OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
VERICY TRSTENJAK
przedstawiona w dniu 11 września 2008 r. [1]

I — Wprowadzenie

1. W niniejszej sprawie Trybunał ma rozstrzygnąć o odwołaniu wniesionym przez byłego posła do Parlamentu Europejskiego, Koldo Gorostiagę Atxalandabasa (zwanego dalej: „wnoszącym odwołanie"), od postanowienia Sądu Pierwszej Instancji z dnia 24 kwietnia 2007 r. w sprawie T-132/06 Gorostiaga Atxalandabaso przeciwko Parlamentowi [2].

2. Postanowieniem tym Sąd odrzucił skargę wnoszącego odwołanie o stwierdzenie nieważności decyzji Sekretarza Generalnego Parlamentu Europejskiego z dnia 22 marca 2006 r., którą miał być uregulowany zwrot nienależnie pobranych diet poselskich.

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — Postanowienie Sądu z dnia 24 kwietnia 2007 r. w sprawie T-132/06 Gorostiaga Atxalandabaso przeciwko Parlamentowi, niepublikowane w Zbiorze.

II — Ramy prawne

3. Zgodnie z art. 27 przepisów dotyczących zwrotu kosztów oraz diet posłów do Parlamentu Europejskiego (zwanych dalej „przepisami KDP"):

„2. Posłowi przysługuje prawo wystąpienia na piśmie do Sekretarza Generalnego, jeśli uważa, że przepis ten został do niego zastosowany w sposób nieprawidłowy. Jeśli nie dojdzie do porozumienia pomiędzy posłem a Sekretarzem Generalnym, pytanie jest rozpatrywane przez kwestorów, którzy podejmują decyzję po konsultacji z Sekretarzem Generalnym. Kwestorzy mogą także przeprowadzić konsultację z Przewodniczącym lub Prezydium.

3. Jeśli Sekretarz Generalny, po konsultacji z kwestorami, upewni się, że posłom do Parlamentu Europejskiego wypłacono nienależne sumy tytułem diet przewidzianych

niniejszymi przepisami, wydaje wytyczne w celu zwrotu tych sum przez danego posła.

4. W wyjątkowych wypadkach i w oparciu o propozycję Sekretarza Generalnego, po konsultacji z kwestorami, Prezydium może, zgodnie z art. 73 rozporządzenia finansowego i sposobami jego wykonania, zobowiązać Sekretarza Generalnego do tymczasowego zawieszenia wypłaty diet poselskich do momentu zwrotu przez posła nienależnie wypłaconych sum.

Decyzja Prezydium zostaje podjęta po uprzednim wysłuchaniu posła przy poszanowaniu zasady skutecznego wykonywania mandatu posła i prawidłowego funkcjonowania instytucji" [tłumaczenie nieoficjalne].

4. Artykuł 71 ust. 2 rozporządzenia Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (zwanego dalej „rozporządzeniem finansowym") [3] stanowi:

„Zasoby własne po[zo]stawione do dyspozycji Komisji oraz wszelkie należności określone jako pewne, wyrażone w kwocie pieniężnej i wymagalne, muszą zostać ustalone przy pomocy zlecenia windykacji przekazanego księgowemu oraz noty debetowej przesłanej dłużnikowi, sporządzonych przez właściwego intendenta".

5. Na podstawie art. 73 ust. 1 rozporządzenia finansowego:

„Księgowy działa na podstawie zleceń windykacji dla kwot należycie ustalonych przez właściwego intendenta. Z należytą starannością zapewnia Wspólnotom otrzymanie ich dochodów i dopilnowuje przestrzegania ich praw.

Księgowy dokonuje windykacji należności poprzez potrącenie z roszczeń, które Wspólnoty posiadają względem dłużnika, z roszczeniem, które ten z kolei posiada względem Wspólnot i które jest pewne, wyrażone w kwocie pieniężnej i wymagalne".

3 — Dz.U. L 248, s. 1.

6. Zgodnie z art. 83 rozporządzenia Komisji (WE, Euratom) nr 2342/2002 z dnia 23 grudnia 2002 r. ustanawiającego szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia finansowego [4]:

„Na każdym etapie procedury księgowy po powiadomieniu właściwego intendenta i dłużnika dokonuje windykacji ustalonych należności przez potrącenie w przypadkach, gdy dłużnik ma również roszczenie wobec Wspólnot, które jest pewne, wyrażone w kwocie pieniężnej i należne w odniesieniu do kwoty ustalonej na podstawie zlecenia płatności".

7. Artykuł 5 wewnętrznych zasad dotyczących wykonywania budżetu Parlamentu Europejskiego, przyjętych przez Prezydium w dniu 4 grudnia 2002 r., stanowi:

„3. Decyzją podjętą na podstawie upoważnienia przez instytucję reprezentowaną przez swojego Przewodniczącego Sekretarz Generalny zostaje wyznaczony na głównego intendenta.

4. Główny intendent upoważnia intendentów pełnomocników. Substytucji udzielają intendenci pełnomocnicy intendentom substytutom" [tłumaczenie nieoficjalne].

III — Okoliczności faktyczne i postępowanie

A — *Okoliczności powstania sporu*

8. Wnoszący odwołanie jest byłym posłem do Parlamentu Europejskiego, który wykonywał swój mandat poselski podczas piątej kadencji (1999–2004). Pismem z dnia 26 listopada 2003 r. Sekretarz Generalny Parlamentu Europejskiego stwierdził, że wnoszący odwołanie był winny Parlamentowi Europejskiemu 176 516 EUR z tytułu brakujących dowodów wykorzystania różnych diet poselskich. Część tego długu została już od 2002 r. zwrócona.

9. Decyzja Sekretarza Generalnego z dnia 24 lutego 2004 r. nakazała zajęcie części diety pobytowej i diety na wydatki ogólne w celu dokonania windykacji w drodze potrącenia długu w kwocie 118 360,18 EUR. Decyzja przewidywała ponadto, że w razie wygaśnięcia

4 — Dz.U. L 357, s. 1.

mandatu wnoszącego odwołanie do czasu spłacenia długu wobec Parlamentu Europejskiego zostaną zajęte diety przejściowe na koniec kadencji oraz wszelkie inne płatności należne wnoszącemu odwołanie.

10. W dniu 20 kwietnia 2004 r. wnoszący odwołanie wniósł do Sądu Pierwszej Instancji skargę o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 24 lutego 2004 r. W uzasadnieniu swojego żądania uchylenia decyzji podniósł on osiem zarzutów.

11. Wyrokiem z dnia 22 grudnia 2005 r. w sprawie T-146/04 Gorostiaga Atxalandabaso przeciwko Parlamentowi [5]. Sąd uznał decyzję z dnia 24 lutego 2004 r. za nieważną w części. W pkt 84 tego wyroku Sąd stwierdził, że zaskarżona decyzja składa się zasadniczo z dwóch części, to znaczy ze stwierdzenia Sekretarza Generalnego, że wymienione w niej kwoty zostały nienależnie wypłacone skarżącemu i że należy je odzyskać, i z decyzji o przystąpieniu do windykacji poprzez potrącenie z diet, które mają być wypłacone skarżącemu. Po zbadaniu części drugiej zarzutu pierwszego skargi, która odnosiła się tylko do zgodności z prawem drugiej części zaskarżonej decyzji, Sąd stwierdził, że należy stwierdzić nieważność tej decyzji w części stwierdzającej, że windykacja należności stanowiących dług posła nastąpi w drodze potrącenia. Sąd uzasadnił tę decyzję naruszeniem procedury określonej w art. 27 ust. 4 przepisów KDP, ponieważ Sekretarz Generalny nie był właściwy do zarządzenia wspomnianego potrącenia bez upoważnienia ze strony Prezydium.

12. Pierwsze dwa punkty sentencji wyroku brzmią następująco:

„1) Stwierdza się nieważność decyzji Sekretarza Generalnego Parlamentu Europejskiego z dnia 24 lutego 2004 r. w sprawie windykacji kwot przekazanych skarżącemu tytułem zwrotu kosztów i diet poselskich, w części stwierdzającej, że windykacja należności stanowiących dług skarżącego nastąpi w drodze potrącenia.

2) W pozostałej części skarga zostaje oddalona”.

13. Żadna ze stron nie wniosła odwołania od tego wyroku.

5 — Zb.Orz. s. II-5989

14. Decyzją z dnia 1 lutego 2006 r. Prezydium upoważniło Sekretarza Generalnego zgodnie z art. 27 ust. 4 przepisów KDP do windykacji nienależnie wypłaconych diet.

15. W dniu 22 marca 2006 r. Sekretarz Generalny wydał ponownie decyzję (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją") przeciwko wnoszącemu odwołanie, na mocy której została ponownie podjęta procedura windykacji wierzytelności, przy czym wada procedury polegająca na braku upoważnienia zgodnie z wymogami wyroku z dnia 22 grudnia 2005 r. miała zostać usunięta.

16. W zaskarżonej decyzji Sekretarz Generalny wziął pod uwagę zarówno wyrok z dnia 22 grudnia 2005 r., jak i decyzję Prezydium z dnia 1 lutego 2006 r. Uwzględnił on także istotne fazy procedury, które doprowadziły do stwierdzenia długu w wysokości 118 360,18 EUR, oraz wskazał na okoliczność, że decyzja została wydana w wykonaniu wyroku z dnia 22 grudnia 2005 r.

17. Zgodnie z pkt 1 części dyspozytywnej zaskarżonej decyzji księgowy Parlamentu zgodnie z art. 73 rozporządzenia finansowego był upoważniony do windykacji wierzytelności w wysokości 118 360,18 EUR. Punkty 1 i 2 precyzują, że może zostać podjęta windykacja w drodze potrącenia z różnymi należnymi wnoszącemu odwołanie dietami i innymi płatnościami.

B — *Postępowanie przed Sądem i zaskarżone postanowienie*

18. Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 12 maja 2006 r. wnoszący odwołanie wniósł skargę o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 22 marca 2006 r. W skardze tej wnosił on o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji i obciążenie Parlamentu kosztami postępowania.

19. Wnoszący odwołanie oparł swoje żądanie na jedenastu zarzutach skargi, które zostały w całości oddalone przez Sąd. Zaskarżonym postanowieniem Sąd oddalił skargę w całości i obciążył wnoszącego odwołanie kosztami postępowania.

20. Poniżej poruszyć należy jedynie te fragmenty zaskarżonego postanowienia, do których odnosi się niniejsze odwołanie.

21. Wnoszący odwołanie w zarzucie pierwszym wskazuje na naruszenie powagi rzeczy osądzonej, ponieważ jego zdaniem konwalidacja procedury windykacji nie była możliwa, skoro Sąd uznał decyzję z dnia 24 lutego 2004 r. za nieważną z powodu naruszenia normy kompetencyjnej. Nieistnienie tego aktu prawnego pod względem prawnym wyklucza zatem jego konwalidację.

