



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 18 czerwca 2020 r.*

Odwołanie – Administracja publiczna – Urzędnicy – Dyrektor generalny Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) – Immunitet jurysdykcyjny – Decyzja o uchyleniu – Akt niekorzystny – Prawo do obrony

W sprawie C-831/18 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 21 grudnia 2018 r.,

Komisja Europejska, którą reprezentowali J.-P. Keppenne i J. Baquero Cruz, w charakterze pełnomocników,

wnosząca odwołanie,

w której drugą stroną postępowania jest:

RQ, dawny urzędnik Komisji Europejskiej, którego reprezentował É. Boigelot, avocat,

strona skarżąca w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: M. Vilaras (sprawozdawca), prezes izby, S. Rodin, D. Šváby, K. Jürimäe i N. Piçarra, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,

sekretarz: V. Giacobbo-Peyronnel, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 5 września 2019 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 19 grudnia 2019 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: francuski.

Wyrok

- 1 W odwołaniu Komisja Europejska wnosi o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 24 października 2018 r., RQ/Komisja (T-29/17, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”, EU:T:2018:717), w którym Sąd stwierdził nieważność decyzji Komisji C(2016) 1449 final z dnia 2 marca 2016 r. w sprawie wniosku o uchylenie immunitetu jurysdykcyjnego RQ (zwanej dalej „sporną decyzją”).

Ramy prawne

Protokół nr 7

- 2 Na mocy art. 11 lit. a) Protokołu (nr 7) w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej (Dz.U. 2010, C 83, s. 266, zwanego dalej „protokołem nr 7”):

„Na terytorium każdego państwa członkowskiego i bez względu na ich przynależność państwową urzędnicy i inni pracownicy Unii:

- a) z zastrzeżeniem postanowień traktatów dotyczących z jednej strony reguł odpowiedzialności urzędników i innych pracowników w stosunku do Unii oraz z drugiej strony, właściwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sporach między Unią a jej urzędnikami i innymi pracownikami, korzystają z immunitetu jurysdykcyjnego co do dokonanych przez nich czynności służbowych, a obejmującego również słowa wypowiedziane lub napisane; korzystają oni z tego immunitetu również po zakończeniu pełnienia funkcji [...]”.
- 3 Artykuł 17 protokołu nr 7 stanowi:

„Przywileje, immunitety i inne udogodnienia przyznaje się urzędnikom i innym pracownikom Unii wyłącznie w interesie Unii.

Każda instytucja Unii powinna uchylić immunitet udzielony urzędnikowi lub innemu pracownikowi, kiedy uzna, że uchylenie takiego immunitetu nie jest sprzeczne z interesami Unii”.

- 4 Zgodnie z art. 18 protokołu nr 7:

„W celu stosowania niniejszego protokołu instytucje Unii współpracują z właściwymi władzami danych państw członkowskich”.

Regulamin pracowniczy

- 5 Artykuł 23 regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej (zwanego dalej „regulaminem pracowniczym”) stanowi:

„Przywileje i immunitety przysługujące urzędnikom przyznawane są wyłącznie w interesie Unii. O ile protokół [nr 7] nie stanowi inaczej, urzędnicy nie są zwolnieni z wypełniania osobistych zobowiązań ani z obowiązku przestrzegania obowiązujących przepisów ustawowych i porządkowych.

W przypadku naruszenia przywilejów i immunitetów zainteresowany urzędnik niezwłocznie powiadamia o tym organ powołujący.

[...]”.

6 Artykuł 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego stanowi:

„Każda osoba, wobec której zastosowanie znajduje niniejszy regulamin pracowniczy, może złożyć organowi powołującemu [do organu powołującego] zażalenie przeciwko aktowi [na akt], z którym wiążą się niekorzystne dla niej skutki; dotyczy to zarówno przypadku wydania decyzji przez organ powołujący, jak i niezastosowania środka przewidzianego przez niniejszy regulamin pracowniczy. Zażalenie powinno zostać złożone w terminie trzech miesięcy [...].

[...]

Organ powiadamia zainteresowaną osobę o swojej decyzji, wraz z uzasadnieniem, w terminie czterech miesięcy od dnia złożenia zażalenia. Jeżeli w tym terminie nie zostanie w odpowiedzi na zażalenie wydana decyzja, uznaje się to za dorozumianą decyzję odmowną, przeciwko której można złożyć skargę zgodnie z art. 91”.

Okoliczności powstania sporu i sporna decyzja

- 7 Okoliczności powstania sporu zostały przedstawione w pkt 1–18 zaskarżonego wyroku i dla celów niniejszego postępowania mogą zostać streszczone w następujący sposób.
- 8 W 2012 r. producent wyrobów tytoniowych złożył w Komisji skargę, która zawierała poważne oskarżenia dotyczące zamieszania członka Komisji w próby korupcji. Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), którego RQ był wówczas dyrektorem generalnym, wszczął dochodzenie administracyjne w celu przeprowadzenia wymaganych weryfikacji i kontroli.
- 9 Na podstawie danych zgromadzonych na pierwszym etapie tego dochodzenia OLAF uznał za stosowne zwrócić się do jednego ze świadków o przeprowadzenie rozmowy telefonicznej, która mogłaby dostarczyć dodatkowych dowodów, z osobą, która miała brać udział w próbie korupcji będącej przedmiotem dochodzenia.
- 10 Ta rozmowa telefoniczna odbyła się w dniu 3 lipca 2012 r. Świadek odbył rozmowę telefoniczną, za zgodą i w obecności RQ, z telefonu komórkowego w pomieszczeniach OLAF-u. Rozmowa telefoniczna została nagrana przez OLAF i zrelacjonowana w raporcie końcowym z dochodzenia.
- 11 Po zakończeniu dochodzenia administracyjnego w sądzie belgijskim zostało złożone zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa, w którego ramach wskazano między innymi na dokonywanie nielegalnych podsłuchów telefonicznych. Do celów nadania dalszego biegu temu zawiadomieniu właściwy belgijski sąd śledczy zwrócił się do Komisji o uchylenie immunitetu RQ w celu przesłuchania go w charakterze podejrzanego. Ponieważ Komisja zażądała dalszych wyjaśnień, belgijski prokurator federalny przedstawił jej pewne informacje dotyczące prowadzonego przez OLAF dochodzenia, które można było uznać za oznaki stosowania w jego ramach karalnego nielegalnego podsłuchu telefonicznego.
- 12 W tych okolicznościach w dniu 2 marca 2016 r. Komisja uwzględniła wniosek belgijskiego sądu i wydała sporną decyzję, w której, zgodnie z art. 17 akapit drugi protokołu nr 7, uchyliła immunitet jurysdykcyjny RQ w odniesieniu do zarzutów dotyczących podsłuchania rozmowy telefonicznej.
- 13 Z uzasadnienia spornej decyzji wynika, że Komisja uznała, iż właściwe organy krajowe dostarczyły jej bardzo jasnych i dokładnych wskazówek pozwalających ustalić, że formułowane względem RQ oskarżenia uzasadniają przeprowadzenie przeciwko niemu śledztwa, oraz że w tej sytuacji odmowa uchylenia immunitetu byłaby sprzeczna z zasadą lojalnej współpracy z organami krajowymi.

