Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
GERARDA HOGANA
przedstawiona w dniu 26 listopada 2020 r.[1]

Sprawa C-851/19 P

DK
przeciwko

Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych (ESDZ)

Odwołanie – Służba publiczna – Korupcja – Wyrok skazujący w postępowaniu przed sądami krajowymi – Wymóg zapłaty zadośćuczynienia w postępowaniu cywilnym przed sądami krajowymi za szkodę niematerialną wyrządzoną wizerunkowi Unii – Postępowanie dyscyplinarne – Kara polegająca na wstrzymaniu wypłaty określonej kwoty emerytury – Artykuł 9 ust. 1 lit. h) załącznika IX do regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej – Surowość kary dyscyplinarnej – Artykuł 10 lit. b) załącznika IX do regulaminu pracowniczego – Możliwość uwzględnienia stopnia, w jakim przewinienie służbowe niekorzystnie wpływa na integralność, reputację lub interesy instytucji

I. Wprowadzenie

1. Niniejsze odwołanie złożone zostało w sekretariacie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w dniu 19 listopada 2019 r. przez DK (zwaną/zwanego dalej „wnoszącym odwołanie") od wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 10 września 2019 r., DK/ESDZ (T-217/18, niepublikowanego, EU:T:2019:571) (zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem").

2. Zaskarżonym wyrokiem Sąd oddalił skargę złożoną przez wnoszącego odwołanie na podstawie art. 270 TFUE, w której domagał się on między innymi stwierdzenia nieważności decyzji Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (zwanej dalej „ESDZ") z dnia 23 maja 2017 r. o nałożeniu na wnoszącego odwołanie kary dyscyplinarnej na podstawie art. 9 ust. 1 lit. h) załącznika IX do Regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej (zwanego dalej „regulaminem pracowniczym"), polegającej na obniżeniu jego emerytury.

3. W niniejszym postępowaniu odwoławczym wnoszący odwołanie nie kwestionuje samego w sobie obniżenia emerytury, lecz kryteria, w oparciu o które je ustalono. Wnoszący odwołanie twierdzi mianowicie, że Sąd dokonał nieprawidłowej interpretacji art. 10 lit. b) załącznika IX do regulaminu pracowniczego.

[1] Język oryginału: angielski.

4. Wnoszący odwołanie twierdzi zasadniczo, że w okolicznościach rozpatrywanej sprawy Sąd nieprawidłowo przyjął, iż w toku postępowania dyscyplinarnego na podstawie regulaminu pracowniczego, dotyczącego uchybienia wnoszącego odwołanie, przy ustalaniu kary dyscyplinarnej, jaka ma zostać nałożona, można uwzględniać niekorzystny wpływ uchybienia na integralność, reputację lub interesy instytucji. W szczególności wnoszący odwołanie jest zdania, że szkody dla integralności, reputacji lub interesów instytucji nie należy uwzględniać w postępowaniach dyscyplinarnych, w których szkoda została już naprawiona wskutek konkretnego nakazującego to postanowienia wydanego w postępowaniu cywilnym przed sądami krajowymi.

5. W niniejszej opinii odniosę się do tego właśnie zagadnienia prawnego. Przed podjęciem analizy odwołania należy w pierwszej kolejności przytoczyć przepisy mających zastosowanie aktów prawnych.

II. Ramy prawne

A. Regulamin pracowniczy urzędników Unii Europejskiej

6. Tytuł II regulaminu pracowniczego jest zatytułowany „Prawa i obowiązki urzędników". Jego art. 22 stanowi:

„Urzędnik może zostać zobowiązany do wyrównania, w całości bądź w części, szkody poniesionej przez Unię w wyniku jego poważnego uchybienia przy wykonywaniu lub w związku z wykonywaniem swoich obowiązków służbowych.

[…]"[2].

7. Artykuł 86 regulaminu pracowniczego, który znajduje się w tytule VI wspomnianego regulaminu, zatytułowanym „Środki dyscyplinarne", stanowi:

„1. W przypadku umyślnego lub spowodowanego zaniedbaniem naruszenia przez urzędnika lub byłego urzędnika obowiązków wynikających z niniejszego regulaminu pracowniczego, może zostać zastosowana wobec niego kara dyscyplinarna.

2. Jeżeli organ powołujący lub [Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych] OLAF posiadają dowody na zaniedbanie w rozumieniu ust. 1, mogą rozpocząć postępowanie administracyjne mające na celu zweryfikowanie, czy nastąpiło takie zaniedbanie.

