Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NILSA WAHLA
przedstawiona w dniu 27 października 2016 r.[1]

**Sprawa C-337/15 P**

**Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich**
**przeciwko**

**Claire Staelen**

Odwołanie — Odpowiedzialność pozaumowna — Rozpatrywanie przez Rzecznika Praw Obywatelskich skargi dotyczącej zarządzania listą przydatności do pracy kandydatów sporządzoną po konkursie otwartym — Uprawnienia dochodzeniowe — Obowiązek staranności — Krzywda

1. Zgodnie z art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą") obywatele Unii mają prawo do dobrej administracji ze strony instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii w sprawach, które ich dotyczą. Obowiązek starannego działania, czy też konkretniej – obowiązek zbadania przez właściwą instytucję, przy zachowaniu staranności i bezstronności, wszystkich istotnych okoliczności rozpatrywanego przypadku („zasada TUM")[2], jest nieodłącznie związany z zasadą dobrej administracji. Ma on zastosowanie w sposób ogólny do działania administracji Unii w jej stosunkach z ogółem[3].

2. Jednak czy naruszenie prawa do dobrej administracji daje podstawę do żądania odszkodowania? W szczególności, czy naruszenie przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich zasady TUM samo w sobie stanowi dostatecznie poważne naruszenie prawa Unii, które ma na celu przyznanie uprawnień jednostkom? Taka jest w skrócie kwestia, którą przedstawiono Trybunałowi do rozstrzygnięcia w niniejszej sprawie, ponad 12 lat po wydaniu przez niego podstawowego w tym zakresie wyroku w sprawie Lamberts[4].

3. Zasadniczo Sąd stwierdził, że naruszenie zasady TUM samo w sobie stanowi wystarczająco istotne naruszenie prawa Unii oraz że Rzecznik Praw Obywatelskich dopuścił się aż czterech różnych naruszeń tej zasady podczas rozpatrywania skargi wniesionej przez C. Staelen lub w związku z tą skargą[5]. Ponadto Sąd stwierdził, że Rzecznik Praw Obywatelskich nie udzielił w rozsądnym terminie odpowiedzi na pisma C. Staelen. Jako zadośćuczynienie za te naruszenia Sąd zasądził od Rzecznika zapłatę na rzecz C. Staelen 7000 EUR, ponieważ doprowadziły one do utraty zaufania do Rzecznika Praw Obywatelskich u skarżącej oraz spowodowały poczucie straty czasu i energii.

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Zobacz w szczególności wyrok z dnia 21 listopada 1991 r., Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, pkt 14. Jak zauważyłem poniżej, brak jest konsekwencji w nazewnictwie tej zasady, przyjmuję więc podejście możliwie najbardziej neutralne.

3 — Wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r., Masdar (UK)/Komisja, C-47/07 P, EU:C:2008:726, pkt 92.

4 — Wyrok z dnia 23 marca 2004 r., Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich/Lamberts, C-234/02 P, EU:C:2004:174, wydany przez Trybunał w pełnym składzie (zwany dalej „wyrokiem Lamberts").

5 — Wyrok z dnia 29 kwietnia 2015 r., Staelen/Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, T-217/11, EU:T:2015:238 (zwany dalej „zaskarżonym wyrokiem").

4. Z przyczyn, które wyjaśnię w niniejszej opinii, nie zgadzam się z Sądem. Skłaniają mnie one do przekonania, że Trybunał powinien uchylić zaskarżony wyrok i orzec w sprawie wniesionej w pierwszej instancji, oddalając skargę C. Staelen jako bezzasadną [6].

## I – Ramy prawne

5. Artykuł 3 decyzji 94/262/EWWiS, WE, Euratom [7] stanowi:

„1. Rzecznik, z własnej inicjatywy lub w wyniku złożonej skargi, przeprowadza wszelkie dochodzenia, które uważa za uzasadnione do wyjaśnienia wszelkich podejrzeń o niewłaściwe administrowanie w działaniach instytucji i organów [Unii] [8] […].

2. Instytucje i organy [Unii] zobowiązane są dostarczyć Rzecznikowi Praw Obywatelskich wszelkie informacje, których od nich żądał, oraz umożliwić mu dostęp do odpowiednich akt […] Urzędnicy i inni pracownicy instytucji i organów [Unii] muszą zeznawać na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich […]”.

## II – Okoliczności powstania sporu [9]

6. W dniu 14 listopada 2006 r. C. Staelen wniosła do Europejskiej Rzecznik Praw Obywatelskich skargę na rzekome niewłaściwe administrowanie listą przydatności do pracy sporządzoną po konkursie otwartym EUR/A/151/98, na której znajdowało się jej nazwisko jako laureatki.

7. Po zakończeniu dochodzenia (zwanego dalej „pierwotnym dochodzeniem”), w dniu 22 października 2007 r. Rzecznik wydała decyzję, w której stwierdziła, że Parlament nie dopuścił się niewłaściwego administrowania.

8. W dniu 29 czerwca 2010 r. Rzecznik postanowiła wszcząć dochodzenie z własnej inicjatywy w celu ponownego zbadania, czy doszło do niewłaściwego administrowania ze strony Parlamentu (zwane dalej „dochodzeniem z własnej inicjatywy”).

9. W dniu 31 marca 2011 r. Rzecznik wydała decyzję kończącą wyżej wspomniane dochodzenie, w której ponownie stwierdziła, że nie doszło do niewłaściwego administrowania ze strony Parlamentu.

## III – Postępowanie przed Sądem

10. Pismem złożonym w dniu 20 kwietnia 2011 r. C. Staelen wniosła przeciwko Rzecznikowi skargę, domagając się zapłaty zadośćuczynienia za rzekomą krzywdę doznaną na skutek rozpatrzenia przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich jej skargi opisanej w pkt 6 niniejszej opinii.

6 — Postanowieniami: z dnia 29 czerwca 2016 r., C-337/15 P, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich/Staelen, niepublikowanym, EU:C:2016:670, i z dnia 20 lipca 2016 r., C-338/15 P, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich/Staelen niepublikowanym, EU:C:2016:599, Trybunał oddalił odwołanie C. Staelen oraz jej odwołanie wzajemne od zaskarżonego wyroku.

7 — Decyzja 94/262/EWWiS Parlamentu Europejskiego z dnia 9 marca 1994 r. w sprawie przepisów i ogólnych warunków regulujących wykonywanie funkcji Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (Dz.U. 1994, L 113, s. 15 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 1, t. 1, s. 283).

8 — Chociaż większość rozpatrywanych wydarzeń miała miejsce w czasie, gdy rzecznikiem był jej poprzednik, ze względu na spójność odnosić się będę do Emily O’Reilly, która pełni obowiązki Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich od dnia 1 października 2013 r.

9 — Okoliczności powstania sporu zostały szczegółowo przedstawione w pkt 1–42 z 339 punktów zaskarżonego wyroku.

11. Po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 9 kwietnia 2014 r. Sąd zaskarżonym wyrokiem częściowo uwzględnił zarzuty podniesione przez C. Staelen i nakazał Rzecznikowi zapłatę na jej rzecz kwoty 7000 EUR. Sąd oddalił pozostałe zarzuty i obciążył każdą ze stron połową kosztów poniesionych przez drugą stronę.

## IV – Przebieg postępowania przed Trybunałem i żądania stron

12. We wniesionym do Trybunału w dniu 6 lipca 2015 r. odwołaniu Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o:

— uchylenie zaskarżonego wyroku Sądu (1) w zakresie, w jakim, po pierwsze, Sąd stwierdził, że a) Rzecznik dopuścił się szeregu nieprawidłowości, stanowiących wystarczająco istotne naruszenie prawa Unii; b) krzywda została udowodniona; oraz c) między stwierdzonymi przez Sąd nieprawidłowościami a krzywdą istnieje związek przyczynowy; oraz (2) zasądzenie od Rzecznika zapłaty na rzecz C. Staelen zadośćuczynienia w wysokości 7000 EUR;

— w przypadku uchylenia wyroku Sądu oddalenie skargi jako bezzasadnej;

— tytułem żądania ewentualnego, przekazanie sprawy Sądowi do ponownego rozpoznania, w zakresie, w jakim wyrok zostanie uchylony; oraz

— orzeczenie o kosztach na zasadzie słuszności.

13. W odpowiedzi na odwołanie, złożonej w Trybunale w dniu 8 października 2015 r., C. Staelen wnosi o:

— odrzucenie odwołania jako w części niedopuszczalnego, a w każdym razie oddalenie go jako bezzasadnego;

— nakazanie Rzecznikowi zapłaty 50 000 EUR tytułem zadośćuczynienia za krzywdę;

— obciążenie Rzecznika całością kosztów postępowania dotyczących zarówno postępowania odwoławczego, jak i postępowania w pierwszej instancji.

14. Na rozprawie, która odbyła się w dniu 6 września 2016 r., tylko Rzecznik przedstawiła ustnie swoje argumenty.

## V – Analiza

### A – *Uwagi wstępne*

15. Rozpocznę od wstępnego zastrzeżenia o charakterze proceduralnym, że drugie żądanie zawarte w odpowiedzi C. Staelen na odwołanie Rzecznika, w którym domaga się ona nakazania Rzecznikowi zapłaty 50 000 EUR zadośćuczynienia, jest w sposób oczywisty niedopuszczalne na podstawie art. 174 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej jako wykraczające poza żądania dopuszczalne w odpowiedzi na odwołanie [10].

10 — Zobacz, w odniesieniu do obowiązującego regulaminu postępowania przed Trybunałem, opinia rzecznika generalnego M. Watheleta w sprawie Komisja/Andersen, C-303/13 P, EU:C:2015:340, pkt 8; w odniesieniu do dawnego regulaminu postępowania, wyrok z dnia 5 lipca 2011 r., Edwin/OHIM, C-263/09 P, EU:C:2011:452, pkt 83, 84. W sprawie C-338/15 P C. Staelen wniosła do Trybunału o nakazanie Rzecznikowi zapłaty takiej samej kwoty.

16. Co się tyczy odwołania Rzecznika, zawiera ono pięć zarzutów.

17. W szczególności Rzecznik twierdzi, że Sąd naruszył prawo, uznając, że: (i) samo naruszenie zasady TUM wystarczy, aby uznać, iż doszło do wystarczająco istotnego naruszenia; (ii) przekonujące wyjaśnienia udzielone Rzecznikowi przez instytucję w trakcie dochodzenia nie zwalniają go z obowiązku upewnienia się, że okoliczności faktyczne, na których opierają się te wyjaśnienia, są prawdziwe; (iii) udzielenie odpowiedzi na pisma C. Staelen z naruszeniem rozsądnego terminu nie stanowi naruszenia prawa Unii wystarczająco istotnego, aby prowadziło ono do powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii; (iv) powody, dla których C. Staelen utraciła zaufanie do urzędu Rzecznika, mogą zostać uznane za krzywdę bez odpowiedniego ich wyjaśnienia; (v) istnieje bezpośredni związek przyczynowy między utratą zaufania a zarzucanym urzędowi Rzecznika naruszeniem.

18. Jak wyraźnie wynika z uwag przedstawionych podczas rozprawy, w odniesieniu do części drugiej, trzeciej i czwartej zarzutu pierwszego odwołania, części drugiej zarzutu drugiego odwołania, a także zarzutów trzeciego i czwartego odwołania, Rzecznik kwestionuje zarówno merytoryczne ustalenia zaskarżonego wyroku, jak i wypełnienie przez Sąd obowiązku uzasadnienia. W każdym przypadku zagadnienie, czy uzasadnienie wyroku Sądu jest sprzeczne wewnętrznie lub niewystarczające, stanowi zagadnienie prawne i jako takie może zostać podniesione w ramach odwołania [11]. Ponadto błąd formalny w orzeczeniu wydanym w pierwszej instancji – ze względu na jego szczególny charakter – polegający na zbyt lakonicznym uzasadnieniu lub braku uzasadnienia, może w istocie utrudnić Trybunałowi wykluczenie w postępowaniu odwoławczym błędu materialnego, gdyż oba te zarzuty mogą być wzajemnie powiązane [12]. Dlatego też dla celów niniejszej opinii najwłaściwsze będzie dokonanie analizy uzasadnienia zaskarżonego wyroku oddzielnie, po rozpatrzeniu istoty każdego z zarzutów odwołania, do czego przejdę obecnie.

