

WYROK SĄDU PIERWSZEJ INSTANCJI (czwarta izba w składzie powiększonym)
z dnia 6 kwietnia 2006 r. *

W sprawie T-309/03

Manel Camós Grau, urzędnik Komisji Wspólnot Europejskich, zamieszkały w Brukseli (Belgia), reprezentowany przez M.A. Lucasa, adwokat,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Wspólnot Europejskich, reprezentowanej przez J.F. Pasquiera i C. Ladenburgera, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona pozwana,

mającej za przedmiot, z jednej strony, wniosek o stwierdzenie nieważności raportu Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) z dnia 17 października 2002 r. zamykającego dochodzenie dotyczące Instytutu Stosunków Europejsko-Latynoamerykańskich (IRELA) i z drugiej strony żądanie zadośćuczynienia za krzywdę moralną i zawodową, jakich skarżący miał doznać w związku ze sporządzeniem raportu,

* Język postępowania: francuski.

SĄD PIERWSZEJ INSTANCJI
WSPÓLNOT EUROPEJSKICH
(czwarta izba w składzie powiększonym),

w składzie: H. Legal, prezes, P. Lindh, P. Mengozzi, I. Wiszniewska-Białecka
i V. Vadapalas, sędziowie,
sekretarz: M.J. Palacio González, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu
14 września 2005 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Ramy prawne

- ¹ Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), został utworzony na mocy decyzji Komisji 1999/352/WE, EWWiS, Euratom z dnia 28 kwietnia 1999 r. (Dz.U. L 136, str. 20) i jest odpowiedzialny w szczególności za prowadzenie wewnętrznych dochodzeń administracyjnych mających na celu badanie 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.

- 2 Rozporządzenie nr 1073/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. dotyczące dochodzeń prowadzonych przez Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) (Dz.U. L 136, str. 1) przewiduje, że dochodzenia dotyczące instytucji, organów, urzędów i agencji Wspólnot są prowadzone z poszanowaniem zasad ustanowionych w traktatach, jak również regulaminu pracowniczego (art. 4 ust. 1 akapit drugi). Artykuł 6 rozporządzenia reguluje procedurę dochodzenia, które jest przeprowadzane z upoważnienia dyrektora OLAF przez pracowników OLAF, których sposób postępowania jest zgodny między innymi z regulaminem pracowniczym Wspólnot Europejskich.
- 3 Artykuł 9 rozporządzenia nr 1073/1999 przewiduje, że na zakończenie dochodzenia prowadzonego przez Urząd, opracowuje on, z upoważnienia dyrektora, raport określający w szczególności wyniki dochodzenia, włącznie z zaleceniami dyrektora Urzędu na temat działań, jakie należy podjąć. Zgodnie z art. 9 ust. 4 rozporządzenia raporty sporządzone w następstwie dochodzenia wewnętrznego i wszystkie dotyczące ich dokumenty przesyłane są danej instytucji, organowi, urzędowi lub agencji, które podejmują działania, w szczególności dyscyplinarne i prawne wymagane wynikami dochodzenia.
- 4 Zgodnie z art. 14 tego rozporządzenia każdy urzędnik i inny pracownik Wspólnot Europejskich może złożyć u dyrektora Urzędu zażalenie na akt dla niego niekorzystny wydany przez Urząd w ramach dochodzenia wewnętrznego, zgodnie z procedurą określoną w art. 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego.
- 5 Decyzja Komisji 1999/396/WE, EWWiS, Euratom z dnia 2 czerwca 1999 r. dotycząca zasad i warunków dochodzeń wewnętrznych w odniesieniu do przeciwdziałania nadużyciom finansowym, korupcji i wszelkim nielegalnym działaniom godzącym w interesy Wspólnoty (Dz.U. L 149, str. 57) przewiduje w art. 4 akapit pierwszy, że jeżeli wystąpi możliwość, że zamieszany jest osobiście członek Komisji,

urzędnik lub pracownik Komisji, zainteresowana strona zostaje natychmiast powiadomiona, pod warunkiem że nie zagrozi to dochodzeniu. Przepis ten precyzuje, że żadne wnioski odnoszące się do zainteresowanej strony nie mogą zostać sformułowane po zakończeniu dochodzenia, dopóki zainteresowana strona nie miała możliwości wyrażenia poglądów w odniesieniu do wszystkich faktów jej dotyczących.

Okoliczności powstania sporu

- 6 M. Camós Grau, urzędnik Komisji w kategorii zaszeregowania A 3, uczestniczył w latach 1992–1997 w zarządzie Instytutu Stosunków Europejsko-Latynoamerykańskich (zwanego dalej „IRELA”) utworzonego w 1984 r., sprawując funkcję w dyrekcji właściwej do spraw Ameryki Łacińskiej w dyrekcji generalnej (DG) odpowiedzialnej za zewnętrzne stosunki handlowe.
- 7 Po wykazaniu w licznych raportach, w szczególności raportach DG Komisji „Kontrola finansowa” z 1997 r. i Trybunału Obrachunkowego z 1998 r., nieprawidłowości budżetowych i rachunkowych w IRELA, dyrektor OLAF podjął w dniu 4 lipca 2000 r. decyzję o wszczęciu dochodzenia dotyczącego IRELA, a w dniu 29 stycznia 2001 r. o rozszerzeniu zakresu początkowego dochodzenia i wszczęciu również dochodzenia wewnętrznego wobec trzech urzędników Komisji, w tym skarżącego.
- 8 Zgodnie z art. 4 decyzji 1999/396 w dniu 30 stycznia 2001 r. dyrektor OLAF powiadomił M. Camósa Grau'a o wszczęciu tego dochodzenia i o możliwości, iż jest on osobiście zamieszany w powstanie stwierdzonych nieprawidłowości. Dyrektor OLAF wskazał również nazwiska pracowników OLAF upoważnionych do przeprowadzenia dochodzenia.

- 9 W dniu 22 lutego 2001 r. M. Camós Grau został przesłuchany w obecności adwokata przez trzech spośród czterech upoważnionych pracowników OLAF.
- 10 Pismami z dnia 22 lutego 2002 r. skierowanymi odpowiednio do dyrektora OLAF i Komitetu ds. Nadzoru nad OLAF, M. Camós Grau zwrócił uwagę na rolę, jaką odegrała DG „Kontrola Finansowa” względem IRELA i wyraził zaniepokojenie, iż jeden z prowadzących dochodzenie, P. P., nie jest wystarczająco obiektywny, by je prowadzić, ponieważ część swojej kariery odbył w służbie wspomnianej dyrekcji generalnej. Potwierdzenie przyjęcia tej informacji do wiadomości zostało wystosowane przez dyrektora Urzędu w dniu 22 marca 2002 r.
- 11 W piśmie z dnia 15 kwietnia 2002 r. skierowanym do dyrektora Urzędu adwokat M. Camósa Grau'a sprecyzował podejrzenia jego klienta dotyczące możliwego konfliktu interesów po stronie P. P., biorąc pod uwagę obowiązki prowadzącego dochodzenie, jakie wykonywał pracując w wydziale DG „Kontrola Finansowa” monitorującej IRELA w okresie objętym dochodzeniem i jego zachowanie w ramach tego dochodzenia. W dniu 26 kwietnia 2002 r. adwokat skarżącego skierował analogiczne pismo do przewodniczącego Komitetu ds. Nadzoru nad OLAF.
- 12 W dniu 22 kwietnia 2002 r. M. Camós Grau został przesłuchany w obecności adwokata przez szefa wydziału OLAF „Sądy i prokuratura, porady prawne i postępowanie sądowe” w celu sprecyzowania zarzutów przeciwko P. P. W dniu 23 kwietnia 2002 r. szef tego wydziału przesłuchiwał również tego prowadzącego dochodzenie.
- 13 Pismem z dnia 17 maja 2002 r. szef wydziału „Sądy i prokuratura, porady prawne i postępowanie sądowe” poinformował M. Camósa Grau'a, że jego wydział skierował do dyrektora OLAF opinie prawną, zgodnie z którą „pozycja P. P. jako prowadzącego

dochodzenie dotyczące przedmiotowej sprawy [IRELA] może zostać uznana za konflikt interesów” i że OLAF podjął decyzję, zgodnie z propozycją złożoną dyrektorowi przez ten wydział, o „wyłączeniu [tego prowadzącego dochodzenie] z udziału w dochodzeniu” (zwaną dalej „decyzją z dnia 17 maja 2002 r.”).

- 14 W dniu 29 lipca 2002 r. M. Camós Grau złożył do dyrektora OLAF zażalenie na podstawie art. 14 rozporządzenia nr 1073/1999, zgodnie z procedurą określoną w art. 90 regulaminu pracowniczego pracowników Wspólnot Europejskich, w brzmieniu obowiązującym w odnośnym momencie (zwanego następnie „regulaminem pracowniczym”), wnioskując w szczególności o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 17 maja 2002 r. w zakresie, w jakim utrzymała ona w mocy czynności przeprowadzone przez P. P. w ramach dochodzenia dotyczącego IRELA, które zdaniem zainteresowanego były sprzeczne z wymogiem bezstronności i obiektywności, żądając zadośćuczynienia za krzywdę moralną i zawodową, które poniósł.
- 15 W dniu 14 sierpnia 2002 r. dyrektor OLAF potwierdził wpłynięcie tego zażalenia.
- 16 W dniu 25 września 2002 r. adwokat M. Camósa Grau'a skierował do dyrektora OLAF i przewodniczącego Komitetu ds. Nadzoru nowe pismo, w którym powtórzył podnoszone przez jego klienta zarzuty dotyczące przebiegu dochodzenia w sprawie IRELA.
- 17 W dniu 17 października 2002 r. dyrektor OLAF skierował raport końcowy z dochodzenia dotyczącego IRELA do sekretarza generalnego Komisji, sekretarza generalnego Parlamentu Europejskiego oraz do organów sądowych Belgii i Hiszpanii. W dniu 4 listopada 2002 r. raport ten został również przedstawiony M. Camósowi Grau'owi. Odpowiednio w dniach 13 lutego i 10 marca 2003 r. belgijskie i hiszpańskie organy sądowe poinformowały OLAF o pozostawieniu sprawy bez dalszego biegu.

- 18 Raport sporządzony przez OLAF krytykuje sposób zarządu IRELA i rolę, jaką sprawuje w tym zakresie Komisja. Raport wskazuje w szczególności trzech pracowników Komisji, wśród nich M. Camósa Grau'a, uczestniczących w zarządzie IRELA, uznając ich za odpowiedzialnych za zaproponowanie i zatwierdzenie systemu finansowania umożliwiającego powstanie nieprawidłowości budżetowych i rachunkowych. Raport zaleca wszczęcie stosownych postępowań dyscyplinarnych.
- 19 W przewidzianym w art. 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego czteromiesięcznym terminie M. Camós Grau nie otrzymał wyraźnej odpowiedzi na zażalenie wniesione w dniu 29 lipca 2002 r.; dzień 29 listopada 2002 r. jest datą dorozumianej decyzji oddalającej zażalenie (zwanej dalej „decyzją z dnia 29 listopada 2002 r.”).
- 20 W wydaniu z dnia 11 grudnia 2002 r. dziennik hiszpański *El País* opublikował artykuł poświęcony wynikom przedstawionym przez OLAF w raporcie dotyczącym IRELA, zatytułowany „Unia Europejska wskazuje na udział hiszpańskich polityków i urzędników w nieuzasadnionych wydatkach w wysokości 3,6 milionów”, który to wskazywał imiennie skarżącego.
- 21 W dniu 4 lutego 2003 r. M. Camós Grau wniósł do dyrektora OLAF zażalenie skierowane przeciwko raportowi z dnia 17 października 2002 r. zamykającemu dochodzenie przeprowadzone przez OLAF.
- 22 W dniu 10 lutego 2003 r., po otrzymaniu raportu, Komisja zleciła pracownikom Biura Dochodzeniowego i Dyscyplinarnego (zwanego dalej „IDOC”) przeprowadzenie uzupełniającego dochodzenia administracyjnego mającego na celu stwierdzenie zgodności pewnych czynności z obowiązującymi w tamtym czasie uregulowaniami i rozstrzygnięcie kwestii ewentualnej odpowiedzialności urzędników wskazanych w raporcie OLAF.

- 23 W dniu 10 marca 2003 r. do Sądu Pierwszej Instancji wpłynęła skarga M. Camósa Grau'a, wpisana do rejestru pod numerem T-96/03, mająca na celu po pierwsze stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 17 maja 2002 r. wyłączającej P. P. z udziału w dochodzeniu dotyczącym IRELA w zakresie, w jakim utrzymała w mocy czynności przez niego przeprowadzone i dorożumianej decyzji z dnia 29 listopada 2002 r. oddalającej zażalenie skarżącego i po drugie zobowiązanie Komisji do zapłaty zadośćuczynienia z tytułu krzywd moralnych i zawodowych, jakie skarżący miał ponieść w związku z wydaniem tych decyzji.
- 24 Decyzją z dnia 28 maja 2003 r. dyrektor OLAF oddalił zażalenie M. Camósa Grau'a skierowane przeciwko raportowi z dnia 17 października 2002 r., stwierdzając przed wszystkim, że raport ten nie stanowi niekorzystnego aktu i pomocniczo, że twierdzenia zainteresowanego dotyczące niezgodności dochodzenia z prawem nie są uzasadnione.
- 25 IDOC przedłożyło swój raport w dniu 2 lipca 2003 r. Raport ten stwierdza, że udział urzędników Komisji w zarządzie IRELA był zgodny z obowiązującymi w odnośnym czasie uregulowaniami oraz że wobec braku dowodów, iż urzędnicy ci zajęli w odniesieniu do planu restrukturyzacji IRELA stanowisko niezgodne z tymi uregulowaniami, nie powinni zostać pociągnięci do odpowiedzialności. Raport wskazuje, że dochodzenie nie wyłoniło osób osobiście odpowiedzialnych, lecz raczej wykazało brak koordynacji pomiędzy służbami Komisji odpowiedzialnymi za kontrolę funduszy wspólnotowych przyznanych IRELA. W końcu raport zaleca zamknięcie uzupełniającego dochodzenia administracyjnego bez podejmowania dalszych działań, względnie wszczęcie dodatkowych dochodzeń, które byłyby długotrwałe i złożone.
- 26 W dniu 2 września 2003 r. organ powołujący (zwany dalej „AIPN”) poinformował M. Camósa Grau'a o zamknięciu sprawy bez podejmowania środków dyscyplinarnych.

