



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
PAOLA MENGOZZIEGO  
przedstawiona w dniu 13 stycznia 2016 r.<sup>1</sup>

### Sprawa C-161/15

**Abdelhafid Bensada Benallal**  
**przeciwko**  
**État belge**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Conseil d'État (Belgia)]

Odesłanie prejudycjalne — Ogólna zasada prawa Unii — Prawo do obrony — Prawo do bycia wysłuchanym — Zarzut oparty na normie porządku publicznego — Uwzględnienie z urzędu — Zasada równoważności — Sąd krajowy i sąd Unii — Obywatel Unii Europejskiej — Nakaz opuszczenia terytorium — Nadużycie prawa

#### I – Wprowadzenie

1. Czy poszanowanie prawa do obrony, obejmujące prawo do bycia wysłuchanym przed wydaniem każdej decyzji administracji, ma rangę porównywalną do norm porządku publicznego w prawie wewnętrznym, wobec czego na mocy zasady równoważności sąd administracyjny ostatniej instancji powinien orzec w przedmiocie zarzutu dotyczącego naruszenia prawa do bycia wysłuchanym podniesionego przed nim po raz pierwszy, tak jak jest to dopuszczalne w prawie wewnętrznym w przypadku zarzutów opartych na normie porządku publicznego?

2. Takie w istocie pytanie przedstawia belgijska Conseil d'État (rada państwa) w kontekście sporu pomiędzy A. Bensadą Benallalem, mającym obywatelstwo hiszpańskie, a office belge des étrangers (belgijskim biurem ds. cudzoziemców) w przedmiocie decyzji tego organu z dnia 26 września 2013 r. o cofnięciu skarżącego w postępowaniu głównym zezwolenia na pobyt i nakazującej mu opuszczenie terytorium belgijskiego.

3. Dokładniej rzecz ujmując, rok po wydaniu mu zezwolenia na pobyt w charakterze pracownika najemnego, belgijskie biuro ds. cudzoziemców wydało omawianą decyzję z uzasadnieniem, że okazało się, iż „zainteresowany posłużył się nieprawdziwymi informacjami, które miały decydujące znaczenie dla przyznania mu prawa pobytu przez administrację gminy Berchem-Sainte-Agathe [Belgia]. W swoim sprawozdaniu z dnia 4 września 2013 r. [krajowe biuro ubezpieczeń społecznych] stwierdziło bowiem, że żadna z osób zadeklarowanych przez spółkę [...] nie była objęta powszechnym systemem zabezpieczeń społecznych dla pracowników najemnych: »Liczne konkretne i spójne elementy wykazują w wystarczającym stopniu brak prowadzenia przez [omawianą] spółkę [...] działalności w oparciu o pracę świadczoną przez pracowników najemnych [...] a w konsekwencji brak istnienia umów o pracę zawartych przez nią z osobami zadeklarowanymi [...]«”.

<sup>1</sup> — Język oryginału: francuski.

4. W dniu 2 stycznia 2014 r. skarżący w postępowaniu głównym wniósł do Conseil du contentieux des étrangers (sądu do spraw cudzoziemców) skargę o stwierdzenie nieważności omawianej decyzji. Na poparcie swojej skargi skarżący w postępowaniu głównym podniósł jedyny zarzut, dotyczący naruszenia przepisu ustawy odnoszącego się formalnego uzasadnienia aktów administracyjnych, naruszenia zasady dobrej administracji, zasady pewności prawa, zasady proporcjonalności, zasad ostrożności i dbałości, zasady rzetelnego zarządzania, zasady, zgodnie z którą organ administracji zobowiązany jest działać z uwzględnieniem wszelkich elementów sprawy, a także naruszenia art. 35 dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG<sup>2</sup>.

5. W swojej argumentacji zmierzającej do wyjaśnienia tego jedynego zarzutu skarżący w postępowaniu głównym podniósł między innymi, że sporna decyzja była dotknięta brakiem uzasadnienia. Utrzymywał w tym względzie, że sprawozdanie krajowego biura ubezpieczeń społecznych, na którym została oparta sporna decyzja, ani nie zostało załączone do omawianej decyzji, ani jego treść nie została w niej przytoczona, ani nie zostało mu ono doręczone przed doręczeniem tej decyzji, a więc skarżący w postępowaniu głównym nie był w stanie zrozumieć uzasadnienia wydanej wobec niego decyzji.

6. Skarga ta została oddalona wyrokiem Conseil du contentieux des étrangers (sąd do spraw cudzoziemców) z dnia 30 kwietnia 2014 r. W wyroku tym sąd ten wskazał w szczególności co następuje:

„W każdym razie Conseil stwierdza, że pomiędzy przedstawieniem przez skarżącego umowy o pracę zawartej ze spółką [...] a sprawozdaniem inspektora ubezpieczeń społecznych [krajowego biura ubezpieczeń społecznych], które doprowadziło do wydania [spornej] decyzji, minął prawie rok, w którym to okresie skarżący nie przedstawił, ani nie zakomunikował drugiej stronie postępowania żadnej informacji związanej z problemami powoływanymi w skardze, które miał jakoby napotkać w ramach umowy pracy wiążącej go z tą spółką.

Jeżeli skarżący uważał, że może przytoczyć okoliczności mogące podważyć zasadność cofnięcia prawa pobytu, powinna ona była podać je do wiadomości drugiej strony postępowania, a nie powinno być tak, że to ta ostatnia wzywa skarżącego do przestawienia uwag w tym przedmiocie. Conseil przypomina bowiem, że to na stronie skarżącej spoczywa ciężar dowodu, iż spełnia ona warunki przyznania lub utrzymania w mocy prawa, którego dochodzi. Skoro skarżący złożył wniosek o wydanie zaświadczenia o wpisie do belgijskiego rejestru w charakterze pracownika najemnego, mógł/powinien był w zasadzie oczekiwać, że niewykonanie zawartej przez niego umowy o pracę (choćby z powodów od niego niezależnych) ma konsekwencje dla jego pobytu i miał/powinien być mieć świadomość, że informacje te należy z własnej inicjatywy zakomunikować drugiej stronie postępowania, co jednak – jak wynika z akt sprawy administracyjnej – nie miało miejsca.

Jeżeli chodzi o okoliczność, iż skarżący »nie otrzymał pisma poleconego, co zostało potwierdzone w dochodzeniu i że z tego powodu został pozbawiony możliwości bycia wysłuchanym«, nie może on kwestionować tego stwierdzenia, ponieważ zarzut skarżącego dotyczy wysłuchania przez inspektora ubezpieczeń społecznych [krajowego biura ubezpieczeń społecznych] sporządzającego sprawozdanie z dnia 4 września 2013 r. (które to wysłuchanie nie jest oparte wyłącznie na oświadczeniach, lecz również na obiektywnych stwierdzeniach, spośród których żadne nie jest kwestionowane przez skarżącego) i nie dotyczy bezpośrednio [spornej] decyzji”.

2 — Dz.U. L 158, s. 77.

7. W dniu 10 maja 2014 r. skarżący w postępowaniu głównym wniósł do Conseil d'État (rady państwa) skargę kasacyjną, zawierającą w szczególności zarzut, w którym skarżący w postępowaniu głównym utrzymuje, że belgijskie biuro ds. cudzoziemców powinno było go wysłuchać przed wydaniem spornej decyzji. W tym względzie skarżący w postępowaniu głównym podnosi naruszenie art. 41 i 51 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”), zasady poszanowania prawa do obrony oraz kontrydiktoryjności, a także zasady audiatur et altera pars.

8. Belgijskie biuro ds. cudzoziemców stwierdza w odpowiedzi w szczególności, że zarzut jest niedopuszczalny, ponieważ został podniesiony po raz pierwszy na etapie postępowania kasacyjnego i nie ma należy do porządku publicznego.

9. Conseil d'État (rada państwa) zauważa, że skarżący w postępowaniu głównym podnosi zarzut, który nie został podniesiony przed Conseil du contentieux des étrangers (sądem do spraw cudzoziemców). Zgodnie z prawem belgijskim Conseil d'État (rada państwa) może uznać taki zarzut za dopuszczalny jedynie wtedy, gdy jest on oparty na normie porządku publicznego. Conseil d'État (rada państwa) wyjaśnia, że w prawie wewnętrznym za normy porządku publicznego uznaje się zasady, które mają fundamentalne znaczenie w belgijskim porządku prawnym, takie jak zasady dotyczące kompetencji organów administracyjnych, kompetencji sądów, poszanowania prawa do obrony, czy też niektórych praw podstawowych.

10. Odnosząc się w szczególności do wyroków van der Weerd i in. (od C-222/05 do C-225/05, EU:C:2007:318) i Asturcom Telecomunicaciones (C-40/08, EU:C:2009:615), Conseil d'État (rada państwa) zastanawia się, czy ogólna zasada prawa Unii dotycząca poszanowania prawa do obrony, w tym prawo do bycia wysłuchanym, zajmuje porównywalne miejsce w porządku prawnym Unii, oraz czy zasada równoważności wymaga zbadania przez nią zarzutu naruszenia prawa do obrony podniesionego po raz pierwszy w postępowaniu kasacyjnym, jak to jest dopuszczalne w prawie wewnętrznym w przypadku zarzutów opartych na normie porządku publicznego.