## B – *Zarzut pierwszy odwołania: powstanie odpowiedzialności Unii za naruszenie przez Rzecznika zasady TUM podczas pierwotnego dochodzenia*

### *1. Argumenty stron*

19. Pierwszy zarzut Rzecznika dzieli się na cztery części: część wstępną, dotyczącą naruszenia prawa przez Sąd w zakresie, w jakim stwierdził co do zasady, że każde naruszenie zasady TUM jest równoznaczne z wystarczająco istotnym naruszeniem norm prawnych Unii, oraz trzech części dotyczących trzech sytuacji, w których Sąd stwierdził, że Rzecznik dopuścił się takiego naruszenia wspomnianej zasady w ramach pierwotnego dochodzenia. Te trzy części dotyczą: (i) przeinaczenia przez Rzecznika w decyzji z dnia 22 października 2007 r. treści opinii Parlamentu Europejskiego z dnia 22 marca 2007 r.; (ii) rzekomego niezbadania przez Rzecznika, czy Parlament poinformował inne instytucje o umieszczeniu C. Staelen na liście laureatów konkursu otwartego EUR/A/151/98 (zwane dalej „rozpatrywanym powiadomieniem"); i (iii) rzekomego niezbadania, czy rozpatrywane powiadomienie zostało przekazane do dyrekcji generalnych Parlamentu (zwanych dalej „DG").

20. Rzecznik twierdzi, że ogólne podejście przyjęte przez Sąd, w szczególności przedstawione w pkt 86 zaskarżonego wyroku, jest sprzeczne z prawem Unii. Rzecznik zwraca uwagę, że przytoczone orzecznictwo nie potwierdza ustaleń Sądu. Ponadto Rzecznik jest zdania, że Sąd niesłusznie stwierdził w pkt 141–145 zaskarżonego wyroku, że trzy zbadane konkretne przypadki stanowiły wystarczająco istotne naruszenia prawa Unii.

11 — Wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r., Masdar (UK)/Komisja, C-47/07 P, EU:C:2008:726, pkt 76 i przytoczone tam orzecznictwo.

12 — Zobacz na przykład wyrok z dnia 12 lipca 2005 r., Komisja/CEVA i Pfizer, C-198/03 P, EU:C:2005:445, pkt 67–69. Zobacz także wyrok z dnia 9 września 2008 r., FIAMM i in./Rada i Komisja, C-120/06 P i C-121/06 P, EU:C:2008:476, pkt 89.

21. Claire Staelen twierdzi, że Rzecznik myli zakres uznania przyznany mu na podstawie art. 3 decyzji 94/262 w odniesieniu do wszczęcia dochodzenia ze sposobem prowadzenia takiego dochodzenia oraz że Rzecznik niesłusznie twierdzi, iż z zaskarżonego wyroku wynika, jakoby każdy błąd stanowił naruszenie zasady TUM i powodował powstanie odpowiedzialności po jego stronie. Claire Staelen twierdzi następnie, że kwestia, czy Rzecznik przeinaczył opinię Parlamentu z dnia 22 marca 2007 r., stanowi ocenę stanu faktycznego, która nie podlega kontroli w ramach postępowania odwoławczego. Claire Staelen wskazuje co do zasady, że Rzecznik domaga się od Trybunału złagodzenia warunków odpowiedzialności pozaumownej, co byłoby sprzeczne z wyrokiem Lamberts. Ponadto w odpowiedzi dotyczącej części drugiej i czwartej zarzutu pierwszego odwołania C. Staelen twierdzi, że Sąd nie naruszył prawa.

## *2. Ocena*

### *a) Dopuszczalność*

22. Twierdzenie C. Staelen jakoby części pierwsza i trzecia zarzutu pierwszego odwołania były niedopuszczalne ze względu na to, że dotyczą okoliczności faktycznych, jest bezpodstawne.

23. W istocie, część pierwsza zarzutu pierwszego stanowi w pełni zagadnienie prawne, ponieważ dotyczy kwestii, czy naruszenie zasady TUM stanowi wystarczająco istotne naruszenie przepisu prawa Unii, który ma na celu przyznanie uprawnień jednostkom. Co do pozostałych części zarzutu pierwszego, chociaż rzeczywiście związane są one z ustaleniami faktycznymi – a mianowicie z przekazaniem rozpatrywanego powiadomienia – zastrzeżenie podniesione przez Rzecznika jest zastrzeżeniem o charakterze prawnym: kwestia, czy niezbadanie przez Rzecznika tego powiadomienia (lub jego braku) stanowiło wystarczająco istotne naruszenie prawa Unii. Wiąże się to co najmniej, jak stwierdziła w swojej replice Rzecznik, z badaniem kwalifikacji prawnej tych okoliczności i skutków prawnych, które wywiódł z nich Sąd, do czego z całą pewnością Trybunał uprawniony jest w postepowaniu odwoławczym [13].

### *b) Część pierwsza zarzutu pierwszego odwołania: kryterium stosowane przy ocenie, czy Rzecznik naruszył zasadę TUM w stopniu powodującym powstanie pozaumownej odpowiedzialności Unii*

#### *(i) Uwagi ogólne dotyczące zakresu zasady TUM*

24. Obowiązek starannego i bezstronnego zbadania wszystkich istotnych okoliczności rozpatrywanego przypadku jest ugruntowany w prawie administracyjnym Unii. Ma on kluczowe znaczenie dla prawidłowego działania administracji, chociaż kontury prawne tego pojęcia nie zostały precyzyjnie nakreślone [14]. Jest to być może przyczyna, dla której zasada TUM bywa określana jako zasada czy obowiązek „staranności", „sumienności" lub „starannego działania", a także dlaczego służy ona jako fundament dla zbliżonych do niej podstawowych zasad prawa administracyjnego, takich jak zasada bezstronności czy rozpatrywania spraw w rozsądnym terminie [15].

13 — Zobacz między innymi wyrok z dnia 19 lipca 2012 r., Alliance One International i Standard Commercial Tobacco/Komisja i Komisja/Alliance One International i in., C-628/10 P i C-14/11 P, EU:C:2012:479, pkt 84.

14 — Zobacz podobnie P. Craig, komentarz do art. 41 karty, w: S. Peers, S. Prechal, The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary, Hart Publishing, Oxford 2014, s. 1078, pkt 41.28.

15 — Zobacz w tej kwestii B. Mihaescu Evans, The right to good administration at the crossroads of the various sources of fundamental rights in the EU integrated administrative system, *Luxembourg Legal Studies*, vol. 7, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2015, s. 392 i nast. (zob. w szczególności, s. 394–401 w odniesieniu do niespójności taksonomicznych przy omawianiu tej tematyki).

25. Aspektem tej zasady (czy też obowiązku), który podlega analizie w niniejszej sprawie, jest zakres obowiązku organów administracji w odniesieniu do wyjaśnienia i zbadania okoliczności faktycznych leżących u podstaw danej sprawy.

26. Specyfika niniejszej sprawy nie polega na tym, czy Sąd słusznie stwierdził, że Rzecznik kilkakrotnie naruszył zasadę TUM, lecz na tym, czy Sąd słusznie uznał, iż naruszenia te były tak znaczne, że ich skutkiem jest pozaumowna odpowiedzialność Unii. Zagadnienia te wymagają krótkiej refleksji dotyczącej zakresu zasady TUM, do której przechodzę poniżej.

27. Przede wszystkim zasada TUM przejawia się na dwóch różnych poziomach: w ramach wewnętrznego systemu administracyjnego Unii i na poziomie państw członkowskich przy wdrażaniu przepisów Unii przez krajowe organy administracyjne. Przedmiotem niniejszej opinii jest ten pierwszy poziom [16].

28. Ujmując rzecz w skrócie, zasada TUM obejmuje dwa przeciwstawne punkty widzenia: administracji i jednostek.

29. Z jednej strony administracja oczywiście nie jest wszechwiedząca. Wymaganie od niej wykonywania działań dochodzeniowych w odniesieniu nawet do drobnych kwestii, w przypadku gdy ich wynik może mieć jedynie niewielkie znaczenie dla rozstrzygnięcia danej sprawy, może wydawać się nieproporcjonalne i sprzeczne z zasadą efektywnego wykorzystania zasobów publicznych. Ponadto, w zależności od okoliczności, jest oczywiste, że w pewnych przypadkach bardziej rozsądne jest wymaganie od jednostek, których sprawy podlegają rozstrzygnięciu, przedstawienia potrzebnych informacji, w przypadkach gdy mogą to one uczynić bez nadmiernych trudności [17] – jest tak w szczególności w sprawach wiążących się ze składaniem wniosków. Co więcej, powiązanie z innymi przepisami prawnymi, jak przepisy regulujące poufność, mogą ograniczać możliwości administracji w zakresie gromadzenia dalszych informacji. Wreszcie, zasada TUM nie stanowi panaceum. Chociaż wymaga ona od administracji starannego i ostrożnego działania, to nie nakazuje chronienia przed zaistnieniem wszelkich szkód wynikających dla podmiotów gospodarczych z urzeczywistnienia zwykłego ryzyka gospodarczego [18].

30. Z drugiej strony organy administracji publicznej są zazwyczaj duże i odpowiednio wyposażone, a w konsekwencji są lepiej niż osoby prywatne przygotowane do prowadzenia spraw, udzielania porad i gromadzenia potrzebnych informacji [19]. Zatem, podczas gdy od osób prywatnych można wymagać współpracy przy prowadzonym dochodzeniu, polegającej na przedstawieniu wszystkich informacji, które osoby te są w stanie uzyskać, jednak to administracja musi prowadzić dochodzenie przy zachowaniu największej możliwej staranności w celu rozwiania wszelkich ewentualnych wątpliwości, jakie mogłyby zaistnieć [20]. Przy ustalaniu stanu faktycznego władze muszą wykorzystać z urzędu wszystkie możliwości ustalenia stanu faktycznego, od którego zależy stosowanie prawa Unii w konkretnym przypadku [21]. Zatem wątpliwe jest, czy zasada TUM może zostać złagodzona w celu zmniejszenia obciążeń administracji lub wydatków publicznych, z wyjątkiem przypadków, gdy

16 — W odniesieniu do poziomu drugiego, z punktu widzenia Szwecji, zob. J. Reichel, *God förvaltning i EU och i Sverige*, Jure Publishing, Stockholm 2006, s. 489 i nast.

17 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 11 listopada 1986 r., Irish Grain Board, 254/85, EU:C:1986:422, pkt 19. Zobacz H. Hoffmann, Inquisitorial Procedures and General Principles of Law: The Duty of Care in the Case Law of the European Court of Justice, w: L. Jacobs, S. Baglay (ed.), *The Nature of Inquisitorial Processes in Administrative Regimes: Global Perspectives*, Ashgate, Farnham 2013, s. 165.

18 — Wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r., Masdar (UK)/Komisja, C-47/07 P, EU:C:2008:726, pkt 93.

19 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 28 czerwca 2007 r., Internationaler Hilfsfonds/Komisja, C-331/05 P, EU:C:2007:390, pkt 24.

20 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 11 listopada 1986 r., Irish Grain Board, 254/85, EU:C:1986:422, pkt 16.

21 — Zobacz, w odniesieniu do obowiązku ustalenia przez organy krajowe okoliczności faktycznych przy stosowaniu prawa Unii, wyrok z dnia 21 września 1983 r., Deutsche Milchkontor i in., od 205/82 do 215/82, EU:C:1983:233, pkt 35.

odstąpienie od takiego złagodzenia w sposób oczywisty spowodowałoby, że obciążenia lub wydatki przekroczyłyby rozsądną miarę [22]. Wreszcie, nie ma uzasadnienia dla łagodzenia obowiązków wynikających z zasady TUM w przypadku, gdy wynik dochodzenia prowadzonego przez administrację w konkretnej sprawie może prowadzić do nałożenia kary [23].

31. Na tym tle i zgodnie z koncepcją Unii opartej na rządach prawa pierwszorzędne znaczenie ma stałe podejmowanie przez administrację Unii decyzji prawidłowych merytorycznie, zgodnie z ogólną zasadą, że organy administracji muszą działać zgodnie z prawem. Zatem przy rozpatrywaniu konkretnej sprawy organy Unii muszą w odpowiednim terminie i w sposób jak najbardziej skuteczny zgromadzić wszystkie informacje, które w danych okolicznościach są niezbędne i wystarczające oraz które umożliwią utrzymanie oczekiwanego rezultatu w przypadku ewentualnej późniejszej kontroli sądowej. Informacje zgromadzone przez administrację muszą co najmniej pozwalać na to, aby oczekiwany rezultat rozpatrywanej sprawy był właściwy i rozsądny [24]. W żadnym wypadku nie można zatem wykluczyć, że organ będzie musiał wykorzystać więcej środków niż było to początkowo zakładane.

