Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PRIITA PIKAMÄEGO
przedstawiona w dniu 17 czerwca 2021 r.[1]

Sprawa C-894/19 P

Parlament Europejski
przeciwko

UZ

Odwołanie – Służba publiczna – Urzędnik – Postępowanie dyscyplinarne – Mobbing – Kara dyscyplinarna – Obniżenie zaszeregowania o jedną grupę – Oddalenie wniosku skarżącej o udzielenie wsparcia – Skarga o stwierdzenie nieważności – Artykuł 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Wymóg obiektywnej bezstronności – Prawo do bycia wysłuchanym

I. Wprowadzenie

1. W odwołaniu Parlament Europejski wnosi o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 20 września 2019 r., UZ/Parlament (T-47/18, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem", EU:T:2019:650), w którym Sąd, po pierwsze, stwierdził nieważność decyzji sekretarza generalnego Parlamentu z dnia 27 lutego 2017 r. o wymierzeniu UZ kary dyscyplinarnej w postaci obniżenia zaszeregowania z grupy AD 13 stopień 3 do grupy AD 12 stopień 3, z odebraniem wszystkich punktów za osiągnięcia zdobytych w grupie zaszeregowania AD 13, a po drugie, oddalił skargę w pozostałym zakresie.

2. W odwołaniu wzajemnym UZ wnosi do Trybunału o uchylenie zaskarżonego wyroku w zakresie, w jakim Sąd oddalił żądanie stwierdzenia nieważności decyzji oddalającej jej wniosek o udzielenie wsparcia.

3. Zgodnie z wnioskiem Trybunału w niniejszej opinii skupię się na części pierwszej zarzutu pierwszego odwołania głównego, dotyczącej podnoszonego braku bezstronności Parlamentu w prowadzeniu dochodzenia dyscyplinarnego przeciwko UZ. Parlament utrzymuje, że Sąd błędnie orzekł, iż powołane osoby prowadzące dochodzenie nie oferowały wystarczających gwarancji, aby wykluczyć wszelkie uzasadnione wątpliwości co do ich bezstronności. Ten wniosek Sądu opiera się zdaniem Parlamentu, po pierwsze, na przeinaczeniu okoliczności faktycznych, a po drugie na błędnej kwalifikacji prawnej pojęcia „obiektywnej bezstronności".

[1] Język oryginału: francuski.

4. Niniejsza sprawa daje Trybunałowi sposobność wypowiedzenia się w przedmiocie możliwości stosowania zasad regulujących to pojęcie „obiektywnej bezstronności", znane już w wielu dziedzinach porządku prawnego Unii, do służby publicznej, a konkretnie w dochodzeniu administracyjnym prowadzonym w ramach postępowań dyscyplinarnych.

II. Ramy prawne

5. Artykuł 24 regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu (zwanego dalej „regulaminem pracowniczym") stanowi:

„Unia wspomaga każdego urzędnika, w szczególności w postępowaniach przeciwko osobom dopuszczającym się gróźb, zniewag, zniesławień lub ataków na osobę lub mienie, na jakie on lub członkowie jego rodziny są narażeni ze względu na zajmowane przez niego stanowisko lub pełnione obowiązki.

Unia rekompensuje urzędnikowi szkody poniesione przez niego w takich przypadkach, o ile urzędnik nie spowodował szkody umyślnie lub przez rażące niedbalstwo i nie był w stanie uzyskać odszkodowania od osoby, która szkodę wyrządziła".

6. Artykuł 86 tego regulaminu pracowniczego stanowi:

„1. W przypadku umyślnego lub spowodowanego zaniedbaniem naruszenia przez urzędnika lub byłego urzędnika obowiązków wynikających z niniejszego regulaminu pracowniczego, może zostać zastosowana wobec niego kara dyscyplinarna.

2. Jeżeli organ powołujący lub OLAF posiadają dowody na zaniedbanie w rozumieniu ust. 1, mogą rozpocząć postępowanie administracyjne mające na celu zweryfikowanie, czy nastąpiło takie zaniedbanie.

3. Reguły, procedury oraz środki dyscyplinarne obejmujące postępowanie administracyjne określono w załączniku IX".

7. Zgodnie z art. 3 załącznika IX do wspomnianego regulaminu pracowniczego:

„Na podstawie sprawozdania z dochodzenia, po powiadomieniu danego urzędnika o wszystkich dowodach znajdujących się w jego aktach oraz po wysłuchaniu urzędnika, organ powołujący może:

a) zdecydować, że nie można wnieść sprawy przeciwko urzędnikowi, o czym urzędnik zostaje w takim wypadku pisemnie poinformowany; lub

b) zdecydować, nawet jeśli niedopełnienie obowiązków miało miejsce lub wydaje się, że miało miejsce, o niepodjęciu żadnych środków dyscyplinarnych oraz, jeśli to właściwe, skierować upomnienie do urzędnika; lub

c) w przypadku niedopełnienia obowiązku w rozumieniu art. 86 regulaminu pracowniczego,

   i) zdecydować o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego, o którym mowa w sekcji 4 niniejszego Załącznika, lub

ii) zdecydować o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego przed komisją dyscyplinarną”.

8. Artykuł 16 tego załącznika stanowi w ust. 1 i 2:

„1. Komisja dyscyplinarna wysłuchuje zainteresowanego urzędnika; może on przy tym, osobiście lub przez przedstawiciela, przedstawić uwagi, ustnie lub na piśmie. Może powołać świadków.

2. Instytucję reprezentuje przed komisją urzędnik upoważniony do tego przez organ powołujący, któremu przysługują prawa równorzędne do praw zainteresowanego urzędnika”.

9. Artykuł 22 wspomnianego załącznika ma następujące brzmienie:

„1. Po przesłuchaniu urzędnika organ powołujący podejmuje decyzję przewidzianą w art. 9 i 10 niniejszego załącznika w terminie dwóch miesięcy od otrzymania opinii komisji. Decyzja zawiera uzasadnienie.

2. Jeżeli organ powołujący podejmuje decyzję o zamknięciu sprawy bez nakładania kary dyscyplinarnej, niezwłocznie powiadamia o powyższym zainteresowanego urzędnika na piśmie. Zainteresowany urzędnik może zwrócić się z wnioskiem, aby taką decyzję umieścić w jego aktach osobowych”.

III. Okoliczności poprzedzające powstanie sporu i sporna decyzja

10. Okoliczności powstania sporu wynikają z pkt 1–27 zaskarżonego wyroku i dla celów niniejszego odwołania można je streścić w następujący sposób.

11. UZ zajmowała stanowisko kierownika wydziału w Parlamencie od dnia 1 stycznia 2009 r. Ostatnio była zaszeregowana do grupy AD 13 stopień 3.

12. W dniu 24 stycznia 2014 r. czternastu z piętnastu członków jej wydziału (zwanych dalej „skarżącymi się”) skierowało do sekretarza generalnego Parlamentu wniosek o udzielenie wsparcia na podstawie art. 24 regulaminu pracowniczego, wskazując na mobbing ze strony UZ.

13. W następstwie tego wniosku dyrektor generalny Dyrekcji Generalnej ds. Personelu (zwanej dalej „DG PERS”) poinformował skarżących się, że zostały zarządzone środki tymczasowe. Chodziło w szczególności o powierzenie zarządzania personelem tego wydziału innej osobie oraz o wszczęcie dochodzenia administracyjnego.

14. W następstwie wszczęcia dochodzenia administracyjnego dyrektor generalny DG PERS wysłuchał UZ w dniu 20 listopada 2014 r.

15. Zostały sporządzone dwa sprawozdania, w dniach 3 marca i 17 listopada 2015 r., po czym dyrektor generalny DG PERS wysłuchał UZ, odpowiednio, w dniach 17 czerwca i 2 grudnia 2015 r.

16. Pismem z dnia 6 stycznia 2016 r. UZ została poinformowana przez sekretarza generalnego Parlamentu o skierowaniu sprawy do komisji dyscyplinarnej z powodu uchybienia obowiązkom wynikającym z regulaminu pracowniczego. Została ona wysłuchana przez komisję dyscyplinarną w dniach 17 lutego, 9 marca, 8 kwietnia i 26 maja 2016 r.

17. W dniu 25 lipca 2016 r. komisja dyscyplinarna przyjęła jednogłośnie swoją opinię, w której, po pierwsze, zaproponowała organowi powołującemu ukaranie wszystkich naruszeń popełnionych przez UZ poprzez nałożenie ogólnej sankcji polegającej na obniżeniu zaszeregowania o jedną grupę, a po drugie, stwierdziła, że organ powołujący powinien w każdym razie poważnie rozważyć przeniesienie jej na inny rodzaj stanowiska w sekretariacie generalnym.

18. Decyzją z dnia 20 września 2016 r. sekretarz generalny Parlamentu upoważnił dyrektora generalnego DG PERS do reprezentowania go podczas wysłuchania UZ, o którym mowa w art. 22 załącznika IX do regulaminu pracowniczego, oraz zobowiązał go do przekazania mu jej ewentualnych uwag odnośnie do opinii wydanej przez komisję dyscyplinarną i przekazanej w dniu 7 września 2016 r.

19. Wiadomością elektroniczną z dnia 4 października 2016 r. dyrektor generalny DG PERS zaprosił UZ do wzięcia udziału w wysłuchaniu w dniu 20 października 2016 r., zgodnie z art. 22 ust. 1 regulaminu pracowniczego, aby mogła przedstawić swoje uwagi w przedmiocie opinii komisji dyscyplinarnej.

20. W dniu 14 listopada 2016 r. UZ została wysłuchana przez dyrektora generalnego DG PERS. W trakcie tego wysłuchania UZ przedstawiła notatkę i zwróciła się o wsparcie do Parlamentu ze względu na groźby kierowane do niej przez członków jej wydziału.

21. Na wniosek dyrektora generalnego DG PERS UZ została zatem tymczasowo zatrudniona w innym wydziale.

22. Decyzją z dnia 27 lutego 2017 r. sekretarz generalny Parlamentu postanowił wymierzyć UZ karę dyscyplinarną w postaci obniżenia zaszeregowania z grupy AD 13 stopień 3 do grupy AD 12 stopień 3 w tej samej grupie funkcyjnej wraz z odebraniem wszystkich punktów za osiągnięcia zdobytych w dawnej grupie zaszeregowania AD 13 (zwaną dalej „sporną decyzją”).

23. Pismem z dnia 6 czerwca 2017 r. UZ wniosła do organu powołującego Parlamentu zażalenie na sporną decyzję.

24. Pismem z dnia 14 czerwca 2017 r. UZ wniosła do sekretarza generalnego Parlamentu zażalenie na decyzję w sposób dorozumiany oddalającą jej wniosek o udzielenie wsparcia. Pismem z dnia 20 lipca 2017 r. dyrektor generalny DG PERS oddalił ten wniosek o udzielenie wsparcia.

25. Pismem z dnia 6 października 2017 r. przewodniczący Parlamentu oddalił zażalenia UZ złożone w pismach z dnia 6 i 14 czerwca 2017 r.

IV. Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

26. Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 29 stycznia 2018 r. UZ wniosła skargę mającą na celu, po pierwsze, stwierdzenie nieważności spornej decyzji, a po drugie, stwierdzenie nieważności decyzji oddalającej jej wniosek o udzielenie wsparcia.

27. Parlament wniósł o oddalenie skargi.

A. W przedmiocie żądania stwierdzenia nieważności spornej decyzji

28. Na poparcie żądania stwierdzenia nieważności spornej decyzji UZ podniosła dwa zarzuty, z których pierwszy dotyczył nieprawidłowości dochodzenia administracyjnego, a drugi – nieprawidłowości prac komisji dyscyplinarnej i braku wysłuchania przez właściwy organ po zakończeniu tych prac.

1. W przedmiocie zarzutu pierwszego, opartego na nieprawidłowości dochodzenia administracyjnego

29. W ramach zarzutu pierwszego UZ podnosiła w szczególności, że dwie z osób prowadzących dochodzenie administracyjne, a mianowicie osoba odpowiedzialna za część „dyscyplinarną" i osoba odpowiedzialna za część odnoszącą się do „mobbingu", nie dysponowały niezależnością i bezstronnością konieczną do udziału w tym dochodzeniu.

30. W pierwszej kolejności, jeśli chodzi o zarzucany brak bezstronności prowadzącego dochodzenie w zakresie części „dyscyplinarnej", Sąd stwierdził w pkt 51 zaskarżonego wyroku, że z zeznań jednego ze skarżących się wynika, iż pracownik DG PERS spotkał go przed wszczęciem dochodzenia i że podczas tego spotkania poinformował wyżej wymienionego pracownika, wyznaczonego następnie na prowadzącego dochodzenie, iż UZ, a konkretnie jej mąż, „z zemsty" zawiadomił OLAF o rzekomych nieprawidłowościach.

31. Tymczasem zdaniem Sądu takie zeznanie mogło wywołać u UZ uzasadnioną wątpliwość co do bezstronności prowadzącego dochodzenie, na którego mógł wpłynąć szczególnie złośliwy charakter jej rzekomego zachowania, takiego jak zostało mu przekazane.

32. Sąd uznał w pkt 53–55 zaskarżonego wyroku, że skoro UZ poinformowała Parlament podczas przesłuchania w dniu 14 listopada 2016 r. o tym braku bezstronności, Parlament był w stanie wybrać osobę, która nie posiadała żadnej uprzedniej wiedzy o okolicznościach faktycznych niniejszej sprawy, jako prowadzącego dochodzenie.

33. W drugiej kolejności, co się tyczy podnoszonego braku bezstronności prowadzącego dochodzenie w części dotyczącej „mobbingu", Sąd stwierdził w pkt 57 tego wyroku, że z wyjaśnień przedstawionych na rozprawie przez Parlament wynika, iż zanim został on wyznaczony na prowadzącego dochodzenie w części dotyczącej „mobbingu" w ramach dochodzenia administracyjnego, był on przewodniczącym komitetu doradczego ds. mobbingu i zapobiegania mu w miejscu pracy. Tymczasem, komitet ten postulował, aby zarządzanie wydziałem kierowanym przez UZ zostało powierzone innej osobie.

34. Zdaniem Sądu, mając na uwadze wniosek tego komitetu, kiedy został wyznaczony na prowadzącego dochodzenie w części dotyczącej „mobbingu", mógł on już mieć negatywną opinię o UZ. Okoliczność ta podważała jego obiektywną bezstronność.

35. W konsekwencji Sąd orzekł w pkt 59 zaskarżonego wyroku, że wyznaczając jako osoby prowadzące dochodzenie dwie osoby, które mogły wcześniej znać sprawę, Parlament nie zapewnił dostatecznych gwarancji, by wykluczyć wszelkie uzasadnione wątpliwości w rozumieniu orzecznictwa Trybunału.

36. W trzeciej kolejności Sąd w pkt 60 zaskarżonego wyroku przypomniał utrwalone orzecznictwo, zgodnie z którym, aby uchybienie proceduralne mogło być podstawą stwierdzenia nieważności danego aktu, konieczne jest, aby w braku takiego uchybienia postępowanie mogło zakończyć się innym wynikiem.

37. Zdaniem Sądu nie można było wykluczyć, że gdyby dochodzenie administracyjne w niniejszej sprawie było prowadzone starannie i bezstronnie, mogłoby ono skutkować odmienną pierwotną oceną czynów, która niekoniecznie doprowadziłaby do wymierzenia kary dyscyplinarnej.