3. Reguły, procedury oraz środki dyscyplinarne obejmujące postępowanie administracyjne określono w załączniku IX".

[2] Zobacz także art. 340 akapit czwarty TFUE.

8. Załącznik IX do regulaminu pracowniczego, jak wskazuje jego tytuł, dotyczy postępowania dyscyplinarnego. Sekcja 3 tego załącznika jest zatytułowana „Środki dyscyplinarne”, a jej art. 9 stanowi:

„1. Organ powołujący może nałożyć jedną z wymienionych kar:

a) pisemne upomnienie;

b) karę nagany;

c) odroczenie awansu na wyższy stopień na okres od jednego do 23 miesięcy;

d) przeniesienie na niższy stopień;

e) czasowe przeniesienie na niższy stopień na okres od 15 dni do jednego roku;

f) przeniesienie na niższy stopień w ramach tej samej grupy funkcyjnej;

g) zakwalifikowanie do niższej grupy funkcyjnej bez [przeniesienia] lub z przeniesienie[m] na niższy stopień;

h) usunięcie ze stanowiska oraz, w miarę potrzeb, pro tempore obniżenie lub wstrzymanie na określony czas wypłacania emerytury, renty inwalidzkiej; skutki tego środka nie obejmują osób pozostających na utrzymaniu urzędnika. Jednakże w przypadku takiej obniżki dochód byłego urzędnika nie może być niższy niż minimum socjalne ustanowione w art. 6 załącznika VIII, po dodaniu wypłacanych dodatków rodzinnych dowolnego rodzaju.

2. W przypadku gdy urzędnik otrzymuje emeryturę za wysługę lat lub rentę inwalidzką, organ powołujący może podjąć decyzję o wstrzymaniu wypłaty tej emerytury lub renty inwalidzkiej na dany okres; skutki tego środka nie obejmują osób pozostających na utrzymaniu urzędnika. Jednakże dochód urzędnika nie może być niższy niż minimum socjalne ustanowione w art. 6 załącznika VIII, po dodaniu wypłacanych dodatków rodzinnych dowolnego rodzaju.

3. Pojedyncze przewinienie służbowe nie powoduje zastosowania więcej niż jednej kary dyscyplinarnej”.

9. Artykuł 10 załącznika IX do regulaminu pracowniczego ma następujące brzmienie:

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

a) charakter przewinienia oraz okoliczności, w jakich nastąpiło;

b) stopień, w jakim przewinienie służbowe niekorzystnie wpływa na integralność, reputację lub interesy instytucji;

c) stopień, w jakim przewinienie obejmuje działania celowe lub niedbalstwo;

d) motywy, jakimi kierował się urzędnik, popełniając przewinienie służbowe;

e) staż pracy oraz grupę zaszeregowania urzędnika;

f) zakres osobistej odpowiedzialności urzędnika;

g) zakres zadań i odpowiedzialności urzędnika;

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

i) zachowanie urzędnika w toku kariery zawodowej".

10. Sekcja 7 załącznika IX do regulaminu pracowniczego jest zatytułowana „Równoległe postępowanie karne". Jej art. 25 stanowi:

„Jednakże w przypadku gdy wobec urzędnika toczy się postępowanie karne w związku z tymi samymi czynami, ostateczną decyzję podejmuje się po uprawomocnieniu się orzeczenia sądu w tej sprawie".

III. Okoliczności sporu

11. Wnoszący odwołanie rozpoczął pełnienie służby w Komisji Europejskiej jako urzędnik w 1994 r. W 1999 r., gdy pracował w Komisji w Dyrekcji Generalnej (DG) ds. Stosunków Zewnętrznych, powierzono mu zarządzanie budynkami Komisji w państwach trzecich. Od 1 stycznia 2011 r. wnoszący odwołanie pracował dla ESDZ. W dniu 1 stycznia 2016 r. przeszedł na wcześniejszą emeryturę.

A. Postępowanie karne przed sądami belgijskimi

12. W okresie od lipca 2004 r. do lutego 2016 r. wobec wnoszącego odwołanie toczyło się postępowanie karne przed sądami belgijskimi; został on oskarżony o czyny korupcyjne, jakich miał dopuszczać się od 1999 r. do 2005 r. w związku z zarządzaniem zamówieniami publicznymi. Zarzuty dotyczyły podejrzeń o korupcję w toku pełnienia funkcji związanych z zamówieniami publicznymi dotyczącymi Unii. Unia Europejska, reprezentowana przez Komisję, była stroną cywilną tego postępowania.