- 14 Sporna decyzja została doręczona RQ w dniu 11 marca 2016 r. Na tę decyzję RQ wniósł, zgodnie z art. 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego, zażalenie, które zostało oddalone decyzją organu powołującego z dnia 5 października 2016 r.

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

- 15 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 17 stycznia 2017 r. RQ wniósł skargę mającą na celu stwierdzenie nieważności spornej decyzji oraz decyzji z dnia 5 października 2016 r.
- 16 Zaskarżonym wyrokiem Sąd stwierdził nieważność spornej decyzji.
- 17 Na wstępie Sąd odrzucił w pkt 45 tego wyroku podniesiony przez Komisję zarzut niedopuszczalności skargi, oparty na tym, że sporna decyzja nie stanowi aktu niekorzystnego, ponieważ decyzje o uchyleniu immunitetu urzędników i pracowników Unii nie zmieniają ich sytuacji prawnej.
- 18 W tym względzie Sąd zauważył w szczególności, w pkt 37 owego wyroku, iż „[o]koliczność, że przywileje i immunitety [do których odnosi się protokół nr 7] 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 [nr 7] rodzi więc w odniesieniu do tych osób podmiotowe prawo, którego poszanowanie jest zagwarantowane za pomocą ustanowionego w traktacie systemu środków prawnych”.
- 19 W pkt 38 zaskarżonego wyroku Sąd dodał, że „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”.
- 20 Rozpatrując spór co do istoty, Sąd rozpoznał w pierwszej kolejności piąty zarzut skargi RQ, oparty na naruszeniu prawa do obrony. Zarzut ten składał się z trzech części, dotyczących, po pierwsze, naruszenia prawa do bycia wysłuchanym, po drugie, naruszenia zasady domniemania niewinności i obowiązku bezstronności, oraz po trzecie, naruszenia obowiązku staranności. Ze względów przedstawionych w pkt 52–76 zaskarżonego wyroku Sąd uwzględnił pierwszą część tego zarzutu i w konsekwencji stwierdził nieważność spornej decyzji bez zbadania pozostałych części tego zarzutu ani pozostałych zarzutów.
- 21 W pkt 52 zaskarżonego wyroku Sąd przypomniał utrwalone orzecznictwo, zgodnie z którym „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”. Wyjaśnił on w pkt 55 i 56 tego wyroku, że w myśl utrwalonego orzecznictwa prawa podstawowe, takie jak poszanowanie prawa do obrony, mogą doznawać ograniczeń, pod warunkiem że takie ograniczenia są przewidziane ustawą, szanują istotę danego prawa podstawowego, rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego realizowanym za pomocą danego środka oraz nie stanowią ingerencji, która byłaby nieproporcjonalna i niedopuszczalna z punktu widzenia zamierzonego celu.
- 22 W pkt 57 owego wyroku Sąd, wskazawszy, że bezsporne jest, iż RQ nie został wysłuchany przez Komisję przed wydaniem zaskarżonej decyzji, wskazał, że należało zbadać, czy ograniczenie prawa do bycia wysłuchanym, do którego doszło w tej sprawie, spełniało powyższe przesłanki.

- 23 Wskazawszy w pkt 58 zaskarżonego wyroku, że Komisja uzasadniła owo ograniczenie prawa do bycia wysłuchanym koniecznością przestrzegania tajemnicy śledztwa prowadzonego przez organy belgijskie, czego wymagają przywołane przez te organy przepisy prawa belgijskiego, Sąd, ustalwszy, że prawo belgijskie ustanawia zasadę tajemnicy śledztwa, uznał w pkt 63 tego wyroku, iż brak wcześniejszego wysłuchania zainteresowanej osoby może co do zasady być obiektywnie uzasadniony tajemnicą śledztwa, zgodnie z art. 52 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą praw podstawowych”).
- 24 Sąd zbadał następnie, czy brak wysłuchania RQ był konieczny i proporcjonalny, aby zachować tajemnicę śledztwa i zapewnić sprawny przebieg postępowania karnego. W pkt 66 i 67 zaskarżonego wyroku podkreślił on, że jeżeli 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 i zgodnie z zasadą lojalnej współpracy, zastosować środki, które pozwolą na wyważenie między z jednej strony poszanowaniem prawa zainteresowanej osoby do bycia wysłuchanym przed wydaniem niekorzystnego dla niej aktu, a z drugiej strony uzasadnionymi względami związanymi z tajemnicą śledztwa.
- 25 Sąd orzekł w pkt 69 zaskarżonego wyroku, że z przedłożonych mu akt nie wynika, by Komisja dokonała takiego wyważenia przy wydawaniu spornej decyzji. Sąd oparł się on w tym zakresie na trzech elementach przywołanych w pkt 70–72 tego wyroku. I tak, po pierwsze, Sąd zauważył, że Komisja nie zapytała organów krajowych, dlaczego uprzednie wysłuchanie wnoszącego odwołanie wiązałoby się z ryzykiem dla zachowania tajemnicy śledztwa. Po drugie, Sąd zaznaczył, że organy belgijskie nie wskazały na żadne istotne ryzyko podjęcia przez zainteresowanego działań ze szkodą dla prawidłowego przebiegu śledztwa, co mogłoby uzasadniać odstępnie od przekazania mu wniosku o uchylenie jej immunitetu. Po trzecie, Sąd podkreślił niepełny charakter odpowiedzi udzielanych przez organy belgijskie na pytania Komisji dotyczące wysłuchania RQ w przedmiocie wystosowanych przez nie wniosków o uchylenie immunitetu i stwierdził, że tak czy inaczej Komisja nie zapytała ich o możliwość sporządzenia niepoufnej wersji tych wniosków, która mogłaby zostać przekazana RQ.
- 26 Ponadto w pkt 76 tego wyroku Sąd uznał, że nie można całkowicie wykluczyć, iż sporna decyzja mogłaby mieć inną treść, gdyby przysługujące RQ prawo do bycia wysłuchanym zostało poszanowane, ponieważ mógłby on wówczas skutecznie przedstawić swój punkt widzenia w kwestii uchylenia mu immunitetu, a konkretnie swój punkt widzenia w odniesieniu do interesu Unii oraz zachowania niezależności niezbędnej mu jako urzędnikowi zajmującemu stanowisko dyrektora generalnego OLAF-u.

Żądania stron przed Trybunałem

- 27 Komisja wnosi do Trybunału o:
- uchylenie zaskarżonego wyroku;
 - ostateczne orzeczenie w sprawie poprzez oddalenie skargi RQ i obciążenie go zarówno kosztami postępowania przed Sądem, jak i kosztami niniejszego postępowania; oraz
 - tytułem żądania ewentualnego, jeżeli stan postępowania nie pozwala na wydanie orzeczenia przez Trybunał, skierowanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd.
- 28 RQ wnosi do Trybunału o:
- odrzucenie odwołania w całości jako oczywiście niedopuszczalnego, a przynajmniej oddalenie go jako bezzasadnego, oraz

- obciążenie Komisji kosztami postępowania, łącznie z kosztami postępowania w pierwszej instancji.

