



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (siódma izba w składzie powiększonym)

z dnia 24 października 2018 r.*

Służba publiczna – Urzędnicy – Dyrektor generalny OLAF-u – Decyzja o uchyleniu immunitetu jurysdykcyjnego skarżącego – Zawisłość sporu – Akt niekorzystny – Obowiązek uzasadnienia – Obowiązek wspomaganie i staranności – Uzasadnione oczekiwania – Prawo do obrony

W sprawie T-29/17

RQ, urzędnik Komisji Europejskiej, reprezentowany przez adwokata É. Boigelota,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez K. Banks, J.P. Keppenne'a i J. Baquera Cruza, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot oparte na art. 270 TFUE żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji C(2016) 1449 final z dnia 2 marca 2016 r. dotyczącej wniosku o uchylenie immunitetu jurysdykcyjnego skarżącego oraz, w niezbędnym zakresie, decyzji Komisji Ares(2016) 5814495 z dnia 5 października 2016 r. oddalającej zażalenie skarżącego złożone na tę pierwszą decyzję,

SĄD (siódma izba w składzie powiększonym),

w składzie: V. Tomljenović, prezes, E. Bieliūnas (sprawozdawca), A. Marcoulli, R. Barents i A. Kornezov, sędziowie,

sekretarz: G. Predonzani, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 12 kwietnia 2018 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: francuski.

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu

- 1 W maju 2012 r. spółka Swedish Match, producent wyrobów tytoniowych, złożyła w Komisji Europejskiej skargę, która zawierała poważne oskarżenia w sprawie zamieszania Johna Dallego, członka Komisji odpowiedzialnego za sprawy zdrowia i ochrony konsumentów, w próby korupcji. Zdaniem spółki będącej autorem skargi maltański przedsiębiorca, Silvio Zammit, wykorzystał swoje kontakty z J. Dallim, usiłując uzyskać od niej oraz od European Smokeless Tobacco Council (ESTOC) korzyść finansową w zamian za swą interwencję, mającą na celu wywarcie korzystnego dla przemysłu tytoniowego wpływu na ewentualny przyszły projekt aktu prawnego dotyczącego wyrobów tytoniowych. W skardze mowa była w szczególności o rozmowie telefonicznej, która odbyła się w dniu 29 marca 2012 r. między sekretarzem generalnym ESTOC a S. Zammitem, podczas której ten ostatni zażądał bardzo wysokiej zapłaty w zamian za spotkanie z J. Dallim, co miało stanowić wstępny etap przed podjęciem przez niego ewentualnej inicjatywy na rzecz przemysłu tytoniowego.
- 2 Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) wszczął postępowanie administracyjne, zarejestrowane pod sygnaturą OF/2012/0617, w przedmiocie tej skargi. Na podstawie danych zgromadzonych na pierwszym etapie dochodzenia OLAF uznał za stosowne, by zwrócić się do sekretarza generalnego ESTOC o ponowne odbycie rozmowy telefonicznej z S. Zammitem, która mogłaby dostarczyć dodatkowych dowodów, co z kolei pozwoliłoby lepiej zaplanować dalszy bieg dochodzenia i wykazać prawdziwość lub nieprawdziwość okoliczności faktycznych dotyczących zgłoszonego usiłowania korupcji, a w razie potrzeby, dokładniej określić ich zakres. Sekretarz generalny ESTOC potwierdził swoją gotowość do takiej współpracy z OLAF-em.
- 3 Druga rozmowa telefoniczna S. Zammita z sekretarzem generalnym ESTOC odbyła się w dniu 3 lipca 2012 r. Sekretarz generalny ESTOC odbył tę rozmowę, za zgodą i w obecności skarżącego, RQ, dyrektora generalnego OLAF-u, z telefonu komórkowego w pomieszczeniach OLAF-u. Rozmowa telefoniczna została nagrana przez OLAF i zrelacjonowana w raporcie końcowym z dochodzenia, przyjętym przez OLAF w dniu 15 października 2012 r.
- 4 Po zakończeniu dochodzenia administracyjnego J. Dalli złożył w dniu 13 grudnia 2012 r. zawiadomienia o przestępstwie połączone z powództwem adhezyjnym do sądu belgijskiego, w których postawił w szczególności zarzut nielegalnego podsłuchu telefonicznego. Wskutek tych zawiadomień pierwszy belgijski sędzia śledczy zwrócił się do Komisji pismem z dnia 19 marca 2013 r. o uchylenie nienaruszalności archiwów dotyczących objętych dochodzeniem czynów oraz uchylenia obowiązku zachowania tajemnicy przez urzędników, którzy brali udział w dochodzeniu. W dniu 21 listopada 2013 r. dyrektor generalny OLAF-u udzielił pozytywnej odpowiedzi w odniesieniu do uchylenia zasady zachowania tajemnicy przez członków zespołu dochodzeniowego OLAF-u i jego kierownika.
- 5 Pismami, odpowiednio, z dnia 21 listopada 2014 r. i z dnia 6 lutego 2015 r. pierwszy sędzia śledczy i drugi sędzia śledczy, który zastąpił pierwszego, zwrócili się do Komisji, w ramach śledztwa sądowego mającego na celu ustalenie prawdziwości ewentualnego nielegalnego podsłuchu telefonicznego, o uchylenie immunitetu czterech pracowników OLAF-u, w tym skarżącego, w celu przesłuchania ich w charakterze oskarżonych. W odpowiedzi, pismami z dnia 19 grudnia 2014 r. i 3 marca 2015 r., Komisja zażądała dalszych wyjaśnień umożliwiających podjęcie decyzji z pełną znajomością rzeczy.
- 6 Następnie belgijski prokurator federalny przejął sprawę i pismem z dnia 23 czerwca 2015 r. (zwanym dalej „pismem z dnia 23 czerwca 2015 r.”) ponowił wniosek o uchylenie immunitetu, który w międzyczasie został ograniczony do skarżącego. Belgijski prokurator federalny przedstawił pewne

