



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 25 lutego 2021 r.*

Odwołanie – Skarga o odszkodowanie i zadośćuczynienie – Odpowiedzialność pozaumowna Unii Europejskiej – Zarzucane bezprawne działania Komisji Europejskiej i Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) – Zakończenie pełnienia obowiązków przez członka Komisji – Zasady proceduralne regulujące prowadzenie dochodzeń przez OLAF – Wszczęcie dochodzenia – Prawo do bycia wysłuchanym – Komitet Nadzoru OLAF-u – Domniemanie niewinności – Ocena podnoszonej szkody

W sprawie C-615/19 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 16 sierpnia 2019 r.,

John Dalli, zamieszkały w St. Julian's (Malta), którego reprezentowali L. Levi i S. Rodrigues, avocats,
wnoszący odwołanie,

w której drugą stroną postępowania jest:

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

strona pozwana w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: J.-C. Bonichot, prezes izby, L. Bay Larsen (sprawozdawca), C. Toader, M. Safjan i N. Jääskinen, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Szpunar,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 22 września 2020 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: angielski.

Wyrok

- 1 W odwołaniu John Dalli wnosi o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 6 czerwca 2019 r., Dalli/Komisja (T-399/17, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”, niepublikowanego, EU:T:2019:384), w którym Sąd oddalił jego skargę zmierzającą do naprawienia szkody, jaką miał on ponieść ze względu na zarzucane bezprawne działania Komisji Europejskiej i Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) związane z zakończeniem pełnienia przez niego obowiązków w charakterze członka Komisji w dniu 16 października 2012 r.

Ramy prawne

Rozporządzenie nr 1073/1999

- 2 Artykuł 1 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. dotyczącego dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF) (Dz.U. 1999, L 136, s. 1) stanowił:

„W ramach tych instytucji, organów, urzędów i agencji ustanowionych przez lub na podstawie [t]raktatów (zwany[ch] dalej »instytucjami, organami, urzędami i agencjami«) Urząd prowadzi dochodzenia administracyjne do celów:

- zwalczania nadużyć finansowych, korupcji i każdej innej nielegalnej działalności przynoszącej szkody interesom finansowym Wspólnoty Europejskiej,
- badania istotnych faktów związanych z działalnością zawodową, mogących stanowić zaniedbanie obowiązków urzędników i innych pracowników Wspólnot, w wyniku czego może zostać wszczęte postępowanie dyscyplinarne i, w zależności od przypadku, karne bądź mo[żliwych] stanowić równoważne uchybienie w stosunku [do] obowiązków członków personelu instytucji, organów, urzędów i agencji niepodlegających regulaminowi pracowniczemu urzędników i warunkom zatrudnienia innych pracowników Wspólnot Europejskich (»regulamin[u]«)”.

- 3 Artykuł 2 tego rozporządzenia wyjaśniał:

„W rozumieniu niniejszego rozporządzenia »dochodzenia administracyjne« (zwane dalej »dochodzeniami«) oznaczają wszelkie inspekcje, kontrole i środki podjęte przez wykonujących swoje obowiązki pracowników Urzędu, zgodnie z art. 3 i art. 4, do osiągnięcia celów określonych w art. 1 i w miarę potrzeby, stwierdzenia nieprawidłowego charakteru kontrolowanej działalności. Dochodzenie takie nie ma wpływu na kompetencje państw członkowskich w zakresie postępowań karnych”.

- 4 Artykuły 3 i 4 wspomnianego rozporządzenia ustanawiały zasady mające zastosowanie, odpowiednio, do dochodzeń zewnętrznych i wewnętrznych OLAF-u.

- 5 Artykuł 6 tego rozporządzenia wyjaśniał, że dyrektor Urzędu kieruje prowadzeniem dochodzeń.

- 6 Artykuł 9 ust. 1 rozporządzenia nr 1073/1999 miał następujące brzmienie:

„Na zakończenie dochodzenia prowadzonego przez Urząd, opracowuje on, z upoważnienia dyrektora, raport określający ustalony stan faktyczny, możliwe straty finansowe oraz wyniki dochodzenia, włącznie z zaleceniami dyrektora Urzędu na temat działań, jakie należy podjąć”.

7 Artykuł 11 ust. 1 i 6–8 tego rozporządzenia przewidywał:

„1. Komitet Nadzoru umacnia niezależność Urzędu poprzez regularne monitorowanie prowadzonych działań dochodzeniowych.

Na wniosek dyrektora lub z własnej inicjatywy, komitet przedstawia dyrektorowi opinię dotyczącą działalności Urzędu, jednakże bez ingerencji w przebieg prowadzonych dochodzeń.

[...]

6. Komitet Nadzoru mianuje swojego przewodniczącego. Przyjmuje on swój regulamin. [...]

7. Dyrektor corocznie przesyła Komitetowi Nadzoru program działalności Urzędu [...]. Dyrektor informuje komitet o przypadkach wymagających przekazania informacji organom sądowym państwa członkowskiego.

8. Komitet Nadzoru przyjmuje co najmniej jeden raport z działalności w ciągu roku, który przesyła do instytucji. Komitet może przedstawiać Parlamentowi, Radzie i Komisji raporty dotyczące wyników dochodzeń Urzędu i działaniach podejmowanych w ich następstwie przez Urząd”.

Decyzja 1999/396

8 Artykuł 4 decyzji Komisji 1999/396/WE, EWWiS, Euratom z dnia 2 czerwca 1999 r. dotyczącej zasad i warunków dochodzeń wewnętrznych w odniesieniu do przeciwdziałania nadużyciom finansowym, korupcji i wszelkim nielegalnym działaniom godzącym w interesy Wspólnoty (Dz.U. 1999, L 149, s. 57) w akapicie pierwszym stanowi:

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

Regulamin Komitetu Nadzoru OLAF-u

9 Artykuł 13 regulaminu Komitetu Nadzoru OLAF-u (Dz.U. 2011, L 308, s. 114), w ust. 5 stanowi:

„Sprawy wymagające przekazania informacji do organów sądowych państw członkowskich są badane na podstawie informacji przekazanych przez dyrektora generalnego OLAF-u oraz zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1073/1999. Również działania podejmowane w ich następstwie przeprowadzane są na tej podstawie.

W szczególności przed przekazaniem informacji Komitet Nadzoru występuje o dostęp do danych dochodzeń w celu sprawdzenia, czy respektowane są prawa podstawowe i gwarancje proceduralne. Po otrzymaniu przez [s]ekretariat dostępu do dokumentów w okresie gwarantującym zgodność z tymi funkcjami sprawozdawcy wyznaczeni do zbadania spraw przygotowują ich prezentację na sesji plenarnej komitetu. [...]

Komitet wyznacza sprawozdawców do zbadania tych dochodzeń oraz, w stosownym przypadku, do wydania opinii”.

Rozporządzenie nr 883/2013

- 10 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) uchyliło i zastąpiło rozporządzenie nr 1073/1999.
- 11 Artykuł 7 ust. 4 rozporządzenia nr 883/2013 brzmi następująco:
- „W przypadku gdy dochodzenie łączy elementy dochodzenia zewnętrznego i wewnętrznego, zastosowanie mają odpowiednio art. 3 i 4”.

Wytyczne OLAF-u dla pracowników dotyczące postępowań dochodzeniowych

- 12 Artykuł 5 wytycznych OLAF-u dla pracowników dotyczących postępowań dochodzeniowych w wersji obowiązującej w czasie, w jakim miały miejsce okoliczności faktyczne sprawy (zwanymi dalej „wytycznymi OLAF-u”), stanowił:
- „1. W razie potrzeby dział »Selekcja i kontrola dochodzeń« może skontaktować się ze źródłem i daną instytucją, organem lub jednostką organizacyjną Unii w celu uzyskania wyjaśnień i dodatkowych dokumentów dotyczących pierwotnych informacji. Może również korzystać z baz danych i innych źródeł dostępnych OLAF-owi. W przypadku gdy konieczne jest zebranie dodatkowych informacji do celów procesu selekcji, dział »Selekcja i kontrola dochodzeń« może między innymi korzystać z następujących środków:
- a) zbierania dokumentów i informacji;
 - b) zbierania informacji w ramach spotkań operacyjnych;
 - c) zbierania oświadczeń każdej osoby zdolnej do udzielenia istotnych informacji;
 - d) przeprowadzania wizyt informacyjnych w państwach członkowskich.
2. W przypadku gdy źródłem jest informator, dział »Selekcja i kontrola dochodzeń« informuje go w terminie 60 dni o terminie niezbędnym do podjęcia odpowiednich działań.
3. Opinia w sprawie wszczęcia dochodzenia lub otwarcia sprawy dotyczącej koordynacji opiera się na tym, czy informacje podlegają uprawnieniom OLAF-u do działania, czy są wystarczające do uzasadnienia wszczęcia dochodzenia lub otwarcia sprawy dotyczącej koordynacji oraz czy podlegają priorytetom polityki dochodzeniowej określonym przez dyrektora generalnego.
4. Oceniając to, czy OLAF jest uprawniony do działania, uwzględnia się odpowiednie rozporządzenia, decyzje i porozumienia międzyinstytucjonalne Unii oraz inne instrumenty prawne dotyczące ochrony interesów finansowych Unii i wszelkich innych interesów Unii. Oceniając to, czy informacje są wystarczające do uzasadnienia wszczęcia dochodzenia lub otwarcia sprawy dotyczącej koordynacji, uwzględnia się wiarygodność źródła i zarzutów. Ponadto przy uzasadnieniu wszczęcia dochodzenia lub otwarcia sprawy dotyczącej koordynacji bierze się pod uwagę wszystkie informacje zebrane w ramach procesu selekcji. Priorytety polityki w dziedzinie dochodzeń wyznaczają kryteria, jakie należy stosować w celu ustalenia, czy informacje mają związek z określonym priorytetem dochodzenia.

5. Dział »Selekcja i kontrola dochodzeń« wydaje opinię o wszczęciu lub umorzeniu postępowania w sprawie, skierowaną do dyrektora generalnego w terminie dwóch miesięcy od zarejestrowania otrzymanych informacji”.

13 Artykuł 11 ust. 6 wytycznych OLAF-u precyzował:

„Członkowie działu dochodzeń prowadzą następujące czynności dochodzeniowe po przedłożeniu pisemnego dokumentu wystawionego przez dyrektora generalnego poświadczającego ich tożsamość, uprawnienia i czynności dochodzeniowe, do których wykonywania są upoważnieni:

- a) przesłuchanie zainteresowanych osób;
- b) inspekcja pomieszczeń;
- c) kontrole na miejscu;
- d) ekspertyzy techniczno-prawne;
- e) kontrole i inspekcje podlegające zasadom sektorowym”.

14 Artykuł 12 ust. 3 wytycznych OLAF-u stanowił:

„Jeżeli dział dochodzeń zamierza prowadzić czynności dochodzeniowe, które nie wchodzą w zakres dochodzenia lub sprawy dotyczącej koordynacji, składa wnioski w dziale »selekcji i kontroli dochodzeń« w celu rozszerzenia tego zakresu. Dział »Selekcja i kontrola dochodzeń« kontroluje wnioski o rozszerzenie zakresu dochodzenia i przedkłada dyrektorowi generalnemu opinię, na podstawie której ten ostatni wydaje decyzję”.

Okoliczności powstania sporu

15 Decyzją Rady Europejskiej 2010/80/UE z dnia 9 lutego 2010 r. w sprawie mianowania Komisji Europejskiej (Dz.U. 2010, L 38, s. 7) J. Dalli został mianowany członkiem Komisji na okres od 10 lutego 2010 r. do 31 października 2014 r. Przewodniczący Komisji powierzył mu tekę zdrowia i ochrony konsumentów.

16 W dniu 25 maja 2012 r. OLAF wszczął dochodzenie (zwane dalej „dochodzeniem OLAF-u”) w następstwie otrzymania przez Komisję w dniu 21 maja 2012 r. skargi spółki Swedish Match (zwanej dalej „składającą skargę”), zawierającej zarzuty dotyczące zachowania J. Dallego.

17 J. Dalli został przesłuchany przez OLAF w dniach 16 lipca i 17 września 2012 r.

18 Raport OLAF-u został przekazany w dniu 15 października 2012 r. na ręce sekretarza generalnej Komisji, do wiadomości przewodniczącego tej instytucji. Do raportu zostało załączone pismo przewodnie podpisane przez dyrektora generalnego OLAF-u (zwanego dalej „dyrektorem OLAF-u”), zawierające podsumowanie głównych wniosków dochodzenia.

19 W dniu 16 października 2012 r. J. Dalli spotkał się z przewodniczącym Komisji. Następnie tego samego dnia przewodniczący Komisji poinformował premiera Republiki Malty oraz przewodniczących Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej o rezygnacji J. Dallego. Komisja opublikowała również komunikat prasowy informujący o tej rezygnacji.