13. Wyrokiem z dnia 16 maja 2014 r. tribunal de première instance francophone de Bruxelles (francuskojęzyczny sąd pierwszej instancji w Brukseli, Belgia) nałożył na wnoszącego odwołanie następujące kary w związku z kilkoma przestępstwami popełnionymi w toku wykonywania obowiązków:

– karę dwóch lat pozbawienia wolności, w zawieszeniu na pięć lat;

– karę grzywny w kwocie 27 500 EUR;

– zakaz pełnienia funkcji dyrektorskich, zarządczych lub audytorskich w spółkach prawa handlowego przez okres 10 lat;

– konfiskatę kwoty 176 367,15 EUR.

14. Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (francuskojęzyczny sąd pierwszej instancji w Brukseli) nakazał również, w ramach postępowania cywilnego, zapłatę przez wnoszącego odwołanie kwoty 25 000 EUR na rzecz Unii – tytułem zadośćuczynienia za szkodę o charakterze niematerialnym dla jej reputacji [3].

15. W następstwie apelacji wniesionej przez wnoszącego odwołanie wyrokiem z dnia 30 czerwca 2015 r. cour d'appel de Bruxelles (sąd apelacyjny w Brukseli, Belgia) utrzymał w mocy wyrok tribunal de première instance francophone de Bruxelles (francuskojęzycznego sądu pierwszej instancji w Brukseli). Wydłużył również karę pozbawienia wolności do trzech lat, w zawieszeniu na pięć lat, i ustalił kwotę zadośćuczynienia za szkodę niematerialną poniesioną przez Unię na poziomie 38 814 EUR.

16. Wyrokiem z dnia 10 lutego 2016 r. Cour de cassation (sąd kasacyjny, Belgia) oddalił kasację wnoszącego odwołanie.

B. Postępowanie dyscyplinarne na podstawie regulaminu pracowniczego

17. Wobec wnoszącego odwołanie przeprowadzono trzy postępowania wewnętrzne OLAF, wszczęte odpowiednio w dniach 12 lipca 2004 r., 19 maja 2005 r. i 18 października 2005 r.

18. Decyzją z dnia 2 maja 2007 r. organ powołujący Komisji wszczął względem wnoszącego odwołanie postępowanie dyscyplinarne na podstawie art. 86 regulaminu pracowniczego. Postępowanie to zostało jednak zawieszone na podstawie art. 25 załącznika IX do regulaminu pracowniczego, do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia krajowego postępowania karnego toczącego się przeciwko wnoszącemu odwołanie w odniesieniu do tych samych czynów.

19. Decyzją z dnia 12 lipca 2016 r. ESDZ ponownie podjął postępowanie dyscyplinarne wobec wnoszącego odwołanie, a następnie komisja dyscyplinarna wysłuchała wnoszącego odwołanie zgodnie z art. 16 załącznika IX do regulaminu pracowniczego.

20. W uzasadnionej opinii z dnia 12 grudnia 2016 r., wydanej na podstawie art. 18 załącznika IX do regulaminu pracowniczego, komisja dyscyplinarna stwierdziła między innymi, że „okoliczności faktyczne ustalają krajowe sądy karne", „zachowanie urzędnika stanowi naruszenie art. 11, 11a, 12 i 21 regulaminu pracowniczego", a „jedyna możliwa kara [to] wstrzymanie wypłaty określonej kwoty emerytury".

21. Komisja dyscyplinarna uznała, że poważny charakter czynów oraz brak czynnego żalu po stronie wnoszącego odwołanie stanowiły okoliczności obciążające. Komisja uznała jednak również, że dobra ocena wnoszącego odwołanie oraz brak ram metodologicznych regulujących wykonywane przez niego zadania stanowiły okoliczności łagodzące. Uwzględniła również „sytuację finansową, rodzinną i zdrowotną (w szczególności przewidywaną długość życia)" wnoszącego odwołanie, a także „okoliczność, że sądy krajowe nakazały już [wnoszącemu odwołanie] zapłatę odszkodowania i zadośćuczynienia".

22. Na tej podstawie komisja dyscyplinarna wydała rekomendację, aby organ powołujący przyjął środek dyscyplinarny polegający na comiesięcznym odliczeniu kwoty 400 EUR od kwoty emerytury netto wnoszącego odwołanie przez okres trzech lat.

