



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (piąta izba)

z dnia 11 czerwca 2019 r. *

Służba publiczna – Byli urzędnicy – Dochodzenie OLAF-u – Sprawa „Eurostat” – Przekazanie krajowym organom wymiaru sprawiedliwości informacji o faktach mogących być przedmiotem postępowania karnego – Brak uprzedniego poinformowania urzędników, których sprawa może dotyczyć – Szkody, jakie miały zostać poniesione w wyniku zachowania OLAF-u i Komisji w trakcie postępowania – Krzywda moralna, krzywda fizyczna i szkoda majątkowa – Związek przyczynowy

W sprawie T-138/18

Fernando De Esteban Alonso, były urzędnik Komisji Europejskiej, zamieszkały w Saint-Martin-de-Seignanx (Francja), reprezentowany przez adwokata Ch. Huglo,

skarżący,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez R. Striani oraz J. Baquera Cruza, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot oparte na art. 270 TFUE żądanie naprawienia krzywd moralnych, krzywd fizycznych i szkód majątkowych, których skarżący, jak podnosi, doznał,

SĄD (piąta izba),

w składzie: D. Gratsias, prezes, I. Labucka i I. Ulloa Rubio (sprawozdawca), sędziowie,

sekretarz: E. Coulon,

wyduje następujący

Wyrok

Ramy prawne

- 1 Europejski Urząd do spraw Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), ustanowiony decyzją Komisji 1999/352/WE, EWWiS, Euratom z dnia 28 kwietnia 1999 r. (Dz.U. 1999, L 136, s. 20), jest odpowiedzialny, między innymi, za prowadzenie wewnątrz instytucji dochodzeń administracyjnych

* Język postępowania: francuski.

mających na celu badanie poważnych zdarzeń mających związek z wykonywaniem działalności zawodowej, które mogą stanowić naruszenie obowiązków urzędników i innych pracowników Unii mogące prowadzić do postępowania dyscyplinarnego i – w uzasadnionych przypadkach – karnego.

- 2 Rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) (Dz.U. 1999, L 136, s. 1) zawiera przepisy regulujące inspekcje, kontrole i środki podejmowane przez wykonujących swoje obowiązki pracowników Urzędu. Dochodzenia przeprowadzane przez OLAF mogą być dochodzeniami „zewnętrznymi”, czyli prowadzonymi na zewnątrz instytucji Unii, lub dochodzeniami „wewnętrznymi”, czyli prowadzonymi wewnątrz tych instytucji. Rozporządzenie to zostało uchylone rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczącym dochodzeń prowadzonych przez OLAF (Dz.U. 2013, L 248, s. 1).

- 3 Motyw 10 rozporządzenia nr 1073/1999 stanowił:

„Dochodzenia muszą być prowadzone zgodnie z traktatem, w szczególności z protokołem w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich, z poszanowaniem regulaminu pracowniczego urzędników i warunkami zatrudnienia innych pracowników Wspólnot Europejskich [...], jak również z pełnym poszanowaniem praw człowieka i podstawowych wolności, a w szczególności zasad[y] bezstronności [słuszności], w sprawie osób zaangażowanych w wyrażanie swoich poglądów w kwestiach stanów faktycznych ich dotyczących [prawa zainteresowanych osób do wyrażenia opinii w kwestii dotyczących ich okoliczności faktycznych] i dla zasady, że wnioski dochodzenia są oparte wyłącznie na podstawie elementów posiadających wartość dowodową; w tym celu instytucje, organy, urzędy i agencje będą musiały określić warunki, tryb i zasady prowadzenia takich dochodzeń wewnętrznych; w konsekwencji regulamin będzie zmieniony w celu określenia prawa i obowiązków urzędników i innych pracowników w odniesieniu do dochodzeń wewnętrznych”.

- 4 Motyw 13 rozporządzenia nr 1073/1999 stanowił:

„Do właściwych krajowych władz lub instytucji, organów, urzędów lub agencji, w zależności od przypadku, należy podejmowanie decyzji w sprawie dalszego postępowania po zakończeniu dochodzeń na podstawie raportu sporządzonego przez [OLAF]; należy jednak nałożyć na dyrektora [OLAF] obowiązek bezpośredniego przekazywania organom wymiaru sprawiedliwości danego państwa członkowskiego informacji zebranych przez [OLAF] podczas dochodzeń wewnętrznych dotyczących sytuacji, które mogą być powodem wszczęcia postępowania karnego”.

- 5 Motyw 16 rozporządzenia nr 1073/1999 stanowił:

„Dla zapewnienia tego, aby wyniki dochodzeń prowadzonych przez pracowników Urzędu były brane pod uwagę, i dla zapewnienia koniecznej kontynuacji działań raporty muszą posiadać status dowodu dopuszczalnego w postępowaniu administracyjnym lub sądowym; w tym celu muszą być one sporządzane z uwzględnieniem zasad przygotowywania urzędowych raportów w państwach członkowskich”.

- 6 Artykuł 4 rozporządzenia nr 1073/1999 miał następujące brzmienie:

„Dochodzenia wewnętrzne

1. W obszarach określonych w art. 1 [OLAF] prowadzi dochodzenia administracyjne w instytucjach, organach, urzędach i agencjach [...].

Takie dochodzenia wewnętrzne prowadzone są z poszanowaniem zasad traktatów, w szczególności protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów Wspólnot Europejskich, jak również z należyтым podejściem do regulaminu pracowniczego na warunkach i zgodnie z procedurami określonymi w niniejszym rozporządzeniu i w decyzjach przyjętych przez każdą instytucję, organ, urząd, agencję. Instytucje uzgadniają między sobą zasady, które mają być określone takimi decyzjami.

[...]

5. Jeżeli w wyniku dochodzeń okaże się, że członek, osoba kierująca, urzędnik lub inny pracownik może być osobiście zamieszany [zaangażowany], o fakcie tym informowana jest jego instytucja, organ, urząd lub agencja.

W sprawach wymagających bezwzględnej tajności do celów dochodzeniowych lub wymagających zastosowania środków dochodzeniowych pozostających w ramach kompetencji krajowych władz sądowych podanie takiej informacji można opóźnić.

[...]”.

- 7 Artykuł 9 rozporządzenia nr 1073/1999, zatytułowany „Raport z dochodzenia i działania podejmowane w jego następstwie”, stanowił:

„1. Na zakończenie dochodzenia prowadzonego przez [OLAF] opracowuje on, z upoważnienia dyrektora, raport określający ustalony stan faktyczny, możliwe straty finansowe oraz wyniki dochodzenia, włącznie z zaleceniami dyrektora [OLAF-u] na temat działań, jakie należy podjąć.

2. Raporty takie sporządzane są z uwzględnieniem wymogów procedury ustanowionych w prawie krajowym danego państwa członkowskiego. Raporty sporządzone na takiej podstawie stanowią dopuszczalny dowód w postępowaniu administracyjnym lub sądowym państwa członkowskiego, w którym istnieje potrzeba ich wykorzystania, w taki sam sposób i na takich samych warunkach jak administracyjne raporty sporządzone przez krajowych, administracyjnych kontrolerów. Podlegają one takim samym zasadom oceny, jak te mające zastosowanie do administracyjnych raportów sporządzonych przez krajowych administracyjnych kontrolerów i mają taką samą wartość jak te raporty.

3. Raporty sporządzone w następstwie dochodzenia zewnętrznego i wszystkie dotyczące ich przydatne dokumenty przesyłane są właściwym władzom danych państw członkowskich, zgodnie z zasadami dotyczącymi dochodzeń zewnętrznych.

4. Raporty sporządzone w następstwie dochodzenia wewnętrznego i wszystkie dotyczące ich przydatne dokumenty przesyłane są danej instytucji, organowi, urzędowi lub agencji. Instytucje, organy, urzędy i agencje podejmują takie działania, w szczególności dyscyplinarne i prawne, które wymagane są wynikami dochodzenia, i poinformują dyrektora [OLAF-u], w nieprzekraczalnym terminie przewidzianym przez niego we wnioskach jego raportu”.

- 8 Artykuł 10 rozporządzenia nr 1073/1999, zatytułowany „Przekazywanie informacji przez [OLAF]”, stanowił:

„1. Nie naruszając przepisów art. 8, [...] 9 i [...] 11 niniejszego rozporządzenia i przepisów rozporządzenia Rady (Euratom, WE) nr 2185/96, [OLAF] może w każdej chwili przesłać właściwym władzom danych państw członkowskich informacje uzyskane w trakcie dochodzeń zewnętrznych.

2. Nie naruszając przepisów art. 8, [...] 9 i [...] 11 niniejszego rozporządzenia, dyrektor [OLAF-u] przesyła organom sądowym danego państwa członkowskiego informacje uzyskane przez [OLAF] w trakcie dochodzeń wewnętrznych dotyczące faktów, które mogą stać się przedmiotem postępowania karnego. Z zastrzeżeniem wymagań dochodzenia równocześnie informuje o tym dane państwo członkowskie.

3. Nie naruszając przepisów art. 8 i [...] 9 niniejszego rozporządzenia, [OLAF] może w każdej chwili przekazać instytucji, organowi, urzędowi lub agencji informacje uzyskane w trakcie dochodzeń wewnętrznych”.

- 9 Decyzja Komisji 1999/396/WE, EWWiS, Euratom z dnia 2 czerwca 1999 r. dotycząca zasad i warunków dochodzeń wewnętrznych w odniesieniu do przeciwdziałania nadużyciom finansowym, korupcji i wszelkim nielegalnym działaniom godzącym w interesy Wspólnoty (Dz.U. 1999, L 149, s. 57) w art. 4 w następujący sposób określa zasady poinformowania strony zainteresowanej:

„Jeżeli wystąpi możliwość, że zamieszany [zaangażowany] jest osobiście członek Komisji, urzędnik lub pracownik Komisji, zainteresowana strona zostaje natychmiast powiadomiona, pod warunkiem że nie zagrazi to dochodzeniu. W każdym przypadku wnioski odnoszące się do jakiegokolwiek członka Komisji, jej urzędnika lub pracownika, z podaniem nazwiska, nie mogą zostać sformułowane po ukończeniu dochodzenia, dopóki zainteresowana strona nie miała możliwości wyrażenia poglądów w odniesieniu do wszystkich faktów jej dotyczących.

W przypadkach, w których konieczne jest zachowanie absolutnej tajemnicy ze względu na dochodzenie i wymagających procedur dochodzeniowych, przynależących do krajowego organu sądowego, obowiązek zwrócenia się do członka Komisji, jej urzędnika lub pracownika o przedstawienie swoich poglądów może zostać przesunięty po uzgodnieniu z przewodniczącym Komisji lub, w stosownych przypadkach, sekretarzem generalnym”.

- 10 Artykuł 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., dotyczący prawa do rzetelnego procesu sądowego, stanowi:

„2. Każdego oskarżonego o popełnienie czynu zagrożonego karą uważa się za niewinnego do czasu udowodnienia mu winy zgodnie z ustawą.

3. Każdy oskarżony o popełnienie czynu zagrożonego karą ma co najmniej prawo do:

a) niezwłocznego otrzymania szczegółowej informacji w języku dla niego zrozumiałym o istocie i przyczynie skierowanego przeciwko niemu oskarżenia;

b) posiadania odpowiedniego czasu i możliwości do przygotowania obrony;

[...]”.

- 11 Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (zwana dalej „kartą”) stanowi:

„Artykuł 41

Prawo do dobrej administracji

1. Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii.

2. Prawo to obejmuje:

- prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację;
- prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej;
- obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji.

3. Każdy ma prawo domagania się od Unii naprawienia, zgodnie z zasadami ogólnymi wspólnymi dla praw państw członkowskich, szkody wyrządzonej przez instytucje lub ich pracowników przy wykonywaniu ich funkcji.

[...]

