WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 28 czerwca 2007 r. *

W sprawie C-331/05 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości, wniesione w dniu 2 września 2005 r.,

Internationaler Hilfsfonds eV, z siedzibą w Rosbach (Niemcy), reprezentowana przez H. Kalteneckera oraz S. Krügera, Rechtsanwälte,

wnosząca odwołanie,

w której drugą stroną jest:

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez M.J. Jonczy oraz S. Fries, działające w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana w pierwszej instancji,

* Język postępowania: niemiecki.

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: C.W.A. Timmermans, prezes izby, P. Kūris, K. Schiemann (sprawozdawca), L. Bay Larsen i J.C. Bonichot, sędziowie,

rzecznik generalny: V. Trstenjak,
sekretarz: B. Fülöp, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 16 listopada 2006 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 28 marca 2007 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W swym odwołaniu Internationaler Hilfsfonds eV (międzynarodowa fundacja pomocy, zwana dalej „IH") wnosi o uchylenie postanowienia Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich z dnia 11 lipca 2005 r. w sprawie T-294/04 Internationaler Hilfsfonds przeciwko Komisji (Zb.Orz. str. II-2719, zwanego dalej „zaskarżonym postanowieniem"), w którym Sąd oddalił jako oczywiście bezzasadną wniesioną przez IH skargę na podstawie art. 288 akapit drugi WE o nakazanie Komisji Wspólnot Europejskich naprawienia rzekomo poniesionej szkody, spowodowanej kosztami wynagrodzenia adwokata w związku z trzema postępowaniami przed Europejskim Rzecznikiem Praw Obywatelskich.

Ramy prawne

2 W dniu 9 marca 1994 r. Parlament Europejski wydał decyzję 94/262/EWWiS, WE, Euratom w sprawie przepisów i ogólnych warunków regulujących wykonywanie funkcji Rzecznika Praw Obywatelskich (Dz.U. L 113, str. 15).

3 Zgodnie z art. 1 ust. 3 decyzji 94/262 rzecznik nie może interweniować w postępowaniach wszczętych przed sądem, nie może też kwestionować zasadności orzeczeń sądowych.

4 Zgodnie z art. 2 ust. 6 decyzji skargi przedłożone Rzecznikowi Praw Obywatelskich nie mają wpływu na terminy przewidziane dla odwołania w postępowaniu administracyjnym lub sądowym.

5 Ponadto na podstawie art. 2 ust. 7 wspomnianej decyzji, w przypadku gdy Rzecznik Praw Obywatelskich w wyniku postępowania sądowego będącego w toku lub zakończonego w związku z przedstawionymi faktami musi uznać skargę za niedopuszczalną lub zakończyć jej rozpoznawanie, wyniki każdego dochodzenia dotychczas przez niego przeprowadzonego zostają zapisane bez dalszych czynności.

Okoliczności powstania sporu

6 Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu zostały przedstawione w zaskarżonym postanowieniu w następujący sposób:

„6 Skarżąca jest organizacją pozarządową (NGO) prawa niemieckiego, która wspomaga uchodźców, ofiary wojen i katastrof. W latach 1993–1997 złożyła ona do Komisji sześć wniosków o współfinansowanie działalności.

7 Podczas analizy pierwszych wniosków służby Komisji uznały, że ponieważ skarżąca nie spełnia ogólnych warunków dotyczących współfinansowania projektów, nie kwalifikuje się do korzystania z pomocy przyznawanej na rzecz NGO. Skarżąca została o tym poinformowana pismem z dnia 12 października 1993 r. Pismem z dnia 29 lipca 1996 r. Komisja wyjaśniła główne przyczyny, które skłoniły ją do uznania, że skarżąca nie kwalifikuje się do korzystania z pomocy przyznawanej na rzecz NGO.