informacje, które jego zdaniem wykazywały, iż dochodzenie przeprowadzone przez OLAF nosiło znamiona karalnego stosowania nielegalnego podsłuchu telefonicznego. W tym względzie powołał się w szczególności na zeznania złożone przed belgijskimi organami sądowymi przez sekretarza generalnego ESTOC, zgodnie z którymi OLAF nagrał w biurze skarżącego rozmowę telefoniczną pomiędzy tymże sekretarzem generalnym a S. Zammitem bez wiedzy tego ostatniego. Rozmowa ta została ponadto przełączona na tryb głośnomówiący, tak że wszyscy obecni mogli ją słyszeć.

Zaskarżona decyzja

- 7 W tych okolicznościach w dniu 2 marca 2016 r. Komisja wydała decyzję C(2016) 1449 final w sprawie wniosku o uchylenie immunitetu jurysdykcyjnego skarżącego (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”). W decyzji tej Komisja częściowo uchyliła immunitet jurysdykcyjny skarżącego, zgodnie z art. 17 akapit drugi Protokołu nr 7 w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej (Dz.U. 2010, C 83, s. 266), w odniesieniu do zarzutów dotyczących podsłuchania rozmowy telefonicznej, o którym mowa w piśmie z dnia 23 czerwca 2015 r., oddaliła zaś wniosek o uchylenie immunitetu w odniesieniu do pozostałych zarzutów.
- 8 W uzasadnieniu zaskarżonej decyzji Komisja wskazała po pierwsze, że art. 17 protokołu nr 7 zobowiązuje ją do upewnienia się, że uchylenie immunitetu nie przyniesie szkody dla interesów Unii Europejskiej, a konkretnie dla niezależności i sprawnego funkcjonowania instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii. Jest to, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, jedyne kryterium materialne umożliwiające odmowę uchylenia immunitetu. W przeciwnym wypadku immunitet powinien zostać automatycznie uchylony, gdyż protokół nr 7 nie pozwala instytucjom Unii na pełnienie kontroli zasadności lub słuszności krajowego postępowania leżącego u podstaw wniosku.
- 9 Po drugie, Komisja wskazała w motywie 10 zaskarżonej decyzji, iż należy wziąć pod uwagę swoiste ramy prawne regulujące dochodzenia OLAF-u. W drodze rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez OLAF i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999 (Dz.U. 2013, L 248, s. 1) prawodawca Unii powierzył OLAF-owi uprawnienia dochodzeniowe, które ten, choć jest powiązany z Komisją, sprawuje w sposób całkowicie niezależny, również wobec samej Komisji. Te specyficzne ramy regulacyjne zobowiązują Komisję do upewnienia się, że uwzględnienie przez nią wniosku o uchylenie immunitetu nie naruszy niezależności i nie przeszkodzi w sprawnym funkcjonowaniu OLAF-u jako niezależnego organu dochodzeniowego do spraw zwalczania nadużyć finansowych Unii, pod rygorem niekorzystnego rozstrzygnięcia przez sąd Unii skargi wniesionej przez zainteresowanego urzędnika na podstawie art. 17 ust. 3 rozporządzenia nr 883/2013.
- 10 Następnie w motywie 11 zaskarżonej decyzji Komisja wyjaśniła, że może ona uchylić immunitet dyrektora generalnego OLAF-u tylko jeżeli zostanie dostatecznie jasno i dokładnie poinformowana o powodach, dla których wnioskujący sąd uznał, że wysuwane wobec tej osoby zarzuty mogą w stosownym przypadku uzasadniać przesłuchanie jej w charakterze oskarżonego. W przeciwnym razie każda osoba objęta dochodzeniem OLAF-u mogłaby, rzucając ewidentnie bezzasadne oskarżenia na jego dyrektora generalnego, doprowadzić do sparaliżowania działania tego urzędu, co byłoby sprzeczne z interesami Unii. W niniejszym przypadku w kwestii zarzutów nielegalnego podsłuchiwania rozmów telefonicznych Komisja uznała, że w następstwie pisma z dnia 23 czerwca 2015 r. dysponuje już bardzo jasnymi i dokładnymi wskazówkami, na podstawie których widoczne jest, że wnioskujący organ sądowy mógł w sposób racjonalny, a w każdym razie nie w sposób arbitralny lub stanowiący nadużycie, uznać, że wysuwane wobec skarżącego oskarżenia uzasadniają prowadzenie śledztwa w jego sprawie. W tej sytuacji odmowa uchylenia immunitetu skarżącego byłaby sprzeczna z zasadą lojalnej współpracy z organami krajowymi. Komisja była więc zobowiązana uwzględnić wniosek o uchylenie immunitetu w odniesieniu do tych zarzutów.