11. W tych okolicznościach Conseil d'État (rada państwa) zawiesiła postępowanie i przedstawiła Trybunałowi następujące pytanie prejudycjalne:

„Czy zasada ogólna prawa Unii Europejskiej ustanawiająca obowiązek poszanowania prawa do obrony, w tym prawa każdej osoby do bycia wysłuchanym przez organ krajowy przed wydaniem przez ten organ jakiegokolwiek decyzji, która mogłaby niekorzystnie wpłynąć na jej interesy, takiej jak decyzja powodująca ustanie zezwolenia na pobyt, ma w porządku prawnym Unii znaczenie równoważne ze normami porządku publicznego w wewnętrznym prawie belgijskim i czy zasada równoważności wymaga by zarzut naruszenia zasady ogólnej prawa Unii Europejskiej dotyczącej obowiązku poszanowania prawa do obrony mógł być podniesiony po raz pierwszy przed Conseil d'État (rada państwa) w postępowaniu kasacyjnym, co w prawie krajowym jest dopuszczalne w przypadku zarzutów opartych na normie porządku publicznego?”.

12. Uwagi na piśmie w przedmiocie tego pytania przedstawili skarżący w postępowaniu głównym, rządy belgijski i francuski, a także Komisja Europejska. Strony, poza skarżącym w postępowaniu głównym, który nie był reprezentowany, zostały także wysłuchane na rozprawie, która odbyła się w dniu 19 listopada 2015 r.

## II – Analiza

### A – Uwagi wstępne

13. Niniejsza sprawa daje Trybunałowi okazję do przedstawienia kilku wyjaśnień co do pozycji sądu w sporach administracyjnych, w szczególności w przedmiocie możliwości uznania przez ten sąd za dopuszczalny zarzutu dotyczącego naruszenia prawa do bycia wysłuchanym podniesionego po raz pierwszy na etapie odwołania lub uwzględnienia takiego zarzutu z urzędu.

14. Przed przystąpieniem do badania dwóch części pytania przedstawionego przez sąd odsyłający należy sformułować cztery uwagi wstępne.

15. Pierwsza z nich dotyczy interpretacji ram prawnych i faktycznych leżących u podstaw sprawy w postępowaniu głównym, a dokładniej stwierdzenia Conseil d'État (rady państwa), zgodnie z którym zarzut dotyczący naruszenia prawa do bycia wysłuchanym został przedstawiony po raz pierwszy na etapie postępowania kasacyjnego. Z lektury wyroku z dnia 30 kwietnia 2014 r. wydanego przez Conseil du contentieux des étrangers (sądu do spraw cudzoziemców), którego istotne fragmenty zostały przytoczone w pkt 6 powyżej, wynika, że sąd ten zinterpretował jedyny podniesiony przed nim zarzut jako obejmujący, przynajmniej w sposób dorozumiany, naruszenie przez belgijskie biuro ds. cudzoziemców prawa skarżącego w postępowaniu głównym do bycia wysłuchanym przed wydaniem spornej decyzji. Conseil du contentieux des étrangers (sąd do spraw cudzoziemców) stwierdził bowiem, iż jeśli skarżący w postępowaniu głównym „uważał, że może przytoczyć okoliczności mogące podważyć zasadność cofnięcia prawa pobytu, powinien był [...] podać je do wiadomości drugiej strony postępowania, a nie powinno być tak, że to ta ostatnia wzywa [go] do przedstawienia uwag w tym przedmiocie”. Chodzi zatem na pierwszy rzut oka o zajęcie stanowiska co do zasadności tego zarzutu, który w ramach postępowania kasacyjnego mógł doprowadzić po prostu do zbadania przez Conseil d'État (radę państwa) zasadności oceny przyjętej przez pierwszy sąd, a w razie potrzeby do jej podważenia<sup>3</sup>.

16. Uwzględniając powyższe oczywiste jest, że w ramach podziału kompetencji pomiędzy Trybunał a sądy krajowe na mocy art. 267 TFUE, wykładnia, jaką Conseil d'État (rada państwa) nadała zakresowi skargi wniesionej przez skarżącego w postępowaniu głównym w pierwszej instancji podlega wyłącznie ocenie sądu odsyłającego, bez możliwości ingerencji Trybunału. Ten ostatni powinien zatem uważać za ostatecznie przyjęte stwierdzenie, zgodnie z którym zarzut dotyczący naruszenia prawa do bycia wysłuchanym, oparty na prawie Unii, został podniesiony dopiero na etapie postępowania kasacyjnego toczącego się przed sądem odsyłającym.

17. Dotyczy to także (co stanowi drugą uwagę) kwalifikacji tego zarzutu z punktu widzenia prawa wewnętrznego nawet, jeśli jest ona podważana przez rząd belgijski w jego uwagach na piśmie. W kontekście odesłania prejudycjalnego do Trybunału nie należy bowiem orzekanie w przedmiocie podnoszonej przez ten rząd różnicy występującej w prawie wewnętrznym pomiędzy z jednej strony naruszeniem prawa do obrony w sprawach dyscyplinarnych i karnych, należącego do kategorii zarzutów opartych na normie porządku publicznego, które mogą zostać uwzględnione z urzędu, a z drugiej strony naruszeniem prawa do bycia wysłuchanym przez organ administracji przed wydaniem niekorzystnej decyzji, który to zarzut nie należy do porządku publicznego i nie może w związku z tym zostać uwzględnione z urzędu<sup>4</sup>.

3 — Pragnę przypomnieć w razie potrzeby, że rozpatrując odwołanie Trybunał uznaje za dopuszczalny zarzut, u którego podstaw leży ocena zawarta w zaskarżonym wyroku Sądu: zobacz w szczególności wyrok Areva i in./Komisja (C-247/11 P i C-253/11 P, EU:C:2014:257, pkt 118, 170, jak również przytoczone tam orzecznictwo).

4 — Czy trzeba przypominać, że Trybunał orzekał wielokrotnie, iż nie do niego należy orzekanie o wykładni prawa krajowego, która należy wyłącznie do sądu odsyłającego? Zobacz w szczególności wyrok *Târșia* (C-69/14, EU:C:2015:662, pkt 13 i przytoczone tam orzecznictwo).



18. Wystarczy w tym względzie stwierdzić, że w swoim wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Conseil d'État obejmuje prawo do bycia wysłuchanym zakresem prawa do obrony i wychodzi z założenia, że prawo to może być badane z urzędu w prawie wewnętrznym, co zresztą uzasadnia właśnie przedmiot pytania prejudycjalnego, skoncentrowanego na wymogach wynikających z poszanowania zasady równoważności.

19. Moja trzecia uwaga dotyczy zakresu stosowania prawa Unii i oceny dokonanej przez belgijskie biuro ds. cudzoziemców, potwierdzonej przez Conseil du contentieux des étrangers, zgodnie z którą w istocie cofnięcie zezwolenia na pobyt skarżącego w postępowaniu głównym było uzasadnione nadużyciem lub oszustwem przy stosowaniu przepisów prawa Unii.

20. Skarżący w postępowaniu głównym podważył tę kwalifikację dokonaną przez belgijskie biuro ds. cudzoziemców utrzymując, że organ ten naruszył art. 35 dyrektywy 2004/38, zatytułowany „Nadużycie praw”, zgodnie z którym państwa członkowskie mogą w szczególności „przyjąć niezbędne środki w celu odmowy, zniesienia lub wycofania jakiegokolwiek prawa przyznanego niniejszą dyrektywą w przypadku nadużycia praw lub oszustw” w poszanowaniu zasady proporcjonalności.

21. Można się zastanawiać, czy takie stosowanie stanowiące nadużycie praw lub oszustwo, przy założeniu, że zostało ono stwierdzone, mogłoby wyłączyć z zakresu stosowania prawa Unii sytuację obywatela państwa członkowskiego korzystającego z jednej ze swobód przepływu gwarantowanych w traktacie FUE w taki sposób, że zadane pytanie straciłoby swoje znaczenie.

22. Jak już bowiem miałem okazję wyjaśnić w mojej opinii w sprawie Fonnship i Svenska Transportarbetareförbundet (C-83/13, EU:C:2014:201, pkt 62 i 66), Trybunał w swoim orzecznictwie nie udzielił jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o to, czy pojęcie nadużycia prawa stanowi regułę mogącą ograniczyć zakres stosowania przepisów prawa Unii, wówczas Trybunał nie posiadałby kompetencji do udzielenia odpowiedzi na pytanie zadane przez sąd odsyłający, czy też przeciwnie – zostało ono pomyślane jako reguła czy zasada pozwalająca na ograniczenie wykonywania prawa (podmiotowego) przyznanego przez omawiane przepisy, co pozwoliłoby na uznanie, że sytuacja w sprawie w postępowaniu głównym objęta jest zakresem stosowania tego prawa, oraz że należy udzielić odpowiedzi na przedstawione Trybunałowi pytanie<sup>5</sup>.

23. Nie ma tutaj moim zdaniem potrzeby powtarzania argumentów przemawiających za tą drugą tezę, skłaniam się bowiem do przekonania, że uznanie zakazu nadużywania praw za zasadę ograniczającą zakres stosowania przepisów prawa Unii oznaczałoby przyznanie mu w odniesieniu do swobód podstawowych przepływu pozycji analogicznej do reguły rozsądku („rule of reason”), co wydaje mi się niesłuszne i niekorzystne. Takie uznanie prowadziłoby bowiem do zbadania, w każdym konkretnym przypadku, czy dana sytuacja nie stanowi nadużycia prawa przed uznaniem tej sytuacji za objętą zakresem stosowania prawa Unii. Takie usytuowanie nadużycia względem prawa, faworyzujące badanie nadużycia w stosunku do badania prawa, naruszałoby moim zdaniem w znacznym stopniu skuteczność swobód przepływu gwarantowanych w traktacie FUE<sup>6</sup>.

