



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (siódma izba)

z dnia 6 października 2021 r.*

Służba publiczna – Personel kontraktowy – Dochodzenie OLAF-u – Zwrot kosztów leczenia – Kara dyscyplinarna – Rozwiązanie umowy bez wypowiedzenia – Artykuł 10 lit. h) załącznika IX do regulaminu pracowniczego – Powrót do naruszenia – Artykuł 27 załącznika IX do regulaminu pracowniczego – Decyzja uwzględniająca wnioski o wykreślenie z akt osobowych wszelkich wzmianek o wcześniejszej karze – Artykuł 26 regulaminu pracowniczego – Charakter kary, o której wszelkie wzmianki wykreślono z akt osobowych urzędnika, uniemożliwiający podniesienie tej kary wobec tego urzędnika i powołanie się na nią przeciwko niemu

W sprawie T-121/20

IP, którego reprezentowali adwokaci L. Levi, S. Rodrigues i J. Martins,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, którą reprezentowali M. Brauhoff i A.-C. Simon, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot oparte na art. 270 TFUE żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji z dnia 21 sierpnia 2019 r. o wymierzeniu wobec skarżącego kary dyscyplinarnej rozwiązania umowy zatrudnienia bez wypowiedzenia,

SĄD (siódma izba),

w składzie: R. da Silva Passos, prezes, I. Reine i L. Truchot (sprawozdawca), sędziowie,

sekretarz: L. Ramette, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 10 maja 2021 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: francuski.

Wyrok

I. Okoliczności powstania sporu

- 1 Skarżący, IP, rozpoczął służbę w Komisji Europejskiej w dniu 21 lipca 2008 r. jako członek personelu tymczasowego, następnie od dnia 16 września 2008 r. był członkiem personelu kontraktowego. W 2013 r. należał on do grupy funkcyjnej I, grupy zaszerogowania 1, stopień 3. Od dnia 1 sierpnia 2018 r. jest w stanie spoczynku z powodu niepełnosprawności.
- 2 Pismem z dnia 13 grudnia 2013 r. Parlament Europejski powiadomił Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF), że w ramach audytu wewnętrznego wykrył poszlaki mogące jego zdaniem wskazywać, iż szereg wniosków o zwrot kosztów leczenia dotyczących opieki uzyskanej w zakładach leczniczych znajdujących się w Portugalii było nieprawidłowych. Wnioski te zostały złożone w okresie od stycznia do sierpnia 2013 r. przez A i przez B, jego siostrę, będących oboje urzędnikami Parlamentu. W piśmie tym Parlament sugerował, by sprawdzić, czy skarżący, wskazany przez A jako osoba do kontaktów w bazie danych przeznaczonej do zarządzania personelem Parlamentu, mógł także dopuścić się podobnych nieprawidłowości.
- 3 W dniu 8 września 2014 r. OLAF postanowił wszcząć dochodzenie wobec skarżącego w przedmiocie wniosków o zwrot kosztów leczenia, które były jego zdaniem nieprawidłowe. Jednocześnie OLAF postanowił wszcząć dwa inne dochodzenia wobec A i B, również w przedmiocie wniosków o zwrot kosztów leczenia.
- 4 W dniu 21 grudnia 2015 r. OLAF zakończył dochodzenie w drodze raportu końcowego. W raporcie stwierdził on, że w okresie będącym przedmiotem dochodzenia skarżący przedłożył Urzędowi Administracji i Wypłacania Należności Indywidualnych (PMO) Komisji wnioski o zwrot, których podstawą były cztery dokumenty potwierdzające niezgodne z faktycznie poniesionymi kosztami. Uznał on, że łączna kwota nienależnie pobranych kwot wynosi 5418 EUR.
- 5 OLAF przekazał raport Komisji i zalecił jej wszczęcie postępowania dyscyplinarnego wobec skarżącego oraz odzyskanie kwoty 5418 EUR. Powiadomił on również Komisję, że raport przekazano portugalskim organom wymiaru sprawiedliwości w celu ewentualnych sądowych działań następczych.
- 6 Pismem z dnia 24 czerwca 2016 r. organ Komisji upoważniony do zawierania umów o pracę (zwany dalej „OUZU”) udzielił Biuru Dochodzeń i Postępowania Dyscyplinarnych Komisji pełnomocnictwa do wysłuchania skarżącego.
- 7 W dniu 25 lipca 2017 r. OUZU zdecydował o wszczęciu wobec skarżącego postępowania dyscyplinarnego przed komisją dyscyplinarną.
- 8 W opinii z dnia 16 kwietnia 2018 r. komisja dyscyplinarna zaleciła karę rozwiązania umowy zatrudnienia skarżącego bez wypowiedzenia.
- 9 W następstwie przekazania raportu OLAF-u portugalskim organom wymiaru sprawiedliwości wszczęto w Portugalii postępowanie karne wobec skarżącego.

