



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEANOR SHARPSTON
przedstawiona w dniu 19 grudnia 2019 r.¹

Sprawa C-831/18 P

**Komisja Europejska
przeciwko**

RQ

Odwołanie – Artykuł 11 lit. a) i art. 17 Protokołu nr 7 w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej – Służba publiczna Unii Europejskiej – Urzędnicy – Artykuł 90 ust. 2 rozporządzenia nr 31 (EWG) i nr 11 (EWEA) – Dyrektor generalny OLAF-u – Decyzja Komisji o uchyleniu immunitetu urzędnika – Artykuł 41 ust. 2 lit. a) karty – Prawo do bycia wysłuchanym

1. Niniejsze odwołanie, w którym Komisja Europejska kwestionuje wyrok Sądu RQ/Komisja², rodzi szereg istotnych pytań dotyczących prawa podstawowego urzędnika instytucji Unii do bycia wysłuchanym we własnej obronie. Po pierwsze, czy decyzja o uchyleniu immunitetu chroniącego osobę będącą urzędnikiem Unii przed krajowym postępowaniem karnym stanowi „akt, z którym wiąże się niekorzystne dla niej skutki” w rozumieniu regulaminu pracowniczego³? Po drugie, jakie czynniki należy wziąć pod uwagę przy ocenie, czy należy uchylić immunitet urzędnika zgodnie z Protokołem nr 7 w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej (zwanym dalej „protokołem nr 7”)? Po trzecie, jak należy interpretować prawo do bycia wysłuchanym w odniesieniu do prawa do dobrej administracji przewidzianego w art. 41 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”)?

Przepisy prawa

Karta

2. Artykuł 41 ust. 1 karty gwarantuje każdemu prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje Unii. Artykuł 41 ust. 2 lit. a) stanowi, że prawo do dobrej administracji obejmuje „prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację”.

1 Język oryginału: angielski.

2 Wyrok z dnia 24 października 2018 r., T-29/17, EU:T:2018:717 (zwany dalej „zaskarżonym wyrokiem”).

3 Rozporządzenie nr 31/EWG, nr 11/EWEA ustanawiające Regulamin pracowniczy urzędników i Warunki zatrudnienia innych pracowników Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Dz.U. 1962, 45, s. 1385), ostatnio zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 423/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. (Dz.U. 2014, L 129, s. 12) (zwane dalej „regulaminem pracowniczym”).

3. Artykuł 51 ust. 1 stanowi, że postanowienia karty mają zastosowanie między innymi do instytucji Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Szanują one zatem prawa, przestrzegają zasad i popierają stosowanie karty zgodnie ze swymi odpowiednimi uprawnieniami.

4. Zgodnie z art. 52 ust. 1 ograniczenia w korzystaniu z praw, takich jak prawo do dobrej administracji, muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.

Protokół (nr 7) w sprawie przywilejów i immunitetów Unii Europejskiej

5. Przepisy dotyczące urzędników (i innych pracowników) Unii Europejskiej zawarto w rozdziale V protokołu nr 7. W ramach tego rozdziału art. 11 lit. a) stanowi, że urzędnicy Unii Europejskiej korzystają z immunitetu jurysdykcyjnego co do dokonanych przez nich czynności służbowych.

6. Artykuł 17 (część rozdziału VII zatytułowanego „Postanowienia ogólne”) stanowi, że przywileje, immunitety i inne udogodnienia przyznaje się między innymi urzędnikom Unii wyłącznie w interesie Unii. W myśl art. 17 akapit drugi każda instytucja Unii powinna uchylić ten immunitet, kiedy uzna, że uchylenie takiego immunitetu nie jest sprzeczne z interesami Unii.

7. Artykuł 18 nakłada na instytucje Unii Europejskiej obowiązek współpracy z właściwymi władzami danych państw członkowskich w celu stosowania protokołu nr 7.

Regulamin pracowniczy

8. Artykuł 23 regulaminu pracowniczego stanowi, że przywileje i immunitety przysługujące urzędnikom są przyznawane wyłącznie w interesie Unii. O ile protokół nr 7 nie stanowi inaczej, urzędnicy nie są zwolnieni z wypełniania osobistych zobowiązań ani z obowiązku przestrzegania obowiązujących przepisów ustawowych i porządkowych. W przypadku naruszenia przywilejów i immunitetów zainteresowany urzędnik niezwłocznie powiadamia o tym organ powołujący.

9. Artykuł 24 stanowi, że Unia Europejska wspomaga urzędników, w szczególności w postępowaniach przeciwko osobom, na działania których są oni narażeni ze względu na zajmowane przez siebie stanowisko lub pełnione obowiązki.

10. Artykuł 90 ust. 2 ujęty w tytule VII („Środki prawne”) stanowi, że urzędnik może złożyć zażalenie przeciwko aktowi, z którym wiąże się niekorzystne dla niego skutki.

11. Zgodnie z art. 91 ust. 1 Trybunał jest właściwy w zakresie rozstrzygania wszelkich sporów pomiędzy urzędnikiem a Unią w zakresie zgodności z prawem aktu, z którym wiąże się niekorzystne skutki dla tego urzędnika w rozumieniu art. 90 ust. 2.

Rozporządzenie nr 883/2013

12. Rozporządzenie (UE, Euratom) nr 883/2013 dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF)⁴ określa zasady prowadzenia dochodzeń w celu ochrony interesów finansowych Unii Europejskiej⁵. W ramach zwalczania nadużyć finansowych, korupcji i wszelkiej innej nielegalnej działalności na szkodę interesów finansowych Unii Europejskiej OLAF ma całkowitą niezależność od Komisji w wykonywaniu zadań dochodzeniowych⁶. Zgodnie z art. 17 ust. 1 Komisja mianuje dyrektora generalnego OLAF-u. Zgodnie z art. 17 ust. 3 dyrektor generalny wykonuje swoje obowiązki w zakresie dochodzeń i sporządzania raportów w pełni niezależnie od między innymi jakiegokolwiek rządu czy też jakiegokolwiek instytucji. Jeżeli dyrektor generalny uzna, że Komisja podjęła środek, który podważa jego niezależność, niezwłocznie informuje o tym Komitet Nadzoru i decyduje o ewentualnym wniesieniu skargi przeciwko Komisji do Trybunału Sprawiedliwości⁷.

Stan faktyczny

13. Stan faktyczny podsumowano w pkt 1–6 zaskarżonego wyroku.

14. Dotyczy on tych samych okoliczności, które wywołały skandal znany pod potocznym określeniem „Dalligate”⁸. W maju 2012 r. spółka Swedish Match (producent wyrobów tytoniowych znanych jako „snus”) złożyła skargę do Komisji Europejskiej. Swedish Match przedstawiła poważne oskarżenia w sprawie próby korupcji, w którą miał być zamieszany maltański biznesmen S. Zammit, który, jak twierdziła spółka, odbył rozmowę telefoniczną z sekretarzem generalną European Smokeless Tobacco Council (zwaną dalej „ESTOC”). Swedish Match utrzymywała, że podczas tej rozmowy telefonicznej S. Zammit zażądał „bardzo wysokiej zapłaty” w zamian za zorganizowanie spotkania z Johnem Dallim, członkiem Komisji odpowiedzialnym za sprawy zdrowia i ochrony konsumentów (którego znał osobiście), wykorzystując w ten sposób wpływy u komisarza w celu ewentualnego wywarcia wpływu na projekt aktu prawnego, który byłby korzystny dla przemysłu tytoniowego

15. W dniu 25 maja 2012 r. OLAF wszczął postępowanie administracyjne, pod sygnaturą OF/2012/0617, w przedmiocie tej skargi. W ramach prowadzonego dochodzenia OLAF zwrócił się do sekretarza generalnej ESTOC o ponowne odbycie rozmowy telefonicznej z S. Zammitem w celu uzyskania dodatkowych dowodów na potrzeby raportu w sprawie próby korupcji. Sekretarz generalna ESTOC potwierdziła gotowość do współpracy z OLAF-em w realizacji tego zamiaru.

16. W dniu 3 lipca 2012 r. sekretarz generalna ESTOC zadzwoniła do S. Zammita z pomieszczeń OLAF-u i odbyła z nim drugą rozmowę. Połączenie telefoniczne wykonano za zgodą i w obecności RQ, dyrektora generalnego OLAF-u. Ponadto OLAF nagrał tę rozmowę.

4 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 883/2013 z dnia 11 września 2013 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady i rozporządzenie Rady (Euratom) nr 1074/1999 (Dz.U. 2013, L 248, s. 1).

5 Motywy 1–4.

6 Artykuł 1, zobacz również motyw 3.

7 Zadaniem Komitetu Nadzoru jest regularne monitorowanie wykonywania przez OLAF jego zadań dochodzeniowych w celu wzmocnienia jego niezależności we właściwym wykonywaniu kompetencji zgodnie z rozporządzeniem nr 883/2013 (art. 15).

8 John Dalli został mianowany maltańskim członkiem Komisji na okres od dnia 10 lutego 2010 r. do dnia 31 października 2014 r. Pracował w Komisji, której przewodniczącym był José Manuel Durão Barroso (zwany dalej „przewodniczącym Barrosem”). W dniu 24 grudnia 2012 r. J. Dalli wniósł skargę do Sądu (żądając stwierdzenia nieważności ustnej decyzji podjętej jakoby przez przewodniczącego Barrosa w dniu 16 października 2012 r. w przedmiocie odwołania J. Dallego ze stanowiska członka Komisji). Postępowanie to zakończyło się wydaniem wyroku z dnia 12 maja 2015 r., Dalli/Komisja, T-562/12, EU:T:2015:270). Okoliczności leżące u podstaw domniemanej korupcji w związku z wnioskiem Komisji w sprawie uregulowania działalności przemysłu tytoniowego mają te same źródła, które doprowadziły do wszczęcia dochodzenia, które doprowadziło z kolei do wszczęcia niniejszego postępowania.

17. W dniu 15 października 2012 r. OLAF przyjął raport końcowy z dochodzenia. W raporcie tym odnoszono się do rozmowy telefonicznej, która odbyła się w dniu 3 lipca 2012 r. między sekretarzem generalną ESTOC a S. Zammitem.

18. W dniu 13 grudnia 2012 r. J. Dalli złożył do organów belgijskich zawiadomienie o przestępstwie połączone z powództwem adhezyjnym do sądu belgijskiego. W zawiadomieniu J. Dalli podniósł kwestię nagrania przez OLAF rozmowy telefonicznej S. Zammita z dnia 3 lipca 2012 r., które miało być niezgodne z prawem.

19. W dniu 19 marca 2013 r. organy belgijskie zwróciły się do Komisji o udostępnienie akt dotyczących czynów objętych dochodzeniem oraz uchylenia obowiązku zachowania tajemnicy przez urzędników, którzy brali udział w tym dochodzeniu OLAF-u. W dniu 21 listopada 2013 r. RQ jako dyrektor generalny OLAF-u zgodził się uchylić ten obowiązek w odniesieniu do członków zespołu dochodzeniowego i jego kierownika.

20. Pismami, odpowiednio, z dnia 21 listopada 2014 r. i z dnia 6 lutego 2015 r., organy belgijskie zwróciły się do Komisji o uchylenie immunitetu pracowników OLAF-u, którzy brali udział w sprawie (w tym RQ), ponieważ próbowały ustalić, czy rzeczywiście doszło do niezgodnego z prawem nagrania rozmowy telefonicznej S. Zammita z dnia 3 lipca 2012 r. Organy belgijskie chciały przesłuchać pracowników OLAF-u w tym zakresie w charakterze oskarżonych.

21. Pismami z dnia 19 grudnia 2014 r. i 3 marca 2015 r. Komisja zażądała dalszych wyjaśnień dotyczących tego wniosku, umożliwiających podjęcie decyzji z pełną znajomością rzeczy.

22. Jeszcze przed przejęciem sprawy przez belgijskiego prokuratora federalnego wnioski o uchylenie immunitetu zostały ograniczone do RQ. Pismem z dnia 23 czerwca 2015 r. (zwanym dalej „pismem z dnia 23 czerwca 2015 r.”) prokurator federalny przedstawił pewne informacje, które jego zdaniem wykazywały, iż doszło do niezgodnego z prawem nagrania rozmowy telefonicznej.

