niedopuszczalne lub bezzasadne.

A – W przedmiocie zarzutu pierwszego, opartego na naruszeniu przepisów regulujących przedawnienie oraz zasad pewności prawa, racjonalności i skuteczności

31. Zarzut pierwszy, który odnosi się do motywów wskazanych w pkt 34–54 zaskarżonego wyroku, obejmuje co do istoty trzy części.

32. Po pierwsze, wnoszący odwołanie utrzymuje, iż Sąd dokonał błędnej wykładni art. 85b szczegółowych zasad wykonania, przyjmując, że termin przedawnienia rozpoczyna bieg od dnia wskazanego dłużnikowi w nocie debetowej. Termin przedawnienia nie może rozpoczynać biegu od dnia, którego dowolne ustalenie leży w gestii wierzyciela, to jest od dnia, w którym wierzyciel dochodzi wierzytelności, gdyż taka możliwość oznaczałaby naruszenie zasad pewności prawa i skutecznej ochrony prawnej. W przekonaniu wnoszącego odwołanie termin, o którym mowa w art. 85b szczegółowych zasad wykonania, interpretowany w świetle zasady pewności prawa, powinien być rozumiany jako „inny pięcioletni termin”, który rozpoczyna bieg wraz z wysłaniem noty debetowej i który dodaje się do terminu przedawnienia sensu stricto, wskazanego w art. 73a rozporządzenia finansowego. Ten ostatni termin, w opinii wnoszącego odwołanie, rozpoczyna bieg w chwili, w której roszczenie stało się wymagalne.

33. Po drugie, na wypadek gdyby interpretacja przedstawiona w punkcie poprzednim nie przekonała Trybunału, wnoszący odwołanie podnosi zarzut bezprawności art. 85b szczegółowych zasad wykonania z powodu jego niezgodności z art. 73a rozporządzenia finansowego. Tytułem ewentualnym podnosi on bezprawność zarówno art. 85b szczegółowych zasad wykonania, jak i art. 73a rozporządzenia finansowego, ze względu na naruszenie „podstawowego założenia prawnego” instytucji przedawnienia oraz na naruszenie zasad pewności prawa i prawa do obrony.

34. Po trzecie, wnoszący odwołanie zarzuca Sądowi, że niesłusznie potraktował zarzut dotyczący naruszenia rozsądnego terminu jak zarzut o charakterze autonomicznym. Zdaniem wnoszącego odwołanie Sąd – zamiast ustosunkować się do argumentu opartego na naruszeniu przepisów regulujących przedawnienie i na konieczności dokonania zgodnej wykładni art. 85b szczegółowych zasad wykonania – zbadał ten argument jako odnoszący się do naruszenia rozsądnego terminu jako elementu zasady dobrej administracji.

35. Przeprowadzę analizę trzech części zarzutu w tej samej kolejności.

1. W przedmiocie części pierwszej, dotyczącej błędnej wykładni przepisów regulujących przedawnienie

a) W przedmiocie instytucji przedawnienia

36. Zgodnie z art. 73a rozporządzenia finansowego dla wierzytelności Unii w stosunku do osób trzecich, jak również dla wierzytelności osób trzecich w stosunku do Unii obowiązuje termin przedawnienia wynoszący pięć lat.

37. Powyższy przepis ustanawia w prawie Unii przedawnienie wierzytelności, o zastosowaniu generalnym i bez uszczerbku dla przepisów szczególnych. Taki termin przedawnienia można porównać do ogólnych terminów przedawnienia w krajowych porządkach prawnych(6).

38. Przedawnienie wierzytelności jest instytucją prawną znaną większości współczesnych systemów prawnych. Wedle mojej wiedzy występuje ono bez wyjątku w porządkach prawnych wszystkich państw członkowskich.

39. Należy przypomnieć w tym względzie założenia aksjologiczne przedawnienia jako instytucji współczesnego prawa(7).

40. Przede wszystkim względy porządku publicznego wymagają, aby system prawny był kształtowany w sposób ograniczający możliwość wzruszania długotrwałych stanów faktycznych. Takiego rodzaju stany faktyczne bywają zresztą częściej zgodne z prawem niż sprzeczne z prawem. Ich podważanie, zważywszy na niepewność dowodową, może doprowadzić do niesprawiedliwych rozwiązań. Ponadto upływ czasu musi prowadzić do legalizacji nawet sytuacji niezgodnych z prawem. Osoba, na której ciąży dany obowiązek, może bowiem – po długim okresie bezczynności – przestać liczyć się z koniecznością spełnienia tego obowiązku. Upływ czasu rodzi trudności dowodowe, gdyż od zainteresowanych osób nie można oczekiwać przechowywania dowodów w nieskończoność. Wreszcie, istnienie przedawnienia motywuje wierzyciela do szybkiej realizacji przysługujących mu praw.

41. Cel przedawnienia, pomijając jego stabilizacyjną rolę, polega zatem, z jednej strony, na stygmatyzacji bierności wierzyciela, który nie dokłada staranności w zakresie dochodzenia swych praw. Z drugiej strony, instytucja ta ma na celu ograniczenie spraw sądowych dotyczących dawnych sporów, które wiążą się z wysokim ryzykiem wydawania rozstrzygnięć arbitralnych, będących konsekwencją trudności dowodowych.

42. Instytucja przedawnienia jest jednakże w różny sposób regulowana w poszczególnych systemach prawnych, a nawet w ramach tego samego systemu prawnego – w stosunku do różnych kategorii wierzytelności(8).

43. Należy również zauważyć, że instytucja przedawnienia nie sprowadza się wyłącznie do terminu, lecz obejmuje ogół przesłanek związanych z jego stosowaniem, a mianowicie: dies a quo, zasady obliczania terminu, przesłanki zawieszenia i przerwania biegu terminu, możliwość zmiany terminu przez strony, skutki wygaśnięcia terminu, itd.