- 20 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 24 grudnia 2012 r. J. Dalli wniósł skargę zmierzającą do stwierdzenia nieważności „ustnej decyzji przewodniczącego Komisji z dnia 16 października 2012 r. dotyczącej odwołania [go] ze stanowiska ze skutkiem natychmiastowym” oraz do naprawienia poniesionej szkody poprzez zapłatę symbolicznej kwoty 1 EUR tytułem zadośćuczynienia za doznaną krzywdę oraz, tymczasowo, kwoty 1 913 396 EUR tytułem odszkodowania za szkodę majątkową.
- 21 Skarga ta została oddalona wyrokiem Sądu z dnia 12 maja 2015 r., Dalli/Komisja (T-562/12, EU:T:2015:270).
- 22 Jeśli chodzi, po pierwsze, o żądania mające na celu stwierdzenie nieważności, Sąd uznał, że J. Dalli złożył rezygnację ustnie i nie była ona przedmiotem żądania przewodniczącego Komisji w rozumieniu art. 17 ust. 6 TUE. Ponieważ istnienie takiego żądania, które stanowiło akt zaskarżony przez wnoszącego odwołanie, nie zostało dowiedzione, Sąd uznał, że żądanie stwierdzenia nieważności należy odrzucić jako niedopuszczalne.
- 23 Co się tyczy, po drugie, żądań odszkodowawczych, Sąd uznał, że ponieważ wskazał, iż istnienie takiego żądania nie zostało wykazane, nie można stwierdzić w tym względzie popełnienia przez tę instytucję jakiegokolwiek naruszenia prawa. Odnośnie do zarzucanej tytułem pomocniczym w ramach żądania stwierdzenia nieważności wady oświadczenia woli, Sąd wskazał, że wada taka nie została wykazana. Sąd uznał, że zarzuty J. Dallego dotyczące zawinionego działania Komisji lub jej przewodniczącego nie zostały dowiedzione i w związku z tym oddalił żądania odszkodowawcze jako bezzasadne.
- 24 W dniu 21 czerwca 2015 r. J. Dalli wniósł odwołanie od tego wyroku. Odwołanie to zostało oddalone postanowieniem z dnia 14 kwietnia 2016 r., Dalli/Komisja (C-394/15 P, niepublikowanym, EU:C:2016:262).

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

- 25 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 28 czerwca 2017 r. J. Dalli wniósł skargę o zasądzenie od Komisji zapłaty na jego rzecz rekompensaty w kwocie szacowanej tymczasowo na 1 000 000 EUR tytułem naprawienia szkody, a przede wszystkim zadośćuczynienia za krzywdę, której miał doznać ze względu na zarzucane bezprawne działania Komisji i OLAF-u związane z zakończeniem w dniu 16 października 2012 r. pełnienia przez niego obowiązków w charakterze członka Komisji.
- 26 Na poparcie tej skargi J. Dalli podniósł siedem zarzutów szczegółowych opartych na bezprawności działań OLAF-u, które dotyczyły, po pierwsze, bezprawności decyzji o wszczęciu dochodzenia, po drugie, uchybień w charakterystyce dochodzenia i w zakresie jego rozszerzenia, po trzecie, naruszenia zasad regulujących gromadzenie dowodów oraz przeinaczenia i sfałszowania dowodów, po czwarte, naruszenia prawa do obrony, art. 4 decyzji Komisji 1999/396 oraz art. 18 wytycznych OLAF-u, po piąte, naruszenia art. 11 ust. 7 rozporządzenia nr 1073/1999 i art. 13 ust. 5 regulaminu Komitetu Nadzoru OLAF-u, po szóste, naruszenia zasady domniemania niewinności, art. 8 rozporządzenia nr 1073/1999 i art. 339 TFUE oraz prawa do ochrony danych osobowych i, po siódme, naruszenia art. 4 tego rozporządzenia, art. 4 decyzji 1999/396 i protokołu ustaleń dotyczących kodeksu postępowania w celu zapewnienia wymiany we właściwym czasie informacji między OLAF-em a Komisją na temat dochodzeń wewnętrznych OLAF-u prowadzonych w ramach Komisji. Ponadto J. Dalli podniósł dwa zarzuty szczegółowe dotyczące bezprawności działania Komisji.
- 27 W odrębnym piśmie złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 13 września 2017 r. Komisja podniosła zarzut niedopuszczalności.
- 28 W zaskarżonym wyroku Sąd, po oddaleniu tego zarzutu niedopuszczalności, oddalił wszystkie zarzuty szczegółowe podniesione przez J. Dallego wobec OLAF-u i Komisji.

- 29 Sąd stwierdził ponadto tytułem uzupełnienia, że J. Dalli nie wykazał ani istnienia wystarczająco bezpośredniego związku przyczynowego między zarzucanymi działaniami a podnoszoną szkodą, ani istnienia tej szkody.
- 30 W konsekwencji Sąd oddalił w całości skargę wniesioną przez J. Dallego.

Żądania stron

- 31 W odwołaniu J. Dalli wnosi do Trybunału o:
- uchylenie zaskarżonego wyroku;
 - nakazanie naprawienia szkody, a przede wszystkim zadośćuczynienia za krzywdę, której miał doznać, a którą można oszacować tymczasowo na kwotę 1 000 000 EUR; oraz
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania w obu instancjach.
- 32 Komisja wnosi do Trybunału o:
- oddalenie odwołania;
 - obciążenie J. Dallego kosztami postępowania poniesionymi przed Trybunałem i Sądem.

W przedmiocie odwołania

- 33 J. Dalli podnosi siedem zarzutów. Zarzuty od pierwszego do szóstego dotyczą oddalenia sześciu pierwszych zarzutów szczegółowych przedstawionych w pierwszej instancji w przedmiocie działania OLAF-u. Zarzut siódmy odnosi się do ustaleń Sądu dotyczących rzeczywistego charakteru podnoszonej szkody i istnienia związku przyczynowego między działaniem tej instytucji a podnoszoną szkodą.
- 34 Na wstępie Komisja wyjaśnia, że mimo iż ze względów ekonomii procesowej nie uznała za celowe wniesienia odwołania wzajemnego, uważa jednak, że skarga wniesiona w pierwszej instancji powinna być odrzucona jako niedopuszczalna i że Trybunał mógłby zbadać z urzędu błąd popełniony w tym zakresie przez Sąd.
- 35 W tym względzie w niniejszej sprawie Trybunał uważa za stosowne rozstrzygnięcie sprawy od razu co do istoty (zob. analogicznie wyroki: z dnia 23 października 2007 r., Polska/Rada, C-273/04, EU:C:2007:622, pkt 33; z dnia 7 marca 2013 r., Szwajcaria/Komisja, C-547/10 P, EU:C:2013:139, pkt 47).
- 36 Ponadto Komisja podnosi, że wszystkie zarzuty przedstawione przez J. Dallego są bezskuteczne.

W przedmiocie bezskuteczności wszystkich zarzutów

Argumentacja stron

- 37 Komisja zauważa, że powstanie odpowiedzialności pozaumownej Unii jest uzależnione od łącznego spełnienia trzech przesłanek, a mianowicie bezprawności zarzucanego instytucjom działania, rzeczywistego charakteru szkody oraz istnienia związku przyczynowego między tym działaniem a szkodą. Jeżeli jedna z tych przesłanek nie jest spełniona, żądanie odszkodowawcze należy oddalić bez konieczności badania dwóch pozostałych.
- 38 Tymczasem zarzuty od pierwszego do szóstego podniesione na poparcie odwołania odnoszą się do działania zarzucanego OLAF-owi, podczas gdy zarzut siódmy dotyczy wyłącznie istnienia krzywdy. Komisja uważa, że J. Dalli nie przedstawia zatem żadnego zarzutu dotyczącego przesłanki istnienia związku przyczynowego między działaniem OLAF-u a podnoszoną szkodą. Zdaniem Komisji J. Dalli nie może twierdzić, że zarzut siódmy dotyczy również tego związku przyczynowego, gdyż w argumentacji przedstawionej na poparcie tego zarzutu w odwołaniu odsyła on konkretnie do pkt 225 zaskarżonego wyroku, który dotyczy wyłącznie szkody, i nie kwestionuje uzasadnienia dotyczącego braku związku przyczynowego zawartego w pkt 224 zaskarżonego wyroku.
- 39 Wynika z tego, że zarzuty przedstawione przez J. Dallego nie podważają uzasadnienia Sądu, w którym Sąd stwierdził, że nie został wykazany związek przyczynowy między działaniem OLAF-u a szkodą podnoszoną przez J. Dallego. Biorąc pod uwagę fakt, że ten punkt uzasadnienia jest wystarczający do uzasadnienia sentencji zaskarżonego wyroku, zarzuty te są bezskuteczne i z tego względu odwołanie należy oddalić w całości.
- 40 J. Dalli wnosi o oddalenie tej argumentacji.

Ocena Trybunału

- 41 Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że powstanie pozaumownej odpowiedzialności Unii w rozumieniu art. 340 akapit drugi TFUE zależy od łącznego spełnienia przesłanek dotyczących bezprawności zachowania zarzucanego instytucjom Unii, rzeczywistości szkody oraz istnienia związku przyczynowego pomiędzy tym zachowaniem a podnoszoną szkodą (wyrok z dnia 5 września 2019 r., Unia Europejska/Guardian Europe i Guardian Europe/Unia Europejska, C-447/17 P i C-479/17 P, EU:C:2019:672, pkt 147 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 42 Jak Trybunał już orzekł, jeżeli jedna z tych przesłanek nie jest spełniona, skargę należy w całości oddalić, bez konieczności badania pozostałych przesłanek powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii (wyrok z dnia 5 września 2019 r., Unia Europejska/Guardian Europe i Guardian Europe/Unia Europejska, C-447/17 P i C-479/17 P, EU:C:2019:672, pkt 148 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 43 W niniejszej sprawie jest bezsporne, że zarzuty przedstawione przez J. Dallego dotyczą przesłanek związanych z bezprawnością działania zarzucanego OLAF-owi oraz rzeczywistego charakteru szkody podniesionej przez J. Dallego. Natomiast strony nie zgadzają się co do tego, czy zarzut siódmy podniesiony na poparcie odwołania dotyczy również częściowo przesłanki istnienia związku przyczynowego między tym działaniem a szkodą.
- 44 W tym względzie, po pierwsze, z faktu, że J. Dalli powołał się w argumentacji przedstawionej na poparcie zarzutu siódmego jedynie na pkt 225 zaskarżonego wyroku, Komisja nie może wywodzić, że w ramach tego zarzutu nie kwestionuje on ustaleń Sądu dotyczących istnienia związku przyczynowego między działaniem OLAF-u a podnoszoną szkodą.

- 45 Z jednej strony bowiem należy stwierdzić, że w pkt 224 zaskarżonego wyroku Sąd nie przeprowadził pełnej analizy tej przesłanki. W punkcie tym Sąd ograniczył się do stwierdzenia, że J. Dalli nie przedstawił żadnego dowodu pozwalającego wykazać istnienie podnoszonej krzywdy i do wykluczenia istnienia związku między zakończeniem jego służby w Komisji a podnoszoną szkodą. Natomiast Sąd nie stwierdził w sposób ogólny, że J. Dalli nie wykazał istnienia związku między działaniem OLAF-u a tą szkodą.
- 46 Z drugiej strony Sąd stwierdził w pkt 225 zaskarżonego wyroku, że wnoszący odwołanie nie wykazał, iż „zarzucane działanie mogło ze względu na swą wagę wyrządzić mu [...] szkodę”. Sąd uznał zatem, że J. Dalli nie wykazał ani rzeczywistego charakteru szkody, ani istnienia związku przyczynowego między tym działaniem a szkodą.
- 47 Wniosek, zgodnie z którym wnoszący odwołanie nie wykazał istnienia wystarczająco bezpośredniego związku przyczynowego między zarzucanymi działaniami a podnoszoną szkodą, został ponadto przedstawiony dopiero w pkt 226 zaskarżonego wyroku.
- 48 Po drugie, w zarzucie siódmym J. Dalli podnosi między innymi, że Sąd naruszył prawo, nie uwzględniając orzecznictwa sądów Unii, z którego wynika, że w sytuacji gdy dana osoba jest publicznie kojarzona z przewinieniem lub gdy krzywdzące ją oceny są szeroko rozpowszechnione, doznaje ona krzywdy z powodu naruszenia jej dobrego imienia.
- 49 W zarzucie tym J. Dalli twierdzi zatem, że wystarczy wykazać istnienie takich działań ze strony instytucji, aby ustalić istnienie zarówno szkody, jak i związku przyczynowego między tymi działaniami a tą szkodą.
- 50 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że w zarzucie siódmym J. Dalli podważa ustalenie Sądu, zgodnie z którym nie został wykazany związek przyczynowy między działaniem OLAF-u a szkodą podnoszoną przez wnoszącego odwołanie. W związku z tym argument Komisji dotyczący nieskuteczności wszystkich zarzutów przedstawionych przez J. Dallego na poparcie odwołania należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego decyzji o wszczęciu dochodzenia

W przedmiocie części pierwszej zarzutu pierwszego

– Argumentacja stron

- 51 W części pierwszej zarzutu pierwszego J. Dalli podnosi, że Sąd naruszył prawo, orzekając w pkt 56–58 zaskarżonego wyroku, że ani art. 1 ust. 3 rozporządzenia nr 1073/1999, ani art. 5 wytycznych OLAF-u nie są normami prawnymi przyznającymi uprawnienia jednostkom.
- 52 Pierwszy z tych przepisów ustanawia w sposób jasny i precyzyjny obowiązek wszczęcia dochodzenia przez OLAF jedynie w przypadku „wystarczająco poważnych podejrzeń” i „istotnych faktów”. Trybunał potwierdził, w wyrokach z dnia 10 lipca 2003 r., Komisja/EBC (C-11/00, EU:C:2003:395) oraz z dnia 10 lipca 2003 r., Komisja/EBI (C-15/00, EU:C:2003:396), istnienie takiego obowiązku chroniącego osoby, których może dotyczyć dochodzenie OLAF-u.
- 53 Co do drugiego ze wspomnianych przepisów uzależnia on wszczęcie dochodzenia przez OLAF od szeregu jasnych i precyzyjnych warunków. Ponieważ przepis ten wywołuje w ten sposób skutki wobec osób trzecich, jego status normy o charakterze ogólnym lub wewnętrznym nie wyklucza tego, aby mógł przyznawać uprawnienia jednostkom.