23. W dniu 2 marca 2016 r. Komisja wydała decyzję C(2016) 1449 final w sprawie wniosku o uchylenie immunitetu jurysdykcyjnego RQ (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”). W decyzji tej Komisja częściowo uchyliła immunitet jurysdykcyjny RQ zgodnie z art. 17 akapit drugi protokołu nr 7⁹. Uchylenie ograniczono do zarzutów dotyczących podsłuchania rozmowy telefonicznej, o którym mowa w piśmie z dnia 23 czerwca 2015 r. Komisja oddaliła zaś wniosek organów belgijskich o uchylenie immunitetu RQ w odniesieniu do pozostałych zarzutów.

24. W marcu i kwietniu 2016 r. Komisja wydała publiczne oświadczenia, w których potwierdziła, że RQ wciąż cieszy się jej zaufaniem oraz domniemaniem niewinności. Komisja twierdziła również, że zaskarżona decyzja nie ma wpływu ani na funkcjonowanie OLAF-u, ani na uprawnienia RQ jako jego dyrektora generalnego. W dniu 1 kwietnia 2016 r. uwzględniła wniosek RQ o przejęcia kosztów adwokackich na podstawie art. 24 regulaminu pracowniczego.

25. Pismem z dnia 12 kwietnia 2016 r. belgijski prokurator federalny wystąpił do Komisji o uchylenie obowiązku zachowania tajemnicy przez RQ, aby umożliwić odnośnym organom krajowym przesłuchanie go oraz pozwolić mu na skorzystanie z prawa do bycia wysłuchanym w charakterze oskarżonego w ramach postępowania krajowego. Komisja uwzględniła ten wniosek pismem z dnia 28 kwietnia 2016 r.

26. W dniu 10 czerwca 2016 r. RQ złożył zażalenie na zaskarżoną decyzję na podstawie art. 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego. W dniu 5 października 2016 r. zażalenie to zostało oddalone przez organ powołujący Komisji decyzją Ares(2016) 5814495.

⁹ Zobacz pkt 6 powyżej.

Zaskarżona decyzja

27. W motywach 1–8 zaskarżonej decyzji przedstawiono stan faktyczny dotyczący wniosku organów belgijskich o uchylenie immunitetu RQ¹⁰.

28. Poniżej streszczę powody, na których Komisja oparła się przy wydawaniu zaskarżonej decyzji:

- Zgodnie z art. 17 protokołu nr 7 konieczne było zapewnienie, że uchylenie immunitetu nie przyniesie szkody dla interesów Unii Europejskiej, a konkretnie dla niezależności i sprawnego funkcjonowania instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że jest to jedyne kryterium materialne umożliwiające odmowę uchylenia immunitetu. W przeciwnym wypadku immunitet powinien zostać automatycznie uchylony, gdyż protokół nr 7 nie pozwala instytucjom Unii na pełnienie kontroli zasadności lub słuszności krajowego postępowania leżącego u podstaw wniosku¹¹.
- Wydając decyzję, należało wziąć pod uwagę swoje ramy prawne regulujące dochodzenia OLAF-u w świetle rozporządzenia nr 883/2013. Prawodawca Unii powierzył OLAF-owi uprawnienia dochodzeniowe, które ten, choć jest powiązany z Komisją, sprawuje w sposób całkowicie niezależny wobec samej Komisji. Te specyficzne ramy regulacyjne zobowiązują Komisję do upewnienia się, że uwzględnienie przez nią wniosku o uchylenie immunitetu nie naruszy niezależności i nie przeszkodzi w sprawnym funkcjonowaniu OLAF-u jako organu dochodzeniowego do spraw zwalczania nadużyć finansowych Unii¹².
- Immunitet dyrektora generalnego OLAF-u mógłby zostać uchylony tylko wtedy, gdyby Komisja została dostatecznie jasno i dokładnie poinformowana o powodach, dla których organy belgijskie uznały, że wysuwane wobec niego zarzuty mogą w stosownym przypadku uzasadniać przesłuchanie go w charakterze oskarżonego w postępowaniu karnym. W przeciwnym razie każda osoba objęta dochodzeniem OLAF-u mogłaby, rzucając ewidentnie bezzasadne oskarżenia na jego dyrektora generalnego, doprowadzić do sparaliżowania działania tego urzędu, co byłoby sprzeczne z interesami Unii¹³.
- W niniejszym przypadku w kwestii zarzutów nielegalnego podsłuchiwanie rozmów telefonicznych Komisja uznała, że w następstwie pisma z dnia 23 czerwca 2015 r. dysponuje już bardzo jasnymi i dokładnymi wskazówkami, na podstawie których jest widoczne, że organy belgijskie mogły w sposób racjonalny, a w każdym razie nie w sposób arbitralny lub stanowiący nadużycie, uznać, że wysuwane wobec RQ oskarżenia uzasadniają prowadzenie śledztwa w jego sprawie. W tej sytuacji odmowa uchylenia immunitetu RQ byłaby sprzeczna z zasadą lojalnej współpracy z organami krajowymi. Komisja była więc jej zdaniem zobowiązana uwzględnić wniosek o uchylenie immunitetu w odniesieniu do tych zarzutów¹⁴.
- Niemniej jednak RQ nadal przysługiwało domniemanie niewinności, a decyzja o uchyleniu mu immunitetu nie oznaczała żadnego osądu co do zasadności wysuwanych wobec niego oskarżeń ani słuszności wszczęcia postępowania krajowego¹⁵.

¹⁰ Zobacz pkt 13–24 powyżej.

¹¹ Motyw 9.

¹² Motyw 10.

¹³ Motyw 11.

¹⁴ Motyw 13.

¹⁵ Motyw 14.

- Wreszcie RQ miał prawo zwrócenia się do Komisji o pomoc prawną na podstawie art. 24 akapit pierwszy regulaminu pracowniczego, obejmującą koszty sądowe i adwokackie, na wypadek gdyby prowadzone wobec niego przez organy belgijskie śledztwo znalazło się na etapie wiążącym się z kosztami¹⁶.

Przebieg postępowania przed Sądem i zaskarżony wyrok

29. W dniu 17 stycznia 2017 r. RQ wniósł do Sądu skargę o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji¹⁷. Na poparcie swojej skargi przedstawił pięć zarzutów, podnosząc: (i) naruszenie art. 23 regulaminu pracowniczego i art. 17 akapit drugi protokołu nr 7 oraz oczywiste błędy w ocenie dotyczące uchylecia immunitetu; (ii) naruszenie art. 24 regulaminu pracowniczego i obowiązku staranności; (iii) naruszenie obowiązku uzasadnienia; (iv) naruszenie zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań; oraz (v) – naruszenie prawa do obrony.

30. Komisja podnosiła początkowo dwa zarzuty dotyczące dopuszczalności skargi RQ. Po pierwsze, twierdziła, że wniesieniu nowej skargi stała na przeszkodzie zawieszoność sporu przed Sądem w związku ze sprawą zarejestrowaną pod numerem T-251/16¹⁸. Po drugie, Komisja utrzymywała, że zaskarżona decyzja nie stanowi aktu niekorzystnego dla RQ. Podczas rozprawy przed Sądem Komisja odstąpiła od pierwszego zarzutu niedopuszczalności skargi RQ.

31. Jak wskazano w zaskarżonym wyroku, Sąd stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji i obciążył Komisję kosztami postępowania. Komisja zaskarża obecnie ten wyrok w ramach odwołania do Trybunału.

Odwołanie i przebieg postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości

32. Komisja zwraca się do Trybunału o:

- uchylenie zaskarżonego wyroku;
- oddalenie wniesionej do Sądu przez RQ skargi o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji oraz wydanie ostatecznego orzeczenia w sprawie lub, jeżeli Trybunał uzna, że stan postępowania nie pozwala mu na wydanie ostatecznego orzeczenia, przekazanie sprawy do Sądu do ponownego rozpoznania;
- obciążenie RQ kosztami poniesionymi przez Komisję w postępowaniu w pierwszej instancji i w postępowaniu odwoławczym przed Trybunałem.

33. Komisja podnosi, że zaskarżony wyrok jest dotknięty następującymi naruszeniami prawa. Po pierwsze, Sąd niesłusznie uznał, że zaskarżona decyzja stanowi akt niekorzystny dla RQ. Po drugie, Sąd naruszył prawo, dokonując bardzo szerokiej wykładni prawa do bycia wysłuchanym przewidzianego w art. 41 ust. 2 lit. a) karty. Po trzecie, Sąd naruszył prawo przy kwalifikowaniu postępowania Komisji w tym przypadku.

¹⁶ Motyw 15.

¹⁷ W drodze skargi złożonej w sekretariacie Sądu w dniu 20 maja 2016 r. RQ jako dyrektor generalny OLAF-u, w ramach szczególnej procedury przewidzianej w art. 17 ust. 3 rozporządzenia nr 883/2013, wszczął równoległe postępowanie w sprawie zaskarżonej decyzji. W uzasadnieniu skargi podniósł, że zaskarżona decyzja jest dotknięta naruszeniem prawa, ponieważ podważa jego niezależność. Sprawa ta (T-251/16) została zawieszona do czasu zakończenia niniejszego postępowania. RQ złożył również wniosek w przedmiocie środka tymczasowego (w sprawie T-251/16 R), żądając zawieszenia wykonania zaskarżonej decyzji w zakresie, w jakim uchyla ona jego immunitet. Sąd oddalił ten wniosek postanowieniem z dnia 20 lipca 2016 r.

¹⁸ Zobacz przypis 17 powyżej.

Zarzut pierwszy – naruszenie prawa w zakresie wykładni art. 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego i znaczenia sformułowania „akt, z którym wiążą się niekorzystne skutki” oraz art. 17 protokołu nr 7

34. W ramach zarzutu pierwszego Komisja kwestionuje wyrok Sądu (w pkt 36–45 zaskarżonego wyroku), zgodnie z którym zaskarżona decyzja stanowi dla RQ akt niekorzystny.

Zaskarżony wyrok

35. Sąd zaczął od przypomnienia, że „[...] aktami niekorzystnymi dla urzędnika są środki wywołujące wiążące skutki prawne, mogące w sposób bezpośredni i natychmiastowy naruszać interesy skarżącego, zmieniając w istotny sposób jego sytuację prawną”¹⁹. Protokół nr 7 rodzi więc w odniesieniu do wskazanych osób prawo podmiotowe, którego poszanowanie jest zagwarantowane za pomocą ustanowionego w traktacie systemu środków prawnych. Immunitet jurysdykcyjny, o którym mowa w art. 11 protokołu nr 7, chroni urzędników i pracowników instytucji Unii przed postępowaniem karnym wszczynanym przez organy państw członkowskich ze względu na dokonane przez nich w charakterze służbowym czynności. Zatem decyzja o uchyleniu immunitetu urzędnika zmienia jego sytuację prawną. Uchylając tę ochronę, przywraca mu status osoby podlegającej powszechnie obowiązującemu prawu państw członkowskich, co sprawia, że podlega on, bez konieczności zastosowania żadnych pośrednich przepisów, środkom takim jak zatrzymanie i pociągnięcie do odpowiedzialności przed sądem²⁰.

36. Uznanie przysługujące krajowym organom po uchyleniu immunitetu w kwestii podjęcia lub umorzenia postępowania wszczętego przeciwko urzędnikowi lub pracownikowi pozostaje bez wpływu na fakt, że decyzja o uchyleniu immunitetu wywiera bezpośredni wpływ na jego sytuację prawną. Decyzja Komisji o uchyleniu immunitetu RQ stanowiła więc dla niego akt niekorzystny²¹.

37. Następnie Sąd oddalił wszystkie argumenty Komisji, które miały na celu podważenie tego wniosku. Po pierwsze, Sąd odrzucił twierdzenie Komisji, zgodnie z którym wyrok Sądu Humblet/Belgia²², który dotyczył zwolnienia urzędników Unii z podatków krajowych od płac, pensji i wynagrodzeń [wypłacanych przez ówczesną Wysoką Władzę Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (zwanej dalej „EWWiS”)] nie potwierdza, że urzędnik może zaskarżyć decyzję instytucji o uchyleniu mu immunitetu. Po drugie, Sąd orzekł, że argument Komisji, zgodnie z którym wcześniejszego wyroku Sądu Mote/Parlament²³ nie można zastosować w drodze analogii, ponieważ sprawa ta dotyczyła przywilejów i immunitetów posła do Parlamentu Europejskiego, a nie urzędnika, jest pozbawiony podstaw prawnych. Po trzecie, Sąd odrzucił twierdzenie Komisji, że orzeczenie byłego Sądu do spraw Służby Publicznej w sprawie A i G/Komisja²⁴ należy pominąć, ponieważ nie zostało ono potwierdzone ani przez Sąd, ani przez Trybunał²⁵.