Artykuł 48

Domniemanie niewinności i prawo do obrony

1. Każdego oskarżonego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona zgodnie z prawem.
2. Każdemu oskarżonemu gwarantuje się poszanowanie prawa do obrony”.

Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu

- 12 Skarżący Fernando De Esteban Alonso jest byłym urzędnikiem Komisji Europejskiej, który zajmował między innymi stanowisko dyrektora Dyrekcji do spraw Informatyki, Publikacji i Stosunków Zewnętrznych Urzędu Statystycznego Unii Europejskiej (zwanego dalej „Eurostatem”).
- 13 Od 1996 r. Eurostat zapewniał rozpowszechnianie wśród opinii publicznej zebranych danych statystycznych przy pomocy Urzędu Publikacji Unii Europejskiej, który ustanowił sieć punktów sprzedaży nazywanych „datashops” (zwanymi dalej „datashopami”). Stosunki między Eurostatem, Urzędem Publikacji Unii Europejskiej i poszczególnymi datashopami były uregulowane za pomocą umów trójstronnych. Datashopy stosowały kompleksowy system obiegu faktur, pozwalający Eurostatowi na pobieranie do 55% wskazanej na fakturze ceny za wprowadzenie danych do obrotu.
- 14 We wrześniu 1999 r. audyt wewnętrzny stwierdził istnienie nieprawidłowości w zarządzaniu finansowym umowami zawartymi przez Eurostat ze spółkami Eurocost, Eurogramme, Datashop, Planistat i CESD Communautaire, które umożliwiały zasilanie „puli środków finansowych” niepodlegającej przepisom budżetowym Komisji. W wyniku tego raportu do OLAF-u zwróciła się w dniu 17 marca 2000 r. Dyrekcja Generalna do spraw Kontroli Finansowej. OLAF wszczął liczne dochodzenia w sprawie, między innymi, umów zawartych przez Eurostat ze spółkami Eurocost, Eurogramme, Datashop, Planistat i CESD Communautaire oraz przyznanych im dotacji. W toku jednego z tych dochodzeń OLAF uzyskał informacje pokazujące, że mechanizm finansowy wprowadzony za pomocą umów trójstronnych z datashopami w Luksemburgu (Luksemburg), Brukseli (Belgia) i Madrycie (Hiszpania) pozwalał na wyprowadzenie kwot, które zgodnie z prawem powinny należeć do budżetu Unii w części „przychody”, poza ów budżet.
- 15 W dniu 19 marca 2003 r. dyrektor generalny OLAF-u przesłał francuskim organom sądowym pismo, którego tematem było „Przekazanie informacji dotyczących okoliczności faktycznych, którym może być nadana kwalifikacja karna CMS nr IO/2002/0510 – Eurostat/Datashop/Planistat”. Wraz z pismem

przekazano notę sporządzoną przez dwóch śledczych OLAF-u, skierowaną tego samego dnia do dyrektora generalnego OLAF-u, której tematem było „Ujawnienie okoliczności faktycznych, którym może być nadana kwalifikacja karna CMS nr IO/2002/0510 – Eurostat/Datashop/Planistat” (zwaną dalej „notą z dnia 19 marca 2003 r.”). W następstwie przekazania tych materiałów prokurator Republiki przy tribunal de grande instance de Paris (sądzie pierwszej instancji w Paryżu, Francja) wszczął w dniu 4 kwietnia 2003 r. dochodzenie w sprawie popełnienia i współudziału w nadużyciu zaufania.

- 16 W dniu 3 kwietnia 2003 r. dyrektor generalny OLAF-u skierował do sekretarza generalnego Komisji notę podsumowującą na temat prowadzonych dochodzeń dotyczących Eurostatu.
- 17 W dniu 10 lipca 2003 r. Komisja złożyła doniesienie przeciwko X do prokuratury Republiki przy tribunal de grande instance de Paris (sądzie pierwszej instancji w Paryżu). Komisja wniosła też powództwo adhezyjne.
- 18 W dniu 25 września 2003 r. dochodzenie wewnętrzne OLAF-u dotyczące sprawy „Datashop – Planistat” zostało zakończone. Końcowy raport z dochodzenia i załączniki do niego zostały przedłożone francuskiemu organowi sądowemu.
- 19 W dniu 29 stycznia 2004 r. w odpowiedzi na wniosek prokuratury Komisja zezwoliła na uchylenie immunitetu skarżącego zgodnie z art. 17 ust. 2 protokołu nr 7 w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej. Następnie Komisja wszczęła przeciwko skarżącemu postępowanie dyscyplinarne (nr 04/001).
- 20 W dniu 7 lipca 2008 r. na polecenie prokuratora Republiki przy tribunal de grande instance de Paris (sądzie pierwszej instancji w Paryżu) skarżący został wezwany jako świadek przez francuską policję kryminalną na przesłuchanie dotyczące czynów dotyczących Komisji w ramach wykonywania umowy w sprawie pomocy sądowej nr 2268/03/19.
- 21 W dniu 9 września 2008 r. podczas przesłuchania skarżący został zatrzymany, a następnego dnia, w dniu 10 września 2008 r., wszczęto wobec niego postępowanie o nadużycie zaufania, ze względu na to, że „w Luksemburgu, w Belgii i w Hiszpanii w latach 1995–1997 [...] sprzeniewierzył część środków finansowych należących do budżetu wspólnotowego i skierował je do równoległego funduszu związanego z [datashopami] w Luksemburgu, Brukseli i Madrycie, wydał polecenia wykorzystania tych środków i spowodował uzyskanie faktury na zawyżoną kwotę przez spółkę [C.] za prace statystyczne”.
- 22 W dniu 15 września 2008 r. skarżący po wszczęciu wobec niego postępowania przygotowawczego złożył Komisji pierwszy wniosek o udzielenie wsparcia na podstawie art. 24 regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej, w brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności faktycznych niniejszej sprawy (zwanego dalej „regulaminem pracowniczym”). Wniosek ten został oddalony decyzją Komisji z dnia 17 grudnia 2008 r.
- 23 W dniu 18 lutego 2009 r. skarżący wniósł zażalenie na podstawie art. 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego na oddalenie wniosku o udzielenie wsparcia. Zażalenie na rzeczoną odmowę udzielenia wsparcia zostało oddalone decyzją organu powołującego z dnia 1 kwietnia 2009 r.
- 24 W dniu 21 stycznia 2013 r. francuski prokurator sporządził wniosek o umorzenie postępowania wobec wszystkich podejrzanych osób, w tym skarżącego. W rezultacie tribunal de grande instance de Paris (sąd pierwszej instancji w Paryżu) wydał w dniu 9 września 2013 r. postanowienie o umorzeniu postępowania (zwane dalej „postanowieniem o umorzeniu postępowania”).
- 25 W dniu 17 września 2013 r. Komisja jako strona w postępowaniu adhezyjnym wniosła odwołanie od postanowienia o umorzeniu postępowania.

- 26 W dniu 12 grudnia 2013 r. skarżący złożył do Komisji drugi wniosek o udzielenie wsparcia na podstawie art. 24 regulaminu pracowniczego. Drugi wniosek o udzielenie wsparcia został oddalony decyzją Komisji z dnia 6 maja 2014 r.
- 27 Wyrokiem z dnia 23 czerwca 2014 r. cour d'appel de Paris (sąd apelacyjny w Paryżu, Francja) uznał odwołanie Komisji za bezzasadne i utrzymał w mocy postanowienie o umorzeniu postępowania, uzasadniając to w istocie tym, że „zarzucane czyny [...] stanowią naruszenie europejskich zasad budżetowych, które utrzymywało się w wyniku niedbalstwa [w] czynnościach kontrolnych i braku zainteresowania ze strony służb kontroli finansowej”, że „sam fakt wykroczenia poza przepisy regulujące kontrolę finansową i wspólnotowe zasady budżetowe nie wystarcza do tego, by wypełnione zostały znamiona [sprzeniewierzenia środków finansowych Wspólnoty]”, że „nie ma dostatecznie uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu wobec jakiejkolwiek osoby, aby zarzucić jej nadużycie zaufania, [przy czym] rozpatrywanym czynom nie można nadać innej kwalifikacji karnej, w szczególności podrabiania i posługiwania się podrobionymi dokumentami [...] w braku wykazania kwalifikowanego zamiaru”.
- 28 W dniu 27 czerwca 2014 r. Komisja wniosła kasację od wyroku utrzymującego w mocy umorzenie postępowania (zob. pkt 27 powyżej).
- 29 W dniu 28 lipca 2014 r. skarżący wniósł zażalenie na drugą odmowę udzielenia wsparcia na podstawie art. 24 regulaminu pracowniczego. Zażalenie to zostało uzupełnione w dniu 18 sierpnia 2014 r. Organ powołujący oddalił uzupełnione zażalenie skarżącego decyzją z dnia 21 listopada 2014 r.
- 30 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu do spraw Służby Publicznej w dniu 24 lutego 2015 r. (sprawa F-35/15) skarżący wniósł skargę o stwierdzenie nieważności decyzji organu powołującego z dnia 21 listopada 2014 r. oddalającej jego zażalenie dotyczące wniosku o udzielenie wsparcia na podstawie art. 24 regulaminu pracowniczego oraz o zasądzenie od Komisji na jego rzecz kwoty tymczasowo określonej na 17 242,51 EUR.
- 31 Postanowieniem z dnia 15 lipca 2015 r., De Esteban Alonso/Komisja (F-35/15, EU:F:2015:87), Sąd do spraw Służby Publicznej odrzucił skargę. W dniu 16 września 2015 r. skarżący wniósł odwołanie od tego orzeczenia.
- 32 Pismem z dnia 10 kwietnia 2016 r. biuro Komisji do spraw dochodzeń i postępowań dyscyplinarnych doręczyło skarżącemu swoją decyzję o zakończeniu postępowania w stosunku do niego.
- 33 Wyrokiem z dnia 15 czerwca 2016 r. francuski Cour de cassation (sąd kasacyjny) oddalił kasację Komisji.
- 34 Wyrokiem z dnia 9 września 2016 r., De Esteban Alonso/Komisja (T-557/15 P, niepublikowanym, EU:T:2016:456), Sąd oddalił odwołanie wniesione przez skarżącego od postanowienia z dnia 15 lipca 2015 r., De Esteban Alonso/Komisja (F-35/15, EU:F:2015:87).
- 35 W dniu 22 grudnia 2016 r. skarżący na podstawie art. 90 ust. 1 regulaminu pracowniczego złożył wniosek o naprawienie szkód poniesionych w wyniku zachowania Komisji. Decyzją z dnia 3 maja 2017 r. organ powołujący oddalił ten wniosek jako bezzasadny.
- 36 W dniu 1 sierpnia 2017 r. skarżący wniósł zażalenie na rzeczoną decyzję oddalającą jego wniosek o naprawienie szkód poniesionych w wyniku zachowania Komisji.
- 37 Decyzją z dnia 29 listopada 2017 r. organ powołujący oddalił zażalenie jako bezzasadne.