- 10 W dniu 22 listopada 2018 r. OUZU zdecydował o zawieszeniu wszczętego wobec skarżącego postępowania dyscyplinarnego.
- 11 W dniu 21 maja 2019 r., po umorzeniu postępowania karnego wszczętego w Portugalii, skarżący został wezwany na przesłuchanie przed OUZU, w którego skład wchodził: dyrektor generalna Dyrekcji Generalnej ds. Zasobów Ludzkich i Bezpieczeństwa, dyrektor generalny Dyrekcji Generalnej do Spraw Gospodarczych i Finansowych i zastępca dyrektora generalnego Dyrekcji Generalnej ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich Komisji (zwanego dalej „trójstronnym OUZU”).
- 12 W dniu 21 sierpnia 2019 r. trójstronne OUZU przyjęło wobec skarżącego na podstawie art. 49 i 119 warunków zatrudnienia innych pracowników Unii (zwanego dalej „WZIP”) karę dyscyplinarną rozwiązania umowy zatrudnienia bez wypowiedzenia (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”).
- 13 W zaskarżonej decyzji trójstronne OUZU wskazało, że skarżącemu zarzucono, iż złożył do PMO dwa wnioski o zwrot kosztów leczenia nieodpowiadające faktycznie zapłaconym kwotom lub otrzymanej opiece (pkt 12 zaskarżonej decyzji). Trójstronne OUZU zakwalifikowało te okoliczności faktyczne jako „usiłowanie sprzeniewierzenia środków z budżetu Unii Europejskiej”, co stanowiło jego zdaniem szczególnie poważne przewinienie służbowe (pkt 37 zaskarżonej decyzji). Wreszcie trójstronne OUZU wymierzyło karę, która ma być zastosowana w świetle kryteriów określonych w art. 10 załącznika IX do regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej (zwanego dalej „regulaminem pracowniczym”) (pkt 37–50 zaskarżonej decyzji). Na podstawie art. 10 lit. h) załącznika IX do regulaminu pracowniczego trójstronne OUZU oparło się, dla wskazania powrotu do naruszenia, na istnieniu nagany, która została udzielona skarżącemu w dniu 19 listopada 2010 r.
- 14 W dniu 7 października 2019 r. skarżący złożył zażalenie na zaskarżoną decyzję na podstawie art. 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego.
- 15 Decyzją z dnia 28 stycznia 2020 r. (zwaną dalej „decyzją oddalającą zażalenie”) Komisja oddaliła zażalenie.

II. Postępowanie i żądania stron

- 16 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 21 lutego 2020 r. skarżący wniósł niniejszą skargę.
- 17 Odrębnym pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 4 marca 2020 r. skarżący złożył wniosek o utajnienie tożsamości na podstawie art. 66 regulaminu postępowania przed Sądem. Decyzją z dnia 15 kwietnia 2020 r. Sąd (siódma izba) uwzględnił ten wniosek.
- 18 Na wniosek sędziego sprawozdawcy Sąd (siódma izba) postanowił o otwarciu ustnego etapu postępowania i w ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 89 regulaminu postępowania zadał stronom pytania na piśmie, wzywając je do udzielenia na niektóre spośród nich odpowiedzi na piśmie, a na inne na rozprawie.
- 19 Strony odpowiedziały w wyznaczonym im terminie.

- 20 Na rozprawie w dniu 10 maja 2021 r. zostały wysłuchane wystąpienia stron i ich odpowiedzi na pytania Sądu zadane na piśmie i ustnie. Ponadto skarżący przedłożył jeden dokument, a Komisja zaproponowała przedstawienie dwóch dokumentów.
- 21 W tych okolicznościach prezes siódmej izby stwierdził, że zamknięcie ustnego etapu postępowania zostanie odroczone w celu umożliwienia Komisji przedstawienia dokumentów wspomnianych w pkt 20 powyżej, a każdej ze stron przedstawienia uwag.
- 22 Komisja przedstawiła zadeklarowane dokumenty, a każda ze stron przedstawiła uwagi.
- 23 Ustny etap postępowania został zamknięty w dniu 2 czerwca 2021 r.
- 24 Skarżący wnosi do Sądu o:
- stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji oraz, o ile to konieczne, decyzji oddalającej zażalenie;
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 25 Komisja wnosi do Sądu o:
- oddalenie skargi;
 - obciążenie skarżącego kosztami postępowania.

III. Co do prawa

- 26 Przed rozpatrzeniem zarzutów podniesionych przez skarżącego należy ustalić przedmiot skargi.

A. Przedmiot skargi

- 27 Na wstępie należy przypomnieć, że zażalenie w drodze administracyjnej i jego oddalenie – w sposób wyraźny lub dorozumiany – stanowią integralną część złożonej procedury i są jedynie wstępną przesłanką wniesienia sprawy do sądu. W konsekwencji żądania stwierdzenia nieważności formalnie skierowane przeciwko oddaleniu zażalenia skutkują rozpatrzeniem przez Sąd aktu wydanego pierwotnie, na który złożono zażalenie, jeżeli są one, jako takie, pozbawione autonomicznej treści (wyroki z dnia: 17 stycznia 1989 r., Vainker/Parlament, 293/87, EU:C:1989:8, pkt 8; z dnia 25 października 2018 r., KF/CSUE, T-286/15, EU:T:2018:718, pkt 115).
- 28 Żądania stwierdzenia nieważności formalnie skierowane przeciwko oddaleniu zażalenia mają autonomiczną treść, gdy oddalenie zażalenia ma inny zakres niż akt, na który zażalenie zostało wniesione. Jest tak w przypadku decyzji oddalającej zażalenie, w której ponownie zbadano sytuację skarżącego w świetle nowych okoliczności prawnych lub faktycznych, lub decyzji oddalającej zażalenie, która zmienia albo uzupełnia sentencję decyzji wydanej pierwotnie. W tych wypadkach oddalenie zażalenia stanowi jako takie akt podlegający kontroli sądu, który uznaje go za akt niekorzystny wstępujący przynajmniej częściowo w miejsce aktu wydanego pierwotnie (wyrok z dnia 21 maja 2014 r., Mocová/Komisja, T-347/12 P, EU:T:2014:268, pkt 34).