44. Ogół tych przesłanek, które mogą być ustanowione w różnych aktach prawnych, tworzy nierozdzielalną całość. Jedynie całość uregulowań pozwala na dokonanie oceny rzeczywistej treści przedawnienia(9).

b) W przedmiocie wykładni art. 73a rozporządzenia finansowego i art. 85b szczegółowych zasad wykonania

45. W niniejszej sprawie wykładnia pięcioletniego terminu przedawnienia wymaga łącznej analizy przepisów rozporządzenia finansowego i szczegółowych zasad wykonania.

46. Konieczność dokonania takiej łącznej analizy wynika stąd, że art. 73a rozporządzenia finansowego nie tylko definiuje wierzytelności objęte przedawnieniem i ustanawia pięcioletni termin, lecz także deleguje na Komisję Europejską kompetencję do określenia zasad jego stosowania, takich jak początek biegu terminu i przesłanki jego przerwania. Zasady te zostały ustanowione w art. 85b szczegółowych zasad wykonania.

47. Jeśli chodzi o dies a quo, zgodnie z art. 85b ust. 1 akapit pierwszy szczegółowych zasad wykonania, termin przedawnienia dla wierzytelności Unii w stosunku do osób trzecich rozpoczyna bieg wraz z upływem „terminu, o którym dłużnik został poinformowany w nocie debetowej”.

48. Uważam tym samym, że z łącznej analizy przytoczonych powyżej przepisów wynika jasno, że w odniesieniu do wierzytelności Unii w stosunku do osób trzecich przewidziany w art. 73a rozporządzenia finansowego pięcioletni termin przedawnienia rozpoczyna bieg od chwili upływu terminu wskazanego w nocie debetowej.

49. Za taką wykładnią przemawia również cel art. 73a rozporządzenia finansowego oraz jego kontekst normatywny.

50. Zwracam uwagę, że art. 73a rozporządzenia finansowego został włączony do sekcji zatytułowanej „Windykacja” zawartej w części I tytuł IV rozdział 5 tego rozporządzenia, która reguluje uprawnienia księgowego Unii w ramach postępowania w zakresie odzyskiwania wierzytelności. Z motywów aktu prawnego zmieniającego wspomniane rozporządzenie, mocą którego wprowadzono art. 73a, wynika, że ten nowy przepis ma w szczególności na celu ograniczenie w czasie możliwości dochodzenia wierzytelności Unii od osób trzecich. Ma to służyć zapewnieniu należytego zarządzania finansami(10). Wprowadzenie terminu, który biegnie od momentu określonego na początku postępowania w przedmiocie odzyskiwania wierzytelności i który ustanawia ramy dla tego postępowania, odpowiada celowi polegającemu na należywym zarządzaniu finansami.

51. Taka wykładnia, zgodnie z którą rzeczony termin biegnie od dnia wskazanego w nocie debetowej, została przyjęta także w zaskarżonym wyroku.

52. W pkt 39 i 40 zaskarżonego wyroku Sąd przyjął bowiem, że na mocy właściwych przepisów rozporządzenia finansowego i szczegółowych zasad wykonania termin przedawnienia w omawianym przypadku rozpoczął bieg w dniu 20 stycznia 2011 r., czyli w dniu upływu terminu, o którym dłużnik został poinformowany w nocie debetowej skierowanej do niego przez Parlament w dniu 13 października 2010 r. W dniu wydania zaskarżonej decyzji, to jest w dniu 7 października 2010 r., termin ten nie rozpoczął jeszcze biegu, a tym samym nie nastąpiło przedawnienie.

53. Wnoszący odwołanie utrzymuje, że powyższy wniosek Sądu oparty jest na błędnej wykładni art. 85b ust. 1 akapit pierwszy szczegółowych zasad wykonania. Zdaniem wnoszącego odwołanie przepis ten powinien być rozumiany w zakresie, w jakim odnosi się do daty wskazanej w nocie debetowej, jako dotyczący „innego pięcioletniego terminu” niż termin przedawnienia sensu stricto, który z kolei powinien biec od dnia, w którym dochodzenie wierzytelności stało się możliwe.

54. Jestem zdania, że wykładnia przedstawiona przez wnoszącego odwołanie nie znajduje w żaden sposób oparcia w brzmieniu art. 73a rozporządzenia finansowego, które – w kwestii wierzytelności Unii w stosunku do osób trzecich – odnosi się jednoznacznie do jednego pięcioletniego terminu.

55. Ponadto argumentacja, na której opiera się zarzut wnoszącego odwołanie, oznacza de facto zakwestionowanie zgodności z prawem art. 85b ust. 1 akapit pierwszy szczególnych zasad wykonania, a także może prowadzić do wykładni contra legem.

56. Gdyby bowiem uznać, jak proponuje wnoszący odwołanie, że Komisja, przyjmując art. 85b szczegółowych zasad wykonania, ustanowiła zasady odnoszące się do „innego pięcioletniego terminu” niż termin wskazany w art. 73a rozporządzenia finansowego, oznaczałoby to, że wspomniane zasady są niezgodne z prawem, jako że nie realizują delegacji przewidzianej w art. 73a akapit drugi.

57. Wobec powyższego stoję na stanowisku, że przedmiotowych przepisów nie można interpretować w sposób zaproponowany przez wnoszącego odwołanie oraz że Sąd słusznie orzekł, że sporny termin rozpoczął bieg wraz z upływem terminu wskazanego w nocie debetowej.

c) W przedmiocie konsekwencji wykładni z punktu widzenia zasady pewności prawa

58. Jakie są konsekwencje przyjętej przeze mnie wykładni w świetle powołanej przez wnoszącego odwołanie zasady pewności prawa?