32. Mając powyższe na uwadze, niemniej jednak wobec braku w art. 41 karty lub w innych przepisach prawa pierwotnego jakichkolwiek wskazówek, ocena, czy administracja wywiązała się ze swojego obowiązku zbadania wszystkich istotnych aspektów konkretnej sprawy w zadowalającym stopniu, pozostaje czysto kazuistyczna. Bardziej precyzyjnie, zależy ona przede wszystkim od dwóch elementów: po pierwsze, *okoliczności faktycznych* sprawy, i po drugie, wykładni *konkretnych przepisów prawa Unii* regulujących dane postępowanie oraz działania administracji w tym względzie [25].

33. Wreszcie, w odniesieniu do kwestii zadośćuczynienia, z orzecznictwa wynika, że naruszenie zasady TUM może co do zasady być podstawą do jego wypłaty [26]. W szczególności (obecny) Sąd stwierdził, że „stwierdzenie nieprawidłowości, której nie dopuściłby się w podobnych okolicznościach organ administracyjny działający w zwykły, rozważny i staranny sposób, pozwala na stwierdzenie, że działanie instytucji [Unii] było bezprawne w stopniu powodującym powstanie odpowiedzialności [Unii] na podstawie [art. 340 TFUE]” [27]. Użycie przez Sąd sformułowania „pozwala na” wydaje się wskazywać,

22 — Zobacz, w odniesieniu granic możliwości powołania się przez organy krajowe na art. 36 traktatu EWG (obecnie art. 36 TFUE), wyrok z dnia 20 maja 1976 r., de Peijper, 104/75, EU:C:1976:67, pkt 18.

23 — Porównaj w tym względzie, z zasadami regulującymi związaną – choć różną – kwestię rozkładu ciężaru dowodu, jak art. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 traktatu (Dz.U. 2003, L 1, s. 1), z późniejszymi zmianami, i na przykład wyrok z dnia 3 kwietnia 2014 r., Francja/Komisja, C-559/12 P, EU:C:2014:217, pkt 63, co do związku pomiędzy zasadą TUM a przepisami dotyczącymi dowodów.

24 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 22 października 1991 r., Nölle, C-16/90, EU:C:1991:402, pkt 13.

25 — Zobacz na przykład wyrok z dnia 6 listopada 2008 r., Niderlandy/Komisja, C-405/07 P, EU:C:2008:613, pkt 56, 57, 66, 67.

26 — Zobacz wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r., Masdar (UK)/Komisja, C-47/07 P, EU:C:2008:726, pkt 91.

27 — Zobacz wyroki: z dnia 12 lipca 2001 r., Comafrica i Dole Fresh Fruit Europe/Komisja, T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 i T-225/99, EU:T:2001:184, pkt 134; z dnia 17 marca 2005 r., Agraz i in./Komisja, T-285/03, EU:T:2005:109, pkt 40 (uchylony w postępowaniu odwoławczym wyrokiem z dnia 9 listopada 2006 r., Agraz i in./Komisja, C-243/05 P, EU:C:2006:708, jedynie w odniesieniu do kwestii szkody, ponieważ Komisja nie wniosła odwołania w odniesieniu do stwierdzenia wystarczająco istotnego naruszenia prawa Unii).

że zastosowanie tego kryterium nie zastępuje tradycyjnych kryteriów określania odpowiedzialności pozaumownej Unii, jednakże terminologia używana w orzecznictwie jest zróżnicowana [28]. Trybunał w swoim orzecznictwie nie określił tego rodzaju kryterium [29], odnosił się jedynie do „oczywistego braku staranności" [30].

*(ii) Co do istoty*

34. Wstępnie nakreśliwszy tło, przejdę obecnie do podejścia, jakie przyjął Sąd w zaskarżonym wyroku, kwestionowanego przez Rzecznik, a w szczególności do pkt 85 i 88 wspomnianego wyroku.

35. W pkt 86 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że „zwykłe naruszenie zasady [TUM] wystarcza dla stwierdzenia wystarczająco istotnego naruszenia" [31]. Rzecznik jest zdania, że stanowi to przeinaczenie orzecznictwa: Trybunał konsekwentnie orzekał, iż „jeśli uznanie instytucji jest znacznie ograniczone, czy wręcz nieistniejące, zwykłe naruszenie prawa [Unii] może wystarczyć dla ustalenia istnienia wystarczająco istotnego naruszenia" [32]. Nie budzi to wątpliwości. W istocie, odpowiedzialność po stronie Unii zakłada, że doszło do *oczywistego i poważnego* naruszenia przez zainteresowaną instytucję Unii granic przysługującego jej zakresu uznania; a ogólny czy indywidualny charakter środka podjętego przez tę instytucję nie jest kryterium rozstrzygającym przy określaniu granic tego uznania [33]. O powstaniu odpowiedzialności decydować będą elementy, których lista nie jest wyczerpująca, w tym zakres swobody przysługujący instytucji Unii [34]. Innymi słowy, nie każdy błąd jest wystarczający dla powstania pozaumownej odpowiedzialności Unii; muszą zaistnieć dodatkowe okoliczności. Orzecznictwo Trybunału dotyczące zasady TUM, o którym mowa w pkt 33 niniejszej opinii, potwierdza, że brak staranności musi być *oczywisty*. Gdyby było inaczej, nie istniałaby różnica pomiędzy skargą o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE a skargą o odszkodowanie na podstawie art. 268 TFUE.

36. Wyrok Schneider Electric, na który powołuje się Sąd jako na precedens, nie tylko nie potwierdza poglądu przyjętego w zaskarżonym wyroku [35]; także stwierdzenie zawarte w pkt 86 wyroku jest sprzeczne z – prawidłowym – zawartym w pkt 71 i 72 zaskarżonego wyroku przedstawieniem orzecznictwa dotyczącego warunków powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii.

28 — Na przykład w wyroku z dnia 12 lipca 2001 r., Comafrica i Dole Fresh Fruit Europe/Komisja, T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 i T-225/99, EU:T:2001:184, pkt 144, (obecny) Sąd dodał, że „stwierdzenie błędu lub nieprawidłowości w działaniu instytucji samo w sobie nie wystarcza dla zaistnienia pozaumownej odpowiedzialności [Unii], *chyba że ten błąd lub nieprawidłowość wynikają z braku staranności lub sumienności*" (wyróżnienie moje). W wyroku z dnia 18 września 1995 r., Nölle/Rada i Komisja, T-167/94, EU:T:1995:169 (zwanym dalej „wyrokiem Nölle II"), pkt 89, (obecny) Sąd dokonał rozróżnienia pomiędzy całkowitym nieprzestrzeganiem zasady TUM a jedynie zwykłą błędną oceną zakresu zobowiązań z niej wynikających.

29 — Porównaj wyrok z dnia 28 czerwca 2007 r., Internationaler Hilfsfonds/Komisja, C-331/05 P, EU:C:2007:390, pkt 24, w którym Trybunał odniósł się tylko krótko, w kontekście postępowania o zapłatę odszkodowania, do „całej staranności, do jakiej zobowiązana jest duża i odpowiednio wyposażona organizacja wobec osób, które się do niej zwracają".

30 — Wyroki: z dnia 9 grudnia 1965 r., Société anonyme des laminoirs, hauts fourneaux, forges, fonderies and usines de la Providence i in./Wysoka Władza, 29/63, 31/63, 36/63, od 39/63 do 47/63, 50/63 i 51/63, EU:C:1965:120, s. 937 (przyznane odszkodowanie); z dnia 30 stycznia 1992 r., Finsider i in./Komisja, C-363/88 i C-364/88, EU:C:1992:44, pkt 22 (odszkodowanie nieprzyznane). Zobacz także wyrok z dnia 15 marca 1995 r., COBRECAF i in./Komisja, T-514/93, EU:T:1995:49, pkt 70, w którym (obecny) Sąd odniósł się do „oczywistego braku staranności".

31 — Słowo użyte w wersji francuskiej – w języku postępowania – to „suffit".

32 — Zobacz na przykład wyroki: z dnia 4 lipca 2000 r., Bergaderm i Goupil/Komisja, C-352/98 P, EU:C:2000:361, pkt 44; z dnia 12 lipca 2005 r., Komisja/CEVA i Pfizer, C-198/03 P, EU:C:2005:445, pkt 65; z dnia 19 kwietnia 2007 r., Holcim (Deutschland)/Komisja, C-282/05 P, EU:C:2007:226, pkt 47 (wyróżnienie moje).

33 — Wyrok z dnia 4 lipca 2000 r., Bergaderm i Goupil/Komisja, C-352/98 P, EU:C:2000:361, pkt 46; zobacz także wyrok z dnia 19 kwietnia 2007 r., Holcim (Deutschland)/Komisja, C-282/05 P, EU:C:2007:226, pkt 49.

34 — Zobacz wyrok z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur i Factortame, C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 55–57.

35 — Wyrok z dnia 11 lipca 2007 r., Schneider Electric/Komisja, T-351/03, EU:T:2007:212, pkt 117, 118: „jeżeli dana instytucja dysponuje znacznie ograniczoną swobodą uznania bądź nie ma takiej swobody, jakiekolwiek naruszenie prawa wspólnotowego *może* być wystarczające dla stwierdzenia wystąpienia wystarczająco istotnego naruszenia […]. Podobnie jest w przypadku, gdy instytucja pozwana narusza ogólny obowiązek należytej staranności (zob. podobnie [wyrok z dnia 27 marca 1990 r., Grifoni/EWEA, C-308/87, EU:C:1990:134], pkt 13, 14) lub w sposób nieprawidłowy stosuje dane przepisy materialne lub proceduralne" (wyróżnienie moje). Ponadto Trybunał w drugim z tych wyroków nie stwierdził, że każde naruszenie zasady TUM jest wystarczające dla powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii.

37. Co więcej, ustalenia poczynione przez Sąd w punktach poprzedzających pkt 86 zaskarżonego wyroku nie uzasadniają wniosku przedstawionego w tym punkcie.

38. Po pierwsze, w pkt 86 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że Rzecznikowi nie przysługuje zakres uznania w odniesieniu do przestrzegania w konkretnym przypadku zasady staranności. Stwierdzenie to, choć prawidłowe, jest wyjęte z kontekstu. Rzeczywiście uprawnienia dyskrecjonalne Rzecznika nie zwalniają go z przestrzegania zasady TUM, ponieważ stanowi ona ogólną zasadę prawa, której administracja Unii musi zawsze przestrzegać [36]. Jednak pomimo to, w świetle argumentów przedstawionych w pkt 32 niniejszej opinii, przestrzeganie tej zasady uzależnione będzie przede wszystkim od tego, czy oraz w jaki sposób Rzecznik zdecyduje się prowadzić swoje dochodzenie. W istocie przestrzeganie zasady TUM uzależnione jest od okoliczności. Zatem jeśli chodzi o działanie Rzecznika, przestrzeganie zasady TUM będzie zależeć od okoliczności danej sprawy, które z kolei zależne będą od tego, w jak sposób Rzecznik skorzysta z przysługującego mu szerokiego zakresu uznania.

39. Znaczące jest, że Sąd wydaje się mieć świadomość tego problemu. W istocie, natychmiast przechodzi on do ograniczenia zakresu ogólnego stwierdzenia zawartego w pkt 86 zaskarżonego wyroku, zauważając w pkt 87, że nie każda nieprawidłowość popełniona przez Rzecznika stanowi naruszenie zasady TUM, a jedynie taka, która skutkuje niemożnością dokonania starannego i bezstronnego zbadania wszystkich istotnych okoliczności [37].

40. Po drugie, głównym argumentem, na jakim oparł się Sąd, stwierdzając, że naruszenie przez Rzecznika zasady TUM wystarcza dla stwierdzenia wystarczająco istotnego naruszenia prawa Unii, wynika z ostatniego zdania pkt 85. Sąd stwierdził w tym miejscu, że poszanowanie zasady TUM przez Rzecznika jest szczególnie istotne ze względu na zadania powierzone mu na mocy art. 228 ust. 1 TFUE i art. 3 ust. 1 decyzji 94/262.