22. W tej kwestii Sąd w pkt 30 zaskarżonego postanowienia wskazał, że Sekretarz Generalny zgodnie z regulacją art. 27 ust. 4 przepisów KDP, jak została ona zinterpretowana w pkt 86–97 wyroku, jak najbardziej mógł wydać sporną decyzję z dnia 22 marca 2006 r. po tym, jak Prezydium upoważniło go do windykacji wierzytelności. Dalej Sąd w pkt 32 zaskarżonego postanowienia stwierdził, że nawet jeśli zajęcie 40 398,80 EUR na mocy wyroku straciło swoją podstawę prawną, nie mogło to jednak doprowadzić do wygaśnięcia wierzytelności Parlamentu wobec wnoszącego odwołanie w wysokości 118 360,18 EUR, ponieważ to, czy windykacja tej sumy w drodze potrącenia była możliwa, stanowi inną kwestię.

23. Co za tym idzie, Sąd oddalił zarzut pierwszy skargi jako oczywiście bezzasadny.

24. W zarzucie trzecim skargi wnoszący odwołanie powołał się na siłę wyższą, aby wyjaśnić niemożność przedstawienia dowodów na określone wydatki.

25. Sąd odrzucił ten zarzut skargi jako oczywiście niedopuszczalny, ponieważ argument taki jego zdaniem mógł kwestionować prawomocność wyroku z dnia 22 grudnia 2005 r.

26. W zarzucie siódmym skargi wnoszący odwołanie podnosi brak powiadomienia o decyzji Prezydium z dnia 1 lutego 2006 r. Uważa on, że Parlament Europejski naruszył art. 20 europejskiego kodeksu dobrej praktyki administracyjnej, który ustanawia obowiązek powiadomienia w odniesieniu do każdej decyzji, która może mieć negatywny wpływ na prawa lub interesy jednostki.

27. Sąd oddalił ten zarzut skargi jako oczywiście bezzasadny ze wskazaniem na brak wiążącego prawnie charakteru tego kodeksu.

C — *Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron*

28. Wnoszący odwołanie pismem z dnia 2 lipca 2007 r., które wpłynęło do sekretariatu Trybunału w dniu 5 lipca 2007 r., wniósł niniejsze odwołanie, w którym wnosi o:

— uchylenie postanowienia Sądu Pierwszej Instancji z dnia 24 kwietnia 2007 r. w sprawie T-132/06;

— wydanie ostatecznego orzeczenia w sprawie;

— uchylenie decyzji Sekretarza Generalnego Parlamentu Europejskiego z dnia 22 marca 2006 r. nakazującej zwrot przez wnoszącego odwołanie kwoty 118 360,18 EUR i zajęcie diet parlamentarnych należnych mu od Parlamentu;

— obciążenie pozwanego jego własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez wnoszącego odwołanie.

29. Pismem z dnia 18 września 2007 r. Parlament Europejski złożył odpowiedź na odwołanie, w której wnosi o:

— oddalenie odwołania w całości jako bezzasadnego;

— obciążenie wnoszącego odwołanie kosztami postępowania.

30. Postanowieniem z dnia 12 października 2007 r. prezes Trybunału stwierdził, że wniesienie odpowiedzi na odwołanie nie jest konieczne.

31. Po przeprowadzeniu procedury pisemnej w dniu 5 czerwca 2008 r. odbyła się rozprawa, na której strony przedstawiły uwagi ustne.

D — *Zarzuty odwołania i argumenty stron*

32. Wnoszący odwołanie przedstawia przeciwko zaskarżonemu postanowieniu sześć zarzutów.

33. W zarzucie pierwszym wnoszący odwołanie kwestionuje zastosowanie art. 111 regulaminu Sądu, co jego zdaniem pozbawiło go prawa do rzetelnego procesu, ponieważ nie został uprzednio wysłuchany przez Sąd i nie mógł odpowiedzieć na argumenty Parlamentu. Ponadto wnoszący odwołanie zarzuca, że Sąd, poprzez niepoinformowanie go uprzednio o tym, że zdecydował orzekać w drodze postanowienia, odebrał mu możliwość zaskarżenia tej decyzji. W ten sposób Sąd naruszył prawa do obrony wnoszącego odwołanie, zasadę kontradyktoryjności postępowania, a także prawo do rzetelnego procesu.

34. Parlament odpowiada, że Sąd zastosował art. 111 swojego regulaminu prawidłowo, a prawa do obrony wnoszącego odwołanie nie zostały naruszone.

35. W zarzucie drugim wnoszący odwołanie podnosi, że naruszona została zasada bezstronności, ponieważ dwie kolejne skargi, które wniósł w sprawach T-146/04 i T-132/06, zakończone odpowiednio wyrokiem z dnia 22 grudnia 2005 r. i postanowieniem z dnia 24 kwietnia 2007 r., zostały rozpoznane co do istoty przez tych samych sędziów. Zgodnie ze wspomnianą zasadą natomiast, jego zdaniem, ten sam sędzia nie może — nawet w tej samej instancji — rozpoznać sprawy, która opiera się na faktach tożsamych lub wystarczająco powiązanych z tymi, których dotyczyła sprawa, w której orzekał wcześniej.

36. Parlament odpowiada, że teza wnoszącego odwołanie jest pozbawiona jakiejkolwiek podstawy i nie znajduje oparcia w orzecznictwie sądów wspólnotowych. Ponadto w sprawie, w której wydano zaskarżone postanowienie, chodziło o kwestię, czy Parlament wypełnił swoje obowiązki wynikające z wyroku z dnia 22 grudnia 2005 r. Według Parlamentu zatem okoliczność, że obie sprawy były rozpoznawane przez tych samych sędziów, nie jest podważalna pod względem prawnym.

37. W zarzucie trzecim wnoszący odwołanie utrzymuje, że Sąd błędnie ocenił zakres wyroku z dnia 22 grudnia 2005 r. Skoro stwierdzono nieważność decyzji wydanej przez Sekretarza Generalnego Parlamentu w dniu 24 lutego 2004 r. z powodu braku kompetencji, wnoszący odwołanie nie miał powodów do wniesienia odwołania od tego wyroku do Trybunału, ponieważ stwierdzenie przez Sąd braku kompetencji oznacza, że decyzja dotknięta tą wadą nie istnieje.

38. Parlament odpiera, że Sąd uznał decyzję Sekretarza Generalnego Parlamentu z dnia 24 lutego 2004 r. za nieważną jedynie w części. W rzeczywistości została ona uchylona w części stwierdzającej, że windykacja należności stanowiących dług skarżącego nastąpi w drodze potrącenia.

39. W zarzucie czwartym wnoszący odwołanie podważa systematyczną odmowę ze strony Sądu uwzględnienia argumentów, jakie podnosił w celu uzyskania stwierdzenia nieważności decyzji Sekretarza Generalnego Parlamentu z dnia 22 marca 2006 r. Ta ostatnia decyzja jest jego zdaniem decyzją nową, odrębną od decyzji z dnia 24 lutego 2004 r., a zatem Sąd miał obowiązek rozważenia wszystkich zarzutów — merytorycznych i formalnych — które przedstawił w celu jej podważenia.

40. Parlament odrzuca ten argument i przypomina, że Sąd w wyroku z dnia 22 grudnia 2005 r. podzielił pogląd Parlamentu, zgodnie z którym kwoty zostały wypłacone w sposób nieuzasadniony. W konsekwencji decyzja z dnia 24 lutego 2004 r. mogła zostać sanowana.

41. W zarzucie piątym wnoszący odwołanie zarzuca Sądowi, iż nie zbadał zarzutu dotyczącego siły wyższej, chociaż taki zarzut nie został podniesiony w skardze wniesionej na decyzję z dnia 24 lutego 2004 r. Jego odwołanie opiera się raczej na faktach, które nastąpiły dopiero po wydaniu odpowiedniej decyzji.

IV — Ocena prawna

42. Parlament wskazuje, że skarżący wniósł już zasadniczo identyczny środek zaskarżenia w postępowaniu, które doprowadziło do wydania wyroku z dnia 22 grudnia 2005 r., oraz że Sąd ten środek zaskarżenia słusznie oddalił. W każdym razie fakty, które skarżący podnosi, aby dowieść wystąpienia siły wyższej, nastąpiły dopiero po wydaniu decyzji z dnia 22 marca 2006 r. i nie mogą w związku z tym prowadzić do jej nieważności.

A — *Analiza zarzutów odwołania*

1. Zarzut pierwszy: naruszenie prawa do rzetelnego procesu

43. W zarzucie szóstym wnoszący odwołanie zarzuca Sądowi niesłuszne odstąpienie od zbadania, czy Parlament naruszył zasadę dobrej administracji, jak jest ona przewidziana w art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz w kodeksie dobrej praktyki administracyjnej, przyjętym przez Parlament w dniu 6 grudnia 2001 r. W związku z tym wnoszący odwołanie przypomina, że wspomniana zasada należy do podstawowych zasad prawa, których przestrzeganie gwarantuje Trybunał.

44. Parlament odpowiada, że Sąd ograniczył się do stwierdzenia braku prawnie wiążącego charakteru wymienionego tekstu i z tego powodu słusznie zaprzeczył możliwości jego zastosowania.

45. Zgodnie z art. 58 Statutu Trybunału odwołanie może być oparte jedynie na naruszeniu procedury wpływającym niekorzystnie na interesy wnoszącego odwołanie. W zarzucie pierwszym wnoszący odwołanie kwestionuje zasadniczo zastosowanie art. 111 regulaminu Sądu Pierwszej Instancji, które uważa za niezgodne z prawem w zakresie, w jakim pozbawiło go prawa do rzetelnego procesu.

46. Wnoszący odwołanie zarzuca w ten sposób naruszenie procedury wpływające niekorzystnie na jego interesy i prawa. Z tego powodu odwołanie to jest dopuszczalne. Należy dalej zbadać, czy ten zarzut jest także uzasadniony, to znaczy czy Sąd zastosował błędnie art. 111 regulaminu.

47. Zgodnie z art. 111 regulaminu Sąd może, bez dalszych czynności procesowych, podjąć decyzję, wydając postanowienie z uzasadnieniem, jeżeli jest oczywiście niewłaściwy do rozpoznania skargi lub jeżeli skarga jest oczywiście niedopuszczalna albo oczywiście pozbawiona podstawy prawnej. Takie postanowienie może zapaść z urzędu w każdym stadium postępowania, bez konieczności wysłuchania stron w kwestii tej możliwości [6]. Ten przepis proceduralny przyznaje Sądowi w kontekście prawnym zarówno zakres swobodnej oceny co do występowania wymienionych powyżej wymogów prawnych, jak i zakres swobodnego uznania w odniesieniu do orzeczenia w drodze postanowienia. Jednak przepis ten nakłada jednocześnie na Sąd obowiązek uzasadnienia swojej decyzji.

