Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIK GENERALNEJ
LAILI MEDINY
przedstawiona w dniu 30 stycznia 2025 r.[1]

Sprawa C-529/23 P

Parlament Europejski
przeciwko

TC

Prawo instytucjonalne – Przepisy dotyczące zwrotu kosztów i diet posłów do Parlamentu – Dodatek na zatrudnienie asystentów parlamentarnych – Odzyskanie nienależnie wypłaconych kwot – Artykuł 41 ust. 2 Karty – Prawo do bycia wysłuchanym – Prawo dostępu do akt sprawy – Ochrona danych osobowych – Artykuł 9 rozporządzenia (UE) 2018/1725 – Artykuł 26 regulaminu pracowniczego

I. Wprowadzenie

1. Niniejsza opinia dotyczy wniesionego przez Parlament Europejski odwołania, w którym domaga się on uchylenia wyroku z dnia 7 czerwca 2023 r., TC/Parlament (T-309/21, EU:T:2023:315) (zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem"). Tym wyrokiem Sąd stwierdził nieważność decyzji sekretarza generalnego Parlamentu Europejskiego, w której nakazano odzyskanie wierzytelności wobec jednego z posłów w odniesieniu do kwoty nienależnie wypłaconej z tytułu zwrotu kosztów zatrudnienia asystentów parlamentarnych. Sąd stwierdził też nieważność noty debetowej wystawionej w związku z tą decyzją.

2. W zaskarżonym wyroku Sąd przyjął zasadniczo, że w ramach procedury odzyskiwania należności, gdy poseł do Parlamentu żąda przekazania informacji, które wydają się istotne dla wykazania, iż akredytowany asystent parlamentarny wykonywał pracę w związku z pełnieniem jego mandatu, Parlament nie może odmówić udzielenia żądanych informacji, chyba że na poparcie tej odmowy powoła się na podstawy, które można uznać za uzasadnione. W oparciu o to założenie Sąd stwierdził, że Parlament niesłusznie odmówił przekazania posłowi, którego dotyczyła sprawa w pierwszej instancji, kilku kategorii dokumentów, co – zdaniem Sądu – oznaczało, iż nie można wykluczyć, że ów poseł został pozbawiony możliwości lepszego zorganizowania swojej obrony.

3. W odwołaniu Parlament podnosi przede wszystkim, że zaskarżony wyrok nie może zostać wykonany, jak wymaga tego art. 266 TFUE, a to ze względu na przyjęcie przez Sąd – w kontekście procedur odzyskiwania należności – szerokiego zakresu prawa do bycia wysłuchanym. Parlament twierdzi, że ów wyrok narusza zasadę wolnego mandatu parlamentarnego i odwraca ciężar

[1] Język oryginału: angielski.

dowodu, który, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, spoczywa na posłach, gdy mają oni wykazać, iż kwoty wypłacone z tytułu zwrotu kosztów zatrudnienia asystenta parlamentarnego zostały wypłacone należnie. Parlament podnosi również, że Sąd dokonał błędnej wykładni innych uregulowań dotyczących działalności parlamentarnej, takich jak rozporządzenie 2018/1725 [2] i regulamin pracowniczy [3].

4. Niniejsza sprawa daje Trybunałowi sposobność do rozstrzygnięcia w przedmiocie zakresu prawa do bycia wysłuchanym i prawa dostępu do akt sprawy, które to prawa zapisano w art. 41 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą") i które, jak wielokrotnie podkreślano w orzecznictwie, wynikają z prawa do obrony w postępowaniach przed instytucjami Unii. W tym celu Trybunał będzie musiał przede wszystkim ustalić, czy kryterium prawne określone przez Sąd na potrzeby oceny przestrzegania – lub naruszenia – tych praw w przypadku takim jak rozpatrywany w postępowaniu w pierwszej instancji jest prawnie uzasadnione, zwłaszcza w świetle zasady ciężaru dowodu mającej zastosowanie w procedurach odzyskiwania należności. Niniejsza sprawa pozwoli również Trybunałowi na dokonanie wykładni innych odpowiednich przepisów prawa Unii dotyczących ochrony danych osobowych, których Sąd nie uznał w zaskarżonym wyroku za dopuszczalne podstawy odmowy udzielenia dostępu do informacji żądanych przez posła do Parlamentu.

II. Ramy prawne

A. Akt dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich

5. Artykuł 6 ust. 1 aktu wyborczego [4] stanowi:

„Członkowie Parlamentu Europejskiego głosują indywidualnie i osobiście. Nie są związani żadnymi instrukcjami ani nie otrzymują mandatu wiążącego".

B. Statut posła do Parlamentu Europejskiego

6. Artykuł 2 statutu posła do Parlamentu Europejskiego [5] stanowi:

„1. Posłowie są wolni i niezależni.

[…]".

[2] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 23 października 2018 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii i swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia rozporządzenia (WE) nr 45/2001 i decyzji nr 1247/2002/WE (Dz.U. 2018, L 295, s. 39) (zwane dalej „rozporządzeniem 2018/1725").

[3] Rozporządzenie nr 31 (EWG), 11 (EWEA) ustanawiające regulamin pracowniczy urzędników i warunki zatrudnienia innych pracowników Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Dz.U. 1962, 45, s. 135), z późniejszymi zmianami (zwane dalej „regulaminem pracowniczym").

[4] Akt dotyczący wyborów przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich (Dz.U. 1976, L 278, s. 5), dołączony do decyzji Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom z dnia 20 września 1976 r. (Dz.U. 1976, L 278, s. 1), zmieniony decyzją Rady 2002/772/WE, Euratom z dnia 25 czerwca 2002 r. i 23 września 2002 r. (Dz.U. 2002, L 283, s. 1) (zwany dalej „aktem wyborczym").

[5] Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 28 września 2005 r. w sprawie przyjęcia statutu posła do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. 2005, L 262, s. 1) (zwana dalej „statutem posła do Parlamentu Europejskiego").

7. Artykuł 4 statutu posła do Parlamentu Europejskiego brzmi:

„Dokumenty i zapisy elektroniczne, które poseł otrzymał, sporządził lub wysłał, nie są traktowane na równi z dokumentami Parlamentu, chyba że zostały złożone zgodnie z regulaminem”.

8. Artykuł 21 statutu posła do Parlamentu Europejskiego ma następujące brzmienie:

„1. Posłowie mają prawo do pomocy osobistych współpracowników, których sami sobie dobierają.

2. Parlament ponosi faktyczne koszty ich zatrudnienia.

3. Parlament określa warunki korzystania z tego prawa”.

C. Przepisy wykonawcze do statutu

9. Artykuł 33 przepisów wykonawczych do statutu[6], zatytułowany „Pokrycie kosztów pomocy parlamentarnej”, stanowi:

„1. Posłowie mają prawo do pomocy osobistych współpracowników, których dobierają według swojego uznania. Parlament pokrywa rzeczywiście poniesione koszty wynikające całkowicie i wyłącznie z zatrudnienia jednego lub kilku asystentów lub korzystania z ich usług zgodnie z niniejszymi przepisami wykonawczymi i na zasadach określonych przez Prezydium.

2. Pokrywane są wyłącznie koszty odpowiadające niezbędnej pomocy bezpośrednio związanej z wykonywaniem mandatu poselskiego. Kwoty te nie mogą w żadnym wypadku pokrywać kosztów związanych ze sferą prywatną posła”.

10. Artykuł 68 przepisów wykonawczych do statutu, zatytułowany „Zwrot nienależnych kwot”, brzmi:

„1. Wszelkie kwoty wypłacone na podstawie niniejszych przepisów wykonawczych nienależnie podlegają zwrotowi. Sekretarz generalny wydaje polecenie w celu odzyskania powyższych kwot od posła.

2. Wszelkie decyzje dotyczące odzyskania płatności są podejmowane z troską o skuteczne wykonywanie mandatu poselskiego oraz o prawidłowe funkcjonowanie Parlamentu, po wcześniejszym wysłuchaniu posła przez sekretarza generalnego.

[…]”.

[6] Decyzja Prezydium Parlamentu Europejskiego z dnia 19 maja i 9 lipca 2008 r. ustanawiająca przepisy wykonawcze do statutu posła do Parlamentu Europejskiego (Dz.U. 2009, C 159, s. 1), z późniejszymi zmianami (zwana dalej „przepisami wykonawczymi do statutu”).

D. Rozporządzenie 2018/1725

11. Motyw 22 rozporządzenia 2018/1725 przewiduje:

„Aby przetwarzanie danych osobowych było zgodne z prawem, musi być ono podyktowane koniecznością wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym przez instytucje i organy Unii lub w ramach sprawowania przez nie władzy publicznej, koniecznością poszanowania obowiązku prawnego, któremu podlega administrator, lub inną uzasadnioną podstawą na mocy niniejszego rozporządzenia, w tym zgodą osoby, której dane dotyczą, lub koniecznością poszanowania umowy, której stroną jest osoba, której dane dotyczą, lub w celu podjęcia działań na żądanie osoby, której dane dotyczą, przed zawarciem umowy. Przetwarzanie danych osobowych w celu przeprowadzenia czynności wykonywanych w interesie ogólnym przez instytucje i organy Unii obejmuje przetwarzanie danych osobowych niezbędnych do zarządzania tymi instytucjami i organami oraz ich funkcjonowania. […]”.