38. W konsekwencji Sąd w pkt 65 zaskarżonego wyroku uznał, że należy uwzględnić żądania UZ dotyczące stwierdzenia nieważności spornej decyzji.

39. Jednakże ze względów związanych z należytym sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości Sąd uznał za użyteczne zbadanie zarzutu drugiego.

2. W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego nieprawidłowości prac komisji dyscyplinarnej oraz braku wysłuchania przez właściwy organ po ich zakończeniu

40. Na poparcie zarzutu drugiego UZ podniosła, po pierwsze, że podczas jednego z sześciu posiedzeń Parlament nie mógł być skutecznie reprezentowany przez dwóch urzędników i że przedstawiciele Parlamentu niesłusznie pozostali w sali posiedzeń, by dyskutować z członkami komisji dyscyplinarnej. Po drugie UZ podniosła, że jedynie sekretarz generalny Parlamentu jest upoważniony do wysłuchania urzędnika przed podjęciem decyzji o wymierzeniu mu kary dyscyplinarnej. Tymczasem takie wysłuchanie nie miało miejsca.

41. W pkt 102 zaskarżonego wyroku Sąd uwzględnił zarzut drugi. Zważywszy, że przypomnienie rozumowania Sądu w przedmiocie kwestii podniesionych w ramach wspomnianego zarzutu ma jedynie ograniczone znaczenie dla analizy odwołania w ramach niniejszej opinii, wystarczy odesłać w tym względzie do pkt 68–101 zaskarżonego wyroku.

B. W przedmiocie żądania stwierdzenia nieważności decyzji oddalającej wniosek o udzielenie wsparcia

42. UZ twierdziła zasadniczo przed Sądem, że Parlament niesłusznie oddalił złożony przez nią do tej instytucji wniosek o udzielenie wsparcia.

43. Ponieważ wspomniany zarzut nie ma znaczenia dla analizy przeprowadzonej w niniejszej opinii, wystarczy wskazać, że żądanie stwierdzenia nieważności decyzji oddalającej wniosek o udzielenie wsparcia zostało oddalone przez Sąd ze względów wskazanych w szczególności w pkt 107–110 zaskarżonego wyroku.

44. Mając na względzie powyższe rozważania, Sąd w zaskarżonym wyroku, po pierwsze, stwierdził nieważność spornej decyzji, a po drugie, oddalił skargę w pozostałym zakresie.

V. Żądania stron

A. Żądania zawarte w odwołaniu głównym

45. W odwołaniu Parlament wnosi do Trybunału o:

– uchylenie zaskarżonego wyroku, a w konsekwencji

– oddalenie skargi wniesionej w pierwszej instancji;

– rozstrzygnięcie o kosztach w taki sposób, że każda ze stron pokrywa swe własne koszty w niniejszej instancji, oraz

– obciążenie UZ kosztami postępowania w pierwszej instancji.

46. W odpowiedzi na odwołanie UZ wnosi do Trybunału o:

– oddalenie odwołania oraz

– obciążenie Parlamentu kosztami postępowania w obu instancjach.

B. Żądania zawarte w odwołaniu wzajemnym

47. W odwołaniu wzajemnym UZ wnosi do Trybunału o:

– uchylenie zaskarżonego wyroku w zakresie, w jakim oddalono w nim żądanie stwierdzenia nieważności decyzji oddalającej wniosek o udzielenie wsparcia, oraz

– orzekając ponownie w sprawie, stwierdzenie nieważności decyzji Parlamentu oddalającej wniosek o stwierdzenie nieważności oraz

– obciążenie Parlamentu kosztami postępowania.

48. W odpowiedzi na odwołanie wzajemne Parlament wnosi do Trybunału o:

– uznanie odwołania wzajemnego za częściowo niedopuszczalne w odniesieniu do zarzutu drugiego i w całości bezzasadne, oraz

– obciążenie UZ kosztami postępowania.

VI. Analiza prawna

A. Zarzuty podniesione przez Parlament i zakres badania, jakie należy przeprowadzić

49. Na poparcie odwołania Parlament podnosi trzy zarzuty. *Zarzut pierwszy*, skierowany przeciwko pkt 54, 58 i 59 zaskarżonego wyroku, dotyczy naruszenia prawa, przeinaczenia stanu faktycznego oraz braku uzasadnienia, które podważyły wniosek Sądu, zgodnie z którym

dochodzenia prowadzone przez Parlament cechowały się brakiem obiektywnej bezstronności. *Zarzut drugi*, skierowany przeciwko pkt 72 tego wyroku, dotyczy naruszenia prawa, przeinaczenia stanu faktycznego oraz braku uzasadnienia przy stwierdzeniu przez Sąd naruszenia zasady równości broni podczas prac komisji dyscyplinarnej. *Zarzut trzeci*, skierowany przeciwko pkt 90, 99 i 102 wspomnianego wyroku, dotyczy naruszenia prawa, przeinaczenia stanu faktycznego oraz braku uzasadnienia, jakie miał popełnić Sąd, uznając, że doszło do naruszenia prawa UZ do bycia wysłuchaną.

50. *Zarzut pierwszy* można podzielić na cztery części. Jak już wskazano we wprowadzeniu, niniejsza opinia będzie dotyczyć jedynie *części pierwszej* wspomnianego zarzutu. W konsekwencji ograniczę się do przedstawienia poniżej związanych z nią argumentów podniesionych przez Parlament.

51. Parlament twierdzi w istocie, że orzekając w pkt 52, 58 i 59 zaskarżonego wyroku, iż dwaj prowadzący dochodzenie, a mianowicie jeden odpowiedzialny za część „dyscyplinarną" dochodzenia administracyjnego, a drugi odpowiedzialny w zakresie części dotyczącej „mobbingu" tego dochodzenia, nie zapewnili wystarczających gwarancji, aby wykluczyć wszelkie uzasadnione wątpliwości co do ich obiektywnej bezstronności, Sąd oparł się na przeinaczeniu okoliczności faktycznych oraz na błędnych kryteriach prawnych w ramach oceny pojęcia „obiektywnej bezstronności", a co za tym idzie naruszył art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą praw podstawowych").

52. Zdaniem Parlamentu sama uprzednia znajomość okoliczności faktycznych przez prowadzącego dochodzenie w zakresie części „dyscyplinarnej", w szczególności gdy wiedza ta jest ograniczona i wyrywkowa, a wręcz niekompletna, jak w niniejszym przypadku, nie może sama w sobie powodować automatycznie uzasadnionych wątpliwości uzasadniających zwrócenie się do innej osoby, która nie posiada żadnej uprzedniej wiedzy o okolicznościach faktycznych danej sprawy. Ponadto Sąd w ogóle nie zbadał, czy obawy UZ mogły rzeczywiście budzić uzasadnione wątpliwości co do obiektywnej bezstronności osób prowadzących dochodzenie. Tymczasem zdaniem Parlamentu w niniejszej sprawie obawy te nie mogły uzasadnić konieczności wyznaczenia innych osób prowadzących dochodzenie, w szczególności ze względu na brak jakiegokolwiek konfliktu interesów między danymi osobami prowadzącymi dochodzenie a tą stroną.

53. Z tego streszczenia argumentów można wywnioskować, że kwestie prawne, które powstają w ramach niniejszego sporu, dotyczą zasadniczo dwóch głównych aspektów: po pierwsze, pojęcia bezstronności, a po drugie możliwości jego zastosowania w sprawie takiej jak niniejsza. Aby dokonać analizy tych kwestii prawnych w sposób ustrukturyzowany i logiczny, należy w pierwszej kolejności wyjaśnić, do których dziedzin w porządku prawnym Unii zasadniczo stosuje się to pojęcie, a w drugiej kolejności, czy służba publiczna do nich należy. Dopiero po zbadaniu tych kwestii prawnych możliwe będzie ustalenie, czy Sąd naruszył prawo i czy zarzut podniesiony przez Parlament może zostać uznany za zasadny. Poniższe rozważania podążają za tą strukturą analizy.

B. Pojęcie „bezstronności” w prawie Unii

1. Rozważania wstępne

54. Zgodnie z powszechnym użyciem pojęcie „bezstronności” oznacza „neutralność”. Odnosi się ona do cechy lub charakteru osoby, która nie uprzywilejowuje żadnej strony kosztem innej strony, lub do tego, co jest obiektywne, właściwe i sprawiedliwe [2]. Niemniej jednak należy zwrócić uwagę na fakt, że prawo Unii przywiązuje szczególną wagę do bezstronności tych, którzy wykonują szczególną funkcję – generalnie związaną z podejmowaniem decyzji lub rozwiązywaniem sporów – w ramach struktury instytucjonalnej, zarówno sędziów, jak i rzeczników generalnych [3] Trybunału, czy urzędników i innych pracowników w różnych instytucjach, organach i jednostkach organizacyjnych. Wynika to w szczególności z faktu, że porządek prawny Unii przyjął wiele zasad, które wywodzą się z tradycji konstytucyjnych jej państw członkowskich.

55. Jakkolwiek bowiem Unia jako organizacja ponadnarodowa sama nie ma przymiotu „państwa” w rozumieniu koncepcji nauk politycznych, to jednak oczywiste jest, że na mocy traktatów nabyła ona kompetencje, które wskazują na szereg cech właściwych państwom członkowskim. Zasada równowagi instytucjonalnej, która wynika z art. 13 ust. 2 TUE, zgodnie z którym „każda instytucja Unii działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych” [4], ma właśnie na celu zapewnienie wzajemnego poszanowania w ramach Unii uprawnień powierzonych instytucjom. To samo dotyczy uznawania powszechnych wartości, które stanowią „nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka, jak również wolność, demokracja, równość oraz państwo prawne”, o których mowa w preambule TUE. Liczne postanowienia traktatów, a w szczególności karcie praw podstawowych, gwarantują, że Unia będzie przestrzegać tych zasad przy wykonywaniu swoich uprawnień. Na obecnym etapie rozwoju porządek prawny Unii wykazuje znaczące podobieństwa do porządku prawnego jej państw członkowskich.

56. Z innego punktu widzenia można stwierdzić, że zagwarantowanie wspomnianych zasad i wartości stanowi bezwzględną przesłankę przekazania uprawnień na rzecz Unii. Ponieważ przejmuje ona coraz więcej kompetencji, które wcześniej przysługiwały państwom członkowskim, zastępując je, jej porządek prawny musiał ewoluować w taki sposób, aby odzwierciedlić wartości i zasady państw członkowskich. Ponadto z uwagi na to, że prawo Unii wymaga często wdrożenia na poziomie krajowym, na przykład poprzez transpozycję dyrektywy przez krajowe organy ustawodawcze lub przyjmowanie aktów administracyjnych przez władze

2 Pojęcie „bezstronności” jest nierozerwalnie związane z pojęciem „sprawiedliwości”. Bezstronność jest uważana w filozofii prawa za warunek natury etycznej niezbędny do zapewnienia jednolitego, a więc równego lub sprawiedliwego, stosowania prawa wobec jednostek, unikając w ten sposób arbitralnych decyzji (zob. podobnie J. Petersen, *Nietzsches Genialität der Gerechtigkeit*, Berlin 2008, s. 102, i K. Drews, *Kants Naturphilosophie als Grundlage seines Systems*, Berlin 1894, s. 250). Oznacza ono oderwanie się osoby podejmującej decyzje od jej osobistych interesów, jak również podjęcie decyzji niezależnie od statusu zainteresowanej osoby (zob. w tym względzie S. Guinchard, „La gestion des conflits d'intérêts du juge: entre statut et vertu”, *Pouvoirs*, 2013/4, nr 147, s. 39). Zgodnie z tradycją sięgającą średniowiecza bezstronność, która leży u podstaw systemów sądowniczych państw członkowskich, jest symbolizowana przez wizerunek kobiety z przesłoniętymi oczami, alegoryczne uosobienie inspirowane boginiami Iustitią i Temidą, pochodzącymi odpowiednio z mitologii rzymskiej i greckiej.

3 Zgodnie z art. 252 akapit drugi TFUE zadaniem rzecznika generalnego jest publiczne przedstawianie, *przy zachowaniu całkowitej bezstronności* i niezależności, uzasadnionych opinii w sprawach, które zgodnie ze Statutem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wymagają jego zaangażowania (zob. w tym względzie wyroki z dnia 3 grudnia 2015 r., Banif Plus Bank, C-312/14, EU:C:2015:794, pkt 33, oraz wyroku dnia 9 czerwca 2016 r., Pesce i in., C-78/16 i C-79/16, EU:C:2016:428, pkt 25).

4 Wyroki: z dnia 14 kwietnia 2015 r., Rada/Komisja, C-409/13, EU:C:2015:217, pkt 64; z dnia 16 lipca 2015 r., Komisja/Rada, C-425/13, EU:C:2015:483, pkt 69; z dnia 6 października 2015 r., Rada/Komisja, C-73/14, EU:C:2015:663, pkt 61; oraz z dnia 28 lipca 2016 r., Rada/Komisja, C-660/13, EU:C:2016:616, pkt 32.

krajowe, należało zapewnić jednorodność wartości i zasad [5]. Jest ona niezbędna dla prawidłowego funkcjonowania każdego wieloszczeblowego systemu rządów, czy to państwa o strukturze federalnej, czy też regionalnego systemu integracji, takiego jak Unia.

57. Jeśli chodzi w szczególności o pojęcie „bezstronności", należy zauważyć, że skoro jest ono uznawane we wszystkich państwach członkowskich pod różnymi postaciami, logiczne jest, że stanowi ono również integralną część porządku prawnego Unii. Pytanie, jakie pojawia się w tym kontekście, dotyczy kwestii, do jakich dziedzin ma zastosowanie to pojęcie, biorąc pod uwagę cenne wskazówki wynikające z orzecznictwa Trybunału. W niniejszej opinii przedstawię zarys tego orzecznictwa w celu potwierdzenia uznania pojęcia „bezstronności" za centralną zasadę prawa Unii.

2. Stosowanie do systemu sądownictwa

58. Niezawisłość i bezstronność stanowią dwie podstawowe zasady każdego systemu sądownictwa [6]. Zasady te gwarantują jednostkom, że akt orzekania będzie determinowany wyłącznie argumentami pochodzącymi z debaty sądowej, z wyłączeniem nacisków lub uprzedzeń. Bezstronność, która jest kluczowym elementem prawa do rzetelnego procesu sądowego ustanowionego w znaczących aktach, takich jak art. 10 Powszechnej deklaracji praw człowieka, art. 14 ust. 1 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych oraz art. 6 ust. 1 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC") oznacza brak uprzedzeń, który powinien charakteryzować sąd. W tym znaczeniu niezawisłość dotyczy raczej stosunków sądu z innymi władzami i stanowi warunek konieczny, choć zupełnie niewystarczający, jego bezstronności w stosunkach z podmiotami prawa.

59. Traktaty i statut Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej stanowią fundament niezależnej działalności orzeczniczej na poziomie ponadnarodowym [7], pozwalającej na całkowicie bezstronne rozpatrywanie wniesionych do niego spraw. W przypadku gdy akty te nie przewidują szczególnych przepisów regulujących określone kwestie proceduralne w odpowiedni sposób, Trybunał często czerpie inspirację z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka jako międzynarodowego organu sądowego odpowiedzialnego za wykładnię EKPC, która odzwierciedla tradycje konstytucyjne wspólne dla państw członkowskich. Ponieważ te prawa i tradycje konstytucyjne stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne, zgodnie z art. 6 ust. 3 TUE, orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka posiada powszechnie uznany autorytet, gdy chodzi o wykładnię tych zasad ogólnych w ramach Unii.