54 Komisja wnosi o oddalenie części pierwszej zarzutu pierwszego jako bezzasadnej, w każdym razie – bezskutecznej.

– *Ocena Trybunału*

55 Należy przypomnieć, że wśród przesłanek wymaganych do powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii na podstawie art. 340 akapit drugi TFUE figuruje wymóg wystarczająco istotnego naruszenia normy prawnej mającej na celu przyznanie uprawnień jednostkom (wyrok z dnia 30 maja 2017 r., Săfa Nicu Sepahan/Rada, C-45/15 P, EU:C:2017:402, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).

56 W tym względzie należy zauważyć w pierwszej kolejności, że Sąd orzekł, w pkt 56 zaskarżonego wyroku, iż art. 1 ust. 3 rozporządzenia nr 1073/1999 nie może być uznany za taką normę prawną, ponieważ ogranicza się on do wskazania celów i funkcji OLAF-u w ramach dochodzeń administracyjnych.

57 Nie można uwzględnić argumentu podniesionego przez J. Dallego, zgodnie z którym ocena ta jest obciążona naruszeniem prawa ze względu na to, że nie uwzględnia faktu, iż przepis ten uzależnia wszczęcie dochodzenia przez OLAF od spełnienia dwóch przesłanek, a mianowicie istnienia „wystarczająco poważnych podejrzeń” i „istotnych faktów”.

58 Z jednej strony bowiem wspomniany przepis wyjaśnia, że dochodzenia administracyjne OLAF-u są prowadzone „do celów” „badania istotnych faktów”, które mogą prowadzić do wszczęcia postępowania. Ponieważ przedmiotem dochodzenia OLAF-u jest zatem, zgodnie z tym przepisem, badanie istotnych faktów, istnienia takich faktów nie można uznać za wstępny warunek, od którego uzależnione jest wszczęcie takiego dochodzenia.

59 Z drugiej strony, o ile z orzecznictwa Trybunału rzeczywiście wynika, że dochodzenie OLAF-u może zostać wszczęte tylko wtedy, gdy istnieją wystarczająco poważne podejrzania w sprawie zaistnienia nadużyć finansowych lub korupcji bądź innej nielegalnej działalności mogących naruszyć interesy finansowe Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 10 lipca 2003 r., Komisja/EBC, C-11/00, EU:C:2003:395, pkt 141; z dnia 10 lipca 2003 r., Komisja/EBI, C-15/00, EU:C:2003:396, pkt 164), o tyle przesłanka ta nie wynika, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 50 opinii, z art. 1 ust. 3 rozporządzenia nr 1073/1999, który nie odnosi się zresztą do pojęcia „wystarczająco poważnych podejrzeń”.

60 W drugiej kolejności Sąd orzekł, w pkt 57 zaskarżonego wyroku, że art. 5 wytycznych OLAF-u nie stanowi normy prawnej mającej na celu przyznanie uprawnień jednostkom, opierając się na kwalifikacji tych wytycznych jako „przepisów wewnętrznych”, a także na okoliczności, że artykuł ten opisuje proces selekcji prowadzony w ramach OLAF-u w celu zapewnienia, aby jego dochodzenia były prowadzone w sposób logiczny i spójny.

61 Wynika z tego, że ocena dokonana w tym punkcie przez Sąd nie opiera się wyłącznie na kwalifikacji tego artykułu jako „przepisu wewnętrznego”, lecz również na jego treści.

62 Tymczasem z samego brzmienia art. 5 wytycznych OLAF-u wynika, że artykuł ten ma na celu określenie warunków wydania opinii skierowanej do dyrektora OLAF-u w ramach procesu selekcji; wymienia się w nim elementy, które należy wziąć pod uwagę w tym procesie, nie określając wstępnych warunków wszczęcia dochodzenia przez OLAF.

63 W tych okolicznościach J. Dalli nie może skutecznie podnosić, że Sąd naruszył prawo, orzekając, iż artykuł ten nie stanowi normy prawnej przyznającej uprawnienia jednostkom.

64 Należy zatem oddalić część pierwszą zarzutu pierwszego jako bezzasadną.

W przedmiocie części drugiej zarzutu pierwszego

– Argumentacja stron

- 65 W części drugiej zarzutu pierwszego J. Dalli podnosi, że Sąd błędnie orzekł, iż nie został naruszony obowiązek staranności.
- 66 Po pierwsze, w pkt 68 zaskarżonego wyroku Sąd przeinaczył okoliczności faktyczne, nie wskazując, że „bardzo krótki termin” lub „krótki termin” między przekazaniem informacji zawartych w skardze do Komisji a decyzją o wszczęciu dochodzenia nie oznaczał jednego dnia, lecz zaledwie kilka godzin.
- 67 Po drugie, wbrew temu, co wynika ze wspomnianego pkt 68, z opinii działu „Selekcja i kontrola dochodzeń” nie można wywnioskować, że dział ten zebrał informacje na temat składającej skargę i dwóch innych osób wymienionych w tej sprawie, ponieważ Komitet Nadzoru OLAF-u (zwany dalej „Komitetem Nadzoru”) wskazał, że nie znalazł żadnych śladów potwierdzających istnienie weryfikacji przeprowadzonych przez OLAF oprócz tych, które dotyczyły istnienia osób i spółek wymienionych w skardze do Komisji. OLAF nie przeprowadził zatem szczegółowego badania, do którego był zobowiązany.
- 68 Po trzecie, zaskarżony wyrok jest niewystarczająco uzasadniony, ponieważ nie przedstawia powodów, dla których opinia wydana przez Komitet Nadzoru nie została uwzględniona.
- 69 Po czwarte, Sąd naruszył prawo, orzekając, że przed podjęciem decyzji o wszczęciu dochodzenia w tej sprawie OLAF przeprowadził wystarczające badanie zarzutów, które zostały sformułowane w skardze do Komisji dotyczącej J. Dallego.
- 70 Sąd nie przedstawił zatem w wystarczający sposób okoliczności faktycznych, na które powołuje się J. Dalli i powodu, dla którego nie można ich było ocenić przed wszczęciem dochodzenia, mimo że można było przeprowadzić weryfikacje między innymi stanowiska zajętego przez składającą skargę w aktach spraw, którymi zajmował się J. Dalli, oraz jej relacji z Komisją.
- 71 Ponadto ocena dokonana przez Sąd w pkt 73 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którą OLAF może wszcząć dochodzenie w oparciu o informacje wskazane w skardze do Komisji, gdy informacje te są dokładne i szczegółowe, bez przeprowadzenia niezbędnych weryfikacji w celu oceny wiarygodności tych zarzutów, jest błędna. Podobnie Sąd powinien był orzec w pkt 74 tego wyroku, że OLAF był zobowiązany upewnić się, że nie istniał konflikt interesów, nawet jeśli taki konflikt nie wynikał w sposób oczywisty z otrzymanych informacji.
- 72 Komisja wnosi, by część drugą zarzutu pierwszego częściowo odrzucić jako niedopuszczalną, a częściowo oddalić jako bezzasadną.

– Ocena Trybunału

- 73 Po pierwsze, odnośnie do twierdzenia J. Dallego, zgodnie z którym w pkt 68 zaskarżonego wyroku Sąd przeinaczył okoliczności faktyczne, należy przypomnieć, że – jak wynika z art. 256 ust. 1 akapit drugi TFUE i art. 58 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej – odwołanie jest ograniczone do kwestii prawnych. Jedynie Sąd jest zatem właściwy do ustalenia i dokonania oceny istotnych okoliczności faktycznych, jak również do dokonania oceny dowodów. Ocena tych okoliczności faktycznych i tych dowodów nie stanowi zatem, z zastrzeżeniem przypadku ich przeinaczenia, kwestii prawnej, która podlega jako taka kontroli Trybunału w ramach postępowania odwoławczego (wyrok z dnia 28 maja 2020 r., Asociación de fabricantes de morcilla de Burgos/Komisja, C-309/19 P, EU:C:2020:401, pkt 10 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 74 W pkt 68 zaskarżonego wyroku Sąd nie wskazał dokładnie długości okresu, który upłynął między otrzymaniem informacji od Komisji a wszczęciem dochodzenia przez OLAF.
- 75 Ponieważ jednak obowiązujące przepisy nie określają żadnego wiążącego w tym względzie terminu, Sądowi nie sposób zarzucić, że nie wskazał dokładnego czasu, jaki upłynął między tymi dwoma zdarzeniami.
- 76 Jeśli chodzi o wyrażenia „bardzo krótki termin” i „krótki termin” użyte przez Sąd w tym punkcie, nie są one w żaden sposób niezgodne z okresem kilku godzin, na który powołuje się J. Dalli. W konsekwencji należy stwierdzić, bez konieczności orzekania w przedmiocie długości rozpatrywanego terminu, że użycie tych wyrażení nie może stanowić przeinaczenia okoliczności faktycznych.
- 77 Po drugie, J. Dalli kwestionuje ocenę stanu faktycznego dokonaną przez Sąd w pkt 68 zaskarżonego wyroku, twierdząc, że Sąd błędnie wywiódł z opinii działu „Selekcja i kontrola dochodzeń”, jakoby OLAF zebrał informacje na temat składającej skargę i dwóch innych osób wymienionych w tej sprawie.
- 78 Ponieważ twierdzenia te nie wskazują na żadne przeinaczenie okoliczności faktycznych, które do tej oceny doprowadziły, zgodnie z orzecznictwem Trybunału przypomnianym w pkt 73 niniejszego wyroku należy je odrzucić jako niedopuszczalne. W każdym wypadku, w zakresie, w jakim wspomniane twierdzenia należałoby rozumieć jako wskazujące na przeinaczenie opinii przyjętej przez Komitet Nadzoru, należy zauważyć, że fragmenty tej opinii przytoczonej w odwołaniu nie stoją w sprzeczności z ustaleniami poczynionymi przez Sąd we wspomnianym pkt 68.
- 79 Po trzecie, w odniesieniu do podnoszonego braku uzasadnienia zaskarżonego wyroku, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału obowiązek uzasadnienia nie oznacza nałożenia na Sąd obowiązku ustosunkowania się w sposób wyczerpujący do każdego punktu rozumowania przedstawionego przez strony sporu; przedstawione przez Sąd uzasadnienie może zatem być dorozumiane, pod warunkiem że pozwala zainteresowanym na poznanie powodów, dla których Sąd nie przychylił się do ich argumentów, a Trybunałowi daje do dyspozycji wystarczające elementy dla sprawowania kontroli (wyrok z dnia 25 czerwca 2020 r., Satcen/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, pkt 96 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 80 W niniejszej sprawie Sąd przedstawił w pkt 68 zaskarżonego wyroku okoliczności, które doprowadziły go do uznania, że OLAF zebrał informacje na temat składającej skargę i dwóch innych osób wymienionych w tej sprawie. Ponadto w pkt 69–74 tego wyroku Sąd przedstawił powody, które doprowadziły go do stwierdzenia, że przed wszczęciem dochodzenia OLAF nie był zobowiązany do przeprowadzenia dodatkowych weryfikacji.
- 81 Uzasadnienie to jest wystarczające, aby umożliwić J. Dallemu zrozumienie powodów, dla których jego argumentacja została oddalona, a Trybunałowi – przeprowadzenie kontroli bez konieczności zajmowania przez Sąd konkretnego stanowiska w przedmiocie opinii wydanej przez Komitet Nadzoru.
- 82 Po czwarte, jeśli chodzi o naruszenie prawa dotyczące badania przez OLAF przekazanych informacji, którego miał dopuścić się Sąd, należy przypomnieć, że jak wynika z pkt 59 niniejszego wyroku, dochodzenie OLAF-u może zostać wszczęte tylko wtedy, gdy istnieją wystarczająco poważne podejrzenia w sprawie zaistnienia nadużyć finansowych lub korupcji bądź innej nielegalnej działalności mogących naruszyć interesy finansowe Unii.
- 83 Z przesłanki tej wynika, że samo przekazanie OLAF-owi skargi złożonej do Komisji nie może uzasadniać wszczęcia dochodzenia, dopóki OLAF nie dokona pierwszej oceny zarzutów zawartych w tej skardze.