12. Artykuł 4 rozporządzenia 2018/1725, zatytułowany „Zasady dotyczące przetwarzania danych osobowych”, stanowi:

„1. Dane osobowe muszą być:

[…]

c) adekwatne, stosowne oraz ograniczone do tego, co niezbędne do celów, w których są przetwarzane (»minimalizacja danych«);

[…]

e) przechowywane w formie umożliwiającej identyfikację osoby, której dane dotyczą, przez okres nie dłuższy, niż jest to niezbędne do celów, w których dane te są przetwarzane; dane osobowe można przechowywać przez okres dłuższy, o ile będą one przetwarzane wyłącznie do celów archiwalnych w interesie publicznym, do celów badań naukowych lub historycznych lub do celów statystycznych na mocy art. 13, z zastrzeżeniem że wdrożone zostaną odpowiednie środki techniczne i organizacyjne wymagane na mocy niniejszego rozporządzenia w celu ochrony praw i wolności osób, których dane dotyczą (»ograniczenie przechowywania«);

[…]”.

13. Artykuł 9 rozporządzenia 2018/1725, zatytułowany „Przekazywanie danych osobowych odbiorcom mającym siedzibę w Unii, innym niż instytucje i organy Unii”, brzmi:

„1. Bez uszczerbku dla art. 4–6 i 10 dane osobowe przekazuje się odbiorcom mającym siedzibę w Unii innym niż instytucje i organy Unii, wyłącznie jeżeli odbiorca stwierdzi, że:

a) dane są niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej odbiorcy; lub

b) przekazanie danych jest niezbędne w określonym celu w interesie publicznym, zaś administrator, w przypadku gdy istnieje jakikolwiek powód, by uznać, że uzasadniony interes osoby, której dane dotyczą, może zostać zagrożony, ustali po wyraźnym dokonaniu oceny różnych przeciwstawnych interesów, że przekazanie danych osobowych w tym określonym celu jest proporcjonalne.

2. Jeżeli administrator zainicjuje przekazanie danych zgodnie z niniejszym artykułem, wykazuje on, że przekazanie danych osobowych jest niezbędne i proporcjonalne do celów przekazania, stosując kryteria ustanowione w ust. 1 lit. a) lub b).

3. Instytucje i organy Unii muszą godzić prawo do ochrony danych osobowych z prawem dostępu do dokumentów, zgodnie z prawem Unii".

E. Regulamin pracowniczy

14. Artykuł 26 regulaminu pracowniczego stanowi:

„Akta osobowe urzędnika zawierają:

a) wszelkie dokumenty dotyczące jego stosunku pracy oraz wszelkie oceny jego kwalifikacji, wydajności i zachowania;

b) wszelkie uwagi urzędnika dotyczące powyższych dokumentów.

[…]

Dla każdego urzędnika prowadzi się tylko jedne akta osobowe.

Urzędnik jest uprawniony, nawet po zakończeniu służby, do zapoznania się ze wszystkim dokumentami, które znajdują się w jego aktach osobowych […].

Akta osobowe mają charakter poufny i mogą być przeglądane tylko w pomieszczeniach biurowych administracji lub na zabezpieczonym nośniku elektronicznym. W przypadku wszczęcia postępowania sądowego dotyczącego urzędnika przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej akta mogą być przekazane Trybunałowi".

III. Okoliczności faktyczne i przebieg postępowania

A. Okoliczności powstania sporu

15. Okoliczności powstania sporu zostały przedstawione w pkt 2–26 zaskarżonego wyroku. Na potrzeby niniejszej opinii można je zrekapitulować w poniższy sposób.

16. W dniu 22 maja 2015 r. Parlament zawarł z A umowę o zatrudnienie w pełnym wymiarze czasu pracy w charakterze akredytowanego asystenta parlamentarnego w Brukseli (Belgia) w celu świadczenia pomocy posłowi do Parlamentu, TC[7].

[7] W niniejszej opinii jest on również określany jako „skarżący w pierwszej instancji".

17. W dniu 25 lutego 2016 r. TC zwrócił się do Parlamentu o rozwiązanie umowy z A z różnych powodów związanych z utratą zaufania, w tym nieobecności bez ważnego powodu i nieprzestrzegania zasad dotyczących zezwoleń na wykonywanie działalności dodatkowej.

18. Po zakończonym niepowodzeniem postępowaniu pojednawczym Parlament, w dniu 24 czerwca 2016 r., poinformował A o swojej decyzji o rozwiązaniu umowy o zatrudnienie asystenta parlamentarnego z powodu utraty zaufania ze względu na to, że nie przestrzegał on zasad dotyczących zezwoleń na wykonywanie działalności dodatkowej.

19. W dniu 14 kwietnia 2017 r. A wniósł do Sądu skargę o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 24 czerwca 2016 r.

20. Wyrokiem z dnia 7 marca 2019 r., L/Parlament (T-59/17, EU:T:2019:140), Sąd stwierdził nieważność decyzji Parlamentu z dnia 24 czerwca 2016 r. Sąd uznał, że z materiału zgromadzonego w aktach sprawy wynika, iż TC nie tylko był świadomy działalności dodatkowej A, lecz – co więcej – działalność ta była jego bezpośrednią inicjatywą [8]. Dlatego też Sąd orzekł, że przyczyna, na którą powołał się Parlament dla uzasadnienia decyzji o rozwiązaniu umowy, a konkretnie utrata zaufania, nie wydaje się wiarygodna. Zdaniem Sądu Parlament popełnił w związku z tym oczywisty błąd w ocenie, gdy uwzględnił wniosek TC o rozwiązanie na tej podstawie umowy z A. TC nie był stroną postępowania w tej sprawie.

21. Pismem z dnia 8 czerwca 2020 r., sporządzonym w języku angielskim i wysłanym pocztą elektroniczną w dniu 30 lipca 2020 r., sekretarz generalny Parlamentu poinformował TC o wszczęciu, na podstawie art. 68 przepisów wykonawczych do statutu, postępowania w sprawie odzyskania nienależnie wypłaconych kwot w łącznej wysokości 78 838,21 EUR w związku z pomocą parlamentarną świadczoną TC przez A.

22. Tym samym pismem TC został wezwany, zgodnie z art. 68 ust. 2 przepisów wykonawczych do statutu, do przedstawienia w terminie dwóch miesięcy uwag i dowodów mających na celu obalenie wstępnych wniosków Parlamentu dotyczących działalności dodatkowej, jaką A wykonywał zgodnie z wiedzą TC i pod jego kierownictwem w okresie od dnia 22 maja 2015 r. do dnia 22 listopada 2016 r., oraz wykazanie, że w tym samym okresie A rzeczywiście wykonywał obowiązki akredytowanego asystenta parlamentarnego.

23. W dniu 4 sierpnia 2020 r. TC zwrócił się do Parlamentu o przekazanie mu:

– akt osobowych A w Parlamencie (wszystkich dokumentów związanych z jego zatrudnieniem i pracą), w tym informacji odnoszących się do liczby przypadków, w których zwrócono się do Parlamentu o ochronę A, oraz danych dotyczących obecności A (danych zawartych w jego karcie dostępu do Parlamentu);

– kopii korespondencji, którą wymienił z przedstawicielami Parlamentu w sprawie pracy A;

– kompletnych akt sprawy, w której zapadł wyrok L/Parlament (T-59/17, EU:T:2019:140).

[8] Zobacz w szczególności wyrok L/Parlament, T-59/17, EU:T:2019:140, pkt 35.

24. W dniu 4 września 2020 r. sekretarz generalny Parlamentu przekazał TC pismo, sporządzone w języku litewskim i opatrzone datą 3 września 2020 r., o zasadniczo identycznej treści co pismo z dnia 8 czerwca 2020 r., o którym mowa w pkt 21 niniejszej opinii. W załączniku do pisma z dnia 3 września 2020 r. znajdowała się kopia wyroku L/Parlament (T-59/17, EU:T:2019:140) oraz zestawienie kwot wypłaconych A przez Parlament.

25. W dniu 22 września 2020 r. TC przypomniał Parlamentowi o żądaniu, o którym mowa w pkt 23 niniejszej opinii, a także zażądał od niego protokołu z postępowania pojednawczego między nim a A w języku litewskim oraz kopii „wszystkich wiadomości elektronicznych z lat 2015, 2016 i 2019".

26. W dniu 27 października 2020 r. Parlament przekazał TC różne dokumenty dotyczące rozwiązania umowy z A.

27. W dniu 29 października 2020 r. TC przesłał Parlamentowi uwagi wstępne oraz szereg dokumentów i podkreślił, że nie otrzymał jeszcze od Parlamentu dokumentów i szczegółowych informacji dotyczących okresu zatrudnienia A oraz że nie był jeszcze w stanie przeanalizować kilku informacji, które zostały mu przekazane w wiadomości elektronicznej z dnia 27 października 2020 r. Zwrócił się on zatem o umożliwienie mu przedstawienia innych informacji i dowodów w późniejszym terminie.