60. Wyrok z dnia 19 lutego 2009 r., Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament (C-308/07 P,, zwany dalej „wyrokiem Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament" EU:C:2009:103), okazuje się szczególnie istotny w niniejszym kontekście, ponieważ Trybunał przypomniał w nim znaczenie prawa do

[5] W prawie administracyjnym starania w celu zagwarantowania tej jednorodności wartości i zasad charakteryzujących dobrą administrację przejawia się w stosowaniu, po pierwsze, art. 41 karty praw podstawowych do instytucji i organów Unii, do których odnosi się to postanowienie, a po drugie, ogólnej zasady prawa Unii, którą przepis ten odzwierciedla, do państw członkowskich, gdy stosują one to prawo. Zobacz w tym względzie wyroki: z dnia 8 maja 2019 r., PI, C-230/18, EU:C:2019:383, pkt 57; oraz z dnia 24 listopada 2020 r., Minister van Buitenlandse Zaken, C-225/19 i C-226/19, EU:C:2020:951, pkt 34.

[6] Co do przeglądu wdrażania tych dwóch zasad na poziomie międzynarodowym zob. B. Olbourne, „Independence and impartiality: International standards for national judges and courts", *Law and practice of international courts and tribunals*, tom 2, nr 1, kwiecień 2003, s. 97.

[7] Zobacz w tym względzie A. Voßkuhle, „The cooperation between European courts: the Verbund of European courts and its legal toolbox", *The Court of Justice and the Constitution of Europe: analyses and perspectives on sixty years of case-law*, Haga 2013, s. 82, który wyjaśnia, że niemiecki trybunał konstytucyjny wyraźnie uznał kompetencję Trybunału do przyczyniania się do rozwoju prawa Unii.

rzetelnego procesu sądowego, o którym mowa w ww. art. 6 ust. 1 EKPC i które zakłada dostęp każdej osoby do niezawisłego i bezstronnego sądu. Trybunał orzekł w odniesieniu do swojego statusu w porządku prawnym Unii, że prawo do rzetelnego procesu sądowego stanowi prawo podstawowe, którego Unia przestrzega jako zasadę ogólną zgodnie z art. 6 ust. 2 UE[8]. W tym względzie należy uściślić, że rozpatrywany wyrok pochodzi z okresu poprzedzającego wejście w życie traktatu z Lizbony, ponieważ wspomniane prawo jest obecnie ustanowione w art. 47 karty praw podstawowych, który przewiduje między innymi dostęp każdej osoby do niezawisłego i *bezstronnego* sądu. Należy zauważyć, że prawo Unii ma na celu zapewnienie poziomu ochrony podobnego lub co najmniej równoważnego poziomowi gwarantowanemu przez EKPC.

61. Jedna z kwestii prawnych, które zostały przedstawione w tamtym czasie Trybunałowi w ramach odwołania od postanowienia Sądu, polegała na ustaleniu, czy okoliczność, że jeden lub więcej sędziów należało do dwóch następujących po sobie składów orzekających i wykonywało w nich te same funkcje, takie jak prezes lub sędzia sprawozdawca, mogła wzbudzić wątpliwości co do bezstronności Sądu. Dla przypomnienia, skarżący w sprawie, w której wydano rozpatrywany wyrok, podniósł, że jego zdaniem zachowanie zasady bezstronności wymaga, aby ten sam sędzia nie mógł – nawet w tej samej instancji – rozpoznawać sprawy, która opiera się na faktach tożsamych lub wystarczająco powiązanych z tymi, których dotyczyła sprawa, w której orzekał wcześniej[9]. Jego zdaniem naruszenie prawa do bezstronnego sądu wynikało z przydzielenia sprawy, w której wydano zaskarżone postanowienie, składowi złożonemu z sędziów, wśród nich sędziów pełniących funkcje prezesa i sprawozdawcy, którzy byli już w składzie orzekającym, który wydał wyrok w poprzedniej sprawie, dotyczącej częściowo tych samych okoliczności faktycznych.

62. Trybunał odrzucił tę argumentację, udzielając odpowiedzi przeczącej na przedstawione mu pytanie prawne. Zdaniem Trybunału, choć istnienie gwarancji w zakresie składu sądu stanowi fundament prawa do rzetelnego procesu sądowego, okoliczność, iż sędziowie, którzy rozpoznawali sprawę za pierwszym razem, należą do innego składu orzekającego, który ponownie rozpoznaje tę samą sprawę, nie może być uważana sama w sobie za niezgodną z wymogami prawa do rzetelnego procesu[10]. Trybunał wyjaśnił, że w szczególności fakt, iż jeden lub więcej sędziów jest obecnych w dwóch następujących po sobie składach orzekających i pełni w nich te same funkcje – na przykład prezesa lub sędziego sprawozdawcy – nie wpływa sam przez się na ocenę poszanowania wymogu bezstronności, ponieważ wspomniane funkcje są pełnione w składzie kolegialnym[11]. Zdaniem Trybunału rozważania te stosują się tym bardziej, gdy dwa następujące po sobie składy rozpoznają nie tę samą sprawę, lecz dwie różne sprawy wykazujące pewien stopień powiązania[12].

63. Należy w szczególności stwierdzić, że Trybunał oparł się na pojęciu bezstronności wypracowanym w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka[13] w celu zastosowania go do systemu sądownictwa Unii. Dokładniej rzecz ujmując, Trybunał zauważył, że wymóg bezstronności obejmuje w rzeczywistości dwa aspekty. Z jednej strony sąd powinien być subiektywnie bezstronny, to znaczy żaden z jego sędziów nie może okazywać stronniczości lub

8 Wyrok Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament, pkt 41.

9 Wyrok Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament, pkt 39.

10 Wyrok Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament, pkt 43.

11 Wyrok Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament, pkt 44.

12 Wyrok Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament, pkt 45.

13 Wyroki Europejskiego Trybunału praw człowieka: z dnia 24 lutego 1993 r., Fey przeciwko Austrii, CE:ECHR:1993:0224JUD001439688, §28; z dnia 25 lutego 1997 r., Findlay przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, CE:ECHR:1997:0225JUD002210793, § 73; a także z dnia 4 października 2007 r., Forum Maritime SA przeciwko Rumunii, CE:ECHR:2007:1004JUD006361000, § 116.

osobistych uprzedzeń, przy czym domniemanie osobistej bezstronności istnieje aż do momentu przedstawienia dowodu przeciwnego. Z drugiej strony sąd powinien być obiektywnie bezstronny, co znaczy, że powinien zapewnić dostateczne gwarancje, by wykluczyć w tym względzie wszelkie uzasadnione wątpliwości [14].

64. Powracając do okoliczności faktycznych tamtej sprawy, które zostały mu przedstawione do rozstrzygnięcia, Trybunał zauważył, po pierwsze, że wnoszący odwołanie nie podniósł żadnego argumentu kwestionującego osobistą bezstronność sędziów Sądu, a po drugie, że nie przytoczył żadnego obiektywnego powodu, który mógłby zrodzić wątpliwość co do bezstronności Sądu [15]. Trybunał stwierdził, że wnoszący odwołanie ograniczył się raczej do podniesienia obecności tych samych sędziów we wspomnianych dwóch składach orzekających, to jest okoliczności, która nie jest sama w sobie niezgodna z wymogami prawa do rzetelnego procesu. Trybunał oddalił zatem jako bezzasadny podniesiony przez wnoszącego odwołanie zarzut dotyczący podnoszonego naruszenia prawa do bezstronnego sądu [16].

3. Stosowanie do prawa administracyjnego sensu largo

65. Chociaż wymóg bezstronności jest szczególnie istotny dla wszystkich systemów sądownictwa, biorąc pod uwagę centralną rolę, jaką tradycyjnie odgrywa władza sądownicza w wykładni i stosowaniu prawa, to nie jest on ograniczony do tej dziedziny. W zakresie, w jakim porządek prawny przyznaje suwerenne uprawnienia organom administracji, umożliwiające im wpływanie na status prawny osób fizycznych i prawnych, konieczne jest uzależnienie wykonywania tych uprawnień od spełnienia warunków, a nawet ustanowienie pewnych ograniczeń w celu ochrony uzasadnionych interesów tych osób [17]. Powinno to przejawiać się również w sposobie, w jaki organy administracji podejmują decyzje, to znaczy na płaszczyźnie proceduralnej. Prawo procesowe jest bowiem co najmniej tak ważne jak przepisy materialnoprawne prawa administracyjnego, ponieważ umożliwia jednostkom wykonywanie ich praw. Ustanowienie warunków i ograniczeń wykonywania suwerennych uprawnień przez organy administracji, w sposób ogólny na poziomie prawa konstytucyjnego, ma na celu stworzenie ram legalności, będącej podstawową cechą państwa prawa [18].

66. Powyższe rozważania mają tym bardziej zastosowanie do „unii prawa" takiej jak Unia, w której akty instytucji podlegają kontroli pod względem zgodności między innymi z traktatami i ogólnymi zasadami prawa [19]. Wśród zasad, w świetle których dokonywana jest ta kontrola zgodności z prawem, znajduje się *prawo do dobrej administracji* ustanowione w art. 41 karty praw podstawowych, które gwarantuje między innymi „prawo do *bezstronnego* i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii" (wyróżnienie moje).

14 Wyrok Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament, pkt 46.

15 Wyrok Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament, pkt 47.

16 Wyrok Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament, pkt 48 i 49.

17 Zobacz K. Kanska, „Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights", *European Law Journal*, tom 10, nr 3, maj 2004, s. 303. Autor uważa, że przyznanie obywatelom europejskich uprawnień administracyjnych przyczynia się do wzmocnienia statusu obywatelstwa wykraczającego poza ściśle krajowe ramy. Zdaniem autora jest to koniecznością w obliczu rosnącej siły instytucji Unii.

18 M. Batalli/A. Fejzullahu, „Principles of Good Administration under the European Code of Good Administration", P*é*cs Journal of International and European Law, 2018, nr 1, s. 31. Autorzy wskazują, że zasada legalności jest uważana za podstawę każdego porządku prawnego, co w istocie definiuje państwo prawne. Zgodnie z tą zasadą wszelka działalność administracyjna powinna opierać się na normach prawnych.

19 Wyroki: z dnia 26 czerwca 2012 r., Polska/Komisja, C-336/09 P, EU:C:2012:386, pkt 36; oraz z dnia 5 listopada 2019 r., EBC i in./Trasta Komercbanka i in., C-663/17 P, C-665/17 P i C-669/17 P, EU:C:2019:923, pkt 54.

67. Szczególny charakter art. 41 karty praw podstawowych polega na tym, że przekształca on kilka elementów obiektywnej zasady legalności w prawo podmiotowe do dobrej administracji. W ten sposób uprawnia on podmiot wspomnianego prawa do żądania od administracji działania w określony sposób lub powstrzymania się od działania [20]. Postanowienie to przewiduje dla postępowania administracyjnego gwarancje równoważne z gwarancjami przewidzianymi w art. 47 i 48 karty praw podstawowych dla postępowania sądowego. W konsekwencji niektóre prawa, takie jak prawo do bycia wysłuchanym, mogą być objęte zarówno ustanowionym w art. 41 karty praw podstawowych prawem do dobrej administracji, jak i poszanowaniem prawa do obrony i prawa do rzetelnego procesu zagwarantowanych w art. 47 i 48 karty praw podstawowych [21]. W związku z tym możliwość ich zastosowania zależy od danego postępowania. Geneza art. 41 karty praw podstawowych wskazuje, że przepis ten opiera się na krajowych i europejskich tradycjach prawnych [22], a w szczególności na orzecznictwie Trybunału, który niekiedy przywoływał pojęcie „dobrej administracji" w celu wzmocnienia statusu podmiotów prawa [23].

68. Zważywszy, że prawo administracyjne Unii nie zostało skodyfikowane w jednym akcie ustawodawczym, lecz raczej w wielu aktach prawnych, z których każdy reguluje jedną odpowiednią dziedzinę [24], postępowania administracyjne mogą również znacząco się różnić [25]. Niezależnie od tego stosowanie niektórych zasad regulujących postępowanie administracyjne jest obligatoryjne, w tym praw, o których mowa w art. 41 karty praw podstawowych, który jako całość ustanawia prawo do dobrej administracji. Ze względu na swoją rangę konstytucyjną w porządku prawnym Unii art. 41 karty praw podstawowych skutkuje ustanowieniem *horyzontalnego prawa* do dobrej administracji, które znajduje zastosowanie do wszystkich postępowań administracyjnych, nawet jeśli akt ustawodawczy ustanawiający takie postępowanie wyraźnie tego nie przewiduje [26].

20 Zobacz podobnie K. Kanska, „Towards administrative human rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights", *European Law Journal*, tom 10, nr 3, maj 2004, s. 300. Zobacz również R. Bousta, „Who said there is a »right to good administration?« A Critical Analysis of Article 41 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union", *European Public Law*, 2013, nr 3, s. 488, gdzie autor uważa natomiast, że prawo do dobrej administracji przewiduje gwarancje proceduralne dla realizacji praw podstawowych.

21 Zobacz opinię rzecznika generalnego Y. Bota w sprawie M., C-277/11, EU:C:2012:253, pkt 31.

22 Traktaty Unii zawierają już kilka postanowień, które służyły za inspirację dla kodyfikacji w art. 41 karty praw podstawowych. I tak, art. 41 ust. 2 lit. c) karty praw podstawowych opiera się na art. 296 TFUE; art. 41 ust. 3 karty praw podstawowych opiera się na art. 340 TFUE; art. 41 ust. 4 karty praw podstawowych opiera się na art. 20 ust. 2 lit. d) TFUE. Natomiast wymóg „bezstronności" nie został wyraźnie wymieniony w traktatach. Jedynie w art. 298 TFUE mowa jest o „niezależnej" administracji europejskiej.

23 Zobacz w tym względzie wyjaśnienia dotyczące art. 41 karty praw podstawowych (Dz.U. 2007, C 303, s. 17), a także wyroki: z dnia 13 lipca 1966 r., Consten i Grundig/Komisja, 56/64 i 58/64, EU:C:1966:41, s. 501; z dnia 9 lipca 1970 r., Tortora/Komisja, 32/69, EU:C:1970:68, pkt 11; oraz z dnia 31 marca 1992 r., Burban/Parlament, C-255/90 P, EU:C:1992:153, pkt 7.

24 Zobacz w tym względzie J. Mendes, „The EU Administrative Institutions, Their Law, and Legal Scholarship", *The Oxford Handbook of Comparative Administrative Law*, Oxford 2020, s. 544; U. Stelkens/A. Andrijauskaite, „How to Assess the Effectiveness of the Par-European General Principles of Good Administration", *Good Administration and the Council of Europe*, Oxford 2020, s. 68. Autorzy poruszają obecne „rozczłonkowanie" prawa administracyjnego Unii, w tym procedury administracyjnej, w kilku aktach ustawodawczych.