38. W związku z tym Sąd oddalił podniesiony przez Komisję zarzut niedopuszczalności oparty na powyższym uzasadnieniu²⁶.

19 Punkt 36 zaskarżonego wyroku.

20 Punkty 36–38 zaskarżonego wyroku.

21 Punkty 39 i 40 zaskarżonego wyroku.

22 Wyrok z dnia 16 grudnia 1960 r., 6/60-IMM, EU:C:1960:48.

23 Wyrok z dnia 15 października 2008 r., T-345/05, EU:T:2008:440.

24 Wyrok z dnia 13 stycznia 2010 r., F-124/05 i F-96/06, EU:F:2010:2.

25 Punkty 42–44 zaskarżonego wyroku.

26 Punkt 45 zaskarżonego wyroku.

Uwagi stron

39. Komisja podnosi, że Sąd naruszył prawo w następujących kwestiach. Nie istnieje żadna utrwalona linia orzecznicza dotycząca tego, czy decyzja o uchyleniu immunitetu urzędnika na podstawie protokołu nr 7 stanowi dla niego akt niekorzystny. Nie można zakładać, że dokonując wykładni art. 90 i 91 regulaminu pracowniczego, Trybunał zastosowałby tok rozumowania przedstawiony w starej sprawie takiej jak *Humblet/Belgia*²⁷, która różni się od sprawy RQ. Przepisy zawarte w art. 9 protokołu nr 7, które mają zastosowanie do posłów do Parlamentu Europejskiego, w istocie zapewniają ochronę, której charakter jest silniejszy i bardziej osobisty w porównaniu z ochroną przyznaną urzędnikom takim jak RQ. Wyroki przywołane w zaskarżonym wyroku, które dotyczą posłów do Parlamentu Europejskiego, są więc nieistotne. Poza tym Sąd błędnie oparł się na wyroku Sądu do spraw Służby Publicznej, który nie jest rozstrzygający, ponieważ – nie został potwierdzony orzeczeniem Sądu ani Trybunału.

40. Komisja twierdzi, że wyrok Sądu wynika z błędnego rozumienia immunitetu jako prawa podmiotowego oraz błędnej interpretacji brzmienia art. 11 protokołu nr 7. Brzmienie tego przepisu wskazuje, że immunitet nie jest prawem podmiotowym danego urzędnika. Uchylenie immunitetu na podstawie art. 17 protokołu nr 7 ma jedynie pośredni wpływ na położenie urzędnika – prawdziwy wpływ na jego sytuację prawną ma dopiero skazanie. Celem immunitetu jest zapobieganie zakłóceniom w sprawnym funkcjonowaniu i niezależności Unii Europejskiej. Aktem „niekorzystnym” dla sytuacji urzędnika jest akt wywołujący wiążące skutki prawne, które w sposób bezpośredni i natychmiastowy naruszają interesy danej osoby, zmieniając jej sytuację prawną. Automatyczne uchylenie immunitetu w celu nieutrudniania postępowań krajowych jest normalną praktyką Komisji. Postępując w ten sposób, Komisja stara się przestrzegać zasady lojalnej współpracy. Ochronie danego urzędnika służą normalne zabezpieczenia, takie jak domniemanie niewinności, prawo do obrony i zwykłe gwarancje procesowe. W zakresie, w jakim urzędnik ten potrzebuje dostępu do środka zaskarżenia, właściwym trybem jest zakwestionowanie przez niego ważności spornej decyzji w ramach postępowania krajowego oraz zwrócenie się przez sąd krajowy do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z odesłaniem prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE.

41. RQ twierdzi, że zarzut pierwszy Komisji powinien zostać odrzucony jako niedopuszczalny lub oddalony jako bezzasadny.

42. Celem odwołania nie jest odtworzenie tego samego uzasadnienia i identycznych argumentów jak te, które zostały już rozpatrzone w pierwszej instancji. Mimo to w ramach odwołania Komisja powtarza po prostu argumenty, które podniosła w pierwszej instancji. W związku z tym zarzut pierwszy powinien zostać odrzucony jako niedopuszczalny.

43. Tytułem ewentualnym – Komisja niesłusznie twierdzi, że uchylenie immunitetu nie zmienia sytuacji prawnej urzędnika. Przed uchyleniem immunitetu korzysta on z ochrony przed postępowaniem krajowym pod względem prawnym i faktycznym. Po uchyleniu immunitetu ochrona ta zostaje zniesiona. To, że wyrok *Humblet/Belgia*²⁸ wydano w kontekście protokołu do traktatu EWWiS, nie oznacza, że nie można go zastosować w niniejszej sprawie. Podobnie nic nie stoi na przeszkodzie zastosowaniu w drodze analogii wyroku *Mote/Parlament*²⁹. Wyrok *A i G/Komisja*³⁰ również jest dobrym punktem odniesienia. Komisja nie odwołała się od tego orzeczenia, w związku z czym stało się ono ostateczne.

27 Wyrok z dnia 16 grudnia 1960 r., 6/60-IMM, EU:C:1960:48.

28 Wyrok z dnia 16 grudnia 1960 r., 6/60-IMM, EU:C:1960:48.

29 Wyrok z dnia 15 października 2008 r., T-345/05, EU:T:2008:440.

30 Wyrok z dnia 13 stycznia 2010 r., F-124/05 i F-96/06, EU:F:2010:2.

Ocena

44. W ramach zarzutu pierwszego Komisja odnosi się krytycznie do dokonanej przez Sąd wykładni zarówno art. 90 ust. 2, jak i art. 91 ust. 1 regulaminu pracowniczego. Czy Sąd naruszył prawo, dokonując wykładni art. 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego, a w szczególności znaczenia sformułowania „akt, z którym wiążą się niekorzystne skutki”, i w związku z tym stwierdzając, że skarga RQ jest dopuszczalna?

45. Wyrażenie to pojawia się zarówno w art. 90 ust. 2, jak i art. 91 ust. 1 regulaminu pracowniczego. Nie będę badać tego drugiego przepisu odrębnie – moje wnioski w odniesieniu do art. 90 ust. 2 należy rozumieć w ten sposób, że mają one zastosowanie również do art. 91 ust. 1 regulaminu pracowniczego.

46. Zacznę od analizy podniesionego przez RQ zarzutu niedopuszczalności.

47. RQ słusznie stwierdza, że celem odwołania od orzeczenia Sądu nie jest po prostu odtworzenie i powtórzenie tego samego uzasadnienia, które przedstawiono w pierwszej instancji³¹. Jeżeli wnoszący odwołanie kwestionuje jednak wykładnię lub stosowanie prawa Unii przez Sąd, kwestie prawne badane w pierwszej instancji mogą zostać ponownie poruszone na etapie odwołania.

48. W swoim odwołaniu Komisja kwestionuje sposób, w jaki Sąd zinterpretował i zastosował zasady wywiedzione z własnego orzecznictwa oraz orzecznictwa byłego Sądu do spraw Służby Publicznej. Podważa także dokonaną przez Sąd wykładnię art. 11 lit. a) i art. 17 protokołu nr 7. Wyraźnie kwestionuje zatem tok rozumowania przedstawiony w zaskarżonym wyroku, co podlega zbadaniu przez Trybunał.

49. W związku z tym oddalam podniesiony przez RQ zarzut niedopuszczalności.

50. Co do istoty sprawy – to, że zaskarżona decyzja stanowi „akt” w rozumieniu art. 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego, wydaje mi się bezsporne. Skutki prawne tej decyzji obejmowały częściowe uchylenie immunitetu chroniącego RQ przed postępowaniem karnym prowadzonym przez organy krajowe przed sądami belgijskimi w związku z zarzucanymi czynami zabronionymi, który w przeciwnym razie przysługiwałby mu na podstawie art. 11 lit. a) protokołu nr 7. Zaskarżona decyzja była zatem aktem wywołującym skutki prawne wobec osób trzecich (a mianowicie organów belgijskich), ponieważ umożliwiła im prowadzenie postępowania przeciwko RQ. Jej skutki wykraczają zatem poza wewnętrzne działania Komisji.

51. Istotą sporu między stronami jest to, czy z zaskarżoną decyzją wiązały się dla RQ niekorzystne skutki w rozumieniu art. 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego.

52. Punkt wyjścia dla tej analizy wyznacza spójne orzecznictwo w zakresie, w jakim konieczne jest zbadanie brzmienia, celów, kontekstu i systematyki art. 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego³². W świetle zwykłego codziennego znaczenia słów „z którym wiążą się niekorzystne skutki” musi istnieć możliwość wykazania, że zaskarżony akt zmienił sytuację prawną danego urzędnika w niekorzystny sposób.

53. W związku z tym odrzucam twierdzenie Komisji, że należy brać pod uwagę wyłącznie to, czy zaskarżona decyzja była niekorzystna dla funkcjonowania samej Unii Europejskiej. Celem art. 90 jest umożliwienie urzędnikom odwoływania się od decyzji wraz z uzasadnieniem, które wywołują dla nich skutki. Artykuł 90 ust. 1 stanowi, że każda osoba, która jest urzędnikiem, może złożyć odnośnemu organowi powołującemu wniosek o wydanie decyzji w jej sprawie. Słowo „jej” wskazuje, że to sam

31 Wyrok z dnia 12 września 2006 r., Reynolds Tobacco i in./Komisja, C-131/03 P, EU:C:2006:541, pkt 49 i 50 oraz przytoczone tam orzecznictwo.

32 Wyrok z dnia 22 listopada 2012 r., Probst, C-119/12, EU:C:2012:748, pkt 20.

urzędnik jest podmiotem danej decyzji. Artykuł 90 ust. 2 zezwala następnie urzędnikowi na złożenie zażalenia na taką decyzję właśnie dlatego, że osoba, której ona dotyczy – urzędnik – jest dotknięta skutkami prawnymi tego aktu. Zwracam również uwagę, że zgodnie z art. 90 ust. 1 i 2 regulaminu pracowniczego brak odpowiedzi organu powołującego na zażalenie w wyznaczonym terminie uznaje się za decyzję dorozumianą, która umożliwia danemu urzędnikowi zaskarżenie *zaniechania* przez organ powołujący wydania decyzji podlegającej zaskarżeniu. W każdym razie nacisk kładzie się na umożliwienie *urzędnikowi, którego dotyczy* działanie (lub brak działania) organu powołującego, wniesienia środka odwoławczego. Wykładnia przedstawiona przez Komisję nie może być zatem prawidłowa.

54. Wydaje mi się, że musi istnieć związek między immunitetem przyznanym na podstawie art. 11 lit. a) protokołu nr 7 a funkcjami urzędnika związanymi z przynależnością do służby publicznej Unii Europejskiej. Przepis ten wyraźnie odnosi się do czynności służbowych dokonywanych przez urzędników służby publicznej Unii Europejskiej. Dzieje się tak dlatego, że zakres immunitetu nie jest tak szeroki, by obejmować urzędników dokonujących czynności o charakterze czysto osobistym.

55. Organy krajowe, które zamierzają prowadzić postępowanie przygotowawcze przeciwko urzędnikowi Unii Europejskiej lub podjąć dalsze środki po zakończeniu takiego postępowania przygotowawczego, muszą złożyć wniosek o uchylenie immunitetu tego urzędnika i uzyskać decyzję uwzględniającą ten wniosek. W przypadku braku takiej decyzji organy te nie mogą podjąć czynności przeciwko danemu urzędnikowi. Konsekwencje decyzji o uchyleniu immunitetu zmieniają więc radykalnie sytuację urzędnika. Przed uchyleniem immunitetu nie można by podjąć żadnych czynności przeciwko danemu urzędnikowi w odniesieniu do zarzucanego mu czynu zabronionego. Po uchyleniu immunitetu przeciwko urzędnikowi można już natomiast prowadzić postępowanie karne na podstawie przepisów krajowych.

56. Traktowanie uchylenia immunitetu jako aktu, który nie wywołuje żadnej zmiany prawnej w sytuacji urzędnika, byłoby skrajnie sztuczne. Przeciwnie – nastąpiła istotna zmiana, która wiąże się z poważnymi niekorzystnymi skutkami dla tego urzędnika. W każdym razie będzie przeciwko niemu teraz prowadzone postępowanie przygotowawcze, którego w przeciwnym razie by mu oszczędzono. Może się dowiedzieć, że postawiono mu zarzuty w postępowaniu karnym i może podlegać zatrzymaniu.