48. Odpowiednio do tego utrwalone orzecznictwo Sądu wskazuje, że orzeczenie w drodze postanowienia zgodnie z tym przepisem może zapaść przykładowo wtedy, gdy Sąd po zapoznaniu się z aktami sprawy uzna, że ma wystarczającą wiedzę, aby orzec w zawisłej przed nim sprawie [7]. Przypadek ten, jak wynika z pkt 23 zaskarżonego postanowienia, zachodził w tej sprawie. Sąd nie tylko był zdania, że posiada wystarczającą wiedzę o wszystkich istotnych dla rozstrzygnięcia faktach, wobec czego wyznaczenie rozprawy nie było potrzebne. Ponadto Sąd po ocenie przedstawionych faktów był przekonany, że skargę należy odrzucić jako oczywiście niedopuszczalną i częściowo jako oczywiście bezzasadną. Zastosowanie art. 111 regulaminu Sądu jako regulacji proceduralnej nie może być w związku z tym w tej sprawie prawnie podważane.

49. Ponadto wnoszący odwołanie nie wykazał w sposób wystarczająco uzasadniony, w jakim zakresie odebrano mu prawo do złożenia wyjaśnień, których nie mógł wnieść już w formie pisemnej. Wnoszący odwołanie nie wyjaśnił w szczególności, do jakich argumentów Parlamentu chciał się on odnieść w ramach postępowania kontradyktoryjnego.

50. W związku z tym zarzut pierwszy należy oddalić jako bezzasadny.

2. Zarzut drugi: naruszenie prawa do bezstronnego sądu

51. Analiza zarzucanego przez wnoszącego odwołanie naruszenia zasady bezstronności sądu w ramach postępowania w pierwszej

6 — Podobnie H. W. Rengeling, A. Middeke, M. Gellermann, *Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union*, München 2003, § 26, pkt 18, s. 463; K. Lenaerts, D. Arts, I. Maselis, *Procedural Law of the European Union*, 2nd edition, London 2006, pkt 24–112, s. 577.

7 — Postanowienia Sądu z dnia 9 lipca 1991 r. w sprawie T-48/91 Minic przeciwko Trybunałowi Obrachunkowemu, Rec. s. II-479, pkt 11, oraz z dnia 8 grudnia 1999 r. w sprawie T-79/99 Euro-Lex przeciwko OHIM (EU-LEX), Rec. s. II-3555, pkt 10.

instancji wymaga na wstępie pewnych wyjaśnień na płaszczyźnie faktycznej.

52. Wnoszący odwołanie uważa, że obie skargi, które wniósł w sprawach T-146/04 i T-132/06, zostały rozpoznane co do istoty przez tych samych sędziów. Niemniej jest to słuszne jedynie o tyle, że wszyscy członkowie drugiej izby Trybunału rozpoznający sprawę T-132/06 uczestniczyli również w sprawie T-146/04, która została przydzielona piątej izbie w składzie powiększonym. Natomiast dwaj sędziowie uczestniczący w rozpoznaniu sprawy T-146/04 nie brali udziału w sprawie T-132/06. Ponadto w omawianych sprawach, jak słusznie zauważa wnoszący odwołanie, ci sami sędziowie pełnili funkcję prezesa izby i sędziego sprawozdawcy.

53. Ta okoliczność wystarczy, zdaniem wnoszącego odwołanie, aby uzasadnić naruszenie przyznanego w art. 6 ust. 1 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwanej dalej: „EKPC") oraz w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej: „Kartą praw podstawowych") prawa do rzetelnego procesu przed bezstronnym sądem. Zgodnie ze wspomnianą zasadą, jego zdaniem, ten sam sędzia nie może — nawet w tej samej instancji — rozpoznać sprawy, która opiera się na faktach tożsamych lub wystarczająco powiązanych z tymi, których dotyczyła sprawa, w której orzekał wcześniej.

54. Należy w tej kwestii na wstępie wskazać, że Wspólnota nie przystąpiła jeszcze do EKPC [8], co wyklucza ze względów prawnych bezpośrednie zastosowanie przepisów tej konwencji międzynarodowej wewnątrz wspólnotowego porządku prawnego [9].

8 — W opinii 2/94 z dnia 28 marca 1996 r., Rec. s. I-1759, Trybunał doszedł do wniosku, że Wspólnota według ówczesnego wspólnotowego stanu prawnego nie posiadała jeszcze kompetencji pozwalających jej na przystąpienie do EKPC. Jednak Unia Europejska dokłada starań do wypełnienia wymogów przystąpienia. Artykuł I-9 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (Dz.U. 2004, C 310, s. 1) przewidywał przystąpienie do EKPC. To upoważnienie zostało przejęte w art. 6 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej w brzmieniu nadanym przez traktat z Lizbony (Dz.U. C 115, s. 1). Protokół dodatkowy nr 14 do EKPC z dnia 13 maja 2004 r., który zawiera w większości przepisy reformujące Europejski Trybunał Praw Człowieka, przewiduje także w art. 17 uzupełnienie art. 59 EKPC, które brzmi następująco: „Unia Europejska może przystąpić do tej konwencji".

9 — Wspólnota zgodnie z art. 281 WE ma osobowość prawną i z punktu widzenia prawa międzynarodowego jako podmiot prawa międzynarodowego jest związana jedynie ratyfikowanymi przez siebie umowami międzynarodowymi. Artykuł 300 ust. 7 WE reguluje natomiast wewnątrzwspólnotowe związanie tymi umowami, zobowiązując organy wspólnotowe i państwa członkowskie do wykonywania i przestrzegania umów wspólnotowych. Umowy Wspólnoty zawarte prawidłowo i z poszanowaniem wymogów prawa pierwotnego stanowią zgodnie z utrwalonym orzecznictwem „integralną część wspólnotowego porządku prawnego". Wymogiem i miarodajnym momentem obowiązywania międzynarodowego prawa publicznego wewnątrzwspólnotowego porządku prawnego jest wejście w życie danej umowy, a zatem prawnomiędzynarodowe związanie Wspólnoty (zob. wyroki z dnia 30 kwietnia 1974 r. w sprawie 181/73 Haegeman, Rec. s. 449, pkt 5; z dnia 26 października 1982 r. w sprawie 104/81 Kupferberg, Rec. s. 3641, pkt 11–13; z dnia 11 września 2003 r. w sprawie C-211/01 Komisja przeciwko Radzie, Rec. s. I-8913, pkt 57). K. Lenaerts, P. Van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union*, 2nd edition, London 2005, pkt 17-092, s. 740, opierają się również na wejściu w życie umowy wspólnotowej. Wskazują jednak na to, że także umowa zawarta przez państwa członkowskie może być wiążąca dla Wspólnoty, mianowicie jeśli Wspólnota zobowiąże się do wykonywania swoich kompetencji zgodnie z tą umową. Odsyłają przy tym do wspomnianych w art. 63 ust. 1 WE konwencji genewskiej z dnia 28 lipca 1951 r. i protokołu z dnia 31 stycznia 1967 r. dotyczącego statusu uchodźców, bez wymienienia jednak EKPC. Ponadto Rada Unii Europejskiej i Rada Europy w swoim protokole ustaleń z dni 10–11 maja 2007 r. postanowiły wprawdzie współpracować w ramach stanowienia prawa, jednocześnie jednak podkreśliły swoją autonomię decyzyjną.

Niemniej zgodnie z utrwalonym orzecznictwem prawa podstawowe należą do ogólnych zasad prawa, których ochronę ma zapewniać Trybunał Sprawiedliwości [10]. Kieruje się on przy tym wspólnymi tradycjami konstytucyjnymi państw członkowskich i wskazówkami, jakie wynikają z traktatów międzynarodowych w zakresie ochrony praw człowieka, w ustanowieniu których państwa członkowskie brały udział lub do których przystąpiły. W tych ramach szczególne znaczenie ma EKPC [11].

55. W toku dalszego rozwoju europejskiego procesu integracyjnego orzecznictwo to zostało również ugruntowane w art. 6 ust 2 UE. Zgodnie z tym przepisem Unia szanuje prawa podstawowe zagwarantowane w podpisanej w dniu 4 listopada 1950 r. w Rzymie EKPC oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich jako zasady ogólne prawa wspólnotowego.

56. Dla zbadania zarzutu drugiego znaczenie ma przede wszystkim treść art. 6 ust. 1 EKPC, zgodnie z którą każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. To prawo podstawowe zostało w podobny sposób ukształtowane w art. 47 Karty praw podstawowych.

57. Z tych dwóch przepisów wynika, że ugruntowane w nich i uznane w orzecznictwie Trybunału prawo do rzetelnego procesu [12] z konieczności zawiera w sobie gwarancję niezależnego i bezstronnego sądu. Zostało to niedawno potwierdzone przez Trybunał w wyroku w sprawach połączonych C-341/06 P i C-342/06 P Chronopost i La Poste przeciwko UFEX i in. [13] w związku z kwestią dotyczącą wymogów prawa krajowego co do składu izby, przy czym Trybunał określił wymienione powyżej gwarancje jako „podstawę prawa do rzetelnego procesu sądowego", których przestrzeganie Trybunał musi badać z urzędu, kiedy tylko zarzucane jest ich naruszenie, a podniesiony zarzut nie jest od początku oczywiście bezzasadny [14].

10 — Zobacz przywołaną w przypisie 8 opinię 2/94, pkt 33, oraz wyroki z dnia 12 lipca 1957 r. w sprawach połączonych 7/56, 3/57 i 7/57 Algera, Rec. s. 81, pkt 117; z dnia 12 listopada 1969 r. w sprawie 29/69 Stauder, Rec. s. 419, pkt 7, oraz z dnia 29 maja 1997 r. w sprawie C-299/95 Kremzow, Rec. s. I-2629, pkt 14.

11 — Zobacz na przykład wyroki w sprawie Stauder, przywołany w przypisie 10, pkt 7, z dnia 14 maja 1974 r. w sprawie 4/73 Nold przeciwko Komisji, Rec. s. 491, z dnia 13 grudnia 1979 r. w sprawie 44/79 Hauer, Rec. s. 3727, pkt 15, z dnia 15 maja 1986 r. w sprawie 222/84 Johnston, Rec. s. 1651, pkt 18, z dnia 28 marca 2000 r. w sprawie C-7/98 Krombach, Rec. s. I-1935, pkt 25, z dnia 6 marca 2001 r. w sprawie C-274/99 P Connolly przeciwko Komisji, Rec. s. I-1611, pkt 37, z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie C-112/00 Schmidberger, Rec. s. I-5659, pkt 71, z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie C-540/03 Parlament przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-5769, pkt 35, z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie C-229/05 P Öcalan przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-439, pkt 76, z dnia 26 czerwca 2007 r. w sprawie C-305/05 Ordre des barreaux francophones et germanophones i in., Zb.Orz. s. I-5305, pkt 29, z dnia 14 lutego 2008 r. w sprawie C-450/06 Varec, Zb.Orz. s. I-581, pkt 44, oraz z dnia 8 maja 2008 r. w sprawie C-14/07 Weiss i Partner, Zb.Orz. s. I-4109, pkt 57.