25 W przeszłości podejmowano jednak inicjatywy zmierzające do utworzenia jednolitego kodeksu postępowania administracyjnego, a mianowicie rezolucja Parlamentu z dnia 15 stycznia 2013 r., przyjęta na podstawie art. 225 TFUE, zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie prawodawstwa dotyczącego postępowania administracyjnego w Unii Europejskiej [2012/2024 (INL); A7–0369/2012] oraz „Wniosek rozporządzenia w sprawie otwartej, efektywnej i niezależnej administracji europejskiej" [2016/2610 (RSP);P8_TA(2016)0279], zatwierdzony przez Parlament rezolucją z dnia 9 czerwca 2016 r., w której Parlament zwrócił się do Komisji o rozważenie wspomnianego wniosku dotyczącego rozporządzenia i wezwał ją do przedstawienia wniosku ustawodawczego. Niemniej jednak wydaje się, że Komisja nie uwzględniła tego żądania.

26 Zobacz podobnie Ladenburger, C., „Evolution oder Kodifikation eines allgemeinen Verwaltungsrechts in der EU", *Allgemeines Verwaltungsrecht – zur Tragfähigkeit eines Konzepts*, Tübingen 2008, s. 116. Autor uważa, że art. 41 karty praw podstawowych stanowi „skondensowaną i ogólną kodyfikację", która ustanawia główne prawa proceduralne jako prawa podmiotowe.

69. W celu lepszego zilustrowania zakresu tego prawa, a dokładniej wymogu bezstronności w prawie administracyjnym Unii, przedstawię poniżej kilka przykładów zaczerpniętych z orzecznictwa Trybunału w dziedzinie prawa konkurencji [27], wydawania pozwoleń na produkty lecznicze [28] oraz nadzoru gospodarczego i budżetowego strefy euro [29], a także prawa służby publicznej [30]. Analiza tego orzecznictwa będzie stanowiła punkt wyjścia, aby następnie zbadać, czy wymóg bezstronności może być zastosowany do dochodzeń w ramach postępowania dyscyplinarnego.

a) Prawo konkurencji

70. Wyrok z dnia 11 lipca 2013 r., Ziegler/Komisja (C-439/11 P, zwany dalej „wyrokiem Ziegler/Komisja", EU:C:2013:513) dostarcza użytecznych wskazówek dla stosowania prawa do dobrej administracji do postępowań z zakresu prawa konkurencji. W rozpatrywanej sprawie, która dotyczyła udziału wielu przedsiębiorstw w kartelu w sektorze usług w zakresie przeprowadzek międzynarodowych, zwrócono się do Trybunału o ustalenie między innymi, czy Komisja, jako organ odpowiedzialny za karanie bezprawnych karteli, przestrzegała praw uczestniczących przedsiębiorstw. Zdaniem jednego z przedsiębiorstw uczestniczących w naruszeniu decyzja, w której Komisja nałożyła na nie grzywnę, była wadliwa z powodu braku obiektywnej bezstronności ze względu na to, że zarzucane naruszenie dotyczyło Komisji zarówno ze względu na fakt, iż była ona jedną z jego ofiar, jak i ze względu na to, że urzędnicy Komisji byli zaangażowani w działania niezgodne z prawem. Argumentacja ta opiera się na założeniu, że ofiary naruszenia nie mogą zostać powołane do orzekania w jego sprawie [31].

71. Trybunał zbadał tę argumentację, stwierdzając przede wszystkim, że chociaż Komisji nie można uznać za „sąd" w rozumieniu art. 6 EKPC, to jednak nadal ma ona obowiązek przestrzegać w toku postępowania administracyjnego praw podstawowych Unii, wśród których znajduje się prawo do dobrej administracji, ustanowione w art. 41 karty praw podstawowych. Trybunał wyjaśnił, że to właśnie to postanowienie, a nie art. 47 karty praw podstawowych, ma zastosowanie w prowadzonym przez Komisję postępowaniu administracyjnym z zakresu prawa antymonopolowego [32]. Stwierdzenie to dostarcza istotnego wyjaśnienia dotyczącego odpowiednich zakresów stosowania i związku między tymi dwoma postanowieniami, na które to aspekty już zwróciłem uwagę w niniejszej opinii [33].

72. Powołując się na swoje orzecznictwo, w szczególności na ww. wyrok Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament [34], Trybunał przypomniał, że zgodnie z art. 41 karty praw podstawowych każdy ma prawo do bezstronnego rozpatrzenia swojej sprawy przez instytucje Unii. Ten wymóg bezstronności obejmuje z jednej strony subiektywną bezstronność, rozumianą w ten sposób, że żaden pracownik danej instytucji zajmującej się daną sprawą nie może w jakikolwiek sposób okazywać stronniczości lub osobistych uprzedzeń, a z drugiej strony obiektywną bezstronność, rozumianą w ten sposób, że po stronie instytucji muszą istnieć dostateczne gwarancje, by wykluczyć w tym względzie wszelkie uzasadnione wątpliwości [35].

27 Zobacz pkt 70 i nast. niniejszej opinii.

28 Zobacz pkt 76 i nast. niniejszej opinii.

29 Zobacz pkt 84 i nast. niniejszej opinii.

30 Zobacz pkt 91 i nast. niniejszej opinii.

31 Wyrok Ziegler/Komisja, pkt 146.

32 Wyrok Ziegler/Komisja, pkt 154.

33 Zobacz pkt 67 niniejszej opinii.

34 Zobacz pkt 63 niniejszej opinii.

35 Wyrok Ziegler/Komisja, pkt 155.

73. Zwracając uwagę na to, że w tamtej sprawie rozpatrywano jedynie pojęcie „obiektywnej bezstronności”, Trybunał uznał w świetle argumentacji przedstawionej przez przedsiębiorstwo uczestniczące w kartelu, że sam fakt ścigania przez Komisję kartelu, który przyniósł straty finansowe Unii, i nałożenia przez nią grzywny nie może oznaczać braku obiektywnej bezstronności po stronie tej instytucji. Zdaniem Trybunału, gdyby było inaczej, sama możliwość, że Komisja, a nawet inna instytucja Unii, mogła być ofiarą antykonkurencyjnego zachowania, skutkowałaby pozbawieniem jej przysługującej jej kompetencji ścigania takich zachowań, co jest nie do przyjęcia. W tym względzie Trybunał uznał, że należy w szczególności podkreślić, iż zgodnie z art. 105 TFUE wśród zadań powierzonych Komisji w traktatach znajduje się właśnie czuwanie nad stosowaniem zasad określonych w art. 101 TFUE i 102 TFUE [36].

74. Trybunał uznał następnie, że sam fakt, iż służby Komisji, którym powierzone zostało zadanie ścigania naruszeń prawa konkurencji Unii, i służby odpowiedzialne za nadzór nad przeprowadzkami funkcjonariuszy i pracowników tej instytucji należą do tej samej struktury organizacyjnej, również nie może podważyć obiektywnej bezstronności tej instytucji, ponieważ wspomniane służby muszą stanowić część struktury, do której należą [37]. Wreszcie Trybunał przypomniał, że decyzje Komisji mogą zostać poddane kontroli sądu Unii i że prawo Unii przewiduje system kontroli sądowej decyzji Komisji, w szczególności dotyczących procedur stosowania art. 101 TFUE, który zapewnia wszystkie gwarancje wymagane przez art. 47 karty praw podstawowych [38].

75. W świetle wszystkich tych okoliczności Trybunał doszedł do wniosku, że nic nie wskazuje na to, by Komisja uchybiła nałożonemu na nią obowiązkowi bezstronności. Trybunał orzekł zatem, że Sąd nie naruszył prawa, oddalając zarzut podniesiony przez uczestniczące przedsiębiorstwo, oparty na naruszeniu prawa do rzetelnego procesu i ogólnej zasady dobrej administracji [39].

b) Pozwolenie na produkty lecznicze

76. O ile prawo konkurencji mogłoby być postrzegane jako szczególna dziedzina prawa administracyjnego, przy uwzględnieniu szerokich uprawnień kontrolnych przyznanych Komisji, które mogą uzasadniać przyznanie pewnych gwarancji osobom prawnym podlegającym temu systemowi prawnemu [40], o tyle wyrok z dnia 27 marca 2019 r., August Wolff i Remedia/Komisja (C-680/16 P, zwany dalej „wyrokiem Wolff/Komisja”, EU:C:2019:257) wyraźnie wskazuje, że wymóg bezstronności ustanowiony w art. 41 karty praw podstawowych ma pełne zastosowanie do postępowań administracyjnych przed poszczególnymi instytucjami, organami i jednostkami organizacyjnymi Unii. Ponadto wyrok ten zawiera cenne wyjaśnienia co do zakresu obowiązków spoczywających na pracujących w nich urzędnikach i pracownikach.

77. U podstaw sporu w sprawie, w której zapadł ten wyrok, leżała wydana przez Komisję decyzja dotycząca krajowych pozwoleń na dopuszczenie do obrotu produktów leczniczych, która opierała się na opinii wydanej przez Komitet ds. Produktów Leczniczych Stosowanych u Ludzi (zwany dalej „komitetem”), którego zadaniem było opracowanie opinii Europejskiej Agencji Leków (zwanej dalej „EMA”) w każdej kwestii dotyczącej oceny produktów leczniczych stosowanych u ludzi. Wnoszące odwołanie żądające stwierdzenia nieważności tej decyzji przez Sąd podkreśliły

36 Wyrok Ziegler/Komisja, pkt 155 i 156.

37 Wyrok Ziegler/Komisja, pkt 158.

38 Wyrok Ziegler/Komisja, pkt 159.

39 Wyrok Ziegler/Komisja, pkt 160.

40 Zobacz podobnie P. Craig, The EU Charter of fundamental rights (red. Peers/Hervey/Kenner/Ward), Oxford 2014, art. 41, 41.25, s. 1077.

okoliczność, że główny sprawozdawca, wyznaczona przez wspomniany komitet do przygotowania jego opinii, występowała w dwojakim charakterze, ponieważ była również zatrudniona przez krajowy organ, który wszczął postępowanie w sprawie ponownego rozpatrzenia wniosku o dopuszczenie do obrotu przed komitetem. Tymczasem taka okoliczność stanowi nakładanie się funkcji i konflikt interesów powodujące powstanie uzasadnionych wątpliwości co do bezstronności postępowania [41].

78. Trybunał zbadał argumenty podniesione przez wnoszące odwołanie, przypominając na wstępie, że instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii są zobowiązane do przestrzegania praw podstawowych zagwarantowanych w prawie Unii, wśród których znajduje się prawo do dobrej administracji, przewidziane w art. 41 karty praw podstawowych. Trybunał zwrócił uwagę na fakt, że ust. 1 tego postanowienia stanowi w szczególności, iż każdy ma prawo do bezstronnego rozpatrzenia swojej sprawy przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii [42].

79. W tym względzie Trybunał zauważył, że wymóg bezstronności, który ciąży na instytucjach, organach i jednostkach organizacyjnych w wykonywaniu ich zadań, ma na celu zapewnienie równego traktowania leżącego u podstaw Unii. Wymóg ten w szczególności służy zapobieganiu sytuacjom potencjalnego konfliktu interesów po stronie urzędników i pracowników działających w imieniu instytucji, organów i jednostek organizacyjnych. Ze względu na fundamentalne znaczenie gwarancji niezależności i nieskazitelności, jeśli chodzi zarówno o wewnętrzne funkcjonowanie, jak i zewnętrzny wizerunek instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, wymóg bezstronności dotyczy każdej sytuacji, którą urzędnik mający zająć stanowisko w sprawie winien w rozsądny sposób postrzegać jako mogącą wywoływać u osób trzecich wrażenie, że może ona wpłynąć na jego niezależność w danej kwestii [43].

80. Zdaniem Trybunału te instytucje, organy i jednostki organizacyjne muszą zastosować się do dwóch elementów składowych wymogu bezstronności, którymi są, po pierwsze, bezstronność subiektywna, na mocy której żaden z członków zainteresowanej instytucji nie może okazywać stronniczości lub osobistych uprzedzeń, oraz po drugie, bezstronność obiektywna, zgodnie z którą instytucja ta musi zapewnić wystarczające gwarancje, aby wykluczyć wszelkie uzasadnione wątpliwości co do ewentualnych uprzedzeń [44]. W odniesieniu w szczególności do tego drugiego elementu składowego zasady bezstronności Trybunał zauważył, że w sytuacji gdy kilku instytucjom, organom lub jednostkom organizacyjnym Unii przyznane zostają indywidualne i odrębne zadania w ramach postępowania, które może zakończyć się wydaniem niekorzystnej dla danego podmiotu decyzji, każda z tych jednostek ma obowiązek zastosować się do wymogu bezstronności obiektywnej, w zakresie, w jakim jej to dotyczy. W konsekwencji nawet w wypadku, gdy tylko jedna z tych instytucji uchybiła temu wymogowi, uchybienie takie może spowodować niezgodność z prawem decyzji wydanej przez inną instytucję na zakończenie danego postępowania [45].

81. Trybunał podzielił opinię wnoszących odwołanie, uznając, że szczególne okoliczności tej sprawy mogły budzić wątpliwości co do poszanowania wymogu bezstronności. Ściślej rzecz ujmując, Trybunał uznał, że obiektywna bezstronność rozpatrywanego komitetu może być zagrożona, gdy konflikt interesów po stronie jednego z członków komitetu może wyniknąć

41 Wyrok Wolff/Komisja, pkt 21.

42 Wyrok Wolff/Komisja, pkt 24 i 25.

43 Wyrok Wolff/Komisja, pkt 26.

44 Wyrok Wolff/Komisja, pkt 27.

45 Wyrok Wolff/Komisja, pkt 28.

z nakładania się funkcji, niezależnie od osobistego zachowania wspomnianego członka [46]. Trybunał uznał za decydujące czynniki rolę powierzoną sprawozdawcy w ramach wspomnianego komitetu oraz brak wystarczających gwarancji, aby uniknąć jakiegokolwiek nieuzasadnionego wpływu na opinię komitetu. Trybunał orzekł bowiem, że do komitetu należy zatem, ze względu na obowiązki, jakie spoczywają na sprawozdawcy, wykazanie się szczególną ostrożnością, gdy przydziela tę funkcję, aby zapobiec powstaniu jakichkolwiek uzasadnionych wątpliwości co do ewentualnych uprzedzeń [47].

82. Trybunał przypomniał, że aby wykazać, iż organizacja postępowania administracyjnego nie gwarantuje wystarczająco wykluczenia wszelkich uzasadnionych wątpliwości co do ewentualnych uprzedzeń, nie jest konieczne stwierdzenie istnienia braku bezstronności ze względu na szczególne cechy roli sprawozdawcy w postępowaniach prowadzonych przed komitetem. Wystarczy, że istnieją w tym zakresie uzasadnione wątpliwości i nie mogą być one rozwiane [48]. W odniesieniu do tamtej sprawy Trybunał ocenił zasadniczo, że osoby trzecie będące obserwatorami mogły zasadnie uznać, iż organ krajowy po wszczęciu postępowania przed komitetem mógł wywierać wpływ na decyzje podejmowane przez ten komitet [49]. Wartość tego wyroku polega na określeniu pewnego standardu dowodowego pozwalającego na ustalenie, czy obiektywna bezstronność została naruszona w konkretnym przypadku. Wrócę do tej kwestii później, gdy należało będzie zbadać niniejszą sprawę w świetle kryteriów wypracowanych w orzecznictwie.