- 29 Z wyjątkiem sytuacji, w których oddalenie zażalenia stanowi akt autonomiczny mogący jako taki być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności, uzasadnienie zawarte w decyzji oddalającej zażalenie, gdy uzupełnia ono lub zastępuje uzasadnienie zawarte w pierwotnym akcie, powinno być uwzględniane przy badaniu zgodności z prawem tego aktu. Przyjmuje się, że uzasadnienie to pokrywa się z uzasadnieniem pierwotnego aktu (zob. podobnie wyrok z dnia 9 grudnia 2009 r., Komisja/Birkhoff, T-377/08 P, EU:T:2009:485, pkt 58, 59 i przytoczone tam orzecznictwo). Pierwotny akt podlega zatem ewentualnie badaniu zgodności z prawem w szczególności w świetle uzasadnienia zawartego w decyzji oddalającej zażalenie.
- 30 W niniejszej sprawie, ponieważ decyzja oddalająca zażalenie nie ma innego zakresu niż zaskarżona decyzja, skargę należy uznać za skierowaną jedynie przeciwko zaskarżonej decyzji.

B. W przedmiocie badania zarzutów

- 31 Skarżący podnosi sześć zarzutów, z których pierwszy dotyczy uchybienia obowiązkowi staranności i obowiązkowi dbałości, drugi naruszenia obowiązku uzasadnienia, trzeci nieprawidłowości raportu OLAF-u, czwarty nieprawidłowości opinii komisji dyscyplinarnej, piąty braku oceny całości okoliczności sprawy oraz naruszenia zasady, zgodnie z którą „postępowanie karne wstrzymuje postępowanie dyscyplinarne”, a szósty naruszenia art. 10 załącznika IX do regulaminu pracowniczego.
- 32 Należy zbadać zarzut szósty i w szczególności zakwestionowanie przez skarżącego stosowania przez trójstronne OUZU art. 10 lit. h) załącznika IX do regulaminu pracowniczego, dotyczącego powrotu do naruszenia (zob. pkt 13 powyżej).
- 33 Zgodnie z art. 10 załącznika IX do regulaminu pracowniczego

„Surowość nakładanych kar dyscyplinarnych powinna być współmierna do wagi przewinienia służbowego. Aby ustalić wagę przewinienia oraz podjąć decyzję o nałożonej karze dyscyplinarnej, należy uwzględnić:

[...]

h) czy przewinienie służbowe było wynikiem powtarzających się działań lub zachowań;

[...]”.

- 34 W tym względzie w pkt 45 zaskarżonej decyzji, wprowadzonym tytułem „Przewinienie służbowe będące wynikiem powtarzających się działań lub zachowań”, trójstronne OUZU przypomniało, że wobec skarżącego orzeczono w dniu 19 listopada 2010 r. naganę (zwaną dalej „pierwszą karą”) w związku z czynami, które były zdaniem trójstronnego OUZU porównywalne z czynami zarzucanymi mu obecnie. Przypomina ono, że czyny te polegały na „zwróceniu się do lekarza o [wystawienie skarżącemu rachunku] na kwotę 4,98 EUR za badanie krwi jego kuzyna [...] cierpiącego na chorobę serca [i na] dwukrotnej próbie uzyskania następnie zwrotu tej kwoty [od] służb Komisji zatwierdzających koszty leczenia”. Trójstronne OUZU dodało w pkt 46 zaskarżonej decyzji, że „[m]imo iż chodziło wówczas o niewielką kwotę, [skarżący] został ukarany ze względu na wykazujący wyraźnie cechy oszustwa charakter jego zachowania”.

35 Zauważywszy w pkt 47 i 48 zaskarżonej decyzji, że ze względu na brak terminu przewidzianego w art. 10 lit. h) załącznika IX do regulaminu pracowniczego trójstronne OUZU mogło wziąć pod uwagę pierwszą karę, wyjaśniło ono w pkt 49 zaskarżonej decyzji, co następuje:

„[...] [trójstronne] OUZU stwierdza, że [skarżący] dopuścił się czynów podobnych do czynów, które uzasadniały wymierzoną wobec niego karę nagany, i to niespełna cztery lata po jej wymierzeniu. Trójstronne OUZU uważa, że [skarżący] wykazał tym samym, iż nie wyciągnął wniosków z nałożonej na niego w 2010 r. kary dyscyplinarnej i że w dalszym ciągu dawał pierwszeństwo swym osobistym interesom przed interesami instytucji”.