- 27 Postanowieniem z dnia 9 czerwca 2004 r. w sprawie T-96/03 Camós Grau przeciwko Komisji (RecFP str. I-A-157 i II-707) Sąd Pierwszej Instancji odrzucił wniesioną przez skarżącego skargę, wskazaną w pkt 23 powyżej, jako niedopuszczalną. Sąd stwierdził w szczególności, że zaskarżona decyzja stanowiła środek nieostateczny stanowiący etap procedury dochodzenia wszczętej przez OLAF, pozbawiony skutków prawnych mogących mieć wpływ na interesy skarżącego i zmianę jego sytuacji prawnej oraz że jego ewentualna niezgodność z prawem może zostać podniesiona przed sądem w ramach skargi skierowanej przeciwko aktowi zaskarżalnemu, kończącemu postępowanie w sprawie.

Przebieg postępowania

- 28 Pismem, które wpłynęło do sekretariatu Sądu w dniu 8 września 2003 r., M. Camós Grau wniósł niniejszą skargę.
- 29 Pismem z dnia 29 września 2003 r. skarżący wniósł do Sądu o nakazanie Komisji przedłożenia dokumentów związanych z dochodzeniem przeprowadzonym przez OLAF oraz z podjętymi następnie działaniami.
- 30 Zarządzeniem z dnia 30 marca 2004 r. Sąd wezwał Komisję do przedstawienia wszystkich załączników do raportu sporządzonego przez OLAF, raportu z uzupełniającego dochodzenia administracyjnego przeprowadzonego przez IDOC i projektu raportu przygotowanego przez jednego z prowadzących dochodzenie OLAF, który posłużył za podstawę dla raportu końcowego sporządzonego przez OLAF. Ponadto Sąd wezwał Komisję do wskazania, jakie zmiany zostały wprowadzone do projektu raportu OLAF i które dokumenty sporządzone w ramach dochodzenia zostały poddane ponownej ocenie oraz do wskazania powodów, dla których OLAF nie dokonało dokładniejszej oceny roli DG „Kontrola Finansowa”.

- 31 W dniu 10 maja 2004 r. Komisja przedstawiła żądane dokumenty i odpowiedziała na pytania Sądu, do których skarżący przedstawił uwagi w dniu 1 lipca 2004 r.
- 32 Na podstawie art. 14 i 51 regulaminu, po wysłuchaniu stron, Sąd zdecydował w dniu 6 czerwca 2005 r. o przydzieleniu sprawy czwartej izbie w składzie pięciu sędziów.
- 33 Zarządzeniem z dnia 27 czerwca 2005 r. Sąd wezwał strony do przedłożenia zażalenia wniesionego w dniu 4 lutego 2003, przywołanego w pkt 21 powyżej, a w odniesieniu do wspomnianego w pismach skarżącego kandydowania na stanowisko dyrektora, wskazania okoliczności związanych z wakatem, charakteru stanowiska i postępowania prowadzącego do jego uzyskania. Ponadto Sąd wezwał Komisję do wskazania przykładów aktów niekorzystnych, które jej zdaniem mogą stanowić przedmiot zażalenia zgodnie z art. 14 rozporządzenia nr 1073/1999 oraz wyjaśnienia powodów, dla których fragmenty projektu raportu OLAF dotyczące roli i obowiązków DG „Kontrola Finansowa” względem IRELA zostały usunięte z wersji ostatecznej tego raportu. Komisja i skarżący udzielili odpowiedzi na pytania Sądu odpowiednio w dniach 5 i 9 sierpnia 2005 r.
- 34 Wystąpienia stron i ich odpowiedzi na pytania Sądu miały miejsce na rozprawie w dniu 14 września 2005 r.
- 35 Pismem z dnia 23 września 2005 r. Komisja wyraziła intencję dokonania uściśleń dotyczących pewnych kwestii podniesionych podczas rozprawy, związanych z rozpowszechnieniem raportu OLAF wśród jego służb i z ewentualnym załączeniem tego raportu do akt osobowych skarżącego.

- 36 Postanowieniem z dnia 26 października 2005 r. prezes czwartej izby Sądu w składzie powiększonym otworzył procedurę ustną na nowo w celu dołączenia do akt sprawy uzyskanych informacji i umożliwienia skarżącemu przedstawienia ewentualnych uwag w odniesieniu do dodatkowych informacji przekazanych przez Komisję.
- 37 Skarżący nie zgłosił uwag w terminie wyznaczonym przez Sąd.
- 38 Postanowieniem z dnia 3 stycznia 2006 r. prezes czwartej izby Sądu w składzie powiększonym zamknął procedurę ustną.

Żądania stron

- 39 Skarżąca wnosi do Sądu o:
- stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 17 maja 2002 r. wyłączającej P. P. z udziału w dochodzeniu dotyczącym IRELA w zakresie, w jakim utrzymała ona w mocy czynności przez niego przeprowadzone bez poddania ich ponownej ocenie, stwierdzenie nieważności tych czynności, względnie nakazanie ponownego ich przeprowadzenia;
 - stwierdzenie nieważności dorozumianej decyzji z dnia 29 listopada 2002 r. oddalającej zażalenie skarżącego na decyzję z dnia 17 maja 2002 r., wniesione w dniu 29 lipca 2002 r.;
 - stwierdzenie nieważności raportu OLAF z dnia 17 października 2002 r. zamykającego dochodzenie dotyczące IRELA;

- stwierdzenie nieważności decyzji dyrektora OLAF z dnia 28 maja 2003 r. oddalającej zażalenie skarżącego na raport, wniesione w dniu 4 lutego 2003 r.;
- zobowiązanie Komisji do zapłaty zadośćuczynienia za krzywdę moralną w wysokości wstępnie oszacowanej na 10 000 EUR;
- zobowiązanie Komisji do zapłaty zadośćuczynienia za krzywdę zawodową w wysokości wstępnie oszacowanej na 1 EUR;
- obciążenie Komisji kosztami obrony poniesionymi przez skarżącego w ramach dochodzenia i zażaleń administracyjnych wniesionych na decyzję z dnia 17 maja 2002 r. i na raport OLAF z dnia 17 października 2002 r.;
- obciążenie Komisji kosztami postępowania.

40 Komisja wnosi do Sądu o:

- odrzucenie skargi w całości jako niedopuszczalnej, ewentualnie odrzucenie skargi w zakresie żądania stwierdzenia nieważności dwóch pierwszych zaskarżonych decyzji;
- pomocniczo oddalenie skargi jako bezzasadnej;
- obciążenie skarżącego kosztami postępowania.

Co do prawa

W przedmiocie żądania stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 17 maja 2002 r. i decyzji z dnia 29 listopada 2002 r.

- 41 Pierwsze i drugie żądanie sformułowane w ramach niniejszej skargi dotyczące stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 17 maja i z dnia 29 listopada 2002 r. stanowią dokładne powtórzenie żądań sformułowanych uprzednio w sprawie T-96/03. W dniu wniesienia niniejszej skargi, tj. 8 września 2003 r. żądania te były narażone na zarzut *litis pendentis*, który Sąd uwzględnia z urzędu w każdym stanie sprawy (wyrok Trybunału z dnia 26 maja 1971 r. w sprawach połączonych 45/70 i 49/70 Bode przeciwko Komisji, Rec. str. 465, pkt 11 i wyrok Sądu z dnia 12 grudnia 1996 r. w sprawie T-99/95 Stott przeciwko Komisji, Rec. str. II-2227, pkt 22 i 23). Zresztą, jak wskazano w pkt 27 powyżej, postanowieniem wydanym w sprawie Camós Grau przeciwko Komisji Sąd stwierdził niedopuszczalność tych żądań, gdyż nie były one skierowane przeciwko aktowi zaskarżalnemu.

- 42 Z powyższego wynika, że pierwsze i drugie żądanie sformułowane w niniejszej sprawie są jako takie niedopuszczalne. Nie wyklucza to możliwości wzięcia pod uwagę argumentacji przytoczonej dla ich uzasadnienia w celu dokonania oceny zgodności z prawem aktów konsekutywnych względem tych, których dotyczyły powyższe żądania.

W przedmiocie żądania stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 28 maja 2003 r. oddalającej zażalenie skarżącego na raport OLAF, wniesione w dniu 4 lutego 2003 r.

- 43 Zgodnie z utrwalonym orzecnictwem żądania skierowane przeciwko oddaleniu zażalenia skutkują poddaniem ocenie sędziego aktu, na który wniesione zostało

zażalenie i są jako takie pozbawione autonomicznej treści (wyrok Trybunału z dnia 17 stycznia 1989 r. w sprawie 293/87 Vainker przeciwko Parlamentowi, Rec. str. 23, pkt 8). Należy zatem stwierdzić, że jedynym przedmiotem trzeciego żądania skierowanego przeciwko raportowi OLAF i czwartego żądania skierowanego przeciwko oddaleniu zażalenia na raport jest żądanie stwierdzenia nieważności raportu OLAF z dnia 17 października 2002 r. (zob. podobny wyrok Sądu z dnia 23 marca 2004 r. w sprawie T-310/02 Theodorakis przeciwko Radzie, RecFP str. I-A-95 i II-427, pkt 19).

W przedmiocie żądania stwierdzenia nieważności raportu OLAF z dnia 17 października 2002 r.

W przedmiocie dopuszczalności

Argumenty stron

- ⁴⁴ Komisja podnosi, że zaskarżony akt stanowi akt przygotowawczy, który nie jest niekorzystny i nie może stanowić przedmiotu żądania stwierdzenia nieważności. Raport z dochodzenia OLAF, jak również dochodzenie i środki organizacyjne podejmowane w jego trakcie stanowią jedynie etapy przygotowawcze, nieprzesądzające o treści ostatecznej decyzji administracji. Również gdyby zarzuty dotyczące wszelkiego rodzaju nieprawidłowości proceduralnych, które miały mieć wpływ na dochodzenie, okazały się zasadne, nie podważyłyby one wniosku, iż sporny raport miał charakter aktu przygotowawczego a nie aktu niekorzystnego, gdyż nie wywołuje on żadnych zmian w sytuacji prawnej zainteresowanego. Naruszenie przepisów proceduralnych w opinii Komisji nie oznacza, że wydany został akt niekorzystny, może natomiast zostać powołane przeciwko ostatecznej decyzji administracyjnej, która byłaby niekorzystna. Pozwana dodaje, że rzekomy wpływ na interesy osobiste i perspektywy zawodowe skarżącego jest pozbawiony znaczenia, gdyż chodzi o ustalenia faktyczne a nie o obligatoryjne skutki raportu, zmieniające sytuację prawną zainteresowanego. Komisja twierdzi również, że OLAF, bez względu na jego niezależność funkcjonalną, nie dysponuje żadną władzą decyzyjną i że sporządzane

przez niego raporty z dochodzenia nie mają żadnego wiążącego skutku prawnego, a ich ostatecznym celem jest w szczególności przygotowanie podstawy dla postępowania dyscyplinarnego.

- 45 Skarżący twierdzi, że wniesiona przez niego skarga jest dopuszczalna, gdyż uważa on, iż raport OLAF stanowi akt dla niego niekorzystny. Skarżący podnosi, że raport ten wpływa bezpośrednio i natychmiastowo na jego sytuację prawną w związku nieprawidłowościami, które zawiera. Raport stanowi wynik złożonej procedury naznaczonej nieprawidłowością wcześniejszych czynności dochodzenia lub zaniechaniem OLAF, naruszeniem zasad słuszności, bezstronności, ochrony uzasadnionych oczekiwań i dobrej administracji, jak również nieuwzględnieniem prawa do obrony. Raport ten został jego zdaniem sporządzony w nieprawidłowych warunkach, gdyż bez udziału jedyne go prowadzącego postępowanie, który był upoważniony do prowadzenia dochodzenia do końca postępowania i bez poinformowania o jego treści skarżącego, imiennie w nim przecież wskazanego. M. Camós Grau podnosi, że po pierwsze raport ten wpływa bezpośrednio i natychmiastowo na jego interesy osobiste, ponieważ wskazuje na niego personalnie i niesłusznie przypisuje mu odpowiedzialność za stwierdzone nieprawidłowości i po drugie, ponieważ został przedłożony Komisji oraz hiszpańskim i belgijskim organom sądowym oraz stanowił przedmiot publikacji prasowej. Raport ten mógł również mieć wpływ na karierę skarżącego i wydaje się, że faktycznie przeszkodził nominacji skarżącego na stanowisko dyrektora, o które skarżący się ubiegał. Skarżący twierdzi, że raport OLAF przejawia charakter decyzji, gdyż, jak przewiduje rozporządzenie nr 1073/99, zostaje on sporządzony w następstwie decyzji dyrektora OLAF. W końcu skarżący podnosi, że ze względu na niezależność funkcjonalną OLAF procedura dochodzenia wewnętrznego przeprowadzonego przez OLAF powinna być uznana za wyraźnie odrębną od postępowania dyscyplinarnego.

Ocena Sądu

- 46 Skarga jest skierowana przeciwko aktowi przyjętemu przez OLAF pod zwierzchnictwem jego dyrektora zatwierdzającego wyniki raportu zamykającego dochodzenie dotyczące IRELA.