[3] Z akt sprawy przed Trybunałem wynika, że odpowiedzialność ta miała charakter solidarny z innymi osobami.

23. Po wysłuchaniu wnoszącego odwołanie decyzją z dnia 23 maja 2017 r. organ powołujący nałożył na niego karę dyscyplinarną na podstawie art. 9 ust. 2 załącznika IX do regulaminu pracowniczego (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją"). Wskutek tej decyzji kwota emerytury netto wnoszącego odwołanie obniżona została o 20% przez okres nieco ponad ośmiu lat. W konsekwencji emerytura wnoszącego odwołanie została obniżona o 1015 EUR miesięcznie do dnia 30 września 2025 r. [4].

24. W dniu 23 sierpnia 2017 r. wnoszący odwołanie złożył zażalenie na zaskarżoną decyzję na podstawie art. 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego. Decyzją z dnia 20 grudnia 2017 r. organ powołujący oddalił to zażalenie.

IV. Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

25. Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 28 marca 2018 r. wnoszący odwołanie wniósł skargę na podstawie art. 270 TFUE o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji o nałożeniu na niego przez organ powołujący kary dyscyplinarnej i, tytułem ewentualnym, o zasądzenie zadośćuczynienia za krzywdę, jaką miał ponieść wskutek naruszenia przez ESDZ przysługujących mu praw do obrony w postępowaniu karnym wszczętym przeciwko niemu przed sądami belgijskimi.

26. Wnoszący odwołanie podniósł dwa zarzuty na poparcie skargi do Sądu, które dotyczyły, odpowiednio, określenia kary i uwzględnienia okoliczności łagodzących.

27. Zaskarżonym wyrokiem Sąd oddalił skargę złożoną przez wnoszącego odwołanie i obciążył go kosztami postępowania.

V. Żądania i postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości

28. Wnoszący odwołanie wnosi do Trybunału o:

– uchylenie zaskarżonego wyroku;

– stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;

– obciążenie ESDZ kosztami postępowania przed Sądem oraz niniejszego postępowania odwoławczego.

ESDZ wnosi do Trybunału o:

– oddalenie odwołania jako bezzasadnego;

– obciążenie wnoszącego odwołanie kosztami.

[4] Zaznaczam, że w pkt 17, 78, 119 i 142 zaskarżonego wyroku Sąd odniósł się do kwoty 1105 EUR.

VI. Odwołanie

29. Wnoszący odwołanie podnosi jedyny zarzut, dotyczący pkt 28–53 zaskarżonego wyroku. We wskazanych wyżej punktach Sąd zbadał część pierwszą zarzutu pierwszego wnoszącego odwołanie, w którym podniósł on, że ustalając karę dyscyplinarną, jaka miała zostać na niego nałożona, organ powołujący niesłusznie uwzględnił szkodę niematerialną wyrządzoną Unii. W tym względzie wnoszący odwołanie podniósł w istocie, że w odniesieniu do tej szkody wypłacono już zadośćuczynienie w ramach środków cywilnych nakazanych przez sądy krajowe.

30. Sąd oddalił część pierwszą zarzutu pierwszego wnoszącego odwołanie.

31. W niniejszym odwołaniu wnoszący odwołanie podnosi jako jedyny zarzut dokonanie przez Sąd nieprawidłowej wykładni art. 10 lit. b) załącznika IX do regulaminu pracowniczego poprzez uznanie, że przepis ten pozwala na uwzględnienie szkody niematerialnej – w odniesieniu do której zapłacono już zadośćuczynienie – jako okoliczności uzasadniającej zaostrzenie kary dyscyplinarnej nałożonej na urzędnika przez organ powołujący w porównaniu z karą zaproponowaną przez komisję dyscyplinarną [5].

32. Jedyny zarzut wnoszącego odwołanie został podzielony na trzy części.

33. Po pierwsze, wnoszący odwołanie twierdzi, że Sąd naruszył prawo w pkt 52 zaskarżonego wyroku, w którym stwierdził, iż organ powołujący nie popełnił oczywistego błędu w ocenie przy stosowaniu art. 10 załącznika IX do regulaminu pracowniczego, uznając, że nie uwzględnia się zadośćuczynienia przyznanego przez sąd krajowy za szkody wyrządzone Unii. Wnoszący odwołanie stoi na stanowisku, że zgodnie z art. 25 załącznika IX do regulaminu pracowniczego organ powołujący był związany ustaleniami faktycznymi dokonanymi przez krajowe sądy karne oraz zasadą, zgodnie z którą uznaje się, że szkoda, w odniesieniu do której zapłacono zadośćuczynienie, nigdy nie istniała.