36 Skarżący utrzymuje, że trójstronne OUZU nie powinno było uwzględniać pierwszej kary z tytułu powrotu do naruszenia, co uczyniło z naruszeniem art. 10 lit. h) załącznika IX do regulaminu pracowniczego.

37 W tym względzie z jednej strony podnosi on, że trójstronne OUZU naruszyło zasady proporcjonalności, dobrej administracji i rozsądnego terminu. Podkreśla on przede wszystkim symboliczny charakter kwoty, której zwrot usiłował uzyskać, która była przedmiotem pierwszego postępowania dyscyplinarnego wobec niego, a następnie okres, który upłynął pomiędzy dwiema sankcjami. Wreszcie skarżący kwestionuje podobieństwo okoliczności faktycznych będących przedmiotem dwóch postępowań dyscyplinarnych.

38 Z drugiej strony zdaniem skarżącego wzmianka o pierwszej karze powinna być wykreślona z jego akt osobowych, gdyż na podstawie art. 27 załącznika IX do regulaminu pracowniczego złożył wniosek o wykreślenie ze wspomnianych akt wszelkich wzmianek o tej karze.

39 Mimo że wniosek skarżącego uwzględniono, Komisja uważa, że ta okoliczność nie może stać na przeszkodzie uwzględnieniu owej kary w kontekście powrotu do naruszenia. Jej zdaniem z jednej strony stosowanie art. 10 lit. h) załącznika IX do regulaminu pracowniczego nie jest bowiem ograniczone żadnym terminem, a z drugiej strony uwzględnienie wniosku skarżącego nie skutkowałoby wyłączeniem pierwszej kary z jego akt postępowania dyscyplinarnego, ponieważ decyzje o nałożeniu kary są przechowywane w aktach postępowania dyscyplinarnego urzędników przez okres 20 lat.

40 W odpowiedzi na zarządzone przez Sąd środki organizacji postępowania (zob. pkt 18 powyżej) w imieniu skarżącego wskazano, co następuje:

„[...] kryterium powrotu do naruszenia oznacza istnienie wcześniejszej kary. Tymczasem, ponieważ skarżący wniósł na podstawie art. 27 załącznika IX do regulaminu pracowniczego o wykreślenie z jego akt osobowych wszelkich wzmianek o [pierwszej karze], co też uzyskał, ma on prawo uznać, że owa kara już nie istnieje [...] i że w każdym wypadku administracja nie może się już na nią przeciw niemu powoływać w niniejszej sprawie w ramach nowego postępowania dyscyplinarnego, takiego jak rozpatrywane w niniejszej sprawie, tym bardziej w celu powołania się na powrót do naruszenia przy wymiarze kary współmiernej do wagi przewinienia służbowego w rozumieniu art. 10 załącznika IX do regulaminu pracowniczego”.

41 W odpowiedzi na zarządzone przez Sąd środki organizacji postępowania (zob. pkt 18 powyżej) Komisja wskazała, co następuje:

„4. Co się tyczy wpływu, jaki wykreślenie wzmianki o [pierwszej karze] w aktach osobowych skarżącego mogłoby mieć na decyzję zaskarżoną w ramach niniejszego sporu, jeśli skarżący zamierza tym samym podnieść, że ów element powinien być zostać uwzględniony w celu

złagodzenia kwestionowanej kary, argument taki jest dopuszczalny, lecz bezzasadny [...]. Komisja wykazała bowiem, że to wykreślenie nie skutkuje bezwzględnym zatarciem [pierwszej kary]. Ponieważ akta postępowania dyscyplinarnego dotyczące tej kary są przechowywane przez 20 lat, mogły one zgodnie z prawem zostać uwzględnione do celów stosowania art. 10 lit. h) załącznika IX do regulaminu pracowniczego.

[...]

25. Na podstawie art. 26 akapit szósty regulaminu pracowniczego dla każdego urzędnika prowadzi się tylko jedno akta osobowe.

26. Akta postępowania dyscyplinarnego różnią się od akt osobowych. Te pierwsze zawierają bowiem wszystkie dokumenty związane z konkretnym postępowaniem dyscyplinarnym. Dokumenty te są przechowywane zgodnie z [wyżej] wskazanymi terminami przechowywania. Są dostępne jedynie dla członków personelu [OUZU] i nie znajdują się w aktach osobowych.

27. Tylko decyzja o nałożeniu kary jest włączana do akt osobowych, co jest zgodne z art. 26 akapit szósty regulaminu pracowniczego. Tym samym jest ona dostępna w bezpiecznym systemie elektronicznym wykorzystywanym przez Komisję do zarządzania zasobami ludzkimi [...] tylko dla członków personelu, którzy mają prawo dostępu. Jest ona w nim przechowywana przez [trzy] lata (w odniesieniu do pisemnego upomnienia lub nagany) lub [sześć] lat w odniesieniu do wszystkich pozostałych kar wymienionych w art. 9 lit. c)–h) załącznika IX do regulaminu pracowniczego”.