28. W dniu 20 listopada 2020 r. TC ponownie zwrócił się do Parlamentu o przekazanie informacji, których zażądał w dniach 4 sierpnia i 22 września 2020 r., w szczególności danych dotyczących dostępu A do Parlamentu oraz kopii wiadomości elektronicznych z lat 2015, 2016 i 2019.

29. W dniu 24 listopada 2020 r. TC przekazał Parlamentowi uwagi i dowody uzupełniające w stosunku do tych, które przesłał mu w dniu 29 października 2020 r.

30. W dniu 27 listopada 2020 r. dyrektor generalny ds. finansów Parlamentu poinformował TC, że termin, który został mu wyznaczony na przedstawienie uwag i dowodów w ramach procedury odzyskiwania należności uregulowanej w art. 68 przepisów wykonawczych do statutu, upłynął w dniu 4 listopada 2020 r., ale że jeśli chce on zapoznać się z informacjami dotyczącymi A, to może zwrócić się do dwóch osób, których adresy poczty elektronicznej ów dyrektor generalny ds. finansów podał, przy czym wnioski te nie mogą mieć wpływu na wspomniane postępowanie.

31. W dniu 1 grudnia 2020 r. TC zakwestionował stwierdzenia zawarte w wiadomości z dnia 27 listopada 2020 r. Ponadto skierował on swoje wnioski o przekazanie dokumentów do osób wymienionych w tej wiadomości.

32. W dniu 8 stycznia 2021 r. dyrektor generalny ds. finansów przekazał TC protokół z postępowania pojednawczego w języku litewskim, ale odmówił udzielenia mu dostępu do pozostałych żądanych dokumentów. Ponadto dyrektor generalny ds. finansów wyznaczył TC termin 15 dni na przedstawienie dodatkowych uwag, a TC przedstawił te uwagi w dniu 21 stycznia 2021 r.

33. Decyzją z dnia 16 marca 2021 r. (zwaną dalej „sporną decyzją") sekretarz generalny Parlamentu uznał, że kwota 78 838,21 EUR została pokryta przez tę instytucję w ramach zatrudnienia A w okresie od dnia 22 maja 2015 r. do dnia 22 listopada 2016 r. nienależnie i że powinna ona zostać odzyskana od TC.

34. W dniu 31 marca 2021 r. dyrektor generalny ds. finansów, działając jako delegowany urzędnik zatwierdzający, wystawił notę debetową nr 7010000523 (zwaną dalej „notą debetową"), w której nakazał odzyskanie od TC kwoty 78 838,21 EUR oraz wezwał go do zapłaty tej kwoty najpóźniej do dnia 30 maja 2021 r. W tym samym dniu dyrektor generalny ds. finansów przekazał TC sporną decyzję i notę debetową.

B. Skarga o stwierdzenie nieważności wniesiona do Sądu oraz zaskarżony wyrok

35. Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 24 maja 2021 r. TC wniósł o stwierdzenie nieważności spornej decyzji i noty debetowej.

1. W przedmiocie częściowego umorzenia postępowania

36. Tytułem wstępu należy wskazać, że z zaskarżonego wyroku [9] wynika, iż w następstwie kontroli przeprowadzonej w ramach postępowania przed Sądem Parlament ustalił, że w marcu 2016 r. postanowił zawiesić wypłatę wynagrodzeń i zwrotów kosztów podróży A od dnia 1 kwietnia 2016 r. W konsekwencji w dniu 8 listopada 2022 r. sekretarz generalny Parlamentu postanowił cofnąć zaskarżoną decyzję ex tunc w odniesieniu do kwoty 28 083,67 EUR. W związku z tą decyzją wystawiono notę kredytową.

37. Sąd stwierdził zatem, na wniosek Parlamentu i po zapoznaniu się z uwagami TC, że skarga stała się bezprzedmiotowa i że nie ma potrzeby orzekania w przedmiocie zgodności z prawem spornej decyzji i noty debetowej w zakresie opisanym powyżej [10].

2. W przedmiocie pozostałej części skargi o stwierdzenie nieważności

38. W odniesieniu do pozostałej części skargi o stwierdzenie nieważności skarżący w pierwszej instancji, TC, podniósł pięć zarzutów, z których drugi, będący jedynym zarzutem mającym znaczenie dla niniejszego postępowania odwoławczego [11], dotyczył prawa do bycia wysłuchanym, prawa dostępu do akt sprawy i obowiązku uzasadnienia, przewidzianych w art. 41 ust. 2 Karty.

39. W zaskarżonym wyroku Sąd, przypomniawszy zasady pokrywania kosztów zatrudnienia asystentów parlamentarnych i odzyskiwania kwot nienależnie wypłaconych z tego tytułu [12], zauważył, że Parlament przekazał TC tylko niektóre z żądanych przez niego dokumentów [13], a mianowicie, po pierwsze, protokół z postępowania pojednawczego między nim a A w języku litewskim [14] oraz, po drugie, dokumenty dotyczące rozwiązania umowy z A [15].

[9] Punkty 27, 28 zaskarżonego wyroku.

[10] Zaskarżony wyrok: pkt 32, 36–42; pkt 1 sentencji.

[11] Pozostałe zarzuty dotyczyły zasadniczo naruszenia zasady rozsądnego terminu zapisanej w art. 41 ust. 1 Karty, błędu w ocenie przedstawionego przez TC dowodu potwierdzającego wykonywanie przez A obowiązków asystenta parlamentarnego, jak również naruszenia obowiązku uzasadnienia w odniesieniu do określenia kwoty podlegającej odzyskaniu.

[12] Punkty 45–53 zaskarżonego wyroku.

[13] Punkty 87, 88 zaskarżonego wyroku.

[14] Zobacz pkt 32 niniejszej opinii.

[15] Zobacz pkt 26 niniejszej opinii.

40. Z kolei wnioski dotyczące innych kategorii dokumentów zostały oddalone pismem z dnia 8 stycznia 2021 r.[16] W szczególności oddalono wnioski dotyczące przekazania: po pierwsze, kopii „wszystkich wiadomości elektronicznych z lat 2015, 2016 i 2019", o których mowa w wiadomości elektronicznej TC z dnia 22 września 2020 r., po drugie, kopii korespondencji, którą TC wymienił z przedstawicielami Parlamentu w sprawie pracy A, po trzecie, kompletnych akt sprawy, w której zapadł wyrok L/Parlament (T-59/17, EU:T:2019:140), oraz, po czwarte, akt osobowych A w Parlamencie[17].

41. W tym względzie w pkt 90 i 91 zaskarżonego wyroku Sąd zauważył, że w sytuacji gdy poseł zostaje wezwany do przedstawienia Parlamentowi dowodu, iż akredytowany asystent parlamentarny pracował dla niego w związku z jego mandatem, ów poseł może, na podstawie prawa do bycia wysłuchanym, zażądać od danej instytucji przekazania informacji, którymi instytucja ta dysponuje, a które wydają się istotne. W tym kontekście, gdy Parlament otrzymuje taki wniosek, nie może on odmówić udzielenia żądanych danych bez naruszenia prawa do bycia wysłuchanym, chyba że na poparcie tej odmowy powoła się na podstawy, które można uznać za uzasadnione w świetle, po pierwsze, okoliczności sprawy, a po drugie, obowiązujących przepisów.

42. Dokonawszy oceny konkretnych okoliczności faktycznych sprawy, Sąd doszedł do wniosku, że podstawy powołane przez Parlament w piśmie z dnia 8 stycznia 2021 r. w celu odmówienia TC udzielenia dostępu do kategorii dokumentów, o których mowa w pkt 40 powyżej, były bezzasadne lub niewystarczające. Ponadto w braku prawidłowego uzasadnienia odmowy przekazania dokumentów, które, zdaniem Sądu, mogły umożliwić TC wykonanie prawa do bycia wysłuchanym w sposób użyteczny i skuteczny, nie można wykluczyć, że został on pozbawiony możliwości lepszego zorganizowania swojej obrony w ramach wszczętej przeciwko niemu procedury odzyskiwania kwot wypłaconych z tytułu kosztów zatrudnienia asystentów parlamentarnych[18].

43. W tych okolicznościach Sąd uwzględnił zarzut drugi w zakresie, w jakim dotyczył on naruszenia prawa do bycia wysłuchanym. Sąd, nie rozpoznawszy pozostałych zarzutów i argumentów przedstawionych przez TC, stwierdził również nieważność spornej decyzji i noty debetowej w zakresie, w jakim dotyczyły one wynagrodzeń, wydatków socjalnych i kosztów podróży związanych z zatrudnieniem A w okresie od dnia 22 maja 2015 r. do dnia 31 marca 2016 r. w kwocie 50 754,54 EUR[19].