12 — Wyrok w sprawie Ordre des barreaux francophones et germanophones i in., przywołany w przypisie 11, pkt 29,

13 — Wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Zb.Orz. s. I-4777.

14 — Idem (pkt 46). Trybunał odesłał przy tym najpierw do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 23 kwietnia 1996 r. w sprawie Remli przeciwko Francji (skarga indywidualna nr 16839/90, pkt 48), w którym wskazany jest obowiązek każdego sądu krajowego badania przestrzegania zasady bezstronności w odniesieniu do swojego konkretnego składu. Następnie Trybunał wskazał na swoje własne orzecznictwo w przedmiocie kwestii, które należy zbadać z urzędu (zob. wyroki z dnia 20 lutego 1997 r. w sprawie C-166/95 P Komisja przeciwko Daffix, Rec. s. I-983, pkt 25 oraz z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-367/95 P Sytraval i Brink's France, Rec. s. I-1719, pkt 67). W ten sposób Trybunał przejął zasadniczo orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka ze skutkiem dla prawa wspólnotowego.

58. Pomiędzy „niezależnością” a „bezstronnością” istnieje w tym zakresie związek funkcjonalny, jako że pierwsza jest warunkiem drugiej. Pojęcie „bezstronny” odnosi się głównie do subiektywnego nastawienia sędziów [15]. Powinni oni być ponad stronami i wydawać orzeczenia bez względu na osobę, co do istoty i według najlepszej wiedzy i woli [16]. Dzisiejsza, uznana również w porządkach prawnych państw członkowskich zasada bezstronności wywodzi się od rzymskiej maksymy „nemo debet esse iudex in propria causa” [17].

59. Z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, że przez „bezstronność” w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC należy na ogół rozumieć brak uprzedzeń i stronniczości [18]. Widzi on w niej podstawowy wymóg dla zaufania demokratycznego społeczeństwa do sądów [19]. Kwestię bezstronności sądu można zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka ocenić na podstawie kryterium subiektywnego i obiektywnego [20]. Pierwsze kryterium polega na określeniu osobistych przekonań albo osobistych interesów sędziego w danej sprawie. Przy tym domniemanie bezstronności sędziego obowiązuje aż do momentu przedstawienia dowodu przeciwnego [21]. Drugie kryterium polega na zbadaniu, czy sędzia dostarczył wystarczających gwarancji, aby usunąć wszelką uzasadnioną wątpliwość co do jego bezstronności [22].

60. W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że wnoszący odwołanie nie przedstawia nic, co mogłoby przemawiać za osobistą stronniczością trzech rozpoznających sędziów. Co za tym idzie, korzystają oni z odpowiedniego domniemania bezstronności. Jak wnoszący

15 — Zgodnie z opinią G. P. Calliess, Judicial Independece and Impartiality in International Courts, *International Conflict Resolution*, Tübingen 2006, s. 144, zasada bezstronności przejawia się poprzez brak niedopuszczalnego oddziaływania i stronniczości sędziów wobec stron postępowania. Według E. Decaux, P.H. Imbert, *La Convention européenne des droits de l'homme* (red. Von Louis-Edmond Pettiti), 2e édition, art. 6, s. 260, w pierwszej kolejności należy określić, co dany sędzia w danych okolicznościach myślał oraz czy miał szczególny powód do dyskryminowania skarżącego.

16 — Podobnie J. Frowein, W. Peukert, *Europäische Menschenrechtskonvention*, Kehl/Straßburg/Arlington 1985, art. 6, pkt 94, s. 153. Zdaniem W. von Krekeler, Der befangene Richter, *Neue Juristische Wochenschrift* 1981, s. 1633, nakaz bezstronnej neutralności wymaga od sędziego, aby w każdym postępowaniu, w którym uczestniczy, a mianowicie we wszystkich stadiach postępowania, nie dopuszczał do wpływu innych, niedotyczących istoty sprawy punktów widzenia. Musi on w danej sprawie orzekać bez względu na osobę jedynie na podstawie merytorycznych okoliczności sprawy i wyłącznie zgodnie z prawem.

17 — Tak również K. Kanska, Towards Administrative Human Rights in the EU — Impact of the Charter of Fundamental Rights, *European Law Journal* 2004, s. 313, która wyprowadza wymóg bezstronności z tej rzymskiej maksymy. A. Marriott, Conflicts of Interest — A Way Forward?, załącznik nr 8 do *Betriebs-Berater* 2003, Heft 47, s. 3, wiąże z tą maksymą zasady niezależności i bezstronności organu rozstrzygającego spór. Ta zasada prawa rzymskiego mówi dokładnie, że nikt nie może być sędzią we własnej sprawie (zob. D. Liebs, *Lateinische Rechtsregeln und Rechtssprichwörter*, München 1998, s. 145).

18 — Wyrok z dnia 15 grudnia 2005 r. w sprawie Kyprianou przeciwko Cyprowi, skarga indywidualna nr 73797/01, pkt 118.

19 — Wyroki z dnia 24 maja 1989 r. w sprawie Hauschildt przeciwko Danii, skarga indywidualna nr 10486/83, pkt 48, oraz z dnia 16 grudnia 2003 r. w sprawie Grieves przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, skarga indywidualna nr 57067/00, pkt 69.

20 — Wyroki z dnia 22 października 2007 r. w sprawie Lindon, Otchakovsky-Laurens i July przeciwko Francji, skargi indywidualne nr 21279/02 i 36448/02, pkt 75 i 76, z dnia 4 października 2007 r. w sprawie Forum Maritime S.A. przeciwko Rumunii, skargi indywidualne nr 63610/00 i 38692/05, pkt 116, z dnia 10 sierpnia 2006 r. w sprawie Schwarzenberger przeciwko Niemcom, skarga indywidualna nr 75737/01, pkt 38, w sprawie Grieves przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, przywołana w przypisie 19, pkt 69, oraz z dnia 1 października 1982 r. w sprawie Piersack przeciwko Belgii, skarga indywidualna nr 8692/79, pkt 30, seria A nr 53, pkt 30.

21 — Zobacz wyroki w sprawie Piersack przeciwko Belgii, przywołany w przypisie 20, pkt 30, oraz z dnia 23 czerwca 1981 r. w sprawie Le Compte, Van Leuven i De Meyere przeciwko Belgii, skargi indywidualne nr 6878/75 i 7238/75, seria A nr 43, s. 25, pkt 58. K. Reid, *A practitioner's Guide to the European Convention on Human Rights*, 2nd edition, pkt IIA-090, s. 114 i nast., wskazuje na okoliczność, że to domniemanie w praktyce jest niezwykle trudne do obalenia, tak że nawet negatywne nastawienie sędziego wobec rozpoznawanej przez niego sprawy nie jest wystarczające, aby móc z niego wnioskować o stronniczości.

22 — Wyrok z dnia 25 lutego 1997 r. w sprawie Findlay przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, skarga indywidualna nr 22107/93, pkt 73.

odwołanie sprecyzował później podczas rozprawy, nie podważa on ich osobistego przekonania czy postawy, lecz jedynie okoliczność, że brali oni udział w rozpoznaniu spraw T-146/04 i T-132/06. W konsekwencji należy się oprzeć wyłącznie na obiektywnym zbadaniu bezstronności sądu na tle jego składu w sprawie T-132/06 [23], przy czym zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka ocena ta zależy od konkretnych okoliczności danego przypadku [24]. Osobiste położenie zainteresowanych posiada przy tym wprawdzie pewne znaczenie, nie jest ono jednak samo w sobie rozstrzygające. Decydująca jest raczej okoliczność, czy troska o zapewnienie bezstronności jest obiektywnie uzasadniona [25].

61. Na wstępie należy wskazać, że wnoszący odwołanie powołuje się wprawdzie na art. 6 ust. 1 EKPC, jednak całkowicie zaniedbuje odniesienie się do odpowiedniego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które mogłoby poprzeć jego zarzut. Badanie dotychczasowego orzecznictwa prowadzi tymczasem do wniosku, że teza prezentowana przez wnoszącego odwołanie pozbawiona jest wszelkich podstaw.

62. Z wyroku w sprawie Schwarzenberger przeciwko Niemcom [26] wynika bowiem, że zwykła okoliczność, iż sąd wydał już wiele orzeczeń w tej samej sprawie, sama w sobie nie wystarcza do zwątpienia w bezstronność tego sądu. Dotyczy to chociażby orzeczeń, które ten sam sąd wydał w okresie poprzedzającym właściwe postępowanie („pre-trial decisions") [27], ale także szczególnej, rozważanej przez Trybunał w sprawach połączonych Chronopost i La Poste przeciwko UFEX i in. sytuacji, w której sprawa została skierowana do ponownego rozpoznania przez sędziów, po tym jak sąd wyższej instancji uchylił ich wcześniejsze orzeczenie w wyniku wniesionego od niego odwołania [28].

63. Wynika z tego, że z art. 6 ust. 1 EKPC nie może zostać wyprowadzony ogólny zakaz, zgodnie z którym sędzia nie może uczestniczyć w tej samej sprawie. Niezależnie od tej

23 — Zobacz wyroki z dnia 26 września 1995 r. w sprawie Diennet przeciwko Francji, skarga indywidualna nr 18160/91, seria A nr 325-A, pkt 36, oraz w sprawie Hauschildt przeciwko Danii, przywołany w przypisie 19, pkt 47, w których Europejski Trybunał Praw Człowieka w braku dowodów osobistej stronniczości zaangażowanych sędziów krajowych oparł się wyłącznie na obiektywnym badaniu bezstronności.

24 — Wyrok w sprawie Schwarzenberger przeciwko Niemcom, przywołany w przypisie 20, pkt 42. R. Koering-Joulin, La notion européenne de tribunal indépendant et impartial au sens de l'article 6 par. 1 de la Convention européenne des droits de l'homme, *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1990, s. 772, używa w kontekście wymogów prawa krajowego co do składu sądu pojęcia „bezstronności strukturalnej".

25 — Wyroki w sprawie Lindon, Otchakovsky-Laurens i July przeciwko Francji, przywołany w przypisie 20, pkt 77, w sprawie Kyprianou przeciwko Cyprowi, przywołany w przypisie 18, pkt 58, w sprawie Grieves przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, przywołany w przypisie 19, pkt 69, z dnia 9 czerwca 1998 r. w sprawie Incal przeciwko Turcji, skarga indywidualna nr 22678/93, pkt 71, w sprawie Findlay przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, przywołany w przypisie 22, pkt 73, oraz w sprawie Hauschildt przeciwko Danii, przywołany w przypisie 19, pkt 48.