- 84 Jednakże, jak wynika z pkt 58 niniejszego wyroku, OLAF nie jest zobowiązany do przeprowadzenia weryfikacji mających na celu pełną ocenę zasadności tych zarzutów przed wszczęciem dochodzenia, ponieważ z art. 2 rozporządzenia nr 1073/1999 wynika, że to właśnie przedmiotem dochodzenia jest ustalenie w miarę potrzeby nieprawidłowego charakteru kontrolowanej działalności. Na podstawie art. 3 i 4 tego rozporządzenia OLAF dysponuje zresztą środkami dochodzeniowymi umożliwiającymi mu przeprowadzenie tej kontroli dopiero po wszczęciu dochodzenia.
- 85 W konsekwencji Sąd nie naruszył prawa, orzekając w pkt 70 i 71 zaskarżonego wyroku, że przed wszczęciem dochodzenia OLAF nie miał obowiązku przeprowadzenia pogłębionej oceny otrzymanych informacji, lecz że powinien natomiast zbadać w sposób staranny i bezstronny wszystkie rozpatrywane okoliczności, a w szczególności wiarygodność źródła oraz zarzutów w celu ustalenia, czy informacje te były wystarczające, aby uzasadnić wszczęcie tego dochodzenia.
- 86 Sąd mógł słusznie uznać w pkt 73 zaskarżonego wyroku, że dokładny i szczegółowy charakter informacji otrzymanych przez OLAF mógł wskazywać w sposób wystarczający *prima facie* na wiarygodność tych informacji. Podobnie Sąd słusznie uznał w pkt 74 tego wyroku, że OLAF nie miał obowiązku przeprowadzania badania wiarygodności źródła wspomnianych informacji wobec braku w aktach sprawy wskazówek oczywiście świadczących o istnieniu manipulacji lub konfliktu interesów.
- 87 Z powyższego wynika, że Sąd nie naruszył prawa, uznając w pkt 72 zaskarżonego wyroku, że przed wszczęciem dochodzenia OLAF nie musiał zajmować stanowiska w przedmiocie okoliczności przywołanych przez J. Dallego w skardze w pierwszej instancji, które dotyczyły stanowiska zajętego przez składającą skargę w aktach spraw, którymi zajmował się J. Dalli i domniemanych relacji składającej skargę z Komisją.
- 88 W konsekwencji część drugą zarzutu pierwszego należy w części odrzucić jako niedopuszczalną, a w części oddalić jako bezzasadną. Z powyższego wynika, że zarzut pierwszy należy oddalić w całości.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego rozszerzenia dochodzenia

W przedmiocie części pierwszej zarzutu drugiego

– Argumentacja stron

- 89 W części pierwszej zarzutu drugiego J. Dalli podnosi, że Sąd naruszył prawo, orzekając w pkt 84–89 zaskarżonego wyroku, z naruszeniem rozporządzenia nr 1073/1999, że dochodzenie wewnętrzne OLAF-u mogło zostać rozszerzone w celu objęcia nim elementów dochodzenia zewnętrznego prowadzonego przez tę jednostkę organizacyjną. Podnosi on, że o ile prawodawca Unii wyraźnie przewidział w art. 7 ust. 4 rozporządzenia nr 883/2013, które uchyliło rozporządzenie nr 1073/1999, możliwość połączenia aspektów dochodzenia zewnętrznego i dochodzenia wewnętrznego w jednym dochodzeniu, o tyle rozporządzenie nr 1073/1999 nie dopuszcza takiej możliwości, co wymagałoby w takim przypadku wszczęcia dwóch odrębnych dochodzeń.
- 90 Komisja wnosi o oddalenie części pierwszej zarzutu drugiego jako bezzasadnej, a w każdym razie – bezskutecznej.

– Ocena Trybunału

- 91 Rozporządzenie nr 1073/1999 dokonuje rozróżnienia między dochodzeniami zewnętrznymi prowadzonymi na miejscu w państwach członkowskich i państwach trzecich, a dochodzeniami wewnętrznymi prowadzonymi wewnątrz instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii. Te dwa rodzaje dochodzeń są uregulowane odpowiednio w art. 3 i 4 tego rozporządzenia.
- 92 Orzekając w przedmiocie argumentu J. Dallego dotyczącego nieprawidłowego rozszerzenia zakresu dochodzenia OLAF-u, Sąd stwierdził w pkt 84 zaskarżonego wyroku, że rozporządzenie nr 1073/1999 nie zawiera żadnego przepisu dotyczącego „możliwości rozszerzenia zakresu dochodzenia wewnętrznego na zakres dochodzenia zewnętrznego i odwrotnie”. Sąd dodał w pkt 86 tego wyroku, że nieprzyznanie dyrektorowi OLAF-u uprawnienia do dokonania takiego rozszerzenia byłoby sprzeczne z celami powierzonymi OLAF-owi oraz z jego niezależnością. Sąd również podkreślił w pkt 87 wspomnianego wyroku, że możliwość takiego rozszerzenia została wyraźnie przewidziana w art. 12 ust. 3 wytycznych OLAF-u.
- 93 W tym względzie należy przede wszystkim zauważyć, że uzasadnienie Sądu odnoszące się do analizy brzmienia przepisów rozporządzenia nr 1073/1999 nie jest obarczone żadnym błędem.
- 94 Następnie należy stwierdzić, że przyjęta przez Sąd wykładnia tych przepisów w świetle celów powierzonych OLAF-owi może sprzyjać skuteczności działalności OLAF-u, ponieważ umożliwia mu przeprowadzenie, w ramach tego samego postępowania, czynności dochodzeniowych zarówno wewnątrz instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, jak i poza nimi, w celu zebrania wszelkich dowodów pozwalających ocenić prawidłowość działań poddanych kontroli OLAF-u.
- 95 Wreszcie nie można uznać, że kumulacja czynności wchodzących w zakres dochodzenia zewnętrznego i dochodzenia wewnętrznego w ramach tego samego postępowania może pozbawić zainteresowane osoby gwarancji proceduralnych lub, szerzej rzecz ujmując, stanowić przeszkodę dla stosowania do każdej z tych czynności zasad regulujących działalność OLAF-u.
- 96 W konsekwencji z faktu, że prawodawca Unii wyraźnie przewidział w art. 7 ust. 4 rozporządzenia nr 883/2013, że dochodzenie OLAF-u może łączyć elementy zewnętrzne i wewnętrzne, nie wynika, że taka możliwość została wykluczona w rozporządzeniu nr 1073/1999. Przeciwnie, w świetle rozważań zawartych w poprzednich punktach niniejszego wyroku należy stwierdzić, że wspomniany art. 7 ust. 4 wyraża w sposób bardziej jasny zasady już stosowane pod rządami rozporządzenia nr 1073/1999 oraz że Sąd nie naruszył prawa, orzekając, iż „rozszerzenie zakresu dochodzenia nie [było] samo w sobie niezgodne z prawem”.
- 97 W związku z powyższym część pierwszą zarzutu drugiego należy oddalić jako bezzasadną.

W przedmiocie części drugiej zarzutu drugiego

– Argumentacja stron

- 98 W części drugiej zarzutu drugiego J. Dalli podnosi, że Sąd przeinaczył skargę wniesioną w pierwszej instancji, wskazując w pkt 80 zaskarżonego wyroku, że nie określił on dokładnie w tej skardze normy przyznającej uprawnienia jednostkom, która w niniejszym przypadku została naruszona przez OLAF. Z treści pkt 92–96 skargi jasno wynika bowiem, że chodziło o art. 3 i 4 rozporządzenia nr 1073/1999.
- 99 Komisja wnosi o oddalenie części drugiej zarzutu drugiego jako bezzasadnej.

– Ocena Trybunału

- 100 Z analizy części pierwszej niniejszego zarzutu przeprowadzonej w pkt 91–97 niniejszego wyroku wynika, że Sąd słusznie uznał w pkt 84–89 zaskarżonego wyroku, iż na podstawie rozporządzenia nr 1073/1999 OLAF mógł zgodnie z prawem rozszerzyć zakres dochodzenia wewnętrznego, aby włączyć do niego elementy objęte dochodzeniem zewnętrznym.
- 101 Ponadto J. Dalli nie zakwestionował ani dokonanej w pkt 91 i 92 zaskarżonego wyroku analizy procedury, którą OLAF zastosował w celu rozszerzenia dochodzenia, ani wniosku, do którego Sąd doszedł w pkt 93 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którym J. Dalli nie wykazał, że rozszerzenie dochodzenia prowadzonego przez OLAF było obarczone nieprawidłowościami.
- 102 W konsekwencji nawet gdyby Sąd – jak utrzymuje J. Dalli – przeinaczył skargę wniesioną w pierwszej instancji, orzekając w pkt 80 zaskarżonego wyroku, że nie wskazano w niej dokładnie normy przyznającej uprawnienia jednostkom, która została naruszona przez OLAF, błąd ten nie może podważyć oddalenia drugiego zarzutu szczegółowego przedstawionego przez J. Dallego w pierwszej instancji, który był oparty na uchybieniach dotyczących charakteru dochodzenia oraz jego rozszerzenia.
- 103 Otóż zgodnie z utrwalonym orzecnictwem zarzuty skierowane przeciwko uzupełniającym elementom uzasadnienia orzeczenia Sądu nie mogą prowadzić do uchylenia tego orzeczenia, w związku z czym są bezskuteczne (wyrok z dnia 18 czerwca 2020 r., *Dovgan/EUIPO*, C-142/19 P, niepublikowany, EU:C:2020:487 pkt 92 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 104 Dlatego też należy oddalić część drugą zarzutu drugiego jako bezskuteczną, a w konsekwencji – oddalić ten zarzut w całości.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego gromadzenia dowodów

W przedmiocie części pierwszej zarzutu trzeciego

– Argumentacja stron

- 105 W części pierwszej zarzutu trzeciego J. Dalli podnosi, że Sąd naruszył prawo przy badaniu trzeciego zarzutu szczegółowego podniesionego w pierwszej instancji, dotyczącego gromadzenia dowodów przez OLAF.
- 106 W pierwszej kolejności Sąd naruszył prawo, orzekając w pkt 103 zaskarżonego wyroku, że dyrektor OLAF-u może bezpośrednio uczestniczyć w dochodzeniu, podczas gdy po pierwsze, art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1073/1999 przewiduje jedynie, że powinien on kierować dochodzeniami, a po drugie, taki bezpośredni udział narusza jego obiektywną bezstronność, co stanowi naruszenie art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).
- 107 W drugiej kolejności Sąd błędnie uznał w pkt 105 zaskarżonego wyroku, że udział przedstawicieli organu krajowego w dochodzeniu nie narusza obiektywnej bezstronności OLAF-u, mimo że jeden z tych przedstawicieli był również członkiem Komitetu Nadzoru. Do zagwarantowania bezstronności OLAF-u nie wystarcza okoliczność, że osoba, której dotyczyły czynności dochodzeniowe, zaakceptowała ten udział oraz że nie stwierdzono, by miał on wpływ na przebieg dochodzenia.

- 108 W trzeciej kolejności Sąd naruszył prawo w pkt 119 zaskarżonego wyroku, orzekając, że ingerencję w życie prywatne polegającą na gromadzeniu, przechowywaniu i wykorzystywaniu rozmów telefonicznych może uzasadniać brak zakwestionowania przez władze maltańskie oraz zasada lojalnej współpracy.
- 109 W czwartej kolejności Sąd błędnie uznał w pkt 124 zaskarżonego wyroku, że nie ma potrzeby orzekania w przedmiocie bezprawnego charakteru nagrania rozmowy telefonicznej ze względu na to, że J. Dalli nie uczestniczył w tej rozmowie.
- 110 Komisja wnosi o oddalenie części pierwszej zarzutu trzeciego jako bezzasadnej, a w każdym razie częściowo bezskutecznej.

– *Ocena Trybunału*

- 111 Po pierwsze, jeśli chodzi o naruszenie prawa, jakiego miał dopuścić się Sąd, orzekając w kwestii udziału dyrektora OLAF-u w dochodzeniu, należy przypomnieć, że art. 41 ust. 1 karty stanowi między innymi, że każdy ma prawo do bezstronnego rozpatrzenia swojej sprawy przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii.
- 112 Wynika z tego, że te instytucje, organy i jednostki organizacyjne muszą zastosować się do dwóch elementów składowych wymogu bezstronności, którymi są, po pierwsze, bezstronność subiektywna, na mocy której żaden z członków zainteresowanej instytucji nie może okazywać stronniczości lub osobistych uprzedzeń, oraz po drugie, bezstronność obiektywna, zgodnie z którą instytucja ta musi zapewnić wystarczające gwarancje, aby wykluczyć wszelkie uzasadnione wątpliwości co do ewentualnych uprzedzeń (zob. podobnie wyroki: z dnia 20 grudnia 2017 r., Hiszpania/Rada, C-521/15, EU:C:2017:982, pkt 91; a także z dnia 27 marca 2019 r., August Wolff i Remedia/Komisja, C-680/16 P, EU:C:2019:257, pkt 27).
- 113 Rola dyrektora OLAF-u w prowadzeniu dochodzenia została zdefiniowana w art. 6 ust. 1 rozporządzenia nr 1073/1999, który przewiduje, jak zauważył Sąd w pkt 103 zaskarżonego wyroku, że dyrektor OLAF-u kieruje prowadzeniem dochodzeń.
- 114 Mimo że faktyczne wykonywanie tej funkcji nie jest szczegółowo uregulowane w tym rozporządzeniu, z charakteru działalności OLAF-u wynika, że jej wykonywanie wymaga, aby dyrektor OLAF-u miał możliwość wydawania instrukcji pracownikom działu odpowiedzialnego za dochodzenie w celu ukierunkowania ich pracy dochodzeniowej włącznie z nakazaniem, w razie potrzeby, przeprowadzenia niektórych czynności dochodzeniowych.
- 115 Z art. 11 ust. 6 wytycznych OLAF-u wynika ponadto, że niektóre czynności dochodzeniowe wymienione w tym przepisie mogą być prowadzone dopiero po przedłożeniu pisemnego aktu wydanego przez dyrektora OLAF-u, potwierdzającego w szczególności czynności dochodzeniowe, do których przeprowadzenia upoważnieni są pracownicy OLAF-u. Dotyczy to w szczególności przesłuchania zainteresowanych osób lub świadków, jak również inspekcji pomieszczeń i kontroli na miejscu.
- 116 Dyrektor OLAF-u ma zatem odgrywać aktywną rolę w prowadzeniu dochodzeń, jak wynika to również z art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 1073/1999, który przewiduje, że z jego upoważnienia jest sporządzany raport z dochodzenia.
- 117 Tymczasem J. Dalli nie wykazał, że bezpośredni udział dyrektora OLAF-u w niektórych czynnościach dochodzeniowych, który można powiązać z przepisami przyznającymi mu tę aktywną rolę, mógłby naruszyć jego obiektywną bezstronność. Ponadto J. Dalli nie zakwestionował ważności tych przepisów.