57. Komisja próbuje powoływać się na brzmienie art. 17 protokołu nr 7, podnosząc, że immunitetu chroniącego przed krajowym postępowaniem karnym nie przyznaje się urzędnikom jako prawa podmiotowego, i przypomina, że art. 17 akapit drugi określa przesłanki uchylenia ochrony wynikającej z immunitetu, przyznanej na podstawie art. 11 lit. a) protokołu nr 7. W ten sposób Komisja myli dwa odrębne problemy. To, czy należy uchylić immunitet, jest kwestią odrębną i odmienną od tego, czy z zaskarżoną decyzją wiążą się niekorzystne skutki dla danego urzędnika w rozumieniu art. 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego. Artykuł 90 ust. 2 dotyczy charakteru aktu, który urzędnik próbuje podważyć, nie zaś oceny tego, czy decyzja ta sama w sobie była prawidłowa.

58. Kluczową kwestią jest tutaj to, że art. 11 lit. a) protokołu nr 7 zapewnia urzędnikom Unii Europejskiej bezpośrednią korzyść w postaci immunitetu w ramach dokonywania przez nich czynności służbowych. Decyzja o usunięciu lub uchyleniu tej korzyści wiąże się z poważnymi niekorzystnymi skutkami dla danego urzędnika i wobec tego podlega zaskarżeniu na podstawie art. 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego.

59. W celu ustalenia, czy akt wywołuje wiążące skutki prawne, należy brać pod uwagę jego istotę, przy czym wiążące skutki prawne aktu należy oceniać na podstawie obiektywnych kryteriów, takich jak jego treść, z uwzględnieniem, w razie potrzeby, kontekstu jego wydania oraz uprawnień instytucji, która go wydała³³.

60. W niniejszej sprawie zaskarżona decyzja wywołuje prawnie wiążące skutki zarówno dla RQ, jak i organów krajowych. Skutki dla RQ są jasne. Immunitet, z którego korzystał na mocy art. 11 lit. a) protokołu nr 7, został uchylony. Skutki prawne w odniesieniu do organów belgijskich są równie oczywiste. Przed wydaniem zaskarżonej decyzji nie mogły one wszcząć postępowania karnego przeciwko RQ. Po wydaniu tej decyzji immunitet RQ nie blokował już krajowego postępowania³⁴.

61. Odrzucam zatem twierdzenie Komisji, że akt taki jak zaskarżona decyzja jest jedynie aktem przygotowawczym, który nie zmienia sytuacji prawnej danego urzędnika. Ponieważ RQ nie korzystał już z (pełnego) immunitetu na mocy protokołu nr 7, konsekwencje wynikające z tej decyzji również dla niego miały bezpośrednie i natychmiastowe skutki.

62. Dokonana przez Sąd w pkt 42–44 zaskarżonego wyroku analiza orzecznictwa nie podważa tego wniosku.

63. Sąd zbadał tam najpierw wyrok Trybunału Humblet/Belgia³⁵. Jean Humblet był obywatelem belgijskim zatrudnionym w Luksemburgu jako urzędnik EWWiS. Dla celów podatkowych traktowano go jako rezydenta Belgii (gdzie również utrzymywał miejsce zamieszkania) i gdzie jego żona uzyskiwała dochody. Dochód pani Humblet został zadeklarowany w Belgii, gdzie podlegał opodatkowaniu w imieniu męża jako głowy gospodarstwa domowego zgodnie z prawem krajowym. Organy belgijskie zmieniły następnie swoją dotychczasową praktykę i wymagały, aby również J. Humblet zadeklarował kwotę swojego wynagrodzenia urzędnika EWWiS, które było zwolnione z opodatkowania na mocy Protokołu w sprawie przywilejów i immunitetów do traktatu EWWiS (zwanego dalej „protokołem EWWiS”). Organy krajowe wydały w odniesieniu do J. Humbleta decyzje w sprawie szacowanego wymiaru podatku za omawiane lata podatkowe, które ten następnie zakwestionował. W świetle art. 16 protokołu EWWiS J. Humblet uznał, że ma prawo wnieść skargę do Trybunału Sprawiedliwości.

64. Komisja argumentowała przed Sądem, że wyrok Humblet/Belgia³⁶ nie potwierdza, iż urzędnik Unii może wnieść skargę na decyzję instytucji o uchyleniu jego immunitetu. Sąd odrzucił ten argument i postanowił uwzględnić wskazówki płynące z tego wyroku.

65. Wydaje mi się, że tok rozumowania Trybunału w kwestiach jurysdykcji i przebieg postępowania, w którym wydano ten wyrok, rzeczywiście dostarczają użytecznych wskazówek w odniesieniu do sprawy RQ. Trybunał orzekł tam, że chociaż nie jest właściwy do stwierdzenia nieważności aktów prawnych ani administracyjnych któregoś z państw członkowskich, podniesiony problem mimo wszystko jest objęty jego jurysdykcją, ponieważ dotyczy wykładni i stosowania protokołu EWWiS, a w szczególności jego art. 11 lit. b). W swoim wyroku Trybunał dokonał następujących stwierdzeń, które mają szczególne znaczenie dla niniejszej sprawy.

„Przyznając prawo do odwołania się na podstawie art. 16 protokołu [EWWiS], jego autorzy wyraźnie dążyli do zapewnienia przestrzegania przewidzianych w nim przywilejów i immunitetów w interesie nie tylko Wspólnoty i jej instytucji, *ale również jednostek, którym te przywileje i immunitety przyznano*, oraz, z drugiej strony, w interesie państw członkowskich i ich organów administracyjnych, które należy chronić przed zbyt szeroką interpretacją tych przywilejów i immunitetów.

33 Wyrok z dnia 20 lutego 2018 r., Belgia/Komisja, C-16/16 P, EU:C:2018:79, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo.

34 Zobacz pkt 56 powyżej.

35 Wyrok z dnia 16 grudnia 1960 r., 6/60-IMM, EU:C:1960:48.

36 Wyrok z dnia 16 grudnia 1960 r., 6/60-IMM, EU:C:1960:48.

Choć przywileje i immunitety zostały zagwarantowane »wyłącznie w interesie Wspólnoty«, to nie należy zapominać, że zostały one wyraźnie przyznane »urzędnikom instytucji Wspólnoty«.

Fakt, że przywileje, immunitety i inne udogodnienia zapewniono w interesie publicznym Wspólnoty, z pewnością uzasadnia kompetencję przyznaną Wysokiej Władzy w zakresie określania kategorii urzędników, do których mają one zastosowanie (art. 12), czy też, w stosownych przypadkach, uchylania immunitetu (art. 13 akapit drugi), ale *nie oznacza, że przywileje te przyznano Wspólnocie, a nie bezpośrednio urzędnikom*. Wykładnia ta jest ponadto wyraźnie poparta brzmieniem wspomnianych wyżej przepisów³⁷.

66. To prawda, że brzmienia art. 16 protokołu EWWiS nie odzwierciedlono w art. 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego. Mimo to – czy Sąd słusznie postanowił zastosować w sprawie RQ tok rozumowania z wyroku Humblet/Belgia³⁸ w drodze analogii?

67. Moim zdaniem tak.

68. Z wyroku Humblet/Belgia Sąd³⁹ wywiódł, że chociaż urzędnicy korzystają z immunitetu, działając w ramach swoich obowiązków (co uznaje się za równoznaczne z działaniem w interesie publicznym samej Unii Europejskiej), niekoniecznie wynika z tego, że przywileje i immunitety przyznano Unii jako instytucji, a nie bezpośrednio samemu urzędnikowi. Na tej podstawie konieczne staje się następnie ustalenie, czy z danym aktem wiążą się niekorzystne skutki dla zainteresowanego urzędnika.

69. Argument Komisji, zgodnie z którym prawodawca, nie stosując w regulaminie pracowniczym brzmienia art. 16 protokołu EWWiS, zamierzał wykluczyć możliwość dochodzenia takich roszczeń przez urzędników, jest nieprzekonujący.

70. Tytuł VII regulaminu pracowniczego ma nagłówek „Środki prawne”. W tytule tym prawodawca ustanowił pełną i kompletną procedurę, w ramach której urzędnik może odwołać się od dotyczących go decyzji. Biorąc pod uwagę, że ustanowiono w ten sposób szczególną procedurę odwoławczą, wydaje mi się, że bardziej przekonujący jest kontrargument, zgodnie z którym prawodawca nie musiał kopiować brzmienia art. 16 protokołu EWWiS, aby stworzyć niezbędne prawo do odwołania. W związku z tym stwierdzam, że argument Komisji w tym względzie nie może się utrzymać.

71. Następnie Komisja sprzeciwia się odwoływaniu się przez Sąd do wyroków Mote/Parlament⁴⁰ i Gollnisch/Parlament⁴¹. Sąd zacytował drugi z tych wyroków na poparcie twierdzenia, że przywileje i immunitety, o których mowa w protokole nr 7, rodzą w odniesieniu do wskazanej osoby prawo podmiotowe. Pierwszy z tych wyroków przywołał z kolei na poparcie toku rozumowania (opartego na wyroku Humblet/Belgia⁴²), zgodnie z którym przywileje i immunitety przyznano bezpośrednio urzędnikom.

72. Obie sprawy dotyczyły przywilejów i immunitetów posłów do Parlamentu Europejskiego, które są uregulowane w art. 7–9 w rozdziale III protokołu nr 7. Brzmienie tych przepisów nie jest takie samo jak brzmienie art. 11 lit. a), który określa zasady dotyczące urzędników Unii Europejskiej. Nic dziwnego – chodzi o zupełnie różne role. Przedmiotem niniejszej sprawy nie jest jednak *charakter* immunitetu zainteresowanego. Nie ma zatem potrzeby, aby porównywać odnośne sytuacje posłów do Parlamentu Europejskiego i urzędników. Pytanie brzmi raczej, czy regulamin pracowniczy zapewnia urzędnikowi Unii *możliwość skorzystania ze środka prawnego* w przypadku uchylenia jego immunitetu.

37 Wyrok z dnia 16 grudnia 1960 r., Humblet/Belgia, 6/60-IMM, EU:C:1960:48, s. 570, wyróżnienie własne.

38 Wyrok z dnia 16 grudnia 1960 r., 6/60-IMM, EU:C:1960:48.

39 Wyrok z dnia 16 grudnia 1960 r., 6/60-IMM, EU:C:1960:48.

40 Wyrok z dnia 15 października 2008 r., T-345/05, EU:T:2008:440.

41 Wyrok z dnia 17 stycznia 2013 r., T-346/11 i T-347/11, EU:T:2013:23.

42 Wyrok z dnia 16 grudnia 1960 r., 6/60 IMM, EU:C:1960:48.

W tym kontekście, w świetle moich wniosków, zgodnie z którymi zaskarżona decyzja rzeczywiście wiąże się z bezpośrednimi i natychmiastowymi skutkami prawnymi dla RQ, wydaje mi się, że Sąd słusznie zastosował w drodze analogii tok rozumowania przedstawiony w wyrokach *Mote/Parlament*⁴³ i *Gollnisch/Parlament*⁴⁴.

73. Wreszcie Komisja kwestionuje powołanie się przez Sąd na wyrok byłego Sądu do spraw Służby Publicznej A i G/Komisja, który określa jako „odosobniony”⁴⁵.

74. Wyrok ten dotyczył jednego z wielu różnych sporów, które wynikły ze skandalu wokół Edith Cresson, byłej członkini Komisji, a mianowicie dwóch skarg przeciwko Komisji wniesionych przez byłego szefa gabinetu E. Cresson. Mając na uwadze znaczenie sprawy, Sąd do spraw Służby Publicznej zasiadał w pełnym składzie. Podjęta przez Komisję próba pominięcia wydanego później w tej sprawie wyroku jako pozbawionego znaczenia i w całości nieistotnego wydaje się zatem nieodpowiednia. W pkt 230 wyroku A i G/Komisja⁴⁶ Sąd do spraw Służby Publicznej powtórzył stwierdzenia zawarte w wyrokach *Humblet/Belgia*⁴⁷ i *Mote/Parlament*⁴⁸, zgodnie z którymi decyzje o uchyleniu immunitetu przewidzianego w art. 11 lit. a) protokołu nr 7 dotyczą urzędników bezpośrednio. W wyroku A i G/Komisja⁴⁹ przedstawiono więc tok rozumowania, który ma wyraźne znaczenie dla niniejszej sprawy.