26 — Przywołany w przypisie 20, pkt 42.

27 — Wyroki w sprawie Schwarzenberger przeciwko Niemcom, przywołany w przypisie 20, pkt 42, w sprawie Hauschildt przeciwko Danii, przywołany w przypisie 19, pkt 50, oraz z dnia 12 czerwca 2006 r. w sprawie Romero Martin przeciwko Hiszpanii, skarga indywidualna nr 32045/03.

28 — Wyroki w sprawie Schwarzenberger przeciwko Niemcom, przywołany w przypisie 20, pkt 42, w sprawie Diennet przeciwko Francji, przywołany w przypisie 23, pkt 38, oraz z dnia 16 lipca 1971 r. w sprawie Ringeisen przeciwko Austrii, seria A nr 13, s. 40, pkt 97. Trybunał doszedł do tych samych wniosków w wyroku w sprawie Chronopost i La Poste przeciwko UFEX i in., przywołanym w przypisie 13, pkt 56–60. W wyroku tym Trybunał stwierdził, że sama okoliczność, iż w składzie orzekającym zasiada między innymi sędzia, który brał już udział w innym składzie orzekającym rozpoznającym tę samą sprawę, jako taka nie wystarcza do przyjęcia niezgodnej z prawem obsady tego składu orzekającego. Trybunał podzielił w ten sposób zasadniczo pogląd prawny rzecznika generalnego E. Sharpston (zob. opinię z dnia 6 grudnia 2007 r. w tej samej sprawie, pkt 58 i 59).

kwestii przy ocenie obiektywnej bezstronności sądu należy wziąć pod uwagę inne aspekty, na przykład czy sąd rozpoznawał tę samą sprawę, czy też dwie różne sprawy, czy właściwy skład orzekający w obu przypadkach był jednakowo obsadzony oraz czy pierwsze orzeczenie już się uprawomocniło ze skutkiem w postaci związania sądu powagą rzeczy osądzonej pierwszego orzeczenia [29].

64. W tym względzie należy następnie stwierdzić, że wspomniani trzej sędziowie nie brali udziału w tej samej sprawie, lecz w dwóch różnych sprawach zarówno pod względem formalnym, jak i materialnym. Zadaniem Sądu nie było ponowne badanie okoliczności faktycznych. Niezależnie od daleko idącej zbieżności okoliczności faktycznych sprawa T-132/06 zawierała mianowicie nowy element stanu faktycznego i podnosiła nowe kwestie prawne, które Sąd miał ocenić. Przedmiot sprawy był zatem inny, jako że tym razem chodziło o kwestię, czy i w jakim zakresie Parlament Europejski poprzez wydanie decyzji z dnia 22 marca 2006 r. wykonał wyrok z dnia 22 grudnia 2005 r.

65. Wyrok wydany w sprawie skargi o stwierdzenie nieważności zgodnie z art. 230 WE, jest, jak wynika z art. 231 ust. 1 WE, wyrokiem o skutku konstytutywnym, poprzez który stwierdza się nieważność aktu prawnego w całości lub w części [30]. Sąd wspólnotowy nie może wypowiadać się w kwestiach skutków wyroku wychodzących poza stwierdzenie nieważności, na przykład w kwestii określenia albo nakazania środków, które należy podjąć w wykonaniu wyroku [31]. W konsekwencji Sąd mógł dopiero w drugim postępowaniu pośrednio zbadać, czy nieważność części decyzji z dnia 24 lutego 2004 r. wynikająca z wady proceduralnej została konwalidowana.

66. W zaistniałych okolicznościach obsadzenie części kolegium sędziami biorącymi udział w pierwszym postępowaniu miało ponadto tę zaletę, że sędziowie posiadali dokładną wiedzę na temat podstaw sprawy i mogli się skoncentrować na nowych kwestiach prawnych. W tym zakresie odpowiadało to interesom wymiaru sprawiedliwości.

67. W odniesieniu do obsadzenia składu orzekającego w sprawie T-132/06 nie ma moim zdaniem żadnych dowodów, właśnie w kontekście przywołanego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, na naruszenie zasady bezstronności. Jeśli chodzi o argumenty wnoszącego odwołanie dotyczące identyczności osoby sędziego sprawozdawcy w obu sprawach, wystarczy moim zdaniem wskazać na okoliczność, że

29 — Zobacz wyrok w sprawie Lindon, Otchakovsky-Laurens i July przeciwko Francji, przywołany w przypisie 20, pkt 79, w którym chodziło o uczestnictwo dwóch sędziów w dwóch postępowaniach sądowych, przy czym pierwsze orzeczenie się uprawomocniło. W wyroku tym Europejski Trybunał Praw Człowieka wyjaśnił, że każdy inny sędzia byłby związany powagą rzeczy osądzonej pierwszego orzeczenia, co oznaczało, że ich udział nie miał żadnego wpływu na drugie orzeczenie.

30 — W. Cremer, *Kommentar zu EUV/EGV* (red. Calliess i Ruffert), Ausgabe 3, 2007, art. 231, pkt 1; H.W. Rengeling, A. Middeke, M. Gellermann, *Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union*, München 2003, § 7, pkt 107, s. 144.

31 — Podobnie W. Cremer, op.cit. w przypisie 30, art. 231, pkt 1.

Trybunał w wyroku w sprawie Chronopost i La Poste przeciwko UFEX i in. [32] wyjaśnił, że fakt, iż funkcja sędziego sprawozdawcy została powierzona temu samemu sędziemu zasiadającemu w dwóch następujących po sobie składach orzekających, nie wpływa sam przez się na ocenę bezstronności, ponieważ Sąd podejmuje swoje decyzje w składzie kolegialnym.

68. Należy wreszcie przypomnieć, że wyrok z dnia 22 grudnia 2005 r. nie został zaskarżony przez żadną stronę, a zatem jest on prawomocny. W konsekwencji sędziowie rozpoznający sprawę T-132/06 byliby związani jego powagą rzeczy osądzonej w tym samym stopniu co każdy inny. Ich udział nie mógłby zatem mieć żadnego wpływu na objęte nim aspekty, jak na przykład stwierdzenie istnienia roszczenia Parlamentu Europejskiego o zwrot płatności przeciwko wnoszącemu odwołanie [33].

69. Co za tym idzie, kryterium obiektywne również nie dopuszcza wątpliwości co do bezstronności Sądu.

70. Wobec powyższego dochodzę do wniosku, że nie zachodzi naruszenie przyznanego wnoszącemu odwołanie przez prawo wspólnotowe prawa do bezstronnego sądu. Zarzut drugi należy zatem oddalić jako bezzasadny.

32 — Przywołanym w przypisie 13, pkt 53.

33 — Zobacz pkt 11 tej opinii.

3. Zarzut trzeci: błędna ocena zakresu wyroku z dnia 22 grudnia 2005 r.

71. Z argumentów wnoszącego odwołanie w przedmiocie zarzutu trzeciego należy wnosić, że stoi on na stanowisku nieważności w całości decyzji z dnia 24 lutego 2004 r. jako aktu prawnego w wyniku wyroku z dnia 22 grudnia 2005 r. Moim zdaniem to przekonanie opiera się na błędnej wykładni omawianego wyroku.

72. Artykuł 231 WE przewiduje, że jeżeli skarga jest zasadna, Trybunał Sprawiedliwości lub Sąd orzeka o nieważności danego aktu. Niemniej konstytutywny skutek tego wyroku nie rozciąga się koniecznie na cały zaskarżony akt prawny. Gdy akt prawny składa się z kilku elementów, które mogą zostać od siebie oddzielone, i gdy tylko jeden z tych elementów jest bezprawny z uwagi na naruszenie prawa wspólnotowego, należy stwierdzić nieważność tylko tej części tego aktu [34]. Taki przypadek nieważności aktu prawnego w części zachodzi w sprawie przed sądem krajowym, jak wynika z wykładni wyroku z dnia 22 grudnia 2005 r.

73. Sąd w pkt 84 wyroku z dnia 22 grudnia 2005 r. stwierdził, że decyzja z dnia 24 lutego 2004 r. składa się zasadniczo z dwóch części,

34 — Zobacz wyrok z dnia 13 lipca 1966 r. w sprawach połączonych 56/64 i 58/64 Consten i Grundig przeciwko Komisji, Rec. s. 429, wyroki z dnia 23 października 1974 r. w sprawie 17/74 Transocean Marine Paint Association przeciwko Komisji, Rec. s. 1063, pkt 21, oraz z dnia 6 marca 1979 r. w sprawie 92/78 Simmenthal przeciwko Komisji, Rec. s. 777, pkt 107 i nast.

to znaczy ze stwierdzenia Sekretarza Generalnego, że wymienione w niej kwoty zostały nienależnie wypłacone skarżącemu i że należy je odzyskać, i z decyzji o przystąpieniu do windykacji poprzez potrącenie z diet, które mają być wypłacone skarżącemu. Wychodząc ze stwierdzenia zawartego w pkt 97 tego wyroku, że Sekretarz Generalny nie był właściwy do zarządzenia przedmiotowego potrącenia bez upoważnienia ze strony Prezydium, zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 27 ust. 4 przepisów KDP, oraz że zachodziła w związku z tym istotna wada proceduralna, uzasadniająca nieważność decyzji, Sąd orzekł, że należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim nakazuje ona potrącenie. Stwierdzenie nieważności odnosi się w ten sposób jedynie do drugiej części decyzji. Ten wniosek Sąd powtórzył w pkt 99 i 169, a wreszcie w sentencji wyroku.

74. Sąd oddalił natomiast pozostałe zarzuty podniesione w uzasadnieniu skargi, które były skierowane przeciwko pierwszej części decyzji, a co za tym idzie, ta część pozostała nienaruszona przez orzeczenie nieważności. Jak Sąd słusznie uznał w pkt 52 zaskarżonego postanowienia, została w ten sposób stwierdzona zgodność z prawem tej decyzji w pozostałym zakresie, to znaczy o ile dotyczyła stwierdzenia wypłat nieuzasadnionych kwot. Wynika z tego, że decyzja z dnia 24 lutego 2004 r., wbrew stanowisku wnoszącego odwołanie, nie mogła być uważana za nieważną w całości. W zakresie, w jakim wnoszący odwołanie niezgodnie z prawem i wbrew oczywistym wskazaniom co do słuszności przeciwnego poglądu zakładał „nieistnienie” pozostałej części tej decyzji, należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału [35] akty prawne Wspólnoty także w przypadku wadliwości korzystają zasadniczo z domniemania zgodności z prawem. W związku z tym wnoszący odwołanie był zobowiązany wnieść odwołanie od wyroku z dnia 22 grudnia 2005 r., aby znieść skutki prawne decyzji w całości. Skoro tego nie zrobił, musi uznać prawomocność pierwszej części decyzji.