- 118 W tych okolicznościach nie można uznać, że J. Dalli wykazał, iż zawarta w pkt 103 zaskarżonego wyroku ocena Sądu, zgodnie z którą taki bezpośredni udział nie narusza bezstronności dochodzenia, jest obciążona naruszeniem prawa.
- 119 Jeśli chodzi, po drugie, o udział w przesłuchaniu Z. przedstawiciela organu krajowego będącego również członkiem Komitetu Nadzoru, należy zauważyć, że art. 11 ust. 1 rozporządzenia nr 1073/1999 przewiduje, iż komitet ten, poprzez regularne monitorowanie prowadzonych działań dochodzeniowych, umacnia niezależność OLAF-u. W ramach tej funkcji może on w szczególności przedstawiać dyrektorowi OLAF-u opinie dotyczące działalności OLAF-u.
- 120 Z przepisu tego wynika zatem, że na członkach wspomnianego komitetu spoczywa pełnienie funkcji kontroli dochodzeń prowadzonych przez OLAF.
- 121 W świetle roli powierzonej Komitetowi Nadzoru fakt, że jeden z jego członków był bezpośrednio zaangażowany w prowadzenie czynności dochodzeniowych przez OLAF, może z pewnością rodzić uzasadnione wątpliwości co do istnienia ewentualnych pozytywnych lub negatywnych postaw z jego strony przy pełnieniu przez niego w ramach tego komitetu funkcji kontroli warunków, w jakich prowadzono rozpatrywane czynności dochodzeniowe.
- 122 Niemniej jednak, o ile obiektywną bezstronność członka Komitetu Nadzoru można by w ten sposób podważyć w odniesieniu do funkcji kontroli, którą w tym charakterze pełni, o tyle okoliczność, że osobie tej może zostać później powierzone wykonywanie takiej kontroli, nie budzi uzasadnionych wątpliwości co do jej bezstronności podczas udziału w czynnościach dochodzeniowych.
- 123 W związku z tym, mimo że brak obiektywnej bezstronności, na który powołuje się J. Dalli, można by w danym wypadku podnieść w odniesieniu do opinii wydanej przez Komitet Nadzoru w przedmiocie dochodzenia OLAF-u, to nie może on podważyć przestrzegania zasady bezstronności w ramach tego dochodzenia, a w szczególności podczas przesłuchania, w którym brał udział członek tego komitetu.
- 124 Tymczasem argumentacja J. Dallego, do której odnosi się pkt 105 zaskarżonego wyroku, miała na celu podważenie zgodności z prawem gromadzenia dowodów przez OLAF, a nie zgodności z prawem opinii Komitetu Nadzoru. W związku z tym argument dotyczący naruszenia prawa, którego dopuszczono się w tym punkcie, należy oddalić jako bezzasadny.
- 125 Po trzecie, argument skierowany przeciwko pkt 119 zaskarżonego wyroku należy oddalić jako bezskuteczny na podstawie orzecznictwa Trybunału przypomnianego w pkt 103 niniejszego wyroku w zakresie, w jakim dotyczy uzasadnienia przyjętego przez Sąd tytułem uzupełnienia.
- 126 Wnoszący odwołanie uważa bowiem, że Sąd nie mógł oddalić jego argumentacji zmierzającej do wykazania, że gromadzenie przez władze maltańskie wyciągów telefonicznych stanowi ingerencję w życie prywatne, opierając się na braku ostrzeżenia OLAF-u przez władze maltańskie, a także na spoczywającym na tych władzach obowiązku współpracy z OLAF-em, w zgodzie z ustawodawstwem krajowym. Jednakże nie podważa on ustaleń Sądu, zgodnie z którym J. Dalli nie wykazał, iż OLAF mógł zostać pociągnięty do odpowiedzialności za sposób gromadzenia omawianych informacji przez władze maltańskie.
- 127 Po czwarte, jeśli chodzi o błąd, jaki miał popełnić Sąd, uznając w pkt 124 zaskarżonego wyroku, że prawo J. Dallego do poszanowania życia prywatnego i poufności rozmów telefonicznych nie zostało naruszone ze względu na to, iż nie uczestniczył on w rozmowie telefonicznej z dnia 3 lipca 2012 r., która została zarejestrowana, należy przypomnieć, że z utrwalonego orzecznictwa Trybunału przytoczonego w pkt 55 niniejszego wyroku wynika, iż odpowiedzialność pozaumowna Unii może wyłącznie powstać nie ze względu na jakiegokolwiek wystarczająco istotne naruszenie normy prawnej Unii, lecz jedynie ze względu na wystarczająco istotne naruszenie normy mającej na celu przyznanie uprawnień jednostkom.

- 128 Ograniczenie to ma na celu, bez uszczerbku dla przepisów mających zastosowanie w zakresie oceny zgodności z prawem aktu Unii, ograniczenie powstania tej odpowiedzialności wyłącznie do sytuacji, w których bezprawne działanie instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii wyrządziło szkodę jednostce poprzez naruszenie jej interesów szczególnie chronionych przez prawo Unii.
- 129 Funkcja tego ograniczenia zostałaby zatem pominięta, gdyby przyjąć, że odpowiedzialność pozaumowna Unii może powstać w celu naprawienia szkody wyrządzonej jednostce wskutek naruszenia normy prawnej nierodzącej po jej stronie żadnego uprawnienia, lecz mającej na celu przyznanie uprawnień osobie trzeciej.
- 130 Z powyższego wynika, że Sąd nie naruszył prawa, orzekając w pkt 124 zaskarżonego wyroku, że nie można było pociągnąć Unii do odpowiedzialności wobec J. Dallego za ewentualne naruszenie prawa do poszanowania życia prywatnego i poufności informacji wymienianych przez osoby trzecie, których rozmowa została podsłuchana i nagrana.
- 131 W konsekwencji część pierwszą zarzutu trzeciego należy oddalić jako częściowo bezskuteczną, a częściowo bezzasadną.

W przedmiocie części drugiej zarzutu trzeciego

– Argumentacja stron

- 132 W części drugiej zarzutu trzeciego J. Dalli podnosi, że Sąd dokonał błędnej oceny dowodów.
- 133 Po pierwsze, z samej treści wypowiedzi byłych pracowników J. Dallego podczas rozmowy z posłami do Parlamentu Europejskiego wynika, że wbrew temu, co orzekł Sąd w pkt 108 zaskarżonego wyroku, pracownicy OLAF-u zwrócili się do nich o utrzymanie ich wersji wydarzeń.
- 134 Po drugie, Sąd przeinaczył dowody, orzekając w pkt 110 tego wyroku, że istniała tylko „niewielka różnica” pomiędzy dwiema wersjami transkrypcji tego samego fragmentu rozmowy telefonicznej, mimo że jedna z tych wersji odnosi się do faktu, że J. Dalli zażądał pewnej kwoty, a druga odsyła do żądania osoby trzeciej.
- 135 Po trzecie, Sąd nie mógł skutecznie wykluczyć, w pkt 111 wspomnianego wyroku, znaczenia artykułów prasowych, których treść nie została zakwestionowana przez Komisję, mimo że artykuły te jako takie stanowią dowody dotyczące warunków, w jakich odbyło się przesłuchanie K. Okoliczność, że K. podpisała protokół, który nie podważa warunków jej przesłuchania, nie ma decydującego znaczenia, ponieważ z tych artykułów prasowych wyraźnie wynika, że musiała ona podpisać ten protokół, mimo że nie mogła go ponownie przeczytać.
- 136 Po czwarte, Sąd nie uwzględnił przedstawionych przez J. Dallego dowodów dotyczących nagrania przez OLAF rozmowy telefonicznej z dnia 3 lipca 2012 r. Sąd zaprzeczył również sam sobie, twierdząc w pkt 125 zaskarżonego wyroku, że nic nie pozwala uznać, iż rozmowa ta miała na celu oskarżenie wnoszącego odwołanie, podczas gdy w pkt 122 tego wyroku stwierdził, że rozmowa ta została zorganizowana, aby dostarczyć dodatkowe dowody w celu potwierdzenia lub podważenia prawdziwości faktów.
- 137 Po piąte, Sąd niesłusznie nie uwzględnił w pkt 126 zaskarżonego wyroku opinii 2/2012 Komitetu Nadzoru, mimo że opinia ta stanowi dowód.
- 138 Komisja wnosi, by część drugą zarzutu trzeciego częściowo odrzucić jako niedopuszczalną, częściowo oddalić jako bezskuteczną, a częściowo – jako bezzasadną.

– Ocena Trybunału

- 139 Tytułem wstępu, ponieważ J. Dalli podnosi, że Sąd przeinaczył dowody, dokonując błędnej interpretacji niektórych dokumentów, należy zauważyć, że o ile przeinaczenie dowodów może polegać na interpretacji dokumentu sprzecznej z jego treścią, o tyle w celu wykazania takiego przeinaczenia nie wystarczy wykazać, że dokument ten mógł być przedmiotem interpretacji innej niż ta przyjęta przez Sąd. W tym celu konieczne jest wykazanie, że Sąd w sposób oczywisty przekroczył granice rozsądnej oceny tego dokumentu, a mianowicie odczytując go w sposób sprzeczny z jego brzmieniem (zob. podobnie wyroki: z dnia 10 lutego 2011 r., Activision Blizzard Germany/Komisja, C-260/09 P, EU:C:2011:62, pkt 54; z dnia 7 kwietnia 2016 r., Akhras/Rada, C-193/15 P, EU:C:2016:219, pkt 72; a także z dnia 30 stycznia 2020 r., České dráhy/Komisja, C-538/18 P i C-539/18 P, niepublikowany, EU:C:2020:53, pkt 60).
- 140 Po pierwsze, w pkt 108 zaskarżonego wyroku Sąd uznał między innymi, że z transkrypcji rozmowy między byłymi pracownikami J. Dallego i posłami do Parlamentu Europejskiego wynika zasadniczo, że pracownicy OLAF-u zalecili G. rozważenie sposobu, w jaki przekaże informacje, tak aby nie zakłócać toczącego się na Malcie dochodzenia, nie żądali od niego jednak, by podtrzymał swoją pierwotną wersję. Sąd podkreślił w szczególności, że G. zaprzeczył w odpowiedzi na pytanie, jakoby ci pracownicy OLAF-u zwrócili się do niego o utrzymanie tej wersji.
- 141 Chociaż wypowiedzi G. zawarte w tej transkrypcji zawierają pewne niejasności co do zaleceń sformułowanych przez wspomnianych pracowników OLAF-u, to jednak w pkt 108 zaskarżonego wyroku Sąd w sposób dokładny przedstawił odpowiedź, jakiej G. udzielił na pytanie dotyczące bezpośrednio kwestii, czy pracownicy OLAF-u skłaniali go do złożenia fałszywego oświadczenia. Ponadto ze wspomnianej transkrypcji wynika, że G. wskazał również, że ci sami pracownicy OLAF-u zachęcili go do zachowania ostrożności, przy czym nie prosili go nigdy wyraźnie o pominięcie pewnych faktów.
- 142 W tych okolicznościach J. Dalli nie wykazał, że Sąd przeinaczył we wspomnianym pkt 108 sporną transkrypcję, wykraczając w sposób oczywisty poza granice rozsądnej oceny tego dokumentu.
- 143 Po drugie, w pkt 110 zaskarżonego wyroku Sąd wskazał na różnicę pomiędzy dwiema wersjami transkrypcji tego samego fragmentu rozmowy telefonicznej z dnia 29 marca 2012 r. Sąd uznał, że jest to nieznaczna różnica, która pozostaje bez wpływu na wnioski OLAF-u oraz że z obu tych wersji można w sposób dorozumiany wywnioskować, iż obie odnosiły się do kwoty żądanej przez J. Dallego.
- 144 W tym względzie należy stwierdzić, że Sąd poprawnie przedstawił sformułowania użyte we wszystkich wersjach przedstawionych przez J. Dallego. Ponadto, o ile możliwa jest zaproponowana przez J. Dallego interpretacja wersji dostarczonej przez władze maltańskie, zgodnie z którą można by ją rozumieć jako odnoszącą się do kwoty żądanej przez Z., a nie przez J. Dallego, o tyle nie jest ona na tyle oczywista, aby uznać, że Sąd w oczywisty sposób przekroczył granice rozsądnej oceny tej wersji.
- 145 Po trzecie, z pkt 111 zaskarżonego wyroku wynika, że Sąd postanowił nie nadawać decydującego znaczenia maltańskim artykułom prasowym przedstawionym przez J. Dallego w celu zakwestionowania warunków, w jakich odbyło się pierwsze przesłuchanie K.
- 146 Z tego samego punktu wynika jednak, że Sąd oparł się również posiłkowo na okoliczności, że z protokołu drugiego przesłuchania K. nie wynika, by przy tej okazji zakwestionowała ona warunki, w jakich odbyło się jej pierwsze przesłuchanie, mimo że na tym pierwszym przesłuchaniu dokonała ona uzupełnień, zmian i wyjaśnień.

