



Zbiór Orzeczeń

Sprawa C-831/18 P

**Komisji Europejskiej
przeciwko
RQ**

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

1. *Odwołanie – Zarzuty – Zwykle powtórzenie zarzutów i argumentów podniesionych przed Sądem – Niedopuszczalność – Zakwestionowanie wykładni lub zastosowania prawa Unii dokonanych przez Sąd – Dopuszczalność*
[art. 256 ust. 1 akapit drugi TFUE; statut Trybunału Sprawiedliwości, art. 58 akapit pierwszy; regulamin postępowania przed Trybunałem, art. 168 § 1 lit. d), art. 169 § 2]

(zob. pkt 42, 43, 62, 63)

2. *Skargi urzędników – Akt niekorzystny – Pojęcie – Decyzja o uchyleniu immunitetu urzędnika lub pracownika – Zaliczenie*
[Protokół w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej, art. 11 lit. a); regulamin pracowniczy, art. 90 ust. 2, 91]

(zob. pkt 44–52)

3. *Odwołanie – Zarzuty – Zarzut skierowany przeciwko podstawie uzupełniającej – Zarzut bezskuteczny – Oddalenie*
(art. 256 ust. 1 TFUE; statut Trybunału Sprawiedliwości, art. 58 akapit pierwszy)

(zob. pkt 53)

4. *Prawa podstawowe – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Prawo do dobrej administracji – Prawo do bycia wysłuchanym – Decyzja o uchyleniu immunitetu urzędnika – Brak wcześniejszego wysłuchania urzędnika z uwagi na tajemnica śledztwa, na którą powołały się organy krajowe – Dopuszczalność – Przesłanki – Wyważenie wymogów związanych z tajemnicą śledztwa z wymogami związanymi z prawem do bycia wysłuchanym*
[Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 41 ust. 2 lit. a), art. 52 ust. 1]

(zob. pkt 64–82)

5. *Urzednicy – Zasady – Prawo do obrony – Obowiazek wysluchania zainteresowanego przed przyjeciem niekorzystnego dla niego aktu – Zakres – Decyzja o uchyleniu immunitetu urzednika – Brak wcześniejszego wysluchania urzednika z uwagi na tajemnica sledztwa, na ktora powolaly sie organy krajowe – Dopuszczalnosc – Przeslanki – Wywazenie wymogow zwiazanych z tajemnica sledztwa z wymogami zwiazanymi z prawem do bycia wysluchanym – Ciężący na instytucjach Unii obowiazek uzyskania od organów krajowych dowodów uzasadniających odstąpienie od wcześniejszego wysluchania – Obowiazek lojalnej wspolpracy*
(art. 4 ust. 3 TUE; Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 41 ust. 2)

(zob. pkt 94–102)

6. *Urzednicy – Zasady – Prawo do obrony – Obowiazek wysluchania zainteresowanego przed przyjeciem niekorzystnego dla niego aktu – Zakres – Decyzja o uchyleniu immunitetu urzednika – Naruszenie przyslugujacego urzednikowi prawa do bycia wysluchanym – Konsekwencje – Stwierdzenie niewaznoscí odnosnej decyzji – Przeslanki – Możliwość, że w przypadku braku wspomnianego naruszenia postępowanie administracyjne zakonczyloby sie innym rozstrzygnięciem ze wzgledów zwiazanych z interesem służby*
(Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 41 ust. 2)

(zob. pkt 105–117)

Streszczenie

Wyrokiem Komisja/RQ (C-831/18 P), Trybunał uchylił wyrok Sądu z dnia 24 października 2018 r., RQ/Komisja¹, w którym Sąd uwzględnił skargę, wniesioną przez RQ, dawnego dyrektora generalnego Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji Europejskiej C(2016) 1449 final z dnia 2 marca 2016 r. o uchyleniu jego immunitetu jurysdykcyjnego. Trybunał przekazał tę sprawę Sądowi do ponownego rozpoznania w zakresie, w jakim stan postępowania nie pozwalał na wydanie orzeczenia.

W 2012 r. producent wyrobów tytoniowych złożył w Komisji skargę, która zawierała poważne oskarżenia dotyczące zamieszania członka Komisji w próby korupcji. OLAF, którego RQ był wówczas dyrektorem generalnym, wszczął dochodzenie administracyjne i w celu zgromadzenia dodatkowych dowodów zwrócił się do jednego ze świadków o przeprowadzenie rozmowy telefonicznej z osobą, która miała brać udział w próbie korupcji będącej przedmiotem dochodzenia. Ta rozmowa telefoniczna odbyła się, za zgodą i w obecności RQ, z telefonu komórkowego w pomieszczeniach OLAF-u. 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 uwzględniła ten wniosek, RQ wniósł skargę o stwierdzenie nieważności decyzji o uchyleniu jego immunitetu jurysdykcyjnego. Skarga ta została uwzględniona przez Sąd z tego względu, że Komisja naruszyła prawo RQ do bycia wysłuchanym, mimo że nie można było całkowicie wykluczyć, iż w braku tego naruszenia zaskarżona decyzja miałaby inną treść.

¹ Wyrok Sądu z dnia 24 października 2018 r., RQ/Komisja (T-29/17, EU:T:2018:717).