75. Jak Sąd słusznie stwierdził w pkt 30 zaskarżonego postanowienia, częściowa nieważność decyzji z dnia 24 lutego 2004 r. nie stała na przeszkodzie ponownemu podjęciu postępowania windykacyjnego przeciwko wnoszącemu odwołanie — po usunięciu wady proceduralnej poprzez późniejsze przeprowadzenie procedury przewidzianej w art. 27 ust. 4 przepisów KDP, tym bardziej że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem [36] stwierdzenie nieważności aktu prawnego Wspólnoty niekoniecznie dotyczy aktów przygotowawczych. Wykonanie wyroku z dnia 22 grudnia 2005 r. nie zobowiązuje

35 — Trybunał stwierdził w utrwalonym orzecznictwie, że akty instytucji wspólnotowych korzystają z domniemania zgodności z prawem i wywołują skutki prawne do czasu ich uchylenia, stwierdzenia ich nieważności w wyniku skargi o stwierdzenie nieważności, wniosku o wydanie orzeczenia prejudycjalnego lub zarzutu niezgodności z prawem (zob. wyrok z dnia 15 czerwca 1994 r. w sprawie C-137/92 P Komisja przeciwko BASF i in., Rec. s. I-2555, pkt 48, z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie C-245/92 P Chemie Linz przeciwko Komisji, Rec. s. I-4643, pkt 93, oraz z dnia 5 października 2004 r. w sprawie C-475/01 Komisja przeciwko Grecji, Zb.Orz. s. I-8923, pkt 18).

36 — Wyroki z dnia 13 listopada 1990 r. w sprawie C-331/88 Fedesa i in., Rec. s. I-4023, pkt 34, oraz z dnia 12 listopada 1998 r. w sprawie C-415/96 Hiszpania przeciwko Komisji, Rec. s. I-6993, pkt 32.

zatem Parlamentu do uchylenia pierwszej części decyzji i ponownego przeprowadzenia postępowania windykacyjnego w całości od początku.

76. W związku z powyższym ten zarzut należy oddalić jako bezzasadny.

4. Zarzut czwarty: nieuwzględnienie argumentów skargi

77. Wnoszący odwołanie zarzuca Sądowi nieuwzględnienie argumentów, jakie podniósł w celu uzyskania stwierdzenia nieważności decyzji Sekretarza Generalnego Parlamentu z dnia 22 marca 2006 r. Odsyła przy tym do wywodów Sądu w pkt 53 i 54 zaskarżonego postanowienia, zgodnie z którymi argumenty skierowane przeciwko pierwszej części decyzji należy odrzucić.

78. Sąd uzasadnia to orzeczenie zasadniczo tym, że ta część decyzji stanowi po prostu powtórzenie pierwszej części decyzji z dnia 24 lutego 2004 r., której zgodność z prawem została potwierdzona przez wyrok z dnia 22 grudnia 2005 r. Sąd jest zdania, że skoro tej części decyzji przysługuje powaga rzeczy osądzonej wyroku, wszelkie zarzuty poddające w wątpliwość jej zgodność z prawem należy odrzucić jako oczywiście niedopuszczalne.

79. Uważam na wstępie za konieczne wyjaśnić, że wbrew twierdzeniom wnoszącego odwołanie zawartym w odwołaniu [37], wywody Sądu nie odnoszą się w żadnym razie do całej decyzji z dnia 22 marca 2006 r., lecz jedynie do jej pierwszej części, która pod względem treści odpowiada pierwszej części decyzji z dnia 24 lutego 2004 r.

80. Ponadto wywodów Sądu w pkt 49–54 zaskarżonego postanowienia nie można kwestionować pod względem prawnym. Odpowiednia część decyzji z dnia 22 marca 2006 r. nie stanowi ze względu na wspomnianą właśnie zbieżność treściową nowego aktu prawnego, lecz jedynie akt potwierdzający, który nie wywiera nowych skutków prawnych, a zatem nie jest dopuszczalnym przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności [38]. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału [39], do którego Sąd

37 — Punkt 55 odwołania.

38 — Wyroki Trybunału z dnia 25 października 1977 r. w sprawie 26/76 Metro przeciwko Komisji, Rec. s. 1875, pkt 4, z dnia 15 grudnia 1988 r. w sprawach połączonych 166/86 i 220/86 Irish Cement przeciwko Komisji, Rec. s. 6473, pkt 16, z dnia 11 stycznia 1996 r. w sprawie C-480/93 P Zunis Holding i in. Przeciwko Komisji, Rec. s. I-1, pkt 14, z dnia 5 maja 1998 r. w sprawie C-180/96 Zjednoczone Królestwo przeciwko Komisji, Rec. s. I-2265, pkt 28 i nast.,. Wyroki Sądu z dnia 18 września 1997 r. w sprawach połączonych T-121/96 i T-151/96 Mutual Aid Administration Services przeciwko Komisji, Rec. s. II-1355, pkt 48, z dnia 27 listopada 1997 r. w sprawie T-224/95 Tremblay i in. przeciwko Komisji, Rec. s. II-2215, pkt 49, oraz z dnia 16 września 1998 r. w sprawie T-188/95 Waterleiding Maatschappij „Nood-West Brabant przeciwko Komisji", Rec. s. II-3713, pkt 88–141, a także postanowienie Sądu z dnia 16 marca 1998 r. w sprawie T-235/95 Goldstein przeciwko Komisji, Rec. s. II-523, pkt 41. Zobacz także W. Cremer, op.cit. w przypisie 30, art. 230, pkt 19; K. Lenaerts, D. Arts, I. Maselis, op.cit. w przypisie 6, pkt 7-016, s. 212.

39 — Sąd odsyła do wyroku z dnia 16 lutego 1965 r. w sprawie 14/64 Barge przeciwko Wysokiej Władzy, Rec. s. 69. Zobacz także wyrok Trybunału z dnia 11 maja 1989 r. w sprawach połączonych 193/87 i 194/87 Maurissen i in. przeciwko Trybunałowi Obrachunkowemu, Rec. s. 1045, pkt 26, oraz wyrok Sądu z dnia 27 października 1994 r. w sprawie T-64/92 Chavane de Dalmassy i in. przeciwko Komisji, RecFP s. I-A-227, II-723, pkt 25, zgodnie z którym skarga na decyzję potwierdzającą jest niedopuszczalna tylko wtedy, gdy potwierdzona decyzja stała się ostateczna dla zainteresowanego, ponieważ nie została zaskarżona w przewidzianym terminie.

odsyła w pkt 51 zaskarżonego postanowienia, pierwszej części decyzji z dnia 22 marca 2006 r. przysługuje moc prawna pierwszej części decyzji z dnia 24 lutego 2004 r.

81. Sąd w związku z tym słusznie stwierdził, że skierowane przeciwko niej zarzuty wnoszącego odwołanie należy odrzucić jako oczywiście niedopuszczalne. W konsekwencji także ten zarzut należy oddalić jako bezzasadny.

5. Zarzut piąty: nieuwzględnienie okoliczności siły wyższej

82. Wnoszący odwołanie zarzuca Sądowi, że powołując się na ostateczność decyzji z dnia 24 lutego 2004 r., nie zbadał zarzutu dotyczącego siły wyższej, chociaż taki zarzut nie został podniesiony w skardze wniesionej na tę decyzję. Wnoszący odwołanie uważa, że przeciwnie do twierdzeń Sądu nie chodzi mianowicie o powtórne badanie zarzutu rozważonego już w wyroku z dnia 22 grudnia 2005 r. W tej kwestii stwierdza on, że siły wyższej należy upatrywać w okoliczności, że hiszpańskie ministerstwo sprawiedliwości nie odpowiedziało na jego pismo z dnia 15 kwietnia 2006 r., w którym wnoszący odwołanie prosił o dostarczenie kopii zatrzymanych dokumentów mających związek z jego mandatem poselskim.

83. Zawarte w prawie wspólnotowym pojęcie „siły wyższej" lub przypadku zasadniczo należy rozumieć jako wyłącznie nadzwyczajne i nieprzewidywalne okoliczności, niezależne od podmiotu, który powołuje się na nie, oraz których następstw nie można było uniknąć, mimo zachowania należytej staranności [40]. Z powyższego wynika, że zarówno pojęcia siły wyższej, jak również przypadku obejmują element obiektywny oraz element subiektywny, przy czym pierwszy z tych elementów odnosi się do okoliczności nadzwyczajnych, niezależnych od zainteresowanego, a drugi związany jest z obowiązkiem zabezpieczenia się przez zainteresowanego przed skutkami nadzwyczajnych okoliczności poprzez podjęcie stosownych środków, niewymagających jednak nieproporcjonalnych działań [41].

84. Nie można przyjąć twierdzenia wnoszącego odwołanie, że Sąd nie zbadał jego zarzutu

40 — Utrwalone orzecznictwo, zob. choćby wyroki Sądu z dnia 5 lutego 1987 r. w sprawie 145/85 Denkavit, Rec. s. 565, pkt 11, z dnia 7 grudnia 1993 r. w sprawie C-12/92 Huygen i in., Rec. s. I-6381, pkt 31, z dnia 17 października 2002 r. w sprawie C-208/01 Parras Medina, Rec. s. I-8955, pkt 19, z dnia 5 października 2006 r. w sprawie C-105/02 Komisja przeciwko Niemcom, Zb.Orz. s. I-9659, pkt 89, z tego samego dnia w sprawie C-377/03 Komisja przeciwko Belgii, Zb.Orz. s. I-9733, pkt 95, oraz z dnia 18 grudnia 2007 r. w sprawie C-314/06 Société Pipeline Méditerranée et Rhône, Zb.Orz. s. I 12273, pkt 23.

41 — Wyrok z dnia 15 grudnia 1994 r. w sprawie C-195/91 P Bayer przeciwko Komisji, Rec. s. I-5619, pkt 32; postanowienie z dnia 18 stycznia 2005 r. w sprawie C-325/03 P Zuazaga Meabe przeciwko OHIM, Zb.Orz. s. I-403, pkt 25.

trzeciego opartego na sile wyższej. Należy w tej kwestii przypomnieć, że wnoszący odwołanie wskazał już w sprawie T-146/04 [42], a także w sprawie T-132/06 [43] na swoją niemożność udokumentowania pewnych informacji księgowych. W obu przypadkach uzasadnił to zatrzymaniem jego skarbnika i zajęciem licznych dokumentów księgowych przez władze hiszpańskie i francuskie, jak również kwoty 200 304 EUR przez pierwszego sędziego śledczego przy Tribunal de grande instance w Paryżu. Chociaż przedstawia on te okoliczności wyraźnie jako przypadek siły wyższej dopiero w sprawie T-132/06, oczywiste jest, że już w sprawie T-146/04 powołał się on na okoliczności nieprzewidziane dla niego i leżące poza jego sferą wpływu, a zatem z prawnego punktu widzenia na przypadek siły wyższej w rozumieniu zamieszczonej powyżej definicji.