- 147 To ostatnie uzasadnienie, którego J. Dalli w żaden sposób nie zakwestionował w ramach niniejszego odwołania, wystarcza, aby uzasadnić ocenę Sądu, zgodnie z którą nie wykazano, że praktyki pracowników OLAF-u podczas pierwszego przesłuchania były sprzeczne z obowiązującymi zasadami regulującymi gromadzenie dowodów.
- 148 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że argumentację J. Dallego skierowaną przeciwko pkt 111 zaskarżonego wyroku należy uznać za bezskuteczną na podstawie orzecznictwa Trybunału przypomnianego w pkt 103 niniejszego wyroku w zakresie, w jakim dotyczy ona uzupełniającej podstawy uzasadnienia tego wyroku.
- 149 Po czwarte, o ile J. Dalli kwestionuje różne elementy uzasadnienia Sądu dotyczące nagrania rozmowy telefonicznej z dnia 3 lipca 2012 r., o tyle należy zauważyć, że takie nagranie mogłoby prowadzić do powstania odpowiedzialności pozaumownej Unii tylko wtedy, gdyby zostało dokonane z naruszeniem normy prawa Unii mającej na celu przyznanie uprawnień jednostkom.
- 150 Tymczasem z pkt 127–130 niniejszego wyroku wynika, że Sąd słusznie orzekł w pkt 124 zaskarżonego wyroku, iż przepisy przywołane w tym względzie przez J. Dallego nie miały na celu przyznania mu uprawnień oraz że stwierdzenie to wystarczyło, aby wykluczyć powstanie odpowiedzialności pozaumownej Unii z tytułu dokonania tego nagrania.
- 151 W związku z tym, ponieważ ewentualne uwzględnienie dodatkowych dowodów dotyczących wspomnianego nagrania lub ustalenie, że nagranie to miało na celu oskarżenie J. Dallego, nie mogą podważyć tej oceny, argumenty przedstawione w tym względzie w ramach niniejszego odwołania należy oddalić jako bezskuteczne.
- 152 Po piąte, w pkt 126 zaskarżonego wyroku Sąd orzekł, że do J. Dallego należało wykazanie, iż zarzuty zawarte w opinii 2/2012 Komitetu Nadzoru były zasadne, natomiast Komisja nie miała obowiązku zajmować stanowiska w przedmiocie tych zarzutów.
- 153 Orzekając w ten sposób, Sąd oparł się na zasadzie rozłożenia ciężaru dowodu w ramach skargi mającej na celu stwierdzenie odpowiedzialności pozaumownej Unii, lecz zasadniczo nie odmówił tej opinii wszelkiej mocy dowodowej.
- 154 Wynika z tego, że argument J. Dallego, zgodnie z którym Sąd niesłusznie nie uwzględnił wspomnianej opinii w pkt 126 zaskarżonego wyroku, opiera się na błędnej interpretacji tego punktu, a zatem należy go oddalić jako bezzasadny.
- 155 W świetle powyższego część drugą zarzutu trzeciego należy w części oddalić jako bezskuteczną, a w części – jako bezzasadną. W związku z tym zarzut trzeci należy w całości oddalić.

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego przestrzegania art. 4 decyzji 1999/396

W przedmiocie części pierwszej zarzutu czwartego

– Argumentacja stron

- 156 W części pierwszej zarzutu czwartego J. Dalli podnosi po pierwsze, że z art. 4 decyzji 1999/396 i z wyroku Sądu z dnia 8 lipca 2008 r., Franchet i Byk/Komisja (T-48/05, EU:T:2008:257) wynika, że OLAF jest zobowiązany przesłuchać osoby, wobec których prowadzone jest dochodzenie w sprawie wszystkich dotyczących ich faktów. W związku z tym Sąd powinien był ustalić, czy J. Dallego należało przesłuchać w kwestii notatki zawierającej transkrypcję przesłuchania G. z dnia 19 września 2012 r. (zwanej dalej „notatką dotyczącą przesłuchania G.”), opierając się na okolicznościach faktycznych

przytoczonych w tej notatce, a nie – jak Sąd to uczynił w pkt 143 zaskarżonego wyroku – stosując inne kryteria dotyczące charakteru tej notatki, istnienia innych dowodów czy też faktu, że wspomniana notatka znajduje się jedynie w załącznikach do raportu OLAF-u.

- 157 Po drugie, Sąd przyjął wewnętrznie sprzeczne uzasadnienie, stwierdzając w pkt 143 zaskarżonego wyroku, że z obecności dowodu w załącznikach do raportu OLAF-u nie można wywieść, iż dowód ten został wykorzystany przez OLAF w celu udowodnienia pewnych twierdzeń, podczas gdy w pkt 109 tego wyroku Sąd stwierdził, że dokumenty, na których opiera się taki raport, mają znaleźć się, w stosownym przypadku, jedynie w załączniku do niego.
- 158 Po trzecie, Sąd naruszył prawo, orzekając w pkt 144 zaskarżonego wyroku, że zainteresowanej osobie nie przysługuje prawo do bycia wysłuchaną w przedmiocie wniosków zawartych w raporcie końcowym OLAF-u. Decydującą kwestią jest bowiem ustalenie, czy osoba ta została wysłuchana w odniesieniu do wszystkich okoliczności, na których oparte są te wnioski.
- 159 Komisja wnosi o oddalenie części pierwszej zarzutu czwartego jako bezzasadnej.

– *Ocena Trybunału*

- 160 Po pierwsze, jeśli chodzi o naruszenie prawa, jakiego miał dopuścić się Sąd w pkt 143 zaskarżonego wyroku, należy zauważyć, że w punkcie tym Sąd oddalił argument przedstawiony przez J. Dallego, zgodnie z którym OLAF naruszył art. 4 decyzji 1999/396, nie pozwalając mu na wypowiedzenie się w sprawie notatki dotyczącej przesłuchania G.
- 161 Rozstrzygając w ten sposób, Sąd orzekł przede wszystkim, że OLAF był zobowiązany zwrócić się do danej osoby o przedstawienie uwag w przedmiocie okoliczności faktycznych, które jej dotyczyły, ale nie do umożliwienia jej zajęcia stanowiska w przedmiocie każdego z zebranych zeznań. Następnie Sąd podkreślił, że notatka dotycząca przesłuchania G. została wykorzystana w raporcie OLAF-u do różnych celów, przy czym OLAF nie wyciągnął wniosków na temat wnoszącego odwołanie wyłącznie na podstawie tej notatki. Wreszcie Sąd zauważył, że z samej okoliczności, iż wspomniana notatka znajduje się w załącznikach do tego raportu, nie można wywodzić, że została ona wykorzystana jako dowód na poparcie zarzutów podniesionych przeciwko J. Dallemu.
- 162 W tym względzie należy podkreślić, że art. 4 decyzji 1999/396, który reguluje warunki i zasady dochodzeń wewnętrznych, przewiduje, jak podkreślił Sąd w pkt 130 zaskarżonego wyroku, że wnioski odnoszące się do jakiegokolwiek członka Komisji, z podaniem nazwiska, nie mogą zostać sformułowane po ukończeniu dochodzenia, dopóki „zainteresowana strona nie miała możliwości wyrażenia poglądów w odniesieniu do wszystkich faktów jej dotyczących”.
- 163 Z samego brzmienia tego artykułu wynika, że OLAF ma obowiązek umożliwić „zainteresowanej stronie” ustosunkowanie się nie do każdego dowodu zgromadzonego w toku dochodzenia, który mógłby zostać wykorzystany w celu sformułowania dotyczących jej wniosków, lecz wyłącznie do faktów jej dotyczących, które wynikają z tych dowodów.
- 164 Wynika z tego, że OLAF byłby zobowiązany przesłuchać J. Dallego w sprawie faktów wskazanych w notatce dotyczącej przesłuchania G., jeśliby zostało stwierdzone, że fakty te go dotyczą. W związku z tym Sąd dopuścił się naruszenia prawa, opierając się na ograniczonym wykorzystaniu tej notatki przez OLAF w raporcie z dochodzenia w celu oddalenia argumentu przedstawionego w pierwszej instancji przez J. Dallego w przedmiocie zarzucanego naruszenia art. 4 decyzji 1999/396.

- 165 Jednakże nawet jeśli w uzasadnieniu wyroku Sądu dopuszczono się naruszenia prawa Unii, lecz sentencja tego wyroku jest zasadna w świetle innych względów prawnych, odwołanie musi zostać oddalone (zob. podobnie wyrok z dnia 4 czerwca 2020 r., Terna/Komisja, C-812/18 P, niepublikowany, EU:C:2020:437, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 166 Taka sytuacja ma miejsce w niniejszym przypadku.
- 167 Z notatki dotyczącej przesłuchania G. wynika bowiem, że G. w trakcie przesłuchania wspomniał o spotkaniu J. Dallego z Z., które miało miejsce w dniu 10 lutego 2012 r., a także o wymianie informacji pomiędzy Z., K. i G. dotyczącej możliwości zajęcia przez J. Dallego określonego stanowiska w zamian za zapłatę znacznej kwoty pieniężnej.
- 168 Otóż z transkrypcji przesłuchań J. Dallego w dniach 16 lipca i 17 września 2012 r. wynika, że miał on możliwość wypowiedzenia się na temat tego spotkania oraz wymiany informacji, które przy tej okazji miały miejsce, jak również na temat propozycji Z., która stanowiła główny przedmiot wymiany informacji wspomnianej w notatce dotyczącej przesłuchania G.
- 169 Ponadto J. Dalli nie przedstawił nowych okoliczności faktycznych, które zostałyby przywołane po raz pierwszy w tej notatce i w przedmiocie których nie mógłby zatem wypowiedzieć się w trakcie swoich przesłuchań prowadzonych przez OLAF.
- 170 W związku z tym argument przedstawiony w pierwszej instancji, zgodnie z którym nie został on wysłuchany, z naruszeniem art. 4 decyzji 1999/396, w odniesieniu do okoliczności faktycznych przedstawionych w notatce dotyczącej przesłuchania G., należy oddalić jako bezzasadny. Wynika z tego, że argument przedstawiony na poparcie niniejszego odwołania i oparty na naruszeniu prawa przez Sąd w pkt 143 zaskarżonego wyroku jest bezskuteczny.
- 171 Jeśli chodzi, po drugie, o domniemaną sprzeczność w uzasadnieniu między pkt 109 a pkt 143 zaskarżonego wyroku, należy zauważyć, że Sąd orzekł w pkt 109 tego wyroku, w celu oddalenia argumentu dotyczącego nieuwjęcia niektórych dowodów w raporcie OLAF-u, że dokumenty, na których opiera się taki raport, nie muszą być w nim w całości ujęte i powinny znajdować się, w stosownym przypadku, w załączniku do tego raportu.
- 172 W pkt 143 zaskarżonego wyroku Sąd uznał, że sama okoliczność, iż notatka dotycząca przesłuchania G. znajduje się w załącznikach do raportu OLAF-u, nie pozwala na wykazanie, że została ona wykorzystana jako dowód na poparcie zarzutów podniesionych przeciwko J. Dallemu.
- 173 Nie można stwierdzić żadnej sprzeczności między uzasadnieniem zawartym w pkt 109 tego wyroku a uzasadnieniem zawartym w jego pkt 143. Ze wspomnianego pkt 109 nie wynika bowiem, że załączniki do raportu OLAF-u mogą zawierać jedynie dowody, które zostały użyte przeciwko oskarżonym osobom, lub, a fortiori, przeciwko jednej z nich, jeśli raport ten zawiera, jak ma to miejsce w niniejszej sprawie, wnioski dotyczące zachowań wielu osób.
- 174 Po trzecie, w odniesieniu do naruszenia prawa, jakiego miał dopuścić się Sąd w pkt 144 zaskarżonego wyroku, należy zauważyć, że w punkcie tym Sąd stwierdził w szczególności, że J. Dalli nie wskazał okoliczności faktycznych leżących u podstaw rozpatrywanego wniosku, które zamierzał zanegować lub wyjaśnić.
- 175 Wynika z tego, że w punkcie tym Sąd nie orzekł, że OLAF nie miał obowiązku wysłuchania J. Dallego w odniesieniu do okoliczności faktycznych, na których oparł jeden ze swoich wniosków, lecz przeciwnie, przyznał w sposób dorozumiany, że taki obowiązek spoczywa na OLAF-ie, wyjaśniając jednocześnie, że to na J. Dallim – w celu wykazania naruszenia prawa Unii, na które się powołuje – spoczywa obowiązek wskazania okoliczności faktycznych, w odniesieniu do których nie został wysłuchany przez OLAF.

- 176 Argument J. Dallego dotyczący naruszenia prawa, którym miałyby być obarczony pkt 144 zaskarżonego wyroku, należy zatem oddalić jako bezzasadny w zakresie, w jakim opiera się na błędnym zrozumieniu tego wyroku.
- 177 W konsekwencji część pierwszą zarzutu czwartego należy oddalić jako częściowo bezskuteczną, a częściowo bezzasadną.

W przedmiocie części drugiej zarzutu czwartego

– Argumentacja stron

- 178 W części drugiej zarzutu czwartego J. Dalli podnosi, że Sąd przeinaczył notatkę dotyczącą przesłuchania G., stwierdzając w pkt 143 zaskarżonego wyroku, że nie przedstawiała ona okoliczności faktycznych dotyczących wnoszącego odwołanie, mimo że z tej notatki jasno wynika, że tak właśnie było. Błąd ten został powtórzony w pkt 145 tego wyroku, w którym Sąd stwierdził, że wnoszący odwołanie mógł wypowiedzieć się na temat dotyczących go okoliczności faktycznych.
- 179 Komisja wnosi o oddalenie części drugiej zarzutu czwartego jako bezzasadnej.