8 W dniu 5 grudnia 1996 r. skarżąca złożyła Komisji nowy projekt. Zmieniona wersja tego projektu została przedłożona Komisji jako nowy wniosek we wrześniu 1997 r. Komisja nie podjęła decyzji w przedmiocie tych nowych wniosków o współfinansowanie, uznając, że nadal obowiązywała decyzja z dnia 12 października 1993 r. stwierdzająca, że skarżąca nie kwalifikuje się do korzystania z pomocy.

9 Skarżąca wniosła zatem trzy skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich, jedną w 1998 r. [skarga nr 338/98/VK] i dwie pozostałe w 2000 r. [skargi nr 1160/2000/GG i nr 1613/2000/GG]. Skargi te dotyczyły co do zasady dwóch aspektów, to jest kwestii dostępu skarżącej do akt i pytania, czy Komisja prawidłowo zbadała wnioski skarżącej.

10 W odniesieniu do dostępu do akt w decyzji z dnia 30 listopada 2001 r. rzecznik stwierdził, że lista dokumentów przedłożona skarżącej do konsultacji przez Komisję była niekompletna, że Komisja bezpodstawnie zatrzymała niektóre dokumenty i że w konsekwencji takie działanie Komisji mogło stanowić przypadek niewłaściwego administrowania. Zaproponował on Komisji przyznanie

[skarżącej] odpowiedniego dostępu do akt; zostały one udostępnione w pomieszczeniach Komisji w dniu 26 października 2001 r. Ponadto rzecznik stwierdził przypadek niewłaściwego administrowania w tym, że skarżąca nie miała możliwości bycia formalnie wysłuchaną w przedmiocie otrzymanych przez Komisję od osób trzecich informacji, które zostały wykorzystane do wydania decyzji [niekorzystnej dla] skarżącej.

11 W odniesieniu do kwestii tego, czy wnioski skarżącej były przedmiotem prawidłowej analizy, w dalszej decyzji, również wydanej w dniu 30 listopada 2001 r., rzecznik stwierdził brak takiej analizy w zakresie uwzględnienia przez Komisję określonych informacji pochodzących od osób trzecich. Ponadto w swojej decyzji z dnia 11 lipca 2000 r. rzecznik krytycznie odniósł się do tego, że Komisja pozwoliła na zbyt długi upływ czasu, zanim dostarczyła na piśmie powody, dla których w 1993 r. doszła do wniosku, że skarżąca nie kwalifikuje się do korzystania z pomocy. Wreszcie w odniesieniu do faktu, że Komisja nie podjęła formalnej decyzji w przedmiocie wniosków złożonych przez skarżącą w grudniu 1996 r. i we wrześniu 1997 r., w swojej decyzji z dnia 19 lipca 2001 r. rzecznik zalecił Komisji rozstrzygnięcie tych wniosków przed dniem 31 października 2001 r.

12 W celu wykonania zalecenia rzecznika Komisja wysłała skarżącej pismo z dnia 16 października 2001 r. odrzucające dwa projekty, przedstawione w grudniu 1996 r. i we wrześniu 1997 r., z tego powodu że skarżąca nie kwalifikuje się do korzystania ze współfinansowania.

13 Pismem złożonym w dniu 15 grudnia 2001 r. skarżąca wniosła skargę na pismo z dnia 16 października 2001 r. Wyrokiem z dnia 18 września 2003 r. w sprawie T-321/01 Internationaler Hilfsfonds przeciwko Komisji, Rec. str. II-3225, Sąd stwierdził nieważność decyzji Komisji z dnia 16 października 2001 r. w sprawie odrzucenia wniosków skarżącej o współfinansowanie z grudnia 1996 r. i września 1997 r. i obciążył pozwaną kosztami postępowania.

14 W swojej skardze skarżąca wniosła również o zwrot przez pozwaną kosztów poniesionych w postępowaniu przed rzecznikiem. W swoim wyroku Sąd rozstrzygnął, że koszty postępowania przed rzecznikiem nie są uważane za niezbędne wydatki w rozumieniu art. 91 lit. b) regulaminu Sądu, a zatem nie podlegają zwrotowi".