41. Ujmując rzecz prosto, takim zasadniczym stwierdzeniem Sąd wymaga od Rzecznika, aby był „świętszy od papieża". Stwierdzenie to jest jednak sprzeczne z wyrokiem Trybunału w sprawie Lamberts, który umieścił Rzecznika na równi z innymi organami Unii, jeśli chodzi o odpowiedzialność pozaumowną Unii. Szczególny charakter funkcji Rzecznika, podkreślony w wyroku Lamberts, nie wymaga stosowania surowszych norm. Można byłoby nawet argumentować, że stosowanie takich norm byłoby wręcz szkodliwe dla sposobu, w jaki Rzecznik pełni swoją rolę, polegającą na zapewnieniu dobrowolnego przestrzegania przez organy Unii zasady dobrej administracji, a w przypadkach gdy dzieje się inaczej, stosowania środków niemających charakteru przymusowego („soft law") [38]. W szczególności Rzecznikowi przysługuje szeroki zakres swobody w prowadzeniu postępowania zgodnie z własnym uznaniem i jest on zobowiązany jedynie do starannego działania [39]. W przeciwieństwie do tego, co twierdzi C. Staelen, swoboda ta dotyczy nie tylko kwestii wszczęcia dochodzenia, lecz rozciąga się także na „sposób załatwiania [skarg]" [40] – w tym odpowiedni charakter środków stosowanych w ramach dochodzenia na podstawie art. 3 ust. 2 i 3 decyzji 94/262. Wyjaśnia to, dlaczego Trybunał stwierdził, że „tylko *w wyjątkowych okolicznościach* obywatel może wykazać, że

36 — Zobacz H. Hoffmann, op.cit., s. 153, 154, który uważa, że „właściwe przepisy i zasady [prawa administracyjnego Unii] dotyczą wszystkich aspektów działań administracji, czy jest to stanowienie delegowanych aktów ustawodawczych i przepisów administracyjnych, czy też rozstrzyganie poszczególnych spraw (decyzja). Mają one zastosowanie niezależnie od tego, czy decyzja ma być oparta na kryteriach obiektywnych, czy też organowi przysługuje pewien zakres uznania", oraz, szczególnie na s. 158, że „zasada zachowania staranności ma zastosowanie na wszystkich etapach postępowania administracyjnego".

37 — Równie znaczące jest, jak wskazuje Rzecznik, że w pkt 205 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, iż Rzecznik naruszyła zasadę TUM w kontekście dochodzenia prowadzonego przez nią z własnej inicjatywy w części II.C.2 wspomnianego wyroku, poświęconej oczywistym błędom w ocenie.

38 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 28 czerwca 2007 r., Internationaler Hilfsfonds/Komisja, C-331/05 P, EU:C:2007:390, pkt 26.

39 — Wyrok Lamberts, pkt 50.

40 — Wyrok Lamberts, pkt 52.

Rzecznik popełnił przy wykonywaniu swoich funkcji wystarczająco istotne naruszenie prawa [Unii], powodujące dla tego obywatela szkodę”[41]. Odpowiedzialność za *każdego rodzaju* naruszenie zasady TUM, jak wynika to z zaskarżonego wyroku, zagraża tej swobodzie, a w konsekwencji samej funkcji Rzecznika.

42. Ponadto stwierdzenie takie, jakiego dokonał Sąd w zaskarżonym wyroku, że Rzecznik musi dawać przykład, sugeruje, że poglądy Rzecznika są w jakiś sposób bardziej wartościowe niż inne. Gdyby jednak tak było, odmowa przyznania przez Trybunał mocy wiążącej decyzjom Rzecznika dotyczącym przestrzegania przez organy Unii zasady dobrej administracji byłaby sprzeczna z intuicją[42].

43. Uważam zatem, że poprzez stwierdzenie w pkt 86 zaskarżonego wyroku, iż „zwykłe naruszenie zasady [TUM] wystarcza dla stwierdzenia wystarczająco istotnego naruszenia”, Sąd naruszył prawo.

44. Wreszcie, Sąd stwierdził także w pkt 88 zaskarżonego wyroku, że zasada TUM miała na celu przyznanie praw jednostkom. Jako że Rzecznik nie kwestionuje tego ustalenia, poniższe uwagi mają jedynie charakter dodatkowych spostrzeżeń.

45. W celu poparcia dla tego poglądu Sąd przytacza własne orzecznictwo, które odnosiło się do zasady TUM jako „zasady chroniącej jednostki”[43]. Z tego, co mi wiadomo, Trybunał nigdy takiego poglądu nie sformułował[44]. Z jednej strony art. 41 karty, którego zasada TUM stanowi część, używa nazwy „prawo” do dobrej administracji i znajduje się w tytule V: „Prawa obywatelskie”. Ponadto, zgodnie z art. 52 ust. 1 karty, z praw można korzystać, a administracja Unii zobowiązana jest je szanować, zgodnie z art. 51 ust. 1 karty[45].

46. Z drugiej strony, jak stwierdzono w wyjaśnieniach sporządzonych w celu wskazania wykładni art. 52 ust. 5 karty, prawa, które mają być respektowane, są prawami *podmiotowymi*. Można w tym miejscu argumentować, że rzeczywistym celem zasady TUM jest ochrona dobra wspólnego poprzez zapewnienie, aby administracja działała w sposób zgodny z rządami prawa. W szczególności dotyczy to Rzecznika, którego zadaniem nie jest spełnienie żądań przedstawionych w skardze, lecz wykrycie przypadków niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji lub organów Unii zgodnie z art. 2 ust. 1 decyzji 94/262. Cel ten może pokrywać się z interesem prywatnym danej jednostki – jak w przypadku C. Staelen – lecz nie można zawsze zakładać, że tak jest. Właściwa interpretacja wyroku Nölle II wydaje się to potwierdzać: wyrok ten odnosi się konkretnie do roli prawnej lub faktycznej, w jakiej strony postępowania administracyjnego występują[46]. Dlatego też, jak przedstawiam to w pkt 91 poniżej, uważam, że to, czy w danym przypadku naruszenie zasady TUM stanowi naruszenie praw przyznanych jednostkom, uzależnione jest od okoliczności.

47. Wobec powyższego uważam, że pkt 88 zaskarżonego wyroku sformułowany jest zbyt kategorycznie. Przyznaję jednak, że Rzecznik nie kwestionuje tej części wyroku.

48. W każdym wypadku z powyższego wynika, że część pierwsza zarzutu pierwszego odwołania jest zasadna.

41 — Wyrok Lamberts, pkt 52 (wyróżnienie dodane). M. Suksi, komentując ten wyrok w *Common Market Law Review*, nr 42, Kluwer Law, Niderlandy 2005, s. 1773, twierdzi, że Trybunał ustanowił „zasadę samoograniczenia” („principle of self-restraint”).

42 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 25 października 2007 r., Komninou i in./Komisja, C-167/06 P, niepublikowany, EU:C:2007:633, pkt 44.

43 — Wyrok Nölle II, pkt 76.

44 — Co do tego, czy uprawnienia Rzecznika wynikające z decyzji 94/262 przyznają prawa jednostkom, (obecny) Sąd udzielił na to pytanie odpowiedzi przeczącej; zob. wyrok z dnia 10 kwietnia 2002 r., Lamberts/Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, T-209/00, EU:T:2002:94, pkt 87.

45 — Postanowienia karty stały się wiążące po wydaniu wyroku Lamberts. W tym względzie wyrok Nölle II wspomniany jest w wyjaśnieniach dotyczących wykładni karty (Dz.U. 2007, C 303, s. 17) w odniesieniu do jej art. 41, które to wyjaśnienia zgodnie z art. 6 ust. 1 TUE i art. 52 ust. 7 karty należy uwzględniać przy jej wykładni.

46 — Wyrok Nölle II, pkt 76.

### *c) Część druga zarzutu pierwszego: waga naruszenia zasady TUM polegającego na przeinaczeniu opinii Parlamentu z dnia 22 marca 2007 r.*

49. Część druga zarzutu pierwszego także jest zasadna.

50. W istocie, Sąd w pkt 142 zaskarżonego wyroku zrównał błąd polegający na przeinaczeniu opinii Parlamentu z dnia 22 marca 2007 r. z brakiem należytej staranności podczas badania akt, stanowiącym wystarczająco istotne naruszenie prawa Unii. Sąd stwierdził po prostu, że „rzecznikowi nie przysługuje zakres uznania w przypadku, gdy chodzi o przedstawienie treści dokumentu".

51. Chociaż stwierdzenie to jest słuszne, to jednak samo w sobie nie wystarczy dla ustalenia wagi popełnionego błędu. W szczególności Sąd nie zbadał, czy błąd był zamierzony oraz czy może zostać usprawiedliwiony [47] – w szczególności w świetle faktu, że Rzecznik w pierwszej instancji dowodziła, że był to zwykły błąd, który został naprawiony. W każdym razie okoliczność, że Rzecznik przyznała się do popełnienia błędu, pozostaje bez znaczenia.

52. W szczególności moim zdaniem niniejsza sprawa w sposób fundamentalny różni się od sytuacji w sprawie M. W tamtym przypadku okoliczność, że Rzecznik naprawił pierwotny błąd (polegający na wskazaniu nazwiska urzędnika Unii w opublikowanej wersji decyzji Rzecznika w związku ze sprawą dotyczącą niewłaściwego administrowania), nie zmniejszyła wagi przedmiotowego naruszenia prawa Unii [48]. Natomiast w niniejszej sprawie waga przeinaczenia treści opinii Parlamentu z dnia 22 marca 2007 r. nie jest dla mnie w oczywisty sposób zauważalna, a w szczególności nie jest jasne, dlaczego ten błąd nie mógłby zostać naprawiony.

53. Fakt, że Sąd w pkt 102 zaskarżonego wyroku stwierdził, iż „błąd ten […] stanowi brak należytej staranności […] w zakresie nieuwzględnienia okoliczności, którą sam Rzecznik uznał za istotną", pozostaje bez znaczenia. Stwierdzenie to jest podstawą dla ustalenia, że doszło do naruszenia zasady TUM, a nie że naruszenie to było wystarczająco istotne.

54. Podobnie, wbrew twierdzeniom C. Staelen, z pkt 290 zaskarżonego wyroku nie wynika, że naruszenie to było wystarczająco istotne. W każdym przypadku, jak podnosi Rzecznik, okoliczność, że Sąd w pkt 291 i 292 zaskarżonego wyroku rozważał, czy środki podjęte przez Rzecznika mogą zrekompensować krzywdę, jakiej rzekomo doznała C. Staelen, nie ma dla tej kwestii znaczenia, gdyż dyskusja w tym punkcie dotyczy oszacowania szkody, a nie wagi naruszenia [49].

55. W rzeczywistości Sąd nie przedstawił żadnego racjonalnego wyjaśnienia [50], dlaczego brak staranności po stronie Rzecznika stanowił wystarczająco istotne naruszenie prawa Unii. Nawet gdyby uznać, że uzasadnienie wynika w sposób dorozumiany z pkt 88 zaskarżonego wyroku, to wyrok ten byłby wewnętrznie sprzeczny w zakresie, w jakim Sąd rozpoczął swoją analizę w pkt 72 od stwierdzenia, że w przypadkach, gdy Rzecznikowi nie przysługuje swoboda uznania, jakiekolwiek naruszenie prawa Unii „może" wystarczyć do wykazania, iż nastąpiło wystarczająco istotne naruszenie prawa.

47 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 5 marca 1996 r., Brasserie du pêcheur i Factortame, C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 56. Chociaż dyskusja w tym punkcie dotyczy kwestii, czy błąd prawny może być usprawiedliwiony, nic nie stoi na przeszkodzie zastosowaniu tego kryterium także do błędów faktycznych, biorąc pod uwagę, że wspomniany punkt nie wymienia w sposób wyczerpujący istotnych czynników.

48 — Wyrok z dnia 24 września 2008 r., M/Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, T-412/05, niepublikowany, EU:T:2008:397 (zob. w szczególności pkt 134). Zobacz podobnie wyrok z dnia 7 lutego 1990 r., Culin/Komisja, C-343/87, EU:C:1990:49, pkt 28.

49 — Zobacz tak wyrok z dnia 14 października 2014 r., Giordano/Komisja, C-611/12 P, EU:C:2014:2282, pkt 37–40.

50 — Zobacz między innymi wyrok z dnia 26 maja 2016 r., Rose Vision/Komisja, C-224/15 P, EU:C:2016:358, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo.

56. Uważam zatem, że w każdym razie Sąd nie wywiązał się w sposób prawidłowy z obowiązku przedstawienia uzasadnienia, w odniesieniu do powodu, dla którego przeinaczenie przez Rzecznika treści opinii Parlamentu z dnia 22 marca 2007 r. stanowi wystarczająco istotne naruszenie zasady TUM.

### *d) Część trzecia zarzutu pierwszego odwołania: waga naruszenia zasady TUM polegającego na niezbadaniu, czy rozpatrywane powiadomienie zostało przekazane innym organom Unii*

57. Przedmiotem części trzeciej zarzutu pierwszego odwołania jest ustalenie Sądu, że poprzez niezbadanie, czy rozpatrywane powiadomienie zostało przekazane innym organom Unii, Rzecznik naruszył zasadę TUM w sposób wystarczająco istotny, aby doszło do powstania pozaumownej odpowiedzialności Unii.