59. Pragnę podkreślić, że w moim przekonaniu zasada ta stoi na przeszkodzie temu, by roszczenie mogło być dochodzone bez jakichkolwiek ograniczeń czasowych. Taka sytuacja godziłaby w stabilizacyjną rolę systemu prawnego oraz w równowagę między uzasadnionymi interesami odpowiednio dłużników i wierzycieli. To właśnie w tym kontekście można uznać, że przedawnienie wierzytelności stanowi „zasadę” wspólną współczesnym systemom prawnym.

60. Odpowiedź na pytanie, czy termin przedawnienia wynikający z wykładni zastosowanej w zaskarżonym wyroku pozwala zabezpieczyć interesy dłużnika w rozumieniu zasady pewności prawa, zależy od relacji między momentem, w którym wierzytelność Unii staje się wymagalna, a momentem, w którym jest ona ustalona na mocy aktu administracyjnego.

61. Należy zauważyć, że zgodnie z systematyką art. 60 rozporządzenia finansowego realizacja dochodów Unii obejmuje między innymi ustalanie wierzytelności i ich odzyskiwanie.

62. Zgodnie z art. 71 ust. 2 tego rozporządzenia wszelkie wierzytelności Unii określone jako pewne, wyrażone w kwocie pieniężnej i wymagalne, muszą zostać stwierdzone przy pomocy nakazu odzyskania, a następnie noty debetowej przekazywanej dłużnikowi.

63. Artykuł 78 ust. 1 szczegółowych zasad wykonania definiuje ustalanie wierzytelności przez intendenta Unii jako „uznanie prawa Unii w odniesieniu do dłużnika oraz ustalenie

tytułu do żądania, aby dłużnik spłacił dług”. Z art. 78 ust. 3 wynika, że nota debetowa jest aktem, na podstawie którego to ustalenie podaje się do wiadomości dłużnika. Nota debetowa wskazuje termin zapłaty, po którego upływie instytucja przystępuje do odzyskania wierzytelności, a odsetki za zwłokę stają się wymagalne.

64. Zwracam w tym względzie uwagę, że nie można wykluczyć, iż określone wierzytelności Unii stają się wymagalne dopiero w wyniku wydania aktu ustalającego wierzytelność, zgodnie z art. 71 ust. 2 rozporządzenia finansowego.

65. W tym sensie akt, który ustala wierzytelność i jest przekazywany dłużnikowi za pośrednictwem noty debetowej, mógłby, w odniesieniu do niektórych wierzytelności, być postrzegany jako akt konstytutywny, który powoduje powstanie prawa Unii do dochodzenia wierzytelności względem zainteresowanej osoby trzeciej(11).

66. W odniesieniu do tych wierzytelności termin przedawnienia określony w art. 73a rozporządzenia finansowego i art. 85b szczegółowych zasad wykonania, który rozpoczyna bieg w dniu wskazanym w nocie debetowej, stanowi adekwatny środek ochrony interesów dłużnika. W ich przypadku data przekazania noty debetowej jest bowiem bardzo bliska dacie, w której wierzytelności te stają się wymagalne.

67. Nie ma jednak wątpliwości, że gdy chodzi o inne wierzytelności Unii, to są już one wymagalne w chwili wydania aktu stwierdzającego daną wierzytelność, który to akt w takiej sytuacji ma charakter deklaratoryjny.

68. W odniesieniu do tych ostatnich wierzytelności termin przewidziany w art. 73a rozporządzenia finansowego i art. 85b szczegółowych zasad wykonania jest niewystarczający jako instrument ochrony interesów dłużnika wynikającej z zasady pewności prawa. Zważyć bowiem należy, że bieg tego terminu rozpoczyna się w wybranym przez wierzyciela dniu, który nie ma żadnego związku z chwilą powstania wierzytelności lub chwilą, w której wierzytelność stała się wymagalna.

69. Istnieje zatem w prawie Unii luka, która może rodzić niebezpieczeństwo, że pewne wierzytelności Unii mogą być dochodzone bez jakichkolwiek ograniczeń czasowych, jako że termin przedawnienia rozpoczyna bieg dopiero w momencie ustalenia tych wierzytelności i skierowania żądania ich spłacenia zgodnie z procedurą przewidzianą w rozporządzeniu finansowym.

70. Znaczenie tej luki wydaje się być stosunkowo ograniczone ze względu na specyfikę stosunków prawnych Unii jako wierzyciela.

71. Przede wszystkim, jak już zaznaczyłem, w odniesieniu do wierzytelności wymagalnych dopiero po ich ustaleniu przez intendenta Unii termin przedawnienia, który rozpoczyna bieg od dnia wskazanego w nocie debetowej, wydaje się właściwy.

72. Co więcej, jeśli chodzi o wierzytelności wynikające z sankcji i innych środków o podobnym charakterze, pewność prawa jednostek zapewnia się dzięki istnieniu szczególnych terminów, które ustanawiają ramy wykonywania uprawnień do nakładania sankcji(12).

73. Poza tym wierzytelności wynikające ze stosunków umownych Unii mogą zostać poddane zasadom przedawnienia zamieszczonym w prawie właściwym wybranym przez strony umowy lub wskazanym przez normy kolizyjne. Wreszcie wierzytelności Unii w stosunku do osób trzecich wynikające z czynów niedozwolonych również mogą zostać poddane prawu krajowemu wskazanemu przez normy kolizyjne(13).