- 47 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem akty lub decyzje, które mogą być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności w rozumieniu art. 230 WE, stanowią środki wywołujące wiążące skutki prawne mogące naruszyć interesy skarżącego poprzez znaczącą zmianę jego sytuacji prawnej (wyroki Trybunału z dnia 11 listopada 1981 r. w sprawie 60/81 IBM przeciwko Komisji, Rec. str. 2639, pkt 9 i z dnia 14 lutego 1989 r. w sprawie 346/87 Bossi przeciwko Komisji, Rec. str. 303, pkt 23).
- 48 Otóż raport, jak ten sporządzony przez OLAF po zakończeniu dochodzeń zewnętrznego i wewnętrznego dotyczących IRELA, nie zmienia sytuacji prawnej osoby, która, jak skarżący, jest w nim imiennie wskazana.
- 49 Z pewnością raport zamykający dochodzenie, który stanowi dokument końcowy, przyjęty na zakończenie autonomicznej procedury administracyjnej przez służbę niezależną funkcjonalnie, nie może być z tego powodu kwalifikowany jako środek przygotowawczy dla procedur administracyjnych lub sądowych, do których wszczęcia może prowadzić, lecz które mogą również zostać wszczęte równocześnie lub wcześniej niż postępowanie prowadzone przez OLAF. Jednakże w kontekście procedury regulującej dochodzenie prowadzone przez ten Urząd, charakter końcowy raportu OLAF nie nadaje mu charakteru aktu wywołującego wiążące skutki prawne.
- 50 Otóż raporty, które kończą dochodzenia prowadzone przez OLAF i których sporządzenie i przekazanie stanowi zakończenie zadania, zawierają, poza przedstawieniem ustalonych okoliczności faktycznych, prezentacje wyników dochodzenia, jak również zalecenia dotyczące dalszych działań, w szczególności dyscyplinarnych i karnych, które zdaniem OLAF należy podjąć, które to wyniki i rekomendacje są skierowane do właściwych organów państwa członkowskiego oraz zainteresowanych instytucji i służą podjęciu przez nie decyzji co do konieczności podjęcia ewentualnych dalszych działań. O ile OLAF może w tych raportach zalecić wydanie aktu mającego wiążące skutki prawne, niekorzystnego dla zainteresowanych osób, to jednak opinia wyrażona przez Urząd w tym zakresie nie zobowiązuje do niczego, również w kategoriach proceduralnych, organów, do których była adresowana.

- 51 W tym kontekście z przepisów rozporządzenia nr 1073/1999, w szczególności z motywu 13 i art. 9 wynika, że wyniki Urzędu zawarte w raporcie końcowym nie mogą prowadzić do automatycznego wszczęcia procedury administracyjnej lub sądowej, ponieważ właściwym organom przysługuje swoboda w zakresie podjęcia decyzji co do dalszego postępowania po sporządzeniu raportu końcowego i jako jedyne mogą one wydać decyzje mogące mieć wpływ na sytuację prawną osób, względem których raport ten zalecił wszczęcie tych procedur (postanowienie Sądu z dnia 13 lipca 2004 r. w sprawie T-29/03 Comunidad Autónoma de Andalucía przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. II-2923, pkt 37).
- 52 Ponadto bezsporne jest, że mimo iż w niniejszej sprawie sporny raport zalecał wszczęcie wobec skarżącego postępowania dyscyplinarnego, postępowanie to nie zostało wszczęte a wręcz przeciwnie w dniu 2 września 2003 r. AIPN poinformował M. Camósa Grau'a, że zdecydował o zamknięciu sprawy bez podejmowania środków dyscyplinarnych.
- 53 W konsekwencji wydania decyzji o zamknięciu sprawy oraz oświadczenia, zgodnie z którym AIPN nie zamierzał pociągnąć skarżącego do odpowiedzialności w sprawie, której dotyczyło dochodzenie OLAF, zaskarżony raport nie może służyć za podstawę prawną jakiegokolwiek późniejszej decyzji AIPN dotyczącej skarżącego ani nie może być również w żaden sposób brany pod uwagę, w odróżnieniu, dla przykładu, od sprawozdania z oceny, w odniesieniu do kariery zainteresowanego. Ponadto raport nie miał konsekwencji karno-prawnych, belgijskie i hiszpańskie organy sądowe poinformowały OLAF, odpowiednio w dniu 13 lutego i 10 marca 2003 r. o ich decyzji o zamknięciu sprawy bez podejmowania dalszych działań, jak wskazano w pkt 17 powyżej. Z tego wynika, że w tych okolicznościach zaskarżony raport nie mógł wpłynąć na sytuację zawodową zainteresowanego.
- 54 Argumenty skarżącego dotyczące przeprowadzenia dochodzenia i treści raportu nie mają wpływu na tę ocenę.

55 Powołane w ramach skargi o stwierdzenie nieważności nieprawidłowości proceduralne i naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, którymi, jak twierdzi skarżący, dotknięty jest raport z dochodzenia przeprowadzonego przez OLAF, nie nadają zaskarżonemu raportowi charakteru aktu niekorzystnego. Tego rodzaju naruszenia mogą być kwestionowane tylko w ramach skargi skierowanej przeciwko późniejszemu aktowi zaskarżalnemu, w zakresie, w jakim wpłynęłyby one na jego treść a nie samodzielnie, przy braku takiego aktu (zob. podobny wyrok z dnia 10 grudnia 1987 r. w sprawach połączonych 181/86, 182/86, 183/86 i 184/86 Del Plato i in. przeciwko Komisji, Rec. str. 4991, pkt 10, 22, 25, 33, 35, 36 i 38).

56 Ponadto zakładając, że raport OLAF wpływałby na interesy osobiste skarżącego, ponieważ po pierwsze wskazuje on skarżącego imiennie i przypisuje mu odpowiedzialność za stwierdzone nieprawidłowości i po drugie raport ten został przedstawiony Komisji oraz belgijskim i hiszpańskim organom sądowym, jak również stanowił przedmiot publikacji prasowej, okoliczności te, mogące mieć znaczenie dla określenia natężenia krzywdy w ogólności, nie nadają jednakże temu raportowi charakteru aktu niekorzystnego w rozumieniu art. 230 WE.

57 W końcu okoliczność, iż raporty są sporządzane z upoważnienia dyrektora Urzędu, w formie aktu OLAF, który w niniejszej sprawie oznaczał przyjęcie i przekazanie spornego raportu stosownym organom w dniu 17 października 2002 r., jest pozbawiona wpływu na zaskarżalność raportu OLAF.

58 Z powyższego wynika, że żądanie stwierdzenia nieważności raportu OLAF z dnia 17 października 2002 r. dotyczącego IRELA jest skierowane przeciwko dokumentowi pozbawionemu wiążących skutków prawnych wpływających na interesy osobiste skarżącego i zmieniających jego sytuację prawną. W związku z tym żądanie stwierdzenia nieważności tego raportu jest niedopuszczalne.

W przedmiocie żądania zadośćuczynienia za krzywdy, których miał doznać skarżący

W przedmiocie dopuszczalności

Argumenty stron

- ⁵⁹ Komisja, która powołuje się na niedopuszczalność skargi w całości, podnosi, że niedopuszczalność żądań stwierdzenia nieważności pociąga za sobą w konsekwencji niedopuszczalność żądań zadośćuczynienia, gdy, tak jak w niniejszej sprawie, pomiędzy tymi dwoma żądaniami istnieje ścisły związek.
- ⁶⁰ Ponadto zażalenie skierowane przeciwko raportowi, które skarżący wniósł w dniu 4 lutego 2003 r. do dyrektora OLAF, nie zawiera żądania zadośćuczynienia, te żądania M. Camósa Grau'a są również niedopuszczalne zgodnie z art. 90 i 91 regulaminu, do którego odsyła rozporządzenie nr 1073/1999.
- ⁶¹ Skarżący twierdzi, że jego żądanie zadośćuczynienia za krzywdę spowodowaną przez niezgodność z prawem raportu OLAF i ciężkie uchybienia popełnione względem niego przez OLAF jest dopuszczalne.

Ocena Sądu

— W przedmiocie obowiązku uprzedniego wniesienia zażalenia

⁶² Z akt sprawy wynika, że w zażaleniu na raport OLAF z dnia 4 lutego 2003 r skarżący ograniczył się w odniesieniu do szkód i krzywd, których naprawienia domaga się w niniejszej skardze, do „zarezerwowania sobie prawa do żądania naprawienia nadzwyczaj poważnych szkód materialnych i krzywd moralnych, których powstanie spowodował ten raport i których powstaniem grozi on na przyszłość”.

⁶³ Stanowisko pozwanej opiera się na koncepcji, iż art. 14 rozporządzenia nr 1073/1999 wymaga przed wniesieniem skargi na decyzje OLAF przez urzędnika lub pracownika pomocniczego wniesienia zażalenia w rozumieniu art. 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego, jeżeli skarga ta zmierza do stwierdzenia nieważności aktu lub naprawienia szkody lub zadośćuczynienia za krzywdę. W konsekwencji skarga o odszkodowanie lub zadośćuczynienie, aby być dopuszczalna, musi zostać poprzedzona wniesieniem zażalenia mającego ten sam przedmiot. Wyjątek od tego wymogu jest dopuszczalny jedynie w sytuacji gdy żądanie odszkodowania lub zadośćuczynienia jest w oczywisty sposób akcesoryjne względem dopuszczalnego żądania stwierdzenia nieważności, poprzedzonego wniesieniem zażalenia, co nie ma miejsca w niniejszej sprawie.

⁶⁴ Jednakże art. 14 rozporządzenia nr 1073/1999 przewiduje jedynie możliwości wniesienia do dyrektora OLAF zażalenia na akt niekorzystny, nie przewidując takiej możliwości w przypadku żądania odszkodowania lub zadośćuczynienia, opartego na wadliwych działaniach lub zaniechaniach OLAF, których urząd ten miałby się dopuścić się w ramach prowadzonego przez niego dochodzenia. Należy zatem dokonać oceny, czy szeroka wykładnia tego przepisu, jakiej dokonuje Komisja w odniesieniu do obowiązku wniesienia uprzedniego zażalenia, jest uzasadniona.

65 Dokonanie tej oceny wymaga rozstrzygnięcia kwestii, czy spór ten powinien zostać powiązany w ogólnym zakresie z odpowiedzialnością pozaumowną, określoną w art. 235 WE i w art. 288 WE, czy też dotyczy on określonej w art. 236 WE relacji pomiędzy Komisją a jej pracownikami. Otóż w pierwszym przypadku żądania odszkodowania lub zadośćuczynienia mogą zostać skierowane bezpośrednio do sądu. Natomiast w drugim przypadku skarga o odszkodowanie lub o zadośćuczynienie, która zmierza do naprawienia szkód, względnie krzywd spowodowanych nie przez akt niekorzystny, którego uchylenia strona żąda, lecz przez różne nieprawidłowości i zaniechania, których dopuściła się administracja, powinna zgodnie z orzecznictwem zostać poprzedzona dwuetapowym postępowaniem. Postępowanie to powinno bezwzględnie zostać rozpoczęte wnioskiem do AIPN o naprawienie szkód, a w razie potrzeby być kontynuowane przez wniesienie zażalenia na decyzję oddalającą wniosek (wyrok Sądu z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie T-20/92 Moat przeciwko Komisji, Rec. str. II-799, pkt 47).

66 Otóż w niniejszym postępowaniu skarżący nie występuje przeciwko Komisji jako organu powołującego, do którego odwołuje się jako urzędnik, lecz jako instytucji, z którą związany jest OLAF. OLAF jest urzędem korzystającym z autonomii funkcjonalnej, którego stosunek względem urzędników i pracowników rozmaitych instytucji wyrywa się zwykłym kryteriom dotyczącym stosunku pomiędzy urzędnikami i pracownikami a ich organem powołującym. Okoliczność, że w niniejszym postępowaniu, tak jak we wszystkich postępowaniach przeciwko OLAF, Komisja znajduje się na pozycji pozwanej, wynika ze związku administracyjnego i budżetowego tego urzędu z odnośną instytucją oraz z braku osobowości prawnej OLAF. W tym kontekście wystarczy zauważyć, że jeżeli M. Camós Grau nie byłby urzędnikiem Komisji, lecz innej instytucji, również wtedy musiałby wnieść żądanie zadośćuczynienia za krzywdy powstałe jego zdaniem w wyniku działania OLAF przeciwko Komisji.

67 Ponadto spór nie dotyczy aktów ani zachowania Komisji mogących mieć wpływ na karierę skarżącego, ponieważ, jak orzeczono powyżej, raport OLAF nie ma jako taki żadnego skutku prawnego dla sytuacji zawodowej skarżącego. Podnoszone przez skarżącego zarzuty, dotyczące nieprawidłowości, których OLAF dopuścił się względem niego w ramach dochodzenia dotyczącego IRELA, w wyniku których raport zawierał oceny i wyniki dla niego niekorzystne, stawiają M. Camós'a Grau'a w takiej samej pozycji, w jakiej znajduje się każda inna osoba, będąca lub niebędąca

urzędnikiem Wspólnot, a której dotyczy raport OLAF. Okoliczność, że ustalenia dokonane przez OLAF dotyczące skarżącego wskazują na jego rolę, jako urzędnika Komisji, w zarządzie i funkcjonowaniu IRELA, nie zmienia przedmiotu sporu, który nie dotyczy działalności zawodowej M. Camósa Grau'a, lecz sposobu, w jaki OLAF przeprowadził i zakończył dochodzenie, które wskazało na skarżącego imiennie i przypisało mu odpowiedzialność za stwierdzone nieprawidłowości.

68 W tym kontekście nie ma znaczenia okoliczność, że zgodnie ze znajdującym zastosowanie art. 14 rozporządzenia nr 1073/1999 M. Camós Grau wniósł do dyrektora OLAF zażalenie, zgodnie z procedurą określoną w art. 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego, żądając stwierdzenia nieważności raportu OLAF.

69 Po pierwsze system środków zaskarżenia i w tym kontekście możliwość zastosowania regulaminu pracowniczego stanowią kwestie prawne, które są niezależne od woli stron. Po drugie art. 14 rozporządzenia nr 1073/1999 nie podlegał zastosowaniu, ponieważ przewiduje on możliwość wniesienia zażalenia jedynie na akt niekorzystny; a z powyższego wynika, że raport OLAF nie stanowił tego rodzaju aktu. W związku z tym przywołany przepis nie przewiduje zastosowania uprzedniego postępowania zażaleniowego w niniejszym sporze.