85. Sąd zauważył to, stwierdzając w pkt 54 zaskarżonego postanowienia, że wnoszący odwołanie podnosi przeciwko pierwszej części zaskarżonej decyzji zasadniczo te same argumenty, które ujęto w pkt 147 wyroku z dnia 22 grudnia 2005 r. Skoro te argumenty, jak stwierdził Sąd, zostały już w tym wyroku oddalone, a wyrok ten stał się ostateczny, Sąd mógł odrzucić je jako niedopuszczalne ze wskazaniem na prawomocność pierwszej części decyzji.

86. W konsekwencji należy omówić wyłącznie rzekomy brak odpowiedzi hiszpańskiego ministerstwa sprawiedliwości na pismo z dnia 15 kwietnia 2006 r. Niezależnie od kwestii, czy sam brak odpowiedzi na pismo może jako taki stanowić przypadek siły wyższej, należy stwierdzić, że wnoszący odwołanie powołuje się na taki przypadek po raz pierwszy w ramach niniejszego postępowania odwoławczego. Ten argument pojawia się wprawdzie w postępowaniu w pierwszej instancji w związku z zarzutem jedenastym odnośnie do rzekomych błędów w ocenie przy wydaniu zaskarżonej decyzji [44], jednak nie w związku z zarzutem trzecim odnośnie do wystąpienia okoliczności siły wyższej [45]. Sąd rozważył zatem ten argument odpowiednio do porządku przyjętego w odwołaniu w ramach zarzutu jedenastego i oddalił go razem z innymi argumentami. Oddalenie zarzutu jedenastego jako oczywiście niedopuszczalnego nie zostało podważone przez wnoszącego odwołanie.

87. Ponadto chciałabym zwrócić uwagę na okoliczność, że wspomniane pismo zgodnie z informacjami wnoszącego odwołanie zostało wysłane do hiszpańskiego ministerstwa sprawiedliwości w dniu 15 kwietnia 2006 r., a zatem niemalże miesiąc po wydaniu zaskarżonej decyzji z dnia 22 marca 2006 r. Co za tym idzie, brak reakcji hiszpańskich władz na to pismo nie mógł mieć żadnego wpływu na decyzję Parlamentu. W tym zakresie wywodów wnoszącego odwołanie nie można przyjąć.

42 — Zobacz wyrok w sprawie Gorostiaga Atxalandabaso przeciwko Parlamentowi, przywołany w przypisie 5, pkt 147.

43 — Zobacz pkt 67 skargi w sprawie T-132/06.

44 — Zobacz pkt 94–98, w szczególności 96, skargi w sprawie T-132/06.

45 — Zobacz pkt 66–69 skargi w sprawie T-132/06.

88. W związku z powyższym zarzut ten należy oddalić jako bezzasadny.

6. Zarzut szósty: nieuwzględnienie argumentów odnoszących się do naruszenia zasady dobrej administracji

89. Zgodnie z przeważającym w doktrynie poglądem [46] w przypadku zasady dobrej administracji, na którą powołuje się wnoszący odwołanie w ramach swojego zarzutu szóstego, chodzi nie o pojedynczą zasadę prawa administracyjnego, lecz o kompleks wielu zasad, w pewnym sensie o pojęcie zbiorcze odnoszące się do wszystkich lub niektórych zasad prawa administracyjnego. Jest ono jak dotąd używane jako synonim zasad, na których opiera się postępowanie administracyjne w państwie prawa. Zasada dobrej administracji nakazuje przykładowo naprawienie przez władze błędu albo zaniechania [47], bezstronne i obiektywne prowadzenie postępowania [48] oraz wydanie decyzji w rozsądnym terminie [49]. Ponadto zawiera ona daleko idący obowiązek zachowania staranności przez władze [50] oraz prawo do bycia wysłuchanym, a zatem obowiązek urzędników umożliwienia zainteresowanej osobie zajęcia stanowiska przed wydaniem decyzji [51], a także obowiązek uzasadnienia decyzji [52].

90. Jakie zasady jednak rzeczywiście wchodzą w zakres pojęcia „zasada dobrej administracji", jest sprawą zmienną i nie zawsze dającą się dokładnie określić. Dochodzi do tego trudność w stwierdzeniu, czy są to zasady, które administracja ma jedynie uwzględniać, czy też prawa przyznające jednostkom prawo podmiotowe, by domagać

46 — Podobnie J. Wakefield, *The right to good administration*, Alphen 2007, s. 23; M. Lais, Das Recht auf eine gute Verwaltung unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, *Zeitschrift für europarechtliche Studien* 2002, Heft 3, s. 453, 454, i J. Dutheil de la Rochère, The EU Charter of Fundamental Rights, Not Binding but Influential: the Example of Good Administration, *Continuity and change in EU law: essays in honour of Sir Francis Jacobs*, 2008, s. 169, którzy stoją na stanowisku złożenia wielu zasad. K. Lenaerts, P. Van Nuffel, op.cit. w przypisie 9, pkt 17-069, s. 713, uznają wielość zasad prawnych, które wymieniają pod nazwą „zasady dobrej administracji". J. Martínez Soria, Die Kodizes für gute Verwaltungspraxis, *Europarecht* 2001, Heft 5, s. 685, wskazuje na okoliczność, że pojęcie praktyki administracyjnej używane jest w różny sposób. Wspólny jest pogląd, że podsumowuje ona obowiązki działania administracji wobec obywateli. Ten zbiór nie powinien być zamknięty, lecz raczej otwarty na nowe aspekty stosunku administracji do obywateli.

47 — Wyrok z dnia 12 maja 1971 r. w sprawie 55/70 Reinarz przeciwko Komisji, Rec. s. 379, pkt 19 i 21.

48 — Wyrok Sądu z dnia 6 lipca 2000 r. w sprawie T-62/98 Volkswagen przeciwko Komisji, Rec. s. II-2707, pkt 245.

49 — Wyrok z dnia 15 lutego 2001 r. w sprawie C-99/98 Austria przeciwko Komisji, Rec. s. I-1101, pkt 73.

50 — Wyrok z dnia 23 października 1986 r. w sprawie 321/85 Schwiering przeciwko Trybunałowi Obrachunkowemu, Rec. s. 3199, pkt 18; wyrok Sądu z dnia 15 grudnia 1999 r. w sprawach połączonych T-33/98 i T-34/98 Petrotub i Republica przeciwko Radzie, Rec. s. II-3837, pkt 133.

51 — Wyrok z dnia 28 maja 1980 r. w sprawach połączonych 33/79 i 75/79 Kuhner przeciwko Komisji, Rec. s. 1677, pkt 25; wyrok Sądu z dnia 6 listopada 1994 r. w sprawie T-450/93 Lisrestali in. przeciwko Komisji, Rec. s. II-1177, pkt 42.

52 — Wyrok Sądu z dnia 18 września 1995 r. w sprawie T-167/94 Nölle przeciwko Radzie i Komisji, Rec. s. II-2589, pkt 73.

się od administracji określonego działania lub zaniechania [53]. Zależy to w tym wypadku z jednej strony od charakteru prawnego źródła, z drugiej zaś od normatywnej treści odpowiednich przepisów.

91. Przejawy zasady dobrej administracji znajdują się we wspólnotowym porządku prawnym w wielu przepisach prawa pierwotnego i wtórnego, w art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, w kodeksie dobrej praktyki administracyjnej Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, a także w przepisach proceduralnych przyjętych przez organy wspólnotowe w wykonaniu tego kodeksu. Odpowiednio różny jest również ich wiążący charakter dla organów i instytucji Wspólnoty w ramach bezpośredniego wykonywania prawa wspólnotowego. Głównym źródłem inspiracji dla projektu art. 41 Karty praw podstawowych, który przekształcił zasadę dobrej administracji w prawo jednostki należące do praw podstawowych, było jednak od początku orzecznictwo Trybunału [54].

92. Punktem wyjścia oceny, czy organ wspólnotowy przy wydaniu aktu prawnego naruszył zasadę dobrej administracji, musi być zatem,

53 — J. Wakefield, op.cit. w przypisie 46, s. 23, wskazuje na okoliczność, że poszczególne reguły, które obejmuje zasada dobrej administracji, mają różny status w hierarchii zasad prawa wspólnotowego i nie posiadają w związku z tym takiego samego znaczenia. Podczas gdy niektóre są jedynie regułami działania, inne uzyskały status wiążących prawnie obowiązków. Potwierdzeniem tej tezy jest moim zdaniem definicja zaproponowana — ze względu na brak legalnej definicji „niewłaściwego administrowania" w rozumieniu art. 195 ust. 1 WE — przez ówczesnego Rzecznika Praw Obywatelskich Jacoba Södermanna w sprawozdaniu rocznym przedstawionym Parlamentowi Europejskiemu w 1997 r. i stosowana od tej chwili. Brzmi ona następująco: „Niewłaściwe administrowanie występuje wówczas, gdy instytucja publiczna działa niezgodnie z obowiązującymi ją regułami lub zasadami". Jak już stwierdziłam w mojej opinii z dnia 28 marca 2007 r. w sprawie C-331/05 P Internationaler Hilfsfonds przeciwko Komisji (wyrok z dnia 28 czerwca 2007 r., Zb.Orz. s. I-5475), pkt 68, z definicji tej można wywnioskować, że pod pojęciem niewłaściwego administrowania należy rozumieć co do zasady nie tylko naruszenie obowiązujących przepisów prawa, lecz także każde naruszenie zasad dobrej praktyki administracyjnej, które ze względu na ich niezobowiązujący charakter prawny można zakwalifikować jako tak zwane „soft law". Następnie należy odnieść się do opinii rzecznika generalnego G. Slynna z dnia 23 października 1983 r. w sprawie 64/82 Tradax przeciwko Komisji (wyrok z dnia 15 marca 1984 r., Rec. s. 1359), pkt 1387, w której rzecznik generalny wyjaśnił, że nie uważa, iż istnieje ogólna zasada prawna stanowiąca, że tego, czego nakazują wymogi dobrej administracji, można dochodzić na drodze prawnej. Dobrze funkcjonujący obieg pism może być wprawdzie istotną częścią dobrej administracji, nie można jednak dochodzić prawa do takiego obiegu. Rzecznik generalny zaprezentował przy tym pogląd, że przepisy prawne i dobra administracja mogą się częściowo pokrywać, jednak niekoniecznie posiadają to samo znaczenie.