74. Niemniej niektóre wierzytelności Unii, takie jak te będące przedmiotem postępowania w niniejszej sprawie, nie należą do żadnej z tych kategorii, i istnieje ryzyko, że będą one mogły istnieć w nieskończoność aż do momentu, w którym instytucja Unii stwierdzi deklaratorywnie ich istnienie i przystąpi do ich odzyskania.

d) W przedmiocie istnienia luki prawnej

75. W moim przekonaniu chodzi tu o lukę, której nie można wypełnić w drodze wykładni rozporządzenia finansowego i szczegółowych zasad jego wykonania.

76. Wnoszący odwołanie proponuje w tym względzie, by przedmiotowe przepisy interpretować jako ustanawiające „podwójne” przedawnienie, złożone z dwóch terminów, przy czym każdy z nich rozpoczyna bieg w innym momencie: jeden w dniu, od którego wierzytelność może być dochodzona, a drugi – w dniu wskazanym w nocie debetowej.

77. Jestem zdania, że takie podejście oznaczałoby w rzeczywistości, że sąd musiałby odejść od treści aktu normatywnego i ustanowić nowy termin przedawnienia, dodatkowy względem terminu przewidzianego przez rozporządzenie finansowe i szczegółowe zasady wykonania.

78. Jestem przekonany, że sąd Unii powinien w pełni wywiązywać się ze swoich kompetencji poprzez stwierdzanie naruszeń zasady pewności prawa w indywidualnych skierowanych do niego przypadkach.

79. Niemniej nie wydaje mi się, by kompetencje sądu mogły również obejmować ustanawianie nowego terminu przedawnienia.

80. W mojej opinii ustanowienie terminu przedawnienia należy do kompetencji właściwych ustawodawcy.

81. Powyższe stwierdzenie opiera się na szeregu przesłanek. Ustawodawca, aby określić termin przedawnienia, musi wyważyć, z jednej strony, wymóg pewności prawa z punktu widzenia dłużnika i, z drugiej strony, uzasadniony interes wierzyciela w przywróceniu stanu zgodnego z prawem. Przy ustalaniu konkretnego terminu przedawnienia wyważenie interesu musi być dokonane *in abstracto*, a nie w odniesieniu do danego sporu. Termin przedawnienia, jak również ogół zasad regulujących jego stosowanie, powinny być ustalone i znane z góry – w przeciwnym razie istnieje ryzyko naruszenia uzasadnionych oczekiwań wierzyciela. Ustanowienie terminu przedawnienia wymaga ponadto określenia wszelkich przesłanek związanych z jego stosowaniem.

82. Powyższe rozważania znajdują w takim samym stopniu zastosowanie do kompetencji do określania momentu rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia.

83. Określenie momentu rozpoczęcia biegu terminu jest bowiem narzędziem regulacji tak samo istotnym jak sam termin przedawnienia, który pozwala zapewnić równowagę między interesami wierzyciela a interesami dłużnika.

84. Równowaga ta może zostać osiągnięta w odmienny sposób w ramach odpowiedzialności umownej i pozaumownej.

85. I tak w odniesieniu do wierzytelności wynikających z naruszenia postanowienia umownego termin przedawnienia rozpoczyna co do zasady bieg w chwili, w której wierzytelność staje się wymagalna, co pokrywa się zazwyczaj z datą, w której nastąpiło naruszenie.

86. Natomiast w odniesieniu do wierzytelności wynikających z czynu niedozwolonego należy mieć na uwadze okoliczność, że wierzyciel może nie wiedzieć od razu o zdarzeniu

powodującym szkodę, a nawet nie być świadomy doznanej szkody. Ponadto wierzyciel może nie dysponować wszystkimi informacjami niezbędnymi do dochodzenia roszczenia.

87. Jeśli chodzi o tę ostatnią kategorię wierzytelności, określenie momentu rozpoczęcia biegu terminu przedawnienia jest delikatniejszą kwestią, rozwiązana przez ustawodawców poszczególnych państw członkowskich w odmienny sposób.

88. W poszczególnych systemach prawnych ów moment rozpoczęcia biegu terminu może zostać ustalony *a tempore facti*, to jest na dzień, w którym nastąpiło zdarzenie lub wystąpiła szkoda, bądź też *a tempore scientiae*. Ten ostatni moment może z kolei być określany różnorodnie: może być nim dzień, w którym wierzyciel dowiedział się o zdarzeniu lub szkodzie, dzień, w którym zgodnie z racjonalnymi przesłankami powinien był się dowiedzieć o zdarzeniu lub szkodzie, dzień, w którym wierzyciel nabył pewność co do istnienia związku przyczynowego między zdarzeniem a szkodą, czy też dzień, w którym dowiedział się lub powinien był dowiedzieć się o osobie obowiązanej do jej naprawienia(14). Kryterium powzięcia wiadomości wiąże się ponadto z koniecznością określenia poziomu poinformowania wystarczającego dla uruchomienia biegu terminu(15). Ponadto niektóre systemy prawne wyznaczają początek biegu terminu odmiennie dla wierzytelności wynikających z czynów niedozwolonych dokonanych umyślnie lub czynów podlegających odpowiedzialności karnej(16).

89. Wybór pomiędzy tymi poszczególnymi możliwościami jest działaniem polegającym na wyważeniu interesów, co w moim przekonaniu należy jednoznacznie do funkcji ustawodawcy.

90. Ze wszystkich wskazanych powyżej względów uważam, że określenie terminu przedawnienia lub momentu rozpoczęcia jego biegu nie może zostać dokonane na drodze sądowniczej. Niezależnie nawet od liczby możliwych rozwiązań termin przedawnienia i początek jego biegu muszą być znane wierzycielowi z góry.

91. W pewnych wyjątkowych przypadkach sąd może dokonać pewnych modyfikacji terminu przedawnienia lub zasad jego stosowania(17), lecz, jak podkreśliłem, nie wydaje mi się, by możliwość ustanawiania takiego terminu lub zasad jego stosowania leżała w gestii sądu.