W przedmiocie odwołania

- 29 Na poparcie swego odwołania Komisja podnosi trzy zarzuty. Zarzut pierwszy dotyczy naruszenia prawa przez Sąd poprzez orzeczenie, że sporna decyzja stanowi akt niekorzystny. Zarzut drugi, podnoszony posiłkowo, opiera się na naruszeniu prawa przez Sąd przy dokonywaniu wykładni i stosowaniu art. 41 ust. 2 lit. a) karty praw podstawowych oraz art. 4 ust. 3 TUE. Zarzut trzeci, podnoszony dalszym tytułem ewentualnym, odnosi się do naruszenia prawa przez Sąd przy dokonywaniu kwalifikacji „zachowania” Komisji.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia prawa przez Sąd poprzez uznanie spornej decyzji za „akt niekorzystny”

Argumentacja stron

- 30 W ramach zarzutu pierwszego Komisja twierdzi, że Sąd naruszył prawo, uznając, że decyzje o uchyleniu immunitetu, takie jak sporna decyzja, są niekorzystne dla urzędników Unii i mogą być przedmiotem skargi do sądów Unii.
- 31 W pierwszej kolejności Komisja podnosi, że Sąd błędnie stwierdził, iż mógł oprzeć się na utrwalonym orzecznictwie, mimo że ta kwestia prawna nie była dotąd rozpatrywana przez Trybunał.
- 32 W szczególności Komisja twierdzi, po pierwsze, że w wyroku z dnia 16 grudnia 1960 r., Humblet/Belgia (6/60-IMM, EU:C:1960:48), Trybunał nie rozstrzygnął, czy decyzja o uchyleniu immunitetu ma charakter aktu niekorzystnego, ponieważ oparł swoje rozumowanie na art. 16 protokołu w sprawie przywilejów i immunitetu EWWiS. Postanowienie to nie ma zaś odpowiednika w protokole nr 7.
- 33 Po drugie, co się tyczy wyroków z dnia 15 października 2008 r., Mote/Parlament (T-345/05, EU:T:2008:440), i z dnia 17 stycznia 2013 r., Gollnisch/Parlament (T-346/11 i T-347/11, EU:T:2013:23), Komisja podkreśla, że dotyczyły one członków Parlamentu Europejskiego, a nie urzędników Unii. Tymczasem immunitet członków Parlamentu nie ma takiego samego charakteru ani takiego samego zakresu jak immunitet urzędników i innych pracowników Unii.
- 34 W drugiej kolejności Komisja uważa, że z brzmienia, kontekstu i celu art. 17 protokołu nr 7 wynika, iż decyzja o uchyleniu immunitetu urzędnika nie jest dla niego niekorzystna, ponieważ zmienia sytuację prawną nie zainteresowanego urzędnika, lecz wyłącznie Unii i państwa członkowskiego wnoszącego o uchylenie.
- 35 Z artykułu tego wynika bowiem, co znajduje potwierdzenie zarówno w postanowieniu z dnia 13 lipca 1990 r., Zwartveld i in. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, pkt 19), jak i w art. 343 TFUE, że ochrona wynikająca z immunitetu jurysdykcyjnego przysługuje samej Unii i co do zasady powinna zostać uchylona, chyba że jest to sprzeczne z interesami Unii. Jednocześnie art. 23 regulaminu pracowniczego, jedyny przepis regulaminu odnoszący się do przywilejów i immunitetów urzędników, potwierdza, co wynika z samego jego brzmienia, że te przywileje i immunitety „przyznawane wyłącznie w interesie Unii”.
- 36 Ponadto celem art. 17 protokołu nr 7 jest ochrona samej Unii w skrajnych przypadkach, w których działanie sądów krajowych zagrażałoby wypełnianiu jej zadań.

- 37 Komisja zarzuca zatem Sądowi, że orzekł, iż protokół nr 7 przyznaje zainteresowanym osobom prawa podmiotowe. Tymczasem w odniesieniu do urzędnika, którego dotyczy niniejsza sprawa, decyzję o uchyleniu immunitetu jurysdykcyjnego należy uznać za akt przygotowawczy, który ogranicza się do zniesienia przeszkody procesowej dla normalnego prowadzenia krajowego postępowania sądowego. Tylko prawomocne krajowe orzeczenie w sprawie karnej mogłoby mieć, w przypadku skazania, wpływ na sytuację prawną urzędnika. Ponadto zdaniem Komisji w ramach postępowania krajowego wspomniany urzędnik może zawsze podważyć ważność decyzji o uchyleniu immunitetu, a sąd krajowy jest zobowiązany, w razie powzięcia wątpliwości, do skierowania pytania prejudycjalnego do Trybunału. Komisja uważa, że taka decyzja jest analogiczna do decyzji OLAF-u o wszczęciu dochodzenia w stosunku do urzędnika lub o przekazaniu, po zakończeniu dochodzenia, sprawozdania końcowego krajowym organom sądowym. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem tego rodzaju czynności mają charakter przygotowawczy i nie mogą być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności.
- 38 Stąd też Komisja stoi na stanowisku, że uzasadnienie Sądu zawarte w pkt 38 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym decyzja o uchyleniu immunitetu urzędnika lub pracownika zmienia jego sytuację prawną przez sam fakt zniesienia przysługującej mu na podstawie art. 11 protokołu nr 7 ochrony przed ściganiem przez organy państw członkowskich, wynika z błędnego rozumienia immunitetu jako prawa podmiotowego.
- 39 RQ uważa, że pierwszy zarzut odwołania należy odrzucić jako niedopuszczalny. Według niego Komisja powtarza argumenty przedstawione w pierwszej instancji i ma zatem w rzeczywistości na celu uzyskanie ponownego rozpoznania przez Trybunał skargi wniesionej do Sądu, co nie należy do jego właściwości.
- 40 Posiłkowo RQ twierdzi, że Sąd nie naruszył prawa, gdy zakwalifikował sporną decyzję jako akt niekorzystny.

Ocena Trybunału

- 41 Tytułem wstępu należy wskazać, że wbrew twierdzeniom RQ zarzut pierwszy jest dopuszczalny.
- 42 W sytuacji gdy wnoszący odwołanie kwestionuje wykładnię lub zastosowanie przez Sąd prawa Unii, kwestie prawne rozpatrywane w pierwszej instancji mogą ponownie zostać rozpoznane w ramach odwołania. Gdyby bowiem wnoszący odwołanie nie mógł oprzeć odwołania na zarzutach i argumentach podniesionych już przed Sądem, postępowanie odwoławcze byłoby częściowo pozbawione sensu (zob. wyrok z dnia 20 września 2016 r., Mallis i in./Komisja i EBC, od C-105/15 P do C-109/15 P, EU:C:2016:702, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 43 Tymczasem w zarzucie pierwszym Komisja kwestionuje wykładnię i zastosowanie prawa Unii dokonane przez Sąd, które skłoniły go do uznania, wbrew argumentacji wysuwanej przed nim przez Komisję, że sporna decyzja stanowi akt niekorzystny dla RQ, który może być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności.
- 44 Co się tyczy badania pierwszego zarzutu Komisji co do istoty, należy przypomnieć, że zgodnie z art. 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego aktami niekorzystnymi mogą być jedynie akty wywołujące wiążące skutki prawne mogące naruszyć bezpośrednio i natychmiastowo interesy skarżącego poprzez znaczącą zmianę jego sytuacji prawnej (wyrok z dnia 14 września 2006 r., Komisja/Fernández Gómez, C-417/05 P, EU:C:2006:582, pkt 42; zob. podobnie wyroki: z dnia 21 stycznia 1987 r., Strogili/Trybunał Obrachunkowy, 204/85, EU:C:1987:21, pkt 6, 9; a także z dnia 14 lutego 1989 r., Bossi/Komisja, 346/87, EU:C:1989:59, pkt 23).