IV. Żądania stron w postępowaniu przed Trybunałem

44. W odwołaniu wniesionym w dniu 17 sierpnia 2023 r. Parlament wnosi do Trybunału o:

– uchylenie zaskarżonego wyroku;

– wydanie ostatecznego rozstrzygnięcia w przedmiocie przedstawionego Sądowi sporu i uwzględnienie żądań wysuniętych przez Parlament w pierwszej instancji;

– obciążenie TC kosztami postępowania przed Sądem i Trybunałem.

[16] Wbrew twierdzeniom Parlamentu Sąd uznał, że argumentacja TC dotycząca pisma z dnia 8 stycznia 2021 r. jest dopuszczalna. Zobacz pkt 73–80 zaskarżonego wyroku.

[17] Zobacz pkt 23, 25, 28 niniejszej opinii.

[18] Punkty 130, 131 zaskarżonego wyroku.

[19] Zaskarżony wyrok: pkt 132, 133; pkt 2 sentencji.

45. TC twierdzi, że Trybunał powinien oddalić odwołanie i obciążyć Parlament kosztami postępowania.

46. Rozprawa odbyła się w dniu 28 listopada 2024 r.

V. Ocena

47. Na poparcie odwołania Parlament podnosi pięć zarzutów:

– zarzut pierwszy odnosi się do nieuwzględnienia przedmiotu sporu w postępowaniu w pierwszej instancji oraz przygotowawczego charakteru pisma z dnia 8 stycznia 2021 r., a także do naruszenia prawa do bycia wysłuchanym i nieuwzględnienia utrwalonego orzecznictwa dotyczącego skutków, jakie pociąga za sobą niezgodność z prawem dokumentu procesowego;

– zarzuty drugi, trzeci i czwarty dotyczą ustaleń poczynionych przez Sąd odpowiednio w odniesieniu do: po pierwsze, wiadomości elektronicznych TC z lat 2015, 2016 i 2019 oraz korespondencji ze służbami Parlamentu dotyczącej pracy A, po drugie, akt osobowych A, w tym korzystania z jego identyfikatora dającego dostęp do Parlamentu, oraz, po trzecie, kompletnych akt sprawy, w której zapadł wyrok L/Parlament (T-59/17, EU:T:2019:140).

– zarzut piąty dotyczy poczynionego przez Sąd ustalenia, że TC mógł żądać, wyłącznie na podstawie prawa do bycia wysłuchanym, przekazania przez Parlament wszelkich informacji umożliwiających mu przedstawienie uwag.

48. W zakresie, w jakim zarzut piąty zmierza do zakwestionowania przyjętego przez Sąd zakresu prawa do bycia wysłuchanym w ramach procedury odzyskiwania należności dotyczącej kwot nienależnie wypłaconych z tytułu zwrotu kosztów zatrudnienia asystentów parlamentarnych, moją ocenę rozpocznę od zbadania tego właśnie zarzutu.

49. To bowiem ów zakres stanowi założenie, na którym Sąd oparł następnie swoją analizę zgodności z prawem odmowy przekazania przez Parlament informacji żądanych przez TC, która z kolei stała się podstawą dokonanej oceny.

50. Ponadto, ponieważ zarzut pierwszy dotyczy głównie spójności toku rozumowania Sądu, gdy zastosował on ów zakres w sprawie w pierwszej instancji – w szczególności w odniesieniu do braku analizy znaczenia żądanych informacji dla obrony TC, połączę analizę tego zarzutu z analizą zarzutu piątego.

51. Wreszcie, należy podkreślić, że gdyby ocena zarzutów pierwszego i piątego prowadziła do wniosku, iż są one zasadne, Trybunał nie musiałby, co do zasady, badać pozostałych zarzutów odwołania. Wobec tego ocena zarzutów od drugiego do czwartego zostanie przeze mnie dokonana subsydiarnie.

A. W przedmiocie zarzutów pierwszego i piątego

52. W ramach zarzutów pierwszego i piątego Parlament kwestionuje zasadniczo ustalenia poczynione przez Sąd w pkt 90 i 91 zaskarżonego wyroku.

53. W szczególności Parlament twierdzi, że Sąd orzekł, nie przedstawiwszy żadnego szczególnego uzasadnienia, iż prawo do bycia wysłuchanym zapisane w art. 41 ust. 2 lit. a) Karty pozwala posłowi do Parlamentu zażądać od instytucji Unii przekazania wszelkich elementów, które wydają się istotne do celów wykazania prawidłowego wykorzystania zwrotu kosztów zatrudnienia asystentów parlamentarnych. Zdaniem Parlamentu tego rodzaju prawo nie znajduje oparcia ani w brzmieniu tego postanowienia, ani w orzecznictwie sądów Unii. Parlament zauważa ponadto, że środkiem umożliwiającym zainteresowanej osobie uzyskanie dostępu do wszystkich odpowiednich informacji w trybie postępowania administracyjnego jest prawo dostępu do akt sprawy uregulowane w art. 41 ust. 2 lit. b) Karty. Między prawem do bycia wysłuchanym a prawem dostępu do akt sprawy nie istnieje luka, którą należałoby wypełnić drogą wykładni. Wreszcie Parlament zarzuca Sądowi, że w sposób niespójny zastosował zdefiniowany w zaskarżonym wyroku zakres prawa do bycia wysłuchanym, w szczególności dlatego, iż na początku oceny nie rozstrzygnął, czy kategorie dokumentów żądanych przez TC wydają się mieć dla niego znaczenie w ramach procedury odzyskiwania należności.

54. TC nie zgadza się z argumentami Parlamentu. Zauważa on, że ani w piśmie z dnia 8 stycznia 2021 r., ani w postępowaniu przed Sądem Parlament nie zakwestionował przysługującego mu prawa do uzyskania informacji w ramach procedury odzyskiwania należności. Dlatego też zdaniem TC Parlament, poprzez zarzut piąty, zmierza do uzasadnienia odmowy udzielenia mu tych informacji w oparciu o nowe argumenty, co do których Sąd nie miał możliwości się wypowiedzieć i które w związku z tym należy uznać za niedopuszczalne. TC podnosi również, że prawo do otrzymywania informacji od Parlamentu w ramach procedury odzyskiwania należności stanowi element zapisanego w art. 41 Karty ogólnego prawa do dobrej administracji, które Parlament naruszył.

55. Artykuł 41 Karty, zatytułowany „Prawo do dobrej administracji”, stanowi, w ust. 1, że każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii. W ust. 2 tego artykułu zapisano ponadto, że to prawo obejmuje: a) prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację oraz b) prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej.

56. Co się tyczy prawa do bycia wysłuchanym, z brzmienia art. 41 ust. 2 lit. a) Karty wynika, że gwarantuje ono każdej osobie możliwość użytecznego i skutecznego przedstawienia jej stanowiska w trakcie postępowania administracyjnego i przed wydaniem jakiejkolwiek decyzji, która mogłaby niekorzystnie wpłynąć na jej interesy [20]. Ma ono zastosowanie nawet wtedy, gdy właściwe uregulowanie nie przewiduje wyraźnie takiej formalności [21], zaś jego głównym celem jest, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, umożliwienie zainteresowanej osobie przedstawienia informacji przemawiających za wydaniem lub niewydaniem decyzji administracyjnej albo za taką czy inną treścią tej decyzji [22]. Umożliwia ono również właściwemu organowi uwzględnienie wszystkich elementów mających znaczenie dla sprawy przy wydawaniu decyzji kończącej postępowanie przed organem administracyjnym Unii [23].

[20] Zobacz podobnie wyrok z dnia 30 stycznia 2024 r., Agentsia „Patna infrastruktura” (Europejskie finansowanie infrastruktury drogowej), C-471/22, EU:C:2024:99, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo.

[21] Zobacz podobnie wyrok z dnia 30 listopada 2023 r., MG/EBI, C-173/22 P, EU:C:2023:932, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo.

[22] Zobacz między innymi wyrok z dnia 13 czerwca 2024 r., C (Zarządcy i syndycy masy upadłości), C-696/22, EU:C:2024:499, pkt 108 i przytoczone tam orzecznictwo. Zobacz także wyrok z dnia 16 lutego 2012 r., Rada i Komisja/Interpipe Niko Tube i Interpipe NTRP, C-191/09 P i C-200/09 P, EU:C:2012:78, pkt 76.

[23] Wyrok z dnia 13 czerwca 2024 r., C (Zarządcy i syndycy masy upadłości), C-696/22, EU:C:2024:499, pkt 108 i przytoczone tam orzecznictwo.