70 Rzeczywiście od wejścia w życie nowych uregulowań regulaminu pracowniczego w dniu 1 maja 2004 r. dodany został art. 90 a, dotyczący OLAF. Poza możliwością wniesienia do dyrektora OLAF zażalenia w rozumieniu art. 90 ust. 2 regulaminu skierowanego przeciwko niekorzystnemu dla danej osoby aktowi OLAF związanemu z dochodzeniem przeprowadzonym przez ten urząd, przepis ten przewiduje mianowicie złożenie do tego samego dyrektora wniosku w rozumieniu art. 90 ust. 1 tego regulaminu, o wydanie w odniesieniu do danej osoby decyzji związanej z dochodzeniem prowadzonym przez OLAF.

- 71 Jednakże przed wejściem w życie tego nowego przepisu i wobec braku odnośnego uregulowania w art. 14 rozporządzenia nr 1073/1999 tego rodzaju wymóg nie musiał być brany pod uwagę w odniesieniu do żądania zadośćuczynienia w związku z dochodzeniem przeprowadzonym przez OLAF. W związku z tym w celu wytoczenia powództwa o zadośćuczynienie skarżący nie był zobowiązany do wszczęcia postępowania określonego w art. 90 regulaminu pracowniczego. W tej sytuacji żądania zadośćuczynienia wytoczone w ramach niniejszej skargi nie podlegają odrzuceniu ze względu na okoliczność, iż M. Camós Grau nie wypełnił wymogów proceduralnych, które nie były przewidziane regulaminem obowiązującym w relewantnym momencie.
- 72 Zresztą, należy przypomnieć, że przy okazji wniesienia w dniu 4 lutego 2003 r. zażalenia na raport OLAF, M. Camós Grau powołał czysto hipotetycznie przysługujące mu prawo do zadośćuczynienia za krzywdy spowodowane przez raport. Mimo iż wzmianka ta nie może być formalnie uznana na uprzednie żądanie zadośćuczynienia, należy przypomnieć, że celem zażalenia jest umożliwienie AIPN ustosunkowania się do kwestii regulaminowej przed wniesieniem skargi. Z tego względu pozwana nie może racjonalnie twierdzić, w tej sytuacji, że została pozbawiona możliwości uprzedniego przygotowania się na wypadek skargi o zadośćuczynienie.
- 73 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zażalenie administracyjne w rozumieniu art. 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego nie jest poddane żadnemu wymogowi formalnemu, jego treść powinna być interpretowana i rozumiana przez administrację z największą starannością, do jakiej duża, dobrze wyposażona organizacja jest zobowiązana względem podmiotów, z którymi ma do czynienia, również członków swojego personelu (wyrok Trybunału z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 54/77 Herpels przeciwko Komisji, Rec. str. 585, pkt 47).
- 74 W tym miejscu należy wziąć pod uwagę, że Komisja miała możliwości ustosunkowania się do żądania zadośćuczynienia przez M. Camósa Grau'a, tak w fazie postępowania administracyjnego jak i fazie postępowania przed Sądem i że, wobec tego, nawet przy założeniu stosowalności art. 90 ust. 2 regulaminu

pracowniczego, brak uprzedniego wniesienia zażalenia nie wyklucza możliwości wniesienia przez skarżącego skargi o zadośćuczynienie, tylko dlatego, że przed wytoczeniem skargi nie wystąpił on formalnie o naprawienie szkody lub zadośćuczynienie w sposób inny niż żądając stwierdzenia nieważności raportu.

— W przedmiocie związku pomiędzy żądaniem zadośćuczynienia a żądaniem stwierdzenia nieważności

- 75 Pozwana nie może powoływać się na orzecznictwo, zgodnie z którym, jeżeli istnieje ścisły związek pomiędzy żądaniem zadośćuczynienia i żądaniem stwierdzenia nieważności, niedopuszczalność żądania stwierdzenia nieważności prowadzi w konsekwencji do niedopuszczalności żądania zadośćuczynienia (ww. w pkt 47 wyrok w sprawie Bossi przeciwko Komisji, pkt 31).
- 76 Otóż orzecznictwo to służy przede wszystkim zapobieganiu, by urzędnik, który nie zaskarżył w stosownym czasie niekorzystniej dla niego decyzji organu powołującego, nie obchodził terminu prekluzyjnego, wnosząc skargę o zadośćuczynienie opartą na podnoszonej niezgodności z prawem tej decyzji (wyroki Trybunału z dnia 15 grudnia 1966 r. w sprawie 59/65 Schreckenberga przeciwko Komisji, Rec. str. 785, 797, z dnia 12 grudnia 1967 r. w sprawie 4/67 Collignon przeciwko Komisji, Rec. str. 469, 480 oraz z dnia 7 października 1987 r. w sprawie 401/85 Schina przeciwko Komisji, Rec. str. 3911, pkt 10 i 13).
- 77 Do tego samego rezultatu musi prowadzić sytuacja, gdy niedopuszczalność żądania stwierdzenia nieważności wynika nie z faktu jego spóźnionego wniesienia, lecz z charakteru zaskarżonego aktu, który, jeżeli nie umożliwia skarżącemu dochodzenia stwierdzenia jego nieważności, może jednak powodować powstanie szkód lub krzywd podlegających naprawieniu.
- 78 Otóż poszkodowani, którzy ze względu na warunki dopuszczalności określone w art. 230 akapit czwarty WE, nie mogą wystąpić bezpośrednio przeciwko pewnym

aktom lub środkom wspólnotowym, mają jednocześnie możliwość zaskarżenia zachowania pozbawionego charakteru decyzji, które nie może stanowić przedmiotu skargi o stwierdzenie nieważności, wytaczając skargę określoną w art. 235 i art. 228 akapit drugi WE, jeżeli zachowanie to może spowodować powstanie odpowiedzialności Wspólnoty (wyrok Sądu z dnia 15 stycznia 2003 r. w sprawach połączonych T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 i T-272/01 Philip Morris International i in. przeciwko Komisji, Rec. str. II-1, pkt 123). W ramach skargi o odszkodowanie z tytułu odpowiedzialności pozaumownej poszkodowani mogą powołać się na przypadki niezgodności z prawem, których dopuszczono się w trakcie sporządzania i wydawania raportu administracyjnego, mimo iż nie stanowi on decyzji wpływającej bezpośrednio na sytuację prawną osoby, której dotyczy (wyrok Trybunału z dnia 10 lipca 2001 r. w sprawie C-315/99 P Ismeri Europa przeciwko Trybunałowi Obrachunkowemu, Rec. str. I-5281, pkt 29 i 30).

79 Ponadto skarga o odszkodowanie z tytułu odpowiedzialności pozaumownej ma charakter autonomiczny. Skarga ta pełni szczególną funkcję w ramach systemu środków zaskarżenia a jej wnoszenie jest podporządkowane przesłankom uwzględniającym jej specyficzny cel (zob. wyrok Trybunału z dnia 23 marca 2004 r. w sprawie C-234/02 P Médiateur przeciwko Lamberts, Rec. str. I-2803, pkt 106 i cytowane orzecznictwo).

80 W związku z tym skarga o zadośćuczynienie wniesiona przez M. Camósa Grau'a, mająca na celu naprawienie krzywd moralnych i zawodowych powstałych w związku z nieprawidłowościami popełnionymi przez OLAF w ramach dochodzenia dotyczącego IRELA i sporządzenia stosownego raportu, powinna być traktowana w kwestii jej dopuszczalności niezależnie od skargi o stwierdzenie nieważności.

81 Z powyższego wynika, że żądania skarżącego dotyczące zadośćuczynienia za krzywdy, których powstanie spowodowało zachowanie OLAF, należy uznać za dopuszczalne.

Co do istoty sprawy

Argumenty stron

- 82 Skarżący podnosi, że nieprawidłowości, jakich dopuścił się OLAF w ramach dochodzenia dotyczącego IRELA i w ramach sporządzania raportu z dnia 17 października 2002 r. stanowią niezgodne z prawem działania administracji, które spowodowały, że poniósł on nie tylko znaczną krzywdę moralną, ale i zawodową.
- 83 W skardze skarżący podnosi sześć zarzutów dotyczących przedmiotowych nieprawidłowości.
- 84 Po pierwsze decyzja OLAF o wyłączeniu P. P. z udziału w dochodzeniu nie spełnia wymogu uzasadnienia wymaganego przez art. 253 WE i art. 25 regulaminu pracowniczego, gdyż M. Camós Grau został o tym poinformowany jedynie pismem szefa wydziału „Sądy i prokuratury, porady prawne i postępowanie sądowe” z dnia 17 maja 2002, które nie wskazywało konkretnych motywów wydania tej decyzji.
- 85 Po drugie OLAF nie uwzględnił prawa do obrony, zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań oraz zasady dobrej administracji. Raport OLAF z dnia 14 grudnia 2000 r. dotyczący IRELA nie został przedstawiony M. Camósowi Grau'owi w stosownym czasie przed przesłuchaniem go przez OLAF, które odbyło się w dniu 22 lutego 2001 r. Podczas tego przesłuchania, prowadzący je wzbudzili w nim przekonanie, że jest przesłuchiwany w charakterze świadka, a nie w celu stwierdzenia jego odpowiedzialności. Ani podczas tego przesłuchania, ani w odniesieniu do zadanych mu później pisemnie pytań skarżący nie dysponował informacjami niezbędnymi dla

jego obrony, w szczególności informacjami o dowodach zgromadzonych przeciwko niemu przez OLAF. Prawo do obrony oraz art. 4 decyzji 1999/396 zostały naruszone również w ten sposób, że raport OLAF i jego załączniki nie zostały mu przedstawione przed przyjęciem tego raportu.

86 Po trzecie skarżący twierdzi, że raport OLAF został sporządzony z naruszeniem przepisów art. 6 ust. 1–3 i art. 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 1073/99, jak również zasady obiektywności dochodzeń prowadzonych przez OLAF, ponieważ jedyna osoba, która była odpowiedzialna za przeprowadzenie dochodzenia do jego zakończenia, nie uczestniczyła w nim do końca. Projekt raportu przygotowany przez tego prowadzącego dochodzenie przed jego odejściem z OLAF na początku września 2002 r. różnił się zasadniczo od raportu końcowego, na którym nie występuje jego podpis. Skarżący podnosi, że raport z dochodzenia OLAF powinien zostać sporządzony przez prowadzących dochodzenie i że zgodnie z rozporządzeniem nr 1073/99 dyrektor OLAF nie jest upoważniony do przyjęcia ani zmiany raportu z dochodzenia.

87 Po czwarte skarżący twierdzi, że dochodzenie nie zostało przeprowadzone, jak to przewiduje rozporządzenie nr 1073/99, z poszanowaniem podstawowych zasad prawa wspólnotowego i regulaminu pracowniczego, w szczególności jego art. 14. Otóż jego zdaniem, od chwili, gdy M. Camós Grau wskazał OLAF poważne poszlaki dotyczące konfliktu interesów po stronie prowadzącego dochodzenie, OLAF zobowiązany był upewnić się, czy czynności dokonane przez tego prowadzącego dochodzenie i ukierunkowanie przez niego dochodzenia były obiektywne i nie wynikały z istniejącego po jego stronie konfliktu interesów. Doniosłość zarzutów podniesionych przez M. Camósa Grau'a została potwierdzona niespójnym uzasadnieniem decyzji z dnia 28 maja 2003 r. oddalającej zażalenie na sporny raport. Decyzja ta stwierdza, że wyłączenie P. P. było konieczne z punktu widzenia zapewnienia obiektywności dochodzenia, uznając jednocześnie, że jego udział w dochodzeniu nie miał niekorzystnego wpływu na to dochodzenie.

88 Po piąte zdaniem skarżącego OLAF popełnił oczywiste błędy w ocenie faktycznej roli P. P., po pierwsze w odniesieniu do monitoringu IRELA przeprowadzanego

przez Komisję, ze względu na obowiązki przypisane DG „Kontrola finansowa” przez prowadzącego dochodzenie i po drugie uznając, że konflikt interesów po stronie prowadzącego dochodzenie P. P. nie miał wpływu na dochodzenie, podczas gdy odegrał on główną i niezbędną rolę w ukierunkowaniu i przebiegu dochodzeniem, co zostało potwierdzone w ostatecznej wersji raportu.

89 Po szóste skarżący twierdzi, że pominięte zostały zasady słuszności i bezstronności. Mimo iż OLAF przyznał, że niezależność i obiektywność P. nie mogły być zagwarantowane i z tego powodu odsunął go od prowadzenia dochodzenia, OLAF nie wyciągnął z tego stosownych konsekwencji i utrzymał w mocy czynności dokonane przez P. P. Również odpowiedzialność urzędników DG „Kontrola finansowa” została zřęcznie pominięta w raporcie OLAF, który główną odpowiedzialność za stwierdzone nieprawidłowości przypisał urzędnikom Komisji uczestniczącym w zarządzie IRELA, w szczególności skarżącemu.

90 W uzasadnieniu żądania zadořuczynienia M. Camós Grau podnosi, że OLAF dopuřcił się również dwóch ciężkich uchybień, po pierwsze powierzając, na mocy decyzji z dnia 17 maja 2002 r., prowadzenie dochodzenia dotyczącego IRELA urzędnikowi, którego bezstronność nie mogła być formalnie zagwarantowania, po drugie dlatego, że wyniki nie były oparte na okolicznościach dostatecznie udowodnionych, co wynika z dochodzenia uzupełniającego, przeprowadzonego przez organ powołujący.

91 Skarżący twierdzi, że uchybienia, których dopuřcił się OLAF, spowodowały doznanie przez niego krzywd dwójakiego rodzaju. Po pierwsze OLAF zakłócił jego spokój wewnętrzny, naruszył godność i reputację utrzymując wobec niego nieuzasadnione podejrzenia i utrzymując go w obawie, że wszczęte zostanie postępowanie dyscyplinarne i karne aż do momentu wydania przez właściwe władze sądowe decyzji o zamknięciu sprawy bez podejmowania dalszych działań, wyrządzając mu w ten sposób krzywdę. M. Camós Grau przywołuje w tym względie długotrwałość postępowania, ciężar gatunkowy dotyczących go wyników dochodzenia OLAF i upublicznienie tej sprawy w wyniku publikacji prasowej. Po drugie skarżący podnosi, że doznał krzywdy w zakresie kariery, gdyż jego kandydatura na stanowisko dyrektora nie została przyjęta, mimo iż został o tym zapewniony i spełniał warunki wymagane dla nominacji.