- 11 Komisja wskazała jednak w motywie 14 zaskarżonej decyzji, że skarżącemu przysługuje domniemanie niewinności i że decyzja o uchyleniu mu immunitetu nie oznacza żadnego osądu co do zasadności wysuwanych wobec niego oskarżeń ani słuszności wszczęcia postępowania krajowego. Ponadto Komisja podkreśliła w motywie 15 zaskarżonej decyzji, że skarżący ma prawo zwrócenia się do niej o pomoc prawną na podstawie art. 24 akapit pierwszy Regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej (zwanego dalej „regulaminem pracowniczym”), obejmującą koszty sądowe i adwokackie, na wypadek gdyby prowadzone wobec niego przez belgijskie organy śledztwo znalazło się na etapie wiążącym się z kosztami.
- 12 W art. 1 ust. 1 zaskarżonej decyzji Komisja postanowiła zatem o zniesieniu immunitetu jurysdykcyjnego skarżącego jedynie w zakresie dotyczącym zarzutów, które odnosiły się do podsłuchiwania rozmowy telefonicznej, która miała miejsce w dniu 3 lipca 2012 r. W art. 1 ust. 2 Komisja oddaliła natomiast wnioski w odniesieniu do innych zarzutów.

Przebieg wydarzeń po wydaniu zaskarżonej decyzji

- 13 Sporna decyzja została doręczona skarżącemu w dniu 11 marca 2016 r.
- 14 W marcu i kwietniu 2016 r. Komisja wydała publiczne oświadczenia, w których potwierdziła, że skarżący wciąż cieszy się jej zaufaniem oraz domniemaniami niewinności. Ponadto publicznie podkreśliła, że zaskarżona decyzja nie ma wpływu na funkcjonowanie ani OLAF-u, ani na uprawnienia skarżącego jako dyrektora generalnego OLAF-u.
- 15 W następstwie wniosku złożonego przez skarżącego Komisja przyznała mu także w dniu 1 kwietnia 2016 r. pomoc, o której mowa w art. 24 akapit pierwszy regulaminu pracowniczego, w celu przejęcia kosztów adwokackich w ramach wszczętego przez władze belgijskie postępowania karnego.
- 16 Wreszcie pismem z dnia 12 kwietnia 2016 r. belgijski prokurator federalny wystąpił do Komisji o uchylenie obowiązku zachowania tajemnicy przez skarżącego, aby można go było przesłuchać. Pismem z dnia 28 kwietnia 2016 r. Komisja uwzględniła ten wniosek.
- 17 Ponadto w dniu 10 czerwca 2016 r. skarżący złożył zażalenie na zaskarżoną decyzję, na podstawie art. 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego.
- 18 Zażalenie to zostało oddalone decyzją organu powołującego Komisji Ares(2016) 5814495 z dnia 5 października 2016 r. (zwaną dalej „decyzją organu powołującego”).

Postępowanie i żądania stron

- 19 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 17 stycznia 2017 r. skarżący wniósł skargę w niniejszej sprawie.
- 20 Pismem z dnia 8 lutego 2017 r. Komisja wniosła o zawieszenie postępowania zgodnie z art. 69 lit. d) regulaminu postępowania przed Sądem, do czasu ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy zarejestrowanej pod numerem T-251/16, dyrektor generalny OLAF-u/Komisja.
- 21 W dniu 16 marca 2017 r. prezes siódmej izby Sądu, po wysłuchaniu skarżącego, oddalił wniosek o zawieszenie.
- 22 Na wniosek siódmej izby Sąd – na podstawie art. 28 regulaminu postępowania – postanowił przekazać sprawę składowi powiększonemu.

- 23 Skarżący wnosi do Sądu o:
- stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;
 - o ile to niezbędne, o stwierdzenie nieważności decyzji organu powołującego;
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 24 Komisja wnosi do Sądu o:
- oddalenie skargi;
 - obciążenie skarżącego kosztami postępowania.

Co do prawa

- 25 Na poparcie skargi skarżący podnosi pięć zarzutów, z których pierwszy dotyczy naruszenia art. 23 regulaminu pracowniczego i art. 17 akapit drugi protokołu nr 7 oraz oczywistych błędów w ocenie dotyczących uchylenia immunitetu, drugi – naruszenia art. 24 regulaminu pracowniczego i obowiązku staranności, trzeci – naruszenia obowiązku uzasadnienia, czwarty – naruszenia zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań, a piąty – naruszenia prawa do obrony.
- 26 Komisja podnosiła początkowo kwestię dopuszczalności skargi ze względu na, po pierwsze, zawisłość sporu w związku ze sprawą zarejestrowaną pod numerem T-251/16, a po drugie – braku aktu niekorzystnego.
- 27 Podczas rozprawy Komisja poinformowała o odstąpieniu od pierwszego zarzutu niedopuszczalności opartego na zawisłości sporu, w związku z ustąpieniem skarżącego ze stanowiska dyrektora generalnego OLAF-u, co zostało odnotowane w protokole z rozprawy.
- 28 W okolicznościach niniejszej sprawy Sąd uważa, że należy określić przedmiot skargi, zanim przejdzie się do badania, po pierwsze, podnoszonego przez Komisję drugiego zarzutu niedopuszczalności opartego na braku aktu niekorzystnego, a po drugie, istoty sprawy, przy czym w pierwszej kolejności należy w tych ramach orzec w przedmiocie zarzutu piątego, opartego na naruszeniu prawa do obrony.