42 Należy zbadać zastrzeżenie skarżącego dotyczące naruszenia prawa, jakiego miało dopuścić się trójstronne OUZU, gdy oparło się w kontekście powrotu do naruszenia na pierwszej karze, mimo że uwzględniono złożony na podstawie art. 27 załącznika IX do regulaminu pracowniczego wniosek skarżącego o wykreślenie z jego akt osobowych wszelkich wzmianek o tej karze.

43 Zgodnie z art. 27 załącznika IX do regulaminu pracowniczego:

„Urzędnik, wobec którego orzeczono karę dyscyplinarną inną niż usunięcie ze stanowiska, po trzech latach w przypadku pisemnego upomnienia lub nagany lub po sześciu latach w przypadku innej kary może złożyć wniosek o wykreślenie z jego akt osobowych wszelkich wzmianek o takim środku. Organ powołujący podejmuje decyzję o pozytywnym rozpatrzeniu wniosku”.

44 W niniejszej sprawie skarżący złożył w dniu 20 stycznia 2014 r. oparty na art. 27 załącznika IX do regulaminu pracowniczego wniosek o wykreślenie z jego akt osobowych wszelkich wzmianek o pierwszej karze. Decyzją z dnia 28 lutego 2014 r. Komisja uwzględniła wniosek skarżącego. Tym samym usunęła ona z akt osobowych skarżącego wszelkie wzmianki o pierwszej karze. Tymczasem w zaskarżonej decyzji pierwsza kara była podstawą wymierzenia przez trójstronne OUZU kary z tytułu powrotu do naruszenia, którą to karę uznało ono za właściwą w odniesieniu do czynów zarzucanych skarżącemu (zob. pkt 13 powyżej).

45 Należy zatem ustalić, w jakim zakresie decyzja o nałożeniu kary, o której wszelkie wzmianki wykreślono z akt osobowych urzędnika, może być wykorzystana lub przywołana przez administrację przeciw niemu w celu stwierdzenia powrotu do naruszenia.

46 Tytułem wstępu należy zauważyć, że art. 26 regulaminu pracowniczego, dotyczący akt osobowych urzędnika, ma zastosowanie do personelu kontraktowego na podstawie art. 11 i 81 WZIP.

- 47 Na podstawie art. 26 akapit pierwszy lit. a) regulaminu pracowniczego akta osobowe urzędnika powinny zawierać „wszelkie dokumenty dotyczące jego stosunku pracy [sytuacji administracyjnej] oraz wszelkie oceny jego kwalifikacji, wydajności i zachowania”.
- 48 I tak orzeczono już, że decyzja o nałożeniu kary wydana wobec urzędnika, ponieważ dotyczy sytuacji administracyjnej tego urzędnika, powinna zostać załączona do jego akt osobowych (wyrok z dnia 2 kwietnia 1998 r., Apostolidis/Trybunał Sprawiedliwości, T-86/97, EU:T:1998:71, pkt 36).
- 49 Należy zaznaczyć, że taka decyzja ma decydujący wpływ na sytuację administracyjną urzędnika, jeżeli organ dyscyplinarny postanawia oprzeć się na niej w kontekście powrotu do naruszenia w celu nałożenia na urzędnika na podstawie art. 10 lit. h) załącznika IX do regulaminu pracowniczego kolejnej, surowszej kary dyscyplinarnej. Wynika stąd, że powinna ona znajdować się w aktach osobowych wspomnianego urzędnika.
- 50 Należy ponadto przypomnieć, że art. 26 akapit drugi regulaminu pracowniczego stanowi, że „[d]okumenty są rejestrowane, numerowane oraz włączane do akt według numerów porządkowych” i że „dokumenty [dotyczące sytuacji administracyjnej] mogą być wykorzystane lub użyte przez instytucję przeciwko urzędnikowi tylko w przypadku, gdy zostały mu one przedstawione przed ich włączeniem do akt”.
- 51 Przepis ten, który wprowadza ochronę urzędnika dotyczącą działań, jakie może podjąć wobec niego administracja, ma szeroki zakres stosowania, ponieważ znajduje on zastosowanie do „wszelki[ch]” dokumentów „dotycząc[ych] stosunku pracy [sytuacji administracyjnej]” urzędnika.
- 52 To samo dotyczy art. 26 akapit siódmy regulaminu pracowniczego, który stanowi, że „[u]rzędnik” jest uprawniony, „nawet po zakończeniu służby, do zapoznania się ze wszystkim dokumentami”, które znajdują się w jego aktach osobowych.
- 53 Wreszcie w art. 26 akapit szósty regulaminu pracowniczego wskazano, że „[d]la każdego urzędnika” prowadzi się „tylko jedne akta osobowe”, która to zasada, podobnie jak rejestrowanie, numerowanie oraz włączanie dokumentów do akt według numerów porządkowych (zob. pkt 50 powyżej), ułatwia dostęp urzędnika do dokumentów, które mogłyby zostać wykorzystane lub powołane przeciwko niemu, co zapobiega rozproszeniu tych dokumentów w szeregu akt.
- 54 Jak wynika z rozważań przedstawionych w pkt 47–53 powyżej, art. 26 regulaminu pracowniczego przewiduje zestaw gwarancji, które mają na celu ochronę urzędnika poprzez zapobieganie temu, by podstawą wydawanych przez administrację decyzji mających wpływ na jego sytuację administracyjną były okoliczności faktyczne, których istnienie wynika z dokumentów niewłączonych do jego akt osobowych (zob. podobnie wyroki: z dnia 28 czerwca 1972 r., Basseur/Parlament, 88/71, EU:C:1972:58, pkt 10, 11; z dnia 2 kwietnia 1998 r., Apostolidis/Trybunał Sprawiedliwości, T-86/97, EU:T:1998:71, pkt 33).
- 55 Ze względu na kluczową rolę akt osobowych w ochronie i w informowaniu urzędnika należy stwierdzić, że decyzja o nałożeniu kary, mimo iż została uprzednio włączona do akt osobowych urzędnika, nie może zostać wykorzystana lub powołana przeciwko niemu, jeżeli wykreślono ze wspomnianych akt osobowych wszelkie wzmianki o tej decyzji.