- 92 Komisja twierdzi, że przesłanki stwierdzenia odpowiedzialności pozaumownej Wspólnoty nie są spełnione, ponieważ nie może być jej zarzucone żadne bezprawne działanie, gdyż OLAF przeprowadził dochodzenie i sporządził raport w wymaganych warunkach obiektywności i bezstronności.
- 93 Po pierwsze pozwana podnosi, że decyzja z dnia 17 maja 2002 r. spełnia wymóg stosownego uzasadnienia i że skarżący powołuje się na naruszenie art. 25 regulaminu pracowniczego, podczas gdy stosowny przepis to art. 14 rozporządzenia nr 1073/99.
- 94 Po drugie Komisja twierdzi, że nie zostało naruszone prawo do obrony. M. Camós Grau dysponował przed przesłuchaniem całkowicie wystarczającym czasem umożliwiającym zapoznanie się z raportem dochodzenia zewnętrznego dotyczącego IRELA i podczas dochodzenia uzyskał wszelkie informacje umożliwiające mu podjęcie obrony. Prowadzący dochodzenie nie wprowadzili zainteresowanego w błąd co do przedmiotu dochodzenia, a liczne pytania, które zostały mu zadane, umożliwiły mu uzyskanie pełni wiedzy o kwestiach, za które mógł zostać pociągnięty do odpowiedzialności. Ponadto ani rozporządzenie nr 1073/99, ani art. 4 decyzji 1999/396 nie przewidują powiadomienia zainteresowanej osoby o projekcie raportu OLAF, lecz jedynie, zapewnienia zainteresowanemu możliwość ustosunkowania się do wszystkich dotyczących go okoliczności, co miało miejsce w niniejszej sprawie.
- 95 Po trzecie Komisja podnosi, że zgodnie z organizacją wewnętrzną OLAF, sporządzenie raportu, które zgodnie z art. 9 rozporządzenia nr 1073/99 jest dokonywane z upoważnienia dyrektora, jest powierzone pracownikom biura wykonawczego i że żadna zasada ogólna nie wymaga zachowania tego samego składu zespołu urzędników i pracowników prowadzących dochodzenie.
- 96 Po czwarte Komisja podnosi w odniesieniu do prawidłowości i obiektywności dochodzenia, że OLAF dokonał starannej oceny możliwości istnienia konfliktu interesów po stronie prowadzącego dochodzenie P. P i że, stwierdzając jego istnienie, OLAF wyłączył prowadzącego dochodzenie w tym stadium postępowania, na którym raport nie był jeszcze sfinalizowany.

- 97 Po piąte OLAF nie popełnił oczywistego błędu w ocenie roli P. P. ani w odniesieniu do jego wcześniejszych zadań, ani w odniesieniu do dochodzenia, którego dotyczy niniejsze postępowanie. Pozwana twierdzi, że udział P. P. był ograniczony do roli asystującego w prowadzeniu postępowania, który w żaden sposób nie determinował strategii ani kierunku dochodzenia, nie był również odpowiedzialny za sporządzenie raportu. Raport ten został przygotowany przez innego urzędnika prowadzącego dochodzenie i sporządzony przez biuro wykonawcze OLAF, posiadające pełną wiedzę o okolicznościach wyłączenia P. P.
- 98 Po szóste Komisja twierdzi, że dochodzenie zostało przeprowadzone z poszanowaniem zasad bezstronności i równości, ponieważ decyzja o wyłączeniu P. P. została podjęta właśnie w celu zagwarantowania bezstronności i obiektywności dochodzenia. Komisja podnosi, że zaskarżony raport wskazuje na ewentualną odpowiedzialność innych urzędników, w szczególności urzędników DG „Kontrola finansowa” oraz że dokumenty dotyczące tej kwestii, dostarczone przez skarżącego, zostały załączone do akt.
- 99 W odniesieniu do krzywd, których naprawienia żąda M. Camós Grau, Komisja twierdzi, że skarżący nie wskazał żadnego konkretnego dowodu, że rzeczywiście doznał krzywdy moralnej ani żadnej wskazówki dotyczącej krzywdy zawodowej.

Ocena Sądu

— W przedmiocie przesłanek pozaumownej odpowiedzialności Wspólnoty

- 100 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w dziedzinie odpowiedzialności Wspólnoty za szkody lub krzywdy poniesione przez podmioty indywidualne wskutek naruszenia prawa wspólnotowego, które może być zarzucone instytucji lub organowi Wspólnoty, prawo do odszkodowania lub zadośćuczynienia, powstaje, jeżeli spełnione są łącznie trzy przesłanki, tj. jeżeli naruszony przepis prawa ma na celu

przyznanie praw podmiotom indywidualnym, naruszenie jest dostatecznie istotne oraz istnieje bezpośredni związek przyczynowy pomiędzy naruszeniem obowiązku spoczywającym na autorze aktu a szkodą poniesioną przez poszkodowane osoby (wyrok Trybunału 5 marca 1996 r. w sprawach połączonych C-46/93 i C-48/93 *Brasserie du pêcheur i Factortame*, Rec. str. I-1029, pkt 51, z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie C-352/98 P *Bergaderm i Goupil przeciwko Komisji*, Rec. str. I-5291, pkt 41 i 42 oraz z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie C-312/00 P *Komisja przeciwko Camar i Tico*, Rec. str. I-11355, pkt 53).

— W przedmiocie przepisów prawa, których pominięcie zarzuca skarżący

¹⁰¹ W celu stwierdzenia odpowiedzialności pozaumownej Wspólnoty w niniejszej sprawie należy po pierwsze wyjaśnić, czy cel przepisów prawa, których naruszenie podnosi skarżący, stanowi przyznanie praw podmiotom prywatnym. Skarżący powołuje się na naruszenia zasady bezstronności, słuszności i obiektywności, ochrony uzasadnionych oczekiwań i dobrej administracji. Skarżący podnosi również naruszenie prawa do obrony i przepisów proceduralnych dotyczących sporządzania raportu OLAF, jak również obowiązku stosownego uzasadnienia.

¹⁰² W tym kontekście wystarczy stwierdzić, że przynajmniej zasada bezstronności, która obowiązuje instytucje w ramach przeprowadzania dochodzenia, jak to powierzone OLAF, ma na celu, poza zagwarantowaniem ochrony zainteresowanych osób, również przyznanie im praw podmiotowych związanych ze stosownymi gwarancjami (zob. podobny wyrok Trybunału z dnia 21 listopada 1991 r. w sprawie C-269/90 *Technische Universität München*, Rec. str. I-5469, pkt 14).

¹⁰³ W konsekwencji należy stwierdzić, że skarżący przywołuje przepis, którego istotą jest przyznanie praw podmiotowi indywidualnemu.

— W przedmiocie zachowania OLAF w ramach prowadzenia dochodzenia i sporządzenia raportu dotyczącego IRELA

104 W celu stwierdzenia odpowiedzialności pozaumownej Wspólnoty należy następnie ustalić, czy zachowanie OLAF w ramach prowadzenia dochodzenia i sporządzenia raportu dotyczącego IRELA stanowi dostatecznie poważne naruszenie powołanej zasady bezstronności, to znaczy, zgodnie z orzecznictwem, czy w tym zakresie zachowanie to stanowi oczywiste i poważne naruszenie granic przysługującej mu swobody oceny (zob. podobny wyrok w sprawie *Médiateur* przeciwko *Lamberts*, pkt 49, 60, 62 i 63, przywołany w pkt 79 powyżej).

105 Zgodnie z regulującymi to przepisami OLAF przeprowadza dochodzenia w ramach swoich kompetencji zgodnie z traktatem i ogólnymi zasadami prawa wspólnotowego, w szczególności z wymogiem bezstronności oraz poszanowaniem regulaminu pracowniczego, którego art. 14, w szczególności, służy zapobieganiu sytuacjom potencjalnego konfliktu interesów po stronie urzędników.

106 W celu dokonania oceny działania OLAF należy wziąć pod uwagę, po pierwsze, czy po stronie prowadzącego dochodzenie P. P., przy uwzględnieniu obowiązków, jakie wykonywał on względem IRELA w ramach jego wcześniejszej funkcji w DG „Kontrola finansowa”, faktycznie istniał konflikt interesów, po drugie, faktyczną rolę tego prowadzącego dochodzenie w prowadzeniu dochodzenia dotyczącego IRELA i po trzecie, wpływ jego roli na sporządzenie raportu z dnia 17 października 2002 r.

107 Po pierwsze, w odniesieniu do rzeczywistego istnienia konfliktu interesów po stronie P. P., pismo z dnia 17 maja 2002 r. skierowane przez szefa wydziału „Magistratura, porady prawne i postępowanie sądowe” do M. Camósa Grau'a wskazuje, że zgodnie z opinią prawną przedstawioną przez ten wydział dyrektorowi OLAF, w myśl której

„pozycja [P.] jako prowadzącego dochodzenie dotyczące przedmiotowej sprawy [IRELA] może zostać uznana za konflikt interesów” i zgodnie z propozycją złożoną dyrektorowi przez ten wydział, OLAF podjął decyzję o wyłączeniu tego urzędnika z udziału w dochodzeniu. Ponadto z obrony Komisji wynika, że P. P. został wyłączony z udziału w dochodzeniu właśnie ze względu na ryzyko konfliktu interesów i w celu zapewnienia bezstronności i obiektywności dochodzenia.

- 108 W rzeczy samej w niniejszej sprawie rzeczywiste istnienie konfliktu interesów po stronie P. P. nie budzi wątpliwości. Z akt sprawy wynika mianowicie, że zasoby IRELA pochodziły niemal w całości z budżetu Wspólnoty, że DG właściwa do spraw Ameryki Łacińskiej, w której pracował M. Camós Grau w chwili zdarzenia, dokonywała technicznego i finansowego monitoringu IRELA oraz że DG „Kontrola finansowa”, która wyraża zgodę na wszelkie wydatki i wypłaty z funduszy wspólnotowych, zatwierdziła wszystkie projekty dotyczące IRELA.
- 109 Otóż w okresie objętym przedmiotem niniejszego dochodzenia P. P., z wykształcenia księgowy, pracował w DG „Kontrola finansowa” w wydziale odpowiedzialnym za monitoring wydatków IRELA, jako odpowiedzialny za działania horyzontalne i metodologiczne sektora pomocy żywnościowej i humanitarnej. W szczególności sprawował on funkcję szefa tego wydziału w okresie od dnia 1 marca do dnia 30 listopada 1998 r. oraz w marcu 2000 r., co upoważniało go do podpisywania dokumentów dotyczących IRELA. W swoim raporcie IDOC wspomina również notatkę służbową z dnia 3 stycznia 1997 r. podpisaną przez P. P. i zaadresowaną do dyrekcji właściwej do spraw Ameryki Łacińskiej, zatwierdzającą w imieniu DG „Kontrola finansowa” projekt dotyczący IRELA.
- 110 W związku z tym stwierdzone zostaje istnienie konfliktu interesów po stronie P. P.
- 111 Po drugie, w odniesieniu do rzeczywistej roli P. P. w przebiegu dochodzenia dotyczącego IRELA, należy zauważyć, że zgodnie z decyzją o wszczęciu dochodzenia

wewnętrznego z dnia 30 stycznia 2001 r., czterech pracowników OLAF, wśród nich P. P., zostało upoważnionych do prowadzenia dochodzenia. Dwóch spośród nich odeszło z OLAF w dniu 30 września 2001 r. i w związku z tym zakończyło swój udział w dochodzeniu. Po wyłączeniu P. P. z udziału w dochodzeniu decyzją z dnia 17 maja 2002 r., dochodzenie prowadził tylko jeden urzędnik, który zdaniem OLAF przejął prowadzenie dochodzenia i sporządził wraz z P. P. raport tymczasowy z dnia 20 grudnia 2002 r. oraz projekt raportu końcowego. Urzędnik ten odszedł z OLAF w dniu 30 września 2002 r., nie podpisując raportu.

112 Z akt wynika, że odsunięty od sprawy urzędnik uczestniczył we wszystkich przesłuchaniach przeprowadzonych w imieniu OLAF, które miały miejsce od lutego 2001 r. do kwietnia 2002 r., z wyjątkiem tych, które dotyczyły poprzedniego dyrektora dykcji właściwej do spraw Ameryki Łacińskiej, bezpośredniego przełożonego M. Camósa Grau'a. Ten urzędnik prowadzący dochodzenie był ponadto jednym z dwóch autorów raportu z inspekcji przeprowadzonej w siedzibie IRELA w Madrycie oraz wyżej wymienionego raportu tymczasowego z dnia 20 grudnia 2000 r. Okazuje się również, że wszystkie czynności dochodzeniowe zostały dokonane przed wyłączeniem P. P. i że były dokonywane przez dwie lub trzy osoby, przy czym urzędnik odsunięty od udziału w dochodzeniu uczestniczył w nich prawie za każdym razem z wyjątkiem jednego.

113 W związku z tym należy stwierdzić, że P. P. uczestniczył w przeprowadzeniu całości dochodzenia. Argument Komisji jakoby urzędnik ten nie kierował dochodzeniem, lecz wykonywał jedynie rolę dodatkową i podporządkowaną nie podważa stwierdzenia, iż P. nieprzerwanie uczestniczył w dochodzeniu dotyczącym IRELA i miał istotny wpływ na jego przebieg.

114 Po trzecie, w odniesieniu do wpływu udziału P. P. w dochodzeniu w sprawie sporządzenia raportu z dnia 17 października 2002 r., pozwana podnosi, że w odniesieniu do redakcji raportu końcowego OLAF wziął pod uwagę możliwość istnienia konfliktu interesów po stronie prowadzącego dochodzenie i że raport ten został sporządzony w pełni wiedzy w tym aspekcie.