Przedmiot skargi

- 29 W drugim żądaniu skarżący wnosi o stwierdzenie nieważności, o ile będzie to niezbędne, decyzji organu powołującego.
- 30 Jednak zgodnie z utrwalonym orzecznictwem żądania skierowane przeciwko oddaleniu zażalenia skutkują zaskarżeniem aktu, na który zostało złożone zażalenie, i jako takie są pozbawione autonomicznej treści. Należy więc uznać, że drugie żądanie dotyczące stwierdzenia nieważności decyzji organu powołującego oraz żądanie pierwsze dotyczące stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji mają ten sam przedmiot (zob. podobnie wyrok z dnia 20 listopada 2007 r., Ianniello/Komisja, T-205/04, EU:T:2007:346, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 31 Wynika z tego, że niniejszą skargę o stwierdzenie nieważności należy uznać za skierowaną wyłącznie przeciwko zaskarżonej decyzji.

W przedmiocie dopuszczalności skargi

- 32 Na poparcie drugiego zarzutu niedopuszczalności opartego na braku aktu niekorzystnego Komisja utrzymuje, że art. 11 lit. a) protokołu nr 7 nie przyznaje urzędnikom Unii podmiotowego prawa do immunitetu jurysdykcyjnego. Brzmienie, kontekst i cel art. 17 tego protokołu wydają się bowiem stać na przeszkodzie takiej wykładni.
- 33 Komisja dodaje, że wobec urzędnika decyzja o uchyleniu immunitetu stanowi co najwyżej akt przygotowawczy, który ogranicza się do umożliwienia zwykłego postępowania krajowego. Tylko ostateczne krajowe orzeczenie karne może mieć, w przypadku skazania, wpływ na sytuację prawną urzędnika.
- 34 Wreszcie Komisja uważa, że wyrok z dnia 13 stycznia 2010 r., A i G/Komisja (F-124/05 i F-96/06, EU:F:2010:2), w którym stwierdzono, że uchylenie immunitetu jurysdykcyjnego urzędnika stanowi akt niekorzystny dla urzędnika lub pracownika, jest wyrokiem odosobnionym w orzecznictwie Sądu do spraw Służby Publicznej, niepotwierdzonym przez Sąd lub Trybunał.
- 35 Skarżący twierdzi, że z orzecznictwa wynika, iż zaskarżona decyzja, w zakresie, w jakim uchyła mu immunitet, stanowi akt wywołujący niekorzystne dla niego skutki, na który może złożyć zażalenie, a następnie skargę do Sądu.
- 36 Należy przypomnieć, że aktami niekorzystnymi dla urzędnika są środki wywołujące wiążące skutki prawne, mogące w sposób bezpośredni i natychmiastowy naruszać interesy skarżącego, zmieniając w istotny sposób jego sytuację prawną (zob. wyrok z dnia 23 listopada 2016 r., Alsteens/Komisja, T-328/15 P, niepublikowany, EU:T:2016:671, pkt 113 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 37 Choć przywileje i immunitety przyznane Unii na podstawie protokołu nr 7 mają charakter funkcjonalny, gdyż ich celem jest zapobieżenie zakłóceniom funkcjonowania i niezależności Unii, nie zmienia to jednak faktu, że przyznano je w sposób wyraźny członkom Parlamentu Europejskiego, a także urzędnikom i innym pracownikom instytucji Unii. Okoliczność, że przywileje i immunitety są ustanowione w interesie publicznym Unii, uzasadnia przyznaną instytucjom kompetencję do uchylenia w razie potrzeby immunitetu, lecz nie oznacza, że te przywileje i immunitety zostały przyznane wyłącznie Unii, a nie również jej urzędnikom, innym pracownikom i członkom Parlamentu. Protokół rodzi więc w odniesieniu do wskazanych osób podmiotowe prawo, którego poszanowanie jest zagwarantowane za pomocą ustanowionego w traktacie systemu środków prawnych (zob. wyrok z dnia 17 stycznia 2013 r., Gollnisch/Parlament, T-346/11 i T-347/11, EU:T:2013:23, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 38 Immunitet jurysdykcyjny, o którym mowa w art. 11 protokołu nr 7, chroni urzędników i pracowników przed postępowaniem karnym wszczynanym przez organy państw członkowskich ze względu na dokonane przez nich w charakterze służbowym czynności. Zatem decyzja o uchyleniu immunitetu urzędnika lub pracownika zmienia jego sytuację prawną przez sam fakt uchylenia tej ochrony i przywrócenia mu statusu osoby podlegającej powszechnie obowiązującemu prawu państw członkowskich, co sprawia, że podlega on, bez konieczności zastosowania żadnych pośrednich przepisów, środkom, w szczególności zaś zatrzymaniu i pociągnięciu do odpowiedzialności przed sądem, ustanowionym w tym powszechnie obowiązującym prawie (zob. wyrok z dnia 13 stycznia 2010 r., A i G/Komisja, F-124/05 i F-96/06, EU:F:2010:2, pkt 231 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 39 Uznanie przysługujące krajowym organom po uchyleniu immunitetu w kwestii podjęcia lub umorzenia postępowania wszczętego przeciwko urzędnikowi lub pracownikowi pozostaje bez wpływu na fakt, że decyzja o uchyleniu immunitetu wywiera bezpośredni wpływ na jego sytuację prawną, ponieważ skutki związane z tą decyzją ograniczają się do uchylenia ochrony, z której korzystał on jako urzędnik lub