5 — Trybunał stwierdził zatem, iż „z utrwalonego orzecznictwa wynika, że zakresu zastosowania rozporządzeń Unii nie można rozciągać na nieuczciwe praktyki przedsiębiorców” [zob. wyrok Slancheva sila (C-434/12, EU:C:2013:546 i przytoczone tam orzecznictwo] (podkreślenie moje), dając w konsekwencji do zrozumienia, że pojęcie nadużycia (prawa) stanowi regułę ograniczającą zakres stosowania przepisów prawa Unii [taka kwalifikacja pojęcia nadużycia prawa została również poparta przez rzecznika generalnego M. Poiarsa Maduro w opinii w sprawie Halifax i in., (C-255/02, EU:C:2005:200, pkt 69)], podczas gdy twierdził też przeciwnie, że „ewentualne nadużycie praw przyznaných przez porządek prawny [Unii] na podstawie przepisów dotyczących swobodnego przepływu pracowników zakłada, że osoba zainteresowana należy do zakresu stosowania *ratione personae* traktatu, dzięki temu, że spełnia warunki uznania jej za »pracownika«” [wyrok Ninni-Orasche (C-413/01, EU:C:2003:600, pkt 31] (podkreślenie moje) i zbadał również zagadnienie przeciwdziałania nadużyciom w świetle względów interesu ogólnego mogących uzasadnić ograniczenia swobód przepływu [zob. w szczególności wyroki: Cadbury Schweppes i Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, EU:C:2006:544, pkt 55); SIAT (C-318/10, EU:C:2012:415, pkt 50)].

6 — Zobacz moją opinię w sprawie Fonnship i Svenska Transportarbetareförbundet (C-83/13, EU:C:2014:201, pkt 70).

24. Ponadto art. 35 dyrektywy 2004/38 potwierdza moim zdaniem, że zakaz nadużycia prawa stanowi zasadę ograniczającą prawa podmiotowe przyznanie przez prawo Unii jednostkom. Przepis ten ogranicza się bowiem do upoważnienia państw członkowskich do przyjęcia środków zmierzających do ukarania stanowiącego nadużycie korzystania z prawa przyznanego wcześniej w tej dyrektywie obywatelom Unii i członkom ich rodziny.

25. W konsekwencji sytuacja taka jak w sprawie w postępowaniu głównym objęta jest moim zdaniem z pewnością zakresem stosowania prawa Unii. Do Trybunału należy zatem udzielenie na pytanie przedstawione przez sąd odsyłający odpowiedzi co do istoty.

26. Wreszcie moja czwarta uwaga wstępna dotyczy wyznaczenia granic pytania przedstawionego przez sąd odsyłający.

27. Sąd odsyłający zwraca się do Trybunału z pytaniem o poszanowanie prawa do obrony, obejmującego prawo zainteresowanego do bycia wysłuchanym przez organ administracji przed wydaniem niekorzystnej dla niego decyzji, jako o ogólną zasadę prawa Unii, a nie jako o zasadę zawartą w art. 41 i 47 karty, z których pierwszy został ponadto przytoczony przez skarżącego w postępowaniu głównym w jego skardze kasacyjnej wniesionej do Conseil d'État (rady państwa).

28. Stosowanie art. 41 karty do państw członkowskich, kiedy wprowadzają one w życie prawo Unii, a więc kiedy przyjęte przez nie środki krajowe objęte są zakresem stosowania tego prawa<sup>7</sup>, pozostaje przedmiotem kontrowersji.

29. Jakkolwiek „prawo do dobrej administracji” przewidziane w tym artykule obejmuje, w swoim ust. 2 lit. a), „prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację”, to jednak przepisy te skierowane są wyłącznie, zgodnie z jego ust. 1, do „instytucj[i], organ[ów] i jednost[ek] organizacyjn[y]ch Unii”.

30. W wielu wyrokach Trybunał wnioskował z tego tekstu, że art. 41 ust. 2 Karty nie ma zastosowania do państw członkowskich<sup>8</sup>, co doprowadziło go w niektórych z tych wyroków do badania przedstawionych pytań z punktu widzenia ogólnej zasady prawa Unii poszanowania prawa do obrony, której integralną częścią jest prawo do bycia wysłuchanym<sup>9</sup>.

31. Jednakże, zgodnie z inną tendencją w orzecznictwie, Trybunał stwierdził, że art. 41 karty może być stosowany do środków państw członkowskich, kiedy te ostatnie wprowadzają w życie prawo Unii<sup>10</sup>, uznając go za mający „ogólne zastosowanie”<sup>11</sup>.

32. Jak przypomniałem w swojej opinii w sprawie *CO Sociedad de Gestion y Participación i in.* (C-18/14, EU:C:2015:95, przypis 48), art. 51 ust. 1 karty nakłada na państwa członkowskie obowiązek stosowania postanowień Karty „jeżeli stosują one prawo Unii”. W tych okolicznościach państwa członkowskie muszą przestrzegać postanowień karty, włączając w to prawo podmiotu występującego w postępowaniu administracyjnym do bycia wysłuchanym, ustanowione w art. 41 ust. 2 lit. a). Wykładnia czysto językowa art. 41 karty, polegająca na wyłączeniu jego zastosowania do państw członkowskich, prowadziłaby bowiem do uznania, że prawo do bycia wysłuchanym ustanowione w tymże art. 41 stanowi wyjątek od art. 51 karty, który przewiduje stosowanie całości „postanowień karty” do państw członkowskich w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Jak zaznaczył rzecznik

7 — Wyrok Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 18–21).

8 — Zobacz wyroki: Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, pkt 28), *YS i in.* (C-141/12 i C-372/12, EU:C:2014:2081, pkt 67), *Mukarubega* (C-166/13, EU:C:2014:2336, pkt 44); *Boudjlida* (C-249/13, EU:C:2014:2431, pkt 32 i 33).

9 — Zobacz wyroki: *Mukarubega* (C-166/13, EU:C:2014:2336, pkt 45); *Boudjlida* (C-249/13, EU:C:2014:2431, pkt 34).

10 — Zobacz wyrok *N.* (C-604/12, EU:C:2014:302, pkt 49 i 50). Zobacz także w sposób dorozumiany wyrok *Kamino International Logistics i Datema Hellmann Worldwide Logistics* (C-129/13 i C-130/13, EU:C:2014:2041, pkt 29), który ograniczył się do wyłączenia stosowania art. 41 ust. 2 Karty *rationae temporis* do sytuacji leżącej u podstaw sprawy w postępowaniu głównym.

11 — Wyrok *M.* (C-277/11, EU:C:2012:744, pkt 84).

generalny M. Wathelet w swojej opinii w sprawie Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2031, pkt 56), nie jest „spójne [...], aby z brzmienia art. 41 Karty można było wywnioskować ustanowienie wyjątku od zasady przewidzianej w jej art. 51, który zezwalałby państwu członkowskim na niestosowanie danego postanowienia Karty, nawet jeśli stosują one prawo Unii”.

33. W sprawie w postępowaniu głównym sporna decyzja, w której belgijskie biuro ds. cudzoziemców cofnęło zezwolenie na pobyt obywatela Unii i nakazało mu opuszczenie terytorium Królestwa Belgii stanowi niezaprzeczalnie środek objęty zakresem stosowania prawa Unii, którego przedmiotem jest dokładniej rzecz biorąc wykonanie upoważnienia przyznanego w art. 35 dyrektywy 2004/38.

34. Trybunał mógłby zatem przeformułować zadane pytanie w taki sposób, aby udzielić na nie odpowiedzi z punktu widzenia art. 41 ust. 2 lit. a) karty, a nie z punktu widzenia stosowania ogólnej zasady prawa Unii poszanowania prawa do obrony, obejmującego prawo do bycia wysłuchanym, co wydaje mi się w obliczu powyższych rozważań najwłaściwszym rozwiązaniem.

35. Po przedstawieniu tych wyjaśnień pragnę zauważyć, że moim zdaniem odpowiedź na zadane pytanie dzieli się na dwie części. W pierwszej kolejności należy zbadać, czy, jak twierdzi sąd odsyłający, stosowanie zasady równoważności uzależnione jest od tego, czy poszanowanie prawa do bycia wysłuchanym ma w porządku prawnym Unii rangę porównywalną do tej, jaką posiada ono w prawie wewnętrznym, co pozwala na jego uwzględnienie z urzędu. W drugiej kolejności, jeśli tak jest, należało będzie zbadać, czy prawo do bycia wysłuchanym stanowi normę porządku publicznego, która może zostać uwzględniona z urzędu przez sąd Unii, co rodzi kontrowersyjne pytanie o to, czy naruszenie tego prawa należy uznać za naruszenie istotnych wymogów proceduralnych.

*B – W przedmiocie uzależnienia stosowania zasady równoważności od tego, czy norma prawa Unii posiada rangę porównywalną do rangi norm prawa wewnętrznego, które mogą zostać uwzględnione z urzędu*

36. Trybunał wielokrotnie stwierdzał, że prawo do bycia wysłuchanym gwarantuje każdej osobie możliwość użytecznego i skutecznego przedstawienia jej stanowiska w trakcie postępowania administracyjnego przed wydaniem jakiegokolwiek decyzji, która mogłaby negatywnie wpłynąć na jej interesy<sup>12</sup>.

37. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału poszanowanie prawa do obrony obowiązuje również wtedy, gdy właściwe uregulowanie nie przewiduje wyraźnie takiej formalności<sup>13</sup> oraz ciąży zasadniczo na organach administracyjnych państw członkowskich wówczas, gdy podejmują one decyzje wchodzące w zakres stosowania prawa Unii<sup>14</sup>.