57. Z kolei art. 41 ust. 2 lit. b) Karty przewiduje prawo dostępu do akt związane z prawem danej osoby do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia jej sprawy przez organy administracji [24]. Przysługuje ono osobom, przeciwko którym wszczęto postępowanie, i oznacza, że dana instytucja powinna umożliwić zainteresowanej osobie zbadanie wszystkich dokumentów znajdujących się w aktach dochodzenia, które mogą mieć znaczenie dla jej obrony, ułatwiając zrozumienie materiału dowodowego, w oparciu o który ma zostać wydana decyzja. W ramach dostępu do akt sprawy osobom tym należy również zapewnić możliwość zapoznania się z rozumowaniem leżącym u podstaw tego postępowania, a tym samym stworzyć im lepsze warunki do wysuwania kontrargumentów w kontekście wykonywania prawa do bycia wysłuchanym [25].

58. Trybunał konsekwentnie utrzymuje, że zarówno prawo do bycia wysłuchanym, jak i prawo dostępu do akt sprawy wynikają z podstawowego prawa do obrony w postępowaniach administracyjnych, które stanowi integralną część porządku prawnego Unii [26].

59. W niniejszej sprawie sugerowałabym Trybunałowi, po pierwsze, aby odrzucił przytoczony przez TC argument, że skoro Parlament nie zakwestionował przed Sądem przysługującego TC prawa do uzyskania informacji w ramach procedury odzyskiwania należności, zarzut piąty należy uznać za niedopuszczalny. W tym względzie wystarczy zauważyć, że główna kwestia rozpatrywana przez Sąd w zaskarżonym wyroku dotyczyła tego, czy TC może utrzymywać, iż Parlament niesłusznie odmówił przekazania informacji, których TC zażądał w toku procedury prowadzonej w trybie art. 68 przepisów wykonawczych do statutu. W tym celu Sąd określił przede wszystkim kryterium prawne oceny zgodności z prawem decyzji Parlamentu. Parlament może zatem, w ramach niniejszego postępowania odwoławczego, zakwestionować to kryterium, a w związku z tym podnieść, że ów wyrok jest obarczony naruszeniem prawa, które Trybunał powinien zbadać w niniejszej sprawie.

60. Po drugie, należy podkreślić, że wniosek sformułowany przez Sąd w pkt 90 zaskarżonego wyroku, w którym uznano, iż posłom do Parlamentu przysługuje dostęp do odpowiednich informacji w ramach procedur odzyskiwania należności, opiera się na prawie do bycia wysłuchanym przewidzianym w art. 41 ust. 2 Karty. Potwierdzają to ponadto pkt 131 i 132 zaskarżonego wyroku, w których Sąd uwzględnił zarzut podniesiony przez skarżącego w pierwszej instancji „w zakresie, w jakim dotyczy[ł] on naruszenia [tego prawa]”.

61. Z tej perspektywy nie należy zarzucać Sądowi, że – jak utrzymuje Parlament – wykreował on „nowe prawo dostępu do informacji”. Rozumowanie leżące u podstaw wniosku Sądu jest bowiem takie, że wobec nieprzekazania żądanych informacji, które zdaniem Sądu mogły umożliwić posłowi do Parlamentu skuteczne wykonywanie przysługującego mu prawa do bycia wysłuchanym, nie można wykluczyć, iż ów poseł został pozbawiony możliwości lepszego zorganizowania swojej obrony. To rozumowanie wpisuje się w wypracowany przez Trybunał w orzecznictwie sposób rozumienia prawa do bycia wysłuchanym jako elementu bardziej ogólnego prawa do obrony w postępowaniach administracyjnych. Należy zatem oddalić ten argument Parlamentu.

[24] Zobacz wyrok z dnia 22 marca 2023 r., Satabank/EBC, T-72/20, EU:T:2023:149, pkt 80, ustanawiający linię orzecznictwa, którą Trybunał mógłby bez wątpienia potwierdzić.

[25] P. Craig, Article 41, w: *The EU Charter of Fundamental Rights – A Commentary*, ed. S. Peers, T. Hervey, J. Kenner, A. Ward, Oxford, Hart Publishing 2021, s. 1125–1152.

[26] Zobacz podobnie wyroki: z dnia 20 grudnia 2017 r., Prequ' Italia, C-276/16, EU:C:2017:1010, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 30 listopada 2023 r., Sistem ecologica/Komisja, C-787/22 P, EU:C:2023:940, pkt 150 i przytoczone tam orzecznictwo.

62. Niemniej jednak w niniejszej sprawie zasadnicza kwestia sprowadza się do tego, czy prawo do bycia wysłuchanym, zagwarantowane w art. 41 ust. 2 Karty, oznacza, iż Parlament ma obowiązek przekazania *wszystkich bez wyjątku* informacji żądanych przez jednego z posłów, które wydają się istotne w ramach procedury odzyskiwania należności dotyczącej kwot nienależnie wypłaconych z tytułu zwrotu kosztów zatrudnienia asystentów parlamentarnych, chyba że jest w stanie przedstawić prawidłowe uzasadnienie.

63. Na wstępie pragnę zauważyć, że – jak wynika z pkt 56 i 57 niniejszej opinii – prawo do bycia wysłuchanym daje jednostce możliwość przedstawienia stanowiska w przedmiocie treści decyzji, jaką organ administracyjny Unii zamierza wydać w ramach postępowania administracyjnego. To stanowisko może polegać także na zaproponowaniu, aby w ogóle nie wydawać przedmiotowej decyzji. W każdym z tych scenariuszy stanowisko zajęte przez zainteresowaną osobę ma się opierać nie na elementach abstrakcyjnych, lecz na konkretnych dokumentach zawartych w aktach tego postępowania [27]. W związku z tym na płaszczyźnie koncepcyjnej prawo do bycia wysłuchanym i prawo dostępu do akt sprawy są ze sobą bardzo ściśle związane, co znajduje potwierdzenie w systematyce art. 41 ust. 2 Karty i orzecznictwie Trybunału dotyczącym wykładni tego postanowienia.

64. Oznacza to, że do celów skutecznego wykonywania prawa do bycia wysłuchanym należy udzielić dostępu do dokumentów zgromadzonych na różnych etapach postępowania administracyjnego i włączonych do akt sprawy [28]. Naruszenie prawa do bycia wysłuchanym można zatem stwierdzić wyłącznie w przypadku odmowy udzielenia dostępu do dokumentów zawartych w tych aktach, oczywiście o ile poszanowane są uprawnione interesy poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej, jak wymaga tego art. 41 ust. 2 lit. b) Karty.

65. W tym względzie wypada zauważyć, że sposób przygotowania akt postępowania administracyjnego, zależy od ciężaru dowodu mającego zastosowanie konkretnie do tego postępowania. Na przykład w postępowaniu administracyjnym w sprawie nałożenia kary w aktach będą się zasadniczo znajdowały dokumenty prowadzące do wszczęcia tego postępowania oraz dokumenty zgromadzone przez właściwy organ po przeprowadzeniu przezeń dochodzenia, ponieważ to właśnie na tym organie spoczywa ciężar dowiedzenia istnienia naruszenia w jego ostatecznej decyzji [29]. Co do zasady dostęp do akt obejmuje dostęp zarówno do dokumentów obciążających, jak i odciążających [30].

66. Z kolei w ramach procedury odzyskiwania należności uregulowanej w art. 68 przepisów wykonawczych do statutu ciężar dowodu spoczywa na posłach do Parlamentu. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, które prawidłowo przywołano w pkt 53 zaskarżonego wyroku, to do posłów, którzy wnoszą do Parlamentu o pokrycie kosztów związanych z pomocą osobistych współpracowników, należy udowodnienie, że te koszty zostały rzeczywiście poniesione oraz że odpowiadają one niezbędnej i bezpośrednio związanej z wykonywaniem mandatu pomocy [31]. Konkretnie rzecz ujmując, taki poseł powinien w odpowiedzi na odpowiedni

[27] Gdy norma szczególna tak stanowi, prawo do bycia wysłuchanym odnosi się również do przedstawienia zarzutów przez organ administracji, jak jest chociażby w postępowaniach z zakresu prawa konkurencji. Zobacz art. 27 ust. 1 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).

[28] Jak zauważono poniżej, może to w ostatecznym rozrachunku wymagać pewnego zaangażowania po stronie danej instytucji Unii, którą w niniejszym przypadku jest Parlament.

[29] Zobacz między innymi wyrok z dnia 27 czerwca 2024 r., Servier i in./Komisja, C-201/19 P, EU:C:2024:552, pkt 126.

[30] Zobacz wyrok z dnia 25 października 2011 r., Solvay/Komisja, C-109/10 P, EU:C:2011:686, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo.

[31] Zobacz postanowienia: z dnia 28 listopada 2018 r., Le Pen/Parlament, C-303/18 P, EU:C:2018:962, pkt 63; z dnia 21 marca 2019 r., Gollnisch/Parlament, C-330/18 P, EU:C:2019:240, pkt 63.

wniosek właściwego organu Parlamentu przedstawić wszystkie dowody, którymi dysponuje, mogące wykazać rzeczywisty charakter pracy wykonywanej przez jego asystenta, a także związek tej pracy z wykonywaniem mandatu [32].