- 115 Należy zatem dokonać oceny dokumentów służących sukcesywnie sporządzeniu raportu, biorąc pod uwagę w szczególności, zgodnie z sugestiami skarżącego, po pierwsze, czy wynika z nich, że ewentualna odpowiedzialność DG „Kontrola finansowa”, bez względu na jej zadania, została niesłusznie wyłączona lub pomniejszona, po drugie, czy OLAF, który uznał istnienie ryzyka konfliktu interesów po stronie P. P. i wyłączył go z udziału w dochodzeniu, wziął to ryzyko pod uwagę w raporcie z dnia 17 października 2002 r. i po trzecie, bardziej ogólnie, czy zarzuty skarżącego dotyczące braku bezstronności dochodzenia i sporządzonego w jego wyniku raportu zostaną potwierdzone w wyniku tej oceny.
- 116 Należy wziąć pod uwagę trzy dokumenty, mianowicie raport tymczasowy z dnia 20 grudnia 2000 r. sporządzony przez P. P. i urzędnika uczestniczącego w prowadzeniu postępowania do jego zakończenia, projekt raportu sporządzony przez tego drugiego urzędnika pod koniec sierpnia 2002 r. oraz raport końcowy z dnia 17 października 2002 r.
- 117 Po pierwsze z raportu tymczasowego z dnia 20 grudnia 2000 r. wynika, że kładzie on akcent na udział w zarządzie IRELA urzędników Komisji, który określa jako znaczący i dyskusyjny, wskazując że byli oni pomysłodawcami utworzenia rezerwy finansowej i że zatwierdzili oni, wraz z członkami Parlamentu, tę bezprawną praktykę zasilania funduszy. W odniesieniu do ewentualnej roli DG „Kontrola finansowa” w zarządzie IRELA, dyrekcja ta została wymieniona jedynie w związku z raportem z audytu IRELA przeprowadzonego przez nią w 1997 r. i krytyki, którą wyraziła w kwestii zarządzania IRELA, co zostało przedstawione jako możliwy powód usunięcia urzędników Komisji z zarządu IRELA. Dokument ten traktuje ponadto informacje o bezprawnych czynnościach dokonanych przez urzędników Komisji jako ustalony fakt.
- 118 Następnie, w odniesieniu do raportu sporządzonego w końcu sierpnia 2002 r., okazuje się, że wymowa niektórych fragmentów dotyczących roli DG „Kontrola finansowa” i Komisji została ogólnie złagodzona lub zostały one w całości usunięte z wersji końcowej raportu. W szczególności projekt raportu wskazuje na to, iż Komisja wiedziała o stosowaniu praktyki umożliwiającej uzyskanie przez IRELA

bezprawnych korzyści, ponieważ instytucja (kontrola finansowa) zatwierdzała dokumenty dowodzące jej istnienia. Projekt stwierdza, że w raporcie z 1997 r. DG „Kontrola finansowa” dokonała częściowej analizy sytuacji. DG uznała za niezrozumiałą okoliczność, iż audytorzy tej dyrekcji nie zgłębili kwestii, które w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, narzucają się automatycznie. W kwestii odpowiedzialności Komisji, wskazano, że „sprawa IRELA wykracza poza ramy odpowiedzialności jednej konkretnej DG i że DG „Kontrola finansowa” nie podjęła stosownych środków w celu przeprowadzenia dokładnej oceny problemów finansowych [IRELA], dysponując wszystkimi niezbędnymi środkami”. Podsumowując, projekt stwierdza, że rola Komisji w sprawie IRELA nie ogranicza się do działań trzech osób, lecz że „jest wynikiem działalności instytucji”, ponieważ systemy kontroli Komisji nie były skuteczne, DG „Kontrola finansowa” dokonała „osłabionej kontroli”, a służby Komisji nie funkcjonowały w sposób skoordynowany.

119 Wreszcie z raportu końcowego z dnia 17 października 2002 r. wynika, że jedynie na marginesie wskazuje on, w odniesieniu do roli i ewentualnej odpowiedzialności DG „Kontrola finansowa”, iż podjęto decyzję o zaniechaniu analizowania tych okoliczności celem nieopóźniania dochodzenia. Mimo iż dodaje on, że ewentualna odpowiedzialność urzędników tej dyrekcji powinna zostać określona, kwestia ta nie została poruszona w dalszej części raportu, gdzie stwierdzono, że tylko jeden urzędnik odnośnej dyrekcji został przesłuchany w ramach dochodzenia.

120 Podsumowując analizę stanu faktycznego, raport wskazuje, że dochodzenie wykazało, iż tylko urzędnicy Komisji uczestniczący w zarządzie IRELA znali szczegóły operacyjne umożliwiające bezprawne osiągnięcie zysku i podkreśla „aktywną rolę” i „główną odpowiedzialność” zainteresowanych we wprowadzaniu w życie i funkcjonowaniu tego systemu.

121 Przy analizie roli Komisji raport podkreśla rolę i obowiązki dyrekcji właściwej do spraw Ameryki Łacińskiej, potwierdzając w szczególności, że urzędnicy tej dyrekcji działający w strukturach IRELA używali swojej pozycji „w celu umożliwienia

wykorzystania dokumentów stanowiących podstawę dla wypłat”. W odniesieniu do DG „Kontrola finansowa” raport wymienia jedynie audyt przeprowadzony w 1997 r. i jego niekompletność.

- 122 We wnioskach końcowych raportu powtórzono, że system finansowania IRELA, będący źródłem powstania stwierdzonych nieprawidłowości, został wprowadzony w życie przez organ, którego najbardziej aktywni członkowie byli pracownikami Komisji i że dyrekcja właściwa do spraw Ameryki Łacińskiej знаła szczegóły operacyjne. Rola DG „Kontrola finansowa” została pominięta, mimo iż, pod koniec, została zamieszczona wzmianka o jej „pasywności” i „braku stosownej kontroli”.
- 123 W odniesieniu do odpowiedzialności indywidualnej raport wskazuje imiennie, pomiędzy pracownikami Komisji, jedynie urzędników dyrekcji właściwej do spraw Ameryki Łacińskiej, którzy uczestniczyli w zarządzie IRELA i zaleca wszczęcie względem nich postępowań dyscyplinarnych. Zalecenia te zostały powtórzone w rubryce „sprawy, w których należy podjąć dalsze działania” i opatrzone komentarzem „działania mogą zostać rozszerzone, w razie potrzeby, na innych urzędników, w szczególności w ramach DG »Kontrola finansowa«”.
- 124 Analiza porównawcza kolejnych wersji raportu OLAF wskazuje, że wersja ostateczna wyraźnie złagodziła i zminimalizowała rolę DG „Kontrola finansowa” i równolegle skoncentrowała całą odpowiedzialność za nieprawidłowości przypisywane Komisji na tych urzędnikach, którzy uczestniczyli w zarządzie IRELA. Raport końcowy potwierdził stanowisko zajęte w raporcie tymczasowym, którego jednym z autorów był P. P. i pominął bardziej szczegółowe przedstawienie okoliczności dokonane w projekcie raportu sporządzonego bez udziału P. pod koniec sierpnia 2002 r.. Raport z sierpnia 2002 r. przestawił rolę DG „Kontrola finansowa” w bardziej rozbudowany sposób, wskazując na nieprawidłowości, których dyrekcja ta dopuściła się w sprawie IRELA i odrzucając koncepcję obciążenia odpowiedzialnością jedynie wspomnianych urzędników Komisji, stwierdzając ostatecznie, że odpowiedzialność wynika z błędnego funkcjonowania instytucji, za które odpowiedzialność ponosiła również DG „Kontrola finansowa”.

125 Z powyższego wynika, że, po pierwsze stwierdzony został rzeczywisty konflikt interesów po stronie P. P. Po drugie P. P. uczestniczył niemal we wszystkich czynnościach dochodzenia, spośród których żadna nie została zakwestionowana po tym, jak P. P. został wyłączony z udziału w dochodzeniu. Ponadto działał on w ramach zespołu, który uległ wyraźnemu zmniejszeniu wraz z upływem czasu i był jednym z dwóch redaktorów raportu tymczasowego. Po trzecie P. P. odegrał rzeczywistą i znaczącą rolę w przebiegu dochodzenia.

126 Ponadto z akt wynika, że wpływ wywierany przez P. P. na przebieg dochodzenia był niekorzystny dla wymogu bezstronności. Otóż dwie służby, mianowicie dyrekcja właściwa do spraw Ameryki Łacińskiej i DG „Kontrola finansowa” były odpowiednio odpowiedzialne za przeprowadzanie monitoringu i kontroli działalności IRELA, w szczególności ich aspektów finansowych. W ramach dochodzenia wewnętrznego wszczętego przez OLAF, ocena roli DG „Kontrola finansowa” była tym bardziej uzasadniona, że IRELA była całkowicie zależna od wspólnotowych subwencji i DG „Kontrola finansowa”, która monitoruje wszystkie wydatki ze wspólnotowych funduszy, wielokrotnie wyrażała wątpliwości dotyczące IRELA.

127 Oczywistym jest zatem, że postanowiono nie prowadzić dochodzenia w odniesieniu do DG „Kontrola finansowa”, gdyż w kwestii ewentualnej odpowiedzialności Komisji dochodzenie zostało przeprowadzone wyłącznie w przedmiocie roli dyrekcji właściwej do spraw Ameryki Łacińskiej. W tym kontekście okazuje się, że dochodzenie przeprowadzone w okresie od lutego 2001 r. do kwietnia 2002 r., w ramach którego przesłuchany został tylko jeden pracownik DG „Kontrola finansowa” i pięciu pracowników dyrekcji właściwej do spraw Ameryki Łacińskiej, kontynuowało kierunek nadany dochodzeniu przez raport tymczasowy. Raport ten, którego jednym z dwóch autorów był P. P., nie brał pod uwagę przypisania odpowiedzialności DG „Kontrola finansowa”, zawierał natomiast kategorię potwierdzenie udziału w stwierdzonych nieprawidłowościach urzędników dyrekcji właściwej w sprawach Ameryki Łacińskiej. Wniosek, zgodnie z którym kierunek nadany dochodzeniu wskutek wpływu P. P. miał charakter determinujący, został potwierdzony w opinii z dnia 2 maja 2002 r., cytowanej przez pozwaną w odpowiedzi na pytania zadane przez Sąd, dotyczące sporządzenia spornego raportu, wskazane w pkt 30 powyżej, w którym szef wydziału „Magistratura, porady prawne

i postępowanie sądowe” OLAF wypowiedział się za usunięciem z udziału w sprawie prowadzącego dochodzenie i zalecił nieuwzględnienie w raporcie końcowym „sugestii pochodzących od [P. P.]”.

128 Niepełne, a w związku z tym stronnicze stanowisko wobec roli Komisji, które z metodologicznego punktu widzenia jest mało zrozumiałe, biorąc pod uwagę doniosłe znaczenie sprawowanej przez Komisję funkcji w zakresie kontroli finansowej, mógł doprowadzić jedynie, przez zaniedbanie, do błędnego przypisania konkretnej odpowiedzialności odnośnym służbom instytucji i w konsekwencji ich członkom.

129 Przypisując pełną odpowiedzialność za nadużycia finansowe, za które odpowiedzialna jest Komisja, jedynie urzędnikom DG właściwej do spraw Ameryki Łacińskiej, uczestniczącym w zarządzie IRELA, bez uwzględnienia dowodów dotyczących roli DG „Kontrola finansowa” zawartych w projekcie raportu sporządzonym pod koniec sierpnia 2002 r., który zawierał liczne oceny krytyczne dotyczące tej dyrekcji, raport końcowy dowodzi braku zrównoważenia, wynikającego z jednostronności i stronniczości oceny odpowiedzialności tej instytucji.

130 Uzasadnienie w raporcie z dnia 17 października 2002 r. braku analizy roli DG „Kontrola finansowa”, zgodnie z którym „celem nieprzedłużania dochodzenia, podjęto decyzję o odstąpieniu od zbadania okoliczności dotyczących odpowiedzialności DG »Kontrola finansowa«”, nie może zostać zaakceptowane. Mimo iż dążenie OLAF do przyspieszenia zakończenia postępowania jest uzasadnione w przypadku czynów dawnych, mogących ulec przedawnieniu, nie uzasadnia ono jednak jednostronnej lub wybiórczej oceny potencjalnej odpowiedzialności różnych służb instytucji lub organu sprawującego funkcje kontrolną, gdyż oczywistym jest, jak w niniejszym przypadku, że służby te odegrały, w różny sposób, rolę mającą znaczenie dla okoliczności sprawy stanowiącej przedmiot dochodzenia.

131 Z powyższego wynika, że treść i wyniki raportu OLAF pomijają wymóg bezstronności. To naruszenie przez OLAF odnośnych przepisów prawa stanowi naruszenie, które jest tym bardziej poważne, że OLAF został powołany w celu prowadzenia dochodzeń dotyczących wszystkich bezprawnych działań przynoszących szkodę interesom Wspólnot i w związku z którymi wszczęte mogą zostać postępowania dyscyplinarne i karne oraz że został utworzony jako autonomiczna służba Komisji w celu zapewnienia mu funkcjonalnej niezależności uznanej za konieczną dla wykonywania jego obowiązków. Ponadto, w odniesieniu do wiedzy o istnieniu konfliktu interesów po stronie P. P, którą OLAF przyjął do wiadomości, wyłączając prowadzącego dochodzenie z udziału w nim, potwierdzenie w raporcie końcowym stronniczego kierunku nadanego dochodzeniu przez P. nadaje naruszeniu wymogu bezstronności charakter oczywisty.

132 Wniosek ten znajduje również potwierdzenie w raporcie IDOC z dnia 2 lipca 2003 r. Należy wskazać, że IDOC został upoważniony do określenia zgodności z obowiązującym w tamtym momencie uregulowaniem wspólnotowym 1) udziału urzędników Komisji w zarządzie IRELA; 2) propozycji lub zgody na plan restrukturyzacji finansowej i do wskazania ewentualnej odpowiedzialności indywidualnej konkretnych urzędników, która mogłaby z tego wynikać oraz 3) ewentualnej odpowiedzialności urzędników Komisji uczestniczących w zarządzie IRELA, jak również służb sprawujących monitoring funduszy wspólnotowych IRELA.

