

Sprawa T-309/03

Manel Camós Grau przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich

Dochodzenie Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) dotyczące zarządzania i finansowania Instytutu Stosunków Europejsko-Latynoamerykańskich (IRELA) — Możliwy konflikt interesów po stronie prowadzącego dochodzenie — Wyłączenie z zespołu — Wpływ na przebieg dochodzenia i treść raportu z dochodzenia — Raport zamykający dochodzenie — Skarga o stwierdzenie nieważności — Dopuszczalność — Skarga o odszkodowanie lub o zadośćuczynienie — Dopuszczalność

Wyrok Sądu Pierwszej Instancji (czwarta izba w składzie powiększonym)
z dnia 6 kwietnia 2006 r. II - 1177

Streszczenie wyroku

1. *Urzednicy — Skarga — Akt niekorzystny — Pojęcie — Akty wywołujące wiążące skutki prawne*
(art. 230 WE; rozporządzenie nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 9)

2. *Urzędnicy — Skarga o odszkodowanie lub o zadośćuczynienie — Przedmiot*
(art. 235 WE, 236 WE i 288 WE; regulamin pracowniczy urzędników, art. 90, 90a i 91; rozporządzenie nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 14)
3. *Skarga o odszkodowanie lub o zadośćuczynienie — Autonomia w stosunku do skargi o stwierdzenie nieważności*
(art. 230 akapit czwarty WE, art. 235 WE i 288 akapit drugi WE)
4. *Odpowiedzialność pozaumowna — Przesłanki*
(art. 288 akapit drugi WE)

1. Akty lub decyzje, które mogą być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności w rozumieniu art. 230 WE, stanowią środki wywołujące wiążące skutki prawne mogące naruszyć interesy skarżącego poprzez znaczącą zmianę jego sytuacji prawnej.

Nie jest tak w przypadku raportu Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) zamykającego dochodzenie. Raport taki, który nie zmienia znacząco sytuacji prawnej osób, które są w nim imiennie wskazane, nie może być przedmiotem wniesionej przez te osoby skargi o stwierdzenie nieważności. Z pewnością raport taki, który stanowi dokument końcowy, przyjęty na zakończenie autonomicznej procedury administracyjnej przez służbę niezależną funkcjonalnie, nie może być z tego powodu kwalifikowany jako środek przygotowawczy dla procedur administracyjnych lub sądowych, do których wszczęcia może prowadzić, lecz które mogą również zostać wszczęte równocześnie lub wcześniej niż postępowanie prowadzone przez OLAF. Jednakże pozbawiony jest on

wiązących skutków prawnych, ponieważ, chociaż może on zalecić właściwym organom państw członkowskich, a także instytucjom wspólnotowym, wydanie aktu mającego wiążące skutki prawne, niekorzystnego dla zainteresowanych osób, to jednak opinie i zalecenia nie zobowiązują do niczego, również w kategoriach proceduralnych, tych organów, którym przysługuje swoboda w zakresie podjęcia decyzji co do dalszego postępowania po sporządzeniu raportu końcowego i jako jedyne mogą one wydać decyzje mogące mieć wpływ na sytuację prawną osób, względem których raport ten zalecił wszczęcie procedur sądowych lub dyscyplinarnych.

Nie nadają temu raportowi charakteru aktu niekorzystnego ani okoliczność, iż może on być dotknięty nieprawidłowościami proceduralnymi i naruszać istotne wymogi proceduralne, ponieważ tego rodzaju naruszenia mogą być kwestionowane tylko w ramach skargi skiero-

wanej przeciwko późniejszemu aktowi zaskarżalnemu w zakresie, w jakim wpłynęłyby one na jego treść, a nie samodzielnie, przy braku takiego aktu, ani okoliczność, mogąca mieć znaczenie dla określenia krzywdy, jaką ten raport mógł wyrządzić osobistym interesom osób w nim wymienionych, ani wreszcie okoliczność, że raport sporządzany jest z upoważnienia dyrektora, w formie aktu OLAF-u.