67. W związku z tym, jak potwierdził Parlament podczas rozprawy, czego nie zakwestionował skarżący w pierwszej instancji, akta sprawy administracyjnej dotyczącej postępowania w sprawie odzyskania zwrotu kosztów pomocy parlamentarnej, będą zawierały, oprócz dokumentów prowadzących do wszczęcia tego postępowania, głównie uwagi i dowody przedstawione przez zainteresowanego posła. Muszą one również zawierać wszelkie dodatkowe informacje, na podstawie których Parlament podejmuje, z własnej inicjatywy, swoją ostateczną decyzję. W pierwszym przypadku, ponieważ ta dokumentacja pochodzi od posła do Parlamentu, będzie on miał z konieczności do niej dostęp. W drugim przypadku Parlament będzie musiał włączyć ten dokument do akt, z zastrzeżeniem ograniczeń dotyczących poufności oraz tajemnicy handlowej, o których mowa w art. 41 ust. 2 lit. b) Karty. Należy przypomnieć, że żaden z dowodów objętych sporem w niniejszej sprawie nie dotyczył którejkolwiek z tych kategorii dokumentów.

68. Istnieje oczywiście jeszcze jedna kategoria dokumentów, których włączenia do akt może żądać poseł do Parlamentu – jest to właśnie ta kategoria, co do której strony w niniejszej sprawie pozostają w sporze. Chodzi tu o dowody, których poseł do Parlamentu może potrzebować, aby wykazać rzeczywisty charakter pracy wykonanej przez jego asystenta parlamentarnego oraz związek tej pracy z wykonywaniem mandatu, a które znajdują się w posiadaniu Parlamentu lub pozostają do dyspozycji innych instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii.

69. W tym względzie należy na wstępie zauważyć, że nawet w takiej sytuacji poseł do Parlamentu w dalszym ciągu podlega, w ramach spoczywającego na nim ciężaru dowodu, obowiązkowi uzasadnienia poniesionych kosztów zatrudnienia asystentów parlamentarnych. Oznacza to, że poseł nadal powinien, na żądanie Parlamentu, przedstawić wyjaśnienia dotyczące różnych zadań wykonanych przez jego asystenta w toku pełnienia obowiązków parlamentarnych. Poseł może jednak uzasadnić swoje twierdzenia w oparciu o dowody znajdujące się w posiadaniu Parlamentu lub dowody, o które ta instytucja może wystąpić do innych instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii.

70. W tym zakresie podstawowy wymóg sprowadza się do tego, aby poseł do Parlamentu wskazał, w sposób wystarczająco precyzyjny, konkretny dowód, na który się powołuje, a także – jak ów dowód może służyć wykazaniu, iż poniesione koszty zatrudnienia asystenta parlamentarnego rzeczywiście odpowiadają pomocy bezpośrednio związanej z wykonywaniem mandatu. Wymóg ten nie jest spełniony, gdy poseł twierdzi jedynie, bez dalszego uszczegółowienia, że odpowiednie dowody można odnaleźć w szeroko i ogólnie zakreślonej kategorii dokumentów, na przykład we wszystkich wiadomościach elektronicznych wysłanych w danym okresie, obejmującym kilka lat, lub w całych aktach osobowych danego asystenta.

71. Jak z kolei przyznał na rozprawie Parlament, instytucja ta musi włączyć owe dowody do akt sprawy, działając przy tym w sposób bezstronny i sprawiedliwy, w poszanowaniu obowiązków, jakie na niej spoczywają zgodnie z zasadą dobrej administracji [33]. Z zastrzeżeniem ograniczeń przewidzianych w art. 41 ust. 2 Karty Parlament musi również zapewnić dostęp do tych

[32] Zobacz postanowienia: z dnia 21 marca 2019 r., Gollnisch/Parlament, C-330/18 P, EU:C:2019:240, pkt 64, 88; z dnia 21 maja 2019 r., Le Pen/Parlament, C-525/18 P, EU:C:2019:435, pkt 37, 82 i przytoczone tam orzecznictwo.

[33] Zobacz orzecznictwo przytoczone w pkt 57 niniejszej opinii.

dokumentów, w szczególności gdy po dokonaniu oceny dochodzi do wniosku, iż dowody powołane przez posła nie wykazują rzeczywistego charakteru pracy wykonanej przez jego asystenta parlamentarnego ani związku tej pracy z wykonywaniem mandatu [34].

72. Co się tyczy niniejszej sprawy, pragnę zauważyć, że wniosek sformułowany przez Sąd w pkt 90 i 91 zaskarżonego wyroku nie odpowiada wykładni art. 41 ust. 2 Karty, której przyjęcie zaproponowałam w poprzednich punktach niniejszej opinii, w szczególności w odniesieniu do procedury odzyskiwania należności wszczynanej na podstawie art. 68 przepisów wykonawczych do statutu. Moim zdaniem Sąd błędnie rozszerzył zakres prawa do bycia wysłuchanym, bez należytego uwzględnienia ciężaru dowodu spoczywającego na posłach do Parlamentu w ramach tego rodzaju procedury. W rzeczywistości zobowiązał on Parlament, bez odpowiedniej podstawy, do przekazania posłowi, którego dotyczy ta procedura, wszystkich bez wyjątku informacji, które wydają się mieć znaczenie dla sformułowania przez niego uwag, chyba że Parlament może się powołać na podstawy uzasadniające nieprzekazanie informacji.

73. Z tych względów uważam, że Parlament słusznie twierdzi, iż Sąd błędnie zinterpretował art. 41 ust. 2 Karty oraz że w ramach oceny dokonanej w postępowaniu w pierwszej instancji Sąd powinien był raczej przeanalizować w pierwszej kolejności to, czy TC, aby wywiązać się z ciężaru dowodu spoczywającego na nim w ramach wszczętej przeciwko niemu procedury odzyskiwania należności, zażądał dostępu do dowodów, które zidentyfikował z wystarczającą precyzją, a nie do szerokich kategorii dokumentów. Jeżeli tak było, Sąd powinien był wówczas zbadać dokonaną przez Parlament ocenę w odniesieniu konkretnie do tego, czy owe dowody mogły wykazać, iż koszty poniesione przez TC były związane z zatrudnieniem asystenta parlamentarnego oraz odpowiadały bezpośrednio związanej z wykonywaniem mandatu pomocy. Ponieważ Sąd nie dokonał oceny w ten sposób, zaskarżony wyrok jest obarczony naruszeniem prawa.

74. Dlatego też moim zdaniem należy uwzględnić zarzuty pierwszy i piąty.

75. W tym miejscu należy przypomnieć, że zgodnie z art. 61 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, jeśli odwołanie jest zasadne, Trybunał uchyla wyrok Sądu. Może on wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala. Może też skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd.

76. Ponieważ proponuję, aby Trybunał uwzględnił przedstawione przez Parlament zarzuty pierwszy i piąty, należy w konsekwencji uchylić pkt 2 i 3 sentencji zaskarżonego wyroku [35], bez konieczności badania zarzutów od drugiego do czwartego.

77. W zakresie bowiem, w jakim te zarzuty zmierzają do podważenia dokonanej przez Sąd oceny złożonych przez TC wniosków o udzielenie informacji, a ocena ta jest oparta na nieprawidłowym założeniu przedstawionym w pkt 90 i 91 zaskarżonego wyroku, przeprowadzona na jej podstawie przez Sąd analiza również jest wadliwa.

[34] Moim zdaniem nawet gdy ocena Parlamentu potwierdza twierdzenia posła, takie dowody należy włączyć do akt, biorąc pod uwagę okoliczność, że w przypadku zakwestionowania ostatecznej decyzji Parlamentu w postępowaniu sądowym owe akta będą musiały zostać następnie przekazane sądom Unii i że owe informacje mogą stać się istotne w kontekście tego postępowania.

[35] Nie należy uchylać pkt 1 sentencji zaskarżonego wyroku, ponieważ postanowiono w nim, że postępowanie w sprawie skargi o stwierdzenie nieważności zostaje umorzone w zakresie, w jakim skarga ta jest skierowana przeciwko spornej decyzji i nocie debetowej w odniesieniu do okresu od dnia 1 kwietnia do dnia 22 listopada 2016 r., czego Parlament nie kwestionuje.

78. Ponadto mając na względzie szerokie kategorie dokumentów, o dostęp do których wniósł TC, owe wnioski tak czy inaczej nie spełniałyby wymogu specyficzności umożliwiającego włączenie tych dokumentów do akt, jak zostało to omówione w pkt 70 niniejszej opinii. Proponuję zatem, aby w niniejszym postępowaniu odwoławczym Trybunał oddalił zarzut drugi podniesiony w postępowaniu w pierwszej instancji jako bezzasadny.