75. Trybunał nie może być związany tym wyrokiem, ponieważ nie jest on zobowiązany do podzielenia określonej wykładni regulaminu pracowniczego. Podobnie nie ma jednak również żadnego powodu, dla którego Sąd lub Trybunał miałyby nie móc zastosować w niniejszej sprawie tego samego toku rozumowania, który Sąd do spraw Służby Publicznej zastosował w sprawie A i G/Komisja⁵⁰.

76. Wreszcie Komisja stara się wykazać, że ścieżka prawna, o której mowa w art. 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego, jest zamknięta. Sugeruje, że właściwym środkiem zaskarżenia dla urzędnika jest zakwestionowanie decyzji o uchyleniu jego immunitetu w krajowym postępowaniu karnym, a następnie skierowanie przez sąd krajowy pytań dotyczących ważności omawianego środka do Trybunału w ramach procedury przewidzianej w art. 267 TFUE.

77. Wydaje mi się, że uwagi Komisji są w tym wypadku zarówno nieprzekonujące, jak i błędne.

78. Po pierwsze, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem odesłania prejudycjalne w kwestii ważności mogą dotyczyć wyłącznie wiążących prawnie aktów Unii Europejskiej⁵¹. Komisja podnosi dwa argumenty, które są wzajemnie sprzeczne. Z jednej strony utrzymuje, że zaskarżony akt *nie* wywołuje wiążących skutków prawnych, które w sposób bezpośredni i natychmiastowy wpływają na danego urzędnika, w związku z czym nie może on skorzystać z art. 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego. Z drugiej strony podnosi natomiast, że ten sam akt mógłby być przedmiotem postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności na podstawie art. 267 TFUE, co zakłada, że akt ten wywołuje jednak wiążące prawnie skutki, które dany urzędnik może chcieć zaskarżyć.

43 Wyrok z dnia 15 października 2008 r., T-345/05, EU:T:2008:440.

44 Wyrok z dnia 17 stycznia 2013 r., T-346/11 i T-347/11, EU:T:2013:23.

45 Wyrok z dnia 13 stycznia 2010 r., F-124/05 i F-96/06, EU:F:2010:2.

46 Wyrok z dnia 13 stycznia 2010 r., F-124/05 i F-96/06, EU:F:2010:2.

47 Wyrok z dnia 16 grudnia 1960 r., 6/60-IMM, EU:C:1960:48.

48 Wyrok z dnia 15 października 2008 r., T-345/05, EU:T:2008:440.

49 Wyrok z dnia 13 stycznia 2010 r., F-124/05 i F-96/06, EU:F:2010:2.

50 Wyrok z dnia 13 stycznia 2010 r., F-124/05 i F-96/06, EU:F:2010:2.

51 Wyrok z dnia 22 października 1987 r., Foto-Frost, 314/85, EU:C:1987:452, pkt 14, 16.

79. Po drugie, nawet gdyby można było zignorować wewnętrzną sprzeczność w argumentacji Komisji, procedura wydawania orzeczeń w trybie prejudycjalnym nie zawsze zapewniałaby pełny środek odwoławczy, ponieważ to, czy wystąpiono by lub też w ogóle można by wystąpić z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, byłoby różnie uregulowane w zależności od danej procedury krajowej⁵². Przypominam również, że chociaż strona może zwrócić się do sądu krajowego o wystąpienie z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym do Trybunału na podstawie art. 267 TFUE, nie może sądu krajowego do tego zobowiązać.

80. Po trzecie, procedurę wydawania orzeczeń w trybie prejudycjalnym stworzono wyłącznie w celu udzielania sądom krajowym wsparcia, gdy do rozstrzygnięcia rozpatrywanej przez nie sprawy konieczne jest wydanie wiążącego orzeczenia w kwestii wykładni lub ważności prawa Unii. Wydaje mi się jednak mało prawdopodobne, aby w momencie, kiedy decyzja o uchyleniu immunitetu wywołuje swoje skutki (umożliwiając wszczęcie postępowania przygotowawczego w odniesieniu do danego urzędnika Unii Europejskiej), przed sądem krajowym toczyło się postępowanie stanowiące kontekst, w którym można by w odpowiedni sposób wystąpić z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Dany urzędnik miałby możliwość, aby zabiegać o wystąpienie do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w kwestii ważności decyzji o uchyleniu jego immunitetu, dopiero na późniejszym etapie, kiedy postępowanie karne wszczęte przeciwko niemu jako oskarżonemu trafi przed sąd lub trybunał, jeżeli w ogóle tak się stanie. Nie wydaje mi, że daję się ponieść wyobraźni, zakładając, że na tym etapie sędzia krajowy może uznać, iż *nie potrzebuje już* takiego odesłania prejudycjalnego, aby wydać rozstrzygnięcie w postępowaniu karnym, któremu już przewodniczy.

81. Ze wszystkich powyższych względów uważam, że pierwszy zarzut Komisji jest bezzasadny.

Zarzut drugi – błędna wykładnia art. 41 ust. 2 lit. a) karty oraz błędna wykładnia i zastosowanie art. 4 ust. 3 TUE

82. W ramach zarzutu drugiego, podniesionego tytułem ewentualnym, Komisja twierdzi, że Sąd błędnie orzekł, iż nie dokonując wyważenia interesów RQ oraz dążenia przez organy krajowe do ochrony tajemnicy śledztwa przed wydaniem decyzji o częściowym uchyleniu immunitetu tego urzędnika, Komisja naruszyła prawo RQ do bycia wysłuchanym.

Zaskarżony wyrok

83. Odnośne fragmenty wyroku Sądu brzmią następująco:

„[...] co do zasady brak wysłuchania zainteresowanej osoby przed uchyleniem jej immunitetu może chronić tajemnicę śledztwa.

Jednak należy podkreślić, że jeżeli w uzasadnionych przypadkach organ krajowy sprzeciwi się przekazaniu zainteresowanemu dokładnych i pełnych powodów leżących u podstaw wniosku o uchylenie immunitetu, powołując się na względy tajemnicy śledztwa, Komisja powinna, we współpracy z krajowymi organami, zgodnie z zasadą lojalnej współpracy, zastosować środki zmierzające do pogodzenia uzasadnianych względów tajemnicy śledztwa z koniecznością zagwarantowania podmiotowi prawa w dostatecznym stopniu poszanowania jego praw podstawowych, takich jak prawo do bycia wysłuchanym [...].

⁵² Zobacz na przykład opinia rzecznika generalnego F.G. Jacobsa w sprawie Unión de Pequeños Agricultores/Rada, C-50/00 P, EU:C:2002:197, pkt 61–65.

Skoro bowiem Komisja jest zobowiązana przestrzegać prawa do bycia wysłuchanym przy przyjmowaniu aktu niekorzystnego, powinna ona z najwyższą uwagą zastanowić się, jak może pogodzić poszanowanie tego prawa zainteresowanej osoby i uzasadnione względy podnoszone przez organy krajowe. Właśnie to wyważenie pozwala zapewnić zarówno ochronę uprawnień, które porządek prawny Unii przyznaje urzędnikom i pracownikom Unii, a tym samym interesy Unii, zgodnie z art. 17 akapit drugi protokołu nr 7, jak i skuteczny i niezakłócony przebieg krajowych postępowań karnych, z poszanowaniem zasady lojalnej współpracy⁵³.

Uwagi stron

84. Komisja twierdzi, że Sąd naruszył prawo, stwierdzając, iż konieczne jest dokonanie wyważenia w celu zapewnienia proporcjonalności każdej decyzji o uchyleniu immunitetu urzędnika. Sąd niesłusznie stwierdził zatem, że Komisja nie wyważyła interesów RQ w tym kontekście. Zobowiązanie Komisji do dokonania takiego wyważenia naruszałoby zasadę lojalnej współpracy przewidzianą w art. 4 ust. 3 TUE. Przestrzeganie przepisów krajowych, które przewidują warunek ścisłej poufności związany z tajemnicą śledztwa, oraz uchylenie w związku z tym immunitetu bez uprzedniego wysłuchania danego urzędnika stanowi ogólną praktykę Komisji.

85. RQ podnosi, że zarzut drugi jest niedopuszczalny, ponieważ Komisja powtarza po prostu argumenty przedstawione przez nią w pierwszej instancji. Tytułem ewentualnym RQ utrzymuje, że zarzut drugi powinien zostać oddalony jako bezzasadny.

Ocena

86. Uzasadnienie odrzucenia podniesionego przez RQ zarzutu niedopuszczalności w odniesieniu do zarzutu pierwszego w równym stopniu znajduje zastosowanie do zarzutu drugiego⁵⁴. W związku z powyższym stwierdzam, że zarzut drugi Komisji jest dopuszczalny.

87. W ramach zarzutu drugiego Komisja kwestionuje dokonaną przez Sąd w zaskarżonym wyroku wykładnię związku między przewidzianym w art. 41 ust. 2 lit. a) karty prawem do bycia wysłuchanym a określoną w art. 4 ust. 3 TUE zasadą lojalnej współpracy. Zacznę od art. 41 ust. 2 lit. a) karty.

88. Wyjaśnienie odnoszące się do art. 41⁵⁵ potwierdza, że przepis ten „jest oparty na istnieniu Unii jako podmiotu prawa, którego cechy zostały określone w orzecznictwie, które określa, między innymi, dobrą administrację jako podstawową zasadę prawa”⁵⁶. Zasady ogólne takie jak prawo do bycia wysłuchanym i prawo do obrony stanowią zatem podstawę art. 41 ust. 1 i 2.

89. Trybunał orzekł w odniesieniu do prawa do bycia wysłuchanym, że przestrzeganie prawa do obrony stanowi podstawową zasadę prawa Unii. Prawo to zostało na dzień dzisiejszy uznane przez art. 47 i 48 karty, które gwarantują przestrzeganie prawa do obrony, jak również prawa do sprawiedliwego procesu w ramach wszystkich postępowań sądowych. Trybunał zawsze potwierdzał znaczenie prawa do bycia wysłuchanym i jego bardzo szeroki zakres w porządku prawnym Unii, w związku z czym Trybunał stwierdza, że prawo to powinno mieć zastosowanie do *każdego* postępowania, które może prowadzić do wydania niekorzystnej decyzji⁵⁷.

53 Zobacz odpowiednio pkt 65–67 zaskarżonego wyroku.

54 Zobacz pkt 44–49 powyżej.

55 Zobacz wyjaśnienia dotyczące Karty praw podstawowych (Dz.U. 2007, C 303, s. 17).

56 W wyjaśnieniach przywołano między innymi wyrok z dnia 18 października 1989 r., Orkem/Komisja, 374/87, EU:C:1989:387 (zob. w odniesieniu do prawa do bycia wysłuchanym pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo). W kwestii ogólnego zakresu obowiązku uwzględniania interesu urzędników oraz zasady dobrej administracji zob. wyrok z dnia 31 marca 1992 r., Burban/Parlament, C-255/90 P, EU:C:1992:153, pkt 7 i przytoczone tam orzecznictwo.

57 Wyrok z dnia 22 listopada 2012 r., M.M., C-277/11, EU:C:2012:744, pkt 81–85 i przytoczone tam orzecznictwo.

90. W art. 41 ust. 2 karty wskazano (w sposób niewyczerpujący) trzy aspekty prawa do dobrej administracji: a) prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację; b) prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej; oraz c) obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji. Wskazane powyżej trzy aspekty są wyraźnie ze sobą powiązane. Jeżeli decyzja ma negatywnie wpłynąć na daną osobę, należy zapewnić jej możliwość przedstawienia swojej argumentacji. W tym celu potrzebuje ona pełnych akt sprawy, z wyjątkiem elementów, w odniesieniu do których można *zasadnie* podnieść kwestię poufności lub tajemnicy. Organ musi z kolei podać uzasadnienie wydawanej przez siebie następnie decyzji, aby osoba, na którą decyzja ta negatywnie wpływa, mogła ocenić adekwatność toku rozumowania organu i zdecydować o ewentualnym zaskarżeniu tej decyzji do właściwego sądu.