Przebieg postępowania i żądania stron

- 38 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 28 lutego 2018 r. skarżący wniósł niniejszą skargę.
- 39 W ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 89 ust. 3 lit. a) i d) regulaminu postępowania przed Sądem Sąd w dniu 18 stycznia 2019 r. wezwał Komisję do udzielenia odpowiedzi na pytania i do przedstawienia dokumentów dotyczących sprawy. Komisja zastosowała się do tego wezwania w dniu 6 lutego 2019 r.
- 40 Na mocy art. 106 § 3 regulaminu postępowania w braku złożenia przez strony, w terminie trzech tygodni od doręczenia stronom powiadomienia o zamknięciu pisemnego etapu postępowania, wniosku o przeprowadzenie rozprawy Sąd może zdecydować o wydaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie skargi z pominięciem ustnego etapu postępowania. W niniejszej sprawie Sąd uznaje, że akta sprawy wystarczająco wyjaśniają okoliczności zawisłej przed nim sprawy, i wobec braku wspomnianego wniosku postanawia orzec bez przeprowadzenia ustnego etapu postępowania.
- 41 Skarżący wnosi zasadniczo do Sądu o:
- nakazanie OLAF-owi „przedstawienia notatki z dnia 19 marca 2003 r. przedłożonej w sprawie Franchet i Byk/Komisja (T-48/05) zasądzenie od Komisji wypłacenia kwoty 1 102 291,68 EUR tytułem naprawienia doznanych przez niego krzywdy moralnej, krzywdy fizycznej i szkody majątkowej”;
 - zasądzenie od Komisji kwoty 3000 EUR tytułem kosztów niepodlegających zwrotowi oraz obciążenie całością kosztów postępowania.
- 42 Komisja wnosi do Sądu o:
- uznanie skargi za bezzasadną i oddalenie jej w całości;
 - obciążenie skarżącego kosztami postępowania.

Co do prawa

- 43 W uzasadnieniu skargi skarżący podnosi, że OLAF i Komisja naruszyły zasadę dobrej administracji, obowiązek dbałości, jak również prawo do obrony, zagwarantowane przez kartę i przepisy rozporządzenia nr 1073/1999. Skarżący podnosi w istocie, że OLAF i Komisja dopuścili się działań niezgodnych z prawem, ponieważ, po pierwsze, nie został on wysłuchany przed przekazaniem organom francuskim obciążających go materiałów, a po drugie, Komisja kontynuowała ściganie karne w stosunku do niego w sposób nieuzasadniony. Owe działania niezgodne z prawem spowodowały, zdaniem skarżącego, że poniósł on poważne szkody majątkowe oraz krzywdy moralne i fizyczne, mające bezpośredni związek przyczynowy z zarzucanymi działaniami OLAF-u i Komisji.
- 44 Komisja kwestionuje argumenty skarżącego.

Uwagi wstępne

- 45 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że w ramach wniosku o odszkodowanie wniesionego przez urzędnika lub pracownika powstanie odpowiedzialności Unii wymaga łącznego spełnienia szeregu przesłanek w odniesieniu do bezprawności zachowania zarzucanego instytucjom, rzeczywistego charakteru szkody i istnienia związku przyczynowego pomiędzy zachowaniem a podnoszoną szkodą (zob. wyrok z dnia 16 grudnia 2010 r., Komisja/Petrilli, T-143/09 P, EU:T:2010:531, pkt 45

i przytoczone tam orzecznictwo). Te trzy przesłanki mają charakter kumulatywny, co oznacza, że jeśli jedna z nich nie jest spełniona, nie można przyjąć odpowiedzialności Unii (wyrok z dnia 13 grudnia 2018 r., UP/Komisja, T-706/17, niepublikowany, EU:T:2018:924, pkt 72).

- 46 W tym względzie należy uściślić, że spory w zakresie służby publicznej na podstawie art. 270 TFUE oraz art. 90 i 91 regulaminu pracowniczego, w tym dotyczące naprawienia szkody wyrządzonej urzędnikowi lub pracownikowi, podlegają konkretnym i szczególnym unormowaniom w stosunku do wynikających z zasad ogólnych regulujących odpowiedzialność pozaumowną Unii w ramach art. 268 i art. 340 akapit drugi TFUE. Z regulaminu pracowniczego wynika bowiem między innymi, że w odróżnieniu od jakiejkolwiek innej osoby fizycznej urzędnik lub pracownik Unii jest związany z instytucją, w której jest zatrudniony, stosunkiem pracy obejmującym równowagę wzajemnych konkretnych praw i obowiązków, co odzwierciedla spoczywający na instytucji obowiązek dbałości o zainteresowanego. Równowaga ta ma przede wszystkim na celu ochronę więzi zaufania, jaka powinna istnieć pomiędzy instytucjami a urzędnikami w celu zagwarantowania obywatelom sprawnego wypełniania zadań interesu ogólnego zleconych instytucjom. Z powyższego wynika, że w sytuacji gdy Unia działa jako pracodawca, ponosi większą odpowiedzialność, przejawiającą się w obowiązku naprawienia szkód wyrządzonych swoim pracownikom przez każde niezgodne z prawem działanie, którego dopuściła się jako pracodawca (zob. wyrok z dnia 16 grudnia 2010 r., Komisja/Petrilli, T-143/09 P, EU:T:2010:531, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 47 W niniejszej sprawie skarżący twierdzi, że trzy wymagane przez orzecznictwo przesłanki powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii są spełnione. Sąd uważa, że należy zbadać wpięrw przesłankę dotyczącą bezprawności zachowania zarzucanego OLAF-owi i Komisji, następnie warunek dotyczący szkody i wreszcie przesłankę dotyczącą związku przyczynowego pomiędzy dwoma poprzednimi elementami.

W przedmiocie bezprawności zachowania OLAF-u i Komisji

- 48 Skarżący twierdzi, że OLAF i Komisja dopuściły się działań niezgodnych z prawem. W tym względzie podnosi on, że instytucje te naruszyły zasadę dobrej administracji, obowiązek dbałości oraz prawo do obrony, które zostały określone w karcie i w przepisach decyzji nr 1999/396.
- 49 W pierwszej kolejności skarżący podnosi, że OLAF naruszył przysługujące skarżącemu prawo do obrony oraz art. 4 decyzji 1999/396. Podnosi on przede wszystkim fakt, że w wyroku z dnia 8 lipca 2008 r., Franchet i Byk/Komisja (T-48/05, EU:T:2008:257, pkt 124), dotyczącym tej samej sprawy „Eurostat”, Sąd stwierdził, że nota z dnia 19 marca 2003 r., którą OLAF przekazał francuskim organom sądowym, była elementem dochodzenia wewnętrznego. Skarżący twierdzi w tym względzie, w odniesieniu do rzeczonej noty z wszczętego wobec niego dochodzenia wewnętrznego, że przed jej przekazaniem powinien być zostać poinformowany i przesłuchany na temat dotyczących go okoliczności faktycznych, na podstawie art. 4 decyzji 1999/396 i zgodnie z orzecznictwem Sądu przyjętym w sprawie Franchet i Byk/Komisja. Ponadto podnosi, że OLAF dopuścił się wystarczająco istotnego naruszenia normy prawnej przyznającej uprawnienia jednostkom, wynikającej z przepisów regulujących dochodzenia wewnętrzne OLAF-u, ze względu na brak przesunięcia obowiązku zwrócenia się do skarżącego o przedstawienie jego poglądów w drodze zgody sekretarza generalnego Komisji, w sytuacji gdy organ administracji uważał, że skarżącego nie można było poinformować o dochodzeniu.
- 50 W drugiej kolejności skarżący podnosi, że Komisja naruszyła zasady regulujące postępowanie dyscyplinarne ustanowione przez rozporządzenie nr 1073/1999 ze względu na to, iż wzięła udział w postępowaniach przed francuskimi sądami krajowymi z powództwa adhezyjnego przed zakończeniem dochodzenia wewnętrznego prowadzonego przez OLAF.

- 51 W trzeciej kolejności skarżący utrzymuje, że Komisja naruszyła prawo do dobrej administracji i obowiązek dbałości, gdyż przedłużyła wobec niego ściganie na drodze sądowej, a nawet zwróciła się do Cour de cassation (sądu kasacyjnego), choć nie przedstawiła przeciwko niemu wystarczających dowodów.
- 52 Komisja podnosi, że nie dopuściła się działania niezgodnego z prawem mogącego prowadzić do powstania jej odpowiedzialności, i wnosi o oddalenie rozpatrywanego zarzutu.

W przedmiocie bezprawnego charakteru zachowania OLAF-u

- 53 Skarżący twierdzi, że należało go poinformować i wysłuchać w przedmiocie okoliczności faktycznych, które go dotyczą, zanim OLAF przekazał francuskim organom sądowym notę z dnia 19 marca 2003 r. Swoje twierdzenia opiera na wyroku z dnia 8 lipca 2008 r., Franchet i Byk/Komisja (T-48/05, EU:T:2008:257), w którym Sąd uznał dochodzenie prowadzone przez OLAF za dochodzenie wewnętrzne i uznał, że na mocy art. 4 akapit pierwszy decyzji 1999/396 OLAF dopuścił się wystarczająco istotnego naruszenia normy prawnej przyznającej uprawnienia jednostkom, ponieważ nie wykonał ciężącego na nim obowiązku informacyjnego.
- 54 Komisja podnosi, że skarżący nie znajdował się w żadnej z dwóch sytuacji przewidzianych w art. 4 decyzji 1999/396, ponieważ informacje zawarte w nocie z dnia 19 marca 2003 r., którą OLAF przesłał władzom krajowym, nie stawiały mu zarzutów osobiście ani nie odnosiły się do niego z podaniem nazwiska.
- 55 Na wstępie należy przypomnieć, że informowanie urzędników objętych dochodzeniem jest przewidziane zgodnie z art. 4 decyzji 1999/396 wyłącznie w ramach dochodzeń wewnętrznych. W tym względzie należy stwierdzić, że jak ustalił Sąd w pkt 124 wyroku z dnia 8 lipca 2008 r., Franchet i Byk/Komisja (T-48/05, EU:T:2008:257), przekazanie sprawy „Datashop – Planistat” francuskim organom sądowym w dniu 19 marca 2003 r. dotyczyło dochodzenia wewnętrznego. W konsekwencji przepis ten ma również zastosowanie w niniejszej sprawie.
- 56 Z art. 4 akapit pierwszy decyzji 1999/396 wynika, że zainteresowany urzędnik powinien zostać niezwłocznie powiadomiony o tym, że sprawa może go osobiście dotyczyć, pod warunkiem że nie zagrazi to dochodzeniu oraz że w każdym razie wnioski odnoszące się z podaniem nazwiska do jakiegokolwiek urzędnika Komisji nie mogą zostać sformułowane po ukończeniu dochodzenia, dopóki zainteresowana strona nie miała możliwości przedstawienia swego stanowiska w odniesieniu do wszystkich dotyczących jej faktów.
- 57 Naruszenie tych przepisów określających warunki, w których poszanowanie prawa do obrony zainteresowanego urzędnika można pogodzić z wymogami zachowania poufności, właściwymi każdemu dochodzeniu tego rodzaju, może stanowić naruszenie istotnych wymogów formalnych mających zastosowanie do postępowania przygotowawczego (wyrok z dnia 8 lipca 2008 r., Franchet i Byk/Komisja, T-48/05, EU:T:2008:257, pkt 129).
- 58 Jednakże art. 4 decyzji 1999/396 nie dotyczy wyrażnie przekazania informacji krajowym organom sądowym i w związku z tym nie przewiduje obowiązku powiadomienia zainteresowanego urzędnika przed przekazaniem takich informacji. Na mocy bowiem art. 10 rozporządzenia nr 1073/1999 OLAF może (dochodzenia zewnętrzne) lub musi (dochodzenia wewnętrzne) przekazać informacje krajowym organom sądowym. Przekazanie takich informacji może zatem poprzedzać „wnioski sformułowane po ukończeniu dochodzenia”, które zwykle są zawarte w raporcie z dochodzenia (wyrok z dnia 8 lipca 2008 r., Franchet i Byk/Komisja, T-48/05, EU:T:2008:257, pkt 130).