92. Stoję na stanowisku, że brak terminu, którego upływ skutkowałby niemożnością dochodzenia określonych wierzytelności Unii przed ich stwierdzeniem przez wierzyciela, jest – z punktu widzenia zasady pewności prawa – godny ubolewania.

93. Niemniej to do ustawodawcy należy zaradzenie tej sytuacji poprzez zmianę zasad stosowania rozporządzenia finansowego.

e) W przedmiocie zasady rozsądnego terminu

94. W omawianej sytuacji, naznaczonej brakiem pewności prawa, sąd Unii powinien moim zdaniem skorzystać ze wszelkich leżących w jego kompetencji instrumentów w celu zapewnienia pełnego poszanowania zasady pewności prawa w rozpatrywanym sporze.

95. Myślę tu o różnorodnych rozwiązaniach prawnych regulujących konsekwencje upływu czasu, które wprawdzie mogą się różnić między sobą w zależności od porządku prawnego, lecz które – na wzór instytucji przedawnienia – wynikają z zasady pewności prawa.

96. W prawie Unii, w odniesieniu do stosunków prawnych między instytucjami Unii a dłużnikami będącymi jednostkami, rolę „rozwiązania ratunkowego” pełni w mojej opinii w sposób najbardziej adekwatny zasada rozsądnego terminu.

97. Zgodnie z tą zasadą, której przekrojowy charakter został wielokrotnie potwierdzony(18), w sytuacji gdy termin ustawowy nie został przewidziany, instytucje Unii mają obowiązek przestrzegania we wszystkich ich działaniach rozsądnego terminu.

98. Ów rozsądny termin zależy od okoliczności danego przypadku i nie może zostać wyznaczony poprzez odniesienie do konkretnego maksymalnego limitu, określonego w sposób abstrakcyjny. Uwzględnienie tego terminu służy, w ramach konkretnego sporu, realizacji zasady pewności prawa w odniesieniu do jednostek w ich stosunkach z Unią, jeżeli nie przewidziano żadnego terminu o charakterze ustawowym(19).

99. Pragnę podkreślić, że stosowanie zasady rozsądnego terminu nie może zagwarantować takiego samego stopnia pewności prawa i przewidywalności stanów prawnych co ustawowy termin przedawnienia, którego długość i konsekwencje upływu są określone z góry.

100. Niemniej, jeżeli nie przewidziano ustawowego terminu przedawnienia, zastosowanie zasady rozsądnego terminu wydaje mi się być właściwym instrumentem pozwalającym zapobiec, w ramach konkretnego sporu, temu, by luka prawna – wynikająca z braku terminu przedawnienia – mogła prowadzić do naruszenia uzasadnionych interesów dłużnika Unii.

101. W rozpatrywanej sprawie Sąd, przeprowadzając kontrolę pod kątem wspomnianej zasady, odpowiedział na zarzuty wnoszącego odwołanie w sposób, który był adekwatny do roli sądu, a zarazem zapewnił ochronę uzasadnionych interesów, które stanowiły podstawę tych zarzutów.

102. Wnoszący odwołanie nie zakwestionował zresztą w odwołaniu wniosków sformułowanych przez Sąd w wyniku przeprowadzenia owej kontroli.

103. Wnoszący odwołanie w szczególności nie zakwestionował motywów zamieszczonych w pkt 51 zaskarżonego wyroku, przywołującym utrwaloną w orzecznictwie Trybunału przesłankę, zgodnie z którą naruszenie zasady rozsądnego terminu może prowadzić do stwierdzenia nieważności aktu jedynie wówczas, gdy przewlekłość działań instytucji miała potencjalny wpływ na wynik postępowania, które prowadziło do wydania tego aktu. Dzieje się tak między innymi wówczas, gdy może to prowadzić do naruszenia prawa adresata aktu prawnego do obrony⁽²⁰⁾. Wnoszący odwołanie tymczasem nie kwestionuje stwierdzenia Sądu, zgodnie z którym nie wykazał on w postępowaniu istnienia naruszenia jego prawa do obrony.

104. W świetle powyższych uwag stoję na stanowisku, że część pierwsza zarzutu pierwszego sformułowanego przez wnoszącego odwołanie, dotycząca błędnej wykładni, jest bezzasadna.

2. W przedmiocie części drugiej, dotyczącej zarzutu bezprawności

105. Wnoszący odwołanie utrzymuje, że art. 85b szczegółowych zasad wykonania, a ewentualnie również art. 73a rozporządzenia finansowego są bezprawne.

106. Przypominam, że zarzut przedstawiony po raz pierwszy w postępowaniu odwoławczym przed Trybunałem powinien zostać odrzucony jako niedopuszczalny, chyba że chodzi o zarzut, który Sąd powinien był podnieść z urzędu.

107. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem Trybunału umożliwienie stronie przedstawienia po raz pierwszy przed Trybunałem zarzutów i argumentów, które nie zostały podniesione przed Sądem, byłoby równoznaczne z wyrażeniem zgody na rozpoznanie przez Trybunał, którego właściwość w postępowaniu odwoławczym jest ograniczona, sprawy w szerszym zakresie niż ten, który był rozpoznawany przez Sąd⁽²¹⁾.

108. Tymczasem, jak wynika z akt sprawy, wnoszący odwołanie nie podniósł przed Sądem zarzutu dotyczącego bezprawności art. 73a rozporządzenia finansowego ani bezprawności art. 85b szczegółowych zasad wykonania.

109. Wnoszący odwołanie nie przedstawił również w swoim odwołaniu żadnego argumentu opartego na naruszeniu przez Sąd obowiązku podniesienia zarzutu z urzędu.