91. Prawo do bycia wysłuchanym musi być przestrzegane nawet wtedy, gdy właściwe uregulowanie nie przewiduje wyraźnie takiej formalności. Jak Trybunał wyjaśnił w innym kontekście, prawo to gwarantuje każdej osobie możliwość użytecznego i skutecznego przedstawienia jej stanowiska w trakcie postępowania administracyjnego przed wydaniem jakiegokolwiek decyzji, która mogłaby negatywnie wpłynąć na jej interesy. Oznacza również, że organ administracji zwraca należytą uwagę na przedstawione w ten sposób przez zainteresowanego uwagi, oceniając starannie i w sposób bezstronny wszystkie istotne elementy danej sprawy i uzasadniając decyzję w szczegółowy sposób. Obowiązek uzasadnienia decyzji w wystarczająco szczegółowy i konkretny sposób, aby umożliwić zainteresowanemu zrozumienie powodów odmowy uwzględnienia jego wniosku, stanowi tym samym konsekwencję zasady przestrzegania prawa do obrony⁵⁸.

92. Komisja wyjaśniła, że jej obecna praktyka opiera się na założeniu, iż decyzja o uchyleniu immunitetu urzędnika nie stanowi dla niego aktu niekorzystnego. Procedura wydania takiej decyzji najwyraźniej wygląda w następujący sposób. Decyzję podejmuje członek Komisji za zgodą przewodniczącego. Za wydawanie wszystkich takich decyzji odpowiada kolegium komisarzy. W ramach tej procedury nie istnieje żaden systemowy przepis umożliwiający wysłuchanie danego urzędnika przed wydaniem decyzji o uchyleniu jego immunitetu. Jeżeli właściwe organy krajowe powołują się na tajemnicę śledztwa i zwracają się do Komisji o nieinformowanie danego urzędnika o tym, że ubiegają się o uchylenie immunitetu, Komisja automatycznie przychyli się do tego wniosku. Jeżeli taki wniosek nie zostaje złożony, Komisja informuje urzędnika o uchyleniu jego immunitetu, ale nie wysłuchuje go w kwestii tego, czy powinien zachować swój immunitet.

93. W odniesieniu do zarzutu pierwszego doszłam do wniosku, że zaskarżona decyzja *jest* środkiem, z którym wiążą się dla RQ niekorzystne skutki. Wynika z tego, że uważam, iż założenie, na którym opiera się praktyka Komisji, jest błędne.

94. Artykuł 41 ust. 1 karty przyznaje „każdemu” prawo „do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje [...] Unii”. Urzędnicy pracujący w instytucjach Unii mogą zatem jak każdy polegać na prawie do dobrej administracji. W przypadku RQ to prawo podstawowe musiało obejmować prawo do bycia wysłuchanym zgodnie z art. 41 ust. 2 lit. a) karty, zanim Komisja wydała zaskarżoną decyzję. W związku z tym uważam, że Sąd słusznie doszedł do wniosku, iż Komisja była zobowiązana do poszanowania prawa RQ do obrony.

95. Czy Komisja wyważyła naruszenie praw podstawowych RQ i wniosków o zachowanie tajemnicy śledztwa? Innymi słowy, czy dokonała oceny proporcjonalności zgodnie z wymogami art. 52 ust. 1 karty?

⁵⁸ Wyrok z dnia 22 listopada 2012 r., M.M., C-277/11, EU:C:2012:744, pkt 86–88 i przytoczone tam orzecznictwo.

96. Jak przewiduje art. 52 ust. 1 karty, możliwe jest wprowadzenie ograniczeń w odniesieniu do przewidzianych w nim praw i wolności, o ile przewidziane są one ustawą, szanują istotę tych praw i wolności i z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznanym przez Unię Europejską lub potrzebom praw i wolności innych osób⁵⁹.

97. Celem interesu publicznego czy też ogólnego jest tutaj przeprowadzenie postępowania karnego przez organy belgijskie. Sąd stwierdził, że postępowanie to jest przewidziane w prawie krajowym⁶⁰. Jako takie należy wyraźnie do kompetencji organów krajowych i wyraźnie wykracza poza kompetencje Komisji.

98. Ograniczeniem w niniejszej sprawie jest to, że urzędnik został pozbawiony prawa do bycia wysłuchanym. W zaskarżonym wyroku Sąd zbadał, czy przed uchyleniem immunitetu RQ Komisja dokonała oceny proporcjonalności zgodnie z art. 52 ust. 1 karty. Doszedł do wniosku, że nie oceniła ona skutków naruszenia praw podstawowych dla RQ w porównaniu z ewentualnymi korzyściami, jakie mogą wynikać z uwzględnienia wniosku organów krajowych o zachowanie tajemnicy śledztwa.

99. To stwierdzenie Sądu było w sposób oczywisty prawidłowe. Przedstawiony przez Komisję własny opis swojej praktyki w odniesieniu do wniosków o uchylenie immunitetu wyraźnie pokazuje, że instytucja ta *automatycznie* odmawia danemu urzędnikowi wysłuchania przed wydaniem decyzji w odpowiedzi na taki wniosek. Istotnie, w sytuacji gdy władze krajowe powołują się na tajemnicę śledztwa, dana osoba może nawet nie zostać poinformowana, że złożono wniosek (jak miało to miejsce w niniejszej sprawie).

100. Zdaniem Komisji jest ona zobowiązana wyłącznie do rozważenia, czy mogłoby dojść do naruszenia interesów Unii Europejskiej. W związku z tym nie musi ona uwzględniać interesów urzędnika. Logiczną konsekwencją jest to, że Komisja nie dokonuje oceny proporcjonalności w przypadkach takich jak sprawa RQ.

101. Wydaje mi się, że takie podejście stanowi wyraźne naruszenie wymogów art. 52 ust. 1 karty. Właściwa ocena proporcjonalności musi wymagać oceny przeciwstawnych interesów. W tym przypadku trzema aktorami są zainteresowany urzędnik, organy krajowe oraz Unia Europejska, której interesy (w szczególności te o charakterze finansowym) muszą być chronione. Założony przez Komisję punkt wyjścia w przypadku rozpatrywania wniosków o uchylenie immunitetu całkowicie pomija pierwszego z tych aktorów. Wyważenie interesów na podstawie art. 52 ust. 1 karty zakłada jednak, że urzędnikowi przysługuje prawo do bycia wysłuchanym. Celem wyważenia interesów na podstawie art. 52 ust. 1 karty jest następnie ocena, czy żądane *ograniczenie* tego prawa (wynikające z żądania zachowania tajemnicy śledztwa, na którą powołują się organy krajowe) jest uzasadnione i proporcjonalne.

102. To wyważenie interesów wiąże się z wykładnią i stosowaniem prawa Unii, a mianowicie art. 41 ust. 2 lit. a) karty i art. 17 akapit drugi protokołu nr 7, i musi zostać dokonane przez daną instytucję. Jeżeli nie dokonano takiej oceny, nie będzie ona w stanie wykazać, że jej decyzja o uchyleniu immunitetu była proporcjonalna.

103. W związku z tym stwierdzam, że obecna praktyka Komisji, jak wyjaśniono ją Trybunałowi, nie uwzględnia ważnych praw procesowych gwarantowanych w karcie i jest niezgodna z obowiązkami tej instytucji wynikającymi z art. 51 ust. 1 karty w zakresie szanowania, przestrzegania zasad i popierania stosowania przewidzianych w niej praw.

⁵⁹ Zobacz opinia mojego szacownego przyjaciela i kolegi świętej pamięci rzecznika generalnego Y. Bota w sprawie ZZ, C-300/11, EU:C:2012:563, pkt 65.

⁶⁰ Sąd opisuje odnośne krajowe ramy prawne w pkt 61 i 62 zaskarżonego wyroku.

104. Komisja twierdzi, że gdyby również Trybunał doszedł do takiego wniosku i utrzymał zaskarżony wyrok, takie orzeczenie miałyby istotne konsekwencje dla organów Unii. W szczególności Komisja musiałaby zmienić swoją dotychczasową konsekwentną praktykę, polegającą na uchylaniu immunitetu i przestrzeganiu przepisów krajowych, które przewidują warunek zachowania ścisłej tajemnicy śledztwa.

105. Ustanowiona w art. 4 ust. 3 TUE zasada lojalnej współpracy wymaga, aby Unia i państwa członkowskie „wzajemnie się szanowały” i udzielały sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z traktatów. Państwa członkowskie „podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z traktatów lub aktów instytucji Unii”. Zasada ta rodzi zatem wzajemne obowiązki między instytucjami Unii a państwami członkowskimi, a także między samymi państwami członkowskimi.

106. Komisja podnosi, że gdyby miała obowiązek oceny interesów danego państwa członkowskiego w odniesieniu do interesów urzędnika, musiałaby zastąpić własną oceną krajowego postępowania karnego ocenę organów krajowych, naruszając tym samym art. 4 ust. 3 TUE.

107. Odrzucam to stwierdzenie.

108. Po pierwsze, w pkt 66 i 67 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdza, że Komisja i organy krajowe powinny *współpracować* w celu znalezienia rozwiązania, które nie narusza praw urzędnika gwarantowanych w art. 41 ust. 1 i art. 41 ust. 2 lit. a) karty. Taka współpraca nie wymaga, aby Komisja ingerowała w kompetencje organów krajowych. Po drugie, Komisja musi wywiązać się z obowiązku zapewnienia skuteczności prawu urzędnika do bycia wysłuchanym. Po trzecie, Komisja jest również zobowiązana do oceny interesów Unii w świetle art. 17 protokołu nr 7. Organy krajowe są zatem wzajemnie zobowiązane na mocy art. 4 ust. 3 TUE do wspierania Komisji w wykonaniu zadania polegającego na ocenie ich wniosków o uchylenie immunitetu w sposób, który jest zgodny z jej obowiązkami wynikającymi z prawa Unii.

109. Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy, w przypadku gdy organy krajowe sprzeciwiają się pełnemu i dokładnemu powiadomieniu zainteresowanego urzędnika, to do nich należy współpraca z Komisją w celu ustalenia, w jaki sposób można dostosować uzasadnioną troskę o tajemnicę śledztwa, aby uwzględnić obowiązki Komisji w zakresie poszanowania praw procesowych urzędnika⁶¹.

110. Komisja twierdzi, że procedura uchylenia immunitetu ma swoje źródła w domniemanym naruszeniu prawa krajowego. Takie przypadki różnią się zatem od sytuacji, w których Komisja wszczyna postępowanie administracyjne przeciwko urzędnikowi, a procedura ta nie powoduje, że prawo urzędnika do obrony znajduje zastosowanie.

111. Nie mogę się zgodzić z tym stwierdzeniem.

112. Kwestia, którą rozstrzyga Trybunał, dotyczy tego, czy prawo RQ do obrony było przestrzegane, kiedy Komisja wydawała zaskarżoną decyzję, na mocy której uchylono immunitet, jaki przysługiwał mu na mocy art. 11 lit. a) protokołu nr 7. Wykładnia przepisów tego protokołu oraz regulaminu pracowniczego, które przewidują prawo do odwołania się od decyzji Komisji, należy do prawa Unii. Toczące się w tle postępowanie karne jest sprawą prawa krajowego. Postępowanie krajowe jako takie nie jest jednak przedmiotem niniejszej sprawy.

113. Wreszcie Komisja twierdzi, że wyważenie interesów, o którym wspomina Sąd w zaskarżonym wyroku, wiązałyby się ze szczegółowym dialogiem z organami krajowymi, co opóźniałoby z kolei postępowanie karne.

61 Zobacz w drodze analogii wyrok z dnia 4 czerwca 2013 r., ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo.

114. Ponieważ przed Sądem nie przedstawiono żadnych dowodów na poparcie tego argumentu, pozostaje on twierdzeniem bez pokrycia w materiale dowodowym. Nawet gdyby miało się okazać, że przeprowadzenie koniecznego dialogu rzeczywiście wymagałoby czasu, niedogodność administracyjna nie jest uzasadnioną przyczyną ograniczania praw podstawowych gwarantowanych w karcie.

115. W związku z tym stwierdzam, że zarzut drugi jest bezzasadny.

Zarzut trzeci – naruszenie prawa w związku z nieprawidłowym zakwalifikowaniem postępowania Komisji

116. W ramach zarzutu trzeciego (podniesionego również tytułem ewentualnym) Komisja utrzymuje co do zasady, że Sąd błędnie stwierdził, iż Komisja nie uwzględniła należycie interesów RQ, dokonując oceny jego sprawy. W ten sposób kwestionuje ona ustalenia Sądu zawarte w pkt 69–72 zaskarżonego wyroku.