- 59 Tymczasem należy przypomnieć, że w wyroku z dnia 8 lipca 2008 r., *Franchet i Byk/Komisja* (T-48/05, EU:T:2008:257, pkt 132), Sąd uznał, że w chwili przekazania informacji krajowym organom sądowym nie istniał żaden raport w rozumieniu art. 9 rozporządzenia nr 1073/1999, który zostałby przekazany Komisji przez OLAF i który stawiałby imiennie zarzuty stronom skarżącym w tej sprawie. Niemniej jednak Sąd zauważył, że nota z dnia 19 marca 2003 r. przekazana francuskim organom sądowym zawierała „wnioski dotyczące [skarżących] z podaniem nazwiska” Yvesa Francheta i Daniela Byka oraz że przed przekazaniem sprawy „Datashop – Planistat” francuskim organom sądowym osoby te powinny być zostać powiadomione i wysłuchane w odniesieniu do faktów ich dotyczących na podstawie art. 4 decyzji 1999/396 (wyrok z dnia 8 lipca 2008 r., *Franchet i Byk/Komisja*, T-48/05, EU:T:2008:257, pkt 145).
- 60 W sprawie *Franchet i Byk/Komisja* Sąd doszedł do wniosku, że pomimo faktu, iż art. 4 decyzji 1999/396 przewiduje wyjątek dotyczący przypadków, kiedy konieczne jest zachowanie absolutnej tajemnicy ze względu na dochodzenie, zgodnie z którym obowiązek zwrócenia się do urzędnika o przedstawienie swoich poglądów może zostać przesunięty po uzgodnieniu z sekretarzem generalnym Komisji, to warunki stosowania tego wyjątku nie były przestrzegane, w związku z czym OLAF, poprzez naruszenie spoczywającego na nim obowiązku informacyjnego, dopuścił się wystarczająco istotnego naruszenia normy prawnej przyznającej uprawnienia jednostkom.
- 61 W niniejszej sprawie Komisja twierdzi, że przytoczone orzecznictwo nie może mieć zastosowania do skarżącego z tego względu, że informacje zawarte w nocie z dnia 19 marca 2003 r., które OLAF przesłał organom krajowym, nie stawiały mu osobiście zarzutów ani nie wskazywały go z podaniem nazwiska.
- 62 W tym względzie należy przypomnieć, że art. 4 akapit pierwszy decyzji 1999/396 ustanawia szczegółowe zasady informowania zainteresowanego, sformułowane następująco:
- „Jeżeli wystąpi możliwość, że zamieszany [zaangażowany] jest osobiście członek Komisji, urzędnik lub pracownik Komisji, zainteresowana strona zostaje natychmiast powiadomiona, pod warunkiem że nie zagrazi to dochodzeniu. W każdym przypadku wnioski odnoszące się do jakiegokolwiek członka Komisji, jej urzędnika lub pracownika, z podaniem nazwiska, nie mogą zostać sformułowane po ukończeniu dochodzenia, dopóki zainteresowana strona nie miała możliwości wyrażenia poglądów w odniesieniu do wszystkich faktów jej dotyczących”.
- 63 Wykładni tego przepisu należy dokonywać zgodnie z art. 41 ust. 2 lit. a) karty w taki sposób, że ustanawia on w pierwszej kolejności ogólny obowiązek informowania zainteresowanego w momencie, gdy zaistnieje możliwość jego „osobistego zaangażowania”, w całym toku dochodzenia, chyba że poinformowanie go może zaszkodzić dochodzeniu. W drugiej kolejności ów obowiązek informowania staje się ważniejszy („w każdym przypadku”), gdy chodzi o „wnioski odnoszące się do [...] urzędnika [...] z podaniem nazwiska”. W takim bowiem przypadku dana osoba powinna mieć możliwość wypowiedzenia się w przedmiocie wszystkich faktów, które jej dotyczą, zanim OLAF wyciągnie wnioski z dochodzenia odnoszące się do niej z podaniem nazwiska.
- 64 Należy zatem zbadać, czy informacje przekazane w nocie z dnia 19 marca 2003 r. francuskim organom sądowym wskazują na możliwość „osobistego zaangażowania” skarżącego lub też czy można je uznać za „wnioski odnoszące się do [skarżącego] z podaniem nazwiska” w rozumieniu art. 4 akapit pierwszy decyzji 1999/396.
- 65 Należy zauważyć na wstępie, że skarżący wniósł do Sądu o nakazanie OLAF-owi „pełnego i integralnego” przedstawienia noty z dnia 19 marca 2003 r., dołączonej do akt sprawy *Franchet i Byk/Komisja*, T-48/05, EU:T:2008:257. Tymczasem nawet przy założeniu, że poprzez to żądanie skarżący wnosi w istocie do Sądu o zastosowanie względem Komisji środka organizacji postępowania,

należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie rzeczona nota została załączona przez tę instytucję do odpowiedzi na skargę (załącznik B.2), a Sąd zażądał przedstawienia listy załączników do noty oraz samych załączników w ramach środków organizacji postępowania.

66 Należy zaznaczyć przede wszystkim, że w piśmie przewodnim do noty z dnia 19 marca 2003 r. dyrektor generalny OLAF-u wskazał, że z zastrzeżeniem oceny przeprowadzanej przez francuskie organy sądowe „wydaje się, że OLAF wykrył działania stanowiące nadużycia, powodujące powstanie szkody dla budżetu wspólnotowego i którym może być nadana kwalifikacja karna”, wyjaśniając, że „[d]ochodzenie wykazało, że czyny te były popełnione przez zarządzających spółką Planistat Europe SA, z siedzibą w Paryżu, z aktywnym udziałem urzędników europejskich”.

67 Ponadto w nocy z dnia 19 marca 2003 r. załączonej do ww. pisma wskazano w ramach „[p]rzedstawienia chronologicznego okoliczności faktycznych będących przedmiotem dochodzenia” w pkt 2.3, zatytułowanym „Ustalenia dokonane w trakcie dochodzenia”, że raport z audytu wewnętrznego Eurostatu z września 1999 r. dotyczącego datashopów umieszczonych w Brukseli, w Luksemburgu i w Madrycie, w oparciu o który OLAF wszczął dochodzenie, „ujawnił liczne nieprawidłowości zaistniałe w ramach zarządzania tymi trzema datashopami w okresie od 1996 r. do końca 1999 r.” i że „[w] niniejszym przypadku znaczna część obrotów »zadeklarowanych« przez te trzy datashopy – to jest pomiędzy 50% a 55% – zasilała tajne konta bankowe, z których środki mogły być wykorzystane wyłącznie za zgodą urzędnika [Eurostatu]”.

68 Wskazano tam również, że „środki z tajnych kont bankowych służyły także do pokrycia kosztów restauracji, hoteli, podróży [...] generowanych przez niektórych urzędników Eurostatu, w tym D. Byka”.

69 Następnie w ramach opisu przestępstw, w pkt 3.1 zatytułowanym „Nadużycie zaufania”, wskazano, co następuje:

„Stworzenie przez pewnych urzędników wspólnotowych sieci podmiotów gospodarczych, której jednym z celów było ukrycie przed Komisją części przychodów pochodzących ze sprzedaży produktów lub świadczenia wspólnotowych usług statystycznych, może stanowić sprzeniewierzenie »funduszy, papierów wartościowych, itp.«, o których mowa w art. 314-1 [francuskiego] kodeksu karnego, definiującego nadużycie zaufania. Wszystkie znamiona czynu zabronionego zostały zrealizowane przy współudziale urzędników wspólnotowych, osób zarządzających grupą Planistat i osób zarządzających poszczególnymi datashopami. Urzędnicy wspólnotowi nie mogli ignorować obowiązujących przepisów finansowych, które zobowiązują ich do wykazania wszystkich przychodów.

Ponadto ci sami urzędnicy wspólnotowi dysponowali rzeczonymi kwotami w celach niezwiązanych z interesem wspólnotowym, ponieważ pieniądze te wyraźnie służyły do pokrycia wydatków nieprzewidzianych w umowie spółki Planistat Europe SA z Komisją, a także wydatków osobistych tych urzędników. Niezgodny z prawem zamiar wynika z wykorzystania tych pieniędzy do celów innych niż wspólnotowe”.

70 Wreszcie w pkt 3.3, zatytułowanym „Związek przestępczy”, wskazano, co następuje:

„Zgodnie z art. 450-1 kodeksu karnego »[z]wiązkiem przestępczym jest każda zorganizowana grupa lub porozumienie zawarte w celu przygotowania, składającego się z jednego lub kilku zdarzeń, jednej lub kilku zbrodni lub występków podlegających karze co najmniej pięciu lat pozbawienia wolności [...]«.

Pozostaje również zbadać kwestię, czy kwalifikacja ta nie znajduje zastosowania do niniejszej sprawy w zakresie, w jakim aby doprowadzić do skutku kradzieży środków wspólnotowych, konieczny był związek urzędników, osób zarządzających spółką Planistat oraz osób zarządzających datashopami, które dopuściły się nadużycia zaufania.

[...]”.

- 71 W tym względzie należy zauważyć, że poza faktem, który został już stwierdzony w wyroku z dnia 8 lipca 2008 r., Franchet i Byk/Komisja (T-48/05, EU:T:2008:257), że nota z dnia 19 marca 2003 r. zawiera „wnioski odnoszące się do [urzędnika] z podaniem nazwiska” na temat Y. Francheta i D. Byka, z tej samej noty wynika jasno zaangażowanie innych „urzędników wspólnotowych”, w tym skarżącego, w rozumieniu art. 4 akapit pierwszy decyzji 1999/396. Należy bowiem zauważyć, że w świetle zawartych w nocie twierdzeń dotyczących „urzędników wspólnotowych” i biorąc pod uwagę okoliczność, że skarżący był dyrektorem Dyrekcji do spraw Informatyki, Publikacji i Stosunków Zewnętrznych oraz przełożonym D. Byka, osoby wskazanej z podaniem nazwiska w nocie, osobiste zaangażowanie skarżącego jest bardziej niż prawdopodobne, w związku z czym ten ostatni powinien zostać przez OLAF co najmniej szybko poinformowany. Stwierdzenie to znajduje potwierdzenie w fakcie, że w następstwie przekazania przez dyrektora OLAF-u noty z dnia 19 marca 2003 r. francuskim organom sądowym prokurator Republiki przy tribunal de grande instance de Paris (sądzie pierwszej instancji w Paryżu) wszczął w dniu 4 kwietnia 2003 r. dotyczące skarżącego i innych urzędników dochodzenie w sprawie czynów stanowiących poplecznictwo i współudział w nadużyciu zaufania, a w następstwie przekazania tych informacji skarżący został zatrzymany przez francuskie organy sądowe, które ponadto wszczęły przeciwko niemu postępowanie przygotowawcze, bez uprzedniego poinformowania go i wysłuchania.
- 72 Komisja twierdzi w tym względzie, że raport OLAF-u, w którym wskazano jedynie „urzędników wspólnotowych”, pracujących w Eurostacie, pozostawał bardzo ogólnikowy, jeśli chodzi o objęte sprawą osoby, i nie można było żadnego z tych urzędników zidentyfikować osobiście. Jej zdaniem OLAF pozostawił francuskim organom sądowym duży zakres swobody co do dalszego postępowania w przedmiocie przekazanych informacji, zarówno w odniesieniu do przedmiotu, jak i osób objętych dochodzeniem.
- 73 Należy zauważyć, że wbrew temu, co utrzymuje Komisja, zarówno przedmiot informacji, jak i tożsamość osób objętych dochodzeniem były jasno określone w raporcie OLAF-u, co nie pozostawiało sądom francuskim dużej swobody działania w odniesieniu do zaangażowania skarżącego.
- 74 Wreszcie, jeśli chodzi o przedmiot informacji, były one wystarczająco szczegółowe, jak wynika z tytułu raportu: „Opis czynów, które mogą zostać uznane za przestępstwa”, i z treści pkt 2 raportu, „Chronologia czynów będących przedmiotem dochodzenia”.
- 75 Co się tyczy zaangażowania skarżącego, należy stwierdzić, po pierwsze, że raport unaocznia bezpośredni udział Y. Francheta, dyrektora Eurostatu i kierownika skarżącego, a także D. Byka, szefa jednostki i podwładnego skarżącego. Tym samym, ponieważ skarżący znajdował się w sensie hierarchicznym pomiędzy Y. Franchetem a D. Bykiem, nawet jeśli nie został on z podaniem nazwiska wymieniony w raporcie, francuskie organy ścigania musiały nabrać podejrzeń wobec skarżącego o to, że był on zaangażowany w czyny opisane w raporcie. Stwierdzenie to znajduje potwierdzenie również w postanowieniu o umorzeniu postępowania, w którym podkreślono powiązanie zawodowe skarżącego z D. Bykiem. Postanowienie o umorzeniu postępowania stwierdza bowiem, że D. Byk „od 1994 r. wykonywał swoje obowiązki pod zwierzchnictwem [skarżącego]” oraz że skarżący był „przełożonym D. Byka” (s. 13, 21).
- 76 Po drugie, zaangażowanie skarżącego z racji jego funkcji i roli w Eurostacie wyraźnie wynika z opisu czynów zabronionych w nocie z dnia 19 marca 2003 r. i zostało potwierdzone postanowieniem o umorzeniu postępowania. W pkt 2.3 noty z dnia 19 marca 2003 r., odnoszącym się do „ustaleń dokonanych w trakcie dochodzenia”, wskazano bowiem w ust. 4, że „[w] niniejszej sprawie znaczna część obrotów »zadeklarowanego« przez te trzy datashopy – to jest pomiędzy 50% i 55% – zasilala tajne konta bankowe, z których środki mogły być wykorzystane wyłącznie za zgodą urzędnika [Eurostatu]”. Tymczasem, jak wynika ze s. 9 postanowienia o umorzeniu postępowania, „dyrektor handlowy MESSAGERIES DU LIVRE wystąpił do Eurostatu, reprezentowanego przez [...] lub DE