110. Przyjmuję zatem, że zarzut bezprawności podniesiony w niniejszym postępowaniu przez wnoszącego odwołanie pozostaje w sprzeczności z zakazem przedstawiania nowych zarzutów na etapie odwołania, a tym samym jest niedopuszczalny.

3. W przedmiocie części trzeciej, dotyczącej zakresu oceny dokonanej przez Sąd

111. Wnoszący odwołanie utrzymuje, że Sąd niesłusznie zbadał naruszenie zasady rozsądnego terminu zamiast ustosunkować się do jego głównego argumentu opartego na naruszeniu przepisów regulujących przedawnienie.

112. Wspomniany argument dotyczy w rzeczywistości dwóch odrębnych zagadnień. Po pierwsze, chodzi o ustalenie, czy Sąd ustosunkował się do argumentu podniesionego w pierwszej instancji przez wnoszącego odwołanie. Po drugie, chodzi o ustalenie, czy Sąd postąpił słusznie, dokonując oceny tego zarzutu z punktu widzenia poszanowania zasady rozsądnego terminu.

113. W pierwszej kolejności, jeśli chodzi o zarzucany brak odpowiedzi, przypominam, że Sąd nie ma obowiązku wyraźnie odpowiedzieć na wszystkie argumenty podniesione przez strony. Uzasadnienie, na które powołuje się Sąd w wyroku, może mieć również charakter dorozumiany, pod warunkiem że pozwala to zainteresowanym na poznanie powodów, dla których Sąd nie przychylił się do ich argumentów, a Trybunał dysponuje wystarczającymi elementami dla sprawowania kontroli(22).

114. Jak wynika z akt sprawy, wnoszący odwołanie powoływał się przed Sądem na istnienie zasady ogólnej prawa, zgodnie z którą bieg przedawnienia rozpoczyna się w chwili, w której wierzyciel może dochodzić swojej wierzytelności. Zdaniem wnoszącego odwołanie zasada ta, wspólna systemom prawnym państw członkowskich, powinna była odwieść Sąd od rozważania jakiegokolwiek innej wykładni spornych przepisów regulujących przedawnienie.

115. Sąd tymczasem w sposób dorozumiany, lecz jednoznaczny, odrzucił tę argumentację w pkt 38–42 zaskarżonego wyroku.

116. Co się bowiem tyczy zarzutu opartego na naruszeniu przepisów regulujących pięcioletni okres przedawnienia, Sąd wskazał, że powoływany przez wnoszącego odwołanie art. 73a rozporządzenia finansowego odsyła do terminu wyznaczonego w szczegółowych zasadach wykonania i powinien w konsekwencji być analizowany w związku z tymi zasadami. Następnie Sąd dokonał wykładni pięcioletniego terminu przedawnienia w świetle art. 85b szczegółowych zasad wykonania, stwierdzając, że termin przedawnienia rozpoczyna bieg – jak wyraźnie wynika z tego artykułu – z chwilą upływu terminu wskazanego w nocie debetowej.

117. Przyjmuję więc, że omawiana część zarzutu pierwszego odwołania jest bezzasadna w zakresie podnoszonego braku odpowiedzi na argument przedstawiony w pierwszej instancji.

118. W drugiej kolejności przedmiotem krytyki wnoszącego odwołanie była adekwatność analizy opartej na zasadzie rozsądnego terminu.

119. Po pierwsze, nawet gdyby założyć, że Sąd mógł powstrzymać się przed zbadaniem poszanowania zasady rozsądnego terminu jako odrębnego zarzutu nieważności, oznaczałoby to jedynie, że zaskarżony wyrok zawiera zbyteczne motywy, co nie może prowadzić do jego uchylecia. Po drugie, jak już zauważyłem w ramach analizy części pierwszej niniejszego zarzutu⁽²³⁾, Sąd miał rację, dokonując analizy argumentu wnoszącego odwołanie z punktu widzenia zasady rozsądnego terminu.

120. Jestem zdania, że argument wnoszącego odwołanie dotyczący nieodpowiedniego charakteru analizy rozsądnego terminu, podobnie jak część trzecią pierwszego zarzutu odwołania w całości, należy oddalić.

121. Mając na uwadze powyższą analizę, przyjmuję, że zarzut pierwszy odwołania nie może zostać uwzględniony.

B – W przedmiocie zarzutów od drugiego do piątego

122. W ramach zarzutu drugiego odwołania wnoszący je podnosi, że Sąd wypaczył zarzut drugi skargi, zgodnie z którym nie miał on możliwości przedstawienia uwag we wszystkich kwestiach, które posłużyły za podstawę zaskarżonej decyzji.

123. Zwracam uwagę, że wnoszący odwołanie nie precyzuje jednoznacznie, na czym miałyby polegać zarzucane wypaczenie, lecz odsyła w sposób ogólny do opisu stanu faktycznego sporu. Jego twierdzenia w ramach zarzutu drugiego odwołania są więc z góry niedostatecznie poparte.

124. W ramach zarzutu trzeciego wnoszący odwołanie utrzymuje, że Sąd, oddalając argumentację dotyczącą określenia miejsca zamieszkania do celów zwrotu kosztów podróży, miał obowiązek wyjaśnić treść pojęcia miejsca zamieszkania w rozumieniu prawa Unii. Ponadto zdaniem wnoszącego odwołanie Sąd nie mógł całkowicie wykluczyć możliwości konwalidacji uchybienia popełnionego przy wyznaczaniu osób uprawnionych do dodatków w sytuacji, gdy przytoczone fakty wskazywały na czysto formalny charakter owego uchybienia.

125. W mojej opinii powyższe argumenty wnoszącego odwołanie, mimo że zostały sformułowane pod kątem błędnej wykładni przepisów ZKDP, mają w rzeczywistości na celu uzyskanie nowej oceny okoliczności faktycznych, co nie mieści się we właściwości Trybunału w ramach odwołania(24). Zarzut trzeci odwołania jest zatem niedopuszczalny.