(por. pkt 47–51, 55–57)

2. Przed wejściem w życie w dniu 1 maja 2004 r. nowego art. 90a regulaminu pracowniczego, umożliwiającego urzędnikowi wniesienie do dyrektora Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) wniosku w rozumieniu art. 90 ust. 1 regulaminu pracowniczego o wydanie w odniesieniu do danej osoby decyzji związanej z dochodzeniem prowadzonym przez ten Urząd, wobec braku odnośnego uregulowania w art. 14 rozporządzenia nr 1073/1999 dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez OLAF, związek z postępowaniem spornym regulowanym przez regulamin pracowniczy skargi o zadośćuczynienie wniesionej przez urzędnika przeciwko Komisji i mającej na celu zadośćuczynienie rzekomo wyrządzonej przez raport tego Urzędu krzywdy nie był wymagany, toteż dany urzędnik nie był zobowiązany do wszczęcia postępowania określonego w art. 90 ust. 1 regulaminu

pracowniczego dla przedstawienia takiego żądania zadośćuczynienia.

(por. pkt 70, 71)

3. Skarga o odszkodowanie z tytułu odpowiedzialności pozaumownej ma charakter autonomiczny, pełniąc szczególną funkcję w ramach systemu środków zaskarżenia, a jej wnoszenie jest podporządkowane przesłankom uwzględniającym jej specyficzny cel. Dlatego też niedopuszczalność wniosku o stwierdzenie nieważności raportu Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) kończącego dochodzenie, związana z charakterem tego raportu, który nie jest aktem niekorzystnym, nie pociąga za sobą niedopuszczalności wniosku o zadośćuczynienie mającego na celu uzyskanie naprawienia różnych krzywd związanych ze sporządzeniem i wydaniem raportu, dotkniętego rzekomo nieprawidłowościami, stanowiącego tym samym działanie niezgodne z prawem.

Otóż poszkodowani, którzy ze względu na warunki dopuszczalności określone w art. 230 akapit czwarty WE nie mogą wystąpić bezpośrednio przeciwko pewnym aktom lub środkom wspólnotowym, mają jednocześnie możliwość zaskarżenia zachowania pozbawionego charakteru decyzji, które nie może stanowić przedmiotu skargi o stwierdzenie nieważności, wytaczając skargę o odszkodowanie z tytułu odpowiedzialności pozaumownej określoną

w art. 235 WE i 228 akapit drugi WE, jeżeli zachowanie to może spowodować powstanie odpowiedzialności Wspólnoty. W ramach takiej skargi mogą oni powołać się na przypadki niezgodności z prawem, których dopuszczono się w trakcie sporządzania i wydawania raportu administracyjnego, mimo iż nie stanowi on decyzji wpływającej bezpośrednio na prawa osób w nim wymienionych.

(por. pkt 77–80)

4. W dziedzinie odpowiedzialności Wspólnoty za szkody lub krzywdy poniesione przez podmioty indywidualne wskutek naruszenia prawa wspólnotowego, które może być zarzucone instytucji lub organowi Wspólnoty, prawo do odszkodowania lub zadośćuczynienia powstaje, jeżeli spełnione są łącznie trzy przesłanki, tj. jeżeli naruszony przepis prawa ma na celu przyznanie praw podmiotom indywidualnym, naruszenie jest dostatecznie istotne oraz istnieje bezpośredni związek przyczynowy pomiędzy naruszeniem obowiązku spoczywającym na autorze aktu a szkodą poniesioną przez poszkodowane osoby.

W tym kontekście zasada bezstronności, która obowiązuje instytucje w ramach przeprowadzania dochodzenia, tego rodzaju jak to powierzone Urzędowi ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), stanowi zasadę, której istotą jest przyznanie praw podmiotowi indywidualnemu.

Poważne i oczywiste naruszenie przez OLAF wymogu bezstronności wynikające w tym konkretnym przypadku z występowania konfliktu interesów po stronie prowadzącego dochodzenie — który wywierał decydujący wpływ na prowadzenie dochodzenia i którego stronniczość doprowadziła w raporcie końcowym do błędnego przypisania konkretnej odpowiedzialności odpowiednim służbom instytucji i w konsekwencji ich członkom, a żadne konsekwencje nie zostały przez OLAF wyciągnięte w treści raportu z decyzji o wycofaniu z dochodzenia prowadzącego dochodzenie — stanowi uchybienie mogące spowodować odpowiedzialność Komisji.

(por. pkt 100, 102, 125, 127, 128, 131, 140, 141)