133 I tak w raporcie IDOC dokonano analizy roli DG „Kontrola finansowa”, podnosi on, że z wyjątkiem zalecenia zamieszczonego w rubryce „Sprawy, w których podjąć należy dalsze działania” dyrekcja ta nie została objęta jakąkolwiek wzmianką w raporcie końcowym OLAF.

134 Otóż w odniesieniu do decyzji o utworzeniu rezerwy finansowej, znajdującej się u podłoża nieprawidłowości, IDOC zauważa, po pierwsze, że utworzenie tej rezerwy nastąpiło wcześniej aniżeli miał miejsce udział trzech urzędników wskazanych w raporcie OLAF. IDOC stwierdza również, że utworzenie tej rezerwy zostało zalecone w 1986 r. przez dyрекcję właściwą do spraw Ameryki Łacińskiej i DG „Kontrola finansowa”; decyzja w tej sprawie zapadła w 1988 r. i została

zaakceptowana przez Komisję, która nawet do niej zachęcała. Po drugie IDOC podnosi, że niezgodność z prawem tej praktyki została stwierdzona później, w 1997 r., przez dyрекcję właściwą do spraw Ameryki Łacińskiej, która skierowała tę kwestię do służby prawnej Komisji i do DG „Kontrola finansowa”, która wyraziła swoje wątpliwości co do zgodności z prawem tej konstrukcji, odmiennie niż miało to miejsce w opinii sporządzonej w 1986 r.

- 135 Raport IDOC wskazuje ponadto, że M. Camós Grau wskazał OLAF, iż każdego roku DG „Kontrola finansowa” zatwierdzała audyt dotyczący IRELA, przeprowadzany przez biuro księgowe i że w audycie za rok 1995 stwierdzono wyraźnie, że IRELA wytworzyła zyski w wysokości 1,194 milionów EUR. Otóż IDOC zauważa, że dokument przywołany przez M. Camós Grau w celu udokumentowania jego twierdzeń nie został załączony przez OLAF do raportu końcowego, lecz został znaleziony wśród dokumentów zatrzymanych przez ten urząd.
- 136 Raport IDOC dodaje, że, po kontroli przeprowadzonej przez DG „Kontrola finansowa” w 1997 r., dyrekcja ta nie dokonała bardziej szczegółowej analizy i że, mimo iż były dyrektor dyrekcji do spraw Ameryki Łacińskiej dowiadywał się o możliwość obciążenia [przez IRELA] Komisji za wynagrodzenia i koszty związane z ponadplanowymi działaniami i objęcie ich subwencjami, DG ostatecznie je zatwierdziła. Autorzy raportu IDOC wyrazili zdziwienie, iż mimo, że DG „Kontrola finansowa” jest zobowiązana do zatwierdzenia każdego projektu dotyczącego IRELA, DG dokonała krytycznych spostrzeżeń dopiero w 1997 r. Zdziwienie ich wywołała również treść notatki służbowej podpisanej przez P. P., wskazanej w pkt 112 powyżej, informującej dyrekcję właściwą do spraw Ameryki Łacińskiej, że DG „Kontrola finansowa” zatwierdziła projekt, wymagając jednakże w każdym przypadku przedstawienia stosownych dokumentów.
- 137 Oceny dokonane przez IDOC w odniesieniu do odpowiedzialności trzech urzędników Komisji uczestniczących w zarządzie IRELA zawierają ponadto dużo więcej niuansów. Zauważono, że kwestia prawidłowości ich udziału w zarządzie została podniesiona dopiero w 1994 r. i że udział ten został wyraźnie zaakceptowany w dniu 17 października 1995 r., po przedstawieniu opinii przez sekretariat generalny, służbę prawną i DG „Kontrola finansowa”. IDOC stwierdza, odmiennie aniżeli czynią to wyniki raportu OLAF, że nie zostało stwierdzone, czy trzech urzędników,

którym OLAF przypisał odpowiedzialność, wiedziało o nieprawidłowościach polegających w szczególności na uzasadnieniu nadmiernych kosztów za pomocą nieprawdziwych wydatków i wskazuje, że niezgodność z prawem utworzenia rezerw została podniesiona dopiero w 1997 r. „w relatywnie niejasnych sformułowaniach”.

138 Wnioski raportu IDOC, który wskazuje, przynajmniej pośrednio, na pewne nieprawidłowości w dochodzeniu przeprowadzonym przez OLAF, były w każdym razie sformułowane dużo mniej kategorycznie aniżeli wyniki raportu OLAF. IDOC wskazuje, że nie jest możliwe stwierdzenie istnienia aktów nagannych z punktu widzenia dyscyplinarnego. Raport ten uchyla się od przypisania odpowiedzialności indywidualnym osobom, stwierdzając, że sprawę cechuje brak koordynacji pomiędzy służbami Komisji odpowiedzialnymi za kontrolę funduszy wspólnotowych przyznawanych IRELA.

139 Żaden z argumentów podniesionych przez pozwaną nie umożliwia podważenia tego wniosku. W rzeczywistości Komisja podnosi, że dochodzenie było skoncentrowane w szczególności na kwestii udziału urzędników wspólnotowych w funkcjonowaniu organów IRELA, podczas gdy rolę jaką odegrała DG „Kontrola finansowa” miała mieć inny charakter. Komisja twierdzi, że poszerzenie zakresu dochodzenia napotkałoby na trudności, zważywszy na dawność czynów oraz na konieczne siły i środki, a także na to, że OLAF podejmuje decyzję o zakresie prowadzonych przez niego dochodzeń całkowicie niezależnie. Jednakże argumenty te nie usprawiedliwiają stronniczości organu prowadzącego dochodzenie, jaka została stwierdzona w sposobie prowadzenia dochodzenia. Wniosku tego nie podważa również twierdzenie, jakoby niemożliwe było wykazanie manipulacji faktami przez prowadzącego dochodzenie, które to mogłoby utrudnić ustalenie rzeczywistego stanu rzeczy.

140 Ponadto twierdzeniu Komisji, jakoby w raporcie końcowym uwzględnione zostały okoliczności wyłączenia z udziału w dochodzeniu P. P., przeczy sama treść tego raportu: wzmianka raportu końcowego co do ewentualnej odpowiedzialności innych urzędników, w szczególności DG „Kontrola finansowa” wydaje się być jedynie figurą stylistyczną. Mimo iż argument, jakoby zdaniem OLAF nie można było wyciągnąć

wniosków co do urzędników tej dyrekcji bez ich uprzedniego przesłuchania, jest całkowicie słuszny, nie uzasadnia to braku obiektywności OLAF w kwestii ograniczenia zakresu dochodzenia w odniesieniu do roli Komisji w sprawie IRELA do jednej tylko dyrekcji. W rzeczywistości nie wydaje się zrozumiałe ani poprawne, że rola DG „Kontrola finansowa” została pominięta w przeprowadzonym dochodzeniu dotyczącym Komisji, podczas gdy zgoda wyrażona przez tę dyрекcję jest wymagana dla dyspozycji wszelkimi funduszami wspólnotowymi, a raport IDOC potwierdza stopień powiązania ról i odpowiedzialności w sprawie dotyczącej IRELA.

- 141 Podsumowując, niezgodność z prawem działania OLAF w zakresie przeprowadzenia dochodzenia i sporządzenia spornego raportu została w punktach 126–132 powyżej wykazana, ponieważ w swoim działaniu OLAF dopuścił się poważnego i oczywistego naruszenia wymogu bezstronności. Tego rodzaju naruszenie stanowi uchybienie mogące spowodować odpowiedzialność Komisji pod warunkiem, że zachodzi bezpośredni i rzeczywisty związek przyczynowy pomiędzy uchybieniem a krzywdami, których powstanie jest objęte twierdzeniem skarżącego.

— W przedmiocie związku przyczynowego pomiędzy uchybieniami, których dopuścił się OLAF a krzywdami, na których powstanie powołuje się skarżący

- 142 W tym kontekście należy stwierdzić, że różne rodzaje krzywd, mianowicie krzywda zawodowa i krzywda moralna, które przywołuje M. Camós Grau i których rzeczywiste powstanie należy zweryfikować, wynikają bezpośrednio z zawartej w raporcie personalnej krytyki jego działania, która przybrała postać wniosków i zaleceń dotyczących go jako podmiotu indywidualnego. Wobec tego istnienie wymaganego przez orzecznictwo związku przyczynowego pomiędzy bezprawnym zachowaniem przedstawionym w raporcie a krzywdami, na których powstanie powołuje się skarżący, zostaje stwierdzone.

143 W tym kontekście należy jednakże sprecyzować, że okoliczność, iż ze względu na personalną krytykę skarżącego raport stanowi bezpośrednie źródło krzywd, na których powstanie powołuje się skarżący, nie oznacza, że ich powstanie zostało stwierdzone. W niniejszej sprawie wniosek ten może zostać wyciągnięty, oddzielnie dla każdej z dwóch rodzajów krzywd, których powstanie podnosi skarżący, dopiero po dokonaniu oceny rzeczywistego wpływu wniosków i zaleceń zawartych w raporcie na, po pierwsze, sytuację zawodową skarżącego i po drugie, na jego sytuację osobistą.

144 Natomiast w odniesieniu do pozostałych nieprawidłowości, które przywołuje skarżący, dotyczących, po pierwsze, uzasadnienia decyzji OLAF o odsunięciu P. P. od dochodzenia, a po drugie, poszanowania prawa do obrony oraz zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań i dobrej administracji w związku z jego przesłuchaniem przez OLAF i poinformowaniem go o treści raportu przed jego przyjęciem i po trzecie, kompetencji do sporządzenia i przyjęcia raportu OLAF w ramach tego organu, należy stwierdzić, że w żadnym wypadku nie mogły one spowodować doznania przez skarżącego krzywd innych aniżeli krzywdy spowodowane przez raport sam w sobie.

— W przedmiocie krzywd doznanych przez skarżącego

145 W wyniku bezprawnego działania OLAF skarżący doznał krzywd, jak twierdzi, dwojakiego rodzaju, mianowicie krzywdy w zakresie rozwoju kariery i krzywdy moralnej związanej ze skierowanymi przeciwko niemu oskarżeniami.

146 Po pierwsze, w odniesieniu do krzywdy w zakresie kariery skarżącego, należy zbadać, czy, jak twierdzi skarżący, jego kandydatura na stanowisko dyrektora została odrzucona po tym jak sprawował je w zastępstwie i czy spełniał wymogi ustanowione dla tego stanowiska.

147 Z informacji udzielonych przez strony w odpowiedzi na pytania Sądu, przywołane w pkt 33 powyżej, wynika, że M. Camós Grau ubiegał się o stanowisko dyrektora w dyrekcji A „Estonia, Łotwa, Litwa, Polska” DG „Rozszerzenie”, sprawując, jako urzędnik z najwyższym stopniem starszeństwa na najwyższym stopniu, funkcję dyrektora w okresie od grudnia 2002 r. do dnia 1 kwietnia 2003 r., kiedy to został powołany do innych zadań. Procedura powołania, wszczęta publikacją ogłoszenia wakatu w dniu 4 marca 2003 r., była kontynuowana, zgodnie ze zwykłą praktyką instytucji, na podstawie kryteriów dotyczących kompetencji i szczególnych umiejętności wymaganych dla danego stanowiska. Komisja w składzie czterech dyrektorów, trzech dyrektorów z DG „Rozszerzenie” i jednego z DG „Rolnictwo” dokonała preselekcji, wybierając na tym etapie osiem kandydatów. Kandydat został ostatecznie wybrany i powołany decyzją z dnia 9 lipca 2003 r.

148 W kwestii niekorzystnego wpływu, jaki wyniki dochodzenia OLAF mogły mieć na kandydaturę skarżącego, skarżący podnosi okoliczność związaną z następstwem czasowym zdarzeń, które wskazuje, iż raport OLAF mógł mieć wpływ na odrzucenie jego kandydatury.

149 Jednakże, mimo iż bezsporne jest, że raport IDOC został przedstawiony Komisji w dniu 2 lipca 2003 r., to znaczy niemal na końcu postępowania w sprawie powołania na odnośne stanowisko i że decyzja organu powołującego o zamknięciu sprawy bez podejmowania dalszych środków zapadła dopiero w dniu 2 września 2003 r., gdy stanowisko zostało obsadzone, chronologia zdarzeń nie może zastąpić poważnych poszlak na istnienie związku przyczynowego pomiędzy raportem OLAF i decyzją organu powołującego o nieuwzględnieniu kandydatury M. Camósa Grau’a, wobec braku jakiegokolwiek innego dowodu mogącego sugerować, że w innych okolicznościach, w ramach szerokiej władzy dyskrecjonalnej organu powołującego, organ ten preferowałby kandydaturę skarżącego aniżeli laureata konkursu.

150 W konsekwencji należy stwierdzić, że skarżący nie udowodnił, iż jego kandydatura została odrzucona ze względu na oskarżenia sformułowane przeciwko niemu w raporcie OLAF.