34. Po drugie, wnoszący odwołanie twierdzi zasadniczo, że w pkt 34 zaskarżonego wyroku Sąd naruszył wymóg proporcjonalności kar dyscyplinarnych oraz ogólną zasadę prawa, wspólną dla systemów prawnych państw członkowskich, zgodnie z którą uznaje się, że szkoda, która została w pełni naprawiona, nigdy nie istniała – poprzez przyjęcie, że organ powołujący może powoływać się na taką szkodę na podstawie art. 10 lit. b) załącznika IX do regulaminu pracowniczego.

35. Po trzecie, wnoszący odwołanie podnosi w istocie, że w pkt 39–41 zaskarżonego wyroku Sąd naruszył ogólną zasadę równości, uznając, iż przy ustalaniu kar nakładanych w ramach postępowania dyscyplinarnego na podstawie art. 10 załącznika IX do regulaminu pracowniczego okoliczność, że za szkodę wyrządzoną Unii wypłacono zadośćuczynienie w całości lub w części, jest zasadniczo nieistotna. W tym względzie wnoszący odwołanie jest zdania, że uchybienie urzędnika należy traktować różnie w zależności od zakresu szkody poniesionej przez instytucję. W ocenie wnoszącego odwołanie znajduje się on w innej sytuacji niż urzędnik, który wcześniej nie wypłacił Unii zadośćuczynienia za wyrządzoną szkodę.

36. Zgodnie ze wskazówkami Trybunału w niniejszej opinii skupię się na części drugiej i trzeciej jedynego zarzutu podniesionego w odwołaniu przez wnoszącego odwołanie. Jestem zdania, że stosowne będzie przeanalizowanie obydwu wspomnianych części jedynego zarzutu łącznie.

[5] Zobacz pkt 2 odwołania.

Podnoszone naruszenie zasad proporcjonalności i równości opiera się na tym samym założeniu, że szkody dla reputacji Unii, za którą zapłacono zadośćuczynienie w ramach postępowania przed sądami krajowymi, nie można uwzględniać w postępowaniu dyscyplinarnym – w świetle postanowień art. 10 lit. b) załącznika IX do regulaminu pracowniczego. Jak wskażę w niniejszej opinii, moim zdaniem założenie to jest błędne, ponieważ nie bierze pod uwagę odrębnego charakteru i celów cywilnych pozwów o zadośćuczynienie i postępowania dyscyplinarnego na podstawie regulaminu pracowniczego. Ze względu na to, że części druga i trzecia jedynego zarzutu – jak sugeruję – opierają się na błędnym założeniu, należy oddalić je jako bezzasadne.

VII. Analiza

A. Żądanie stwierdzenia niedopuszczalności

37. Choć ESDZ nie wniósł formalnie zarzutu o tej treści, to w swoim piśmie wskazuje, że niniejsze odwołanie jest w części niedopuszczalne.

38. W tym względzie ESDZ jest zdania, że argument wnoszącego odwołanie, iż organ powołujący podwyższył karę poprzez uwzględnienie szkody, za którą zostało już wypłacone zadośćuczynienie, nie ma na celu wykazania, że Sąd dopuścił się błędu, lecz zakwestionowanie oceny organu powołującego oraz jego uzasadnienia dla odstąpienia od uzasadnionej opinii, wydanej przez komisję dyscyplinarną. W ocenie ESDZ wnoszący odwołanie zmierza do wyjaśnienia lub przeformułowania podniesionego w pierwszej instancji zarzutu pierwszego, dotyczącego istnienia podnoszonego oczywistego błędu w ocenie organu powołującego. Tego rodzaju przeformułowanie zarzutu podniesionego w pierwszej instancji jest niedopuszczalne w toku odwołania.

39. W mojej ocenie rozpatrywanej podstawy niedopuszczalności podniesionej przez ESDZ nie należy uwzględniać, ponieważ jest ona podnoszona bezzasadnie.

40. Odwołanie jest w wyraźnie nakierowane na podnoszone naruszenie prawa w zaskarżonym wyroku, a wnoszący odwołanie nie podniósł żadnych nowych zarzutów ani podstaw, które nie zostałyby wcześniej podniesione przed Sądem.