pracownik, i że nie są wymagane żadne dodatkowe środki służące jej wdrożeniu (zob. wyrok z dnia 13 stycznia 2010 r., A i G/Komisja, F-124/05 i F-96/06, EU:F:2010:2, pkt 232 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 40 Z powyższych rozważań wynika, że decyzja, którą Komisja uchyliła immunitet jurysdykcyjny skarżącego, stanowi dla niego akt niekorzystny.
- 41 Wniosku tego nie podważają argumenty Komisji.
- 42 W pierwszej kolejności należy odrzucić argument Komisji, zgodnie z którym wyrok z dnia 16 grudnia 1960 r., Humblet/Belgia (6/60-IMM, EU:C:1960:48), który dotyczył zwolnienia urzędników i pracowników Unii z podatków krajowych od płac, pensji i wynagrodzeń wypłacanych przez Unię, nie potwierdza, że urzędnik może zaskarżyć decyzję instytucji o uchyleniu mu immunitetu. W wyroku tym bowiem Trybunał uznał, że skarga na podstawie art. 16 Protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS) z dnia 18 kwietnia 1951 r. ma na celu ochronę przywilejów i immunitetów przewidzianych we wspomnianym protokole bez rozróżnienia pomiędzy poszczególnymi przywilejami i immunitetami przyznanymi urzędnikom i pracownikom Unii. Trybunał wskazał tym samym ogólnie, że choć przywileje i immunitety zostały przyznane „wyłącznie w interesie Wspólnoty”, to nie należy zapominać, że zostały one wyraźnie przyznane „urzędnikom instytucji Wspólnoty”. Trybunał uznał wreszcie, że to protokół, a nie konkretny jego artykuł, ustanawia podmiotowe prawo dla objętych nim osób. Żaden element tego wyroku nie pozwala więc na uznanie, że poszczególne kategorie przysługujących urzędnikom i pracownikom Unii przywilejów i immunitetów należy traktować odmiennie.
- 43 W drugiej kolejności, w odniesieniu do wyroku z dnia 15 października 2008 r., Mote/Parlament (T-345/05, EU:T:2008:440), choć rzeczywiście, jak twierdzi Komisja, dotyczył on sytuacji posła do Parlamentu, a nie urzędnika, nie zmienia to jednak faktu, że w tym wyroku Sąd postanowił zastosować przez analogię rozwiązanie przyjęte w wyroku z dnia 16 grudnia 1960 r., Humblet/Belgia (6/60-IMM, EU:C:1960:48), mimo że dotyczył on urzędnika. W konsekwencji argument Komisji, zgodnie z którym nie można zastosować w drodze analogii wyroku z dnia 15 października 2008 r., Mote/Parlament (T-345/05, EU:T:2008:440) do niniejszej sprawy, nie znajduje oparcia w prawie.
- 44 W trzeciej i ostatniej kolejności sama tylko okoliczność, że wyrok z dnia 13 stycznia 2010 r., A i G/Komisja (F-124/05 i F-96/06, EU:F:2010:2) stanowi faktycznie jedyny precedens dotyczący zarówno immunitetu jurysdykcyjnego, jak i urzędników, co podnosi Komisja, nie wystarczy, by pominąć ustanowione w nim zasady. Ponieważ zaś pozostałe argumenty podniesione przez Komisję w celu stwierdzenia, że decyzja o uchyleniu immunitetu jurysdykcyjnego nie stanowi aktu niekorzystnego, zostały odrzucone, nie ma podstaw do odstąpienia od stosowania orzecznictwa wynikającego z tego wyroku.
- 45 W konsekwencji należy oddalić podniesiony przez Komisję zarzut niedopuszczalności oparty na tym, że decyzje o uchyleniu immunitetu nie wywierają dla urzędników i pracowników niekorzystnych skutków, ponieważ w żaden sposób nie zmieniają ich sytuacji prawnej.

Co do istoty

- 46 Na poparcie zarzutu piątego, dotyczącego naruszenia prawa do obrony, skarżący podnosi trzy części zarzutu, z których pierwsza dotyczy naruszenia prawa do bycia wysłuchanym, druga – naruszenia zasady domniemania niewinności i obowiązku bezstronności, a trzecia – naruszenia obowiązku staranności.
- 47 Należy zbadać pierwszą część zarzutu, dotyczącą naruszenia prawa do bycia wysłuchanym.