ESTEBANA, o zezwolenie na zapłatę wystawionych faktur”. Należy zauważyć, że jak wynika z akt sprawy, tylko pięć osób mogło udzielić tego zezwolenia, z których jedna jest wskazana z podaniem nazwiska w nocie, a do grona tego należy też skarżący. Ponadto na s. 15 postanowienia o umorzeniu postępowania wyjaśniono, że „przelewy dokonywane z rezerwy finansowej były przeprowadzane pod kontrolą [...] do roku 1998, [skarżącego], dyrektora D. Byka”. W konsekwencji nie mogło być żadnych wątpliwości co do tożsamości osób zaangażowanych w czyny opisane w nocie wysłanej przez OLAF. Te same względy mają zastosowanie do twierdzeń, zgodnie z którymi miało miejsce „stworzenie przez pewnych urzędników wspólnotowych sieci podmiotów gospodarczych, której jednym z celów było ukrycie przed Komisją części przychodów”, a „ci sami urzędnicy wspólnotowi dysponowali rzeczonymi kwotami” (s. 7 noty z dnia 19 marca 2013 r., pkt 3.1 „Nadużycie zaufania”). Opisane zaangażowane osoby odgrywały bowiem, z uwagi na swe funkcje w Eurostacie, rolę podmiotów gospodarczych mających możliwość, również ze względu na pełnione funkcje, dysponowania omawianymi kwotami. W konsekwencji zaangażowanie skarżącego, który był dyrektorem Dyrekcji do spraw Informatyki, Publikacji i Stosunków Zewnętrznych Komisji i przełożonym D. Byka, można z łatwością wywnioskować z okoliczności faktycznych opisanych w nocie z dnia 19 marca 2013 r.

- 77 W tych okolicznościach należy zatem stwierdzić, że w świetle informacji przekazanych przez OLAF w nocie z dnia 19 marca 2003 r. francuskim organom sądowym, należało traktować skarżącego – biorąc pod uwagę funkcje, które wykonywał w czasie właściwym dla okoliczności faktycznych sprawy – na równi z osobami wskazanymi z podaniem nazwiska we wnioskach OLAF-u.
- 78 Ponadto jeśli chodzi o wyjątek dotyczący konieczności zachowania absolutnej tajemnicy dla celów dochodzenia, o którym mowa w art. 4 akapit drugi decyzji 1999/396, to w pkt 148 i 149 wyroku z dnia 8 lipca 2008 r., Franchet i Byk/Komisja (T-48/05, EU:T:2008:257), stwierdzono, że pomimo faktu, iż dyrektor generalny OLAF-u stwierdził w nocie z dnia 3 kwietnia 2003 r., iż „sprawa dotyczyła urzędników Eurostatu i Urzędu Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich i że ta część sprawy została przekazana francuskim organom sądowym, oraz że należy odroczyć powiadomienie urzędników, zgodnie z art. 4 decyzji 1999/396, z uwagi na konieczność zachowania absolutnej tajemnicy dla celów dochodzenia”, Komisja potwierdziła w pisemnej odpowiedzi udzielonej Sądowi, że jej sekretarz generalny nie miał okazji udzielenia zgody w celu odroczenia wykonania obowiązku wezwania Y. Francheta i D. Byka do przedstawienia ich stanowiska.
- 79 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że Komisja potwierdziła w odpowiedzi na pytanie na piśmie zadane przez Sąd w ramach środków organizacji postępowania, iż nie zwrócono się do jej sekretarza generalnego w sprawie skarżącego, ponieważ nie został on wskazany z podaniem nazwiska we wnioskach OLAF-u, w związku z czym jego sytuacja nie była objęta art. 4 decyzji 1999/396. Z tego powodu OLAF nie miał ani obowiązku umożliwienia mu przedstawienia stanowiska, ani zresztą możliwości odroczenia przesłuchania skarżącego. Tymczasem należy zauważyć, że jak wynika z pkt 77 powyżej, w świetle informacji zawartych w nocie z dnia 19 marca 2003 r., przekazanych przez OLAF francuskim organom sądowym, należało traktować skarżącego na równi z osobami wskazanymi z podaniem nazwiska we wnioskach OLAF-u w rozumieniu art. 4 akapit pierwszy zdanie drugie decyzji 1999/396.
- 80 Należy ponadto wskazać, że zgodnie z orzecznictwem obowiązek zwrócenia się do sekretarza generalnego Komisji i uzyskania jego zgody nie jest zwykłą formalnością, która może w stosownych przypadkach zostać spełniona na późniejszym etapie. Wymóg uzyskania takiej zgody straciłby bowiem swą rację bytu polegającą na zapewnieniu, że przestrzegane jest prawo do obrony danych urzędników, że ich powiadomienie jest odraczane tylko w rzeczywiście wyjątkowych przypadkach i że ocena tego wyjątkowego charakteru nie należy tylko do OLAF-u, ale wymaga także oceny sekretarza generalnego Komisji (wyrok z dnia 8 lipca 2008 r., Franchet i Byk/Komisja, T-48/05, EU:T:2008:257, pkt 151).
- 81 W konsekwencji przesłanki stosowania wyjątku przewidzianego w art. 4 akapit drugi decyzji 1999/396, pozwalającego na odroczenie przesłuchania, nie zostały spełnione również w odniesieniu do skarżącego, który był wskazany w sposób domyślny, lecz niewątpliwym w nocie z dnia 19 marca 2013 r.

- 82 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że OLAF naruszył art. 4 decyzji 1999/396 i prawo skarżącego do obrony w związku z przekazaniem sprawy „Datashop – Planistat” francuskim organom sądowym.
- 83 W każdym razie nawet gdyby skarżącego nie należało traktować na równi z osobą wskazaną z podaniem nazwiska we wnioskach OLAF-u w rozumieniu art. 4 akapit pierwszy zdanie drugie decyzji 1999/396, należy stwierdzić, że z całości powyższych rozważań wynika, iż skarżący powinien być zostać uznany przynajmniej za osobę, która jest osobiście zaangażowana w czyny leżące u podstaw niniejszej sprawy, a tym samym powinien zostać natychmiast powiadomiony, o ile nie zostało wykazane, iż mogłoby to zagrozić dochodzeniu zgodnie z pierwszym zdaniem pierwszego akapitu tego artykułu.
- 84 W tym względzie należy stwierdzić, że z akt sprawy nie wynika żaden powód mogący uzasadniać brak poinformowania skarżącego przez OLAF. Przeciwnie, zgodnie z protokołem z 1613. posiedzenia Komisji w dniu 21 maja 2003 r., załączonego do odpowiedzi na skargę, Komisja zwróciła uwagę na „zamiar przyspieszenia przez OLAF prowadzonych przez siebie dochodzeń, a w szczególności zapewnienie urzędnikom, których uważa za potencjalnie zaangażowanych, możliwości wypowiedzenia się”. Ze stwierdzenia tego wynika, że na tym etapie nie został określony żaden bezwzględny powód zachowania omawianego dochodzenia w absolutnej tajemnicy. Co więcej, nie wydaje się, aby jakikolwiek element akt sprawy wykazywał, że skarżący – gdyby został poinformowany o jego możliwym osobistym zaangażowaniu w czyny – mógłby zaszkodzić dochodzeniu.
- 85 Należy zatem stwierdzić, że OLAF nie wywiązał się z obowiązku poinformowania skarżącego, ciężącego na nim na mocy art. 4 akapit pierwszy zdanie pierwsze decyzji 1999/396.
- 86 Kwestia, w jakim zakresie stwierdzone niezgodności z prawem były przyczyną szkód podnoszonych przez skarżącego, zostanie zbadana w pkt 122 i nast. poniżej.

W przedmiocie bezprawności zachowania Komisji

- 87 Skarżący podnosi dwa zarzuty szczegółowe. W pierwszej kolejności twierdzi on, że Komisja, wnosząc powództwo adhezyjne do sądów francuskich przed zakończeniem dochodzenia OLAF-u, naruszyła przepisy rozporządzenia nr 1073/1999.
- 88 W drugiej kolejności skarżący podnosi, że Komisja naruszyła w stosunku do niego prawo do dobrej administracji i obowiązek dbałości, ponieważ niejednokrotnie przedłużała ściganie na drodze sądowej aż do wniesienia kasacji do Cour de cassation (sądu kasacyjnego), nie przedstawiając przeciwko skarżącemu wystarczających dowodów.
- *W przedmiocie zarzutu szczegółowego dotyczącego naruszenia przez Komisję zasad wynikających z rozporządzenia nr 1073/1999 przez wniesienie powództwa adhezyjnego do sądów francuskich przed zakończeniem dochodzenia prowadzonego przez OLAF*
- 89 Komisja twierdzi, że wspomniany zarzut szczegółowy należy uznać za niedopuszczalny ze względu na to, iż został on podniesiony po raz pierwszy w skardze wniesionej do Sądu przez skarżącego, ponieważ nie został wskazany wcześniej na etapie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi.
- 90 Należy przypomnieć, że – jak wynika z utrwalonego orzecznictwa – zasada zgodności pomiędzy zażaleniem w rozumieniu art. 91 ust. 2 regulaminu pracowniczego a późniejszą skargą wymaga, pod rygorem niedopuszczalności, by zarzuty skierowane bezpośrednio przeciwko aktowi niekorzystnemu, podnoszone przed sądem Unii, zostały już podniesione w ramach postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, tak aby organ powołujący mógł poznać zarzuty, jakie zainteresowany formułuje pod adresem kwestionowanej decyzji. Zasadę tę uzasadnia sam cel postępowania poprzedzającego