– Ocena Trybunału

- 180 W pkt 143 zaskarżonego wyroku Sąd wskazał, że notatka dotycząca przesłuchania G. została przytoczona w raporcie OLAF-u „jedynie, by przedstawić przesłuchania świadków, które miały miejsce [...], by przedstawić okoliczności faktyczne, które nie dotyczyły [J. Dallego] i potwierdzały to, co świadek wskazał już na pierwszym przesłuchaniu [...], oraz by przedstawić subiektywne zrozumienie przez świadka ofert, które Z. złożył między innymi składającej skargę”. Sąd wywnioskował z tego, iż z raportu tego nie wynika, „że OLAF wyciągnął jakiegokolwiek wnioski w odniesieniu do [J. Dallego] wyłącznie na podstawie tej notatki”.
- 181 Jednakże, jak wynika z pkt 164 niniejszego wyroku, wszystkie te rozmaite stwierdzenia Sądu odnoszą się do wykorzystania w raporcie OLAF-u notatki dotyczącej przesłuchania G. Ponadto z żadnego innego fragmentu pkt 143 zaskarżonego wyroku nie wynika, by Sąd orzekł, jak twierdzi J. Dalli, że wspomniana notatka nie zawierała okoliczności faktycznych, które go dotyczyły.
- 182 W tych okolicznościach nie można uznać, że stwierdzenie przez Sąd w pkt 145 zaskarżonego wyroku, iż J. Dalli miał możliwość wypowiedzenia się na temat okoliczności faktycznych, które go dotyczyły, jest, choćby częściowo, oparte na dokonanej przez Sąd ocenie, zgodnie z którą notatka dotycząca przesłuchania G. nie zawierała takich okoliczności faktycznych.
- 183 Ponadto, jak wynika z pkt 167–170 niniejszego wyroku, nawet jeśli wnoszący odwołanie nie został o tej notatce poinformowany, miał on jednak możliwość zajęcia stanowiska w odniesieniu do okoliczności faktycznych, których ona dotyczy.
- 184 W związku z tym część druga zarzutu czwartego opiera się na błędnym zrozumieniu zaskarżonego wyroku i z tego względu należy ją oddalić jako bezzasadną. W konsekwencji zarzut czwarty należy oddalić w całości.

W przedmiocie zarzutu piątego, dotyczącego powiadomienia Komitetu Nadzoru

Argumentacja stron

- 185 W zarzucie piątym J. Dalli podnosi, że Sąd dopuścił się szeregu naruszeń prawa, oddalając piąty zarzut szczegółowy podniesiony w pierwszej instancji i dotyczący udziału Komitetu Nadzoru.
- 186 Po pierwsze, zgodnie z porozumieniem roboczym zawartym pomiędzy Komitetem Nadzoru a OLAF-em (zwanym dalej „porozumieniem roboczym”), należy dochować terminu pięciu dni między powiadomieniem tego komitetu a przekazaniem informacji krajowym organom wymiaru sprawiedliwości. Nawet jeśli w wyjątkowych okolicznościach termin ten mógł być krótszy niż pięć dni, OLAF powinien zawsze przed wspomnianym przekazaniem dążyć do porozumienia z Komitetem Nadzoru. Ponadto Sąd niesłusznie stwierdził, że w tym względzie należy przyznać OLAF-owi zakres uznania, podczas gdy takie podejście pozbawiłoby skuteczności kontrolę, którą komitet ten sprawuje na podstawie art. 11 ust. 7 rozporządzenia nr 1073/1999. Delikatny charakter niniejszej sprawy implikuje, wbrew temu, co orzekł Sąd, ścisłe przestrzeganie obowiązujących gwarancji proceduralnych.
- 187 Po drugie, Sąd przeinaczył akta sprawy, stwierdzając w pkt 160 zaskarżonego wyroku, że przewodniczący Komitetu Nadzoru zgodził się na przekazanie raportu OLAF-u maltańskim organom wymiaru sprawiedliwości przed upływem terminu pięciu dni. Istnienie tego porozumienia, które zostało zakwestionowane przez J. Dallego na rozprawie przed Sądem, nie wynika bowiem z żadnego dokumentu znajdującego się w aktach sprawy. Ponadto szereg dokumentów zawartych w aktach sprawy zawiera wskazówki świadczące o tym, że było inaczej.
- 188 Po trzecie, Sąd naruszył art. 11 ust. 7 rozporządzenia nr 1073/1999, w rozumieniu nadanym mu przez jego własne orzecznictwo, orzekając w pkt 161 zaskarżonego wyroku, że OLAF mógł przekazać swój raport krajowym organom wymiaru sprawiedliwości przed zakończeniem badania tego raportu przez Komitet Nadzoru. Kontrola sprawowana przez ów komitet nie stanowi zakazanej ingerencji w przebieg dochodzenia i jest niezbędna w celu rzeczywistej ochrony praw przysługujących zainteresowanym osobom.
- 189 W niniejszej sprawie obowiązek ten nie został dochowany, ponieważ OLAF po pierwsze w dniu 18 października 2012 r. udzielił Komitetowi Nadzoru dostępu do akt sprawy, a po drugie w dniu 19 października 2012 r. przekazał te akta władzom maltańskim, mimo że komitet ten poinformował OLAF, że będzie konieczny dłuższy okres na ich zbadanie. Okoliczność, że komitet ten nie może utrudniać przekazania raportu OLAF-u, nie jest ponadto wystarczająca, aby uzasadnić pozbawienia go jakiegokolwiek rzeczywistej możliwości sprawowania kontroli.
- 190 Komisja twierdzi, że zarzut piąty jest bezzasadny.

Ocena Trybunału

- 191 Tytułem wstępu należy wyjaśnić zadania Komitetu Nadzoru, w przedmiocie których J. Dalli i Komisja się nie zgadzają.
- 192 Artykuł 11 ust. 1 rozporządzenia nr 1073/1999 określa te zadania w sposób ogólny, wyjaśniając, że Komitet Nadzoru umacnia niezależność OLAF-u poprzez regularne monitorowanie prowadzonych działań dochodzeniowych.
- 193 W tym celu Komitet Nadzoru jest zobowiązany, zgodnie z art. 11 ust. 8 tego rozporządzenia, do przyjęcia co najmniej jednego raportu z działalności w ciągu roku. Ponadto może on również, na podstawie art. 11 ust. 1 i 8 wspomnianego rozporządzenia, przedstawić dyrektorowi OLAF-u opinię

dotyczącą działalności OLAF-u, jak również przedstawiać Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Komisji i Trybunałowi Obrachunkowemu raporty dotyczące wyników dochodzeń OLAF-u i działań podejmowanych w ich następstwie przez OLAF.

- 194 O ile nie jest wykluczone, by opinia wydana przez Komitet Nadzoru dotyczyła konkretnego przypadku, o tyle wymogiem prawodawcy Unii było, aby taka opinia nie mogła mieć wpływu na wybory, jakich musi dokonywać OLAF w danej sprawie, ponieważ, jak słusznie przypomniał Sąd w pkt 162 zaskarżonego wyroku, art. 11 ust. 1 tego rozporządzenia przewiduje, że opinie Komitetu Nadzoru są wydawane bez ingerowania w przebieg prowadzonych dochodzeń.
- 195 Z powyższego wynika, że, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 103 opinii, zadaniem Komitetu Nadzoru jest wykonywanie systemowej kontroli działalności OLAF-u. O ile zatem zadaniem komitetu jest weryfikacja, czy czynności te są prowadzone w sposób zapewniający poszanowanie praw zainteresowanych osób, w szczególności praw proceduralnych, o tyle przeprowadzanie w tym celu kontroli a priori działań OLAF-u nie należy do Komitetu Nadzoru.
- 196 Tę koncepcję zadań Komitetu Nadzoru potwierdza, w szczególności w odniesieniu do przekazywania informacji organom wymiaru sprawiedliwości państwa członkowskiego, brak jakichkolwiek uprawnień przyznanych temu komitetowi, w sytuacji gdy zostanie on poinformowany o konieczności przekazania informacji na podstawie art. 11 ust. 7 rozporządzenia nr 1073/1999, aby sprzeciwić się takiemu przekazaniu, jak wskazał Sąd w pkt 162 zaskarżonego wyroku.
- 197 Okoliczność, że niektóre przepisy regulaminu Komitetu Nadzoru OLAF-u można ewentualnie interpretować, jak podnosi J. Dalli, jako zmierzające do powierzenia Komitetowi Nadzoru szerszego zakresu zadań, nie może w żadnym wypadku podważyć powyższych rozważań, ponieważ ten regulamin, przyjęty na podstawie art. 11 ust. 6 rozporządzenia nr 1073/1999, nie może zmieniać przepisów tego rozporządzenia.
- 198 W tym kontekście, jeśli chodzi, po pierwsze, o argument, zgodnie z którym OLAF był zobowiązany czekać na zakończenie misji Komitetu Nadzoru przed przekazaniem swojego raportu krajowym organom wymiaru sprawiedliwości, należy podkreślić, że obowiązek taki nie wynika z przepisów rozporządzenia nr 1073/1999.
- 199 Ponadto taki obowiązek mógłby opóźnić rozpatrzenie wniosków przez krajowe organy wymiaru sprawiedliwości, nie będąc niezbędnym, by umożliwić Komitetowi Nadzoru wypełnianie jego specyficznej funkcji, ponieważ rolą tego komitetu nie jest sprzeciwianie się przekazywaniu informacji krajowym organom wymiaru sprawiedliwości, lecz jedynie przeprowadzanie systemowej kontroli praktyk OLAF-u w danej dziedzinie.
- 200 W związku z tym Sąd nie naruszył prawa, orzekając w pkt 162 zaskarżonego wyroku, że przekazanie raportu maltańskim organom wymiaru sprawiedliwości, zanim Komitet Nadzoru wypowiedział się w tej kwestii, nie stanowi naruszenia normy prawa Unii.
- 201 Po drugie, w odniesieniu do okresu, jaki upłynął między powiadomieniem Komitetu Nadzoru a przekazaniem raportu władzom maltańskim, Sąd słusznie stwierdził w pkt 153 zaskarżonego wyroku, że art. 11 ust. 7 rozporządzenia nr 1073/1999 przewiduje obowiązek informowania komitetu o przypadkach wymagających przekazania informacji krajowym organom wymiaru sprawiedliwości, nie określając terminu, jakim powinien dysponować komitet, aby przeprowadzić kontrolę przed przekazaniem tych informacji.

- 202 Mimo że porozumienie robocze przewiduje wprawdzie, że dokumenty, które należy przekazać Komitetowi Nadzoru w tym zakresie, powinny zostać dostarczone „co do zasady” na pięć dni roboczych przed udzieleniem informacji krajowym organom wymiaru sprawiedliwości, o tyle z samego brzmienia tego porozumienia wynika, jak zauważył Sąd w tym punkcie, że termin ten jest orientacyjny i że w związku z tym OLAF może od niego odstąpić.
- 203 Zważywszy, że w świetle specyficznej funkcji Komitetu Nadzoru nie jest w każdym razie konieczne, by wypowiadał się on przed przekazaniem tych informacji, OLAF powinien mieć szeroki zakres uznania przy ustalaniu daty przekazania tych informacji krajowym organom wymiaru sprawiedliwości. Może on zatem zdecydować o takim przekazaniu przed upływem terminu, o którym mowa w porozumieniu roboczym, bez uprzedniej zgody w tym względzie przewodniczącego Komitetu Nadzoru.
- 204 W tych okolicznościach nie można uznać, że Sąd popełnił błąd w kwalifikacji prawnej okoliczności faktycznych, orzekając, że ze względu na znaczenie i delikatny charakter dochodzenia, a także ze względu na to, że J. Dalli zrezygnował już z funkcji komisarza, OLAF mógł, nie przekraczając w sposób oczywisty przysługującego mu zakresu uznania, uznać za stosowne przekazanie swojego raportu władzom maltańskim już w dniu 19 października 2012 r., podczas gdy Komitet Nadzoru miał dostęp do kompletnych akt sprawy zaledwie dzień wcześniej.
- 205 Po trzecie, postawiony przez J. Dallego zarzut dotyczący przeinaczenia akt sprawy ze względu na to, że wbrew temu, co stwierdził Sąd w pkt 160 zaskarżonego wyroku, przewodniczący Komitetu Nadzoru nie wyraził zgody na przekazanie raportu OLAF-u maltańskim organom wymiaru sprawiedliwości przed upływem terminu pięciu dni, należy oddalić jako bezskuteczny w zakresie, w jakim z pkt 203 niniejszego wyroku wynika, że nawet przy założeniu, iż Sąd niesłusznie uznał, że przewodniczący Komitetu Nadzoru zatwierdził konieczność niezwłocznego przekazania raportu władzom maltańskim, błąd ten nie mógłby podważyć oceny zawartej w pkt 164 zaskarżonego wyroku, zgodnie z którą OLAF mógł przekazać raport, nie naruszając obowiązujących przepisów prawa Unii.
- 206 W konsekwencji zarzut piąty należy oddalić jako w części bezskuteczny, a w części bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu szóstego, dotyczącego domniemania niewinności

W przedmiocie części drugiej zarzutu szóstego

– Argumentacja stron

- 207 W części drugiej zarzutu szóstego, którą należy zbadać w pierwszej kolejności, J. Dalli podnosi, że uzasadnienie Sądu dotyczące oceny oświadczeń dyrektora OLAF-u złożonych podczas konferencji prasowej jest wewnętrznie sprzeczne w zakresie, w jakim w pkt 176 zaskarżonego wyroku Sąd z jednej strony uznał, że dyrektor OLAF-u twierdził, iż J. Dalli nie zareagował na omawiane zachowania, o których wiedział, a z drugiej strony, że oświadczenia dyrektora OLAF-u nie odzwierciedlały winy wnoszącego odwołanie.
- 208 Ponadto Sąd pominął pewne dowody, nie uwzględniając szeregu negatywnych twierdzeń sformułowanych przez dyrektora OLAF-u podczas konferencji prasowej.
- 209 Komisja uważa, że część druga zarzutu szóstego jest bezzasadna.