58. W pkt 143 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził w szczególności, że Rzecznik „nie wykazuje […], że zdobył i posiadał dowody mające znaczenie dla ustalenia, kiedy i w jaki sposób przedmiotowa lista przydatności do pracy została przekazana innym instytucjom, organom i jednostkom organizacyjnym Unii w okresie między 17 maja 2005 r. a 14 maja 2007 r.”. Następnie Sąd stwierdził, że takie naruszenie obowiązku staranności jest wystarczająco istotne.

59. Jak słusznie wskazuje Rzecznik, ustalenie to jest oparte na interpretacji orzecznictwa, przedstawionej w pkt 86 zaskarżonego wyroku. Ze względu na to, że uważam tę interpretację za nieprawidłową, również nieprawidłowy jest moim zdaniem pkt 143 zaskarżonego wyroku.

60. Na wypadek gdyby Trybunał, inaczej niż ja, nie uznał pkt 86 zaskarżonego wyroku za obarczony błędem, moim zdaniem w każdym wypadku Sąd naruszył prawo poprzez niewywiązanie się w sposób prawidłowy z obowiązku przedstawienia uzasadnienia.

61. W istocie Sąd nie przedstawił racjonalnego wyjaśnienia, dlaczego niezbadanie, czy rozpatrywane powiadomienie zostało przekazane innym organom Unii, stanowiło wystarczająco poważne naruszenie zasady TUM. Sam fakt, że Sąd stwierdził, iż Rzecznik nie wykazał, że zbadał i posiadał istotne dowody, nie wyjaśnia wagi naruszenia, a jedynie dotyczy ponoszenia przez Rzecznika ryzyka braku dowodów w tym zakresie. Co do tego, czy uzasadnienie może mieć charakter dorozumiany, odsyłam do tego, co zostało wskazane w pkt 55 niniejszej opinii.

62. Wynika stąd, że część trzecia zarzutu pierwszego również powinna zostać uwzględniona.

### *e) Część czwarta zarzutu pierwszego odwołania: waga naruszenia zasady TUM polegającego na niezbadaniu, czy rozpatrywane powiadomienie zostało przekazane DG Parlamentu*

63. Stwierdzając, że Rzecznik „nie wykazał […], że zdobył i posiadał dowody mające znaczenie dla oceny, czy [rozpatrywane powiadomienie] został[o] przekazan[e]”, Sąd doszedł w pkt 144 zaskarżonego wyroku do wniosku, że niezbadanie, czy rozpatrywane powiadomienie zostało przekazane DG Parlamentu, stanowiło wystarczająco istotne naruszenie skutkujące powstaniem pozaumownej odpowiedzialności Unii.

64. Jak słusznie wskazuje Rzecznik, ustalenie to podobnie związane jest z błędną interpretacją orzecznictwa przedstawioną w pkt 86 zaskarżonego wyroku.

65. W każdym wypadku z przyczyn przedstawionych w pkt 60 i 61 niniejszej opinii jestem zdania, że Sąd naruszył prawo poprzez niewypełnienie w sposób prawidłowy obowiązku przedstawienia uzasadnienia dla stwierdzenia, że niezbadanie przez Rzecznika, czy rozpatrywane powiadomienie zostało przekazane DG Parlamentu, stanowiło wystarczająco istotne naruszenie zasady TUM.

66. Zatem część czwarta zarzutu pierwszego odwołania jest również zasadna, a co za tym idzie, za zasadny należy uznać cały zarzut.

## C – *Zarzut drugi odwołania: powstanie odpowiedzialności Unii za naruszenie przez Rzecznika zasady TUM podczas dochodzenia z własnej inicjatywy*

### *1. Argumenty stron*

67. Od początku Rzecznik twierdzi, że poprzez zbadanie długości okresu ważności listy laureatów w związku z naruszeniem zasady TUM Sąd rozstrzygnął ponad żądanie, bowiem zarzut C. Staelen dotyczył oczywistego błędu w ocenie. Ponadto Rzecznik argumentuje, że art. 3 ust. 1 i 2 decyzji 94/262 przyznaje jej uprawnienie do gromadzenia dowodów w różnoraki sposób oraz do decydowania o podjęciu środków stosowanych w ramach dochodzenia. Rzecznik twierdzi, że może zgodnie z prawem polegać na informacjach udzielonych przez instytucję, w zakresie, w jakim nie ma powodu do podawania ich wiarygodności w wątpliwość. Rzecznik wskazuje, że nie było żadnego powodu, aby nie mogła ona zaufać odpowiedzi udzielonej przez Parlament w dniu 15 listopada 2010 r. na pytanie, które do niego skierowała w ramach prowadzonego przez siebie dochodzenia z własnej inicjatywy, zaś C. Staelen, która została poinformowana o treści tej odpowiedzi, nie zareagowała. Rzecznik twierdzi dalej, że nie mogła ona przewidzieć, iż Parlament po upływie niemal trzech lat dokona zmiany informacji oraz że w każdym przypadku z zaskarżonego wyroku nie wynika, dlaczego naruszenie to zostało uznane za wystarczająco istotne. Wreszcie, Rzecznik kwestionuje jako błędne ustalenia Sądu, po pierwsze, w pkt 113 zaskarżonego wyroku, według których to ona przedstawiła dokumenty, z których wynikały nieprawidłowości w opinii Parlamentu z dnia 15 listopada 2010 r., i po drugie, w pkt 199 zaskarżonego wyroku, że „nazwiska wszystkich 22 pierwotnych laureatów pozostawały […] umieszczone na wspomnianej liście przydatności do pracy przez okres dwóch lat, czterech miesięcy i dwudziestu dni", podczas gdy tylko jeden laureat był umieszczony na tej liście przez okres nieznacznie dłuższy niż C. Staelen, co zostało stwierdzone w pkt 201 zaskarżonego wyroku [51].

68. Claire Staelen twierdzi, że domniemanie dobrej wiary po stronie administracji jest wzruszalne. Zdaniem C. Staelen po uznaniu przez Rzecznika skargi za dopuszczalną wiarygodność informacji została w istocie zakwestionowana. Dobra wiara skarżących powinna jej zdaniem mieć pierwszeństwo przed domniemaniem dobrej wiary administracji, gdyż dochodzenia prowadzone są przez Rzecznika w interesie tych pierwszych. Claire Staelen podsumowuje, że Sąd nie naruszył prawa poprzez stwierdzenie, że Rzecznik nie posiadała wystarczających dowodów, aby oprzeć na nich swoją decyzję, oraz że to naruszenie prawa przez Rzecznika jest wystarczająco istotne, aby prowadzić do powstania odpowiedzialności Unii.

### *2. Ocena*

69. Twierdzenie Rzecznika, że Sąd orzekł ponad żądanie, należy odrzucić. W istocie, jak wskazuję w pkt 38 i 39 niniejszej opinii, istnieje bliski związek pomiędzy zasadą TUM a uznaniem Rzecznika co do wyboru, czy oraz w jaki sposób prowadzić dochodzenie. Sąd sformułował zarzut postawiony przez C. Staelen dotyczący oczywistego błędu w ocenie jako naruszenie zasady TUM, do czego miał prawo, i nie można tego uznać za wykroczenie poza przedmiot postępowania [52].

51 — Punkt 201 angielskiej wersji zaskarżonego wyroku zawiera błąd w tłumaczeniu, polegający na użyciu liczby mnogiej („[…] shorter than that for the other successful *candidates* […]"), podczas gdy we francuskiej wersji wyroku – w języku postępowania – mowa jest o „[…] une durée inférieure à celle d'*un* des autres lauréats du concours […]" (w obu przypadkach wyróżnienie moje).

52 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., Chronopost/UFEX i in., C-341/06 P i C-342/06 P, EU:C:2008:375, pkt 75 i przytoczone tam orzecznictwo.

70. W pozostałym zakresie zarzut ten moim zdaniem można podzielić na dwie części: po pierwsze, Rzecznik twierdzi, że nie naruszyła zasady TUM przez to, że nie prowadziła dalszego dochodzenia po uzyskaniu odpowiedzi od Parlamentu. Po drugie, twierdzi ona, że w każdym przypadku jej działanie nie stanowiło wystarczająco istotnego naruszenia, aby doszło do powstania pozaumownej odpowiedzialności Unii. Omówię ten zarzut w takim porządku.

### *a) Część pierwsza zarzutu drugiego odwołania: zarzucane naruszenie zasady TUM polegające na oparciu się na opinii Parlamentu z dnia 22 marca 2007 r.*

71. Fragmenty szczególnie krytykowane przez Rzecznik, a mianowicie pkt 199, 205 i 223 zaskarżonego wyroku, odnoszą się do argumentu przytoczonego w pkt 197 wspomnianego wyroku, że Rzecznik naruszył prawo poprzez nieuznanie, że C. Staelen była dyskryminowana w porównaniu z innymi laureatami konkursu ze względu na to, że okres wpisania jej nazwiska na listę przydatności do pracy kandydatów w ramach tego konkursu był krótszy niż okres wpisania na listę pozostałych laureatów.

72. Co do zasady nie mogę wykluczyć, że Rzecznik słusznie podważa ustalenia faktyczne, o których mowa w pkt 67 niniejszej opinii. Jednakże, nawet pomimo że Rzecznik nie twierdzi, jakoby Sąd przeinaczył elementy stanu faktycznego w pierwszej instancji, krytyka taka jest nieskuteczna, gdyż te ewentualne błędy pozostają bez znaczenia dla rozstrzygnięcia. W istocie, w odniesieniu, po pierwsze, do nieprawidłowego użycia sformułowania „co najmniej", Sąd po prostu – prawidłowo – stwierdził w pkt 203 zaskarżonego wyroku, że wyjaśnienie Parlamentu było błędne. Po drugie, chociaż z akt sprawy wynika, że kluczowy dokument Parlamentu, stwierdzający, że jego opinia z dnia 15 listopada 2010 r. była błędna, został przedstawiony z inicjatywy C. Staelen, a nie Rzecznika[53], to jednak pkt 113 zaskarżonego wyroku nie odnosi się do tego konkretnego dokumentu. Zatem okoliczność, że został on złożony na wniosek C. Staelen, nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia.

73. Niezależnie od tego nie uważam, aby Sąd mógł rozsądnie twierdzić, tak jak uczynił to w pkt 205 zaskarżonego wyroku, że Rzecznik naruszyła zasadę TUM poprzez uznanie przy zamykaniu dochodzenia wszczętego z własnej inicjatywy, że nie doszło do niewłaściwego administrowania ze strony Parlamentu, „nie otrzymawszy dowodów potwierdzających datę zatrudnienia każdego z tych laureatów, i gdy wyjaśnienia te okazały się bezzasadne".

74. W odniesieniu konkretnie do okoliczności, że wyjaśnienia okazały się później bezzasadne, poważnie wątpię, czy ocena przestrzegania przez organ zasady TUM może w sposób prawidłowy być uzależniona od wydarzeń, które zaistniały później niż zarzucane mu zachowanie. Nie można oceniać błędu wyłącznie na podstawie odwołania do późniejszej wiedzy.

75. Przechodząc do pkt 204 zaskarżonego wyroku, zauważam, że Sąd stwierdził w sposób ogólny, iż „okoliczność, że wyjaśnienie udzielone Rzecznikowi przez instytucję w trakcie dochodzenia może się wydawać przekonujące, nie zwalnia Rzecznika z ciążącego na nim obowiązku upewnienia się, że okoliczności faktyczne, na których opiera się to wyjaśnienie, są prawdziwe, wówczas gdy wyjaśnienie to stanowi jedyną podstawę stwierdzenia przez niego braku niewłaściwego administrowania ze strony wspomnianej instytucji". Jednakże stwierdzenie takie po prostu nie jest wystarczające dla wykazania, że Rzecznik naruszył zasadę TUM.

53 — Z akt sprawy zgromadzonych w pierwszej instancji wynika, że na wniosek C. Staelen złożony w dniu 12 lutego 2014 r. Sąd zwrócił się na podstawie decyzji swego sekretarza z dnia 20 marca 2014 r. do Parlamentu o przedstawienie pisemnych uwag w równoległej sprawie o zapłatę odszkodowania pomiędzy tą instytucją a C. Staelen, o której mowa w pkt 52 zaskarżonego wyroku (sprawa ta zakończyła się wyrokiem w dniu 29 kwietnia 2015 r., CC/Parlament, T-457/13 P, EU:T:2015:240), a uwagi te zostały przesłane w dniu 27 marca 2014 r. Z dupliki Parlamentu w tej sprawie (załączonej przez Rzecznik do odwołania w niniejszej sprawie) wynika, że Parlament twierdzi, iż otrzymał nowe informację o długości okresu umieszczenia nazwisk pierwotnych laureatów na liście laureatów konkursu EUR/A/151/98 dopiero w czasie trwania tamtego postępowania odwoławczego (zob. pkt 70–78 wspomnianego wyroku).