38. W sytuacji, gdy ani przesłanki zapewnienia poszanowania prawa do obrony, ani konsekwencje naruszenia tego prawa nie są określone w prawie Unii, owe przesłanki i konsekwencje mieszczą się w zakresie prawa krajowego w zakresie w jakim, po pierwsze ustanowione w tym celu przepisy są tej samej rangi co przepisy, z których korzystają jednostki w porównywalnych sytuacjach w prawie krajowym (zasada równoważności), a ponadto nie czynią one wykonywania praw przyznaných przez porządek prawny Unii praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym (zasada skuteczności)<sup>15</sup>.

12 — Wyroki: M. (C-277/11, EU:C:2012:744, pkt 87), Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, pkt 46); Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, pkt 36).

13 — Zobacz w szczególności wyroki: Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, pkt 49); Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).

14 — Zobacz podobnie wyroki: Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, pkt 50); Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, pkt 40).

15 — Zobacz podobnie wyroki: G. i R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, pkt 35), Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, pkt 51); Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, pkt 41).

39. W niniejszej sprawie, jak słusznie wskazała Komisja, jakkolwiek dyrektywa 2004/38, zgodnie z jej art. 31, przewiduje, iż państwa członkowskie zobowiązane są zapewnić, że zainteresowane osoby posiadają możliwość odwołania się na drodze sądowej od decyzji o wydaleniu z terytorium<sup>16</sup>, to jednak nie przewiduje ona prawa tych osób do bycia wysłuchanym przez właściwe organy przyjmującego państwa członkowskiego przed wydaniem takiej decyzji.

40. W konsekwencji, jak słusznie stwierdził sąd odsyłający, przesłanki wykonywania prawa do bycia wysłuchanym regulowane są prawem krajowym na mocy autonomii proceduralnej państw członkowskich, jednak z poszanowaniem zasad równoważności i skuteczności.

41. Łatwo można zrozumieć, że sąd odsyłający nie zwraca się do Trybunału z pytaniem o zakres zasady skuteczności.

42. Okoliczność, że sąd administracyjny ostatniej instancji nie może badać z urzędu i zobowiązany jest odrzucić jako niedopuszczalny zarzut dotyczący naruszenia prawa do bycia wysłuchanym podniesiony przed nim po raz pierwszy nie oznacza bowiem wcale, że wewnętrzne reguły proceduralne czynią praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym podniesienie naruszenia takiego prawa przed sądami krajowymi. Z punktu widzenia zasady skuteczności znaczenie ma, zdaniem Trybunału, to, że strony miały rzeczywistą możliwość podniesienia przed sądem krajowym zarzutu mającego podstawy w prawie Unii<sup>17</sup>. Innymi słowy zasada ta nie wymaga od sądu krajowego naprawienia bezczynności lub zaniedbania stron, jeśli miały one rzeczywistą możliwość, na mocy wewnętrznych reguł proceduralnych, podniesienia zarzutu dotyczącego naruszenia prawa Unii. Skoro taka sytuacja ma niewątpliwie miejsce w niniejszej sprawie, gdyż skarżący w postępowaniu głównym korzystał ponadto z reprezentacji przez adwokata od chwili wniesienia skargi w pierwszej instancji, stosowanie zasady skuteczności nie prowadzi do tego, że sąd krajowy zobowiązany jest badać z urzędu zarzut dotyczący naruszenia prawa do bycia wysłuchanym, niezależnie od wagi tego prawa w porządku prawnym Unii<sup>18</sup>.

43. Znacznie bardziej delikatna jest kwestia, czy skutek taki ma dla sądu odsyłającego zasada równoważności.

44. Zasada ta wymaga, aby zasady proceduralne dotyczące wnoszenia środków odwoławczych, które mają zapewnić ochronę praw jednostek wynikających z prawa Unii, nie były mniej korzystne od zasad dotyczących podobnych środków w prawie krajowym<sup>19</sup>.

45. Można byłoby zatem wyciągnąć z tego logiczny wniosek, że jeśli wewnętrzne reguły proceduralne przyznają sądowi krajowemu możliwość lub nakładają nań obowiązek uwzględnienia z urzędu zarzutu opartego na prawie krajowym, zasada równoważności wymaga w sposób poniekąd automatyczny, aby ta możliwość lub ten obowiązek dotyczyły również zarzutów opartych na prawie Unii.

46. Takie podejście reprezentuje w niniejszej sprawie rząd francuski. Rząd ten wskazuje w istocie, że skoro sąd odsyłający uważa zarzut dotyczący nieposzanowania prawa do bycia wysłuchanym za zarzut oparty na normie porządku publicznego, który może zostać podniesiony po raz pierwszy przed nim w postępowaniu kasacyjnym w ramach stosowania prawa wewnętrznego, to zasada równoważności nakazuje, aby zarzut dotyczący naruszenia ogólnej zasady prawa Unii dotyczącej poszanowania prawa

16 — Zobacz art. 31 dyrektywy 2004/38. Należy zauważyć, że art. 30 tej dyrektywy przewiduje również, iż decyzje ograniczające prawo wjazdu i pobytu są doręczane zainteresowanemu na piśmie i uzasadnione.

17 — Zobacz podobnie wyrok van der Weerd i in. (od C-222/05 do C-225/05, EU:C:2007:318, pkt 41).

18 — Idem.

19 — Zobacz podobnie w szczególności wyroki: van der Weerd i in. (od C-222/05 do C-225/05, EU:C:2007:318, pkt 28); Kempster (C-2/06, EU:C:2008:78, pkt 57); **Târșia** (C-69/14, EU:C:2015:662, point 27).



do bycia wysłuchanym mógł korzystać z tego samego reżimu przed tym samym sądem. Rząd ten na rozprawie wyjaśnił, że na mocy autonomii proceduralnej państw członkowskich nie ma żadnej potrzeby, wbrew twierdzeniom sądu odsyłającego, badania, czy w prawie Unii nieposzanowanie prawa do bycia wysłuchanym ma charakter porządku publicznego.

47. Gdyby się zgodzić z tą sugestią, atrakcyjną na pierwszy rzut oka, odpowiedź na pytanie przedstawione przez sąd odsyłający byłaby ostatecznie bardzo prosta.

48. Propozycja ta, jak również wynikające z niej przeformułowanie pytania prejudycjalnego zasugerowane na rozprawie przez ten sam rząd, abstrahuje jednak od orzecznictwa Trybunału<sup>20</sup>, które czyni odpowiedź, jakiej należy udzielić sądowi odsyłającemu znacznie bardziej złożoną.

49. Orzecznictwo to wymaga bowiem badania, czy rozpatrywana norma zajmuje w porządku prawnym Unii „pozycję” przynajmniej równoważną tej, jakie zajmują w prawie krajowym normy, które mogą lub muszą zostać uwzględnione przez sąd krajowy z urzędu.

50. I tak w wyroku *van der Weerd i in.* (od C-22/05 do C-225/05, EU:C:2007:318, pkt 29–31) Trybunał wykluczył możliwość, że przepisy dyrektywy wprowadzające środki w sprawie zwalczania pryszczycy mogą zajmować „w porządku prawnym [Unii] pozycję porównywalną” do zarzutów opartych na naruszeniu norm porządku publicznego w prawie niderlandzkim, które należało w istocie rozumieć jako odnoszące się do kompetencji organów administracyjnych i dopuszczalności skarg. Trybunał orzekł zatem, że stosowanie zasady równoważności nie oznaczało w tej sprawie, iż sąd krajowy jest zobowiązany do kontrolowania z urzędu zgodności z prawem zaskarżonych do niego aktów administracyjnych z punktu widzenia kryteriów wynikających z omawianej dyrektywy. W pkt 32 tego samego wyroku Trybunał dodał, że jakkolwiek przepisy dyrektywy regulują politykę w dziedzinie zdrowia publicznego, zostały one jednak podniesione „przede wszystkim w celu uwzględnienia prywatnych interesów jednostek”, których dotyczyły środki służące zwalczaniu pryszczycy.

51. Trybunał podsumował niedawno to orzecznictwo jako oznaczające, że „zasad[a] równoważności wymaga [...], by warunki nałożone przez prawo krajowe w celu [uwzględnienia] z urzędu przepisu prawa [Unii] nie były mniej dogodne niż warunki stosowania z urzędu *uregulowań* prawa krajowego *posiadających tę samą rangę*”<sup>21</sup>.

52. W konsekwencji, zgodnie z tym orzecznictwem, zakres uwzględnienia z urzędu zarzutu dotyczącego naruszenia normy prawa Unii zależy od równoważności lub tożsamości pozycji, jaką norma ta zajmuje w prawie Unii, w stosunku do tych reguł, które sąd krajowy może uwzględnić z urzędu w ramach wewnętrznego porządku prawnego.

53. Innymi słowy, jeśli wewnętrzne reguły proceduralne upoważniają sąd krajowy do uwzględnienia z urzędu „wiązących” norm wewnętrznych, jak w sprawach, w których zapadły wyroki *van Schijndel i van Veen* (C-430/93 i C-431/93, EU:C:1995:441, pkt 13, 14 i 22) oraz *Kraaijeveld i in.* (C-72/95, EU:C:1996:404, pkt 57, 58 i 60), sąd ten powinien uwzględnić z urzędu reguły prawa Unii mające równoważny wiążący charakter, jaki został uznany przez Trybunał.

54. Jeśli wewnętrzne reguły proceduralne są surowsze i wymagają dla uwzględnienia zarzutu z urzędu uznania, że norma prawa krajowego, która została naruszona, ma charakter normy porządku publicznego, to zarzut dotyczący naruszenia prawa Unii powinien również, aby mógł skorzystać z równoważnego traktowania przez sądy krajowe, być oparty na naruszeniu normy zajmującej „porównywalną pozycję” lub mającej „tę samą rangę” w prawie Unii.