- 48 W tym względy skarżący zarzuca Komisji, że nie wysłuchała go przed wydaniem zaskarżonej decyzji, mimo że chodzi o niekorzystny dla niego akt i powinien on być zostać wysłuchany zgodnie z art. 41 ust. 2 lit. a) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą praw podstawowych”).
- 49 Skarżący podkreśla, że Komisja niesłusznie powołuje się na ochronę tajemnicy śledztwa, aby uzasadnić brak wysłuchania go, skoro, po pierwsze, Komisja poinformowała go, że wniosek o uchylenie immunitetu został złożony, a po drugie, nie może być mowy o naruszeniu tajności śledztwa, ponieważ okoliczności faktyczne, co do których mógłby on udzielić wyjaśnień, zostały upublicznione przez J. Dallego, a nawet przez sądy belgijskie.
- 50 Komisja podnosi, że sprawa krajowa była objęta tajemnicą śledztwa, a wszelkie przypadki naruszenia tej tajemnicy podlegały karze zgodnie z art. 458 code pénal (belgijskiego kodeksu karnego), przez co nie mogła wysłuchać skarżącego przed podjęciem decyzji, nie naruszając mającego zastosowanie krajowego prawa karnego. Komisja wskazuje przy tym, że zawnioskowała do właściwych organów krajowych o możliwość przekazania informacji zawartych w piśmie z wnioskiem o uchylenie immunitetu zainteresowanemu urzędnikom, a przynajmniej dyrektorowi generalnemu OLAF-u, jednak spotkało się to z kategoryczną odmową drugiego sędziego śledczego.
- 51 Wspomniany przez skarżącego przeciek informacji do prasy, jak również to, że okoliczności faktyczne miały dawno miejsce, lub też późniejsze ujawnienie tych informacji skarżącemu w następstwie zezwolenia na to przez belgijskie organy w niczym nie zmieniają tej oceny. Nakazana przez belgijskie organy tajemnica śledztwa nadal obowiązywała, Komisja nie mogła więc wysłuchać skutecznie skarżącego, nie przekazawszy mu różnych przesyłanych w toku postępowania dokumentów.
- 52 W tym względy należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem poszanowanie prawa do obrony, a zwłaszcza prawa do bycia wysłuchanym, w trakcie każdego postępowania przeciwko osobie mogącego doprowadzić do wydania niekorzystnego dla niej aktu stanowi podstawową zasadę prawa Unii, której przestrzeganie powinno być zagwarantowane nawet w przypadku braku jakichkolwiek uregulowań proceduralnych. Zasada ta została zresztą zapisana w art. 41 ust. 2 lit. a) karty praw podstawowych (zob. wyrok z dnia 17 stycznia 2013 r., Gollnisch/Parlament, T-346/11 i T-347/11, EU:T:2013:23, pkt 175 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 53 Zgodnie z tą zasadą zainteresowany powinien mieć możliwość, przed wydaniem dotyczącej go decyzji, przedstawienia w sposób skuteczny swojego stanowiska w kwestii prawdziwości i znaczenia czynów oraz okoliczności, na podstawie których decyzja została wydana (zob. wyrok z dnia 17 stycznia 2013 r., Gollnisch/Parlament, T-346/11 i T-347/11, EU:T:2013:23, pkt 176 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 54 Wynika stąd, iż – zgodnie z tymi zasadami – nie można wydać decyzji na podstawie faktów i okoliczności, na temat których zainteresowany nie był w stanie w sposób skuteczny przedstawić swojego stanowiska przed wydaniem tej decyzji (wyrok z dnia 17 stycznia 2013 r., Gollnisch/Parlament, T-346/11 i T-347/11, EU:T:2013:23, pkt 177).
- 55 Niemniej zgodnie z równie utrwalonym orzecznictwem Trybunału prawa podstawowe, takie jak poszanowanie prawa do obrony, nie mają charakteru bezwzględnych. Mogą one podlegać ograniczeniom, pod warunkiem że ograniczenia te rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego, jakim służy omawiane działanie, i że nie stanowią z punktu widzenia realizowanych celów nieproporcjonalnej oraz niedopuszczalnej ingerencji w samą istotę praw w ten sposób gwarantowanych (zob. wyrok z dnia 11 grudnia 2014 r., Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 56 Zgodnie z art. 52 ust. 1 karty praw podstawowych wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w karcie muszą być bowiem przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Ponadto, zgodnie z zasadą proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są niezbędne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię.
- 57 W niniejszej sprawie jest bezsporne, co wynika zarówno z pism stron, jak i z przebiegu rozprawy, że skarżący nie został wysłuchany przez Komisję przed wydaniem zaskarżonej decyzji. Należy zatem zbadać, czy ograniczenie prawa do bycia wysłuchanym rozpatrywane w niniejszej sprawie jest przewidziane w ustawie, rzeczywiście odpowiada celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię oraz jest niezbędne i proporcjonalne do zamierzonego celu, przy poszanowaniu istoty prawa do bycia wysłuchanym.
- 58 Komisja uzasadniała brak wysłuchania skarżącego przed wydaniem zaskarżonej decyzji koniecznością przestrzegania tajemnicy śledztwa, czego wymagały od niej władze belgijskie. Wskazuje ona w tym względzie na art. 458 belgijskiego kodeksu karnego, do którego odniósł się sędzia śledczy w piśmie z dnia 21 listopada 2014 r. (w sprawie pierwszego wniosku o uchylenie immunitetu).
- 59 W tym względzie należy zauważyć, że w państwach członkowskich, w których jest ona przewidziana, tajemnica śledztwa jest zasadą dotyczącą porządku publicznego, która służy nie tylko ochronie śledztwa, w celu uniknięcia zmywu i prób zacierania dowodów i poszlak, lecz również ochronie podejrzanych lub oskarżonych, których winy jeszcze nie ustalono.
- 60 Brak wysłuchania zainteresowanej osoby może być tym samym obiektywnie uzasadniony tajemnicą śledztwa, której zasady przewidziane są ustawą, w zakresie, w jakim jest to niezbędne i proporcjonalne do zamierzonego celu, czyli do zapewnienia sprawnego przebiegu postępowania karnego.
- 61 W niniejszej sprawie art. 57 ust. 1 i art. 61b ust. 1 code d'instruction criminelle (belgijskiego kodeksu postępowania karnego) przewidują zasadę tajemnicy śledztwa, ponadto stanowią, że wyjątki od tej zasady określa ustawa.
- 62 Nie można zatem zarzucać Komisji, zważywszy na zasadę lojalnej współpracy, ustanowioną w art. 4 ust. 3 akapit pierwszy TUE, zgodnie z którą Unia i państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów, że przestrzegała tajemnicy śledztwa zgodnie z przepisami krajowymi, o których mowa w pkt 61 powyżej.
- 63 Brak wcześniejszego wysłuchania zainteresowanej osoby może więc co do zasady być obiektywnie uzasadniony tajemnicą śledztwa, zgodnie z art. 52 karty praw podstawowych.
- 64 Należy ponadto zbadać, czy ów brak jest niezbędny i proporcjonalny do zamierzonego celu, czyli dla ochrony tajemnicy śledztwa, a ostatecznie też dla sprawnego przebiegu postępowania karnego.
- 65 W tym względzie należy wskazać, że co do zasady brak wysłuchania zainteresowanej osoby przed uchyleniem jej immunitetu może chronić tajemnicę śledztwa.
- 66 Jednak należy podkreślić, że jeżeli w uzasadnionych przypadkach organ krajowy sprzeciwi się przekazaniu zainteresowanemu dokładnych i pełnych powodów leżących u podstaw wniosku o uchylenie immunitetu, powołując się na względy tajemnicy śledztwa, Komisja powinna, we współpracy z krajowymi organami, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy, zastosować środki zmierzające do pogodzenia uzasadnianych względów tajemnicy śledztwa z koniecznością zagwarantowania podmiotowi prawa w dostatecznym stopniu poszanowania jego praw podstawowych, takich jak prawo do bycia wysłuchanym (zob. analogicznie wyrok z dnia 4 czerwca 2013 r., ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, pkt 57).