Postępowanie przed Sądem i zaskarżone postanowienie

7 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 23 lipca 2004 r. IH wniosła skargę o nakazanie Komisji zapłaty na jej rzecz kwoty 54 037 EUR z tytułu naprawienia poniesionej szkody materialnej w związku z kosztami wynagrodzenia adwokata w trzech postępowaniach przed Rzecznikiem Praw Obywatelskich.

8 Zaskarżonym postanowieniem Sąd oddalił skargę IH jako oczywiście bezzasadną.

9 Sąd uzasadnił oddalenie głównie brakiem związku przyczynowego pomiędzy działaniem instytucji a rzekomo poniesioną szkodą, ponieważ po pierwsze, wybór zwrócenia się najpierw do Rzecznika Praw Obywatelskich przed zwróceniem się do Sądu był swobodnym wyborem IH, a po drugie, usługi adwokata nie były niezbędne dla prowadzenia postępowania przed rzecznikiem.

10 W zaskarżonym postanowieniu Sąd przypomniał najpierw, że poprzez instytucję Rzecznika Praw Obywatelskich traktat WE otworzył obywatelom Unii alternatywną drogę wobec skargi do sądu wspólnotowego w celu obrony ich interesów. Ta alternatywna droga pozasądowa odpowiada szczególnym kryteriom i ma niekoniecznie ten sam cel, co skarga sądowa. Ponadto te dwie drogi nie mogą być wykorzystywane

równolegle. Zatem nawet jeżeli skargi złożone do rzecznika nie przerywają biegu terminu do wniesienia sprawy przed sąd wspólnotowy, rzecznik mimo to powinien zakończyć przeprowadzaną analizę i uznać skargę za niedopuszczalną, jeżeli zainteresowany obywatel jednocześnie wniósł przed sąd wspólnotowy skargę dotyczącą tego samego stanu faktycznego. W związku z tym do obywatela należy ocena, która z dostępnych dróg może najlepiej służyć jego interesom.

11 Następnie Sąd podniósł, że koszty postępowania przed Rzecznikiem Praw Obywatelskich nie są uważane za niezbędne wydatki w rozumieniu art. 91 lit. b) regulaminu Sądu, a zatem nie podlegają zwrotowi na podstawie tego przepisu. Uznał on, że IH w rozpatrywanej sprawie usiłowała odzyskać w drodze skargi o odszkodowanie koszty adwokackie poniesione w ramach postępowania przed rzecznikiem i że uznanie takich wydatków za szkodę byłoby sprzeczne z orzecznictwem Sądu dotyczącym bezzwrotnego charakteru tych wydatków.

12 W tym kontekście Sąd zauważył, że w przeciwieństwie do postępowania wszczynanego przed sądami wspólnotowymi postępowanie przed rzecznikiem jest skonstruowane w ten sposób, że nie jest konieczne zwracanie się do adwokata. Wystarczy przedstawić w skardze stan faktyczny, natomiast nie ma potrzeby przedkładania argumentacji prawnej. W tych okolicznościach swobodny wybór obywatela co do bycia reprezentowanym przez adwokata w ramach postępowania przed rzecznikiem oznacza, że powinien on ponieść te koszty osobiście.

13 Ponadto Sąd oparł się na tezach wyroku w sprawie Herpels (wyrok Trybunału z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 54/77 Herpels przeciwko Komisji, Rec. str. 585, pkt 45–50) stanowiących, że zasięgnięcie porad adwokackich przed zwróceniem się do sądów wspólnotowych jest własnym wyborem zainteresowanego, który w żadnym wypadku nie może obciążać pozwanej instytucji. W takich okolicznościach pod względem prawnym brak jest jakiegokolwiek związku przyczynowego pomiędzy zarzucaną szkodą, to znaczy kosztami adwokackimi poniesionymi w fazie przedprocesowej, a działaniem wspólnotowym.

14 Sąd podkreślił jednak, że IH miała swobodę w zakresie zwrócenia się do rzecznika przed wystąpieniem do Sądu.

15 W rezultacie Sąd orzekł, że koszty adwokackie poniesione w postępowaniu przed rzecznikiem nie podlegają zwrotowi z tytułu szkód w ramach skargi o odszkodowanie i postanowił oddalić skargę jako oczywiście bezzasadną.