20 — Rząd francuski nie krył na rozprawie swojego zażenowania tym orzecznictwem, a przynajmniej terminologią użytą przez Trybunał.

21 — Wyrok *Asturcom Telecomunicaciones* (C-40/08, EU:C:2009:615, pkt 49); postanowienie *Pohotovost* (C-76/10, EU:C:2010:685, pkt 48) (kursywa moja).

55. Teza prezentowana przez rząd francuski wydaje się natomiast przypisywać zbyt duże znaczenie autonomii proceduralnej państw członkowskich, podczas gdy chodzi o wykładnię zasady równoważności, która zmierza do ograniczenia tej autonomii, a której znaczenie powinno być definiowane przez prawo Unii.

56. Zadaniem orzecznictwa Trybunału jest właśnie określenie podstaw definicji zarzutu opartego na normie porządku publicznego w prawie Unii w taki sposób, aby zapobiec temu, że stosowanie danej reguły prawa Unii mogłoby różnić się jednostkowo w zależności od jej pozycji w prawie wewnętrznym.

57. Jakkolwiek to stanowisko nie odpowiada rządowi francuskiemu, to jednak moim zdaniem jest ono spójne z rozwiązaniem przyjętym w wyroku *Eco Swiss* (C-126/97, EU:C:1999:269, pkt 24, 31, 37 i 41). W tym wyroku bowiem Trybunał uznał, że art. 81 WE (obecnie art. 101 TFUE) miał tę samą wartość, co normy porządku publicznego prawa wewnętrznego danego państwa członkowskiego, a w konsekwencji zasada równoważności zobowiązywała sąd krajowy do uwzględnienia żądania uchylenia arbitralnego orzeczenia, które uważał on za sprzeczne z tym artykułem, ponieważ sąd ten miał obowiązek, zgodnie z wewnętrznymi regułami proceduralnymi, uwzględnić żądanie uchylenia oparte na naruszeniu krajowych norm porządku publicznego i to pomimo tego, że na mocy prawa wewnętrznego sprzeczność arbitralnego orzeczenia z regułami krajowego prawa konkurencji nie była na ogół uważana za należąca do porządku publicznego.

58. Innymi słowy jakkolwiek autonomia proceduralna państw członkowskich jest dopuszczalna, to autonomia ta nie może być jednak tak szeroka, żeby obejmowała definiowanie lub kwalifikowanie norm prawa Unii należących do kategorii norm porządku publicznego.

59. Uważam zatem, że – jak skarżący w postępowaniu głównym i rząd belgijski utrzymywali i rozważali *in concreto* w swoich uwagach na piśmie – orzecznictwo Trybunału prowadzi do powstania pytania, czy poszanowanie prawa do bycia wysłuchanym zajmuje w prawie Unii pozycję tożsamą lub porównywalną do norm porządku publicznego w prawie wewnętrznym.

*C – W przedmiocie posiadania przez prawo do bycia wysłuchanym charakteru porządku publicznego w prawie Unii*

60. Przed sądem Unii nie można podnosić nowych zarzutów w toku postępowania, za wyjątkiem jednej z następujących sytuacji: jeśli zarzuty te opierają się na okolicznościach faktycznych lub prawnych ujawnionych po wszczęciu postępowania<sup>22</sup>, gdy stanowią one w rzeczywistości rozwinięcie zarzutu podniesionego wcześniej albo jeśli dotyczą naruszenia normy porządku publicznego<sup>23</sup>.

61. Jeśli chodzi o ten ostatni punkt, art. 150 regulaminu postępowania przewiduje, że Trybunał może w każdej chwili, z urzędu, rozpoznać bezwzględne przeszkody procesowe. Natomiast zgodnie z utrwalonym obecnie orzecznictwem Trybunał orzekł, że sąd Unii ma obowiązek badać z urzędu zarzuty oparte na normie porządku publicznego<sup>24</sup>.

22 — Zobacz art. 127 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem, art. 84 § 1 regulaminu postępowania przez Sądem, a także art. 56 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem do spraw Służby Publicznej.

23 — Zobacz także podobnie opinię rzecznika generalnego M. Poiarasa Maduro w sprawie Hiszpania/Komisja (C-276/02, EU:C:2004:211, pkt 10 i przytoczone tam orzecznictwo); opinię rzecznika generalnego N. Jääskinena w sprawach połączonych Komisja i Hiszpania/Government of Gibraltar i Zjednoczone Królestwo (C-106/09 P i C-107/09 P, EU:C:2011:215, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

24 — Zobacz w szczególności wyroki: Komisja/Sytraval i Brink's France (C-367/95 P, EU:C:1998:154, pkt 67), KME Germany i in./Komisja (C-272/09 P, EU:C:2011:810, pkt 104); wyrok Siemens i in./Komisja (C-239/11 P, C-489/11 P i C-498/11 P, EU:C:2013:866, pkt 321).

62. Bez ambicji wyczerpania tematu należy wskazać, że Trybunał bada z urzędu, także na etapie odwołania, podstaw niedopuszczalności skargi<sup>25</sup> lub utraty przez nią przedmiotu<sup>26</sup>, kompetencji autora aktu Unii<sup>27</sup>, właściwości sądu, do którego wniesiono skargę<sup>28</sup>, nieprawidłowości składu Sądu<sup>29</sup>, a także braku lub niewystarczającego uzasadnienia takiego aktu<sup>30</sup>. Chodzi zatem o zarzuty dotyczące zgodności z prawem aktów pod względem formalnym.

63. Natomiast Trybunał, jako sąd odwoławczy, odmówił zbadania z urzędu zarzutów merytorycznych dotyczących naruszenia materialnych przepisów traktatu lub aktów Unii<sup>31</sup>, podniesionych przed nim po raz pierwszy. Trybunał wydaje się zatem niezbyt skłonny do badania z urzędu zarzutów dotyczących zgodności aktów z prawem materialnym<sup>32</sup>.

64. Nie zmienia to postaci rzeczy, że Trybunał nie określił nigdy w sposób abstrakcyjny kryteriów umożliwiających ustalenie, czy zarzut należy do porządku publicznego.

65. Co prawda nie jest łatwo zdefiniować taki zarzut, ponieważ zależy on z pewnością od podstawowych wartości rozważanego porządku prawnego, ról odgrywanych przez strony, mających zastosowanie reguł proceduralnych oraz rodzaju sądu (w szczególności cywilnego lub administracyjnego), do którego wniesiono skargę i jego poziomu (sąd co do istoty lub sąd kasacyjny)<sup>33</sup>.

66. Tym niemniej, jeśli chodzi o porządek prawny i system sądownictwa Unii, informacje pochodzące z orzecznictwa pozwalają na wyznaczenie tych kryteriów z pewną precyzją.

67. Jak już miałem okazję podkreślić w mojej wcześniejszej opinii<sup>34</sup>, opowiadam się w tym względzie za dwoma kryteriami przedstawionymi przez rzecznika generalnego F. Jacobsa w pkt 141 i 142 jego opinii w sprawie *Salzgitter/Komisja* (C-210/98 P, EU:C:2000:172).

25 — Zobacz w szczególności wyroki: *Włochy/Komisja* (C-298/00 P, EU:C:2004:240, pkt 35); *Stichting Woonlinie i in./Komisja* (C-133/12 P, EU:C:2014:105, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

26 — Zobacz wyrok *Hassan i Ayadi/Rada i Komisja* (C-399/06 P i C-403/06 P, EU:C:2009:748, jak również przytoczone tam orzecznictwo).

27 — Zobacz w szczególności wyrok *Salzgitter/Komisja* (C-210/98 P, EU:C:2000:397, pkt 56).

28 — Zobacz wyroki: *Planet/Komisja* (C-564/13 P, EU:C:2015:124, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo); *Elitaliana/Eulex Kosovo* (C-439/13 P, EU:C:2015:753, pkt 37).

29 — Wyrok *Chronopost i La Poste/UFEX i in.* (C-341/06 P i C-342/06 P, EU:C:2008:375, pkt 48–49).

30 — Zobacz przykładowo wyroki: *Komisja/Irlandia i in.* (C-89/08 P, EU:C:2009:742, pkt 34–35); *Mindo/Komisja* (C-652/11 P, EU:C:2013:229, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).

31 — Zobacz wyrok *Komisja/Irlandia i in.* (C-272/12 P, EU:C:2013:812, pkt 28–29 i przytoczone tam orzecznictwo). W tej sprawie Trybunał odmówił zatem badania z urzędu zarzutu dotyczącego naruszenia art. 87 ust. 1 WE ze względu na niemożność przypisania państwom spornego środka pomocowego. Zobacz również wyrok *Komisja/Niderlandy i ING Groep* (C-224/12 P, EU:C:2014:213, pkt 97).