wniesienie skargi, polegający na umożliwieniu polubownego rozstrzygnięcia sporów powstałych pomiędzy urzędnikami a administracją (zob. wyrok z dnia 5 marca 2015 r., Gyarmathy/FRA, F-97/13, EU:F:2015:7, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 91 W związku z tym w ramach skarg urzędników żądania przedstawione przed sądem Unii mogą zawierać jedynie zastrzeżenia oparte na tej samej podstawie, na której oparte są zastrzeżenia podniesione w zażaleniu, choć oczywiście zastrzeżenia te mogą zostać rozwinięte przed sądem Unii poprzez przedstawienie zarzutów i argumentów niekoniecznie zawartych w zażaleniu, lecz ściśle z nimi związanych (zob. wyrok z dnia 5 marca 2015 r., Gyarmathy/FRA, F-97/13, EU:F:2015:7, pkt 68 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 92 Należy wreszcie podkreślić, że skoro postępowanie poprzedzające wniesienie skargi ma charakter nieformalny, a zainteresowani działają na tym etapie, co do zasady, bez pomocy adwokata, organ administracji nie powinien rozpatrywać zażaleń w sposób restrykcyjny, lecz przeciwnie, badać je w duchu otwartości. Ponadto art. 91 regulaminu pracowniczego nie ma na celu ograniczenia w sposób restrykcyjny i ostateczny zakresu potencjalnego postępowania przed sądem, o ile skarga sądowa nie zmienia podstawy ani przedmiotu zażalenia. Niemniej aby postępowanie poprzedzające wniesienie skargi określone w art. 91 ust. 2 regulaminu pracowniczego mogło osiągnąć swój cel, organ powołujący powinien być w stanie zapoznać się wystarczająco dokładnie z tym, co zainteresowani mają do zarzucenia kwestionowanej decyzji (zob. wyrok z dnia 5 marca 2015 r., Gyarmathy/FRA, F-97/13, EU:F:2015:7, pkt 69 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 93 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że zarówno we wniosku o odszkodowanie, jak i w zażaleniu skarżący powołuje się na naruszenia prawa popełnione przez OLAF i przez Komisję w ten sposób, że instytucje te nie wysłuchały go ani nie poinformowały o przekazaniu sprawy przez OLAF francuskim organom sądowym, oraz w ten sposób, że Komisja kontynuowała ściganie przed sądami francuskimi, bez nowych dowodów, po uwolnieniu go od zarzutów w postanowieniu o umorzeniu postępowania. Jego argumentacja prawna była zatem przez cały czas trwania postępowania poprzedzającego wniesienie skargi skonstruowana na dwóch płaszczyznach, podczas gdy w skardze wniesionej do Sądu była zbudowana wokół trzech zarzutów szczegółowych. Należy jednak zauważyć, że we wniosku o odszkodowanie, złożonym w dniu 22 grudnia 2016 r. organowi powołującemu, skarżący kwestionował fakt, iż „Komisja wystąpiła z powództwem adhezyjnym, mimo że nie była do tego zobowiązana”, w ramach zarzutu szczegółowego dotyczącego naruszenia prawa przez Komisję poprzez kontynuowanie ścigania karnego w stosunku do niego po tym, jak skarżący został uwolniony od zarzutów (pkt 14, ustęp drugi, s. 6 załącznika A 11 do skargi). Ponadto w zażaleniu wniesionym w dniu 1 sierpnia 2017 r. na decyzję organu powołującego w sprawie oddalenia jego wniosku o odszkodowanie skarżący przypomina, że „to właśnie na podstawie tego dochodzenia, które zostało zamknięte w dniu 25 września 2003 r., sędzia śledczy [...] doręczył to postanowienie osobom, przeciwko którym toczyło się postępowanie przygotowawcze” (s. 5, załącznik A 13). Ponadto skarżący twierdzi w zażaleniu, że „Komisja Europejska zajęła nieprzejednane stanowisko w postępowaniu karnym toczącym się” przeciwko niemu (s. 6, załącznik A 13).
- 94 Z powyższego wynika, że nawet jeśli argumenty podniesione w ramach drugiego zarzutu szczegółowego, dotyczące zakwestionowania faktu, iż Komisja wniosła powództwo adhezyjne do sądów francuskich przed zakończeniem dochodzenia prowadzonego przez OLAF, nie zostały podniesione jako autonomiczny zarzut szczegółowy w zażaleniu, argumenty te opierają się na tej samej podstawie co zastrzeżenia podniesione w zażaleniu i zostały przedstawione na etapie poprzedzającym wniesienie skargi. Ponadto argumentacja ta jest ściśle związana z zarzutem szczegółowym dotyczącym naruszenia prawa popełnionych przez Komisję w związku ze ściganiem skarżącego na drodze sądowej poprzez, po pierwsze, wniesienie powództwa adhezyjnego, a po drugie, kontynuowanie postępowania przeciwko skarżącemu bez przedstawienia wystarczających dowodów w stosunku do niego. Należy zatem uznać ten zarzut szczegółowy za dopuszczalny na podstawie orzecznictwa przytoczonego w pkt 91 powyżej.

- 95 Trzeba zatem zbadać, czy Komisja, wnosząc pozew adhezyjny do sądu francuskiego przed zakończeniem dochodzenia OLAF-u, naruszyła zasady ustanowione w rozporządzeniu nr 1073/1999.
- 96 Komisja podnosi w tym względzie, że przystąpiła do postępowania przed sądami francuskimi poprzez wniesienie powództwa adhezyjnego w następstwie otrzymania informacji od prokuratora w Paryżu, wedle których, zgodnie z przepisami art. 113-8 francuskiego kodeksu postępowania karnego, aby żądanie finansowe nie ograniczało się wyłącznie do czynów popełnionych we Francji i aby Komisja mogła domagać się również odszkodowania za całość szkody poniesionej w Luksemburgu i w Brukseli, instytucja ta powinna wystąpić z powództwem do prokuratury w Paryżu (zob. załącznik B.11).
- 97 W tym względzie art. 9 ust. 4 rozporządzenia nr 1073/1999 stanowi w odniesieniu do dochodzeń wewnętrznych, co następuje:
- „Raporty sporządzone w następstwie dochodzenia wewnętrznego i wszystkie dotyczące ich przydatne dokumenty przesyłane są danej instytucji, organowi, urzędowi lub agencji. Instytucje, organy, urzędy i agencje podejmują takie działania, w szczególności dyscyplinarne i prawne, które wymagane są wynikami dochodzenia, i poinformują dyrektora [OLAF-u], w nieprzekraczalnym terminie przewidzianym przez niego we wnioskach jego raportu”.
- 98 Co się tyczy postępowań dyscyplinarnych, Sąd uznał w sprawie Franchet i Byk/Komisja (T-48/05, EU:T:2008:257, pkt 351), że Komisja naruszyła zasady regulujące postępowanie dyscyplinarne poprzez wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec Y. Francheta i D. Byka przed zakończeniem dochodzeń prowadzonych przez OLAF. Ponadto Sąd przypomniał, że celem realizowanym przez te przepisy jest między innymi ochrona danego urzędnika poprzez zagwarantowanie, że AIPN dysponuje, przed wszczęciem postępowania dyscyplinarnego, precyzyjnymi i istotnymi dowodami, zwłaszcza na jego obronę, ustalonymi przy okazji dochodzenia prowadzonego przez OLAF, który dysponuje szerokimi środkami dochodzeniowymi. Z tego powodu wspomniane zasady rządzące postępowaniem dyscyplinarnym stanowią normy prawne przyznające uprawnienia jednostkom.
- 99 Ponadto regulamin pracowniczy stanowi w art. 25 załącznika IX, dotyczącego postępowań dyscyplinarnych, że „w przypadku gdy w stosunku do urzędnika wszczęto postępowanie karne w związku z tym samym czynem, decyzję w jego sprawie podejmuje się dopiero po uprawomocnieniu się wyroku sądowego wydanego w tej sprawie”.
- 100 W niniejszej sprawie skarżący nie kwestionuje jednak wszczęcia w stosunku do niego postępowania dyscyplinarnego, lecz krytykuje podjęcie przez Komisję przeciwko niemu kroków na drodze sądowej przed zakończeniem dochodzenia prowadzonego przez OLAF. O ile prawdą jest, że nie istnieje wyraźny przepis zakazujący Komisji występowania z powództwem adhezyjnym lub ścigania karnego urzędnika do czasu wydania przez OLAF ostatecznego raportu z dochodzenia, o tyle rozumowanie przedstawione powyżej w odniesieniu do postępowań dyscyplinarnych może mieć również zastosowanie na zasadzie analogii do krajowego ścigania na drodze sądowej, co jest zgodne z duchem i literą rozporządzenia nr 1073/1999.
- 101 Artykuł 9 ust. 2 i 4 rozporządzenia nr 1073/1999 stanowi bowiem, po pierwsze, że „raporty sporządzone [...] stanowią dopuszczalny dowód w postępowaniu administracyjnym lub sądowym państwa członkowskiego, w którym istnieje potrzeba ich wykorzystania, w taki sam sposób i na takich samych warunkach jak administracyjne raporty sporządzone przez krajowych, administracyjnych kontrolerów”, a po drugie, że „instytucje, organy, urzędy i agencje podejmują takie działania, w szczególności dyscyplinarne i prawne, które wymagane są wynikami dochodzenia”.
- 102 I tak, zgodnie z tymi przepisami, gdy OLAF prowadził dochodzenie w rozumieniu rozporządzenia nr 1073/1999, odnośna instytucja powinna podjąć takie działania prawne, jakie są wymagane raportem z dochodzenia w zakresie, w jakim raport ten stanowi dowód niezbędny w takim postępowaniu.

- 103 Ponadto Komisja na posiedzeniu w dniu 21 maja 2003 r. (zob. protokół z 1613. posiedzenia Komisji, które odbyło się w dniu 21 maja 2003 r., s. 16, 17), odnosząc się do sprawy „Eurostat” i dochodzenia OLAF-u, podkreślała „konieczność poszanowania zasady domniemania niewinności” oraz fakt, że „informacje, którymi dysponuje, nie pozwalają na tym etapie na wyciągnięcie wniosków w przedmiocie tych urzędników”. Pomimo to, jak wynika z tego samego protokołu, postanowiła ona „wystąpić z powództwem adhezyjnym w ramach postępowania wszczętego przez prokuratora Republiki przy tribunal de grande instance de Paris (sądzie pierwszej instancji w Paryżu), w ramach dalszych kroków po wniesieniu sprawy do OLAF-u”. W tym celu „zobowiązuje DG BUDŻET do przeanalizowania działań, które podjęto w następstwie raportów z audytu sporządzonych przez Eurostat w dziedzinie przestrzegania przepisów finansowych”. Ponadto, jak wskazano w pkt 84 powyżej, Komisja „zwraca uwagę na zamiar przyspieszenia przez OLAF prowadzonych przez siebie dochodzeń, a w szczególności zapewnienie urzędnikom, których uważa za potencjalnie zaangażowanych, możliwości wypowiedzenia się”. Komisja wskazuje również, że dyrektor generalny OLAF-u oczekuje wyników tych prac do końca czerwca 2003 r. Wreszcie „powierza sekretarzowi generalnemu koordynowanie różnych aspektów tej sprawy oraz zaproponowanie środków i procedur wewnętrznych wymagających zastosowania”.
- 104 Ze wspomnianego protokołu wynika, że tego dnia, czyli w dniu 21 maja 2003 r., Komisja była świadoma tego, iż należało czuwać nad przestrzeganiem zasady domniemania niewinności w rozpatrywanej sprawie, zważywszy, że informacje, którymi dysponowała, nie pozwalały na wyciągnięcie wniosku o winie urzędników wskazanych z podaniem nazwiska ani też o winie urzędników potencjalnie zaangażowanych, w tym skarżącego. Ponadto Komisja podjęła decyzję o wniesieniu powództwa adhezyjnego i w tym celu powierzyła Dyrekcji Generalnej do spraw Budżetu przeanalizowanie działań podjętych w następstwie raportów z audytu Eurostatu, a także zwróciła uwagę na fakt, że OLAF miał zamiar przyspieszyć swoje czynności i przedstawić wyniki dochodzeń do końca czerwca 2003 r. W tym celu Komisja powierzyła sekretarzowi generalnemu koordynowanie tych informacji oraz zaproponowanie środków i procedur wewnętrznych wymagających zastosowania.
- 105 Z akt sprawy wynika, że w dniu 10 lipca 2003 r. Komisja złożyła doniesienie i wniosła powództwo adhezyjne przeciwko X mimo niezakończenia dochodzenia prowadzonego przez OLAF i braku innych dowodów niż dowody przedstawione przez OLAF w ramach raportu wysłanego w dniu 19 marca 2003 r. (zob. załącznik B3, decyzja Komisji o wniesieniu powództwa przeciwko X, pkt 14).
- 106 Dochodzenie OLAF-u zostało bowiem zamknięte w dniu 25 września 2003 r., a następnie raport końcowy wraz z załącznikami został przedłożony francuskiemu organowi sądowemu (zob. załącznik B4, Raport końcowy OLAF-u nr 295/09/2003). Należy zauważyć, że w raporcie końcowym z dochodzenia OLAF stwierdza, iż „w wyniku przekazania przez OLAF służbie prawnej Komisji szczegółowego raportu z dnia 22 kwietnia 2003 r. Komisja Europejska upoważniła służbę prawną do złożenia doniesienia w związku z poniesioną szkodą”. Niemniej jednak należy zauważyć, że rzeczony szczegółowy raport z dnia 22 kwietnia 2003 r. (zob. załącznik B11, nota skierowana do służby prawnej Komisji) nie dostarcza informacji, poszlak ani dowodów dotyczących czynów i urzędników, wobec których wszczęto postępowanie karne. Pismo dyrektora generalnego OLAF-u jedynie przypomina wysłanie noty z dnia 19 marca 2003 r. do władz francuskich i podkreśla, że otrzymał on od władz francuskich informacje, na podstawie których, zgodnie z przepisami art. 113-8 francuskiego kodeksu postępowania karnego, uważa za konieczne złożenie przez Komisję do prokuratury w Paryżu doniesienia w tym celu, by żądanie finansowe nie ograniczało się wyłącznie do czynów popełnionych we Francji i aby Komisja mogła również domagać się odszkodowania za całość szkody poniesionej w Luksemburgu i w Brukseli.
- 107 Ponadto należy zauważyć, że art. 87 francuskiego kodeksu postępowania karnego stanowi, co się tyczy wniesienia powództwa adhezyjnego w przypadku zainicjowania przez prokuraturę postępowania przygotowawczego przed sędzią śledczym, że „powództwo adhezyjne można wnieść w dowolnym momencie w toku postępowania”. Komisja mogła zatem przed przystąpieniem do postępowania poprzez wniesienie powództwa adhezyjnego i złożeniem doniesienia poczekać na zakończenie