W przedmiocie wniosku o otwarcie procedury ustnej na nowo

16 Pismem, które wpłynęło do Trybunału w dniu 12 kwietnia 2007 r., IH wniosła o otwarcie procedury ustnej na nowo na podstawie art. 61 i 118 regulaminu Trybunału. W uzasadnieniu wniosku podniesiono rzekomą niespójność w opinii rzecznik generalnej.

17 W tym względzie Trybunał może z urzędu lub na wniosek rzecznika generalnego albo na wniosek stron zarządzić otwarcie procedury ustnej na nowo na podstawie art. 61 regulaminu, jeżeli uzna, iż sprawa nie została dostatecznie wyjaśniona lub że podstawą rozstrzygnięcia będzie argument, który nie był przedmiotem dyskusji (zob. postanowienie z dnia 4 lutego 2000 r. w sprawie C-17/98 Emesa Sugar, Rec. str. I-665, pkt 18, oraz wyrok z dnia 14 grudnia 2004 r. w sprawie C-210/03 Swedish Match, Zb.Orz. str. I-11893, pkt 25).

18 Tymczasem nie ma to miejsca w niniejszej sprawie. IH ogranicza się zasadniczo do przedstawienia komentarza do opinii rzecznik generalnej, nie wskazując jednakże elementów stanu faktycznego lub przepisów prawa, na których oparła się rzecznik,

a które nie były podnoszone przez strony. Ponadto należy stwierdzić, że Trybunał dysponuje wystarczającym materiałem, by wydać orzeczenie w sprawie. Dlatego też nie ma potrzeby otwierania procedury ustnej na nowo.

W przedmiocie odwołania

19 Swoim odwołaniem IH wnosi do Trybunału o uchylenie zaskarżonego postanowienia i odesłanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd albo nakazanie Komisji zapłaty na jej rzecz kwoty 54 037 EUR. IH wnosi również o obciążenie Komisji kosztami postępowania.

20 Komisja wnosi o oddalenie odwołania i obciążenie IH kosztami postępowania.

21 IH podnosi trzy zarzuty, które w związku z tym, że są ze sobą ściśle związane, należy zbadać łącznie. Według IH Sąd zasadniczo zbyt intensywnie poszukiwał związku przyczynowego wymaganego dla powstania pozaumownej odpowiedzialności Wspólnoty. W rezultacie Sąd nie zbadał zasadności argumentacji przedstawionej przez skarżącą celem wyjaśnienia faktycznych i prawnych podstaw, które zmusiły ją do zwrócenia się o pomoc adwokacką w postępowaniu, które wszczęła przed rzecznikiem.

22 Prawdą jest, jak słusznie podnosi IH, iż to, że koszty postępowania przed Rzecznikiem Praw Obywatelskich nie podlegają zwrotowi na podstawie art. 91 lit. b) regulaminu Sądu Pierwszej Instancji, pozostaje bez znaczenia w odniesieniu do kwestii, czy koszty te mogą stanowić przedmiot odszkodowania na podstawie art. 288 akapit

drugi WE. Jak Sąd sam stwierdził w zaskarżonym postanowieniu, wspomniany przepis stosuje się wyłącznie w odniesieniu do kosztów postępowania przed Sądem, z wyłączeniem fazy go poprzedzającej. Tymczasem prawo do zwrotu kosztów postępowania oraz do odszkodowania podlegają zasadniczo innym warunkom i są od siebie niezależne.