126. Zarzut czwarty odwołania, podniesiony jako zarzut ewentualny, jest oparty na naruszeniu zasady proporcjonalności. Wnoszący odwołanie utrzymuje, że nawet gdyby wiarygodności Parlamentu miały zostać uznane za uzasadnione co do istoty, ich kwota powinna zostać dostosowana celem uwzględnienia dobrej wiary wnoszącego odwołanie i konkretnych okoliczności niniejszej sprawy.

127. Wnoszący odwołanie powtarza w tym względzie argumenty przeanalizowane i oddalone przez Sąd w pkt 102–113 zaskarżonego wyroku i nie wskazuje na jakiegokolwiek naruszenie prawa dotyczące motywów zaskarżonego wyroku. W związku z powyższym uważam, że zarzut czwarty jest niedopuszczalny(25).

128. Wreszcie zarzut piąty odwołania dotyczy wyłącznie rozdziału kosztów postępowania w dwóch połączonych przed Sądem sprawach.

129. Przypominam, że zgodnie z art. 58 akapit drugi statutu Trybunału Sprawiedliwości odwołanie nie może dotyczyć wyłącznie ustalenia wysokości kosztów postępowania lub wskazania strony je ponoszącej. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada ta znajduje zastosowanie do żądań odnoszących się do powoływanej nieprawidłowości rozstrzygnięcia Sądu w przedmiocie kosztów w sytuacji, gdy wszystkie pozostałe zarzuty odwołania zostały oddalone(26).

130. Tym samym, jeżeli Trybunał przychyli się do mojej propozycji oddalenia czterech pierwszych zarzutów odwołania, piąty zarzut odwołania, oparty na powoływanym nieprawidłowym rozdziale przez Sąd kosztów postępowania, nie będzie już poddany rozpoznaniu.

131. W konsekwencji proponuję oddalić zarzuty od drugiego do piątego, a co za tym idzie oddalić odwołanie w całości.

132. Ponieważ wnoszący odwołanie przegrał sprawę, proponuję obciążyć go, na podstawie art. 184 § 1 i art. 138 § 1 regulaminu postępowania, kosztami postępowania zgodnie z żądaniem Parlamentu.

VII – Wnioski

133. Mając na uwadze całość powyższych rozważań, proponuję, by Trybunał oddalił odwołanie i obciążył Riccarda Nenciniego kosztami postępowania.

1 – Język oryginału: francuski.

2 – T-431/10 i T-560/10, EU:T:2013:290 (zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”).

3 – Rozporządzenie Rady z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 248, s. 1), zmienione rozporządzeniem Rady (WE, Euratom) nr 1995/2006 z dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. L 390, s. 1, zwane dalej „rozporządzeniem finansowym”).

4 – Rozporządzenie Komisji z dnia 23 grudnia 2002 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia nr 1605/2002 (Dz.U. L 357, s. 1) w brzmieniu zmienionym rozporządzeniem Komisji (WE, Euratom) nr 478/2007 z dnia 23 kwietnia 2007 r. (Dz.U. L 111, s. 13, zwane dalej „szczegółowymi zasadami wykonania”).

5 – Odpowiednio, postanowienia: Nencini/Parlament, (T-431/10 R, EU:T:2010:441) z dnia 19 października 2010 r. i Nencini/Parlament (T-560/10 R, EU:T:2011:40) z dnia 16 lutego 2011 r.

6 – Należy również odróżnić wspomniany art. 73a od innych przepisów aktów Unii, które ustanawiają przedawnienie w odniesieniu do uprawnienia do nakładania sankcji lub innych środków o charakterze kary. Zobacz, w dziedzinie sankcji nałożonych z tytułu naruszeń art. 101 TFUE i 102 TFUE, art. 25 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. [101 TFUE] i [102 TFUE] (Dz.U. 2003, L 1, s. 1) oraz, w dziedzinie oszustw wymierzonych w interesy finansowe Unii – art. 3 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 r. w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.U. L 312, s. 1).

7 – Założenia te zostały ustanowione przez Fryderyka von Savigny'ego w *System des heutigen römischen Rechts*, Band 5., Berlin 1841, s. 267. Przytaczam za B. Kordasiewiczem, *Problematyka dawności*, w: *System prawa prywatnego*, tom 2, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa, CH Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN 2012, s. 576.

8 – Celem zapoznania się z analizą prawnoporównawczą zob. E.W. Hondius (wyd.), *Extinctive prescription: on the limitation of actions: reports to the XIVth Congress, International Academy of Comparative Law*, Ateny 1994, i J. Zrałek *Przedawnienie w międzynarodowym obrocie handlowym*, Zakamycze – Kraków 2005.

9 – E.W. Hondius, op.cit., s. 8 przytacza szereg różnych czynników mających wpływ na treść przedawnienia, konkludując, że dyskusja ograniczona do jednego aspektu przedawnienia, takiego jak termin, jest pozbawiona sensu. W prawie prywatnym międzynarodowym możliwość powołania się na klauzulę porządku publicznego ze względu na nieadekwatny charakter terminu przedawnienia wynikającego z legis causae, jest ograniczona do wyjątkowych sytuacji i wymaga uwzględnienia ogółu regulacji mających wpływ na bieg terminu (zob. J. Zrałek, op.cit., s. 150).

10 – Zobacz motyw 26 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1995/2006 z dnia 13 grudnia 2006 r. zmieniającego rozporządzenie nr 1605/2002 (Dz.U. L 390, s. 1).