- 67 Skoro bowiem Komisja jest zobowiązana przestrzegać prawa do bycia wysłuchanym przy przyjmowaniu aktu niekorzystnego, powinna ona z najwyższą uwagą zastanowić się, jak może pogodzić poszanowanie tego prawa zainteresowanej osoby i uzasadnione względy podnoszone przez organy krajowe. Właśnie to wyważenie pozwala zapewnić zarówno ochronę uprawnień, które porządek prawny Unii przyznaje urzędnikom i pracownikom Unii, a tym samym interesy Unii, zgodnie z art. 17 akapit drugi protokołu nr 7, jak i skuteczny i niezakłócony przebieg krajowych postępowań karnych, z poszanowaniem zasady lojalnej współpracy.
- 68 W tym względzie należy zauważyć, że na przepisy, które w krajowym prawie karnym stoją na przeszkodzie przekazaniu określonym osobom dokumentów z postępowania karnego, można powołać się wobec Komisji w zakresie, w jakim te same ograniczenia obowiązują krajową administrację (wyrok z dnia 10 stycznia 1980 r., Komisja/Włochy, 267/78, EU:C:1980:6, pkt 22). Tym samym obowiązek współpracy danego państwa członkowskiego może podlegać ograniczeniu w taki sposób, że nie musi ono przekazywać Komisji dokumentacji postępowania karnego, której dany organ krajowy nie przekazałby nawet innym organom tego państwa.
- 69 Tymczasem należy stwierdzić, że w niniejszym przypadku z akt przedłożonych Sądowi nie wynika, by Komisja dokonała wyważenia, o którym mowa w pkt 67 powyżej, w sposób, o którym mowa w pkt 68 powyżej.
- 70 Po pierwsze bowiem, zarówno z pism stron, jak i z pism procesowych wynika, że Komisja nie zapytała organów krajowych, dlaczego uprzednie wysłuchanie skarżącego stanowiłoby zagrożenie dla tajemnicy śledztwa, a ostatecznie też dla sprawnego przebiegu postępowania karnego.
- 71 Po drugie, wprawdzie tajemnica śledztwa może w niektórych przypadkach wymagać, by wniosek o uchylenie immunitetu nie został przekazany zainteresowanej osobie przed wydaniem decyzji w sprawie tego wniosku, jeżeli na przykład istnieje widoczne ryzyko, że ta osoba ucieknie, zniszczy dowody lub gdy kluczowe znaczenie ma efekt zaskoczenia, jednak należy stwierdzić, że w niniejszym przypadku takie okoliczności nie zostały podniesione przez belgijskie organy. Zresztą należy zauważyć, że, jak wynika z akt sprawy, niektóre informacje dotyczące prowadzonego śledztwa były już dostępne w przestrzeni publicznej.
- 72 Po trzecie, fakt, że Komisja twierdzi, iż zwróciła się do sędziego śledczego i belgijskiego prokuratora federalnego o możliwość wysłuchania skarżącego w przedmiocie ich wniosków o uchylenie immunitetu, co rzeczywiście znajduje potwierdzenie w korespondencji załączonej do odpowiedzi na skargę, nie jest wystarczający, by uznać, że w niniejszej sprawie Komisja właściwie wyważyła interes skarżącego do bycia wysłuchanym i poszanowanie tajemnicy śledztwa. Odpowiedzi belgijskich organów krajowych były bowiem niepełne, podczas gdy zgodnie z zasadą lojalnej współpracy, która obowiązuje zarówno instytucje Unii, jak i państwa członkowskie, należałoby oczekiwać, że podadzą Komisji więcej informacji, aby mogła ona zrozumieć powody uzasadniające odmowę zgody na wysłuchanie skarżącego przez Komisję. W każdym wypadku, z akt przedłożonych Sądowi nie wynika, aby Komisja zapytała belgijskie organy, czy nie mogłyby przygotować niepoufnej wersji wniosków o uchylenie immunitetu, która mogłaby zostać przekazana skarżącemu lub przynajmniej wskazać, które zawarte we wspomnianych wnioskach informacje uważają za wrażliwe. Przekazanie tego mogło, w stosownym przypadku, zapewnić właściwe wyważenie interesów w celu ochrony, na tyle, na ile to możliwe, zarówno tajemnicy śledztwa, jak i prawa do bycia wysłuchanym.
- 73 Natomiast nieistotny dla sprawy jest argument skarżącego, zgodnie z którym belgijskie organy nie wyraziły sprzeciwu wobec przekazywania mu całej korespondencji między Komisją, belgijskim prokuratorem federalnym i belgijskimi sędziami śledczymi. Jak bowiem wskazuje sam skarżący, taka korespondencja miała miejsce po przyjęciu zaskarżonej decyzji. Zaś to wyłącznie do władz Belgii należało ustalenie, czy sytuacja się zmieniła, tak że możliwe stało się przekazanie skarżącemu wspomnianej korespondencji, a więc okoliczności tej nie można wykorzystać w celu zarzucenia Komisji, że nie wysłuchiwała skarżącego przed wydaniem zaskarżonej decyzji.