32 — Natomiast Sąd do spraw Służby Publicznej zbadał z urzędu zarzut, dobrze znany we francuskim prawie administracyjnym, dotyczący zakresu stosowania ustawy. Zobacz w szczególności wyroki: *Valero Jordana/Komisja* (F-104/05, EU:F:2008:13, pkt 53–54), *Putterie-De-Beukelaer/Komisja* (F-31/07, EU:F:2008:23, pkt 50–62); *Vakalis/Komisja* (F-38/10, EU:F:2011:43, pkt 28–29 i 38). Sąd do spraw Służby Publicznej wyjaśnia w tym ostatnim wyroku zakres tego badania stwierdzając, że „naruszyłby powagę swojego urzędu jako sądu zgodności z prawem, gdyby powstrzymał się od wskazania, nawet w braku zarzutów stron dotyczących tej kwestii, że sporna przed nim decyzja została wydana na podstawie normy niemogącej mieć zastosowania w niniejszej sprawie, a także gdyby w konsekwencji miał orzekać w przedmiocie toczącego się przed nim sporu również stosując tę normę”. W wyroku *Wurster/EIGE* (F-20/12 i F-43/12, EU:F:2013:129, pkt 90), sąd ten uznał, że uwzględnienie z urzędu zarzutu dotyczącego zakresu stosowania ustawy stanowi wyjątek od zakazu uwzględnienia z urzędu zarzutów dotyczących zgodności z prawem materialnym. Jeśli chodzi o relacje z sądami krajowymi, Trybunał również wydaje się przyznawać, jak pokazuje wyrok *Eco Swiss* (C-126/97, EU:C:1999:269) i orzecznictwo Trybunału dotyczące nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich, że sądy te są w niektórych przypadkach zobowiązane na mocy zasady skuteczności reguł prawa Unii, do uwzględnienia z urzędu zarzutów dotyczących zgodności aktów z prawem materialnym.

33 — Zobacz podobnie opinię rzecznika generalnego M. Jacobsa w sprawie *Salzgitter/Komisja* (C-210/98 P, EU:C:2000:172, pkt 134).

34 — Zobacz moje opinie w sprawie *Common Market Fertilizers/Komisja* (C-443/05 P, EU:C:2007:127, pkt 102–103) oraz w sprawie *Internationaler Hilfsfonds/Komisja* (C-362/08 P, EU:C:2009:553, pkt 78–79).

68. Chodzi zatem o dokonanie oceny z jednej strony, czy naruszona norma służy celowi lub wartości podstawowej dla porządku prawnego Unii oraz czy odgrywa istotną rolę przy realizacji tego celu lub tej wartości, a z drugiej strony czy norma ta została ustanowiona w interesie osób trzecich lub ogółu społeczeństwa, a nie tylko w interesie osób bezpośrednio zainteresowanych<sup>35</sup>.

69. Oczywiście pierwsze kryterium należy uznać za spełnione. Poszanowanie prawa do bycia wysłuchanym w każdym postępowaniu administracyjnym stanowi bowiem integralną część poszanowania prawa do obrony, będącego zasadą ogólną (i podstawową) prawa Unii<sup>36</sup>. Zgodnie z art. 2 TUE Unia opiera się w szczególności na wartościach poszanowania państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, przy czym poszanowanie tych ostatnich stanowi zdaniem Trybunału warunek zgodności z prawem aktów Unii<sup>37</sup> oraz „konstytucyjną zasadę” traktatu<sup>38</sup>. Co więcej, podczas, gdy art. 6 ust. 1 TUE potwierdza, że Unia uznaje prawa i zasady określone w karcie, w tym przewidziane w art. 41 karty, w ust. 3 tego artykułu dodano, iż prawa podstawowe, zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa.

70. Poszanowanie prawa do bycia wysłuchanym służy zatem istotnej wartości porządku prawnego Unii, mianowicie jej konstytucyjnemu przywiązaniu do poszanowania praw i wolności przyznanych jednostkom, ustanowionych w szczególności w karcie.

71. Trudniejsze natomiast jest ustalenie, czy poszanowanie prawa do bycia wysłuchanym spełnia drugie kryterium, mianowicie czy zostało ustanowione w interesie ogólnym, czy tylko w interesie osób bezpośrednio zainteresowanych.

72. Biorąc pod uwagę dychotomię wytyczoną w orzecznictwie Trybunału pomiędzy zarzutami dotyczącymi zgodności z prawem pod względem formalnym, które mogą być uwzględniane z urzędu, a zarzutami dotyczącymi zgodności z prawem materialnym, których badanie z urzędu wydaje się wykluczone, chodzi o zbadanie, czy naruszenie prawa do bycia wysłuchanym może stanowić naruszenie istotnych wymogów proceduralnych w rozumieniu art. 263 TFUE, a więc moim zdaniem naruszenie istotnego wymogu proceduralnego ściśle związanego z kształtowaniem lub wyrażeniem woli władz przyjmujących omawiany akt, mogące zmienić z mocy prawa treść tego aktu<sup>39</sup>.

73. Taka kwalifikacja naruszenia prawa do bycia wysłuchanym, pociągająca za sobą badanie z urzędu takiego zarzutu, została przyjęta przez Sąd, a także przez Sąd do spraw Służby Publicznej.

74. W ten sposób Sąd zbadał z urzędu zaniechanie Komisji wezwania stowarzyszeń przedsiębiorstw uczestniczących w kartelu do przedstawienia uwag w toku postępowania administracyjnego w przedmiocie ewentualnego wykonania kompetencji do nałożenia na nie grzywny<sup>40</sup> oraz wysłuchania przedsiębiorstw przed przyjęciem decyzji dotyczących umorzenia lub odstąpienia od pokrycia

35 — Nie uważam natomiast, że kryterium oczywistego naruszenia prawa Unii, opisane w pkt 143 ww. opinii rzecznika generalnego F. Jacobsa, dotyczy w pełnym tego słowa znaczeniu uznania zarzutu za bezwzględną przeszkodę procesową. Chodzi raczej o warunek wstępny dla powstania obowiązku sądu uwzględnienia bezwzględnej przeszkody procesowej z urzędu. Zobacz podobnie B. Vesterdorf, „Le relevé d’office par le juge communautaire”, w: *Une Communauté de droit: Festschrift für G.C. Rodríguez Iglesias*, Nomos, 2003, s. 551, w szczególności s. 560–561.

36 — Zobacz wyroki: Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, pkt 45); Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, pkt 34).

37 — Wyroki: Kadi et Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja (C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 284); Spector Photo Group et Van Raemdonck (C-45/08, EU:C:2009:806, pkt 41).

38 — Wyrok Kadi et Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja (C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 285).

39 — Zobacz podobnie opinię rzecznika generalnego N. Fennelly’ego w sprawie Komisja/ICI (C-286/95 P, EU:C:1999:578, pkt 22).

40 — Wyrok Cimenteries CBR i in./Komisja (T-25/95, T-26/95, T-30/95 do T-32/95, T-34/95 do T-39/95, T-42/95 do T-46/95, T-48/95, T-50/95 do T-65/95, T-68/95 do T-71/95, T-87/95, T-88/95, T-103/95 i T-104/95, EU:T:2000:77, pkt 487).



należności celnych przywózowych<sup>41</sup>. Ze swojej strony Sąd do spraw Służby Publicznej dopuścił w szczególności możliwość badania z urzędu zaniechania organu administracyjnego wezwania urzędnika do przedstawienia jego stanowiska przed wydaniem decyzji w sprawie zmiany zaszeregowania zainteresowanego<sup>42</sup>, przyznania członkowi personelu możliwości przedstawienia uwag w przedmiocie dokumentu oceny, na którym organ administracji zamierza oprzeć odmowę przyznania temu członkowskiemu personelowi umowy na czas nieokreślony<sup>43</sup> lub wysłuchania członka personelu przed odmową organu administracji odnowienia jego umowy na czas określony<sup>44</sup>.

75. Ten nurt orzecznictwa nie zawiera żadnego uzasadnienia dla uznania naruszenia poszanowania prawa do obrony, obejmującego prawo do bycia wysłuchanym, za stanowiące naruszenie istotnego wymogu proceduralnego w rozumieniu art. 263 TFUE.

76. Natomiast nurt ten opiera się niemalże systematycznie na dwóch wyrokach Trybunału, mianowicie wyrokach *Interhotel/Komisja* (C-291/89, EU:C:1991:189, pkt 14) oraz *Komisja/Sytraval i Brink's France* (C-367/95 P, EU:C:1998:154, pkt 67).

77. Tym niemniej, jak sądzę, te dwa wyroki nie wspierają poglądu przyjętego przez Sąd i przez Sąd do spraw Służby Publicznej.

78. Jest to zupełnie jasne w odniesieniu do wyroku *Komisja/Sytraval i Brink's France* (C-367/95 P, EU:C:1998:154, pkt 67). Wyrok ten dotyczył w istocie nie poszanowania prawa do bycia wysłuchanym, lecz naruszenia obowiązku uzasadnienia, co do którego bezsporne jest, że należy on do kategorii istotnych wymogów proceduralnych w rozumieniu art. 263 TFUE<sup>45</sup>.

79. Wyrok *Interhotel/Komisja* (C-291/89, EU:C:1991:189) natomiast dotyczył skargi o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji zmniejszającej pomoc finansową z Europejskiego Funduszu Społecznego dla cyklu szkoleń zawodowych i poradnictwa zawodowego prowadzonych w Portugalii, z której to pomocy korzystała spółka *Interhotel*. Mające zastosowanie uregulowanie wspólnotowe przewidywało wyraźnie, że w sytuacji takiej jak w tamtej sprawie Komisja mogła w szczególności zmniejszyć pomoc finansową jedynie po umożliwieniu zainteresowanemu państwu członkowskiemu przedstawienia jego uwag. Po przypomnieniu, że był upoważniony do zbadania z urzędu naruszenia istotnego wymogu proceduralnego, Trybunał stwierdził nieważność decyzji Komisji z powodu zaniechania przez tę ostatnią wcześniejszego przyjęcia uwag Republiki Portugalskiej.

80. Wniosek ten na pierwszy rzut oka mógłby wskazywać na to, że potwierdza on rozważany powyżej nurt orzecznictwa Sądu i Sądu do spraw Służby Publicznej.