76. W istocie, jak wyjaśniłem w pkt 32 niniejszej opinii, przestrzeganie zasady TUM zależy od danych okoliczności faktycznych i właściwych przepisów regulujących dane postępowanie i działanie administracji. Zatem nadmiernie kategoryczny pogląd przedstawiony w pkt 204 zaskarżonego wyroku jest niezasadny. Co najmniej może on błędnie sugerować, że gdyby Rzecznik opierał się na dwóch informacjach, należałoby uznać, że zasady tej nie naruszył.

77. Badanie okoliczności faktycznych sprawy i właściwych przepisów potwierdza opinię, że Sąd naruszył prawo.

78. Co do okoliczności faktycznych, po pierwsze, jak podnosi Rzecznik, a C. Staelen temu nie zaprzecza, C. Staelen, która, jak stwierdzono w pkt 26 zaskarżonego wyroku, wyraźnie zakazała Rzecznik ponownego zwracania się do siebie na piśmie, nie skomentowała opinii Parlamentu z dnia 15 listopada 2010 r. Nie uczyniły tego też osoby, które po zakończeniu bezpośredniej komunikacji pomiędzy C. Staelen a Rzecznikiem występowały w jej imieniu [54].

79. Po drugie, z pkt 42 zaskarżonego wyroku wynika, że ze względu na sprzeciw C. Staelen wobec prowadzenia dochodzenia z własnej inicjatywy oraz na brak interesu publicznego nie było podstaw do dalszego prowadzenia dochodzenia. Zatem Rzecznik zamknęła to postępowanie, które, jak przypominam, zostało wszczęte w celu naprawienia błędów wskazanych przez C. Staelen.

80. Po trzecie, żadna z okoliczności sprawy przedstawionych przez Sąd nie potwierdza wniosku, aby Rzecznik nie mogła oprzeć się na opinii Parlamentu z dnia 15 listopada 2010 r., czy to z powodu jego wcześniejszych działań, czy też z innych przyczyn.

81. Jeśli chodzi o właściwe przepisy, w pkt 41 wyjaśniłem już obszernie kwestię przysługującego Rzecznikowi zakresu uznania. Ponadto, zgodnie z art. 9 ust. 1 decyzji 94/262, Rzecznik Praw Obywatelskich wykonuje swe funkcje w interesie ogólnym Unii i jej obywateli, a nie jedynie, jak przedstawia to C. Staelen, jako narzędzie służące realizacji indywidualnych interesów. Jako że ocena interesu ogólnego – czy to podniesionego w skardze, czy też w ramach dochodzenia prowadzonego z własnej inicjatywy – jest wypadkową okoliczności każdej sprawy, nie należy ani ograniczać ilości kryteriów oceny, do których może odnieść się Rzecznik, ani odwrotnie, narzucać, by odwoływał się on wyłącznie do niektórych kryteriów [55]. Jest to być może szczególnie istotne w przypadku dochodzeń prowadzonych przez Rzecznika z własnej inicjatywy. Sąd w tym przypadku jednakże pominął odpowiedź Parlamentu z dnia 15 listopada 2010 r. oraz okoliczność, że Rzecznik uznała ją za przekonującą. Takie zastąpienie własną oceną oceny Rzecznika jest nie do pogodzenia z jego szczególną funkcją.

82. Ponadto jest ono sprzeczne z podstawowymi zasadami prawa Unii regulującymi sposób prowadzenia dochodzeń przez Rzecznika.

83. Przypominam, po pierwsze, że organy Unii są zobowiązane do lojalnej współpracy [56] oraz że sądy Unii mają prawo kontroli prawidłowości wywiązywania się z obowiązku lojalnej współpracy. W społeczeństwach opartych na rządach prawa wiąże się to z obowiązkiem utrzymywania wiarygodności. Stąd – wzruszalne – domniemanie zgodności z prawem oświadczeń składanych przez organy [57]. Jeśli oświadczenie pochodzące od instytucji Unii stanowi kompletną odpowiedź na pytania Rzecznika, Rzecznik nie ma prawa podważać jego wiarygodności lub intencji bez uzasadnionych powodów. Jeśli jednak odpowiedź jest niepełna, Rzecznik może i zapewne powinien kontynuować

54 — Zobacz także pkt 61 decyzji Rzecznika z dnia 31 marca 2011 r. kończącej postępowanie z własnej inicjatywy.

55 — Zobacz, w odniesieniu do stosowania zasady TUM w związku z oceną przez Komisję interesu Unii podniesionego w skardze dotyczącej naruszenia zasad w dziedzinie konkurencji, wyrok z dnia 17 maja 2001 r., IECC/Komisja, C-450/98 P, EU:C:2001:276, pkt 57, 58.

56 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 6 października 2015 r., Rada/Komisja, C-73/14, EU:C:2015:663, pkt 84 i przytoczone tam orzecznictwo.

57 — Zobacz analogicznie wyrok z dnia 26 kwietnia 2005 r., Sison/Rada, T-110/03, T-150/03 i T-405/03, EU:T:2005:143, pkt 29 (utrzymany w postępowaniu odwoławczym wyrokiem z dnia 1 lutego 2007 r., Sison/Rada, C-266/05 P, EU:C:2007:75).

dochodzenie. Twierdzenie C. Staelen, jakoby domniemanie to upadało w chwili, gdy rzecznik uznaje skargę za dopuszczalną, nie znajduje potwierdzenia w decyzji 94/262: okoliczność, że skarga jest dopuszczalna, nie wskazuje, że jest ona zasadna, gdyż zasady dopuszczalności określone w decyzji mają charakter czysto formalny (zob. między innymi art. 2 ust. 2–4, 7 i 8 decyzji 94/262). Twierdzenie przeciwne pozbawiłoby sensu art. 3 ust. 6 decyzji 94/262, który dotyczy jedynie przypadków niewłaściwego administrowania.

84. Po drugie, zasadą mającą pierwszeństwo w prawie wspólnotowym jest zasada swobodnej oceny dowodów, a jedynym kryterium istotnym dla oceny przedstawionych dowodów jest ich wiarygodność [58]. Zatem w sytuacji, gdy dowody są wystraczająco wiarygodne i miarodajne, prowadzenie dalszego dochodzenia może być zbędne.

85. Podsumowując, ani okoliczności faktyczne sprawy, ani właściwe przepisy nie uzasadniają poglądu, że Rzecznik naruszył zasadę TUM.

86. W rzeczywistości nieścisłość opinii Parlamentu z dnia 15 listopada 2010 r. sama w sobie nie mogła być podstawą przyjęcia przez Sąd, że Rzecznik naruszył zasadę TUM.

87. Należy mieć na uwadze, że Sąd zasadniczo wnioskował o naruszeniu zasady TUM na podstawie porównania rzeczywistej długości okresu umieszczenia nazwiska C. Staelen na liście laureatów z odpowiedzią przedstawioną przez Parlament w dniu 15 listopada 2010 r. Na podstawie informacji, które wyszły na jaw w toku postępowania w pierwszej instancji, stwierdził on, że nazwisko C. Staelen pozostawało na wspomnianej liście o miesiąc i osiem dni krócej niż nazwisko jedynego pozostałego laureata oraz że odpowiedź Parlamentu z dnia 15 listopada 2010 r. była błędna. Pierwszą kwestią, na którą zwracam uwagę, jest związek, jaki Sąd wydaje się widzieć pomiędzy niedochowaniem przez Rzecznika staranności a oddzielnym zagadnieniem, czy rzeczywiście doszło do dyskryminacji. W każdym wypadku, gdyby na potrzeby argumentacji przyjąć, że Parlament przedstawił opinię zgodną z tymi ustaleniami, jest zrozumiałe, że sama okoliczność, iż nazwisko jednego innego kandydata pozostawało na liście przez ponad miesiąc dłużej niż nazwisko C. Staelen, nie pozwoliłaby na wyciągnięcie wniosku, że jej nazwisko było umieszczone na liście przez okres zasadniczo porównywalny z okresem, w jakim były umieszczone na liście nazwiska innych laureatów, a tym bardziej na stwierdzenie, że takie wnioskowanie byłoby zaniedbaniem ze strony Rzecznika. W najlepszym przypadku dane te nie pozwalają na wyciągniecie wniosków.

88. Zatem, chociaż znacznie później opinia Parlamentu z dnia 15 listopada 2010 r. okazała się błędna, nie oznacza to, że Rzecznik nie dochował staranności. Wydaje się raczej, że to C. Staelen nie uzasadniła zgodnie z wymaganiami dowodowymi swojej skargi, w której podnosi, że była ofiarą dyskryminacji, którą to kwestię Rzecznik powinien był z tytułu zachowania należytej staranności dalej zbadać.

89. Na tej podstawie uważam, że część pierwsza zarzutu drugiego odwołania jest zasadna.

### *b) Część druga zarzutu drugiego odwołania: powstanie pozaumownej odpowiedzialności Unii*

90. Na wypadek gdyby Trybunał orzekł, że Rzecznik naruszył zasadę TUM, wskazuję, że zawarte w pkt 205 zaskarżonego wyroku ustalenie Sądu, zgodnie z którym doszło do wystarczająco istotnego naruszenia tej zasady, oparte jest na ogólnym podejściu przyjętym w pkt 86 wspomnianego wyroku, które uważam za wadliwe.

58 — Wyrok z dnia 25 stycznia 2007 r., Dalmine/Komisja, C-407/04 P, EU:C:2007:53, pkt 63.

91. Należy także dodać – na poparcie stwierdzenia przedstawionego w pkt 46 niniejszej opinii – że w kontekście dochodzenia wszczętego przez Rzecznika z urzędu przestrzeganie zasady TUM będzie zazwyczaj miało na celu ochronę nie tyle praw danego obywatela, ile rzetelności dochodzenia zmierzającego do wyjaśnienia, czy doszło do niewłaściwego administrowania. Jednakże – co zostało potwierdzone podczas rozprawy – Rzecznik nie podważa formalnie oceny Sądu zawartej w pkt 88 zaskarżonego wyroku.

92. W każdym przypadku, oraz z przyczyn podobnych jak te wskazane w pkt 60 i 61 niniejszej opinii, Sąd naruszył prawo w ten sposób, że – poza odniesieniem do rozważań o charakterze ogólnym, zawartych w pkt 84–86 zaskarżonego wyroku – nie wyjaśnił, dlaczego nieprowadzenie dalszego dochodzenia po uzyskaniu odpowiedzi od Parlamentu stanowiło wystarczająco istotne naruszenie zasady TUM.

93. Z powyższego wynika, że część drugą zarzutu drugiego należy uwzględnić, a zatem należy uwzględnić zarzut drugi odwołania w całości.

## D – *Zarzut trzeci odwołania: powstanie odpowiedzialności Unii za naruszenie przez Rzecznika obowiązku działania w rozsądnym terminie*

### *1. Argumenty stron*

94. Rzecznik zgadza się z Sądem, że jej odpowiedź z dnia 1 lipca 2008 r. na pisma C. Staelen z dnia 19 października 2007 r. i 24 stycznia 2008 r. nie została przesłana w rozsądnym terminie, lecz wskazuje, że Sąd nie wyjaśnił, dlaczego stanowi to wystarczająco istotne naruszenie zasady poszanowania rozsądnego terminu, czyli naruszenie, które może skutkować powstaniem odpowiedzialności pozaumownej Unii. Zdaniem Rzecznik Sąd błędnie stwierdza – co wynika z podejścia przyjętego w pkt 269 zaskarżonego wyroku – że naruszenie tego obowiązku prowadzi do zapłaty odszkodowania. W każdym wypadku twierdzi ona, że Sąd nie wziął pod uwagę wszystkich okoliczności sprawy, w tym faktu, że Rzecznik przeprosiła za opóźnienie w przesłaniu odpowiedzi.

95. Claire Staelen, której argumentacja zawarta jest we fragmencie odpowiedzi dotyczącym części drugiej zarzutu pierwszego, twierdzi, że w pkt 290 zaskarżonego wyroku Sąd wyjaśnił dostatecznie, dlaczego opóźnienie w przesłaniu odpowiedzi stanowiło wystarczająco istotne naruszenie prawa Unii.