- 45 Otóż, jak Sąd wskazał w pkt 38 zaskarżonego wyroku, decyzja o uchyleniu immunitetu urzędnika lub pracownika, taka jak sporna decyzja, zmienia sytuację prawną tego urzędnika przez sam fakt uchylenia ochrony, którą ów urzędnik jest objęty z tytułu immunitetu jurysdykcyjnego przewidzianego w art. 11 lit. a) protokołu nr 7, i przywrócenia mu statusu osoby podlegającej powszechnie obowiązującemu prawu państw członkowskich, co sprawia, że podlega on, bez konieczności zastosowania żadnych pośrednich przepisów, ustanowionym w tym powszechnie obowiązującym prawie środkom, w szczególności zaś zatrzymaniu i pociągnięciu do odpowiedzialności przed sądem.
- 46 Tym samym w zakresie, w jakim immunitet jurysdykcyjny urzędnika Unii przyznany przez art. 11 lit. a) protokołu nr 7 zostaje uchylony decyzją organu powołującego jego instytucji, która to decyzja zmienia w ten sposób jego sytuację prawną, Komisja niesłusznie utrzymuje, że Sąd nie mógł przyjąć rozwiązania analogicznego do tego, jakie zostało przyjęte w wyroku z dnia 15 października 2008 r., Mote/Parlament (T-345/05, EU:T:2008:440).
- 47 Prawdą jest, że przywileje i immunitety przyznane Unii na podstawie protokołu nr 7 mają charakter funkcjonalny, gdyż ich celem jest zapobieżenie zakłóceniom funkcjonowania i niezależności Unii, co oznacza w szczególności, że przywileje, immunitety i inne udogodnienia przyznaje się urzędnikom i innym pracownikom Unii wyłącznie w interesie Unii (postanowienie z dnia 13 lipca 1990 r., Zwartveld i in., C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, pkt 19, 20).
- 48 Nie wpływa to jednak na fakt, że decyzja o uchyleniu immunitetu urzędnika Unii znacząco zmienia sytuację tego urzędnika, pozbawiając go możliwości powołania się na ten immunitet, a w konsekwencji stanowi akt niekorzystny dla niego.
- 49 Ponadto z orzecznictwa przypomnianego w pkt 44 niniejszego wyroku wynika, że środek jest kwalifikowany jako „akt niekorzystny” dla urzędnika nie tylko wtedy, gdy narusza on lub wpływa na przysługujące urzędnikowi prawo podmiotowe, lecz, bardziej ogólnie, gdy zmienia w istotny sposób jego sytuację prawną.
- 50 Wynika stąd, że kwestia, czy art. 11 lit. a) protokołu nr 7 rodzi „w odniesieniu do wskazanych osób prawo podmiotowe”, jak wskazał Sąd w pkt 37 zaskarżonego wyroku, nie ma znaczenia dla zakwalifikowania decyzji o uchyleniu immunitetu urzędnika jako aktu niekorzystnego. Powyższe odnosi się także do kwestii dokonanej przez Sąd w pkt 42 zaskarżonego wyroku wykładni wyroku z dnia 16 grudnia 1960 r., Humblet/Belgia (6/60-IMM, EU:C:1960:48).
- 51 Należy również odrzucić argumentację Komisji, zgodnie z którą decyzję o uchyleniu immunitetu urzędnika należy zakwalifikować jako „akt przygotowawczy”, ponieważ, jak wskazała w istocie rzeczniczka generalna w pkt 61 opinii, zmiana sytuacji prawnej zainteresowanego wynika z wydania decyzji takiej jak sporna decyzja. Decyzja ta kończy postępowanie w sprawie uchylenia immunitetu danego urzędnika, przy czym wydanie późniejszego aktu przez instytucję, której podlega ten urzędnik, który to akt byłby on w stanie podważyć, nie jest przewidziane.
- 52 Uzasadnienie zawarte w pkt 38 zaskarżonego wyroku, w którym Sąd uznał, że decyzja o uchyleniu immunitetu urzędnika lub pracownika Unii zmienia jego sytuację prawną, stanowi wystarczającą podstawę dla zakwalifikowania spornej decyzji jako „aktu niekorzystnego” w rozumieniu art. 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego.
- 53 W konsekwencji pkt 37 i 42 zaskarżonego wyroku należy uznać za wskazanie dodatkowego uzasadnienia, skutkiem czego część argumentacji Komisji, która ich dotyczy, powinna zostać oddalona jako bezskuteczna (zob. podobnie wyroki: z dnia 29 kwietnia 2004 r., Komisja/CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, EU:C:2004:236, pkt 68; z dnia 29 listopada 2012 r., Zjednoczone Królestwo/Komisja, C-416/11 P, niepublikowany, EU:C:2012:761, pkt 45).
- 54 W świetle całości powyższych rozważań zarzut pierwszy należy oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia prawa przy dokonywaniu wykładni i stosowaniu art. 41 ust. 2 lit. a) karty praw podstawowych oraz art. 4 ust. 3 TUE