83. W świetle powyższych rozważań Trybunał doszedł do wniosku, że Sąd naruszył prawo, orzekając, iż komitet zapewnił wystarczające gwarancje, aby wykluczyć istnienie uzasadnionych wątpliwości co do poszanowania obowiązku bezstronności, przewidzianego w art. 41 karty praw podstawowych.

c) Nadzór gospodarczy i budżetowy strefy euro

84. Wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Hiszpania/Rada (C-521/15, zwany dalej „wyrokiem Hiszpania/Rada”, EU:C:2017:982) zasługuje również na przytoczenie w przeglądzie orzecznictwa dotyczącego wymogu bezstronności w ramach postępowania administracyjnego. Znaczenie tego wyroku wynika z faktu, że rozpatrywane postępowanie administracyjne przewiduje etap dochodzenia przeciwko państwom członkowskim, co rodzi pytanie, czy państwa te mogą powoływać się na prawo do dobrej administracji zagwarantowane w art. 41 ust. 1 karty praw podstawowych w celu podniesienia niezgodności z prawem aktu administracyjnego [50]. Trybunał wyraźnie powstrzymał się od zajęcia stanowiska w kwestii, czy państwo członkowskie może zostać uznane za „każdego” w rozumieniu wspomnianego postanowienia i czy z tego względu może powoływać się na przewidziane w tym postanowieniu prawo. Orzekł on jednak, że owo prawo odzwierciedla zasadę ogólną prawa Unii, na którą mogą powoływać się ze swej strony państwa członkowskie i w świetle której należy w konsekwencji oceniać zgodność z prawem każdego aktu administracyjnego przyjętego przez instytucje Unii.

46 Wyrok Wolff/Komisja, pkt 30.

47 Wyrok Wolff/Komisja, pkt 38.

48 Wyrok Wolff/Komisja, pkt 37.

49 Wyrok Wolff/Komisja, pkt 39.

50 Wyrok Hiszpania/Rada, pkt 89.

85. Sprawa, która doprowadziła do wydania wyroku Hiszpania/Rada, należy do dziedziny nadzoru gospodarczego i budżetowego strefy euro i dotyczyła bardziej konkretnie uprawnień dochodzeniowych Urzędu Statystycznego Unii Europejskiej (Eurostatu) względem państw członkowskich. U podstaw tego sporu leżała decyzja przyjęta przez Radę, w której stwierdziła ona, że Królestwo Hiszpanii w wyniku poważnego zaniedbania wprowadziło Eurostat w błąd w swojej notyfikacji, i nałożyła w związku z tym na wspomniane państwo członkowskie grzywnę. Sporna decyzja została oparta na danych uzyskanych w ramach postępowań wyjaśniających dotyczących manipulowania danymi statystycznymi w Hiszpanii.

86. Sprzeciwiając się spornej decyzji, to państwo członkowskie wniosło skargę o stwierdzenie nieważności, podnosząc między innymi naruszenie prawa do dobrej administracji ze względu na to, że postępowanie wyjaśniające było prowadzone w warunkach niezapewniających obiektywnej bezstronności Komisji [51]. Ściślej rzecz ujmując, Hiszpania podniosła, że wielu pracowników spośród tych, którzy uczestniczyli w wizytach Eurostatu w Hiszpanii, przed podjęciem decyzji o wszczęciu postępowania wyjaśniającego wchodziło również w skład zespołu czterech osób zmobilizowanych następnie przez Komisję w ramach postępowania wyjaśniającego.

87. Jak wskazano powyżej, Trybunał zbadał zarzucaną niezgodność z prawem spornej decyzji Rady pod kątem ogólnej zasady, jaką odzwierciedla prawo do dobrej administracji ustanowione w art. 41 karty praw podstawowych, przypominając swoje orzecznictwo, zgodnie z którym instytucje Unii mają obowiązek przestrzegać rzeczonej zasady ogólnej prawa w ramach postępowań administracyjnych wszczętych przeciwko państwom członkowskim, które mogą zakończyć się wydaniem decyzji niekorzystnych dla tych ostatnich [52]. Odnosząc się do ww. wyroku Ziegler/Komisja, Trybunał przypomniał, że instytucje te muszą zastosować się do dwóch elementów składowych wymogu bezstronności, którymi są, po pierwsze, bezstronność subiektywna, na mocy której żaden z członków zainteresowanej instytucji nie może okazywać stronniczości lub osobistych uprzedzeń, oraz po drugie, bezstronność obiektywna, zgodnie z którą instytucja ta musi zapewnić wystarczające gwarancje, aby wykluczyć wszelkie uzasadnione wątpliwości co do ewentualnych uprzedzeń [53].

88. Trybunał oddalił zarzut stronniczości podniesiony przez Hiszpanię, podnosząc zasadniczo, że po pierwsze, wizyty, i po drugie, postępowanie wyjaśniające były objęte różnymi ramami prawnymi i miały różne cele [54]. Zdaniem Trybunału, nawet jeśli dane, których dotyczyły z jednej strony te wizyty, a z drugiej strony owo postępowanie wyjaśniające, mogą się częściowo pokrywać, to oceny tychże danych, jakich muszą dokonać, odpowiednio, Eurostat i Komisja, są natomiast nieuchronnie odmienne. W konsekwencji same oceny jakości niektórych z tych danych dokonane przez Eurostat po przeprowadzeniu wizyt w państwie członkowskim nie przesądzają o stanowisku, jakie mogła zająć Komisja w odniesieniu do wprowadzenia w błąd dotyczącego tych danych, w wypadku gdyby instytucja ta zdecydowała następnie wszcząć postępowanie wyjaśniające w tym względzie [55].

89. Trybunał wywnioskował z tego, że powierzenie prowadzenia postępowania wyjaśniającego na określonej podstawie prawnej zespołowi złożonemu w dużej mierze z pracowników Eurostatu, którzy uczestniczyli już w wizytach zorganizowanych przez ten departament w danym państwie członkowskim na innej podstawie prawnej, przed wszczęciem rzeczonego postępowania, nie

51 Wyrok Hiszpania/Rada, pkt 86.

52 Wyrok Hiszpania/Rada, pkt 90.

53 Wyrok Hiszpania/Rada, pkt 91.

54 Wyrok Hiszpania/Rada, pkt 96.

55 Wyrok Hiszpania/Rada, pkt 99 i 100.

pozwala Trybunałowi samo w sobie stwierdzić, że decyzja wydana na zakończenie wspomnianego postępowania jest bezprawna z powodu uchybienia przez Komisję spoczywającemu na niej wymogowi obiektywnej bezstronności [56].

90. Co więcej, Trybunał wyjaśnił, że to nie do Eurostatu, lecz raczej do Komisji, a zatem do działających kolegialnie komisarzy, należy podjęcie decyzji o wszczęciu postępowania wyjaśniającego, przyjęcie odpowiedzialności za prowadzenie postępowania wyjaśniającego, a ostatecznie przedłożenie Radzie zaleceń i wniosków, które są konieczne po zakończeniu tego postępowania. Trybunał wyjaśnił, że ponieważ właściwe ramy prawne nie powierzają pracownikom Eurostatu żadnego samodzielnego zadania w ramach prowadzenia postępowania wyjaśniającego, rola powierzona pracownikom Eurostatu w rzeczonym postępowaniu wyjaśniającym nie mogła zostać uznana za mającą decydujące znaczenie dla przebiegu lub wyniku tego postępowania. Tak więc, w ocenie Trybunału nie można uznać, że przyznanie prowadzenia postępowania wyjaśniającego zespołowi złożonemu w dużej mierze z pracowników Eurostatu, którzy uczestniczyli już w wizytach zorganizowanych przez ten departament w Hiszpanii przed wszczęciem rzeczonego postępowania, powoduje, iż zaskarżona decyzja jest dotknięta podnoszonym uchybieniem wymogowi obiektywnej bezstronności przez Komisję. W konsekwencji Trybunał oddalił podniesiony przez Królestwo Hiszpanii zarzut dotyczący naruszenia prawa do dobrej administracji.

4. Stosowanie do prawa służby publicznej

91. Wyroki przedstawione w poprzednich punktach ilustrują sposób, w jaki wymóg bezstronności jest stosowany w ramach postępowań administracyjnych toczących się przed instytucjami, organami i jednostkami organizacyjnymi Unii. Wspólny dla tych spraw aspekt polega na tym, że rozpatrywane postępowania dotyczyły osób prawnych oraz państw członkowskich, czyli stron, które mogłyby zostać uznane za „zewnętrzne" wobec administracji Unii. Niemniej jednak jestem zdania, że żaden zgodny z prawem powód nie uzasadnia wykluczenia urzędników i pracowników administracji z kręgu beneficjentów ochrony zagwarantowanej w art. 41 karty praw podstawowych [57]. Przeciwnie, pragnę stwierdzić w tym kontekście, że, po pierwsze, na podstawie tego postanowienia „każdy" ma prawo do bezstronnego rozpatrzenia swojej sprawy, a po drugie, postanowienie to nie wprowadza rozróżnienia między prawem administracyjnym Unii sensu stricto a europejską służbą publiczną, ponieważ ta ostatnia jest również objęta prawem administracyjnym sensu largo. W konsekwencji wymóg bezstronności należy uznać za zasadę o charakterze generalnym, mającą zastosowanie do każdego postępowania administracyjnego. Jak zostanie to dalej wyjaśnione za pomocą przykładów, wykładnia ta została potwierdzona przez orzecznictwo Trybunału.

a) Postępowanie w sprawie uchylenia immunitetu urzędnika

92. W tym względzie należy na wstępie przypomnieć, że jak wynika z art. 41 ust. 2 karty praw podstawowych, prawo do dobrej administracji obejmuje w rzeczywistości zbiór praw, który zawiera w szczególności prawo do bycia wysłuchanym. W wyroku z dnia 18 czerwca 2020 r., Komisja/RQ (C-831/18 P, zwanym dalej „wyrokiem Komisja/RQ" EU:C:2020:481), który przedstawię następnie, Trybunał wypowiedział się w przedmiocie zakresu *prawa do bycia*

[56] Wyrok Hiszpania/Rada, pkt 101.

[57] Zobacz podobnie H. Jarass, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 4. wydanie, Berlin, 2021, art. 41 pkt 10.

wysłuchanym[58] w ramach postępowania mającego na celu uchylenie immunitetu urzędnika Unii. Rozpatrywany wyrok dotyczył zatem zasadniczego aspektu europejskiej służby publicznej, gwarantowanego protokołem (nr 7) w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej[59] w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii. Znaczenie tego wyroku dla badania niniejszej sprawy polega na tym, że zawiera on ogólne rozważania dotyczące wykładni art. 41 karty praw podstawowych, które – z powodów, które przedstawię poniżej – wydają mi się mieć zastosowanie do wymogu bezstronności.

93. W odpowiedniej części analizy Trybunał przypomniał na wstępie, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem poszanowanie prawa do obrony stanowi podstawową zasadę prawa Unii[60]. Trybunał zauważył, że co się tyczy w szczególności prawa do bycia wysłuchanym w każdym postępowaniu, stanowi ono integralną część wspomnianej podstawowej zasady i jest aktualnie wymienione nie tylko w art. 47 i 48 karty praw podstawowych, które gwarantują poszanowanie prawa do obrony oraz prawa do rzetelnego procesu w ramach wszystkich postępowań sądowych, ale również w art. 41 tej karty, który zapewnia prawo do dobrej administracji[61]. Artykuł 41 ust. 2 karty praw podstawowych stanowi bowiem, że prawo do dobrej administracji obejmuje prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację[62]. W tym kontekście należy zauważyć, że – jak już wskazano w niniejszej opinii w związku z wymogiem bezstronności – Trybunał podkreśla paralelizm pomiędzy prawami gwarantowanymi w art. 41 i 47 karty praw podstawowych, mającymi zastosowanie odpowiednio do poszczególnego rodzaju procedury.

94. Trybunał zauważył następnie, że jak wynika z samego brzmienia tego postanowienia, ma ono charakter powszechnie obowiązujący. Trybunał wywnioskował z tego, że prawo do bycia wysłuchanym powinno być przestrzegane w każdym postępowaniu mogącym zakończyć się wydaniem aktu niekorzystnego, nawet jeśli właściwe uregulowanie nie przewiduje wyraźnie takiej formalności. Ponadto prawo to gwarantuje każdej osobie możliwość użytecznego i skutecznego przedstawienia jej stanowiska w trakcie postępowania administracyjnego i przed wydaniem jakiejkolwiek decyzji, która mogłaby negatywnie wpłynąć na jej interesy[63]. Ponieważ rozważania te pokrywają się z uwagami przedstawionymi powyżej na poparcie tezy, zgodnie z którą wymóg bezstronności należy rozumieć jako ogólną zasadę regulującą wszelkie postępowania administracyjne, uważam za oczywiste, że art. 41 karty praw podstawowych ma również zastosowanie do europejskiej służby publicznej w odniesieniu do tego wymogu.

95. Inny powód, dla którego wyrok Komisja/RQ ma szczególne znaczenie, wynika z faktu, że zawiera on wskazówki dotyczące niektórych aspektów ogólnego prawa administracyjnego Unii, które mogą odgrywać decydującą rolę przy badaniu niniejszej sprawy i do których powrócę później w niniejszej opinii[64], a mianowicie konsekwencje prawne, jakie należy z tego wyciągnąć, gdy organ administracyjny wydaje decyzję z naruszeniem praw proceduralnych danej osoby.

58 Zobacz także wyrok z dnia 4 czerwca 2020 r., ESDZ/De Loecker (C-187/19 P, EU:C:2020:444, pkt 70), dotyczący również prawa do bycia wysłuchanym w dziedzinie służby publicznej.

59 Dz.U. 2010, C 83, s. 266.

60 Wyrok Komisja/RQ, pkt 64.

61 Wyrok Komisja/RQ, pkt 65.

62 Wyrok Komisja/RQ, pkt 66.

63 Wyrok Komisja/RQ, pkt 67.

64 Zobacz pkt 115–118 niniejszej opinii.

96. W tym względzie Trybunał przypomniał, że zgodnie z jego utrwalonym orzecznictwem naruszenie prawa do obrony, a w szczególności prawa do bycia wysłuchanym, prowadzi do stwierdzenia nieważności decyzji wydanej po zakończeniu rozpatrywanego postępowania administracyjnego tylko wówczas, gdy w braku tego naruszenia postępowanie mogłoby doprowadzić do odmiennego rezultatu [65]. W tym względzie Trybunał wyjaśnił, że skarżący, który powołuje się na naruszenie przysługującego mu prawa do obrony, nie może być zobowiązany do wykazania, że decyzja danej instytucji Unii miałaby inną treść, lecz powinien jedynie wykazać, iż taka hipoteza nie jest całkowicie wykluczona. Ocena tej kwestii powinna zostać dokonana na podstawie szczególnych okoliczności faktycznych i prawnych każdego przypadku [66].

b) Procedura usunięcia z urzędu członka Komisji

97. Aby zakończyć ten przegląd orzecznictwa, należy przytoczyć wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Dalli/Komisja (C-615/19 P, zwany dalej „wyrokiem Dalli/Komisja" EU:C:2021:133), jako przykład stosowania wymogu bezstronności w obszarze służby publicznej. U podstaw sprawy, która doprowadziła do wydania tego wyroku, znajdowała się skarga wniesiona do Sądu przez byłego członka Komisji Europejskiej, mająca na celu zasądzenie od Komisji naprawienia szkody, a w szczególności krzywdy, jakiej miał doznać z powodu zarzucanego bezprawnego działania Komisji i OLAF-u związanych z zakończeniem pełnienia przez niego funkcji. Na poparcie swojej skargi wnoszący odwołanie podniósł szereg zarzutów dotyczących bezprawności zachowania Komisji i OLAF-u, które jednak zostały w całości oddalone przez Sąd.