- 151 Bardziej ogólnie należy zauważyć, że raportowi OLAF nie może zostać bezpośrednio przypisane spowodowanie jakiejkolwiek krzywdy zawodowej, ponieważ, jak stwierdzono w pkt 51–53 powyżej, od chwili, gdy zapadła decyzja o niepodejmowaniu dalszych środków dyscyplinarnych, raport ten nie mógł stanowić podstawy jakiegokolwiek środka, mogącego mieć wpływ na przebieg kariery skarżącego.
- 152 W tym kontekście Komisja wyraźnie wskazała na rozprawie, że jeżeli na podstawie raportu OLAF wydaje ona decyzję o niewszczynaniu postępowania dyscyplinarnego, raport ten nie może wywoływać żadnych dalszych skutków. Ponadto, w piśmie z dnia 23 września 2005 r., przywołanym w pkt 35 powyżej, Komisja zaznaczyła, że „raport OLAF nie został umieszczony w aktach osobowych skarżącego” oraz że „część H akt osobowych skarżącego, zarezerwowana dla kwestii dyscyplinarnych, pozostaje niezmiennie pusta, podczas gdy zainteresowany zrezygnował ze skorzystania z przysługującego mu prawa żądania zamieszczenia w jego aktach osobowych informacji o tym, że po zakończeniu dodatkowego postępowania administracyjnego organ powołujący zdecydował o zamknięciu postępowania bez podejmowania środków dyscyplinarnych, o której to możliwości skarżący został pouczone”.
- 153 Pozwana dodała, że zgodnie z utrwaloną praktyką tej instytucji Komisja nie załącza raportów OLAF do akt osobowych urzędników, których one dotyczą, ponieważ uznaje się, że raporty te nie są objęte przepisem art. 26 lit. a) regulaminu pracowniczego [przepis ten dotyczy sprawozdań odnoszących się do kompetencji, efektywności oraz przebiegu służby urzędnika]. Komisja wskazała również, że „dokumenty dotyczące kwestii dyscyplinarnych lub ewentualnego postępowania dyscyplinarnego są załączane do akt osobowych wyłącznie, gdy wymierzona została sankcja lub udzielone zostało ostrzeżenie zgodnie z art. 3 lit. b) załącznika IX do regulaminu pracowniczego”. W tym miejscu należy zauważyć, że pozwana odwołuje się do przepisów regulaminu pracowniczego w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 maja 2004 r., w którym odnośny przepis został zmieniony oraz że art. 3 lit. b) załącznika IX do regulaminu pracowniczego przewiduje „Na podstawie sprawozdania z dochodzenia, po powiadomieniu danego urzędnika o wszystkich dowodach znajdujących się w jego aktach oraz po wysłuchaniu urzędnika, organ powołujący może: [...] b) zdecydować, nawet jeśli niedopełnienie obowiązków miało miejsce lub wydaje się, że miało miejsce, o niepodjęciu żadnych środków dyscyplinarnych oraz, jeśli to właściwe urzędnikowi skierować upomnienie do urzędnika [...]”.

154 Z informacji tej wynika, że raport OLAF nie znajduje się w aktach osobowych M. Camósa Grau'a, które nie zawierają żadnej wzmianki o sprawie dotyczącej IRELA. W szczególności akta te nie zawierają wzmianki o zamknięciu tej sprawy bez podejmowania środków dyscyplinarnych, o czym zdecydowano po sporządzeniu przez IDOC raportu uzupełniającego. W końcu podczas rozprawy pozwana zakończyła prezentację swoich żądań i argumentów, podkreślając, że „po wydaniu decyzji o niepodejmowaniu środków karnych lub dyscyplinarnych, której podstawę stanowi raport [OLAF], zgodnie z prawem Komisja nie może wykorzystać raportu przeciwko zainteresowanemu urzędnikowi w żaden inny sposób ani w żadnym innym kontekście, a zasada domniemania niewinności oznacza, że organ powołujący nie może wykorzystać tego raportu w żaden sposób niekorzystny [dla danego urzędnika]”.

155 Z powyższego wynika, że podnoszona krzywda zawodowa nie została wykazana.

156 Po drugie, w odniesieniu do krzywdy moralnej podnoszonej przez skarżącego, należy zbadać, czy, jak twierdzi skarżący, bezprawne uchybienia, których dopuścił się OLAF, miały wpływ na jego spokój wewnętrzny, godność i reputację zawodową, biorąc pod uwagę w szczególności ciężar gatunkowy uchybień, o które oskarżył go OLAF, długotrwałość postępowania i upublicznienie okoliczności związanych z tą sprawą przez prasę. W tym kontekście należy uwzględnić argumenty skarżącego, który podkreśla, po pierwsze, że OLAF wskazał na niego praktycznie jako jedyne odpowiedzialnego i zalecił wszczęcie względem niego postępowania dyscyplinarnego i karnego, a po drugie, że ze względu na wysunięte przeciwko niemu oskarżenia skarżącemu groziło wszczęcie przeciwko niemu postępowania dyscyplinarnego, przynajmniej do czasu przedstawienia raportu przez IDOC i wydania decyzji o zamknięciu sprawy bez podejmowania dalszych działań.

157 Bezspornym jest, że oskarżenia sformułowane w spornym raporcie przez OLAF przeciwko M. Camósowi Grau'owi, który przypisuje mu oraz dwóm innym urzędnikom Komisji uczestniczącym w zarządzie IRELA główną odpowiedzialność za wprowadzenie w życie i funkcjonowanie systemu umożliwiającego powstanie bezprawnych zysków, twierdząc w szczególności, że te nieprawidłowe działania zostały przeprowadzone w pełnej świadomości ich nieprawidłowości i w wyniku wykorzystania własnej pozycji przez oskarżonych urzędników Komisji, stanowią, biorąc pod uwagę ciężar gatunkowy działania objętego oskarżeniem, oskarżenia szczególnie ciężkie, które mają negatywny wpływ na godność i reputację zawodową urzędnika, w szczególności posiadającego stopień starszeństwa skarżącego.

158 W szczególności z powodu jednostronności postępowania przeprowadzonego przez OLAF, który samowolnie wyłączył DG „Kontrola finansowa” z zakresu dochodzenia, cała odpowiedzialność, która mogła zostać przypisana Komisji, została skoncentrowana na dyrekcji właściwej do spraw Ameryki Łacińskiej a konkretnie na trzech urzędnikach tej dyrekcji, uczestniczących w zarządzie IRELA. Ponadto dwóch innych urzędników wskazanych wraz ze skarżącym nie zajmowało swoich stanowisk w Komisji w chwili przedstawienia raportu, gdyż pozostawali na urloпах ze względów osobistych. W związku z tym M. Camós Grau był faktycznie jedynym odpowiedzialnym wskazanym w raporcie z dnia 17 października 2002 r., który nadal sprawował funkcję w ramach instytucji obarczonej odpowiedzialnością przez OLAF, gdy urzędnik ten kontynuował swoją karierę w tej samej instytucji. Okoliczności te spowodowały wzrost rozmiaru doznanej przez zainteresowanego krzywdy.

159 Niedogodności, na które został narażony skarżący, będące wynikiem działania OLAF, kontakt skarżącego z Urzędem i groźba postępowania sądowego i dyscyplinarnego wynikająca z wniosków raportu oddziaływały na życie osobiste skarżącego na przestrzeni półtora roku. M. Camós Grau, który został poinformowany o wszczęciu dochodzenia wewnętrznego przez OLAF w dniu 30 stycznia 2001 r., następnie został przesłuchany w dniu 22 lutego 2001 r., kwestionował od dnia 22 lutego 2002 r. rolę prowadzącego dochodzenie, co do którego podejrzewał istnienie konfliktu interesów i za pomocą sukcesywnych interwencji u OLAF usiłował zapewnić obiektywność i bezstronność dochodzenia, którego jednostronna orientacja została stwierdzona już w raporcie tymczasowym z grudnia 2000 r., a w konsekwencji tego — zmianę raportu końcowego. Niezależnie od tych

bezsuktecznych prób z całą pewnością, przynajmniej od chwili przedstawienia raportu OLAF z dnia 17 października 2002 r., skarżącemu groziło, po pierwsze, wszczęcie postępowania sądowego przez belgijskie i hiszpańskie organy sądowe (stan ten trwał do czasu wydania przez te organy, odpowiednio w dniu 13 lutego i 10 marca 2003 r., decyzji o zamknięciu sprawy bez podejmowania dalszych działań) i po drugie wszczęcie w konsekwencji zaleceń OLAF postępowania dyscyplinarnego przez organ powołujący (stan ten trwał do czasu podjęcia przez Komisję w dniu 2 września 2003 r. decyzji analogicznej do decyzji krajowych władz sądowych o zamknięciu sprawy bez podejmowania dalszych działań).

- 160 Negatywny wpływ raportu na godność M. Camósa Grau'a był tym większy, że treść raportu OLAF została upubliczniona poza kręgiem organów uczestniczących w postępowaniu, jak wskazano w pkt 20 powyżej. Mianowicie sporny raport, będący dokumentem wewnętrznym, podlegającym przedstawieniu jedynie stronom wskazanym w art. 9 rozporządzenia nr 1073/1999, został rozpowszechniony poza tym ograniczonym kręgiem i zawarte w nim wnioski zostały skomentowane przez prasę: hiszpański dziennik *El País* wskazał M. Camósa Grau'a imiennie w artykule opublikowanym w dniu 11 grudnia 2002 r.

- 161 Nie można natomiast przyjąć, by wykazany został związek pomiędzy stwierdzonymi bezprawnymi działaniami a krzywdą, której powstanie podnosi skarżący, związaną z brakiem „oczyszczenia” skarżącego z podniesionych przeciwko niemu zarzutów i utrzymywaniem się groźby wszczęcia przeciwko niemu w przyszłości dodatkowych dochodzeń lub które mogłyby stanowić przedmiot raportu pozostającego w aktach organów i służb, będących adresatami tego raportu.

162 Jednakże z powyższego wynika, że doznanie krzywdy moralnej przez M. Camósa Grau'a, który z powodu zarzutów, wniosków i zaleceń sformułowanych przeciwko niemu w raporcie OLAF doznał uszczerbku na godności i reputacji zawodowej oraz niedogodności w życiu osobistym, zostało wykazane.

163 Skarżący oszacował, że doznanej przez niego krzywdzie moralnej odpowiadać będzie zadośćuczynienie w wysokości 10 000 EUR. Komisja nie zgłosiła uwag w przedmiocie żądanej kwoty.

164 W okolicznościach niniejszej sprawy krzywda doznana przez skarżącego w związku z raportem OLAF zasługuje na zadośćuczynienie nie niższe aniżeli kwota objęta żądaniem. W związku z tym należy uznać prawo M. Camósa Grau'a do zadośćuczynienia w pełnej wysokości i zasądzić od Komisji kwotę 10 000 EUR na rzecz skarżącego tytułem zadośćuczynienia za doznaną przez niego krzywdę moralną.

— W przedmiocie żądania odszkodowania za koszty obrony poniesione przez skarżącego w ramach postępowania administracyjnego

165 M. Camós Grau wniósł do Sądu również o zwrot kosztów poniesionych przez niego w ramach dochodzenia i w ramach zażaleń wniesionych przez niego w trybie

administracyjnym na decyzję z dnia 17 maja 2002 r. i na raport OLAF z dnia 17 października 2002 r.

¹⁶⁶ Jednakże należy zauważyć, że nie została określona wysokość tego żądania, a skarżący nie udowodnił, ani nawet nie podniósł istnienia szczególnych okoliczności uzasadniających zaniechanie określenia w skardze zakresu szkody. W związku z tym żądanie naprawienia szkody nie spełnia wymogów art. 44 ust. 1 regulaminu Trybunału Sprawiedliwości i w konsekwencji powinno zostać odrzucone jako niedopuszczalne (wyrok Trybunału z dnia 23 września 2004 r. w sprawie C-150/03 P Hectors przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, Rec. str. I-8691, pkt 62).

W przedmiocie kosztów

¹⁶⁷ Zgodnie z art. 87 ust. 3 akapit pierwszy regulaminu: „W razie częściowego tylko uwzględnienia żądań każdej ze stron oraz w wypadkach szczególnych, Sąd może postanowić, że koszty zostaną rozdzielone albo że każda ze stron poniesie własne koszty”.

¹⁶⁸ W świetle okoliczności niniejszej sprawy należy obciążyć Komisję pełnymi kosztami postępowania w instancji.

Z powyższych względów

SĄD (czwarta izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

- 1) **Komisja wypłaci M. Camósowi Grau'owi kwotę 10 000 EUR.**
- 2) **W pozostałym zakresie żądania zostają oddalone.**
- 3) **Komisja ponosi koszty postępowania w niniejszej instancji.**

Legal

Lindh

Mengozzi

Wiszniewska-Białecka

Vadapalas

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 6 kwietnia 2006 r.

Sekretarz

Prezes

E. Coulon

H. Legal

Spis treści

Ramy prawne	II - 1178
Okoliczności powstania sporu	II - 1180
Przebieg postępowania	II - 1185
Żądania stron	II - 1187
Co do prawa	II - 1189
W przedmiocie żądania stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 17 maja 2002 r. i decyzji z dnia 29 listopada 2002 r.	II - 1189
W przedmiocie żądania stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 28 maja 2003 r. oddalającej zażalenie skarżącego na raport OLAF, wniesione w dniu 4 lutego 2003 r.	II - 1189
W przedmiocie żądania stwierdzenia nieważności raportu OLAF z dnia 17 paździer- nika 2002 r.	II - 1190
W przedmiocie dopuszczalności	II - 1190
Argumenty stron	II - 1190
Ocena Sądu	II - 1191
W przedmiocie żądania zadośćuczynienia za krzywdy, których miał doznać skarżący	II - 1195
W przedmiocie dopuszczalności	II - 1195
Argumenty stron	II - 1195
Ocena Sądu	II - 1196
— W przedmiocie obowiązku uprzedniego wniesienia zażalenia	II - 1196
— W przedmiocie związku pomiędzy żądaniem zadośćuczynienia a żądaniem stwierdzenia nieważności	II - 1200
	II - 1229

Co do istoty sprawy	II - 1202
Argumenty stron	II - 1202
Ocena Sądu	II - 1206
— W przedmiocie przesłanek pozaumownej odpowiedzialności Wspólnoty	II - 1206
— W przedmiocie przepisów prawa, których pominięcie zarzuca skarżący	II - 1207
— W przedmiocie zachowania OLAF w ramach prowadzenia dochodzenia i sporządzenia raportu dotyczącego IRELA	II - 1208
— W przedmiocie związku przyczynowego pomiędzy uchybieniami, których dopuścił się OLAF a krzywdami, na których powstanie powołuje się skarżący	II - 1219
— W przedmiocie krzywd doznanych przez skarżącego	II - 1220
— W przedmiocie żądania odszkodowania za koszty obrony poniesione przez skarżącego w ramach postępowania administracyjnego	II - 1226
W przedmiocie kosztów	II - 1227