23 Co do wymaganego związku przyczynowego bezsporne jest to, że zarówno regulamin Trybunału, jak i regulamin Sądu stanowią, że koszty postępowania poniesione przez strony podlegają zwrotowi tylko o tyle, o ile są konieczne dla celów postępowania. Natomiast wymagany związek przyczynowy w ramach art. 288 akapit drugi WE istnieje wówczas, gdy szkoda jest bezpośrednim skutkiem rozpatrywanego działania sprzecznego z prawem (zob. podobnie wyrok z dnia 4 października 1979 r. w sprawach połączonych 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 i 45/79 Dumortier frères i in. przeciwko Radzie, Rec. str. 3091, pkt 21, i wyrok z dnia 30 stycznia 1992 r. w sprawach połączonych C-363/88 i C-364/88 Finsider i in. przeciwko Komisji, Rec. str. I-359, pkt 25).

24 Trybunał stwierdził odnośnie do wniosku o naprawienie szkody materialnej, jaką skarżący twierdził, że poniósł w związku z kosztami zapewnienia sobie porady adwokackiej w stadium poprzedzającym wniesienie skargi w ramach postępowania na podstawie art. 90 regulaminu pracowniczego urzędników, że zważywszy w szczególności na to, że administracja powinna interpretować i rozumieć treść zażaleń administracyjnych wniesionych na podstawie tego przepisu z całą starannością, do jakiej zobowiązana jest duża i odpowiednio wyposażona organizacja wobec osób, które się do niej zwracają, w tym członków jej personelu, to chociaż nie można zabronić zainteresowanym zapewnienia sobie już w tym stadium porad adwokackich, to jest to jednak ich własny wybór, który w żadnym wypadku nie może obciążać pozwanej instytucji. Ponadto brak jest związku przyczynowego pomiędzy zarzucaną szkodą, to znaczy kosztami adwokackimi a działaniem instytucji wspólnotowej (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Herpels przeciwko Komisji, pkt 47–49).

25 Tym samym koszty poniesione w ramach postępowania przed Rzecznikiem Praw Obywatelskich należy oddzielić od kosztów powstałych w związku z postępowaniem przed sądem.

26 Zwrócenie się do Rzecznika Praw Obywatelskich pozwala z jednej strony na zidentyfikowanie przypadków złej administracji i na podejmowanie prób ich zwalczania w imię interesu ogólnego, z drugiej strony pozwala uniknąć skargi do sądu, jeśli Rzecznikowi Praw Obywatelskich uda się rozstrzygnąć rozbieżności między stanowiskiem skarżącego się oraz stanowiskiem danej instytucji.

27 Zwrócenie się do Rzecznika Praw Obywatelskich jest wynikiem swobody wyboru zainteresowanych. Tak powstałe zgodnie z wolą skarżącego koszty nie mogą zatem być uważane za szkodę, którą można przypisać instytucji.

28 Inaczej jest w przypadku kosztów poniesionych przez skarżącego, który postanowił wszcząć postępowanie sądowe, które prawomocnym orzeczeniem doprowadziło w danym przypadku do uznania jego praw i zobowiązuje pozwaną instytucję do wyciągnięcia z niego konsekwencji.

29 Tym samym pod względem prawnym brak jest jakiegokolwiek związku przyczynowego pomiędzy szkodą rzekomo poniesioną przez IH a działaniem Komisji.

30 W rezultacie Sąd mógł z tego względu i nie dopuszczając się błędu co do prawa oddalić skargę IH postanowieniem, które pozostaje wystarczająco uzasadnione.

31 Na wniosek ten nie może mieć wpływu taka okoliczność, podniesiona przez IH, że zaskarżone postanowienie nie uwzględniło tez wyroku Sądu Pierwszej Instancji, w którym nakazano Komisji naprawienie szkody odpowiadającej między innymi kosztom poniesionym przez stronę przeciwną w ramach skargi przed Rzecznikiem Praw Obywatelskich (wyrok z dnia 17 marca 2005 r. w sprawie T-160/03 AFCon Management Consultants i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. II-981, pkt 104–107).

32 Wynika z tego, że odwołanie powinno zostać oddalone.

W przedmiocie kosztów

33 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu Trybunału, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 118 tego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie IH kosztami postępowania, a IH przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

1) Odwołanie zostaje oddalone.

2) Internationaler Hilfsfonds eV zostaje obciążona kosztami postępowania.

Podpisy