98. W odwołaniu wnoszący odwołanie podniósł naruszenia prawa, jakich miał dopuścić się Sąd ze względu na to, że nie stwierdził on żadnego naruszenia wymogu bezstronności na podstawie art. 41 karty praw podstawowych w ramach prowadzonego przeciwko niemu dochodzenia. Tymczasem jego zdaniem istniały okoliczności mogące wzbudzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności dochodzenia. W pierwszej kolejności wnoszący odwołanie zakwestionował bezpośredni udział dyrektora OLAF-u, podczas gdy zdaniem wnoszącego odwołanie obowiązujące przepisy przyznawały mu jedynie kompetencje do kierowania dochodzeniami. W drugiej kolejności wnoszący odwołanie zarzucił Sądowi, że niesłusznie uznał, iż udział przedstawicieli organu krajowego w dochodzeniu nie narusza obiektywnej bezstronności OLAF-u, mimo że jeden z tych przedstawicieli był również członkiem Komitetu Nadzoru [67].

99. Trybunał nie podzielił stanowiska wnoszącego odwołanie, a następnie oddalił zarzut dotyczący naruszenia prawa oparty zasadniczo na podnoszonym naruszeniu wymogu bezstronności. Dokładniej rzecz ujmując, Trybunał doszedł do wniosku, że żadna z okoliczności przywołanych przez wnoszącego odwołanie nie mogła podważyć poszanowania wymogu bezstronności.

100. W pierwszej kolejności, jeśli chodzi o naruszenie prawa, jakiego miał dopuścić się Sąd, orzekając w kwestii udziału dyrektora OLAF-u w dochodzeniu, Trybunał przypomniał, że art. 41 ust. 1 karty praw podstawowych stanowi między innymi, iż każdy ma prawo do bezstronnego rozpatrzenia swojej sprawy przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii [68]. Trybunał wyjaśnił, że te instytucje, organy i jednostki organizacyjne muszą zastosować się do dwóch elementów składowych wymogu bezstronności, którymi są, po pierwsze, bezstronność

65 Wyrok Komisja/RQ, pkt 105.

66 Wyrok Komisja/RQ, pkt 106–107.

67 Wyrok Dalli/Komisja, pkt 106 i 107.

68 Wyrok Dalli/Komisja, pkt 111–118.

subiektywna, oraz po drugie, bezstronność obiektywna. Trybunał udzielił następnie wyjaśnień dotyczących kompetencji dyrektora OLAF-u, przypominając w tym celu właściwe przepisy rozporządzenia dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez tę służbę [69] i doszedł do wniosku, że miał on odgrywać aktywną rolę w prowadzeniu dochodzeń. Trybunał zauważył, że wnoszący odwołanie nie wykazał, iż bezpośredni udział dyrektora OLAF-u w niektórych czynnościach dochodzeniowych mógł naruszyć jego obiektywną bezstronność. Ponadto Trybunał zauważył, że wnoszący odwołanie nie zakwestionował ważności tych przepisów. W konsekwencji Trybunał uznał, że ocena Sądu, zgodnie z którą taki bezpośredni udział nie narusza bezstronności dochodzenia, nie jest obarczona naruszeniem prawa.

101. W drugiej kolejności, jeśli chodzi o udział w przesłuchaniu przedstawiciela organu krajowego będącego również członkiem Komitetu Nadzoru, Trybunał ocenił, że fakt, iż jeden z jego członków był bezpośrednio zaangażowany w prowadzenie czynności dochodzeniowych przez OLAF, mógł rodzić uzasadnione wątpliwości co do istnienia ewentualnych pozytywnych lub negatywnych postaw z jego strony przy pełnieniu przez niego w ramach tego komitetu funkcji kontroli warunków, w jakich prowadzono rozpatrywane czynności dochodzeniowe [70]. Tymczasem zdaniem Trybunału, o ile obiektywną bezstronność członka Komitetu Nadzoru można by w ten sposób podważyć w odniesieniu do funkcji kontroli, którą w tym charakterze pełni, o tyle okoliczność, że osobie tej może zostać później powierzone wykonywanie takiej kontroli, nie budzi uzasadnionych wątpliwości co do jej bezstronności podczas udziału w czynnościach dochodzeniowych. Trybunał wywnioskował z tego, że mimo że brak obiektywnej bezstronności, na który powołuje się wnoszący odwołanie, można by w danym wypadku podnieść w odniesieniu do opinii wydanej przez Komitet Nadzoru w przedmiocie dochodzenia OLAF-u, to nie może on podważyć przestrzegania zasady bezstronności w ramach tego dochodzenia, a w szczególności podczas przesłuchania, w którym brał udział członek tego komitetu. W tym względzie Trybunał stwierdził, że argumentacja wnoszącego odwołanie miała na celu podważenie zgodności z prawem gromadzenia dowodów przez OLAF, a nie zgodności z prawem opinii Komitetu Nadzoru. Trybunał uznał zatem, że argument dotyczący naruszenia prawa w tej kwestii należy oddalić jako bezzasadny.

C. Wnioski, jakie należy wyciągnąć z orzecznictwa

102. Z powyższego przeglądu orzecznictwa należy w pierwszej kolejności wyciągnąć wnioski w odniesieniu do pojęcia „bezstronności” w prawie Unii, przed przeprowadzeniem w drugiej kolejności badania odwołania wniesionego przez Parlament [71] w niniejszej sprawie.

103. Po pierwsze, przykłady, które przedstawiłem w tym przeglądzie orzecznictwa, przemawiają za stosowaniem wymogu bezstronności w dziedzinie służby publicznej. Wniosek ten wynika w szczególności z faktu, że w wyrokach Komisja/RQ [72] i Dalli/Komisja [73] jasno wskazano, iż art. 41 ust. 1 karty praw podstawowych *ma zastosowanie do postępowań administracyjnych, przewidujących etap dochodzenia i dotyczących statusu prawnego urzędników* i członków Komisji, niezależnie od tego, czy dotyczą one ich immunitetu czy też samego utrzymania przez nich ich funkcji.

69 Rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), Dz.U. 1999, L 136, s. 1.

70 Wyrok Dalli/Komisja, pkt 119–124.

71 Zobacz pkt 119 i nast. niniejszej opinii.

72 Wyrok Komisja/RQ, pkt 65.

73 Wyrok Dalli/Komisja, pkt 111.

104. Po drugie, z wyroku Wolff/Komisja [74] wynika, że wymóg bezstronności ma na celu zagwarantowanie równego traktowania. Podobnie z wyroku tego można wywnioskować, że skoro zarówno wewnętrzne funkcjonowanie, jak i zewnętrzny wizerunek instytucji, organów i jednostek organizacyjnych zależą od poszanowania tego wymogu, musi on obejmować wszystkie dziedziny działalności administracji Unii, w tym *kwestie związane z zarządzaniem służbą publiczną*, takie jak powoływanie, awansowanie i karanie personelu.

105. Po trzecie, należy zauważyć, że Trybunał opiera się w swoim orzecznictwie [75] na pojęciu „bezstronności", które zawiera dwa elementy składowe. Z jednej strony, bezstronność subiektywną, na mocy której żaden z członków zainteresowanej instytucji nie może okazywać stronniczości lub osobistych uprzedzeń, oraz z drugiej strony, bezstronność obiektywną, zgodnie z którą instytucja ta musi zapewnić wystarczające gwarancje, aby wykluczyć wszelkie uzasadnione wątpliwości co do ewentualnych uprzedzeń.

106. Po czwarte, jeśli chodzi o ten drugi składnik, z wyroku Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament [76] wynika, że wcześniejsza znajomość okoliczności faktycznych przez osoby, które zostały powołane do udziału w wydaniu orzeczenia sądowego lub przyjęciu decyzji administracyjnej, sama w sobie nie stanowi okoliczności mogącej spowodować uchybienie proceduralne w postaci braku bezstronności. Jak bowiem wynika z wyroków Wolff/Komisja [77] i Hiszpania/Rada [78], taka uprzednia znajomość jest często nieunikniona z uwagi na działalność zawodową wykonywaną wcześniej lub równolegle przez zainteresowane osoby. Należy raczej ustalić, czy w konkretnym przypadku istnieje *konflikt interesów* po stronie urzędników i pracowników działających na rzecz instytucji, organów i jednostek organizacyjnych, który wzbudzałby *uzasadnione wątpliwości co do bezstronności postępowania*.

107. Po piąte, z wyroków Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament [79], Dalli/Komisja [80] i Wolff/Komisja [81] wynika, że orzecznictwo Trybunału wymaga od zainteresowanej osoby, z proceduralnego punktu widzenia, aby *przedstawiła ona argumenty mogące podważyć osobistą bezstronność urzędników lub pracowników zaangażowanych w postępowanie administracyjne*. Jedynie bowiem na podstawie argumentów przedstawionych przez zainteresowane osoby Trybunał może szczegółowo zbadać podnoszone naruszenie obiektywnej bezstronności. Wynika z tego zatem, że ogólne i abstrakcyjne twierdzenia, wyraźnie pozbawione podstaw, wcale nie spełniają tego wymogu.

108. Należy jednak zauważyć, że Trybunał wyjaśnił w wyroku Wolff/Komisja [82], iż aby wykazać, że organizacja postępowania administracyjnego nie gwarantuje wystarczająco wykluczenia wszelkich uzasadnionych wątpliwości co do ewentualnych uprzedzeń, nie jest konieczne stwierdzenie istnienia braku bezstronności ze względu na szczególne cechy roli sprawozdawcy w postępowaniach prowadzonych przed Komitetem. *Wystarczy, że istnieją w tym zakresie uzasadnione wątpliwości i nie mogą być rozwiane*. W konsekwencji nie wydaje się, aby ciężar dowodu był nadmiernie uciążliwy.

74 Wyrok Wolff/Komisja, pkt 26.

75 Zobacz pkt 80, 87, 98 i 100 niniejszej opinii.

76 Wyrok Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament, pkt 43–45.

77 Wyrok Wolff/Komisja, pkt 39.

78 Wyrok Hiszpania/Rada, pkt 99.

79 Wyrok Gorostiaga Atxalandabaso/Parlament, pkt 47.

80 Wyrok Dalli/Komisja, pkt 117.

81 Wyrok Wolff/Komisja, pkt 30.

82 Wyrok Wolff/Komisja, pkt 37.

109. Po szóste, z wyroków Ziegler/Komisja [83] i Wolff/Komisja [84] można wywnioskować, że badanie przestrzegania wymogu subiektywnej bezstronności nie jest konieczne w przypadkach, w których stwierdzono już naruszenie obiektywnej bezstronności. *Badanie okoliczności faktycznych w świetle drugiego elementu pojęcia „bezstronności" jest wystarczające*, jeżeli nie istnieją dowody pozwalające na ustalenie z całą pewnością istnienia uprzedzeń po stronie urzędników lub pracowników uczestniczących w postępowaniu administracyjnym.

110. Po siódme, z wyroków Hiszpania/Rada [85] i Wolff/Komisja [86] wynika, że w sytuacji gdy kilku instytucjom, organom lub jednostkom organizacyjnym Unii przyznane zostają własne i odrębne zadania w ramach postępowania, które może zakończyć się wydaniem niekorzystnej dla danego podmiotu decyzji, *każda z tych jednostek ma obowiązek zastosować się do wymogu obiektywnej bezstronności, w zakresie, w jakim jej to dotyczy*. W konsekwencji nawet w wypadku, gdy tylko jedna nich uchybiła temu wymogowi, uchybienie takie może spowodować bezprawność decyzji wydanej przez inną na zakończenie danego postępowania.

111. Po ósme, z porównania wyroku w sprawie Wolff/Komisja [87], z jednej strony, w którym Trybunał stwierdził, że wymóg bezstronności nie został spełniony, z wyrokiem Komisja/RQ [88], z drugiej strony, który dotyczył naruszenia prawa do bycia wysłuchanym, wynika, że naruszenie praw określonych w art. 41 karty praw podstawowych, które łącznie stanowią prawo do dobrej administracji, *najwyraźniej może mieć różne konsekwencje w zależności od prawa naruszonego w danym przypadku*.

112. W wyroku Komisja/RQ [89] Trybunał przypomniał bowiem, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem „naruszenie prawa do obrony, a w szczególności prawa do bycia wysłuchanym, prowadzi do stwierdzenia nieważności decyzji wydanej po zakończeniu rozpatrywanego postępowania administracyjnego tylko wówczas, gdy w braku tego naruszenia postępowanie mogłoby doprowadzić do odmiennego rezultatu". Tymczasem, należy zauważyć, że w żadnym miejscu w wyroku Wolff/Komisja nie odwołano się do orzecznictwa dotyczącego skutków prawnych uchybienia proceduralnego wynikającego z naruszenia prawa do obrony. Trybunał szczegółowo przedstawił natomiast w tym wyroku powody, dla których uznał, że udział określonego eksperta w procedurze podejmowania decyzji mógł wzbudzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności komitetu w ramach EMA wśród osób trzecich będących obserwatorami, stwierdzając w ten sposób naruszenie wymogu bezstronności ustanowionego w art. 41 karty praw podstawowych.

113. Powstaje zatem pytanie, czy takie rozróżnienie pomiędzy rozpatrywanymi prawami wydaje się uzasadnione z prawnego punktu widzenia. Moim zdaniem na to pytanie należy udzielić *zniuansowanej odpowiedzi*, jak wyjaśnię poniżej.

114. O ile naruszenie praw zagwarantowanych w art. 41 ust. 2 karty praw podstawowych z pewnością stanowi uchybienie proceduralne mogące spowodować „niezgodność z prawem" decyzji administracyjnej, o tyle należy jednak przypomnieć, że prawo postępowania administracyjnego Unii i jej państw członkowskich przewiduje mechanizmy konwalidacji w celu

83 Wyrok Ziegler/Komisja, pkt 156.

84 Wyrok Wolff/Komisja, pkt 41.

85 Wyrok Hiszpania/Rada, pkt 94.

86 Wyrok Wolff/Komisja, pkt 28.

87 Wyrok Wolff/Komisja, pkt 39.

88 Wyrok Komisja/RQ, pkt 112.

89 Wyrok Komisja/RQ, pkt 105.

zaradzenia temu naruszeniu [90]. Tytułem przykładu prawo do bycia wysłuchanym może zostać przyznane zainteresowanemu na późniejszym etapie postępowania przed jego zakończeniem i wydaniem ostatecznej decyzji. Podobnie Trybunał orzekł niedawno w wyroku Komisja/Di Bernardo [91], że możliwe jest, pod pewnymi rygorystycznymi warunkami, uzupełnienie niewystarczającego uzasadnienia aktu administracyjnego, unikając w ten sposób naruszenia praw adresata wspomnianego aktu [92].