dochodzenia OLAF-u. Ponadto, jak wynika z protokołu z dnia 21 maja 2003 r., Komisja była poinformowana o „zamiarze przyspieszenia przez OLAF prowadzonych przez siebie dochodzeń” i o tym, „że dyrektor generalny OLAF-u oczek[ował] wyników tych prac do końca czerwca 2003 r.”.

- 108 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że Komisja nie powinna była wnosić powództwa adhezyjnego do francuskich sądów krajowych przed zakończeniem dochodzenia OLAF-u dotyczącego tych samych czynów, aby chronić zainteresowanych urzędników. Tylko bowiem dysponując wnioskami z dochodzenia prowadzonego przez OLAF, Komisja byłaby w stanie podjąć świadomą decyzję, z uwzględnieniem wszystkich okoliczności ujawnionych przez OLAF, w tym potencjalnie istotnych szczegółowych dowodów odciążających zainteresowanych urzędników.
- 109 W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że Komisja naruszyła rozporządzenie nr 1073/1999, a w szczególności jego art. 9 ust. 4, przez to, że przystąpiła do postępowania przez wniesienie powództwa adhezyjnego i składanie doniesień do sądów francuskich przed wydaniem raportu końcowego przez OLAF, bez wystarczających i niezbitych dowodów odciążających osoby potencjalnie zaangażowane zgodnie z notą z dnia 19 marca 2003 r., w tym skarżącego.
- 110 Kwestia, w jakim zakresie ta niezgodność z prawem wyrządziła szkodę skarżącemu, zostanie zbadana w pkt 122 i nast. poniżej.

– *W przedmiocie zarzutu szczegółowego dotyczącego naruszenia prawa do dobrej administracji i obowiązku dbałości Komisji w związku z kontynuowaniem ścigania na drodze sądowej bez przedstawienia wystarczających dowodów*

- 111 W tym względzie należy przypomnieć, że możliwość dochodzenia swoich praw na drodze sądowej, a także wynikająca stąd kontrola sądowa, stanowi wyraz ogólnej zasady prawa, leżącej u podstaw tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, która została również zapisana w art. 6 i 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (wyroki: z dnia 15 maja 1986 r., Johnston, 222/84, EU:C:1986:206, pkt 17, 18; z dnia 17 lipca 1998 r., ITT Promedia/Komisja, T-111/96, EU:T:1998:183, pkt 60) i w art. 47 karty. Ponieważ dostęp do sądu jest prawem podstawowym i zasadą ogólną gwarantującą poszanowanie prawa, to jedynie w zupełnie wyjątkowych okolicznościach fakt wytoczenia powództwa przez instytucję może stanowić niezgodne z prawem działanie administracji (zob. podobnie wyrok z dnia 28 września 1999 r., Frederiksen/Parlament, T-48/97, EU:T:1999:175, pkt 97).
- 112 W niniejszym postępowaniu należy stwierdzić, że niezależnie od treści postanowienia o umorzeniu postępowania i wyroku sądu apelacyjnego w Paryżu okoliczności niniejszej sprawy nie wydają się wyjątkowe do tego stopnia, aby można było dojść do wniosku, że odwołanie i kasacja stanowią niezgodne z prawem działania Komisji w rozumieniu ww. orzecznictwa. Ponadto należy zauważyć, że skarżący nie przedstawił dowodów, które mogłyby wykazać, iż Komisja poprzez swoje zachowanie dopuściła się takiego działania niezgodnego z prawem.
- 113 Z powyższego wynika, że skarżący nie ma podstaw do żądania odszkodowania za szkodę majątkową, krzywdę fizyczną oraz krzywdę moralną spowodowane tym, że Komisja kwestionowała postanowienie o umorzeniu postępowania przed francuskimi sądami karnymi w latach 2013–2016.
- 114 Co się tyczy naruszenia przez Komisję prawa do dobrej administracji i obowiązku dbałości w związku z kontynuowaniem ścigania skarżącego na drodze sądowej, należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem obowiązek dbałości odzwierciedla równowagę wzajemnych praw i obowiązków w stosunkach między organem władzy publicznej a pracownikami służby publicznej. Równowaga ta wymaga w szczególności, by podejmując decyzję w sprawie sytuacji urzędnika, administracja brała pod uwagę wszystkie okoliczności mogące wpłynąć na tę decyzję, przy czym powinna mieć na względzie nie tylko interes służby, ale również, między innymi, interes danego urzędnika. Ten ostatni obowiązek

nakłada na administrację również zasada dobrej administracji, o której mowa w art. 41 karty [zob. podobnie wyrok z dnia 13 grudnia 2017 r., Arango Jaramillo i in./EBI, T-482/16 RENV, EU:T:2017:901, pkt 131 (niepublikowany) i przytoczone tam orzecznictwo].

- 115 W niniejszym przypadku, jak przypomniano w pkt 112 powyżej, Komisja, kwestionując przed francuskimi sądami karnymi postanowienie o umorzeniu postępowania aż do etapu kasacji, w celu obrony interesów ekonomicznych instytucji, nie dopuściła się zawinionego działania. Podobnie obowiązek dbałości ciążyący na administracji w odniesieniu do skarżącego nie może w żadnym razie oznaczać obowiązku powstrzymania się od obrony interesów ekonomicznych instytucji, a w konsekwencji od kwestionowania rozstrzygnięć sądów francuskich. Należy zatem oddalić ten zarzut szczegółowy.

W przedmiocie rzeczywistego charakteru podnoszonych szkód i istnienia związku przyczynowego

- 116 Biorąc pod uwagę szczególnie ścisły związek, jaki istnieje w okolicznościach niniejszej sprawy pomiędzy kwestią, czy skarżący poniósł szkodę, która może być naprawiona, i kwestią związku przyczynowego pomiędzy stwierdzonymi naruszeniami a szkodą, na którą powołuje się skarżący, należy rozpatrzyć obydwie te kwestie łącznie.
- 117 Na wstępie skarżący podnosi, że poniósł szkodę majątkową wynikającą z naruszenia jego dobrego imienia i czci z powodu wysuniętych przeciwko niemu poważnych, nieuzasadnionych oskarżeń, a także krzywdę moralną z powodu cierpień wywołanych przez fakt niekończącego się ścigania go, w sposób pochopny, przez administrację. Jego zdaniem rzeczzone szkody majątkowe, krzywdy moralne i fizyczne zostały spowodowane naruszeniem zasad dotyczących dochodzeń prowadzonych przez OLAF oraz nieuzasadnionym i nieproporcjonalnym zachowaniem Komisji w stosunku do niego.
- 118 Skarżący twierdzi w szczególności, że jeśli chodzi o szkody majątkowe, bezprawne zachowanie Komisji spowodowało, że poniósł znaczne koszty zastępstwa procesowego. Domaga się w tym względzie, po pierwsze, kwoty 39 293,38 EUR tytułem kosztów adwokackich poniesionych przed sądami francuskimi i sądami Unii oraz, po drugie, kwoty 872,74 EUR kosztów podróży poniesionych w trakcie postępowań sądowych.
- 119 Następnie skarżący twierdzi, że wszczęcie przeciwko niemu postępowania przygotowawczego i objęcie go długotrwałym postępowaniem karnym wyrządziło mu krzywdę moralną. Utrzymuje on, że wszczęcie w stosunku do niego postępowania sądowego, zanim dochodzenie wewnętrzne prowadzone przez OLAF zostało zakończone, a także fakt kwestionowania jego niewinności – po tym, jak została ona ustalona przez sądy francuskie – aż do etapu kasacji bez wystarczająco dokładnych i istotnych informacji, naruszyły jego nieposzlakowaną opinię i dobre imię w działalności zawodowej. Jego zdaniem postępowanie prowadzone w stosunku do niego wywołało u jego dawnych współpracowników i w jego otoczeniu przekonanie, że jest on uwikłany w skandal finansowy. Z tego powodu żąda on kwoty 500 000 EUR tytułem zadośćuczynienia za krzywdę moralną doznaną z powodu naruszeń prawa popełnionych przez Komisję.
- 120 Wreszcie skarżący podnosi, że poważne działania niezgodne z prawem, zarzucane administracji Unii, wyrządziły mu również krzywdę związaną z jego stanem zdrowia, ponieważ skutek strachu wywołanego wszczęciem wobec niego w sposób pochopny postępowania karnego, toczącego się bez końca, zapadł on na poważną chorobę, która została potwierdzona przez opinię lekarską. W związku z tym żąda on kwot w wysokości 500 000 EUR tytułem naprawienia krzywdy fizycznej poniesionej w wyniku pogorszenia się jego stanu zdrowia i w wysokości 2125,56 EUR tytułem zwrotu wszystkich kosztów badań lekarskich poniesionych przez niego z powodu choroby, na którą zapadł w następstwie nieproporcjonalnego i nieuzasadnionego zachowania Komisji wobec niego.

- 121 Komisja kwestionuje twierdzenia skarżącego.