### *2. Ocena*

96. Wobec braku przepisów szczegółowych określających terminy wymóg pewności prawa oznacza, że organy Unii muszą wykonywać swoje uprawnienia w rozsądnym terminie. Ocena, czy termin ma rozsądny charakter, powinna być dokonywana w oparciu o okoliczności właściwe każdej sprawie, a zwłaszcza przy uwzględnieniu znaczenia sporu dla zainteresowanego, złożoności sprawy, różnych etapów procedury, przez które instytucja Unii przeszła, a także zachowania stron w toku tej procedury. W żadnym przypadku rozsądny charakter terminu nie może być bowiem określony poprzez odniesienie do szczególnej górnej granicy, ustalonej w sposób abstrakcyjny [59].

97. Jest bezsporne, że Rzecznik dopuścił się naruszenia obowiązku przestrzegania rozsądnego terminu, odpowiadając w dniu 1 lipca 2008 r. na pisma C. Staelen z dnia 19 października 2007 r. i z dnia 24 stycznia 2008 r. Odpowiedzi te nadeszły, odpowiednio, po ponad ośmiu i pięciu miesiącach od wysłania pism przez C. Staelen. W niniejszym zarzucie Rzecznik podważa zakwalifikowanie tego naruszenia przez Sąd w pkt 269 zaskarżonego wyroku jako wystarczająco istotnego. W punkcie tym

59 — Zobacz tak wyrok z dnia 14 czerwca 2016 r., Marchiani/Parlament, C-566/14 P, EU:C:2016:437, pkt 95, 96, 99, 100 i przytoczone tam orzecznictwo.

Sąd stwierdził, że „ponieważ skarżąca ma prawo do tego, aby jej wnioski były rozpatrywane w rozsądnym terminie, nieprzestrzeganie tego terminu stanowi wystarczająco istotne naruszenie normy prawnej mającej na celu przyznanie jednostkom praw, które może skutkować powstaniem odpowiedzialności Unii".

98. W tym stwierdzeniu Sąd połączył z jednej strony kryterium wystarczająco istotnego naruszenia normy prawnej – oparte na ocenie zgodnej z kryteriami wymienionymi w wyroku Brasserie du pêcheur i Factortame [60] – z wymogiem, aby organy Unii wykonywały swoje uprawnienia w rozsądnym terminie, który jest oparty na innych kryteriach, a mianowicie tych przedstawionych w pkt 96 niniejszej opinii. Jednakże zgodnie z orzecznictwem, aby doszło do powstania odpowiedzialności Unii, nieuzasadnione opóźnienie musi wynikać z niedbalstwa [61].

99. Zatem rację ma Rzecznik, który twierdzi, że Sąd zrównał każde naruszenie obowiązku działania w rozsądnym terminie z wystarczająco istotnym naruszeniem normy prawnej. W istocie stanowi to odbicie ogólnego stwierdzenia zawartego w wyżej wspomnianym pkt 86 zaskarżonego wyroku. Z przyczyn przedstawionych w pkt 35–43 niniejszej opinii pogląd ten jest błędny z prawnego punktu widzenia.

100. Ponadto z przyczyn przedstawionych w pkt 54 niniejszej opinii należy oddalić argumentację C. Staelen, zgodnie z którą Sąd wyjaśnił dostatecznie, dlaczego opóźnienie w przesłaniu odpowiedzi stanowiło wystarczająco istotne naruszenie prawa Unii.

101. Wreszcie, z powyższego wynika, że także jestem zdania, iż Sąd nie wyjaśnił dostatecznie, dlaczego pozbawione rozsądnego charakteru opóźnienie w przesłaniu odpowiedzi stanowiło wystarczająco istotne naruszenie prawa Unii. W każdym razie odsyłam w tym zakresie, mutatis mutandis, do uwag przedstawionych w pkt 60 i 61 niniejszej opinii.

102. Na tej podstawie sugeruję, aby Trybunał uwzględnił zarzut trzeci odwołania.

## E – *Zarzut czwarty odwołania: podlegający naprawieniu charakter krzywdy doznanej przez C. Staelen*

### *1. Argumenty stron*

103. O ile Rzecznik zgadza się, że w pkt 290 zaskarżonego wyroku Sąd słusznie stwierdził, iż działanie Rzecznika doprowadziło do utraty zaufania do tego urzędu, i żałuje, że zachowanie to spowodowało rozczarowanie po stronie C. Staelen, o tyle kwestionuje on jednak sposób, w jaki elementy te mogły być zrównane z krzywdą. Rzecznik twierdzi, że Sąd naruszył prawo, ponieważ nie przedstawił żadnego wyjaśnienia w tej kwestii.

104. Claire Staelen twierdzi, że Sąd nie naruszył prawa w odniesieniu do doznanej przez nią krzywdy, lecz zaniżył poniesioną szkodę.

60 — Wyrok z dnia 5 marca 1996 r., C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, pkt 55–57.

61 — Wyrok z dnia 15 marca 1995 r., COBRECAF i in./Komisja, T-514/93, EU:T:1995:49, pkt 70 (dotyczący 15-miesięcznego opóźnienia).

### *2. Ocena*

105. Przypominam, że po ustaleniu przez Sąd istnienia szkody tylko jemu przysługuje właściwość w zakresie oceny, w granicach żądania zawartego w skardze, sposobu i zakresu naprawienia tej szkody. Jednakże aby Trybunał był w stanie dokonać kontroli sądowej wyroku Sądu, wyrok ten musi być odpowiednio uzasadniony oraz, w odniesieniu do oszacowania szkody, wskazywać kryteria, jakie Sąd wziął pod uwagę przy określaniu przyznanej kwoty [62]. Natomiast kwalifikacja prawna samego zaistnienia szkody również jest objęta zakresem kontroli przeprowadzanej przez Trybunał w postępowaniu odwoławczym.

106. W pkt 290 zaskarżonego wyroku Sąd orzekł, że naruszenia popełnione przez Rzecznika spowodowały u C. Staelen „poczucie straty czasu i energii oraz poskutkowały utratą zaufania do tego organu" [63]. Chociaż w pkt 291 tego wyroku Sąd uznał, że pewne działania podjęte przez Rzecznika przyczyniły się do złagodzenia tej krzywdy, to w pkt 292 stwierdził, że nie wyrównały jej one w całości, i w pkt 294 zaskarżonego wyroku oszacował ją ex æquo et bono na kwotę 7000 EUR.

107. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w odniesieniu do drugiej przesłanki powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii, dotyczącej szkody, przesłanka ta wymaga, by szkoda, o której naprawienie wystąpiono, miała charakter rzeczywisty i pewny [64].

108. Zrozumiałe wydaje się, że próg, powyżej którego krzywda uznawana jest za podlegającą naprawieniu, jest wysoki i Trybunał, mimo że wnoszono o to, nie zdecydował się go obniżyć [65]. W szczególności w kontekście skargi o odszkodowanie wniesionej w związku z żądaniem stwierdzenia nieważności stwierdzenie nieważności zaskarżonego aktu stanowi samo w sobie właściwe i wystarczające zadośćuczynienie za krzywdę poniesioną przez skarżącego, a więc żądanie odszkodowania jest bezprzedmiotowe [66]. Ponadto zadośćuczynienie nie przysługuje, jeśli krzywdy są niejasne. Na przykład Trybunał odmówił przyznania rekompensaty za krzywdę związaną z „poczuciem przedłużającej się niepewności" co do rozwoju kariery [67]. Przyjąłbym więc, że im bardziej niezwykłe jest żądanie zadośćuczynienia, tym bardziej obiektywnie skarżący powinien je uzasadnić. Jednakże aby Trybunał mógł w sposób odpowiedni prowadzić kontrolę takich orzeczeń, Sąd w przypadku uznania tego rodzaju skargi za zasadną musi uzasadnić swój wyrok w bardziej szczegółowy sposób.

109. Jednakże w sytuacji, gdy krzywda jest szczególnie dotkliwa i gdy samo uznanie jej bezprawności nie wystarczy, wyjątkowo właściwe może być zasądzenie zapłaty zadośćuczynienia. Na przykład w wyroku Culin/Komisja odrzucona została kandydatura skarżącego do awansu wewnętrznego w ramach Komisji. Odpowiedź Komisji na jego zażalenie zawierała negatywną ocenę jego umiejętności kierowniczych, która okazała się niesłuszna. Trybunał uznał tę ocenę za samą w sobie krzywdzącą. Ponadto została ona szeroko rozpowszechniona w ramach Komisji, co spowodowało oczywistą

62 — Zobacz wyrok z dnia 9 września 1999 r., Lucaccioni/Komisja, C-257/98 P, EU:C:1999:402, pkt 34, 35 i przytoczone tam orzecznictwo.

63 — Chociaż w tej kwestii w odwołaniu przytoczono jedynie ten punkt zaskarżonego wyroku w odniesieniu do utraty zaufania przez C. Staelen, to poprzez późniejszą krytykę ustalenia, że „elementy wyróżnione przez Sąd mogą mieć związek z krzywdą moralną", obejmuje ono w sposób dorozumiany poczucie straty czasu i energii.

64 — Zobacz wyroki: z dnia 9 listopada 2006 r., Agraz i in./Komisja, C-243/05 P, EU:C:2006:708, pkt 27; z dnia 21 lutego 2008 r., Komisja/Girardot, C-348/06 P, EU:C:2008:107, pkt 54.

65 — Porównaj na przykład wyrok z dnia 14 maja 1998 r., Rada/De Nil i Impens, C-259/96 P, EU:C:1998:224, pkt 25, z wyrokiem z dnia 26 czerwca 1996 r., De Nil i Impens/Rada, T-91/95, EU:T:1996:92, pkt 49, 50, a ponadto wyrok z dnia 18 kwietnia 2013 r., Komisja/Systran i Systran Luxembourg, C-103/11 P, EU:C:2013:245, pkt 84, z wyrokiem z dnia 16 grudnia 2010 r., Systran i Systran Luxembourg/Komisja, T-19/07, EU:T:2010:526, pkt 324, 325.

66 — Zobacz wyroki: z dnia 7 lutego 1990 r., Culin/Komisja, C-343/87, EU:C:1990:49, pkt 26; z dnia 28 lutego 2008 r., Neirinck/Komisja, C-17/07 P, EU:C:2008:134, pkt 96–98; podobnie wyrok z dnia 28 maja 2013 r., Abdulrahim/Rada i Komisja, C-239/12 P, EU:C:2013:331, pkt 72. Można spotkać się z komentarzami, że orzecznictwo w tym zakresie jest ograniczone w szczególności do spraw z zakresu służby publicznej; zob. opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie Safa Nicu Sepahan/Rada, C-45/15 P, EU:C:2016:658, pkt 54.

67 — Wyrok z dnia 14 maja 1998 r., Rada/De Nil i Impens, C-259/96 P, EU:C:1998:224, pkt 25 i pkt 2 sentencji.

krzywdę po stronie skarżącego, niezależnie od odrzucenia jego kandydatury. Krzywda ta nie została w pełni naprawiona poprzez publikację sprostowania zawartego w addendum ani przez uchylenie odrzucenia kandydatury. Trybunał nakazał więc Komisji zapłatę jednego symbolicznego franka francuskiego tytułem zadośćuczynienia [68].

110. Podobnie w wyroku M/Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich Sąd stwierdził, że wskazanie nazwiska urzędnika Komisji w pierwotnej wersji opublikowanej decyzji Rzecznika naruszyło prawa tego urzędnika i jego reputację i zasądził na rzecz tego urzędnika 10 000 EUR zadośćuczynienia [69].

111. Jednak sytuacja w niniejszej sprawie jest inna.

112. W istocie, w przeciwieństwie do wyżej wspomnianych spraw, Sąd nie wyjaśnił, dlaczego rzekoma utrata zaufania C. Staelen do urzędu Rzecznika miałaby mieć na nią osobisty i głęboki wpływ. Właściwie mogłoby nawet być odwrotnie: to nie reputacja C. Staelen została narażona na naruszenie poprzez akty uznane przez Sąd za niezgodne z prawem, ale reputacja Rzecznika.

113. Ponadto, mówiąc ogólnie, nie przekonuje mnie podejście polegające na przyznawaniu zadośćuczynienia za utratę zaufania do urzędów publicznych. Biorąc pod uwagę, że urzędy publiczne z pewnością mogą popełniać błędy w codziennej pracy, i rzeczywiście tak się dzieje, powstrzymam się od spekulacji, czy tego rodzaju zaufanie można uzyskać i stracić, i stwierdzę jedynie, że takie podejście mogłoby niepotrzebnie zachęcać do pieniactwa.

114. Co do uznania krzywdy doznanej przez C. Staelen w postaci poczucia straty czasu i energii, wystarczy wskazać, że oczywiste jest, iż Sąd nie wyjaśnił, w jaki sposób doszedł do przekonania, że doświadczenie przez C. Staelen tego poczucia uprawnia ją do zadośćuczynienia. Chociaż oszacowanie straty wynikającej z niektórych rodzajów krzywd może być trudne, zadośćuczynienia za taką stratę nie można przyznawać jedynie na podstawie subiektywnego oświadczenia strony, która go żąda, lecz strata taka musi być możliwa do zweryfikowania w sposób obiektywny i z zewnątrz.