- 56 Należy dodać, że decyzja oparta na okolicznościach faktycznych niewymienionych w aktach osobowych jest sprzeczna z gwarancjami zawartymi w regulaminie pracowniczym (zob. podobnie wyrok z dnia 9 lutego 1994 r., Lacruz Bassols/Trybunał Sprawiedliwości, T-109/92, EU:T:1994:16, pkt 68 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 57 Ponadto prawo do oparcia się na wyłączonej z akt osobowych urzędnika decyzji o nałożeniu kary, które zostałyby przyznane administracji w celu stwierdzenia powrotu do naruszenia w rozumieniu art. 10 załącznika IX do regulaminu pracowniczego, prowadziłyby do pozbawienia skuteczności w tej kwestii art. 27 tego załącznika. Artykuł 27 załącznika IX do regulaminu pracowniczego pozwala bowiem urzędnikowi na złożenie wniosku o wyłączenie decyzji o nałożeniu kary z jego akt osobowych i pozostawia administracji decyzję, czy wniosek taki należy uwzględnić. Opierając się na takiej decyzji o nałożeniu kary, którą jednak postanowiła, w zakresie przysługujących jej szerokich uprawnień dyskrejonalnych wyłączyć z akt osobowych urzędnika, administracja zmierza w rzeczywistości do przywrócenia takiej decyzji do tych akt.
- 58 W konsekwencji organ dyscyplinarny opierający się w kontekście powrotu do naruszenia na karze dyscyplinarnej, o której wszelkie wzmianki wykreślono z akt osobowych danego urzędnika po uwzględnieniu wniosku złożonego przez tego urzędnika na podstawie art. 27 załącznika IX do regulaminu pracowniczego, narusza prawa gwarantowane urzędnikom w regulaminie pracowniczym, a w szczególności w jego art. 26.
- 59 Z powyższego wynika, że Komisja, która uwzględniła pierwszą karę dyscyplinarną w celu określenia wagi rozpatrywanego przewinienia i nałożenia drugiej kary dyscyplinarnej, naruszyła art. 10 lit. h) załącznika IX do regulaminu pracowniczego, ponieważ owa pierwsza kara, o której wszelkie wzmianki wykreślono z akt osobowych skarżącego, nie mogła już być wykorzystana przeciwko niemu w kontekście powrotu do naruszenia.
- 60 Argumenty podniesione przez Komisję nie mogą podważyć wniosku wymienionego w pkt 59 powyżej.
- 61 W pierwszej kolejności Komisja utrzymuje, że niektóre przepisy regulaminu pracowniczego można interpretować w ten sposób, iż na karę dyscyplinarną przyjętą wobec urzędnika, jeżeli informacja o niej jest przechowywana w aktach dyscyplinarnych, można powołać się przeciwko temu urzędnikowi, mimo że wszelkie wzmianki o jej istnieniu zostały wykreślone z akt osobowych wspomnianego urzędnika.
- 62 Komisja powołuje się w tym zakresie na art. 86 regulaminu pracowniczego oraz załącznik IX do niego. Jednakże nie wskazała ona, w jaki sposób przepisy te rozpatrywane łącznie pozwalałyby na poparcie jej argumentacji.
- 63 Komisja powołuje się również na brak określenia terminu w art. 10 lit. h) załącznika IX do regulaminu pracowniczego, a także na odniesienie we wspomnianym artykule do zachowania urzędnika „w toku kariery zawodowej”.
- 64 Prawdą jest, że na podstawie przepisów powołanych przez Komisję w pkt 63 powyżej organ dyscyplinarny dysponuje szerokim zakresem uznania w celu uwzględnienia sytuacji administracyjnej urzędnika, która miała miejsce w przeszłości.