Rozpatrując wniesione przez Komisję odwołanie od tego wyroku, Sąd potwierdził na wstępie, że decyzja o uchyleniu immunitetu urzędnika stanowi akt niekorzystny w rozumieniu art. 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej, który może być przedmiotem skargi do sądów Unii. W tym względzie Trybunał podkreślił, że znosząc ochronę, którą urzędnik jest objęty z tytułu immunitetu jurysdykcyjnego przewidzianego w art. 11 lit. a) protokołu nr 7², decyzja o uchyleniu tego immunitetu sprawia, że podlega on środkom, w szczególności zatrzymaniu i pociągnięciu do odpowiedzialności przed sądem, ustanowionym w powszechnie obowiązującym prawie państw członkowskich. Okoliczność, że przywileje, immunitety jurysdykcyjne przyznaje się urzędnikom wyłącznie w interesie Unii, nie zmienia faktu, że uchylenie urzędnikowi immunitetu znacząco zmienia jego sytuację, pozbawiając go możliwości powołania się na ten immunitet, a w konsekwencji stanowi akt niekorzystny dla niego.

Przypomniawszy, że prawo do bycia wysłuchanym wymienione jest nie tylko w art. 47 i 48 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą praw podstawowych”), lecz również w art. 41 tej karty, Trybunał potwierdził w dalszej kolejności, że Komisja była zobowiązana wysłuchać RQ przed wydaniem decyzji o uchyleniu jego immunitetu jurysdykcyjnego, nawet jeżeli ten immunitet urzędników służy wyłącznie ochronie interesów Unii. O ile bowiem ta ostatnia okoliczność może pociągać za sobą ograniczenie argumentów, które dany urzędnik może skutecznie podnieść w celu uniknięcia uchylenia jego immunitetu, o tyle nie może ona uzasadniać niewysłuchania tego urzędnika przed uchyleniem jego immunitetu.

Co się tyczy ograniczeń, jakie można ustanowić wobec praw określonych w karcie praw podstawowych takich jak prawo do bycia wysłuchanym, Trybunał przypomniał, że art. 52 ust. 1 karty praw podstawowych wymaga, by wszelkie ograniczenia były przewidziane ustawą i szanowały istotę danego prawa podstawowego. Postanowienie to zobowiązuje ponadto, by zgodnie z zasadą proporcjonalności takie ograniczenia były niezbędne i rzeczywiście odpowiadały celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię.

W tym względzie Komisja podkreśliła, że nawet jeżeli w przypadku takim jak przypadek RQ brak wysłuchania przed wydaniem decyzji o uchyleniu immunitetu można by uzasadnić tajemnicą śledztwa przewidzianą w belgijskim kodeksie postępowania karnego, to takie uzasadnienie powinno tak czy inaczej zostać zastrzeżone dla wyjątkowych przypadków. Nie można bowiem domniemywać, że każde postępowanie karne wiąże się automatycznie z ryzykiem prób zatajenia dowodów i poszlak przez osoby, których dotyczy, lub zмовы między nimi, co uzasadniałoby odstąpienie od poinformowania ich wcześniej o wszczęciu dotyczącego ich śledztwa. Wynika z tego, że Sąd słusznie uznał, iż przed stwierdzeniem zaistnienia wyjątkowego przypadku uzasadniającego uchylenie immunitetu RQ bez uprzedniego wysłuchania, Komisja powinna była, z poszanowaniem zasady lojalnej współpracy z właściwymi organami krajowymi, zastosować środki pozwalające w miarę możliwości na poszanowanie prawa zainteresowanego do bycia wysłuchanym, bez narażania interesów, które ma chronić tajemnica śledztwa.

Sąd nie naruszył też prawa, kiedy 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. W tym względzie Trybunał potwierdził w szczególności, że w takim przypadku jak przypadek RQ, Komisja jest zobowiązana uzyskać od organów krajowych dowody wystarczające do tego, aby

² Protokół (nr 7) w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej (Dz.U. 2010, C 83, s. 266).

uzasadnić poważne naruszenie prawa do bycia wysłuchanym. Takie działanie nie niesie ze sobą ze swej natury ingerencji w procedurę danego państwa członkowskiego, które jest związane obowiązkiem lojalnej współpracy przewidzianym w art. 4 ust. 3 TUE.

W odniesieniu do konsekwencji prawnych, jakie wiążą się z naruszeniem prawa RQ do bycia wysłuchanym, Trybunał przypomniał jednak, że naruszenie prawa do obrony prowadzi do stwierdzenia nieważności decyzji wydanej po zakończeniu postępowania administracyjnego tylko wówczas, gdy w braku tego naruszenia postępowanie mogłoby doprowadzić do odmiennego rezultatu. Dla dokonania oceny wpływu naruszenia prawa RQ do bycia wysłuchanym na zgodność z prawem decyzji o uchyleniu jego immunitetu jurysdykcyjnego istotne są jedynie względy związane z interesem służby. W rezultacie RQ powinien był wykazać, że nie jest całkowicie wykluczone, iż decyzja Komisji miałaby inną treść, gdyby mógł on podnieść argumenty i przedstawić dowody dotyczące interesu służby. Tymczasem, ponieważ RQ nie przedstawił przed Sądem żadnego argumentu służącego takiemu wykazaniu, Sąd naruszył prawo poprzez orzeczenie, że naruszenie prawa RQ do bycia wysłuchanym uzasadniało stwierdzenie nieważności decyzji o uchyleniu jego immunitetu jurysdykcyjnego.