Zaskarżony wyrok

117. Sąd dokonał w swoim wyroku czterech kluczowych stwierdzeń. Po pierwsze, Sąd zauważył, że w aktach sprawy w postępowaniu krajowym nie było *żadnych* materiałów, które wskazywałyby na to, że Komisja rzeczywiście dokonała wyważenia przeciwstawnych interesów. Po drugie, Sąd ustalił, że Komisja nie zapytała organów krajowych, dlaczego uprzednie wysłuchanie RQ przed wydaniem decyzji mogłoby stanowić zagrożenie dla tajemnicy śledztwa, a ostatecznie również dla sprawnego przebiegu postępowania karnego. Po trzecie, Sąd uznał, że nie było dowodów na istnienie widocznego ryzyka, że tajemnica śledztwa będzie czy też w ogóle może być zagrożona wskutek wysłuchania RQ (na przykład ze względu na to, że mógłby on uciec lub zniszczyć dowody czy też to konkretne śledztwo wymaga efektu zaskoczenia). Zauważył, że niektóre informacje dotyczące śledztwa były już ponadto dostępne w przestrzeni publicznej. Po czwarte, Sąd orzekł, iż fakt, że Komisja zwróciła się do organów belgijskich o możliwość wysłuchania RQ w przedmiocie ich wniosków o uchylenie immunitetu (co rzeczywiście znajduje potwierdzenie w korespondencji załączonej do odpowiedzi na skargę), nie jest wystarczający, by uznać, że Komisja rzeczywiście właściwie wyważyła interes RQ w byciu wysłuchanym i poszanowanie tajemnicy śledztwa⁶².

Uwagi stron

118. W ramach pierwszej części zarzutu trzeciego Komisja twierdzi, że na podstawie przedstawionego mu materiału dowodowego Sąd nie mógł w właściwy sposób dojść do wniosku, iż Komisja nie dokonała oceny interesów RQ przed wydaniem decyzji o uchyleniu jego immunitetu. W ramach drugiej części tego zarzutu Komisja podnosi, że RQ nie wykazał, iż wydana decyzja byłaby inna, jeżeli zostałby wysłuchany⁶³.

119. RQ twierdzi, że zarzut trzeci (lub przynajmniej pierwsza część tego zarzutu) jest oczywiście niedopuszczalny, ponieważ Komisja w rzeczywistości próbuje doprowadzić do ponownego zbadania okoliczności faktycznych. Tytułem ewentualnym podnosi, że Komisja nieprawidłowo interpretuje zaskarżony wyrok, a zarzut trzeci jest bezzasadny.

Ocena

120. Uważam, że zarzut trzeci jest dopuszczalny.

⁶² Punkty 69–72 zaskarżonego wyroku.

⁶³ W pkt 135–147 poniżej.

121. Co do zasady Komisja utrzymuje, że Sąd naruszył prawo, uznając postępowanie Komisji przy wydawaniu zaskarżonej decyzji za zaniechanie wyważenia wniosku organów belgijskich o zachowanie tajemnicy śledztwa i prawa RQ do bycia wysłuchanym. Komisja twierdzi, że wysłała do organów belgijskich kilka pism, w których zwracała się o dalsze informacje dotyczące tajemnicy śledztwa, oraz że immunitet został uchylony w części dopiero po tym, jak organy krajowe odpowiedziały na te wnioski. Jest to jej zdaniem wystarczające, aby pod względem prawnym wykazać, że dokonała wymaganego wyważenia.

122. Komisja nie próbuje zatem kwestionować dokonanych przez Sąd ustaleń faktycznych. Kwestionuje ona raczej to, czy Sąd mógł zasadnie stwierdzić na podstawie tych okoliczności faktycznych, że Komisja nie dokonała wyważenia. To rzeczywiście kwestia prawna, która podlega kontroli Trybunału⁶⁴. Zatem przechodzę do merytorycznych argumentów przedstawionych w związku z tym zarzutem.

123. W pkt 5 zaskarżonego wyroku Sąd odnotował, że przed wydaniem zaskarżonej decyzji Komisja zwróciła się do organów belgijskich o bardziej szczegółowe informacje. W pkt 10 zaskarżonego wyroku Sąd odwołuje się do motywu 11 zaskarżonej decyzji, w którym Komisja stwierdziła, że może uchylić immunitet RQ tylko wtedy, gdy zostanie dostatecznie jasno i dokładnie poinformowana o powodach, dla których organy belgijskie wystąpiły z wnioskiem o uchylenie immunitetu, oraz zaznaczyła, że w przeciwnym razie każda osoba objęta dochodzeniem OLAF-u mogłaby, rzucając ewidentnie bezzasadne oskarżenia na jego dyrektora generalnego, doprowadzić do sparaliżowania działania tego urzędu, co byłoby sprzeczne z interesami Unii. Sąd zaznaczył, że Komisja stwierdziła następnie, iż po otrzymaniu pisma z dnia 23 czerwca 2015 r. uzyskała bardzo jasne i dokładne wskazówki, na podstawie których jest widoczne, że organy belgijskie mogły w sposób racjonalny, a w każdym razie nie w sposób arbitralny lub stanowiący nadużycie, uznać, że wysuwane wobec RQ oskarżenia uzasadniają prowadzenie śledztwa w jego sprawie⁶⁵.

124. W załączniku A.1 do odwołania Komisja umieściła dokumenty, które załączono do odpowiedzi Komisji na skargę wniesioną do Sądu, co okazało się pomocne. Dokumenty te obejmują pismo z dnia 19 grudnia 2014 r. wysłane przez sekretarza generalną Komisji do sędziego śledczego w celu uzyskania dalszych szczegółów dotyczących śledztwa krajowego (zwane dalej „pismem z dnia 19 grudnia 2014 r.”). W ust. 2 (na stronie 2) tego pisma sekretarz generalna stwierdziła, że w świetle szczególnego, niezależnego statusu OLAF-u Komisja chciałaby wysłuchać dyrektora generalnego OLAF-u (RQ) przed podjęciem decyzji o uchyleniu immunitetu, aby umożliwić sobie dokonanie w pełni świadomej oceny skutków, jakie takie uchylenie immunitetu mogłoby mieć dla niezależności i funkcjonowania OLAF-u, a tym samym dla interesów Unii Europejskiej. Komisja zwróciła się następnie do organów belgijskich o sprecyzowanie, czy konieczne jest zachowanie poufności dotyczącej ich śledztwa w odniesieniu do wszystkich urzędników, których dotyczą ich zapytania, oraz czy można by poinformować dyrektora generalnego OLAF-u o śledztwie.

125. Organy belgijskie odpowiedziały pismem z dnia 6 lutego 2015 r. W odpowiedzi na pytanie Komisji, czy RQ może zostać poinformowany o wniosku o uchylenie jego immunitetu, stwierdziły, że ponieważ okoliczności faktyczne sprawy pokazują, iż może zostać przeciwko niemu wszczęte postępowanie karne, potrzeba zachowania tajemnicy śledztwa stoi na przeszkodzie wysłuchaniu go w sprawie wniosku o uchylenie jego immunitetu. Na tyle, na ile mogę to ocenić, wydaje mi się, że powyższe sformułowanie jest standardową odpowiedzią na pytanie „Czy można powiedzieć podejrzanemu, że jest objęty śledztwem?”, nie zaś konkretną odpowiedzią na (inne) pytanie – „Czy w okolicznościach tej konkretnej sprawy zachowanie tajemnicy śledztwa jest bezwzględnie konieczne?”.

⁶⁴ Wyrok z dnia 16 czerwca 2016 r., SKW Stahl-Metallurgie i SKW Stahl-Metallurgie Holding/Komisja, C-154/14 P, EU:C:2016:445, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁶⁵ Zaskarżona decyzja została przedstawiona Sądowi jako załącznik A.1 do skargi RQ. Motyw 4 tej decyzji stanowi, że pismem z dnia 3 marca 2015 r. Komisja poinformowała sędziego śledczego, iż wymaga dalszych informacji na temat zarzutów przeciwko RQ. W piśmie tym Komisja stwierdziła, że po otrzymaniu żądanych informacji wyda decyzję mającą na celu wyważenie obowiązku lojalnej współpracy z organami belgijskimi oraz potrzeby ochrony interesów Unii Europejskiej. Zobacz ponadto pkt 128 poniżej.

126. W kolejnym piśmie z dnia 3 marca 2015 r. sekretarz generalna powtórzyła wniosek Komisji o udzielenie dalszych informacji. Potwierdziła również, że Komisja uszanuje wniosek organów belgijskich o zachowanie tajemnicy śledztwa („pismo z dnia 3 marca 2015 r.”).

127. Stwierdzenia Sądu zawarte w pkt 69–72 zaskarżonego wyroku należy interpretować w kontekście powyższego pełniejszego przedstawienia stanu faktycznego i dokumentów znajdujących się w aktach tego Sądu.

128. Na podstawie tego materiału uważam, że Sąd mógł zasadnie stwierdzić, iż Komisja rzeczywiście zwróciła się do organów belgijskich o wyjaśnienie charakteru zarzutów wobec RQ, w szczególności ze względu na jego szczególne stanowisko dyrektora generalnego OLAF-u w okresie, w którym miały miejsce okoliczności faktyczne. Jednak, co ma kluczowe znaczenie, kierowanie takich zapytań nie jest równoznaczne z podjęciem próby zapewnienia poszanowania prawa RQ do bycia wysłuchanym. Poprzez swoje zapytania Komisja nie starała się również uzyskać niezbędnych informacji, które umożliwiłyby jej podjęcie decyzji o tym, w jaki sposób *wyważyć przeciwstawne interesy w niniejszej sprawie*. W związku z tym Sąd stwierdził – moim zdaniem słusznie – że poprzez te zapytania Komisja nie dążyła do ustalenia, czy z decyzją o nieinformowaniu RQ o kierowanych przeciwko niemu zarzutach i niepozwoleniu mu na przedstawienie uwag przed wydaniem decyzji o uchyleniu jego immunitetu wiązało się zagrożenie (niekorzystne skutki dla praw podstawowych RQ), ani też – z drugiej strony – czy istniałoby zagrożenie dla przebiegu śledztwa prowadzonego przez organy belgijskie, gdyby RQ miał zostać poinformowany o zarzutach i gdyby pozwolono mu na przedstawienie uwag⁶⁶. Zamiast tego Komisja potwierdziła po prostu w piśmie z dnia 3 marca 2015 r., że *przychyli się* do standardowego wniosku organów belgijskich o zachowanie tajemnicy śledztwa. Pozostała część procesu weryfikacyjnego dotyczyła wyłącznie tego, czy organy belgijskie mogły racjonalnie uznać, że zarzuty przeciwko RQ uzasadniają objęcie go śledztwem.

129. To właśnie brak dokonania przez Komisję oceny tych ewentualnych zagrożeń i wyważenia interesów związanych z tajemnicą śledztwa z jednej strony oraz przeciwstawnego wobec nich prawa podstawowego RQ do bycia wysłuchanym z drugiej strony leży u podstaw orzeczenia Sądu.

130. Sąd słusznie przyjął (w pkt 71 wyroku), że w niektórych przypadkach całkowicie właściwe będzie nieprzekazanie zainteresowanej osobie wniosku o uchylenie immunitetu przed wydaniem decyzji w jego sprawie. Obejmuje to przypadki, w których istnieje widoczne ryzyko, że ta osoba może utrudniać postępowanie krajowe, podejmując ucieczkę lub niszcząc dowody, lub też gdy efekt zaskoczenia jest niezbędnym elementem śledztwa. Nic w aktach sprawy przedstawionych Sądowi nie wskazywało jednak, że organy belgijskie wysuwały w niniejszej sprawie takie argumenty.

131. Sąd zauważył również, że niektóre informacje dotyczące prowadzonego śledztwa były już dostępne w przestrzeni publicznej. Mogę się jedynie zgodzić z tym stwierdzeniem. Z przedstawienia stanu faktycznego w pkt 1–6 zaskarżonego wyroku jasno wynika, że skandal wokół byłego członka Komisji J. Dallego (będący punktem wyjścia dla łańcucha wydarzeń, który doprowadził do sprawy RQ) był już przedmiotem ożywionej uwagi prasy.