115. Ponadto należy przypomnieć, że nie wszystkie uchybienia proceduralne mogą mieć wpływ na treść decyzji administracyjnej. Innymi słowy błąd administracji w prowadzeniu postępowania może okazać się nieszkodliwy w świetle różnych wchodzących w grę interesów. Ze względu bowiem w szczególności na *skuteczność administracyjną*, *pewność prawa* i *ekonomię postępowania* administracja może uwolnić się od sankcji „nieważności" przewidzianej ogólnie przez każdy porządek prawny w najpoważniejszych przypadkach niezgodności z prawem decyzji administracyjnej. Zgodnie z tym modelem „formalna niezgodność z prawem" aktu prawnego, w którym decyzja ta została wydana, jest akceptowana, o ile nie narusza ona „materialnego prawa" zainteresowanego. Mając powyższe na uwadze, sądzę, że Trybunał jest świadomy wszystkich tych aspektów i stosuje model, który właśnie przedstawiłem, do porządku prawnego Unii, ponieważ wymaga on, zgodnie z ww. orzecznictwem, zbadania w każdym konkretnym przypadku konsekwencji naruszenia prawa do obrony, w szczególności prawa do bycia wysłuchanym, przed podjęciem decyzji co do rozstrzygnięcia w przedmiocie rozpatrywanej decyzji administracyjnej.

116. Jeśli chodzi w szczególności o naruszenie wymogu bezstronności, które jest przedmiotem niniejszej sprawy, uważam, że podejście, jakie należy zastosować, zależy od *wagi każdego indywidualnego przypadku*. W tym względzie pragnę zwrócić uwagę na fakt, że pojęcie „bezstronności", jakie wynika z orzecznictwa Trybunału, a także z różnych kodeksów postępowania stosowanych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii, nie jest zdefiniowane w ten sam sposób. Trybunał wydaje się opierać na *pojęciu raczej ogólnym*, *podlegającym interpretacji*, podczas gdy Kodeks dobrej praktyki administracyjnej Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczy *konkretnych i szczególnie poważnych przypadków*, takich jak konflikt interesów z przyczyn osobistych, rodzinnych, politycznych lub finansowych [93]. Uwzględnienie różnorodnych sytuacji wymaga określenia w każdym przypadku konkretnych okoliczności, które budzą wątpliwości w odniesieniu do bezstronności administracji.

117. Z jednej strony prawdą jest, że brak obiektywnej bezstronności może podważyć zaufanie podmiotu prawa do neutralności administracji. Podejrzenie bycia poddanym traktowaniu arbitralnemu, a w konsekwencji niesprawiedliwemu, może mieć negatywny wpływ na

[90] Zobacz wyroki: z dnia 15 stycznia 2013 r., Križan i in. (C-416/10, EU:C:2013:8, pkt 91), dotyczący konwalidacji uchybień proceduralnych w ramach procesu decyzyjnego dotyczącego środowiska; z dnia 25 października 2011 r., Solvay/Komisja (C-109/10 P, EU:C:2011:686, pkt 56) w odniesieniu do usunięcia uchybień proceduralnych w ramach postępowań Komisji w dziedzinie karteli; oraz z dnia 16 stycznia 1992 r., Marichal-Margrève (C-334/90, EU:C:1992:15, pkt 25), w zakresie dotyczącym procesowego prawa celnego.

[91] Wyrok z dnia 11 czerwca 2020 r., Komisja/Di Bernardo, C-114/19 P, EU:C:2020:457.

[92] Wyrok z dnia 11 czerwca 2020 r., Komisja/Di Bernardo, C-114/19 P, EU:C:2020:457, pkt 51–60.

[93] Zgodnie z art. 8 („Zasada bezstronności i niezależności") Europejskiego Kodeksu dobrej praktyki administracyjnej, opracowanego przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich i zatwierdzonego przez Parlament w drodze rezolucji podczas sesji plenarnej w dniu 6 września 2001 r., obowiązek bezstronności wymaga, aby urzędnik powstrzymał się od „jakichkolwiek arbitralnych działań, które mogłyby mieć negatywny wpływ na sytuację jednostek, jak również od wszelkich form uprzywilejowanego traktowania, bez względu na motywy takiego postępowania". Wspomniany kodeks wymaga, aby zachowanie urzędnika nigdy nie było podyktowane „interesem osobistym, rodzinnym lub krajowym lub naciskami politycznymi". Urzędnik nie może również „brać udziału w podejmowaniu decyzji w sprawach dotyczących jego własnego interesu finansowego lub interesów finansowych jego bliskich".

postrzeganie przez podmioty prawa[94], a w przypadku służby publicznej na postawę zainteresowanych urzędników i pracowników wobec jednostki, dla której oni pracują. Ponieważ wyzwania zarówno dla wewnętrznego funkcjonowania, jak i zewnętrznego wizerunku instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii są istotne, jest oczywiste, że nie można łatwo zaradzić naruszeniu wymogu obiektywnej bezstronności[95]. Przeciwnie, sądzę, że taki przypadek może podważyć zgodność z prawem całego postępowania administracyjnego. Z tego punktu widzenia bardziej zrozumiałe jest, dlaczego Trybunał nie zbadał w wyroku Wolff/Komisja[96], czy udział pewnego eksperta miał wpływ na przyjętą decyzję, czy też nie miał na nią wpływu, ograniczając się do stwierdzenia, że istniały uzasadnione wątpliwości co do obiektywnej bezstronności, których nie można było rozwiać.

118. Z drugiej strony prawdą jest również, że skoro wymóg „bezstronności" ma na celu zakazanie różnych zachowań, począwszy od *drobnych naruszeń* aż do *czynów niedozwolonych*, skutki prawne naruszenia tego wymogu muszą być proporcjonalne i należycie uwzględniać interesy właściwe każdemu porządkowi prawnemu. Interesy adresata aktu administracyjnego dotkniętego niezgodnością z prawem ze względu na uchybienie proceduralne stoją w sprzeczności z zasadami takimi jak zasada skuteczności administracyjnej, pewności prawa i ekonomii postępowania. Z tego względu nie uważam, by wszelkie uzasadnione wątpliwości co do poszanowania wymogu obiektywnej bezstronności mogły automatycznie powodować nieważność aktu administracyjnego. Jak już wyjaśniono w niniejszej opinii[97], taki skutek prawny powinien być zastrzeżony dla *najpoważniejszych przypadków niezgodności z prawem*, w szczególności tych związanych z *konfliktem interesów z powodów osobistych, rodzinnych, politycznych lub finansowych*, a także *czynów niedozwolonych*, takich jak te związane z *korupcją w służbie publicznej*. Natomiast w odniesieniu do innych przypadków właściwe byłoby uzależnienie możliwości żądania stwierdzenia nieważności aktu administracyjnego dotkniętego uchybieniem proceduralnym związanym z naruszeniem tego wymogu od kwestii, czy w braku tego uchybienia postępowanie mogłoby zakończyć się innym rezultatem, jak orzekł Trybunał w ww. wyroku Komisja/RQ[98]. Jeśli tak nie jest, taka możliwość powinna zostać wykluczona.

D. Badanie odwołania w świetle orzecznictwa

1. Rozważania wstępne

119. Po ustaleniu wniosków płynących z orzecznictwa Trybunału dotyczącego wymogu bezstronności należy je następnie zastosować w niniejszej sprawie w ramach badania odwołania.

94 M. Batalli/A.Fejzullahu, „Principles of Good Administration under the European Code of Good Administrative Behavior", *Pecs Journal of International and European Law*, 2018, nr 1, s. 35. Autorzy przypominają, że nieprzestrzeganie zasad „dobrej administracji" może prowadzić do „złej administracji", czyli sytuacji charakteryzującej się słabymi instytucjami państwowymi, niezdolnymi do działania na rzecz administrowanych. Wszystko to może prowadzić do ogólnego niezadowolenia wśród obywateli.

95 Zobacz w tym względzie J. Mouly, „Du caractère substantiel des dispositions garantissant le principe d'impartialité dans la procédure disciplinaire", *Droit Social*, Dalloz, 2016, nr 10, s. 869, gdzie autor podkreśla znaczenie wymogu bezstronności. Autor uważa, że niektóre szczególnie ważne przepisy postępowania dyscyplinarnego stanowią istotne gwarancje, których naruszenie powinno powodować z mocy prawa nieważność nałożonej kary, przy czym pracownik nie musi udowadniać, że nie mógł skorzystać z prawa do obrony.

96 Wyrok Wolff/Komisja, pkt 37–41.

97 Zobacz pkt 115 niniejszej opinii.

98 Zobacz pkt 112 niniejszej opinii.

120. W zakresie, w jakim Parlament powołuje się na przeinaczenie okoliczności faktycznych, wystarczy przypomnieć, że zarówno z art. 256 TFUE, jak i z art. 58 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wynika, iż odwołanie jest ograniczone do kwestii prawnych. Jedynie Sąd jest w konsekwencji właściwy do ustalenia i oceny istotnego stanu faktycznego, jak również przedstawionych mu dowodów. Ocena tego stanu faktycznego i tych dowodów, poza przypadkami ich przeinaczenia, nie stanowi więc zagadnienia prawnego, które jako takie poddane byłoby kontroli Trybunału w postępowaniu odwoławczym. Takie przeinaczenie musi wynikać w sposób oczywisty z dokumentów znajdujących się w aktach sprawy, bez konieczności dokonywania nowej oceny okoliczności faktycznych i dowodów [99].

121. W tym względzie pragnę stwierdzić, że Parlament nie wykazał, w jaki sposób Sąd przeinaczył okoliczności faktyczne, na podstawie których orzekł on w pkt 59 zaskarżonego wyroku, że Parlament nie zapewnił dostatecznych gwarancji, by wykluczyć wszelkie uzasadnione wątpliwości co do obiektywnej bezstronności danych osób prowadzących dochodzenie. Parlament ogranicza się raczej do twierdzenia, że wyznaczone osoby prowadzące dochodzenie miały jedynie „pobieżną i niepełną znajomość sprawy", co nie jest wystarczające, aby stwierdzić brak obiektywnej bezstronności. Tymczasem z lektury zaskarżonego wyroku wynika, że Sąd szczegółowo zbadał kilka aspektów związanych ze stosunkami między prowadzącymi dochodzenie, z jednej strony, a UZ, z drugiej strony, pozwalających na dostrzeżenie istnienia międzyludzkiego konfliktu, a w każdym razie możliwości negatywnej opinii osób prowadzących dochodzenie na temat UZ na etapie poprzedzającym wszczęcie dochodzenia administracyjnego.

122. Przypadki te różnią się wyraźnie od przypadku przywołanego przez Parlament, dotyczącego zwykłej „uprzedniej wiedzy" o temacie rozpatrywanym w ramach postępowania administracyjnego. Chodzi tu raczej o ryzyko uprzednio sformułowanych opinii, które mogłyby ewentualnie zafałszować postrzeganie rzeczywistości. W związku z tym sądzę, że wbrew temu, co twierdzi Parlament, Sąd słusznie uznał, iż istniały okoliczności mogące podważyć obiektywną bezstronność prowadzących dochodzenie.

2. Zastosowanie pojęcia „bezstronności" do procedury dochodzenia

123. Dla dopełnienia wywodu należy zbadać w dalszej kolejności, czy Sąd miał prawo uznać, że Parlament uchybił spoczywającemu na nim obowiązkowi obiektywnej bezstronności ze względu na to, iż przed wszczęciem dochodzenia administracyjnego dwaj prowadzący dochodzenie znali wcześniej okoliczności faktyczne sprawy, tak że mogli oni mieć negatywną opinię o UZ.

124. Na wstępie pragnę zauważyć, że Sąd prawidłowo uznał w pkt 38 zaskarżonego wyroku, iż art. 41 karty praw podstawowych znajduje zastosowanie na etapie dochodzenia administracyjnego w ramach postępowania dyscyplinarnego z zakresu służby publicznej. Podobnie chciałbym zwrócić uwagę, że Sąd prawidłowo odniósł się do pojęcia bezstronności, tak jak zostało ono uznane w orzecznictwie Trybunału, aby stwierdzić w pkt 39 zaskarżonego wyroku, że to w świetle tego pojęcia należało zbadać między innymi argument dotyczący braku bezstronności osób prowadzących dochodzenie powołanych przez Parlament. W konsekwencji należy stwierdzić, że Sąd zastosował w niniejszej sprawie niektóre wnioski, które należy wyciągnąć z orzecznictwa Trybunału [100].

[99] Zobacz wyroki: z dnia 12 stycznia 2017 r., Timab Industries i CFPR/Komisja, C-411/15 P, EU:C:2017:11, pkt 89; oraz z dnia 1 października 2020 r., CC/Parlament, C-612/19 P, niepublikowany, EU:C:2020:776, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo.

[100] Zobacz pkt 103 i 104 niniejszej opinii.

125. Sąd dokonał następnie oceny okoliczności faktycznych, dochodząc do wniosku, że powołanie danych osób prowadzących dochodzenie mogło wzbudzić uzasadnione wątpliwości co do ich obiektywnej bezstronności.

a) Powołanie prowadzącego dochodzenie w części „dyscyplinarnej”

126. Konkretniej rzecz ujmując, Sąd wziął pod uwagę okoliczność, że jeden z prowadzących dochodzenie w części „dyscyplinarnej” spotkał jednego ze skarżących się przed wszczęciem dochodzenia administracyjnego dotyczącego UZ. Zgodnie z zeznaniami tego skarżącego się udał się on do Luksemburga (Luksemburg) w celu uzyskania informacji dotyczących ewentualnego wszczętego wobec niego dochodzenia przez OLAF, ponieważ współpracownicy wyjaśnili mu, że mąż UZ, za jej namową, „z zemsty” doniósł na niego do tej jednostki organizacyjnej w sprawie rzekomych nieprawidłowości związanych z urlopem rodzicielskim, „ponieważ ten współpracownik sabotował jej pracę”. Jak stwierdził Sąd w pkt 48 zaskarżonego wyroku, Parlament nie zaprzeczył istnieniu tego spotkania poprzedzającego wszczęcie dochodzenia administracyjnego pomiędzy jednym ze skarżących się i przyszłym prowadzącym dochodzenie. Parlament utrzymywał jednak, po pierwsze, że ten ostatni nie przekazał żadnej informacji dotyczącej przedmiotowej sprawy, a po drugie, że nikt nie mógł przewidzieć, iż przyszły prowadzący dochodzenie zostanie powołany do pełnienia tej funkcji.

127. Uważam, że na podstawie dostępnych informacji można stwierdzić, iż Sąd słusznie postanowił nie zgodzić się z argumentacją Parlamentu. Aby ułatwić zrozumienie motywów, które doprowadziły do tego wniosku, należy zbadać bardziej szczegółowo rozumowanie przedstawione przez Sąd.

128. W pierwszej kolejności Sąd stwierdził w pkt 49 zaskarżonego wyroku, że nie istnieje żaden zapis treści rozmowy między jednym ze skarżących się a przyszłym prowadzącym dochodzenie. W konsekwencji nie można było udowodnić w zadowalający sposób tematu rozmowy osób biorących udział w tym spotkaniu. Twierdzenie Parlamentu, zgodnie z którym żadna informacja dotycząca sprawy nie została przekazana, nie może zatem zostać udowodnione. W braku wiarygodnych dowodów omawiane zeznania mogły być jedynie poszlaką, którą mogły potwierdzić wyłącznie osoby uczestniczące w spotkaniu. Tymczasem uważam, że takie zeznanie może rodzić pytania dotyczące postawy wspomnianych osób wobec UZ, zwłaszcza jeśli zostało ono prawidłowo udokumentowane podczas przesłuchania, jak miało to miejsce w niniejszej sprawie. Prowadzi nas to do centralnego aspektu sprawy, który Sąd zbadał w następnej kolejności.