11 – Zobacz na przykład wyrok *Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Komisja*, T-552/11, EU:T:2013:349, pkt 46, 72. W wyroku tym Sąd orzekł, że aby na mocy spornej umowy zawartej między Komisją a osobą trzecią mogła powstać wymagalna wierzytelność, Komisja powinna była między innymi sformułować przesłanki zwrotu nienależnie wypłaconej kwoty, co uczyniła w nocie debetowej. Oznacza to, że w omawianym przypadku wierzytelność stała się wymagalna dopiero po wysłaniu noty debetowej.

12 – Zobacz przypis 6 powyżej.

13 – Wobec braku harmonizacji prawa odpowiedzialności pozaumownej, do wierzytelności wynikających z czynu niedozwolonego, w wyniku którego Unia poniosła szkodę, mogłoby znaleźć zastosowanie prawo krajowe. Zobacz także powództwo o odszkodowanie wniesione przez Komisję do sądu belgijskiego, dotyczące szkody poniesionej w wyniku kartelu szeregu producentów wind. W sprawie z tego powództwa skierowano do Trybunału wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, w przedmiocie którego Trybunał wydał wyrok *Otis i in.*, C-199/11, EU:C:2012:684.

14 – Zobacz E.W. Hondius, *op.cit.*, s. 21, nawiązujący do stosunków krajowych omówionych w tej pozycji i J. Zrałek, *op.cit.*, s. 59.

15 – W doktrynie polskiej panuje na przykład zgoda co tego, że nie wystarcza nabycie jakichkolwiek informacji na temat sprawcy, lecz że posiadane przez wierzyciela informacje powinny pochodzić z kompetentnych źródeł, a ich zakres powinien pozwolić przypisać sprawstwo konkretnemu podmiotowi z wystarczającą dozą prawdopodobieństwa. Zobacz B. Kordasiewicz, *op.cit.*, s. 612.

16 – Tytułem przykładu art. 4421 ust. 2 polskiego kodeksu cywilnego ustanawia wyjątkowo długi okres przedawnienia – wynoszący 20 lat od dnia popełnienia przestępstwa – dla wierzytelności dotyczących szkody wynikłej ze zbrodni lub występku.

17 – W prawie polskim sąd może ingerować w konsekwencje przedawnienia w przypadku nadużycia prawa, co stanowi swoistą „klapę bezpieczeństwa” (zob. B. Kordasiewicz, *op.cit.*, s. 606). W prawie niemieckim Bundesfinanzhof orzekł, że posiada on kompetencję „ratunkową” („Notkompetenz”) pozwalającą mu na skrócenie terminu przedawnienia przewidzianego w dawnym §195 BGB (federalnego kodeksu cywilnego) (BFH, 7 lipca 2009 r., Az. VII R 24/06). Zgodnie z prawem Unii sąd krajowy może być zobowiązany do zmiany wynikającego z prawa krajowego terminu przedawnienia w sytuacji, gdy jego stosowanie narusza zasady równoważności i skuteczności (zob. podobnie wyrok *Manfredi i in.*, od C-295/04 do C-298/04, EU:C:2006:461, pkt 77–82).

18 – Ograniczę się do przytoczenia kilku przykładów jej zastosowania w różnych dziedzinach, w szczególności: odzyskania pomocy wypłaconej bezprawnie (wyrok *Falck i Acciaierie di Bolzano/Komisja*, C-74/00 P i C-75/00 P, EU:C:2002:524), rozliczenia rachunków EFOGR (wyrok *Grecja/Komisja*, C-321/09 P, EU:C:2011:218), odzyskania kosztów poniesionych przed sądem Unii (postanowienie *Dietz/Komisja*, 126/76 DEP, EU:C:1979:158), wystąpienia przez urzędnika z żądaniem odszkodowania (postanowienie *Marcuccio/Komisja*, T-157/09 P, EU:T:2010:403) i roszczeń o zwrot nienależnego świadczenia w dziedzinie służby publicznej (wyrok *Ronsse/Komisja*, T-205/01, EU:T:2002:269).

19 – Zobacz syntezę orzecznictwa Trybunału dotyczącego pojęcia „rozsądny termin” w wyroku (szczególna procedura kontroli orzeczenia) Arango Jaramillo i in./EBI, C-334/12 RX-II, EU:C:2013:134, pkt 27–34.

20 – Zobacz wyroki: Technische Unie/Komisja, C-113/04 P, EU:C:2006:593, pkt 48 i analogicznie Groupe Gascogne/Komisja, C-58/12 P, EU:C:2013:770, pkt 73, 74.

21 – Wyroki: Sison/Rada, C-266/05 P, EU:C:2007:75, pkt 95; Szwecja/API i Komisja, C-514/07 P, C-528/07 P i C-532/07 P, EU:C:2010:541, pkt 126; postanowienie EMC Development/Komisja, C-367/10 P, EU:C:2011:203, pkt 93.

22 – Zobacz wyrok FIAMM i in./Rada i Komisja, C-120/06P i C-121/06 P, EU:C:2008:476, pkt 96 i przytoczone tam orzecznictwo.

23 – Zobacz pkt 94–104 powyżej.

24 – Zobacz wyrok E.ON Energie/Komisja, C-89/11P, EU:C:2012:738, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo.

25 – Zobacz w szczególności wyrok Eurocoton i in./Rada, C-76/01 P, EU:C:2003:511, pkt 47.

26 – Wyroki: Henrichs/Komisja, C-396/93 P, EU:C:1995:280, pkt 65, 66; Edwin/OHIM, C-263/09 P, EU:C:2011:452, pkt 78. Mimo że przytoczone orzecznictwo uznaje taki zarzut dotyczący kosztów postępowania za niedopuszczalny, bardziej odpowiednie byłoby moim zdaniem przyjęcie, że zarzutu tego nie rozpoznaje się w razie oddalenia pozostałych zarzutów odwołania.