132. Wreszcie Sąd stwierdził (w pkt 72 zaskarżonego wyroku), że fakt, iż Komisja zwróciła się do organów belgijskich o możliwość wysłuchania skarżącego w przedmiocie ich wniosków o uchylenie immunitetu (co znajduje potwierdzenie w korespondencji załączonej do odpowiedzi Komisji na skargę), nie jest wystarczający, by uznać, że Komisja przeszła następnie do wyważenia interesu RQ w byciu wysłuchanym i wniosku organów belgijskich o poszanowanie tajemnicy śledztwa. Ponownie zgadzam się z oceną Sądu i logiką leżącą u jej podstaw. Zapytanie o to, czy Komisja może przyjąć uwagi od RQ w ramach procesu podejmowania decyzji (w piśmie z dnia 19 grudnia 2014 r.), oraz następujące po nim potwierdzenie, że Komisja przychyli się do żądania organów belgijskich w zakresie

⁶⁶ Punkty 69 i 70 zaskarżonego wyroku.

zachowania tajemnicy śledztwa (w piśmie z dnia 3 marca 2015 r.), jeśli analizować je łącznie, nadal *nie* są równoznaczne z oceną tego, czy w tym konkretnym przypadku należy wyważyć tajemnicę śledztwa oraz prawo podstawowe RQ do bycia wysłuchanym, uznając wyższość tej pierwszej. Wróć do tej kwestii później⁶⁷.

133. Sąd stwierdził (w pkt 74 zaskarżonego wyroku), że niedokonanie przez Komisję takiego wyważenia naruszyło wymóg proporcjonalności przewidziany w art. 52 ust. 1 karty w zakresie, w jakim wykraczało poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia celu polegającego na zapewnieniu tajemnicy śledztwa, i stanowiło brak poszanowania istoty prawa do bycia wysłuchanym ustanowionego w art. 41 ust. 2 lit. a) karty. Zgadzam się z tym stwierdzeniem.

134. W związku z tym dochodzę do wniosku, że pierwsza część zarzutu trzeciego jest bezzasadna.

135. W drugiej części zarzutu trzeciego podniesiono trudniejszą kwestię. Czy urzędnik powołujący się na prawo do bycia wysłuchanym musi wykazać, że treść decyzji o uchyleniu immunitetu byłaby inna, gdyby był w stanie skorzystać z tego prawa?

136. Komisja podnosi, że Sąd naruszył prawo, uznając (w pkt 76 zaskarżonego wyroku), że nie można wykluczyć, iż zaskarżona decyzja miałaby inną treść, „gdyby Komisja umożliwiła [RQ] skuteczne przedstawienie jego punktu widzenia w kwestii uchylenia mu immunitetu jurysdykcyjnego, a konkretnie, jak podnosi [RQ] w swoich pismach, jego punktu widzenia w odniesieniu do interesu Unii oraz zachowania niezależności niezbędnej mu jako urzędnikowi zajmującemu stanowisko dyrektora generalnego OLAF-u”.

137. Trybunał konsekwentnie stwierdzał, że poszanowanie prawa do obrony ma zasadnicze znaczenie w postępowaniach, które kończą się przyjęciem aktu wiążącego się z niekorzystnymi skutkami dla zainteresowanego⁶⁸. Nie można zobowiązać go do wykazania, że decyzja Komisji miałaby inną treść, lecz jedynie, że ewentualności tej nie można całkowicie wykluczyć, w razie gdyby miał on możliwość lepszego zagwarantowania swej obrony w braku nieprawidłowości proceduralnych⁶⁹.

138. W nowszym wyroku wydanym w zupełnie innym kontekście Sąd stwierdził jednak, że naruszenie prawa do obrony, a w szczególności prawa do bycia wysłuchanym, prowadzi do stwierdzenia nieważności zaskarżonego aktu wyłącznie w sytuacji, kiedy w przypadku braku tej nieprawidłowości wynik postępowania byłby inny⁷⁰. Sprawa R. Makhloufa dotyczyła przyjęcia nałożonych na niego środków ograniczających. W postępowaniu odwoławczym Trybunał stwierdził, że w postępowaniu w pierwszej instancji R. Makhlouf nie wskazał, jakie argumenty przedstawiłby Radzie, aby zakwestionować istotność lub wartość dowodową dokumentów, o których został przez nią poinformowany. W związku z tym Trybunał nie uwzględnił jego zarzutu, że nie wezwano go do przedstawienia uwag w odniesieniu do tych dokumentów.

139. Po pierwsze, tamta sprawa wyraźnie różni się od niniejszej. R. Makhlouf został bowiem poinformowany o toczącej się przeciwko niemu sprawie i uzyskał dostęp do dokumentów, które Rada uwzględniła, podejmując decyzję o przyjęciu wobec niego środków ograniczających. Na żadnym etapie w tym postępowaniu nie ustalono jednak, że R. Makhlouf skorzystał z prawa do obrony, kwestionując

⁶⁷ Zobacz pkt 145 poniżej.

⁶⁸ Wyrok z dnia 27 czerwca 1991 r., Al-Jubail Fertilizer/Rada, C-49/88, EU:C:1991:276, pkt 15. Zobacz również wyrok z dnia 1 października 2009 r., Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Rada, C-141/08 P, EU:C:2009:598, pkt 93 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁶⁹ Wyrok z dnia 1 października 2009 r., Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Rada, C-141/08 P, EU:C:2009:598, pkt 94 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁷⁰ Wyrok z dnia 14 czerwca 2018 r., Makhlouf/Rada, C-458/17 P, niepublikowany, EU:C:2018:441, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo, zob. również pkt 43. Wyrok ten został wydany przez izbę orzekającą w składzie trzech sędziów bez korzystania z opinii rzecznika generalnego i nie został uznany przez samą izbę za wystarczająco istotny, aby zapewnić jego pełne tłumaczenie i publikację.

te dokumenty. RQ nie został natomiast poinformowany o wniosku o uchylenie immunitetu przed wydaniem decyzji o jego uchyleniu⁷¹. W związku z tym nie miał on możliwości złożenia wyjaśnień w kontekście postępowania administracyjnego, które zakończyło się wydaniem tej decyzji – ani w charakterze urzędnika, ani w charakterze dyrektora generalnego OLAF-u⁷².

140. Po drugie, w pkt 52 wyroku Makhlouf/Rada⁷³ Trybunał powołał się na standardowe kryterium ustanowione w jego spójnym orzecznictwie, które przedstawiłam w pkt 137 powyżej⁷⁴. Następnie przeszedł do bardzo wąskiej wykładni prawa do bycia wysłuchanym w szczególnych okolicznościach tamtej sprawy. Nie uważam, aby w bardzo odmiennych okolicznościach niniejszej sprawy takie o wiele bardziej rygorystyczne interpretowanie i stosowanie tego prawa było właściwe.

141. Co urzędnik taki jak RQ miałby wykazać, aby uzyskać wyrok, zgodnie z którym naruszenie jego prawa do obrony skutkuje stwierdzeniem nieważności niekorzystnego dla niego aktu?

142. Wydaje mi się, że zbyt normatywne podejście Trybunału byłoby niewłaściwe. Mam wrażenie, że istotne czynniki będą się musiały różnić w zależności od konkretnych okoliczności danej sprawy.

143. Punkt 76 zaskarżonego wyroku można moim zdaniem interpretować na dwa sposoby. Z jednej strony można odczytać go w ten sposób, że sugeruje on, iż przed wydaniem zaskarżonej decyzji konieczne było uwzględnienie punktu widzenia RQ w odniesieniu do interesu Unii oraz zachowania niezależności niezbędnej mu jako urzędnikowi zajmującemu stanowisko dyrektora generalnego OLAF-u. Z drugiej strony stwierdzenie Sądu można rozumieć w ten sposób, że „nie można całkowicie wykluczyć”, iż gdyby umożliwiono wysłuchanie RQ, Komisja mogłaby zapoznać się z jego poglądami na kwestię konsekwencji decyzji o uchyleniu immunitetu dla sprawnego funkcjonowania OLAF-u. Takie informacje mogłyby stanowić część uwag RQ przekazanych spontanicznie lub w odpowiedzi na pytania, jakie Komisja mogłaby sama zadać RQ w toku postępowania administracyjnego.

144. W swoich uwagach na piśmie RQ słusznie podnosi, że jako urzędnik zajmujący stanowisko dyrektora generalnego OLAF-u miał poglądy, które chciał przedstawić, w odniesieniu do interesu Unii oraz zachowania niezależności niezbędnej osobie wykonującej takie konkretne funkcje. Uważam za niemalże oczywiste, że „nie można całkowicie wykluczyć”, iż jego uwagi (z pewnością rzeczowe, biorąc pod uwagę jego doświadczenie w faktycznej pracy dyrektora generalnego OLAF-u) *mogłyby* wpłynąć na decyzję o uchyleniu immunitetu, którą w końcu podjęto. Przeciwnie stanowisko wymaga przyjęcia, że osoby odpowiedzialne za wydanie decyzji w Komisji pozostałyby po prostu całkowicie głuche na wszelką argumentację RQ.

145. Niechętnie przyjąłabym takie pejoratywne założenie co do procesu decyzyjnego Komisji. Na szczęście w niniejszym postępowaniu nie ma takiej potrzeby. W piśmie z dnia 19 grudnia 2014 r. wyjaśniono organom belgijskim, że *Komisja chciała wysłuchać RQ* nie po to, by uszanować jego prawo podstawowe do bycia wysłuchanym, ale dlatego, że Komisja chciała umożliwić sobie „dokonanie w pełni świadomej oceny skutków, jakie takie uchylenie immunitetu mogłoby mieć dla niezależności i funkcjonowania OLAF-u, a tym samym dla interesów Unii Europejskiej”⁷⁵. Sąd dysponował zatem wyraźnymi dowodami na to, że *sama Komisja uznała*, iż poglądy RQ nie tylko miałyby związek z podjęciem odpowiedniej decyzji w sprawie uchylenia immunitetu, ale też byłyby dla niej ważne. W tym kontekście wydaje mi się, że nie można w świetle logiki dojść do innego wniosku niż ten, że

71 Zobacz pkt 126–128 powyżej.

72 Przypominam, że jako dyrektor generalny OLAF-u RQ wniósł skargę przeciwko Komisji na podstawie art. 17 ust. 3 rozporządzenia nr 883/2013 – sprawa T-251/16 (zob. przypis 16 powyżej).

73 Wyrok z dnia 14 czerwca 2018 r., C-458/17 P, niepublikowany, EU:C:2018:441.

74 Źródłem, które przywołano, jest wyrok z dnia 3 lipca 2014 r., Kamino International Logistics i Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 i C-130/13, EU:C:2014:2041, który odnosi się do wyroku z dnia 1 października 2009 r., Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware/Rada, C-141/08 P, EU:C:2009:598, pkt 94 i przytoczone tam orzecznictwo.

75 O piśmie tym wspomniano w pkt 124 powyżej.

poszanowanie prawa RQ do bycia wysłuchanym z dużym prawdopodobieństwem mogłoby mieć jakieś znaczenie dla wyniku postępowania administracyjnego, a tym samym decyzji, jaką ostatecznie wydano w sprawie uchylenia immunitetu. Nie oznacza to jednak, że dana osoba powinna być zobowiązana do wykazania, że rozpatrywana decyzja byłaby inna, gdyby przestrzegano jej prawa do bycia wysłuchanym.

146. Mówiąc ogólniej, fundamentalną zasadę leżącą u podstaw prawa do obrony – a w szczególności prawa do bycia wysłuchanym – stanowi konieczność zapewnienia sprawiedliwości procesowej. Czy daną osobę pozbawiono możliwości przedstawienia istotnych informacji przed wydaniem decyzji, z którą wiązały się dla niej niekorzystne skutki? Wydaje mi się, że kluczowe są w tej ocenie następujące przesłanki: (i) „Czy informacje, które osoba ta chciała przedstawić, byłyby istotne?” oraz (ii) „Czy przyjęcie aktu będzie oznaczać niekorzystną dla niej zmianę jej sytuacji prawnej?”. Nie uważam, aby osoba ta powinna być zobowiązana do wykazania czegoś więcej. Zauważam również, że prawo do bycia wysłuchanym jest ściśle związane z obowiązkiem administracji uzasadniania swoich decyzji, przewidzianym w art. 41 ust. 2 lit. c) karty. Jeżeli administracja nie uwzględni w pełni wszystkich materiałów istotnych dla decyzji, którą ma wkrótce wydać, prawdopodobnie nie wywiązuje się z tego obowiązku.

147. W związku z tym uważam, że druga część zarzutu trzeciego nie zasługuje na uwzględnienie, a tym samym zarzut trzeci jest bezzasadny.

W przedmiocie kosztów

148. Zgodnie z art. 138 § 1 i art. 140 § 1 regulaminu postępowania Komisja jako strona przegrywająca sprawę powinna zostać obciążona kosztami niniejszego postępowania odwoławczego.

Wnioski

149. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał:

- oddalił odwołanie oraz
- obciążył Komisję kosztami postępowania.