- 65 Jednakże przepisy te nie odnoszą się do akt osobowych urzędnika. Nie są one zatem wyjątkiem od zasady wynikającej z art. 26 regulaminu pracowniczego, zgodnie z którą decyzja o nałożeniu kary włączona do akt osobowych urzędnika nie może zostać wykorzystana lub powołana przeciwko niemu, jeżeli wykreślono ze wspomnianych akt osobowych wszelkie wzmianki o tej decyzji (zob. pkt 55 powyżej).
- 66 W konsekwencji przepisy powołane przez Komisję nie mogą być interpretowane w ten sposób, że zezwalają one organowi dyscyplinarnemu na uwzględnienie wcześniejszej kary nałożonej na urzędnika, w przypadku gdy na podstawie art. 27 załącznika IX do regulaminu pracowniczego wykreślono z akt osobowych tego urzędnika wszelkie wzmianki o tej karze.
- 67 Ponadto w art. 26 akapit pierwszy regulaminu pracowniczego przewidziano obowiązek umieszczenia w aktach osobowych urzędnika wszelkich dokumentów dotyczących jego sytuacji administracyjnej oraz wszelkich ocen jego kwalifikacji, wydajności i zachowania. Z kolei w art. 26 akapit szósty regulaminu pracowniczego ustanowiono obowiązek prowadzenia tylko jednych akt osobowych dla każdego urzędnika. Należy dodać, że regulamin pracowniczy i WZIP nie odnoszą się do żadnej innej dokumentacji niż akta osobowe urzędnika, z wyjątkiem dokumentacji medycznej wskazanej w art. 26a regulaminu pracowniczego.
- 68 W konsekwencji akta osobowe mają charakter jednolity, z czego wynika zakaz istnienia w jakiegokolwiek formie innego zestawu akt zawierającego dokumenty dotyczące sytuacji administracyjnej urzędnika (zob. wyrok z dnia 11 października 1995 r., *Baltsavias/Komisja*, T-39/93 i T-553/93, EU:T:1995:177, pkt 38).
- 69 Nie ma wątpliwości co do tego, że administracja może założyć akta dotyczące dochodzenia i ewentualnie postępowania dyscyplinarnego związanego z tym dochodzeniem, jak wynika zwłaszcza z art. 13 ust. 1 załącznika IX do regulaminu pracowniczego. Jednakże takie akta są zakładane wyłącznie na potrzeby rozpatrywanego postępowania (zob. podobnie wyroki: z dnia 2 kwietnia 1998 r., *Apostolidis/Trybunał Sprawiedliwości*, T-86/97, EU:T:1998:71, pkt 36; z dnia 5 października 2009 r., *de Brito Sequeira Carvalho/Komisja i Komisja/de Brito Sequeira Carvalho*, T-40/07 P i T-62/07 P, EU:T:2009:382, pkt 96). W konsekwencji zawarte w nich pisma i dokumenty, w szczególności ewentualna decyzja o nałożeniu kary zamykająca to postępowanie, nie mogą zostać wykorzystane lub powołane przeciwko urzędnikowi poza wspomnianym postępowaniem, chyba że chodzi o ich włączenie do akt osobowych wspomnianego urzędnika.
- 70 Z rozważań przedstawionych w pkt 62–69 powyżej wynika, że Komisja nie ma podstaw, by twierdzić, iż niektóre przepisy regulaminu pracowniczego można interpretować w ten sposób, że na karę dyscyplinarną wymierzoną wobec urzędnika, o której informacja jest przechowywana w jego aktach dyscyplinarnych, można powołać się przeciwko temu urzędnikowi, mimo że wszelkie wzmianki o jej istnieniu zostały wykreślone z akt osobowych wspomnianego urzędnika.
- 71 W drugiej kolejności Komisja, do celów uzasadnienia uwzględnienia pierwszej kary w kontekście powrotu do naruszenia, wobec braku jakiegokolwiek wzmianki o tej karze w aktach osobowych skarżącego, powołuje się na przepisy „Wspólnego wykazu przechowywania akt Komisji Europejskiej”, które umożliwiają „przechowywanie akt postępowania dyscyplinarnego przez 20 lat”.