- 74 Z całości powyższych rozważań wynika, że brak wysłuchania skarżącego przed przyjęciem zaskarżonej decyzji wykracza poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia celu polegającego na zapewnieniu tajemnicy śledztwa, stanowi więc brak poszanowania istoty prawa do bycia wysłuchanym ustanowionego w art. 41 ust. 2 lit. a) karty praw podstawowych.
- 75 W związku z tym Komisja naruszyła prawo skarżącego do bycia wysłuchanym.
- 76 Ponadto z orzecznictwa Trybunału wynika, że nie można zobowiązać strony skarżącej do wykazania, że w braku stwierdzonego naruszenia decyzja Komisji miałaby inną treść, a jedynie, że takiej ewentualności nie można całkowicie wykluczyć, gdyby strona miała możliwość zapewnienia sobie lepszej obrony w braku nieprawidłowości proceduralnych (zob. podobnie wyrok z dnia 1 października 2009 r., Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Rada, C-141/08 P, EU:C:2009:598, pkt 94 i przytoczone tam orzecznictwo). W niniejszej sprawie nie można zaś całkowicie wykluczyć, że tak by się stało, gdyby Komisja umożliwiła skarżącemu skuteczne przedstawienie jego punktu widzenia w kwestii uchylenia mu immunitetu jurysdykcyjnego, a konkretnie, jak podnosi skarżący w swoich pismach, jego punktu widzenia w odniesieniu do interesu Unii oraz zachowania niezależności niezbędnej mu jako urzędnikowi zajmującemu stanowisko dyrektora generalnego OLAF-u.
- 77 W świetle powyższego należy uwzględnić zarzut piąty w zakresie, w jakim dotyczy naruszenia prawa do bycia wysłuchanym, a w konsekwencji stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji, bez konieczności badania pozostałych części zarzutu piątego, ani pozostałych zarzutów podniesionych przez skarżącego.

W przedmiocie kosztów

- 78 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania zgodnie z żądaniem skarżącego.

Z powyższych względów

SĄD (siódma izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

- 1) **Stwierdza się nieważność decyzji Komisji C(2016) 1449 final z dnia 2 marca 2016 r. dotyczącej wniosku o uchylenie immunitetu jurysdykcyjnego RQ.**
- 2) **Komisja Europejska zostaje obciążona kosztami.**

Tomljenović

Bieliūnas

Marcoulli

Barents

Kornezov

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 24 października 2018 r.

Podpisy