- 122 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, aby szkoda podlegała naprawieniu, musi wynikać w wystarczająco bezpośredni sposób z zarzucanego zachowania (wyroki: z dnia 4 października 1979 r., Dumortier i in./Rada, 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 i 45/79, EU:C:1979:223, pkt 21; z dnia 27 czerwca 2000 r., Meyer/Komisja, T-72/99, EU:T:2000:170, pkt 49; z dnia 8 lipca 2008 r., Franchet i Byk/Komisja, T-48/05, EU:T:2008:257, pkt 397). Z utrwalonego orzecznictwa wynika także, że do skarżącego należy przedstawienie dowodu istnienia związku przyczynowego (zob. podobnie wyroki: z dnia 30 stycznia 1992 r., Finsider i in./Komisja, C-363/88 i C-364/88, EU:C:1992:44, pkt 25; z dnia 30 września 1998 r., Coldiretti i in./Rada i Komisja, T-149/96, EU:T:1998:228, pkt 101; z dnia 8 lipca 2008 r., Franchet i Byk/Komisja, T-48/05, EU:T:2008:257, pkt 397).
- 123 W tym względzie należy przypomnieć, że, po pierwsze, niezgodne z prawem działania OLAF-u mogące powodować powstanie odpowiedzialności Unii polegają na przekazaniu informacji francuskim organom sądowym bez wysłuchania skarżącego lub przynajmniej informowania go (zob. pkt 82, 85 powyżej). Po drugie, Komisja dopuściła się niezgodnego z prawem działania, mogącego spowodować powstanie odpowiedzialności Unii, przystępując do postępowania przez wniesienie powództwa adhezyjnego i złożenie doniesienia przeciwko skarżącemu przed zakończeniem dochodzenia OLAF-u (zob. pkt 108 powyżej).
- 124 Skarżący podniósł w niniejszej sprawie trzy odrębne szkody, a mianowicie szkodę majątkową, krzywdę moralną i krzywdę fizyczną. Należy zbadać kolejno każdą z nich w celu dokonania oceny, w jakim stopniu, po pierwsze, ich istnienie, a po drugie, związek przyczynowy między nimi a zachowaniami zarzucanymi OLAF-owi i Komisji zostały wykazane.

W przedmiocie szkody majątkowej

- 125 Skarżący podnosi, że bezprawne zachowanie Komisji spowodowało poniesienie przez niego znacznych kosztów zastępstwa procesowego. Domaga się w tym względzie, po pierwsze, kwoty 39 293,38 EUR tytułem kosztów adwokackich poniesionych przed sądami francuskimi i sądami Unii oraz, po drugie, kwoty 872,4 EUR kosztów podróży poniesionych w trakcie postępowań sądowych.
- 126 W tym względzie należy zauważyć, jak słusznie stwierdza Komisja, że koszty, które skarżący poniósł na swoją obronę przed sądami Unii, nie stanowią szkody majątkowej, lecz koszty postępowania. Należy bowiem przypomnieć, że koszty poniesione przez strony w związku z postępowaniem sądowym nie mogą, jako takie, być uważane za stanowiące szkodę odrębną od obciążenia kosztami postępowania (zob. podobnie wyrok z dnia 10 czerwca 1999 r., Komisja/Montorio, C-334/97, EU:C:1999:290, pkt 54).
- 127 Ponadto w odniesieniu do ewentualnych kosztów związanych z przebiegiem postępowań przed sądami krajowymi należy stwierdzić, że nie podlegają one zwrotowi w ramach niniejszej sprawy z uwagi na brak związku przyczynowego pomiędzy szkodą, na którą powołuje się skarżący, a niezgodnymi z prawem działaniami OLAF-u i Komisji (zob. podobnie wyrok z dnia 10 czerwca 2004 r., François/Komisja, T-307/01, EU:T:2004:180, pkt 109). W każdym razie kwestia zwrotu kosztów poniesionych na poziomie krajowym należy do wyłącznej kompetencji sądu krajowego, który w braku przepisów harmonizujących Unii w tej dziedzinie powinien rozstrzygnąć tę kwestię na podstawie przepisów właściwego prawa krajowego (zob. podobnie wyrok z dnia 18 września 1995 r., Nölle/Rada i Komisja, T-167/94, EU:T:1995:169, pkt 37).
- 128 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że żądanie skarżącego mające na celu naprawienie podnoszonej szkody majątkowej należy oddalić.

W przedmiocie krzywdy moralnej

- 129 Skarżący utrzymuje, że wszczęcie w stosunku do niego postępowania sądowego, zanim dochodzenie wewnętrzne prowadzone przez OLAF zostało zakończone, a także fakt kwestionowania jego niewinności – po tym, jak została ona ustalona przez sądy francuskie – aż do etapu kasacji bez wystarczająco dokładnych i istotnych informacji, naruszyły jego cześć i dobre imię w działalności zawodowej. Jego zdaniem postępowanie prowadzone w stosunku do niego wywołało u jego dawnych współpracowników i w jego otoczeniu przekonanie, że jest on uwikłany w skandal finansowy. Z tego powodu żąda on kwoty 500 000 EUR tytułem zadośćuczynienia za krzywdę moralną doznaną z powodu naruszeń prawa popełnionych przez Komisję.
- 130 W niniejszej sprawie należy przede wszystkim zauważyć, że okoliczność, iż Komisja przystąpiła do postępowania przez wniesienie powództwa adhezyjnego i złożenie doniesienia do sądów francuskich przed zakończeniem dochodzenia prowadzonego przez OLAF, spowodowała naruszenie czci i dobrego imienia skarżącego w działalności zawodowej. Zachowanie Komisji wyrządziło bowiem skarżącemu krzywdę moralną ze względu na wywołanie przekonania o jego przestępczym zawinieniu przy wykonywaniu przez niego obowiązków, a także wrażenia w jego otoczeniu osobistym i zawodowym, że był zaangażowany w czyny stanowiące oszustwo oraz w skandal finansowy. Należy zatem stwierdzić, że krzywda ta wynika bezpośrednio z zachowania Komisji i istnieje związek przyczynowy między tym zachowaniem a krzywdą na podstawie orzecznictwa przytoczonego w pkt 122 powyżej.
- 131 Ponadto okoliczność, że OLAF przekazał notę z dnia 19 marca 2003 r., świadczącą o zaangażowaniu skarżącego, francuskim organom sądowym bez wysłuchania go, a przynajmniej poinformowania, wyrządziła mu krzywdę moralną, gdyż nie mógł przedstawić swoich argumentów ani bronić się w odniesieniu do czynów, które uzasadniały wszczęcie wobec niego ścigania. Okoliczność, że nie został wysłuchany, spowodowała bowiem poczucie niesprawiedliwości, niemocy i frustracji. Należy stwierdzić, że krzywdy te wynikają z bezprawnego zachowania OLAF-u, a w konsekwencji istnieje między podnoszonymi krzywdami a bezprawnym zachowaniem związek przyczynowy.
- 132 Wreszcie, co się tyczy krzywdy moralnej doznanej przez skarżącego w związku ze ściganiem karnym prowadzonym przez Komisję aż do etapu kasacji, po tym, jak sądy francuskie stwierdziły uwolniły go od zarzutów w pierwszej instancji, to choć prawdą jest, że taka sytuacja niepewności mogła spowodować zakłócenia w życiu prywatnym skarżącego, stanowiące tym samym krzywdę moralną, to skarżący nie zdołał wykazać, że wspomniane zachowanie było niezgodne z prawem. W konsekwencji, ze względu na to, że jedna z trzech przesłanek powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii nie została spełniona, żądania odszkodowawcze należy oddalić w świetle orzecznictwa przytoczonego w pkt 45 powyżej, bez konieczności badania, czy spełnione są dwie pozostałe przesłanki.
- 133 Z ogółu powyższych uwag wynika, że skarżący doznał krzywdy moralnej polegającej, po pierwsze, na naruszeniu jego czci, a także jego reputacji zawodowej, a po drugie, na powstaniu u niego poczucia niesprawiedliwości, niemocy i frustracji. W konsekwencji należy orzec *ex aequo et bono*, że adekwatnym naprawieniem tej krzywdy będzie odszkodowanie w wysokości 62 000 EUR.

W przedmiocie krzywdy fizycznej

- 134 Skarżący podnosi, że poważne uchybienia zarzucane administracji Unii wyrządziły mu krzywdę związaną z jego stanem zdrowia, ponieważ skutek lęku wywołanego wszczęciem wobec niego w sposób nierozważny długiego postępowania karnego zapadł on na poważną chorobę, która została potwierdzona przez opinię lekarską. W tych okolicznościach domaga się zwrotu kwot w wysokości 500 000 EUR tytułem naprawienia krzywdy fizycznej poniesionej w wyniku pogorszenia się jego stanu zdrowia i w wysokości 2125,56 EUR tytułem zwrotu wszystkich kosztów badań.

- 135 W niniejszej sprawie należy zauważyć, że pogorszenie się stanu zdrowia skarżącego mogło nastąpić, jak to przyznał sam skarżący w swoich pismach, dopiero od momentu wszczęcia przeciwko niemu postępowania w dniu 10 września 2008 r., do dnia 15 czerwca 2016 r., kiedy to zapadł wyrok Cour de cassation (sądu kasacyjnego). Jednakże, zakładając nawet, że dowody przedstawione przez skarżącego wykazują, iż stan jego zdrowia uległ pogorszeniu w wyniku wszczętego w stosunku do niego postępowania karnego, okoliczność ta nie może podważyć faktu, że skarżący nie wykazał w sposób wymagany prawem, jak wynika to z niniejszego wyroku, że zachowanie Komisji zmierzające do zakwestionowania postanowienia o umorzeniu postępowania w postępowaniu apelacyjnym, a następnie kasacyjnym, było niezgodne z prawem.
- 136 W konsekwencji, ze względu na to, że jedna z trzech przesłanek powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii nie została spełniona, żądania odszkodowawcze należy oddalić w świetle orzecznictwa przytoczonego w pkt 45 powyżej, bez konieczności badania, czy spełnione są dwie pozostałe przesłanki.

W przedmiocie kosztów

W przedmiocie żądań dotyczących „kosztów niepodlegających zwrotowi”

- 137 Skarżący wniósł o zasądzenie od Komisji zapłaty kwoty 3000 EUR tytułem „kosztów niepodlegających zwrotowi”.
- 138 Komisja nie wypowiedziała się w tym względzie.
- 139 W niniejszym przypadku należy zauważyć, że skarżący nie precyzuje charakteru żądanych kosztów niepodlegających zwrotowi. Tymczasem, jeśli żądania skarżącego zmierzają do odszkodowania za niezbędne koszty poniesione przez niego w związku z postępowaniem, to należy przypomnieć, że zgodnie z art. 140 regulaminu postępowania koszty takie są wliczane w koszty postępowania (zob. podobnie postanowienie z dnia 18 listopada 2013 r., Trabelsi/Rada, T-162/12, niepublikowane, EU:T:2013:619, pkt 32–36).
- 140 W związku z tym należy zbadać je łącznie z żądaniem dotyczącym obciążenia Komisji kosztami postępowania.

W przedmiocie rozstrzygnięcia o kosztach

- 141 Zgodnie z art. 134 § 3 regulaminu postępowania w razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron każda ze stron pokrywa własne koszty. Jednakże, jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, Sąd może orzec, że jedna ze stron pokrywa, oprócz własnych kosztów, część kosztów poniesionych przez stronę przeciwną.
- 142 Ponieważ w niniejszej sprawie skarga o odszkodowanie została uwzględniona w zasadniczym zakresie, słuszne będzie, biorąc pod uwagę szczególny kontekst sprawy, obciążenie Komisji jej własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez skarżącego.

Z powyższych względów

SĄD (piąta izba)

orzeka, co następuje:

- 1) **Komisja Europejska zapłaci Fernandowi De Estebanowi Alonsowi kwotę 62 000 EUR tytułem zadośćuczynienia za poniesioną przez niego krzywdę moralną.**
- 2) **W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.**
- 3) **Komisja pokryje własne koszty oraz koszty poniesione przez F. De Estebana Alonsa.**

Gratsias

Labucka

Ulloa Rubio

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 11 czerwca 2019 r.

Podpisy