81. Tymczasem w pkt 15 do 17 wyroku *Interhotel/Komisja* (C-291/89, EU:C:1991:189) nie tylko przypomniano, że obowiązek wysłuchania danego państwa członkowskiego wynikał jasno z przepisów omawianego rozporządzenia wspólnotowego, ale także podkreślono przede wszystkim „centralną rolę” i „znaczenie odpowiedzialności jaką [państwo członkowskie] przyjmuje na siebie w zakresie

41 — Wyroki: *Eyckeler & Malt/Komisja* (T-42/96, EU:T:1998:40, pkt 88), *Primex Produkte Import-Export i in./Komisja* (T-50/96, EU:T:1998:223, pkt 71); *Kaufring i in./Komisja* (T-186/97, T-187/97, od T-190/97 do T-192/97, T-210/97, T-211/97, od T-216/97 do T-218/97, T-279/97, T-280/97, T-293/97 i T-147/99, EU:T:2001:133, pkt 134–135). W odniesieniu do tego ostatniego wyroku rzecznik generalny F. Jacobs uznał również, że „z utrwalonego orzecznictwa” wynika, iż nieposzanowanie prawa do obrony w toku postępowania administracyjnego stanowi naruszenie istotnego wymogu proceduralnego, które Sąd może lub wręcz musi uwzględnić z urzędu [zobacz jego opinię w sprawie *Komisja/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum* (C-78/03 P, EU:C:2005:106, pkt 89)].

42 — Wyrok *Bui Van/Komisja* (F-51/07, EU:F:2008:112, pkt 77–78). Ocena ta została w sposób dorozumiany, jednak niezbędny, potwierdzona w postępowaniu odwoławczym w pkt 77–81 wyroku Sądu *Bui Van/Komisja* (T-491/08 P, EU:T:2010:191) oddalającego w tych punktach odwołanie wzajemne Komisji dotyczące naruszeń prawa w zakresie obowiązku wysłuchania zainteresowanego przed wydaniem decyzji w sprawie zmiany zaszeregowania.

43 — Zobacz w szczególności wyroki: *Hanschmann/Europol* (F-27/09, EU:F:2010:58, pkt 53); *Knöll/Europol* (F-44/09, EU:F:2010:68, pkt 59).

44 — Zobacz wyrok *EE/Komisja* (F-55/14, EU:F:2015:66, pkt 35, 41).

45 — Zobacz w szczególności wyrok *Ipatau/Rada* (C-535/14 P, EU:C:2015:407, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).

przyznawania i kontroli finansowania szkoleń zawodowych”, co oznacza, że możliwość przedstawienia przez to państwo jego uwag przed przyjęciem ostatecznej decyzji zmniejszającej pomoc finansową stanowi „istotny wymóg proceduralny”, którego nieposzanowanie pociąga za sobą nieważność omawianej decyzji.

82. Moim zdaniem to centralny charakter roli i znaczenie odpowiedzialności państwa członkowskiego w określonej dziedzinie doprowadziły Trybunał do uznania zaniechania obowiązkowej konsultacji z danym państwem członkowskim, przewidzianej zresztą wyraźnie w uregulowaniu wspólnotowym, za naruszenie istotnego wymogu proceduralnego. Ta konsultacja może z pewnością zostać uznana za szczególnie wyraz podziału kompetencji pomiędzy instytucje i państwa członkowskie, lub innymi słowy równowagi instytucjonalnej w ramach Unii. W konsekwencji jest zupełnie zrozumiałe, że naruszenie obowiązku tej wcześniejszej konsultacji może zostać uznane za naruszające zasadę służącą podstawowemu celowi lub wartości Unii, ustanowioną w interesie ogólnym, oraz że w związku z tym Trybunał powinien badać je z urzędu.

83. Z tego zresztą powodu Trybunał przyznaje, że osoba prawna może powołać się na naruszenie praw państwa członkowskiego, które wykracza poza samo naruszenie praw podmiotowych tego ostatniego i pociąga za sobą nieważność z mocy prawa decyzji Komisji<sup>46</sup>.

84. W tych okolicznościach wydaje mi się ryzykowne wyprowadzanie z wyroku *Interhotel/Komisja* (C-291/89, EU:C:1991:189) ogólnego wniosku, że nieposzanowanie prawa do obrony, a w szczególności nieposzanowanie prawa do bycia wysłuchanym osób prawnych i fizycznych w postępowaniu administracyjnym, stanowi naruszenie istotnego wymogu proceduralnego w porządku prawnym Unii, które sąd Unii ma obowiązek badać z urzędu.

85. Za taką ostrożnością przemawiają moim zdaniem trzy inne decydujące względy.

86. Przede wszystkim, Trybunał nigdy dotychczas nie rozszerzył stosowania orzecznictwa *Interhotel/Komisja* (C-291/89, EU:C:1991:189) poza sytuacje dotyczące poszanowania gwarancji proceduralnych przyznanych w prawie Unii państwom członkowskim<sup>47</sup>.

87. Następnie, rozpatrując odwołanie, Trybunał odrzucił jako nowe, a przez to niedopuszczalne, zarzuty podniesione na etapie repliki przed Sądem lub po raz pierwszy przed Trybunałem, dotyczące albo naruszenia prawa do bycia wysłuchanym osób prawnych albo naruszenia prawa do rzetelnego procesu w toku postępowania administracyjnego prowadzonego przez Komisję w dziedzinie stosowania reguł konkurencji<sup>48</sup>.

46 — Co mogłoby wyjaśniać przyczyny, dla których sąd Unii przyjmuje również, że beneficjent pomocy państwa może powołać się na naruszenie praw proceduralnych państwa członkowskiego, które przyznało pomoc, oraz że takie naruszenie może być uwzględnione z urzędu: zobacz podobnie wyrok *Westdeutsche Landesbank Girozentrale i Land Nordrhein-Westfalen/Komisja* (T-228/99 i T-233/99, EU:T:2003:57, pkt 143, 147).

47 — Zobacz wyroki: *Infortec/Komisja* (C-157/90, EU:C:1992:243, pkt 20), *Foyer culturel du Sart-Tilman/Komisja* (C-199/91, EU:C:1993:205, pkt 34); *IRI/Komisja* (C-334/91, EU:C:1993:211, pkt 25). W tym nurcie plasuje się również orzecznictwo dotyczące „istotnej gwarancji wymaganej przez traktat” dla prawidłowości postępowania poprzedzającego wniesienie skargi o stwierdzenie uchybienia, która jest niezbędna nie tylko dla zapewnienia ochrony praw danego państwa członkowskiego, ale także dla zagwarantowania, że przedmiotem ewentualnego postępowania sądowego będzie jasno określony spór, co uzasadnia możliwość Trybunału uwzględnienia z urzędu naruszenia takiej gwarancji, nawet jeśli państwo członkowskie uważało, że nie ma obowiązku przedstawienia uwag na etapie postępowania poprzedzającym wniesienie skargi. Zobacz podobnie wyroki: *Komisja/Włochy* (C-365/97, EU:C:1999:544, pkt 23 i 35) oraz *Komisja/Rumunia* (C-522/09, EU:C:2011:251, pkt 16). Analogia pomiędzy tym orzecznictwem a wyrokiem *Interhotel/Komisja* (C-291/89, EU:C:1991:189), a także możliwość uwzględnienia z urzędu naruszenia tych gwarancji zostały wyraźnie stwierdzone przez Trybunał w wyroku *Komisja/Niemcy* (C-160/08, EU:C:2010:230, pkt 40–42).

48 — Zobacz w odniesieniu do poszanowania prawa do bycia wysłuchanym wyroki: *Compagnie maritime belge transports i in./Komisja* (C-395/96 P i C-396/96 P, EU:C:2000:132, pkt 99, 103–104, 107–108), *Dansk Rørindustri i in./Komisja* (C-189/02 P, C-202/02 P, od C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P, EU:C:2005:408, pkt 421–422), a także *Alcoa Trasformazioni/Komisja* (C-194/09 P, EU:C:2011:497, pkt 86–91). Jeśli chodzi o naruszenie prawa do rzetelnego procesu, zobacz w szczególności wyrok *Ziegler/Komisja* (C-439/11 P, EU:C:2013:513, pkt 128) i postanowienie *Total i Elf Aquitaine/Komisja* (C-421/11 P, EU:C:2012:60, pkt 35); *Total i Elf Aquitaine/Komisja* (C-495/11 P, EU:C:2012:571, pkt 33).

88. Oznacza to siłą rzeczy, że Trybunał uważa, iż takie zarzuty, nawet dotyczące naruszenia praw podstawowych chronionych porządkiem prawnym Unii, nie należą do kategorii zarzutów opartych na normie porządku publicznego, które sąd Unii zobowiązany jest uwzględnić z urzędu.

89. Wreszcie konsekwencja naruszenia istotnego wymogu proceduralnego, mianowicie stwierdzenie nieważności z mocy prawa danego aktu, jest trudna do pogodzenia z orzecznictwem Trybunału, zgodnie z którym naruszenie prawa do bycia wysłuchanym prowadzi do stwierdzenia nieważności decyzji wydanej po zakończeniu rozpatrywanego postępowania administracyjnego tylko wówczas, gdy w braku tego naruszenia postępowanie mogłoby doprowadzić do odmiennego rezultatu<sup>49</sup>.