Argumentacja stron

- 55 W ramach zarzutu drugiego Komisja twierdzi, że Sąd dokonał błędnej wykładni prawa do bycia wysłuchanym, orzekając w pkt 66 i 67 zaskarżonego wyroku, iż instytucja ta była zobowiązana dokonać wyważenia między z jednej strony prawem danego urzędnika do bycia wysłuchanym a z drugiej strony tajemnicą śledztwa. Podnosi ona zasadniczo, że szeroka wykładnia prawa do bycia wysłuchanym przyjęta przez Sąd „prowadzi do nieuzasadnionej systemowej ingerencji instytucji Unii w kompetencje własne organów sądowych państw członkowskich”.
- 56 W tym względzie Komisja podkreśla, że w drodze wyjątku prowadziła ona z organami krajowymi korespondencję dotyczącą RQ, z uwagi na funkcję dyrektora generalnego OLAF-u, którą sprawował on w chwili złożenia wniosku o uchylenie immunitetu. Podkreśla ona, że „w zwykłej praktyce”, aby spełnić ścisły wymóg poufności związany z tajemnicą śledztwa, nie kontaktuje się ona w żaden sposób z organami krajowymi ani z danym urzędnikiem. Wymagane w zaskarżonym wyroku wyważenie wchodzących w grę interesów podważa utrwaloną praktykę wszystkich instytucji i organów Unii.
- 57 Komisja wskazuje ponadto, że Sąd, choć wymaga takiego wyważenia, nie precyzuje jego skutków, zwłaszcza gdy dana instytucja uważa, że interes w byciu wysłuchanym danego urzędnika ma pierwszeństwo przed przestrzeganiem tajemnicy śledztwa. Tym samym Sąd nie wyjaśnił, czy dana instytucja mogła, z naruszeniem prawa krajowego, zdecydować o wysłuchaniu zainteresowanego, czy też powinna była odmówić uchylenia jego immunitetu z tego powodu.
- 58 Komisja dodaje, że wymóg wyważenia interesów, o którym mowa w pkt 66 i 67 zaskarżonego wyroku, narusza zasady wzajemnego zaufania i lojalnej współpracy. W razie sprzeciwu władz krajowych wobec wniosku Komisji o wysłuchanie zainteresowanego urzędnika Komisja nie może kontrolować ani zastępować własną oceną organów krajowych w zakresie krajowego prawa karnego. Argumentacja ta znajduje potwierdzenie w postanowieniu z dnia 13 lipca 1990 r., Zwartveld i in. (C-2/88-IMM, EU:C:1990:315, pkt 18).
- 59 Wreszcie Komisja twierdzi, że nie ma potrzeby wcześniejszego wysłuchania zainteresowanego urzędnika, skoro instytucja jest zobowiązana uchylić jego immunitet, z wyjątkiem sytuacji, gdy jest to sprzeczne z interesami samej Unii. Urzędnik nie może decydować o interesach Unii ani na nie wpływać z uwagi na swoją indywidualną sytuację.
- 60 RQ powołuje się przede wszystkim na niedopuszczalność zarzutu drugiego ze względu na to, że Komisja powtórzyła w nim jedynie zarzuty podniesione w pierwszej instancji.
- 61 Posiłkowo RQ podnosi, że zarzut ten jest bezzasadny.

Ocena Trybunału

- 62 Z tych samych względów co przedstawione w pkt 42 niniejszego wyroku należy oddalić podniesiony przez RQ zarzut niedopuszczalności zarzutu drugiego.
- 63 W zarzucie drugim Komisja podnosi bowiem w istocie, że Sąd naruszył prawo w zakresie, w jakim w pkt 66 i 67 zaskarżonego wyroku orzekł, iż była ona zobowiązana dokonać wyważenia między z jednej strony prawem do bycia wysłuchanym urzędnika, którego dotyczył wniosek o uchylenie immunitetu do celów postępowania karnego, a z drugiej strony tajemnicą śledztwa. W tym kontekście Komisja może podnieść przed Trybunałem argumenty, które przedstawiła już przed Sądem i które zostały przez niego oddalone.

- 64 Jeśli chodzi o badanie zarzutu drugiego co do istoty, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału poszanowanie prawa do obrony stanowi podstawową zasadę prawa Unii (wyrok z dnia 22 listopada 2012 r., M., C-277/11, EU:C:2012:744, pkt 81 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 65 Co się tyczy w szczególności prawa do bycia wysłuchanym w każdym postępowaniu, stanowi ono integralną część wspomnianej podstawowej zasady i jest aktualnie wymienione nie tylko w art. 47 i 48 karty praw podstawowych, które gwarantują poszanowanie prawa do obrony oraz prawa do rzetelnego procesu w ramach wszystkich postępowań sądowych, ale również w art. 41 tej karty, który zapewnia prawo do dobrej administracji (wyrok z dnia 22 listopada 2012 r., M., C-277/11, EU:C:2012:744, pkt 82 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 66 Artykuł 41 ust. 2 karty praw podstawowych stanowi bowiem, że prawo do dobrej administracji obejmuje prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację.
- 67 Jak wynika z samego brzmienia tego postanowienia, ma ono charakter powszechnie obowiązujący. Wynika z tego, że prawo do bycia wysłuchanym powinno być przestrzegane w każdym postępowaniu mogącym zakończyć się wydaniem aktu niekorzystnego, nawet jeśli właściwe uregulowanie nie przewiduje wyraźnie takiej formalności. Ponadto prawo to gwarantuje każdej osobie możliwość użytecznego i skutecznego przedstawienia jej stanowiska w trakcie postępowania administracyjnego i przed wydaniem jakiegokolwiek decyzji, która mogłaby negatywnie wpłynąć na jej interesy (zob. podobnie wyrok z dnia 22 listopada 2012 r., M., C-277/11, EU:C:2012:744, pkt 84–87 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 68 Jednocześnie Sąd, po tym, jak słusznie stwierdził, że sporna decyzja stanowi akt niekorzystny dla zainteresowanego urzędnika, co wynika też z oddalenia pierwszego zarzutu odwołania, nie naruszając prawa, orzekł w pkt 52–54 zaskarżonego wyroku, że Komisja przed wydaniem decyzji o uchyleniu immunitetu tego urzędnika była zobowiązana go wysłuchać.
- 69 Prawdą jest, jak przypomniano w pkt 47 niniejszego wyroku, że immunitet urzędników i pracowników Unii wynikający z protokołu nr 7 ma charakter funkcjonalny i służy wyłącznie ochronie interesów Unii poprzez zapobieganie zakłóceniom jej funkcjonowania i niezależności.
- 70 Jednakże o ile okoliczność ta może pociągać za sobą wyznaczenie ram argumentom, które dany urzędnik może skutecznie podnieść w celu przekonania instytucji, której podlega, by nie uchyliła jego immunitetu, o tyle nie może ona, wbrew temu, co twierdzi Komisja, uzasadniać niewysłuchania tego urzędnika przed uchyleniem jego immunitetu. Taka decyzja bezpośrednio naruszałaby utrwalone orzecznictwo przypomniane w pkt 67 niniejszego wyroku.
- 71 Mając świadomość powyższego, należy także zauważyć, że art. 52 ust. 1 karty praw podstawowych dopuszcza ograniczenia w korzystaniu z ustanowionych w niej praw, w tym prawa do bycia wysłuchanym zagwarantowanego w jej art. 41. Artykuł 52 ust. 1 karty praw podstawowych wymaga jednak, by wszelkie ograniczenia były przewidziane ustawą i szanowały istotę danego prawa podstawowego. Zobowiązuje on ponadto, by zgodnie z zasadą proporcjonalności takie ograniczenia były niezbędne i rzeczywiście odpowiadały celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię.
- 72 W niniejszej sprawie Sąd stwierdził w pkt 61 zaskarżonego wyroku, że przepisy belgijskiego kodeksu postępowania karnego przewidują zasadę tajemnicy śledztwa, stanowiąc jednocześnie, że wyjątki od tej zasady określa ustawa.