129. W drugiej kolejności Sąd przypomniał, że obiektywna bezstronność wymaga, aby instytucja zapewniała dostateczne gwarancje, by wykluczyć wszelkie uzasadnione wątpliwości. Jak wskazano w niniejszej opinii [101], to właśnie tego Trybunał zawsze wymagał w swoim orzecznictwie, aby uniknąć jakiejkolwiek nieprawidłowości. Świadomy tego wymogu, Sąd stwierdził, że takie zeznanie mogło wzbudzić u UZ uzasadnione wątpliwości co do bezstronności prowadzącego dochodzenie, na którego mógł wpłynąć szczególnie złośliwy charakter jej rzekomego zachowania, takiego jak zostało mu przekazane. Sądzę bowiem, że niezależnie od prawdziwości tej informacji dany urzędnik mógł odnieść dość niekorzystne wrażenie co do UZ, zanim jeszcze został powołany do pełnienia funkcji prowadzącego dochodzenie. Nie można zatem zarzucać UZ, że zakwestionowała bezstronność postępowania w odniesieniu do Parlamentu, jak zauważył Sąd w pkt 52 zaskarżonego wyroku. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sąd nie był zobowiązany do

[101] Zobacz pkt 105 niniejszej opinii.

zbadania, czy prowadzący dochodzenie *rzeczywiście* miał uprzedzenia w stosunku do UZ. Wystarczyło, by istniała w tym względzie *uzasadniona wątpliwość* i nie mogła ona zostać rozwiana [102]. Jak Sąd słusznie stwierdził, przesłanki te zostały w niniejszej sprawie spełnione

130. W tym względzie sądzę, że biorąc pod uwagę sytuację opisaną powyżej, Sąd nie naruszył prawa, stwierdzając w pkt 55 zaskarżonego wyroku, że Parlament nie powinien był powoływać prowadzącego dochodzenie, który spotkał jednego ze skarżących się przed wszczęciem dochodzenia administracyjnego. Skoro Parlament był zobowiązany do zapewnienia wystarczających gwarancji, aby wykluczyć wszelkie uzasadnione wątpliwości, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, sądzę, że Sąd słusznie stwierdził w pkt 54 zaskarżonego wyroku, iż nic nie wskazywało na to, by Parlament miał trudności w wyborze pośród swoich pracowników jednej osoby, która nie znała wcześniej okoliczności niniejszej sprawy, a tym samym niebudzącej żadnej uzasadnionej wątpliwości w odniesieniu do UZ. W świetle powyższych rozważań uważam, że Sąd prawidłowo zastosował pojęcie „bezstronności" w niniejszej sprawie w odniesieniu do powołania prowadzącego dochodzenie w części „dyscyplinarnej".

b) Powołanie prowadzącego dochodzenie w części dotyczącej „mobbingu"

131. Odnośnie do zarzucanego braku bezstronności prowadzącego dochodzenie w zakresie „mobbingu" Sąd stwierdził w pkt 57 zaskarżonego wyroku, że zanim został on wyznaczony na prowadzącego dochodzenie, był on przewodniczącym komitetu doradczego ds. mobbingu i zapobiegania mu w miejscu pracy, który w następstwie wniosku skarżących się o udzielenie wsparcia postulował, aby zarządzanie wydziałem kierowanym przez UZ zostało powierzone innej osobie. Sąd wywiódł stąd, że biorąc pod uwagę wniosek wspomnianego komitetu doradczego, gdy został powołany na prowadzącego dochodzenie w części dotyczącej „mobbingu", mógł on już mieć negatywną opinię o UZ. Zdaniem Sądu okoliczność ta również mogła podważyć obiektywną bezstronność prowadzących dochodzenie.

132. Z jednej strony można by twierdzić, jak sugeruje Parlament, że sytuacja opisana w poprzednim punkcie wykazuje pewne podobieństwo do przypadku związanego z „uprzednią znajomością" okoliczności faktycznych przez osoby, które mają uczestniczyć w wydaniu orzeczenia sądowego lub przyjęciu decyzji administracyjnej, która to okoliczność zgodnie z orzecznictwem Trybunału [103] nie może sama w sobie powodować, że orzeczenie lub decyzja będą dotknięte uchybieniem proceduralnym w postaci braku bezstronności. Z drugiej strony pogłębiona analiza pokazuje, że rozpatrywana sytuacja jest w rzeczywistości zupełnie odmienna, biorąc pod uwagę fakt, że urzędnik powołany do pełnienia funkcji prowadzącego dochodzenie uczestniczył wcześniej w przyjęciu decyzji mającej na celu zastąpienie UZ w charakterze kierownika wydziału, i to właśnie ze względu na mobbing. Taka sytuacja jest moim zdaniem szczególnie delikatna, zważywszy, że zakłada aktywne zaangażowanie i to na kilku etapach

[102] Zobacz pkt 108 niniejszej opinii.

[103] Zobacz pkt 106 niniejszej opinii.

postępowania administracyjnego mogącego prowadzić do nałożenia kary dyscyplinarnej [104]. W tych okolicznościach niemalże niemożliwe wydaje mi oczekiwanie traktowania całkowicie wolnego od uprzedzeń ze strony zaangażowanych urzędników [105].

133. W związku z tym, wbrew temu, co twierdzi Parlament, w niniejszej sprawie nie chodzi po prostu o przypadek „uprzedniej wiedzy" o okolicznościach faktycznych, lecz raczej o „uprzedni udział" w postępowaniu administracyjnym, budzący uzasadnione wątpliwości co do postawy urzędnika względem UZ. W związku z tym uważam, że Sąd słusznie nie przewidział nawet możliwości zastosowania w drodze analogii wspomnianego orzecznictwa w swoim rozumowaniu, dochodząc raczej do wniosku w pkt 58 zaskarżonego wyroku, że powołanie danego urzędnika mogło podważyć obiektywną bezstronność prowadzącego dochodzenie, ponieważ nie można wykluczyć, że ten ostatni mógł już mieć negatywną opinię o UZ. Wniosek ten uważam za spójny, a co za tym idzie niepodważalny z prawnego punktu widzenia.

134. Uważam, że w okolicznościach niniejszej sprawy nie można racjonalnie zarzucać Sądowi, iż zastosował kryteria wchodzące w zakres pojęcia „bezstronności" w sposób nadmiernie rygorystyczny. Skoro, po pierwsze, instytucje są zobowiązane zapewnić dostateczne gwarancje, aby *wykluczyć wszelkie uzasadnione wątpliwości* co do ewentualnych uprzedzeń w ramach dochodzeń administracyjnych, a po drugie, biorąc pod uwagę fakt, że w niniejszej sprawie chodzi o postępowanie administracyjne mogące zakończyć się *nałożeniem kary dyscyplinarnej pociągającej za sobą poważne konsekwencje* dla danego urzędnika w aspekcie zawodowym, sądzę, iż należy przyjąć ostrożne podejście. Nie można bowiem zapominać, że wprowadzenie odpowiednich środków w celu uwzględnienia wymogu obiektywnej bezstronności nie jest celem samym w sobie, lecz sposobem zagwarantowania, iż postępowanie administracyjne będzie prowadzone z *pełnym poszanowaniem praw zainteresowanej osoby*. Co więcej, biorąc pod uwagę, że – jak przypomniano już w niniejszej opinii – wymóg obiektywnej bezstronności służy *ochronie zarówno wewnętrznego funkcjonowania, jak i zewnętrznego wizerunku instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii* [106], uważam, że błędem byłoby założenie, iż wynikające z niego obowiązki mogą być traktowane lekko.

c) Wniosek wstępny dotyczący powołania prowadzących dochodzenie

135. Rozumowanie przedstawione w zaskarżonym wyroku wskazuje, że Sąd był świadomy wyzwań i wyciągnął odpowiednie konsekwencje, gdy uznał, że Parlament nie wypełnił obowiązków wynikających z wymogu „bezstronności" w rozumieniu nadanym mu przez Trybunał w orzecznictwie. Wbrew temu, co twierdzi Parlament, nic nie pozwala na wyciągnięcie wniosku, że Sąd przeinaczył lub dokonał nieprawidłowej oceny okoliczności faktycznych. Z wyżej wymienionych powodów uważam, że Sąd nie naruszył prawa, stwierdzając w pkt 59 zaskarżonego wyroku, iż przy powoływaniu ww. osób prowadzących dochodzenie Parlament nie zapewnił dostatecznych gwarancji, by wykluczyć wszelkie uzasadnione wątpliwości.

[104] Zobacz w tym względzie P. Van Reenen, „Impartiality in the EU Asylum Procedure", *European Journal of Migration and Law*, 2018, nr 20, s. 345. Autor uważa, że przypadek, w którym sędzia wielokrotnie uczestniczył w wydawaniu orzeczeń niekorzystnych dla danej osoby, może budzić uzasadnione wątpliwości co do jego bezstronności.

[105] W tym kontekście należy przytoczyć wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie Castillo Algar przeciwko Hiszpanii z dnia 28 października 1998 r. (CE:ECHR:1998:1028JUD002819495), który dotyczył bezstronności sądu wojskowego, którego dwóch członków rozpatrywało już w innej izbie odwołanie od postanowienia skazującego zainteresowanego. Zdaniem tego Trybunału istniały okoliczności pozwalające sądzić, że sędziowie pokierowali się stanowiskiem zajętym wcześniej przez poprzedni sąd, zgodnie z którym istniały „wystarczające przesłanki pozwalające na stwierdzenie popełnienia przestępstwa wojskowego". W konsekwencji Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził naruszenie art. 6 ust. 1 EKPC.

[106] Zobacz pkt 104 niniejszej opinii.

3. Konsekwencje prawne naruszenia wymogu „bezstronności”

136. Niemniej jednak pragnę zauważyć, że Sąd zbadał następnie w pkt 60–64 zaskarżonego wyroku, czy to naruszenie wymogu bezstronności mogło mieć wpływ na decyzję o nałożeniu na UZ kary dyscyplinarnej. Powołując się na swoje własne orzecznictwo [107], Sąd stwierdził, że aby uchybienie proceduralne mogło uzasadniać stwierdzenie nieważności aktu, konieczne jest, by w braku tej nieprawidłowości postępowanie mogło doprowadzić do odmiennego rezultatu. Innymi słowy, Sąd sugeruje w pierwszej kolejności, że nie wszystkie uchybienia proceduralne mogą spowodować nieważność aktu administracyjnego, a w drugiej kolejności, że naruszenie wymogu bezstronności nie stanowi wyjątku od tej zasady.

137. Jak już wyjaśniono, wymóg bezstronności ma na celu zakazanie różnych zachowań, począwszy od drobnych naruszeń aż do czynów niedozwolonych. W związku z tym skutki prawne naruszenia tego wymogu muszą być proporcjonalne i należycie uwzględniać interesy właściwe każdemu porządkowi prawnemu, takie jak interesy skuteczności administracyjnej, pewności prawa i ekonomii postępowania, które mogą wymagać utrzymania w mocy aktu administracyjnego pomimo jego niezgodności z prawem. Zgodnie z zaproponowanym podejściem [108] należy najpierw zbadać, czy obowiązek bezstronności został naruszony przez popełnienie czynów o takiej wadze, że dana decyzja administracyjna zasługuje na sankcję nieważności. W tym względzie pragnę zauważyć, że w braku bardziej precyzyjnych informacji okoliczności niniejszej sprawy nie wskazują na istnienie ani czynu zabronionego ze strony osób prowadzących dochodzenie, ani konfliktu interesów z przyczyn osobistych, rodzinnych, politycznych lub finansowych. W związku z tym sądzę, że należy odrzucić możliwość stwierdzenia nieważności spornej decyzji ab initio.

138. Następny etap analizy polega, zgodnie z proponowanym podejściem, na sprawdzeniu, czy to naruszenie wymogu bezstronności może mieć wpływ na decyzję o nałożeniu kary dyscyplinarnej na UZ. W odniesieniu do tej kwestii należy zauważyć, że w pkt 64 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że „nie można wykluczyć, iż gdyby dochodzenie administracyjne było prowadzone starannie i bezstronnie, wspomniane dochodzenie mogłoby skutkować *odmienną pierwotną oceną czynów* i, tym samym, *odmiennymi konsekwencjami*”. Wniosek ten opiera się na założeniu, że dochodzenie administracyjne warunkuje wykonanie przez organ powołujący uprawnień dyskrecjonalnych w odniesieniu do konsekwencji, jakie należy wywieść z tego dochodzenia, i że te konsekwencje mogą, *in fine*, polegać na wymierzeniu kary dyscyplinarnej.

139. Jak Sąd słusznie wyjaśnił w pkt 63 zaskarżonego wyroku, to na podstawie tego dochodzenia oraz wysłuchania danego pracownika organ powołujący ocenia, po pierwsze, czy należy wszcząć postępowanie dyscyplinarne, po drugie, czy postępowanie to powinno w danym wypadku polegać na wniesieniu sprawy do komisji dyscyplinarnej, a po trzecie – gdy organ powołujący wszczyna postępowanie przed komisją dyscyplinarną – ocenia rozpatrywane przez wspomnianą komisję fakty. Innymi słowy, błędna podstawa faktyczna, ustalona w ramach dochodzenia administracyjnego wykazującego szereg nieprawidłowości proceduralnych, może mieć poważne konsekwencje dla danego urzędnika. Konkretniej rzecz ujmując, taka okoliczność może prowadzić do błędnych, a tym samym dotkniętych nieważnością, decyzji organu powołującego, a także podmiotów uczestniczących w postępowaniu dyscyplinarnym. Takie rozumowanie jest w mojej ocenie logiczne i niepodważalne z prawnego punktu widzenia.

[107] Wyrok z dnia 14 lutego 2017 r., Kerstens/Komisja, T-270/16 P, niepublikowany, EU:T:2017:74.

[108] Zobacz pkt 118 niniejszej opinii.

140. Niemniej jednak należy zauważyć w tym kontekście, że wniosek Sądu zawarty w pkt 64 zaskarżonego wyroku odzwierciedla w istocie orzecznictwo Trybunału wynikające z ww. wyroku Komisja/RQ [109]. Sąd zastosował bowiem podobne kryteria, gdy stwierdził, że nie można było wykluczyć, iż naruszenie wymogu bezstronności miało wpływ na pierwotną ocenę czynów. Czyniąc to, Sąd pośrednio uznał możliwość, że sporna decyzja mogłaby mieć inną treść, gdyby wymóg bezstronności został spełniony.

141. Z powodów przedstawionych powyżej uważam, że Sąd nie naruszył prawa w odniesieniu do wyniku swojej analizy. Sąd prawidłowo zinterpretował i zastosował w niniejszej sprawie pojęcie „bezstronności", które zostało uznane w orzecznictwie Trybunału. Wynika z tego, że Sąd słusznie uznał, iż sporna decyzja jest obarczona *istotnym* uchybieniem proceduralnym i że należy stwierdzić jej nieważność. Uważam zatem, że część pierwszą zarzutu pierwszego odwołania głównego należy oddalić jako bezzasadną.

VII. Wnioski

142. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał uznał część pierwszą zarzutu pierwszego odwołania głównego za bezzasadną.

[109] Zobacz pkt 118 niniejszej opinii.