54 — Według K. Kanskiej, op.cit. w przypisie 17, s. 304, orzecznictwo sądów wspólnotowych było głównym źródłem inspiracji Konwentu przy projekcie art. 41 Karty praw podstawowych. W niewiążących prawnie wyjaśnieniach Konwentu w przedmiocie Karty praw podstawowych czytamy, że przepis ten oparty jest na istnieniu wspólnoty prawa, której charakterystyczne znamiona zostały wypracowane przez orzecznictwo, które ustanowiło w szczególności zasadę dobrej administracji (zob. m.in. wyrok Trybunału z dnia 31 marca 1992 r. w sprawie C-255/90 P Burban przeciwko Parlamentowi, Rec. s. I-2253, a także wyroki Sądu w sprawie Nölle przeciwko Radzie i Komisji, przywołany w przypisie 52, oraz z dnia 9 lipca 1999 r. w sprawie T-231/97 New Europe Consulting i Brown przeciwko Komisji, Rec. s. II-2403). Prawo to w formie przedstawionej w dwóch pierwszych ustępach art. 41 Karty praw podstawowych wynika z orzecznictwa (wyroki Trybunału z dnia 15 października 1987 r. w sprawie 222/86 Heylens i in., Rec. s. 4097, pkt 15, z dnia 18 października 1989 r. w sprawie 374/87 Orkem przeciwko Komisji, Rec. s. 3283, oraz z dnia 21 listopada 1991 r. w sprawie C-269/90 Technische Universität München, Rec. s. I-5469, a także wyroki w sprawie Lisrestal i in. przeciwko Komisji, przywołany w przypisie 51, i w sprawie Nölle przeciwko Radzie i Komisji, przywołany w przypisie 52) oraz — w odniesieniu do obowiązku uzasadnienia — z art. 253 WE. W przedmiocie roli sądów wspólnotowych w rozwoju ogólnych zasad prawnych prawa administracyjnego Wspólnoty zobacz J. Schwarze, *European Administrative Law*, 1st edition, London 2006, s. 59 i nast.

w braku wiążącego prawnie dokumentu, który wprowadzałby prawa wynikające z art. 41 Karty praw podstawowych ze skutkiem dla wszystkich organów i instytucji wspólnotowych [55], zawsze orzecznictwo Trybunału [56].

93. Sąd słusznie zatem wskazał z jednej strony w pkt 72 zaskarżonego postanowienia na brak wiążącego charakteru rezolucji z dnia 6 września 2001 r. [57], w której Parlament, z inspiracji Rzecznika Praw Obywatelskich, zwraca się do Komisji o stworzenie odpowiedniego projektu rozporządzenia na podstawie art. 308 WE mającego na celu wprowadzenie jednolitych przepisów w sprawie praktyki administracyjnej. W braku wiążącego prawnie charakteru wnoszący odwołanie nie może bowiem wyprowadzać dla siebie praw ani z tej rezolucji [58], ani z samego przygotowanego przez Rzecznika Praw Obywatelskich kodeksu, który pełni jedynie funkcję wzorca dla przyjęcia własnych kodeksów postępowania przez organy wspólnotowe.

94. Z drugiej strony należy zgodzić się z wnoszącym odwołanie, że Sąd przy badaniu zarzutu siódmego skargi zobowiązany był do rozważenia dalszych źródeł prawa, a nie tylko do ograniczenia się do art. 20 wymienionego powyżej kodeksu dobrej praktyki administracyjnej, tym bardziej że wnoszący odwołanie w swojej skardze wyraźnie powołał się na art. 41 Karty praw podstawowych [59]. Jednocześnie ten brak w uzasadnieniu nie może sam w sobie uzasadnić uchylenia zaskarżonego postanowienia, ponieważ powody, na których Sąd

55 — Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim wystąpieniu przed Konwentem z dnia 2 lutego 2000 r., w którym opowiedział się za włączeniem prawa do dobrej administracji, podkreślił, że zasada ta musi zostać wykonana poprzez wydanie przepisu w przedmiocie zapewnienia dobrej praktyki administracyjnej. Ponadto w raporcie rocznym Parlamentu Europejskiego w sprawie sytuacji praw podstawowych w Unii Europejskiej wskazano, że dla wprowadzenia art. 41 Karty praw podstawowych w praktyce niezbędne jest przyjęcie kodeksu dobrej praktyki administracyjnej (raport Cornillet z dnia 21 czerwca 2001 r., Sytuacja praw podstawowych w Unii Europejskiej, A5-0223/2001, s. 113 i nast.). Po tym, jak Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich zapytał wszystkie organy i instytucje wspólnotowe, okazało się, że nie ma żadnych odpowiednich reguł. Następnie stworzył on wzorcowy kodeks dobrej praktyki administracyjnej i wysłał go do organów i instytucji wspólnotowych z zaleceniem wydania odpowiednich przepisów proceduralnych. Reguły te winny zostać opublikowane w formie decyzji w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*. Podczas gdy zdecentralizowane agencje przyjęły wzorcowy kodeks, Komisja opublikowała przepisy proceduralne pod tytułem „Kodeks dobrej praktyki administracyjnej", jednak nie jako decyzję, lecz w załączniku do swojego regulaminu (Dz.U. L 308 z dnia 8 grudnia 2000 r., s. 26–34).

56 — Podobnie M. Lais, op.cit. w przypisie 46, s. 461, prezentuje pogląd, że w odniesieniu do prawa do dobrej administracji lub poszczególnych elementów, z których się ona składa, obowiązują w pierwszej kolejności określone przez Trybunał granice i ograniczenia lub sformułowana przez Trybunał treść.

57 — Parlament Europejski, rezolucja z dnia 6 września 2001 r. w sprawie specjalnego raportu Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich dla Parlamentu Europejskiego po przeprowadzeniu z własnej inicjatywy dochodzenia w sprawie istnienia i publicznej dostępności kodeksu dobrej praktyki administracyjnej w organach i instytucjach wspólnotowych, C5-0438/2000 — 2000/2212(COS).

58 — Jak twierdzą K. Lenaerts, P. Van Nuffel, op.cit. w przypisie 9, pkt 17–140, s. 783, „rezolucje" zaliczają się do innych, niewymienionych w art. 249 WE aktów, które organy wspólnotowe mogą wydawać. Wskazują oni jednak na okoliczność, że te akty nie zawsze mają na celu wywołanie skutków prawnych. J. Schoo, *EU-Kommentar* (red. Jürgen Schwarze), Ausgabe 1, Baden-Baden 2000, art. 189 WE, pkt 11, s. 1732, zalicza polityczne rezolucje i wezwania innych organów do działania do aktów, które Parlament Europejski wydaje jako polityczne forum dyskusyjne, a nie jako organ prawodawczy. Do tych aktów politycznych można zaliczyć rezolucję z dnia 6 września 2001 r. jako wezwanie Komisji do wykonania swojej inicjatywy w ramach wspólnotowej procedury legislacyjnej.

59 — Zobacz pkt 49, 50 i 86 skargi. Sąd badał w przeszłości naruszenia zasady dobrej administracji i sam wskazywał przy tym na art. 41 Karty praw podstawowych. Zobacz wyroki Sądu z dnia 30 stycznia 2002 r. w sprawie T-54/99 max.mobil przeciwko Komisji, Rec. s. II-313, pkt 48, odnośnie do roszczenia o staranne i bezstronne rozpatrzenie skargi, oraz z dnia 13 lipca 2005 r. w sprawie T-242/02 Surinder przeciwko OHIM, Zb.Orz. s. II-2793, pkt 51, w związku z zasadą dotrzymania rozsądnego terminu jako częścią zasady dobrej administracji.

opiera swoją decyzję o odrzuceniu zarzutu siódmego jako częściowo niedopuszczalnego lub oddaleniu go jako częściowo bezzasadnego, pomyślnie przechodzą kontrolę prawną.

95. W ten sposób Sąd na zarzut wnoszącego odwołanie, że nie został on poinformowany o decyzji Prezydium z dnia 1 lutego 2006 r., z jednej strony w pkt 72 zaskarżonego postanowienia wskazał, że nie stanowiła ona niekorzystnej dla niego decyzji ostatecznej. W rzeczywistości należy na wstępie stwierdzić, że adresatem decyzji Prezydium z dnia 1 lutego 2006 r. nie jest wnoszący odwołanie, lecz Sekretarz Generalny Parlamentu. Ponadto decyzja ta ma z prawnego punktu widzenia charakter upoważnienia Sekretarza Generalnego przez Prezydium, zgodnie z art. 27 ust. 4 przepisów KDP, do przeprowadzenia windykacji niesłusznie wypłaconych kwot w drodze potrącenia. Upoważnienie to ma jednak znaczenie wyłącznie w stosunkach pomiędzy Prezydium a Sekretarzem Generalnym, a samo nie wywołuje skutków na zewnątrz. Dopiero wykonanie tego upoważnienia przez Sekretarza Generalnego w drodze wydania decyzji z dnia 22 marca 2006 r. może naruszyć prawa wnoszącego odwołanie, a co za tym idzie, uzasadnić samodzielną skargę. Wynika z tego, że wnoszący odwołanie, jak słusznie uznał Sąd, powinien był zostać poinformowany o dotyczącej go bezpośrednio decyzji z dnia 22 marca 2006 r., nie zaś o decyzji z dnia 1 lutego 2006 r.

96. Z drugiej strony Sąd w pkt 33 zaskarżonego postanowienia wskazuje na okoliczność, że decyzja z dnia 1 lutego 2006 r. nie stanowiła dowodu możliwego do wykorzystania przeciwko wnoszącemu odwołanie, o którym powinien był zostać poinformowany [60]. Sąd zatem słusznie zaprzeczył naruszeniu prawa do obrony wnoszącego odwołanie.

97. W związku z tym Sąd uznał, że Parlament nie był zobowiązany wobec wnoszącego odwołanie do poinformowania o treści tej decyzji. Naruszenie prawa zainteresowanego do informacji jako częściowy aspekt zasady ustanawiającej prawo do bycia wysłuchanym w postępowaniu administracyjnym nie miało zatem miejsca.

98. Sąd słusznie zatem oddalił zarzut siódmy skargi jako częściowo niedopuszczalny lub częściowo bezzasadny. Skoro nie można uznać, że decyzja ta narusza zasadę dobrej administracji, także ten zarzut należy oddalić jako bezzasadny.

B — *Wynik oceny*

99. W związku z powyższym odwołanie jest bezzasadne. Należy je zatem oddalić w całości.

60 — Sąd powołał się przy tym na przywołane już w pkt 118 wyroku w sprawie Gorostiaga Atxalandabaso przeciwko Parlamentowi, przywołanego w przypisie 5, orzecznictwo sądów wspólnotowych w przedmiocie ogólnej zasady poszanowania prawa do obrony, zgodnie z którą osoba, której administracja wspólnotowa postawiła zarzut, musi mieć możliwość zajęcia stanowiska odnośnie do każdego dokumentu, jaki instytucja zamierza wykorzystać przeciwko tej osobie.

V — Koszty

100. Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu Trybunału, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 118 tego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Parlament Europejski wniósł o obciążenie wnoszącego odwołanie kosztami postępowania, a wnoszący odwołanie przegrał sprawę, należy obciążyć go kosztami postępowania.

VI — Wnioski

101. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał:

— oddalił odwołanie w całości i

— obciążył wnoszącego odwołanie kosztami postępowania odwoławczego.