- 73 Ponadto w pkt 59 tego wyroku Sąd zauważył, 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 oraz prób zacierania dowodów i poszlak, lecz również ochronie podejrzanych lub oskarżonych, których winy jeszcze nie ustalono.
- 74 W świetle tych okoliczności Sąd uznał w pkt 63 zaskarżonego wyroku, że brak uprzedniego wysłuchania urzędnika, w którego sprawie wystąpiono z wnioskiem o uchylenie immunitetu w celu przeprowadzenia dotyczącego go śledztwa, „może co do zasady być [...] uzasadniony tajemnicą śledztwa, zgodnie z art. 52 karty praw podstawowych”, ponieważ – jak wskazał Sąd w pkt 65 tego wyroku – „co do zasady brak wysłuchania zainteresowanej osoby przed uchyleniem jej immunitetu może chronić tajemnicę śledztwa”.
- 75 Dokonując analizy proporcjonalnego i koniecznego charakteru takiego środka, Sąd podkreślił w pkt 66 wspomnianego wyroku, 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, [...] zastosować środki zmierzające do pogodzenia uzasadnionych względów tajemnicy śledztwa z koniecznością zagwarantowania podmiotowi prawa w dostatecznym stopniu poszanowania jego praw podstawowych, takich jak prawo do bycia wysłuchanym”.
- 76 Sąd uznał zatem w pkt 67 zaskarżonego wyroku, że Komisja powinna była dokonać wyważenia między poszanowaniem prawa do bycia wysłuchanym przysługującego urzędnikowi, w którego sprawie wystąpiono z wnioskiem o uchylenie immunitetu, a względami wskazywanymi przez organy krajowe, tak aby zapewnić zarówno ochronę uprawnień danego urzędnika i interesy Unii, zgodnie z protokołem nr 7, jak i skuteczny i niezakłócony przebieg krajowego postępowania karnego.
- 77 Wbrew temu, co twierdzi Komisja, powyższe uzasadnienie Sądu nie narusza prawa.
- 78 Jakkolwiek, jak wynika z zaskarżonego wyroku, Sąd nie wykluczył możliwości przyjęcia przez instytucję decyzji o uchyleniu immunitetu bez wysłuchania zainteresowanej osoby, to jednak możliwość taka musi być zastrzeżona dla wyjątkowych, należycie uzasadnionych przypadków.
- 79 Nie można bowiem domniemywać, że każde postępowanie karne wiąże się automatycznie z ryzykiem prób zatajenia dowodów i poszlak przez osoby, których dotyczy, lub zmywu między nimi, co uzasadniałoby odstąpienie od poinformowania ich wcześniej o wszczęciu dotyczącego ich śledztwa.
- 80 Wynika z tego, że Sąd słusznie uznał w pkt 66 zaskarżonego wyroku, iż przed stwierdzeniem zaistnienia wyjątkowego przypadku uzasadniającego uchylenie immunitetu osoby, której dotyczy wniosek, bez jej uprzedniego wysłuchania, Komisja powinna, z poszanowaniem zasady lojalnej współpracy z właściwymi organami krajowymi, zastosować środki pozwalające jednocześnie na przestrzeganie prawa zainteresowanego do bycia wysłuchanym, bez narażania interesów, które ma chronić tajemnica śledztwa.
- 81 Wbrew temu, co twierdzi Komisja, obowiązek dokonania takiego wyważenia nie narusza zasad wzajemnego zaufania i lojalnej współpracy między Komisją a organami krajowymi.
- 82 Wyważenie, o którym mowa w pkt 66 zaskarżonego wyroku, pozwala bowiem Komisji na przestrzeganie zarówno wymogów proceduralnych, które mogą być wiążące dla właściwych organów krajowych, jak i – w miarę możliwości – prawa zainteresowanego do bycia wysłuchanym. W wyjątkowych przypadkach umożliwia ono Komisji także uzasadnienie niemożności wysłuchania zainteresowanego przed uchyleniem jego immunitetu w świetle interesów, które takie wysłuchanie stanowiłoby zagrożenie.

- 83 Ponadto w odniesieniu do argumentu Komisji przedstawionego w pkt 57 niniejszego wyroku, zgodnie z którym Sąd nie sprecyzował, jaka powinna być odpowiedź na wniosek o uchylenie immunitetu, w przypadku gdyby wyważenie, o którym mowa w pkt 67 zaskarżonego wyroku, skłoniło Komisję do uznania, że prawo zainteresowanego do bycia wysłuchanym ma pierwszeństwo przed tajemnicą śledztwa, wystarczy wskazać, że Sąd, ustalwszy, iż wymagane wyważenie nie zostało w niniejszej sprawie dokonane, nie miał obowiązku wypowiedzenia się w przedmiocie tej hipotezy.
- 84 Z całości powyższych rozważań wynika, że zarzut drugi należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, opartego na dokonaniu przez Sąd błędnej oceny procedury zastosowanej przez Komisję przy wydawaniu spornej decyzji

Argumentacja stron

- 85 W ramach zarzutu trzeciego Komisja podnosi, że Sąd, dokonując błędnej oceny procedury zastosowanej przez Komisję przy wydawaniu spornej decyzji, naruszył prawo, ponieważ uznał, że instytucja ta nie wyważyła wchodzących w grę interesów zgodnie z wymaganiami ustanowionymi w pkt 66 i 67 zaskarżonego wyroku.
- 86 W szczególności Komisja uważa, że przy założeniu, iż wymóg dokonania takiego wyważenia jest zasadny, należało uznać, że tak czy inaczej w niniejszej sprawie przeprowadziła ona wymaganą kontrolę. Utrzymuje ona, że wydała sporną decyzję dopiero po kilkukrotnej wymianie korespondencji z organami belgijskimi, po uzyskaniu szczegółowych wyjaśnień ze strony belgijskiego prokuratora, po zapoznaniu się na miejscu z aktami postępowania karnego i wreszcie po zasięgnięciu opinii biegłego z zakresu belgijskiego prawa karnego.
- 87 Ponadto Komisja zarzuca Sądowi, że w pkt 71 zaskarżonego wyroku ustanowił wymogi, które są nieproporcjonalne w stosunku do środków, jakie Komisja powinna była podjąć w celu poszanowania prawa RQ do bycia wysłuchanym. Środki te prowadziłyby automatycznie do nadmiernej ingerencji ze strony instytucji Unii w funkcjonowanie krajowego wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych.
- 88 Wreszcie Komisja kwestionuje uzasadnienie zawarte w pkt 76 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym nie można całkowicie wykluczyć, że decyzja Komisji miałaby inną treść, gdyby RQ umożliwiono skuteczne przedstawienie jego punktu widzenia w kwestii interesu Unii i zachowania niezależności niezbędnej mu jako dyrektorowi generalnemu OLAF-u. Zdaniem Komisji bowiem, po pierwsze, fakt, że RQ był dyrektorem generalnym OLAF-u, nie miał znaczenia, ponieważ RQ wniósł skargę o charakterze osobistym, a po drugie, stanowisko danego urzędnika nie może decydować o ocenie interesu Unii wchodzącej w zakres wyłącznej kompetencji instytucji ani na nią wpływać.
- 89 RQ uważa, że niniejszy zarzut dotyczy dokonanej przez Sąd oceny okoliczności faktycznych, a zatem należy go odrzucić jako niedopuszczalny. Posiłkowo RQ podnosi, że zarzut ten jest bezzasadny.