90. Jak pokazuje wyrok G. i R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, pkt 38), orzecznictwo to ma w pełni zastosowanie w kontekście naruszenia prawa do bycia wysłuchanym w toku postępowania administracyjnego w sprawie przedłużenia stosowania środka detencyjnego wobec obywatela państwa trzeciego celem jego wydalenia z terytorium na mocy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich<sup>50</sup>. Jakkolwiek bowiem dyrektywa ta nie określa skutków, jakie należy przypisać naruszeniu takiego prawa, a w konsekwencji to do państw członkowskich należy co do zasady uregulowanie tych skutków w ramach ich autonomii proceduralnej w poszanowaniu zasad równowagi i skuteczności, to jednak Trybunał uważa, prawdopodobnie na mocy tej ostatniej zasady, że automatyczne stwierdzenie nieważności decyzji o przedłużeniu stosowania środka detencyjnego ze względu na naruszenie prawa do bycia wysłuchanym grozi naruszeniem skuteczności tej dyrektywy<sup>51</sup>.

91. „Prawo Unii”, na którym oparł się Trybunał w tym wyroku, wydaje się więc wykluczać możliwość automatycznego stwierdzenia nieważności aktu przyjętego po zakończeniu spornego postępowania administracyjnego ze względu na naruszenie prawa do bycia wysłuchanym, co byłoby przecież logiczną konsekwencją, gdyby naruszenie tego prawa zostało uznane za naruszenie istotnego wymogu proceduralnego.

92. Nurt orzecznictwa Sądu i Sądu do spraw Służby Publicznej sam w sobie nie jest zresztą w tym względzie jednorodny. Jakkolwiek bowiem w tych wyrokach te dwa sądy uznały prawo do bycia wysłuchanym za istotny wymóg proceduralny, to jednak badały one w niektórych z tych spraw, nawiązując do ww. orzecznictwa Trybunału, czy w braku takiego naruszenia postępowanie administracyjne mogłoby doprowadzić do odmiennego rezultatu<sup>52</sup>. Jak już wskazałem stwierdzenie przez sąd Unii naruszenia (prawdziwego) istotnego wymogu proceduralnego nie wymaga w żadnym razie przeprowadzania takiego badania, ponieważ rozpatrywany akt administracyjny jest nieważny z mocy prawa.

93. W obecnym stanie orzecznictwa Trybunału sądzę zatem, że naruszenie prawa do bycia wysłuchanym w toku postępowania administracyjnego nie stanowi naruszenia istotnego wymogu proceduralnego w rozumieniu art. 263 TFUE, które sąd Unii może uwzględnić z urzędu<sup>53</sup>.

49 — Zobacz w szczególności podobnie wyroki: Rada i Komisja/Interpipe Niko Tube i Interpipe NTRP (C-191/09 P i C-200/09 P, EU:C:2012:78, pkt 79); G. i R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, pkt 38, jak również przytoczone tam orzecznictwo).

50 — Dz.U. L 348, s. 98.

51 — Wyrok G. i R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, pkt 41).

52 — Zobacz podobnie w szczególności wyroki: Bui Van/Komisja (F-51/07, EU:F:2008:112, pkt 81); Knöll/Europol (F-44/09, EU:F:2010:68, pkt 70).

53 — Dotyczy to także moim zdaniem naruszenia prawa dostępu do akt, które może doprowadzić do stwierdzenia nieważności rozpatrywanego aktu administracyjnego, jeżeli naruszone zostało prawo do obrony zainteresowanej osoby, które może zostać naprawione w toku postępowania sądowego, w którym to przypadku ciężar dowodu polega na wykazaniu, że dokumenty te mogły zostać wykorzystane dla obrony tej osoby. Zobacz w tym względzie w szczególności wyroki: Solvay/Komisja (C-110/10 P, EU:C:2011:687, pkt 50–52 i 57–58); Siemens i in./Komisja (C-239/11 P, C-489/11 P i C-498/11 P, EU:C:2013:866, pkt 370, 371).

94. Taka ocena mogłaby moim zdaniem zostać podważona jedynie wówczas, gdyby Trybunał zamierzał przyznać większe znaczenie „przenikalności”, jaka wydaje się istnieć pomiędzy poszanowaniem prawa do bycia wysłuchanym i ciężącym na organie administracji obowiązkiem uzasadnienia, a w konsekwencji połączył to prawo w bardziej zdecydowany i rozstrzygający sposób z zasadą dobrej administracji, leżącą w interesie ogólnym<sup>54</sup>.

95. Podejście to, które było w istocie prezentowane przez Komisję na rozprawie, znajduje rzeczywiście pewne poparcie w orzecznictwie Trybunału.

96. W wyrokach Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336, pkt 47 i 48) oraz Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, pkt 37 i 38) Trybunał powiązał bowiem prawo do bycia wysłuchanym z celem polegającym na zapewnieniu, aby właściwy organ miał możliwość pożytecznego uwzględnienia, rzetelnie i bezstronnie, wszystkich okoliczności dotyczących konkretnego przypadku dla umożliwienia temu organowi szczegółowego uzasadnienia swojej decyzji. Czyniąc to Trybunał uznaje, że uzasadnienie aktu administracyjnego stanowi „konsekwencję zasady przestrzegania prawa do obrony”.

97. Poza tym argumentacja przeprowadzona przez Komisję na rozprawie wydaje się również dość spójna z wyraźnym włączeniem poszanowania prawa do bycia wysłuchanym, obok obowiązku uzasadnienia swoich decyzji przez organy administracji, do wyliczenia praw objętych „prawem do dobrej administracji” ustanowionym w art. 41 Karty.

98. Wydaje mi się natomiast, że Trybunał powinien wystrzegać się synkretyzmu mieszając charakter i zakres prawa jednostek do bycia wysłuchanym z charakterem i zakresem obowiązku uzasadnienia ciężącego na organach administracji.

99. Dokładniej rzecz ujmując, obowiązek uzasadnienia ciężący na organach administracji nie ogranicza się z pewnością do poszanowania przez te organy uwzględnienia uwag jednostek przed wydaniem każdej niekorzystnej dla nich decyzji. Jak w istocie wynika z orzecznictwa, przyczynia się on przede wszystkim do realizacji bardziej ogólnego celu, mianowicie celu zapewnienia sądowi Unii możliwości kontroli zgodności z prawem zaskarżonego do niego aktu<sup>55</sup>. Kiedy sąd Unii nie może w pełni przeprowadzić tej kontroli, uzasadnione jest moim zdaniem badanie przezeń z urzędu naruszenia takiego obowiązku. Okoliczność, że jednostka nie mogła w użyteczny sposób przedstawić swoich uwag w ramach postępowania administracyjnego prowadzącego do wydania niekorzystnej dla niej decyzji, może oczywiście wpłynąć na ocenę wyczerpującego charakteru tego uzasadnienia lub jego zasadności<sup>56</sup>. Nie powstrzymuje ona jednak systemowo sądu Unii od przeprowadzenia swojej kontroli zgodności z prawem tej decyzji<sup>57</sup>.

100. W konsekwencji uważam, że argumenty Komisji są niewystarczająco przekonujące dla odrzucenia obecnego podejścia w orzecznictwie Trybunału, zgodnie z którym zarzut dotyczący naruszenia prawa do bycia wysłuchanym w toku postępowania administracyjnego nie stanowi naruszenia istotnego wymogu proceduralnego w rozumieniu art. 263 TFUE, należącego do kategorii zarzutów opartych na normie porządku publicznego, które sąd Unii może badać z urzędu. Do strony w swym przekonaniu poszkodowanej należy zatem podniesienie naruszenia takiego prawa przed sądem Unii, który nie ma obowiązku naprawiania bezczynności lub zaniedbania tej strony.

54 — Trybunał przyznał, że prawo do dobrej administracji również odzwierciedla zasadę ogólną prawa Unii: zobacz w szczególności wyrok YS i in. (C-141/12 i C-372/12, EU:C:2014:2081, pkt 68, jak również przytoczone tam orzecznictwo).

55 — Zobacz w szczególności podobnie wyrok FLS Plast/Komisja (C-243/12 P, EU:C:2014:2006, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).

56 — Zobacz podobnie w szczególności wyrok Komisja/Edison (C-446/11 P, EU:C:2013:798, pkt 54).

57 — W miarę potrzeby należy doprecyzować, że sąd Unii uznał za niedopuszczalny zarzut dotyczący naruszenia zasady dobrej administracji przedstawiony albo zbyt późno przed sądem pierwszej instancji, albo po raz pierwszy na etapie odwołania przed Trybunałem: zobacz odpowiednio wyroki: Stadtsportverband Neuss/Komisja (T-137/01, EU:T:2003:232, pkt 135 i 137); Alcoa Trasformazioni/Komisja (C-194/09 P, EU:C:2011:497, pkt 86–91).



### III – Wnioski

101. W obliczu powyższych rozważań, proponuję Trybunałowi, aby na pytanie przedstawione przez belgijską Conseil d'État (radę państwa) udzielił następującej odpowiedzi:

Poszanowanie prawa osoby do bycia wysłuchaną przez organ krajowy przed wydaniem przez ten organ jakiegokolwiek potencjalnie niekorzystnej dla niej decyzji nie posiada w porządku prawnym Unii Europejskiej rangi ani pozycji równoważnej do tych, jakie posiadają normy porządku publicznego w wewnętrznym prawie belgijskim, takie jak normy, które zostały opisane przez sąd odsyłający.

Zasada równoważności nie wymaga, aby zarzut dotyczący naruszenia poszanowania prawa do bycia wysłuchanym ustanowionego w art. 41 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, podniesiony po raz pierwszy przed sądem administracyjnym ostatniej instancji w postępowaniu kasacyjnym, takim jak sąd odsyłający, został uznany za dopuszczalny i był badany co do istoty.