79. Wreszcie w zakresie, w jakim na poparcie wniesionej do Sądu skargi o stwierdzenie nieważności skarżący w pierwszej instancji podniósł trzy dodatkowe zarzuty, które nie zostały zbadane w postępowaniu w pierwszej instancji, stan postępowania nie pozwala Trybunałowi na wydanie w niniejszej sprawie ostatecznego orzeczenia w przedmiocie tych zarzutów. W związku z tym uważam, że co się tyczy owych zarzutów, sprawę należy skierować do ponownego rozpoznania przez Sąd, a także orzec, iż rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

B. W przedmiocie zarzutów od drugiego do czwartego

80. Jakkolwiek same tylko zarzuty pierwszy i piąty są same w sobie wystarczające, aby uzasadnić uchylenie zaskarżonego wyroku, przedstawię pokrótce kilka uwag dotyczących zarzutów od drugiego do czwartego, ponieważ moim zdaniem dostarczają one dodatkowych argumentów na poparcie tego samego wniosku.

81. Zwracam więc uwagę, że w ramach tych trzech zarzutów Parlament kwestionuje dokonaną przez Sąd ocenę odmowy udzielenia dostępu do każdej kategorii informacji objętych żądaniem zgłoszonym przez TC w toku procedury odzyskiwania należności, a mianowicie do: po pierwsze, wszystkich jego wiadomości elektronicznych z lat 2015, 2016 i 2019; po drugie, wymienianej przez niego ze służbami Parlamentu korespondencji dotyczącej pracy A; po trzecie, akt osobowych A, w tym danych dotyczących identyfikatora dającego A dostęp do Parlamentu; oraz, po czwarte, akt sprawy, w której zapadł wyrok L/Parlament (T-59/17, EU:T:2019:140). Ponieważ w odniesieniu do niektórych z tych kategorii Sąd przyjął ten sam tok rozumowania, przeanalizuję jego zasadność w ten sposób, że pogrupuję owe kategorie i przypomnę, na wstępie, ustalenia poczynione przez Sąd w zaskarżonym wyroku.

1. „Wszystkie wiadomości elektroniczne”, wymieniana korespondencja i dane dotyczące identyfikatora A

82. Jeśli chodzi o odmowę przekazania „wszystkich wiadomości elektronicznych z lat 2015, 2016 i 2019”, a także korespondencji dotyczącej pracy A, Sąd zauważył w zaskarżonym wyroku, że Parlament oddalił złożony przez TC wniosek przede wszystkim ze względu na to, iż zgodnie z polityką Parlamentu przechowywanie wiadomości elektronicznych jest ograniczone do 90 dni, a wyjątkowo do jednego roku[36]. Sąd stwierdził również, iż Parlament poinformował TC, że interwencje pracowników ochrony nie są przedmiotem oficjalnej rejestracji oraz że dane dotyczące identyfikatorów są przechowywane przez okres maksymalnie czterech miesięcy[37].

83. W tym względzie Sąd zauważył zasadniczo, że od początku 2016 r. Parlament wiedział o sytuacji konfliktowej między TC a A w odniesieniu do tego, czy A wykonywał swoją działalność z poszanowaniem przepisów regulujących zatrudnienie asystentów parlamentarnych.

[36] Punkt 92 zaskarżonego wyroku.

[37] Punkt 106 zaskarżonego wyroku.

W konsekwencji od tego czasu Parlament powinien był zapewnić przechowywanie wiadomości elektronicznych mogących wykazać dokładny charakter działalności A w trakcie postępowania w sprawie rozwiązania stosunku pracy [38], a także danych dotyczących korzystania z karty dostępu A w tym okresie [39]. Sąd oddalił również argument Parlamentu, że to do posłów należy przechowywanie ich wiadomości elektronicznych poprzez tworzenie osobistych folderów umożliwiających archiwizowanie owych wiadomości przez czas nieokreślony [40].

84. Z tokiem rozumowania Sądu nie można się zgodzić, głównie z poniższych powodów.

85. Od samego początku Parlament słusznie twierdzi moim zdaniem, że podstawy przywołane przez Sąd mogą naruszać zasadę wolnego mandatu posłów, ustanowionej w art. 6 ust. 1 aktu wyborczego i art. 2 statutu posła do Parlamentu Europejskiego. Ta zasada, która stanowi jeden z fundamentów niezależności posłów do Parlamentu, wyklucza jakąkolwiek ingerencję, w szczególności ze strony służb Parlamentu, w chronioną sferę tychże posłów.

86. Tymczasem obowiązek ustanowiony przez Sąd w zaskarżonym wyroku w sposób oczywisty skutkuje ingerencją Parlamentu w stosunki między posłem a jego asystentem. Aby zadośćuczynić temu obowiązkowi, Parlament musiałby przecież zbadać wymienianą między nimi korespondencję, co stanowiłoby niezbędny etap oceny dowodów, które w ostatecznym rozrachunku mogłyby zostać wykorzystane przez tego posła w ramach procedury odzyskiwania należności. Podobna uwaga tyczy się innego obowiązku nałożonego przez Sąd na Parlament, a mianowicie obowiązku podjęcia niezbędnych środków w celu zachowania danych dotyczących korzystania z identyfikatora asystenta.

87. Prawdą jest, jak twierdzi TC, że cała korespondencja elektroniczna prowadzona przez posła do Parlamentu jest przechowywana na serwerach tej instytucji. Z perspektywy prawnej nie należą one jednak do sfery instytucjonalnej, lecz do sfery poselskiej, która musi być chroniona przed wszelką ingerencją ze strony służb Parlamentu. W tym względzie należy przypomnieć, zgodnie z argumentacją Parlamentu, że art. 4 statutu posła do Parlamentu Europejskiego stanowi jednoznacznie, iż dokumenty i zapisy elektroniczne, które poseł otrzymał, sporządził lub wysłał, nie stanowią dokumentów Parlamentu, chyba że zostały złożone zgodnie z jego regulaminem.

88. Abstrahując od powyższego, jest też dla mnie jasne, że ponieważ na posłach do Parlamentu spoczywa ciężar dowodu w odniesieniu do kwot nienależnie wypłaconych z tytułu zwrotu kosztów zatrudnienia asystentów parlamentarnych [41], to do posła należy przechowywanie wszelkich wiadomości elektronicznych wymienianych z asystentem lub ze służbami Parlamentu, tak aby móc je wykorzystać w ramach procedury odzyskiwania należności. Każda inna wykładnia podważałaby, jak moim zdaniem czyni to zaskarżony wyrok, utrwalone orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym ciężar dowodu w tym zakresie faktycznie spoczywa na posłach.

89. Wreszcie pragnę zauważyć, że nawet przy założeniu, iż prawo do bycia wysłuchanym można interpretować jako obejmujące obowiązek przekazania przez Parlament wszelkich istotnych informacji żądanych przez posła w związku z procedurą odzyskiwania należności, z praw zapisanych w art. 41 ust. 2 lit. a) lub b) Karty nie można wywodzić, że Parlament jest zobowiązany do przygotowania akt jeszcze przed wszczęciem tej procedury.

[38] Punkt 95 zaskarżonego wyroku.

[39] Punkty 123, 124 zaskarżonego wyroku.

[40] Punkty 100, 101 zaskarżonego wyroku.

[41] Zobacz w szczególności pkt 66 niniejszej opinii, w którym mowa o orzecznictwie przytoczonym w pkt 53 zaskarżonego wyroku.

90. W tym względzie wystarczy wskazać, że w ramach procedury odzyskiwania należności to art. 68 przepisów wykonawczych do statutu reguluje uruchomienie tej procedury, gdy określone elementy wzbudzają wątpliwości Parlamentu co do prawidłowego wykorzystania zwrotu kosztów zatrudnienia asystentów parlamentarnych. Jeśli chodzi o niniejszą sprawę, procedura odzyskiwania należności prowadzona przeciwko TC została wszczęta przez Parlament dopiero w dniu 8 czerwca 2020 r., kiedy nie było już możliwości zachowania żądanych wiadomości elektronicznych, a zatem nie mogły one zostać włączone do akt tego postępowania.

91. Z powyższych rozważań wynika, że Parlament, niezależnie od tego, czy opiera swoje twierdzenie na zasadzie wolnego mandatu, zasadzie ciężaru dowodu lub prawach zapisanych w art. 41 ust. 2 lit. a) lub b) Karty, słusznie utrzymuje, iż Sąd naruszył prawo, gdy uznał, że instytucja ta powinna była przechowywać wiadomości elektroniczne TC z lat 2015, 2016 i 2019, korespondencję w sprawie pracy A wymienianą z odpowiednimi służbami Parlamentu oraz dane dotyczące identyfikatora A.

2. Akta osobowe A i akta sprawy, w której zapadł wyrok L/Parlament (T-59/17, EU:T:2019:140)

92. Co się tyczy akt osobowych A i akt sprawy, w której zapadł wyrok L/Parlament (T-59/17, EU:T:2019:140), Sąd stwierdził zasadniczo, że Parlament uzasadnił odmowę przekazania tych informacji tym, iż byłoby to sprzeczne z rozporządzeniem 2018/1725 i art. 26 regulaminu pracowniczego [42].