Ocena Trybunału

- 90 Argumentacja przedstawiona przez Komisję na poparcie trzeciego zarzutu odwołania składa się zasadniczo z dwóch części.
- 91 W pierwszej części tego zarzutu Komisja podnosi, że Sąd naruszył prawo, ponieważ w pkt 74 zaskarżonego wyroku orzekł, iż brak wysłuchania RQ przed wydaniem spornej decyzji wykracza poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia celu polegającego na zapewnieniu tajemnicy śledztwa, a w konsekwencji był przejawem nieuszanowania istoty prawa do bycia wysłuchanym ustanowionego w art. 41 ust. 2 lit. a) karty praw podstawowych.

- 92 Należy zaznaczyć, że poprzez tę argumentację Komisja kwestionuje nie ocenę okoliczności faktycznych dokonaną przez Sąd, lecz ich kwalifikację prawną. W szczególności podnosi ona, że Sąd w pkt 74 zaskarżonego wyroku błędnie uznał na podstawie przedłożonych mu akt sprawy, że Komisja naruszyła prawo RQ do bycia wysłuchanym, naruszając w tym względzie prawo.
- 93 W konsekwencji, wbrew twierdzeniom RQ, pierwsza część zarzutu trzeciego jest dopuszczalna. W przypadku gdy Sąd dokonał ustalenia lub oceny okoliczności faktycznych, Trybunał jest bowiem uprawniony do przeprowadzenia kontroli kwalifikacji prawnej tych okoliczności i skutków prawnych, które wywiódł z nich Sąd (wyrok z dnia 6 kwietnia 2006 r., *General Motors/Komisja*, C-551/03 P, EU:C:2006:229, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 94 Rozpoznając tę pierwszą część zarzutu co do istoty, należy wskazać, że w pkt 69 zaskarżonego wyroku Sąd uznał, iż Komisja nie dokonała w niniejszym przypadku wyważenia, które odpowiadałoby temu opisanemu w pkt 67 i 68 zaskarżonego wyroku.
- 95 Sąd oparł swoją ocenę na ustaleniach zawartych w pkt 70–72 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którymi, po pierwsze, Komisja nie zwróciła się do właściwych organów belgijskich o wskazanie powodów, dla których wysłuchanie RQ przed ewentualnym uchyleniem mu immunitetu miałoby wiązać się z ryzykiem naruszenia tajemnicy śledztwa, lub o sporządzenie jawnej wersji wniosku o uchylenie immunitetu, która mogłaby zostać przekazana RQ. Po drugie, wspomniane organy nie powołały się na żadną okoliczność, taką jak ryzyko ucieczki RQ lub zniszczenia przez niego dowodów, która mogłaby uzasadniać odstępianie od przekazania mu wniosku o uchylenie jego immunitetu. Wreszcie, po trzecie, odpowiedzi organów belgijskich na wnioski Komisji były niepełne i nie pozwalały na zrozumienie, dlaczego nie zgodziły się one na to, by Komisja wysłuchiwała RQ w sprawie wniosku o uchylenie jego immunitetu.
- 96 W świetle tych ustaleń faktycznych, które nie mogą zostać podważone na etapie odwołania, z wyjątkiem przypadków przeinaczenia okoliczności faktycznych i dowodów, na które Komisja nie powołała się w niniejszej sprawie (zob. podobnie wyrok z dnia 18 marca 2010 r., *Trubowest Handel i Makarov/Rada i Komisja*, C-419/08 P, EU:C:2010:147, pkt 30, 31 i przytoczone tam orzecznictwo), Sąd miał podstawy, by w pkt 74 zaskarżonego wyroku, nie naruszając prawa, orzec, że niewysłuchanie skarżącego przed wydaniem spornej decyzji wykaczało poza to, co było konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu, a tym samym naruszało prawo do bycia wysłuchanym ustanowione w art. 41 ust. 2 lit. a) karty praw podstawowych.
- 97 W tym kontekście Komisja nie może zarzucać Sądowi, że pominął fakt, iż prowadziła ona korespondencję z właściwymi organami belgijskimi. Okoliczność ta została bowiem uwzględniona przez Sąd, który uznał jednak w ramach niezależnej oceny okoliczności faktycznych, że wbrew temu, co twierdzi Komisja, wyjaśnienia uzyskane przez nią w następstwie tej wymiany korespondencji były niepełne i niewystarczająco szczegółowe.
- 98 Podobnie Komisja nie może powoływać się, w celu podważenia zasadności oceny Sądu, na to, że zapoznała się na miejscu z aktami postępowania karnego i zasięgnęła opinii biegłego z zakresu belgijskiego prawa karnego. Otóż nawet przy założeniu, że okoliczności te zostaną udowodnione, nie mogą one w żadnym razie wystarczyć do wykazania, że prawo RQ do bycia wysłuchanym zostało poszanowane. Komisja nie twierdzi bowiem, że wskazała przed Sądem informacje, które wynikałyby z analizy akt krajowego postępowania karnego lub z opinii przedstawionej przez belgijskiego biegłego konsultacji z ekspertem belgijskim i mogłyby uzasadnić brak uprzedniego wysłuchania RQ.
- 99 Wreszcie Komisja nie może również powoływać się na argument, przedstawiony w pkt 87 niniejszego wyroku, zgodnie z którym, zasadniczo, Sąd w pkt 71 zaskarżonego wyroku ustanowił nieproporcjonalne wymogi dla uchylenia immunitetu urzędnika bez uprzedniego wysłuchania go, ponieważ prowadziłyby one do ingerencji ze strony instytucji Unii w funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych państwa członkowskiego.