- 72 „Wspólny wykaz przechowywania akt Komisji Europejskiej” został przyjęty na podstawie art. 6 załącznika do regulaminu wewnętrznego Komisji, zatytułowanego „Przepisy w sprawie zarządzania dokumentami”, który to załącznik został przyjęty w decyzji Komisji z dnia 23 stycznia 2002 r. zmieniającej jej regulamin (Dz.U. 2002, L 21, s. 23).
- 73 Zgodnie z art. 6 załącznika do regulaminu wewnętrznego Komisji, zatytułowanym „Przechowywanie”:
- „[...]”
- Przepisy administracyjne oraz zobowiązania prawne wyznaczają minimalny okres przechowywania dokumentu.
- Każda dyrekcja generalna lub równorzędna służba ustala swoją wewnętrzną strukturę organizacyjną dotyczącą przechowywania jej akt. Minimalny okres przechowywania w ramach służby uwzględnia wspólny dla całej Komisji wykaz sporządzony zgodnie z przepisami wykonawczymi określonymi w art. 12”.
- 74 „Wspólny wykaz przechowywania akt Komisji Europejskiej” ma formę tabeli ustalającej okresy przechowywania różnych kategorii akt. W tej tabeli w wierszu 12.4.3, zatytułowanym „Postępowanie dyscyplinarne”, przewidziano dwudziestoletni okres przechowywania w odniesieniu do decyzji ustanawiających środki dyscyplinarne.
- 75 Z rozważań przedstawionych w pkt 72–74 powyżej wynika, że istnieje podstawa prawna pozwalająca na przechowywanie decyzji o karach dyscyplinarnych przez okres 20 lat.
- 76 Jednakże ze względu na zasadę hierarchii norm prawnych (zob. podobnie wyrok z dnia 30 stycznia 2008 r., Strack/Komisja, T-85/04, EU:T:2008:18, pkt 39–41) „Wspólny wykaz przechowywania akt Komisji Europejskiej”, jako że ogranicza się on do wprowadzenia wewnętrznych przepisów wykonawczych decyzji wydanej przez Komisję (zob. pkt 72 powyżej), nie może podważyć powyżej interpretowanych przepisów regulaminu pracowniczego (zob. pkt 67 powyżej), który jest rozporządzeniem, mającym zgodnie z art. 288 TFUE moc wiążącą i zasięg ogólny (zob. podobnie wyrok z dnia 14 kwietnia 2005 r., Belgia/Komisja, C-110/03, EU:C:2005:223, pkt 33).
- 77 Co więcej, celem danego uregulowania, w odróżnieniu od art. 26 regulaminu pracowniczego (zob. pkt 47–54 powyżej), nie jest określenie warunków, na jakich dokumenty można wykorzystać wobec urzędnika lub powołać się na nie przeciwko niemu. Jak wynika z motywu 3 załącznika do regulaminu wewnętrznego Komisji, uregulowanie to ma na celu „gwarantowa[nie] zdolnoś[ci] Komisji, w każdym czasie, do dostarczania informacji w sprawach, za które jest rozliczana”, co oznacza, że przechowywane dokumenty „utrwała[ją] pamięć instytucjonalną, ułatwia[ją] wymianę informacji, dostarcza[ją] dowodów przeprowadzenia działań i wychodz[ą] naprzeciw zobowiązaniom prawnym służb”. Uregulowanie to nie może zatem pozwolić Komisji na oparcie się w kontekście powrotu do naruszenia na karze wcześniej orzeczonej przeciwko urzędnikowi, lecz o której wszelkie wzmianki wykreślono z akt osobowych danego urzędnika.
- 78 W świetle wszystkich powyższych rozważań należy uwzględnić zastrzeżenie skarżącego, dotyczące naruszenia prawa, jakiego miało dopuścić się trójstronne OUZU, gdy oparło się w kontekście powrotu do naruszenia na pierwszej karze, mimo że został uwzględniony wniosek skarżącego o wykreślenie z jego akt osobowych wszelkich wzmianek o tej karze.

- 79 Należy zauważyć, że takie błędne zastosowanie art. 10 załącznika IX do regulaminu pracowniczego może skutkować stwierdzeniem nieważności zaskarżonej decyzji.
- 80 Z jednej strony bowiem trójstronne OUZU, gdy wymierzyło karę, jaka ma być zastosowana w świetle dziewięciu kryteriów wymienionych w art. 10 załącznika IX do regulaminu pracowniczego, poświęciło badaniu tych kryteriów czternaście punktów zaskarżonej decyzji (pkt 37–50). Kryterium powrotu do naruszenia jest natomiast wśród tych kryteriów tym, które było przedmiotem najbardziej szczegółowego badania, ponieważ pięć z tych czternastu punktów dotyczy tego jednego kryterium.
- 81 Z drugiej strony z jednego z fragmentów przytoczonych w pkt 34 powyżej wynika, że trójstronne OUZU uznało, iż okoliczności faktyczne będące przedmiotem tych dwóch postępowań dyscyplinarnych były porównywalne ze względu w szczególności na jego zdaniem „wykazujący wyraźnie cechy oszustwa” charakter czynów zarzucanych skarżącemu w momencie zastosowania pierwszej kary. Ponadto z fragmentu przytoczonego w pkt 35 powyżej wynika, że to podobieństwo i w konsekwencji powtórzenie zachowania skarżącego pomimo kary, która została na niego uprzednio założona, zostały uznane przez trójstronne OUZU za okoliczność obciążającą, która odegrała decydującą rolę w wyborze kary.
- 82 Uwzględnienie pierwszej kary przez trójstronne OUZU wywarło decydujący wpływ na wybór przyjętej kary. W konsekwencji naruszenie prawa stwierdzone w pkt 78 powyżej, w którego wyniku trójstronne OUZU niesłusznie uwzględniło pierwszą karę w kontekście powrotu do naruszenia, musi prowadzić do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji.
- 83 Należy zatem stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji z jednej strony bez konieczności badania pozostałych powołanych przez skarżącego zastrzeżeń ani zarzutów, a z drugiej strony bez orzekania w przedmiocie dopuszczalności dokumentów przedstawionych przez strony na rozprawie i po niej (zob. pkt 20–22).

W przedmiocie kosztów

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

Z powyższych względów

SĄD (siódma izba)

orzeka, co następuje:

- 1) Stwierdza się nieważność decyzji Komisji Europejskiej z dnia 21 sierpnia 2019 r. o wymierzeniu wobec IP kary dyscyplinarnej rozwiązania umowy zatrudnienia bez wypowiedzenia.**
- 2) Komisja zostaje obciążona kosztami postępowania.**

da Silva Passos

Reine

Truchot

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 6 października 2021 r.

Podpisy