115. Motywy wskazane w pkt 291 i 292 zaskarżonego wyroku wyjaśniają, dlaczego pewne środki podjęte przez Rzecznik nie naprawiły w całości krzywdy doznanej przez C. Staelen, lecz nie wyjaśniają one, dlaczego krzywda ta miałaby podlegać naprawieniu.

116. Zatem stwierdzając, że utrata zaufania oraz poczucie straty czasu i energii, jakich doświadczyła C. Staelen, prowadzą do powstania krzywdy podlegającej naprawieniu, Sąd naruszył prawo materialne, lecz także procesowe, ponieważ nie przedstawił uzasadnienia dla swoich ustaleń. Zarzut czwarty odwołania należy zatem uwzględnić.

## F – *Zarzut piąty odwołania: związek przyczynowy*

### *1. Argumenty stron*

117. Odnosząc się do pkt 293 zaskarżonego wyroku, Rzecznik twierdzi, że jedna z nieprawidłowości określonych przez Sąd popełniona została w związku z postępowaniem wszczętym z własnej inicjatywy. Powołując się na pkt 292 zaskarżonego wyroku, Rzecznik podaje, że w tej sytuacji nie może być mowy o istnieniu związku przyczynowego, a zatem Sąd naruszył prawo.

68 — Zobacz wyrok z dnia 7 lutego 1990 r., Culin/Komisja, C-343/87, EU:C:1990:49, pkt 27–29.

69 — Wyrok z dnia 24 września 2008 r., M/Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, T-412/05, niepublikowany, EU:T:2008:397. W swojej opinii w sprawie Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich/Lamberts, C-234/02 P, EU:C:2003:394, pkt 143, rzecznik generalny L.A. Geelhoed stwierdził, że istniał związek pomiędzy zawinionymi działaniami podjętymi rzekomo przez Rzecznika przy prowadzeniu sprawy F. Lambertsa a „krzywdzącymi i szkodliwymi" skutkami, jakie działania te wywarły na skarżącego, lecz w pkt 141 opinii powstrzymał się od rozważania kwestii samej krzywdy, gdyż nie uczynił tego (obecny) Sąd w swoim wyroku.

118. Claire Staelen nie przedstawiła stanowiska odnośnie do tego zarzutu.

### *2. Ocena*

119. W dziedzinie odpowiedzialności pozaumownej Unii kwestia istnienia będącego warunkiem powstania takiej odpowiedzialności związku przyczynowego między zdarzeniem powodującym powstanie szkody a szkodą stanowi kwestię prawną, a zatem podlega kontroli sprawowanej przez Trybunał[70]. Związek przyczynowy wymagany dla powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii na postawie art. 340 ust. 2 TFUE istnieje wówczas, gdy szkoda jest bezpośrednim skutkiem rozpatrywanego działania sprzecznego z prawem[71].

120. Z odwołania wynika, że w ramach zarzutu piątego Rzecznik kwestionuje pkt 293 zaskarżonego wyroku w związku z pkt 292 tego wyroku.

121. W pkt 293 Sąd orzekł, że „niezgodne z prawem działania Rzecznika stanowią […] decydującą przyczynę utraty zaufania [C. Staelen] do instytucji Rzecznika Praw Obywatelskich oraz poczucia, że złożenie skargi było stratą czasu i energii. Istnieje zatem związek przyczynowy między niezgodnymi z prawem działaniami Rzecznika a poniesioną krzywdą w rozumieniu orzecznictwa".

122. Rzecznik twierdzi, że naruszenie popełnione w kontekście dochodzenia prowadzonego z własnej inicjatywy, a mianowicie nieprowadzenie dalszego dochodzenia po uzyskaniu opinii Parlamentu z dnia 15 listopada 2010 r., nie mogło spowodować u C. Staelen utraty zaufania do urzędu Rzecznika, skoro – jak to wynika z pkt 292 zaskarżonego wyroku – „jej sprzeciw wobec dochodzenia z inicjatywy Rzecznika był uzasadniony wspomnianą utratą zaufania".

123. Jednakże podczas rozprawy Rzecznik przyznała, że sformułowania zawarte w jej odwołaniu nie podważają ustaleń dokonanych w pkt 293 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którymi istnieje związek przyczynowy pomiędzy popełnionymi naruszeniami a poczuciem C. Staelen, że skarga stanowiła stratę czasu i energii. Z ostatniego zdania pkt 290 zaskarżonego wyroku – którego Rzecznik również nie podważa – wynika, że poczucie to częściowo spowodowane było naruszeniem polegającym na nieprowadzeniu dalszego dochodzenia po uzyskaniu opinii Parlamentu z dnia 15 listopada 2010 r.

124. Wynika z tego, że nawet jeśli Rzecznik ma słuszność w odniesieniu do tego konkretnego błędu, to sentencja wyroku nie wymaga zmiany. Zarzut piąty jest zatem nieskuteczny.

125. Gdyby Trybunał uznał zarzut piąty za skuteczny, moim zdaniem byłby on zasadny. W istocie z pkt 292 zaskarżonego wyroku wynika, że utrata zaufania C. Staelen do urzędu Rzecznika miała miejsce wcześniej niż naruszenie związane z zamknięciem przez Rzecznik dochodzenia prowadzonego z własnej inicjatywy. Związek przyczynowy nie został więc w odniesieniu do tego błędu ustalony, czy też przynajmniej podane uzasadnienie wydaje się wewnętrznie sprzeczne.

126. Jednakże mój podstawowy pogląd jest taki, że Trybunał powinien oddalić zarzut piąty jako nieskuteczny.

70 — Wyrok z dnia 16 lipca 2009 r., Komisja/Schneider Electric, C-440/07 P, EU:C:2009:459, pkt 192.

71 — Wyrok z dnia 30 kwietnia 2009 r., CAS Succhi di Frutta/Komisja, C-497/06 P, nieopublikowany, EU:C:2009:273 pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo.

## G – *Konsekwencje oceny*

127. Trybunał oddalił odwołanie główne i odwołanie wzajemne C. Staelen [72]. Zaskarżony wyrok jest zatem ostateczny, jeśli chodzi o kwestie *zwiększenia* odpowiedzialności pozaumownej ponoszonej przez Rzecznika.

128. Ponadto z powyższego wynika, że uważam, iż pierwsze cztery zarzuty podniesione przez Rzecznik w odwołaniu za zasadne.

129. W świetle powyższego proponuję, aby Trybunał uchylił pkt 1, 3 i 4 sentencji zaskarżonego wyroku, zgodnie z art. 61 statutu Trybunału Sprawiedliwości [73]. Proponuję także, aby Trybunał na podstawie tego samego przepisu wydał ostateczne orzeczenie w niniejszej sprawie, gdyż stan postępowania pozwala na to w odniesieniu do żądania przez C. Staelen zapłaty zadośćuczynienia za krzywdę.

130. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem powstanie odpowiedzialności pozaumownej Unii, w rozumieniu art. 340 akapit drugi TFUE, uzależnione jest od jednoczesnego spełnienia pewnych przesłanek, a mianowicie bezprawności czynu zarzucanego instytucji lub organowi Unii, rzeczywistego powstania szkody i istnienia związku przyczynowego pomiędzy zarzucanym zachowaniem a podniesioną szkodą [74].

131. Ze względu na to, że przesłanki te muszą być spełnione łącznie, jeśli jedna z nich nie jest spełniona, nie ma potrzeby badania pozostałych [75].

132. Jest dla mnie jasne, że Rzecznik nie naruszył prawa Unii w sposób wystarczająco istotny we wszystkich pięciu przypadkach rozpatrzonych przez Sąd. Ponadto mając na uwadze okoliczności leżące u podstaw żądania zapłaty zadośćuczynienia za rzekomą krzywdę spowodowaną przez Rzecznika przy prowadzeniu dochodzenia, nie jest oczywiste, czy zasada TUM przyznaje C. Staelen prawa. W każdym razie radziłbym Trybunałowi, aby nie rozstrzygał tej kwestii w pierwszym rzędzie.

133. W istocie bardziej właściwe wydaje się rozważenie charakteru krzywdy, jakiej rzekomo doznała C. Staelen.

134. Argumenty przedstawione przez C. Staelen w postępowaniu w pierwszej instancji, dotyczące doznanej przez nią krzywdy, zostały trafnie przedstawione w pkt 272 zaskarżonego wyroku. W pkt 288 i 289 wspomnianego wyroku Sąd słusznie oddalił część argumentów C. Staelen w zakresie, w jakim domagała się ona od Rzecznika zadośćuczynienia za naruszenia, których popełnienie zarzucała Parlamentowi, oraz odszkodowania za rzekomą „stratę pieniędzy”.

135. Wobec powyższego, z przyczyn przedstawionych w pkt 112–114 niniejszej opinii, nie uważam pozostałych argumentów C. Staelen – dotyczących utraty przez nią zaufania do urzędu Rzecznika oraz jej poczucia straty czasu i energii – za przekonujące. Ze względu na to, że ciężar dowodu spoczywa na C. Staelen [76], stwierdzam, że jej żądanie zapłaty zadośćuczynienia za doznaną krzywdę nie dotyczy szkody o charakterze rzeczywistym i pewnym w rozumieniu art. 340 TFUE.

72 — Postanowienia: z dnia 29 czerwca 2016 r., Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich/Staelen, C-337/15 P, niepublikowane, EU:C:2016:670; z dnia 20 lipca 2016 r., Staelen/Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, C-338/15 P, niepublikowane, EU:C:2016:599.

73 — Zobacz na przykład sentencja wyroku z dnia 14 maja 1998 r., Rada/De Nil i Impens, C-259/96 P, EU:C:1998:224 w porównaniu z sentencją wyroku z dnia 26 czerwca 1996 r., De Nil i Impens/Rada, T-91/95, EU:T:1996:92.

74 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 14 października 2014 r., Giordano/Komisja, C-611/12 P, EU:C:2014:2282, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo.

75 — Wyrok z dnia 30 kwietnia 2009 r., CAS Succhi di Frutta/Komisja, C-497/06 P, EU:C:2009:273, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo.

76 — Zobacz wyrok z dnia 14 października 2014 r., Giordano/Komisja, C-611/12 P, EU:C:2014:2282, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo.

136. Ze względu na to, że nie została spełniona jedna z łącznych przesłanek powstania pozaumownej odpowiedzialności Unii, proponuję, aby Trybunał oddalił żądanie C. Staelen zapłaty zadośćuczynienia za doznaną krzywdę w pozostałym zakresie, a co za tym idzie, oddalił skargę w całości.

## H – *W przedmiocie kosztów*

137. Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, jeżeli odwołanie jest zasadne i Trybunał wydaje orzeczenie kończące postępowanie w sprawie, rozstrzyga on również o kosztach. Zgodnie z art. 138 § 2 wspomnianego regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

138. Postanowieniem z dnia 29 czerwca 2016 r. Trybunał oddalił odwołanie wzajemne C. Staelen i orzekł, że rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów postępowania nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie. Proponuję, aby Trybunał uwzględnił odwołanie Rzecznika i uchylił zaskarżony wyrok. Ponadto proponuję, aby Trybunał oddalił skargę C. Staelen o zadośćuczynienie w pozostałym zakresie, a tym samym oddalił skargę w całości. Rzecznik w odwołaniu wniosła o orzeczenie o kosztach na zasadzie słuszności. Wynika z tego, że C. Staelen powinna pokryć własne koszty oraz koszty poniesione przez Rzecznika w postępowaniu przez Sądem i przed Trybunałem.

## VI – Wnioski

139. Na podstawie powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał:

— uznał za niedopuszczalne przedstawione przez C. Staelen w odpowiedzi na odwołanie żądanie zapłaty zadośćuczynienia;

— uchylił pkt 1, 3 i 4 sentencji wyroku z dnia 29 kwietnia 2015 r., Staelen/Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, T-217/11, EU:T:2015:238;

— oddalił żądanie wypłaty odszkodowania przedstawione przez C. Staelen w sprawie T-217/11 w zakresie, w jakim dotyczy ono zapłaty zadośćuczynienia za podnoszoną przez nią krzywdę, a tym samym oddalił skargę o odszkodowanie w całości;

— obciążył C. Staelen własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Rzecznika w postępowaniu przez Sądem w sprawie T-217/11, a także w postępowaniu przed Trybunałem w sprawie C-337/15 P.