- 100 W tym względzie należy zauważyć, że w pkt 71 zaskarżonego wyroku Sąd, nawet jeśli tytułem przykładu wskazał szereg okoliczności, w których można byłoby rozważać uchylenie immunitetu urzędnika bez uprzedniego wysłuchania go, stwierdził zasadniczo, że w postępowaniu, które doprowadziło do wydania spornej decyzji, organy belgijskie nie przedstawiły dowodów, które same wystarczyłyby dla uzasadnienia zastosowania takiej procedury.
- 101 Nie można zaś uznać, że nałożony na Komisję obowiązek uzyskania od organów krajowych dowodów wystarczających do tego, aby uzasadnić poważne naruszenie prawa do bycia wysłuchanym, takich jak dowody przytoczone przez Sąd tytułem przykładu, jest nieproporcjonalny. Jest tak tym bardziej, że wbrew temu, co twierdzi Komisja, dostarczenie takich dowodów nie wiąże się ze swej natury z ingerencją w procedurę danego państwa członkowskiego, które, podobnie jak Komisja, jest związane obowiązkiem lojalnej współpracy przewidzianym w art. 4 ust. 3 TUE, zgodnie z którym Unia i państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów.
- 102 W konsekwencji pierwszą część zarzutu trzeciego należy oddalić jako bezzasadną.
- 103 W odniesieniu do drugiej części tego zarzutu należy przede wszystkim zaznaczyć, że Komisja nie podważa w niej dokonanej przez Sąd oceny okoliczności faktycznych, lecz twierdzi, że Sąd naruszył prawo w istocie poprzez uznanie w pkt 76 zaskarżonego wyroku, iż nie można wykluczyć, że gdyby RQ umożliwiono przedstawienie jego punktu widzenia w kwestii uchylenia mu immunitetu, sporna decyzja miałaby inną treść.
- 104 A zatem, z tych samych powodów, co wskazane dla pierwszej części zarzutu trzeciego, druga część tego zarzutu jest dopuszczalna.
- 105 Co się tyczy rozpoznania tej drugiej części zarzutu co do istoty, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału naruszenie prawa do obrony, a w szczególności 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 (wyroki: z dnia 3 lipca 2014 r., Kamino International Logistics i Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 i C-130/13, EU:C:2014:2041, pkt 79 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 14 czerwca 2018 r., Makhlouf/Radaonseil, C-458/17 P, niepublikowany, EU:C:2018:441, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 106 W tym względzie Trybunał wyjaśnił, że skarżący, który powołuje się na naruszenie przysługującego mu prawa do obrony, nie może być zobowiązany do wykazania, że decyzja danej instytucji Unii miałaby inną treść, lecz powinien jedynie wykazać, iż taka hipoteza nie jest całkowicie wykluczona (zob. 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).
- 107 Ocena tej kwestii powinna ponadto zostać dokonana na podstawie szczególnych okoliczności faktycznych i prawnych każdego przypadku (zob. podobnie wyrok z dnia 10 września 2013 r., G. i R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, pkt 40).
- 108 W tym względzie należy przypomnieć, że jak stanowią art. 17 protokołu nr 7 i art. 23 regulaminu pracowniczego, przywileje i immunitety przysługujące urzędnikom, przyznawane są wyłącznie w interesie Unii.
- 109 Cel immunitetu przyznanego urzędnikowi Unii, jaki wynika z tych przepisów, należy zaś wziąć pod uwagę na potrzeby przeprowadzenia oceny wpływu ewentualnego naruszenia prawa do bycia wysłuchanym na zgodność z prawem decyzji o uchyleniu tego immunitetu.

- 110 Zresztą podobnie uznał Europejski Trybunał Praw Człowieka, kiedy w wyroku dotyczącym immunitetu parlamentarnego stwierdził, że wpływ skorzystania z immunitetu na prawa zainteresowanego należy oceniać w świetle wymogów zachowania instytucjonalnego celu takiego immunitetu (orzeczenie ETPC z dnia 3 grudnia 2009 r. w sprawie Fruni przeciwko Słowacji, CE:ECHR:2009:1203JUD000891705, § 95).
- 111 Stąd też względy związane z osobistą sytuacją urzędnika, którego dotyczy wniosek o uchylenie immunitetu – względy, które urzędnik ten mógłby najlepiej przedstawić, gdyby został wysłuchany w przedmiocie tego wniosku – są pozbawione znaczenia dla dalszego postępowania w sprawie tego wniosku. W tym zakresie istotne są jedynie względy związane z interesem służby.
- 112 Tym samym urzędnik, który wniósł skargę na decyzję o uchyleniu jego immunitetu, nie może poprzestać na podniesieniu na poparcie żądania stwierdzenia nieważności takiej decyzji naruszenia prawa do bycia wysłuchanym w sposób abstrakcyjny. Powinien on wykazać, że nie jest całkowicie wykluczone, iż decyzja danej instytucji Unii miałyby inną treść, gdyby mógł on podnieść argumenty i przedstawić dowody dotyczące interesu służby.
- 113 Tymczasem z zaskarżonego wyroku nie wynika, by Sąd sprawdził, czy RQ przedstawił argumenty służące takiemu wykazaniu.
- 114 Z akt sprawy w pierwszej instancji, przekazanych Trybunałowi zgodnie z art. 167 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, wynika bowiem, że Sąd ograniczył się do powtórzenia w pkt 76 zaskarżonego wyroku niemal w tych samych słowach niejasnego stwierdzenia zawartego w skardze RQ, które dotyczyło argumentacji, jaką ten mógłby przedstawić, gdyby został wysłuchany przed wydaniem spornej decyzji.
- 115 Poza tym stwierdzeniem RQ nie przedstawił w swoich pismach przed Sądem żadnej mogącej uzasadnić utrzymanie jego immunitetu wskazówki dotyczącej interesu służby, na którą mógłby się on powołać, gdyby został wysłuchany przed wydaniem spornej decyzji.
- 116 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że Sąd naruszył prawo, ponieważ orzekł, iż naruszenie przysługującego RQ prawa do bycia wysłuchanym uzasadnia stwierdzenie nieważności spornej decyzji, mimo że RQ nie wykazał, iż nie można było całkowicie wykluczyć, że decyzja Komisji miałyby inną treść, gdyby umożliwiono mu skorzystanie z prawa do bycia wysłuchanym.
- 117 Należy zatem uwzględnić drugą część zarzutu trzeciego i uchylić zaskarżony wyrok.

W przedmiocie skargi wniesionej do Sądu

- 118 Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w przypadku uchylenia orzeczenia Sądu Trybunał może wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala, lub skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd.
- 119 W niniejszej sprawie stan postępowania pozwala na wydanie orzeczenia w odniesieniu do pierwszej części piątego zarzutu skargi RQ, opartej na naruszeniu prawa do bycia wysłuchanym.
- 120 Z uzasadnienia przedstawionego w ramach analizy drugiego i trzeciego zarzutu odwołania wynika bowiem, że o ile Komisja nie poszanowała prawa RQ do bycia wysłuchanym przed wydaniem spornej decyzji, o tyle takie naruszenie nie może uzasadniać stwierdzenia nieważności tej decyzji, ponieważ RQ nie wykazał, że nie było całkowicie wykluczone, iż w braku tego naruszenia decyzja ta miałyby inną treść.

- 121 Należy zatem oddalić pierwszą część piątego zarzutu skargi RQ, dotyczącą naruszenia prawa do bycia wysłuchanym.
- 122 W pozostałym zakresie stan postępowania nie pozwala na wydanie orzeczenia, ponieważ pozostałe zarzuty i zarzuty szczegółowe podniesione przez RQ na poparcie jego skargi nie zostały rozpoznane przez Sąd.
- 123 W konsekwencji sprawę należy przekazać Sądowi celem ponownego rozpoznania.

W przedmiocie kosztów

- 124 Jako że sprawa została przekazana do ponownego rozpoznania przez Sąd, rozstrzygnięcie o kosztach niniejszego postępowania odwoławczego nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

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

- 1) **Wyrok Sądu Unii Europejskiej z dnia 24 października 2018 r., RQ/Komisja (T-29/17, EU:T:2018:717), zostaje uchylony.**
- 2) **Pierwsza część piątego zarzutu skargi wniesionej do Sądu Unii Europejskiej zostaje oddalona.**
- 3) **Sprawa zostaje przekazana Sądowi Unii Europejskiej celem rozpoznania zarzutów od pierwszego do czwartego skargi oraz drugiej i trzeciej części piątego zarzutu skargi.**
- 4) **Rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.**

Podpisy