– Ocena Trybunału

- 210 W pkt 176 zaskarżonego wyroku Sąd zauważył, po pierwsze, że ustalenia faktyczne podane przez dyrektora OLAF-u dotyczyły w szczególności „wiedzy [J. Dallego] o omawianych zachowaniach i braku reakcji z jego strony w tym względzie”. Po drugie, Sąd uznał, że „nie można stwierdzić, iż ustalenia te są przedstawione w sposób mający odzwierciedlać winę skarżącego lub skłonić opinię publiczną do uwierzenia w jego winę”.
- 211 Sąd opisał w ten sposób okoliczności faktyczne przedstawione przez dyrektora OLAF-u podczas konferencji prasowej w dniu 17 października 2012 r., a następnie dokonał oceny sposobu, w jaki dyrektor OLAF-u przedstawił te okoliczności. W tym samym pkt 176 Sąd rozwinął zresztą tę drugą myśl, opisując środki ostrożności, jakie zastosował dyrektor OLAF-u, by jego wypowiedzi nie mogły być interpretowane jako uznanie winy J. Dallego.
- 212 W konsekwencji zarzut, zgodnie z którym ten punkt uzasadnienia zaskarżonego wyroku jest wewnętrznie sprzeczny, należy oddalić jako bezzasadny.
- 213 Odnośnie do argumentu opartego na pominięciu niektórych dowodów należy zauważyć, że za pomocą tego argumentu J. Dalli nie podnosi, iż Sąd zignorował dowody, lecz że przeinaczył jeden z tych dowodów rzeczywiście poddany ocenie Sądu, a mianowicie transkrypcję konferencji prasowej dyrektora OLAF-u z dnia 17 października 2012 r. Część druga zarzutu szóstego została zresztą przedstawiona w części zatytułowanej „Przeinaczenie dowodów”.
- 214 W tym względzie z transkrypcji tej wynika co prawda, że podczas wspomnianej konferencji prasowej dyrektor OLAF-u przedstawił w sposób krytyczny zachowanie J. Dallego jako członka Komisji i dał do zrozumienia, że może on być powiązany z pewnymi nadużyciami finansowymi.
- 215 Jednakże ze wspomnianej transkrypcji nie wynika, że dyrektor OLAF-u wyraźnie stwierdził, iż J. Dalli popełnił przestępstwa.
- 216 W tych okolicznościach, o ile rozpatrywana transkrypcja konferencji prasowej może być zgodnie z prawem interpretowana na różne sposoby, o tyle nie można uznać, że Sąd przeinaczył tę transkrypcję, wykraczając w sposób oczywisty poza granice rozsądnej oceny tego dokumentu.
- 217 W konsekwencji należy oddalić część drugą zarzutu szóstego jako bezzasadną.

W przedmiocie części pierwszej zarzutu szóstego

– Argumentacja stron

- 218 W części pierwszej zarzutu szóstego J. Dalli podnosi, że Sąd dopuścił się naruszeń prawa w odniesieniu do zakresu zasady domniemania niewinności.
- 219 Po pierwsze, Sąd omylił się co do kryteriów pozwalających na zapewnienie równowagi między tą zasadą a wolnością wypowiedzi, odwołując się w pkt 175 zaskarżonego wyroku do prawa OLAF-u do jak najdokładniejszego informowania opinii publicznej, podczas gdy takie prawo nie zostało ustanowione w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zwanego dalej „ETPC”).
- 220 Po drugie, Sąd błędnie orzekł, że okoliczność, iż niektóre informacje przedstawione podczas konferencji prasowej zorganizowanej przez OLAF były już zawarte w komunikatach prasowych opublikowanych wcześniej przez J. Dallego lub przez Komisję, mogła uzasadniać pewne ograniczenia zasady

domniemania niewinności lub zasady poufności wynikającej z art. 339 TFUE. Ponadto Sąd nie mógł uznać w pkt 177 zaskarżonego wyroku, że komunikat prasowy opublikowany przez J. Dallego dotyczył wniosków OLAF-u, ponieważ komunikat ten poprzedzał publikację raportu OLAF-u.

- 221 Po trzecie, Sąd naruszył również prawo, uznając w pkt 179 zaskarżonego wyroku za istotny fakt, że komunikat prasowy opublikowany później przez OLAF miał na celu sprostowanie nieprawdziwych informacji rozpowszechnianych przez media.
- 222 Komisja wnosi, by część pierwszą zarzutu szóstego częściowo odrzucić jako niedopuszczalną, a częściowo oddalić jako bezzasadną.

– *Ocena Trybunału*

- 223 Jeśli chodzi, po pierwsze, o kryteria wskazane przez Sąd w celu zapewnienia równowagi między domniemaniem niewinności a wolnością wypowiedzi, należy przypomnieć, że domniemanie niewinności zostało ustanowione w art. 48 karty, który odpowiada art. 6 ust. 2 i 3 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”), jak wynika z wyjaśnień dotyczących karty. Wynika z tego, że zgodnie z art. 52 ust. 3 karty, art. 6 ust. 2 i 3 EKPC należy wziąć pod uwagę przy dokonywaniu wykładni art. 48 karty jako próg minimalnej ochrony [wyrok z dnia 5 września 2019 r., AH i in. (domniemanie niewinności), C-377/18, EU:C:2019:670, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 224 Jak zauważył zasadniczo Sąd w pkt 173 zaskarżonego wyroku, z orzecznictwa ETPC wynika po pierwsze, że domniemanie niewinności zostaje naruszone, jeżeli orzeczenie sądowe lub oficjalne oświadczenie dotyczące oskarżonego odzwierciedla opinię, że jest on winny, podczas gdy jego wina nie została uprzednio ustalona w sposób wymagany prawem, a po drugie, jeśli władze mogą poinformować opinię publiczną o toczącym się postępowaniu karnym, to powinny to czynić z zachowaniem pełnej dyskrecji i ostrożności, której wymaga poszanowanie zasady domniemania niewinności (zob. podobnie wyrok ETPC z dnia 22 maja 2014 r. w sprawie Ilgar Mammadov przeciwko Azerbejdżanowi, CE:ECHR:2014:0522JUD001517213, §§ 125, 126).
- 225 W tym względzie należy niewątpliwie stwierdzić, że – jak podniósł J. Dalli – w orzecznictwie tym nie uznano możliwości informowania opinii publicznej przez organy publiczne, w możliwie najdokładniejszy sposób, o działaniach podjętych w kontekście ewentualnych nieprawidłowości lub nadużyć finansowych.
- 226 Jednakże w pkt 175 zaskarżonego wyroku Sąd nie orzekł, że OLAF skorzystał z tej możliwości, lecz że w poszukiwaniu właściwej równowagi między wchodzącymi w grę interesami należy uwzględnić fakt, że OLAF miał interes w zapewnieniu takiej informacji opinii publicznej.
- 227 Ponadto we wspomnianym pkt 175, dokonując oceny wypowiedzi dyrektora OLAF-u podczas konferencji prasowej z dnia 17 października 2012 r., Sąd również wyjaśnił, że były one wyważone oraz że dyrektor OLAF-u wykazał się wymaganą ostrożnością. Sąd zastosował zatem kryteria wynikające z orzecznictwa ETPC, o którym mowa w pkt 224 niniejszego wyroku.
- 228 W konsekwencji Sąd nie naruszył prawa w pkt 175 zaskarżonego wyroku w odniesieniu do kryteriów, jakie należy zastosować w celu zbadania, czy OLAF naruszył zasadę domniemania niewinności.
- 229 Po drugie, pozostałe argumenty przedstawione przez J. Dallego na poparcie części pierwszej zarzutu szóstego należy oddalić na podstawie orzecznictwa Trybunału przytoczonego w pkt 103 niniejszego wyroku jako bezskuteczne w zakresie, w jakim odnoszą się one do uzasadnienia przedstawionego przez Sąd tytułem uzupełnienia.

- 230 Z powyższego wynika bowiem, po pierwsze, że oddalenie podniesionego w pierwszej instancji zarzutu szczegółowego dotyczącego naruszenia zasady domniemania niewinności opiera się w szczególności na uzasadnieniu, zgodnie z którym dyrektor OLAF-u wykazał się wymaganą ostrożnością, przedstawiając wnioski OLAF-u, a po drugie, że okoliczności wymienione w pkt 176 zaskarżonego wyroku, na których opiera się to uzasadnienie, nie zostały skutecznie zakwestionowane przez J. Dallego.
- 231 W związku z tym, ponieważ wspomniany powód jest wystarczający, aby wykazać, zgodnie z orzecznictwem przywołanym w pkt 223 i 224 niniejszego wyroku, że oświadczenia dyrektora OLAF-u nie naruszyły art. 48 karty, dodatkowe uzasadnienie przyjęte przez Sąd w pkt 175 i 177 zaskarżonego wyroku, które dotyczy zasadniczo tego, że niektóre informacje zostały już rozpowszechnione przez Komisję lub przez J. Dallego, nie jest konieczne do uzasadnienia oceny dokonanej przez Sąd w pkt 178 zaskarżonego wyroku.
- 232 Po trzecie, argument, zgodnie z którym Sąd naruszył prawo w pkt 179 zaskarżonego wyroku, również należy oddalić jako bezskuteczny.
- 233 I tak z pkt 180 zaskarżonego wyroku wynika, że Sąd uznał w świetle treści komunikatu prasowego z dnia 19 października 2012 r., że w komunikacie tym OLAF słusznie przekazał informacje opinii publicznej z zachowaniem wszelkiej wymaganej dyskrecji i ostrożności.
- 234 Ponieważ uzasadnienie to jest wystarczające do wykazania, zgodnie z orzecznictwem przywołanym w pkt 223 i 224 niniejszego wyroku, że OLAF przestrzegał domniemania niewinności, wydając wspomniany komunikat, i ponieważ nie zostało ono zakwestionowane w ramach niniejszego odwołania, pozostałe argumenty przedstawione w tym względzie przez Sąd należy uznać za uzupełniające.
- 235 W konsekwencji część pierwszą zarzutu szóstego należy oddalić jako częściowo bezskuteczną, a częściowo bezzasadną. W związku z powyższym zarzut szósty należy oddalić w całości.

W przedmiocie zarzutu siódmego, dotyczącego oceny krzywdy

Argumentacja stron

- 236 W zarzucie siódmym J. Dalli podnosi, że Sąd w pkt 225 zaskarżonego wyroku naruszył prawo i przeinaczył skargę w pierwszej instancji, uznając, że nie wykazał on, iż zarzucane Komisji lub OLAF-owi działanie mogło, ze względu na swą wagę, wyrządzić mu krzywdę.
- 237 Komisja wnosi o oddalenie zarzutu siódmego jako bezskutecznego lub, tytułem ewentualnym, o oddalenie go jako bezzasadnego.

Ocena Trybunału

- 238 Z pkt 218 zaskarżonego wyroku wynika wyraźnie, że podnoszona szkoda oraz związek przyczynowy zostały zbadane przez Sąd tytułem uzupełnienia, ponieważ Sąd uznał w pkt 217 tego wyroku, że J. Dalli nie wykazał istnienia bezprawnego działania OLAF-u lub Komisji.
- 239 Ponieważ zarzuty od pierwszego do szóstego niniejszego odwołania zostały oddalone, należy uznać, że stwierdzenie Sądu zawarte w pkt 217 wspomnianego wyroku nie zostało skutecznie zakwestionowane przez J. Dallego.

- 240 Ponadto z orzecznictwa Trybunału przytoczonego w pkt 42 niniejszego wyroku wynika, że jeżeli nie zostanie wykazane, iż bezprawne działanie można zarzucić instytucji Unii, skargę o odszkodowanie należy oddalić w całości, bez konieczności badania rzeczywistego charakteru szkody lub istnienia związku przyczynowego między działaniem tej instytucji a podnoszoną szkodą.
- 241 Z powyższego wynika, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału przywołanym w pkt 103 niniejszego wyroku zarzut siódmy należy oddalić jako bezskuteczny w zakresie, w jakim dotyczy uzasadnienia przyjętego przez Sąd tytułem uzupełnienia.
- 242 W świetle wszystkich powyższych rozważań odwołanie należy oddalić w całości.

W przedmiocie kosztów

- 243 Zgodnie z art. 184 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, jeżeli odwołanie jest bezzasadne, Trybunał rozstrzyga o kosztach.
- 244 Zgodnie z art. 138 § 1 tego regulaminu, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.
- 245 Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie J. Dallego kosztami postępowania, a J. Dalli przegrał sprawę, należy obciążyć go własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Komisję.

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

- 1) Odwołanie zostaje oddalone.**
- 2) John Dalli zostaje obciążony, poza własnymi kosztami, kosztami poniesionymi przez Komisję Europejską.**

Podpisy