93. W pierwszej kolejności, w odniesieniu do rozporządzenia 2018/1725, Sąd zauważył, że ponieważ informacje żądane przez TC miały służyć obronie w ramach wszczętej przeciwko niemu procedury odzyskiwania należności, nie można ich uznać za objęte zakresem stosowania art. 9 ust. 1 lit. a) lub b) rozporządzenia 2018/1725 [43]. Niemniej jednak Sąd orzekł, że prawo do ochrony danych osobowych nie jest prawem bezwzględnym, lecz powinno być rozpatrywane w świetle jego funkcji społecznej i wyważane z tego tytułu z innymi prawami podstawowymi [44]. W związku z tym Parlament powinien był wyważyć z jednej strony interes A w tym, by dotyczące go dane nie zostały przekazane osobom trzecim, oraz z drugiej strony interes TC w skutecznym przedstawieniu uwag w ramach wszczętej przeciwko niemu procedury odzyskiwania należności [45].

94. W drugiej kolejności, w odniesieniu do art. 26 regulaminu pracowniczego, Sąd zauważył, że w zakresie niezbędnym do skorzystania przez TC z przysługującego mu prawa do bycia wysłuchanym, na poufność dokumentów znajdujących się w aktach A nie można się powoływać wobec TC, który jest zresztą autorem niektórych odnośnych dokumentów jako przełożony A [46]. Sąd dodał, że Parlament, gdy oparł się na art. 26 regulaminu pracowniczego, niesłusznie nie uwzględnił interesu TC w uzyskaniu dostępu do niektórych dokumentów z akt osobowych A w celu użytecznego przedstawienia uwag w ramach wszczętej przeciwko niemu procedury odzyskiwania należności [47].

95. Również w tym przypadku uważam, że Sąd błędnie zinterpretował i zastosował art. 9 ust. 1 rozporządzenia 2018/1725 i art. 26 regulaminu pracowniczego.

[42] Punkty 105, 126 zaskarżonego wyroku.

[43] Punkty 110, 111, 123 zaskarżonego wyroku.

[44] Punkty 114, 115, 116 zaskarżonego wyroku.

[45] Punkt 117 zaskarżonego wyroku.

[46] Punkt 121 zaskarżonego wyroku.

[47] Punkt 122 zaskarżonego wyroku.

96. Jeśli chodzi o podstawy dotyczące rozporządzenia 2018/1725, jego art. 9 ust. 1 stanowi, że dane osobowe są przekazywane odbiorcom mającym siedzibę w Unii, innym niż instytucje i organy Unii, wyłącznie jeżeli odbiorca stwierdzi, że: a) dane są niezbędne do wykonania zadania realizowanego w interesie publicznym lub w ramach sprawowania władzy publicznej powierzonej odbiorcy, lub b) przekazanie danych jest niezbędne w określonym celu w interesie publicznym, zaś administrator, w przypadku gdy istnieje jakikolwiek powód, by uznać, że uzasadniony interes osoby, której dane dotyczą, może zostać zagrożony, ustali po wyraźnym dokonaniu oceny różnych przeciwstawnych interesów, że przekazanie danych osobowych w tym określonym celu jest proporcjonalne.

97. W świetle dyskusji, która wywiązała się na rozprawie, uważam, że art. 9 ust. 1 lit. b) rozporządzenia 2018/1725 należy interpretować w ten sposób, iż przekazanie posłowi, w ramach procedury odzyskiwania zwrotu kosztów zatrudnienia asystentów parlamentarnych, danych osobowych jego akredytowanego asystenta parlamentarnego, może w istocie służyć „określonemu celowi w interesie publicznym". W tym względzie nie można zaprzeczyć, że w interesie publicznym leży zwrot takich kosztów przez zainteresowanego posła, jeżeli zostały one nienależnie poniesione przez Parlament. W takiej sytuacji uważam również, że w interesie publicznym leży przeprowadzenie procedury odzyskiwania należności z poszanowaniem prawa do obrony zapisanego w art. 41 Karty.

98. W związku z tym poszanowanie prawa do obrony posła, przeciwko któremu wszczęto procedurę odzyskiwania należności, wymaga przekazania temu posłowi danych osobowych jego akredytowanego asystenta parlamentarnego, które mają znaczenie dla kwestii objętych tą procedurą i które wymagają zajęcia stanowiska przez tego posła. Niemniej jednak dane te mogą zostać przekazane na podstawie art. 9 ust. 1 lit. b) rozporządzenia 2018/1725 jedynie przy zapewnieniu ścisłej zgodności z warunkami określonymi w tym przepisie.

99. Należy mimo to wskazać, że powyższe rozważania nie mogą stanowić uzasadnienia dla przekazania w sposób generalny, w odpowiedzi na niewystarczająco precyzyjnie sformułowane żądanie zainteresowanego posła, danych osobowych jego asystenta. Jak zauważyłam w analizie zarzutów pierwszego i piątego, poseł, do którego skierowano wniosek o udokumentowanie poniesionych przez niego kosztów zatrudnienia asystentów parlamentarnych, może, aby uzasadnić swoje wyjaśnienia przekazywane w związku z tym wnioskiem, powołać się na dowody znajdujące się w posiadaniu Parlamentu. Jednak poseł ów musi uprzednio wskazać konkretne dowody, na które się powołuje, i nie może, jak wskazano w pkt 70 niniejszej opinii, zadowolić się stwierdzeniem, że odpowiednie dowody można znaleźć w odnośnych aktach osobowych jako ogólnej kategorii dokumentów.

100. Co się tyczy niniejszej sprawy, należy zauważyć, że mimo jasnego brzmienia art. 9 ust. 1 lit. b) rozporządzenia 2018/1725 w uzasadnieniu Sądu stwierdzono, iż istnieją inne sytuacje mogące uzasadniać przekazywanie osobom trzecim danych osobowych znajdujących się w posiadaniu instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej Unii. W zakresie, w jakim ocena Sądu została przeprowadzona poza zakresem stosowania tego przepisu, zaskarżony wyrok narusza prawo w odniesieniu do oceny dotyczącej akt osobowych A i akt sprawy, w której zapadł wyrok L/Parlament (T-59/17, EU:T:2019:140).

101. Jeśli chodzi o regulamin pracowniczy, z zaskarżonego wyroku wynika, że TC zwrócił się do Parlamentu o przekazanie mu akt osobowych A w całości. Parlament odmówił uwzględnienia tego wniosku, ponieważ uznał, że przekazanie takie jest zabronione na podstawie art. 26 regulaminu pracowniczego.

102. Artykuł 26 regulaminu pracowniczego wyraźnie stanowi, że dostępu do akt osobowych można udzielić wyłącznie urzędnikowi, którego one dotyczą, z wyłączeniem innych osób trzecich. Co więcej, akta osobowe urzędnika lub innego członka personelu mogą być przeglądane jedynie „w pomieszczeniach biurowych administracji lub na zabezpieczonym nośniku elektronicznym", zaś Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej przekazuje się je w przypadku wszczęcia postępowania sądowego dotyczącego tego urzędnika lub innego członka personelu.

103. Parlament słusznie uznał zatem, że ograniczenia wprowadzone w art. 26 regulaminu pracowniczego uniemożliwiały mu przychylenie się do wniosku złożonego przez TC.

104. Ponadto, zgodnie z wnioskami zawartymi w pkt 99 i 100 niniejszej opinii, z zaskarżonego wyroku nie wynika, że, w ramach procedury, która doprowadziła do wydania spornej decyzji, TC powoływał się na dokumenty mogące zostać włączone do akt osobowych A, które mogły wykazać rzeczywisty charakter pracy wykonywanej przez A, a także związek tej pracy z wykonywaniem mandatu TC jako posła do Parlamentu.

105. Wobec tego Sąd naruszył prawo, gdy orzekł, iż art. 26 regulaminu pracowniczego nie stoi na przeszkodzie przekazaniu TC akt osobowych A.

106. W świetle powyższego uważam, że Parlament słusznie twierdzi, iż dokonana przez Sąd konkretna ocena odmowy przekazania każdej kategorii informacji, o które wnioskował TC w toku procedury odzyskiwania należności, a mianowicie: po pierwsze, wszystkich jego wiadomości elektronicznych z lat 2015, 2016 i 2019, po drugie, jego korespondencji ze służbami Parlamentu w sprawie pracy A, po trzecie, akt osobowych A, w tym danych dotyczących wykorzystywania przez A jego karty dostępu do Parlamentu, i po czwarte, akt sprawy, w której zapadł wyrok L/Parlament (T-59/17, EU:T:2019:140), jest obarczona naruszeniem prawa.

107. Należy zatem uwzględnić zarzuty od drugiego do czwartego.

VI. Wnioski

108. W świetle analizy przedstawionej w niniejszej opinii oraz mojego wniosku zasadniczego sformułowanego w pkt 74 i 79 powyżej proponuję, aby Trybunał:

– uchylił pkt 2 i 3 sentencji wyroku z dnia 7 czerwca 2023 r., TC/Parlament (T-309/21, EU:T:2023:315);

– oddalił zarzut drugi podniesiony w sprawie T-309/21;

– skierował sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd, aby ten orzekł w przedmiocie zarzutów od trzeciego do piątego w sprawie T-309/21;

– orzekł, że rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.