41. Choć jest prawdą, że w odwołaniu wnoszący odwołanie w wielu miejscach powołał się na zaskarżoną decyzję i porównał podejście komisji dyscyplinarnej oraz organu powołującego w odniesieniu do kryteriów stosowanych w celu nałożenia na niego kary dyscyplinarnej, to nie ulega wątpliwości, że jedyny zarzut podniesiony przez wnoszącego odwołanie dotyczy raczej wniosku Sądu sformułowanego w pkt 52 zaskarżonego wyroku[6] oraz oceny prawnej Sądu zawartej w pkt 28–51 zaskarżonego wyroku, która doprowadziła do tego wniosku, niż zaskarżonej decyzji.

42. W mojej ocenie odniesienia do zaskarżonej decyzji zawarte w odwołaniu dodają jedynie kontekst i szczegóły do żądań wnoszącego odwołanie zawartych w odwołaniu. Zaznaczam, że w istocie ESDZ sam powoływał się, w licznych przypadkach, na konkretne punkty zaskarżonej decyzji, aby odeprzeć argumenty wnoszącego odwołanie.

[6] Zobacz pkt 25 odwołania. W pkt 52 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że organ powołujący nie popełnił oczywistego błędu w ocenie, stwierdzając, iż przy stosowaniu art. 10 załącznika IX do regulaminu pracowniczego nie uwzględnia się zasądzonego przez sądy krajowe zadośćuczynienia za szkodę wyrządzoną Unii. Ponadto w pkt 39 zaskarżonego wyroku Sąd wskazał, że w kontekście postępowania dyscyplinarnego nie jest istotne, że w odniesieniu do szkody wypłacono zadośćuczynienie w całości lub w części, ponieważ celem art. 10 lit. b) załącznika IX do regulaminu pracowniczego nie jest przyznanie zadośćuczynienia, lecz nałożenie kary.

43. Jeśli chodzi o twierdzenie ESDZ, że wnoszący odwołanie przeformułował zarzuty podniesione przed Sądem, to z pkt 43–52 skargi wniesionej przez wnoszącego odwołanie do Sądu jasno wynika, iż podnosi on, że podczas gdy komisja dyscyplinarna uwzględniła fakt, że sądy krajowe nakazały mu już zapłatę zadośćuczynienia, to organ powołujący zwiększył nałożoną karę dyscyplinarną, stwierdzając, że działanie wnoszącego odwołanie miało wpływ na wizerunek instytucji i wzbudziło wątpliwości co do niezależności jej pracowników. Wnoszący odwołanie podniósł następnie przed Sądem, że instytucje Unii nie mogą dalej twierdzić, że poniosły szkodę, w sytuacji gdy Unia otrzymała już pełne zadośćuczynienie w kontekście postępowania karnego, w którym była stroną cywilną. A zatem w ocenie wnoszącego odwołanie organ powołujący popełnił oczywisty błąd w ocenie, uwzględniając przedmiotową szkodę.

44. W konsekwencji nie uważam, że wnoszący odwołanie przeformułował w niniejszym postępowaniu odwoławczym zarzut podniesiony przed Sądem [7] ani że takie przeformułowanie można by uznać za nowy zarzut – niedopuszczalny w postępowaniu odwoławczym.

B. Co do istoty

1. Uwagi wstępne – zakres odwołania

45. ESDZ kwestionuje prawidłowość twierdzeń wnoszącego odwołanie zawartych w pkt 12 i 19 odwołania. W punktach tych wnoszący odwołanie podnosi, że Sąd naruszył prawo, interpretując art. 10 lit. b) załącznika IX do regulaminu pracowniczego w ten sposób, że pozwala on na uwzględnienie przez organ powołujący szkody, za którą wypłacono zadośćuczynienie – jako uzasadnienie dla nałożenia surowszej kary dyscyplinarnej od rekomendowanej przez komisję dyscyplinarną w uzasadnionej opinii.

46. ESDZ stoi na stanowisku, że organ powołujący nie uznał rozpatrywanej szkody za okoliczność obciążającą [8].

47. Artykuł 10 załącznika IX do regulaminu pracowniczego wprowadza wymóg, aby kara dyscyplinarna nakładana na urzędnika była proporcjonalna do wagi lub znaczenia uchybienia, jakiego dopuścił się urzędnik, i zawiera w tym zakresie otwarty katalog kryteriów, które należy uwzględniać przy ustalaniu kary [9].

48. Wspomniana lista zawiera szereg orientacyjnych kryteriów, które – w zależności od konkretnych okoliczności – można uznać za okoliczności obciążające, łagodzące lub faktycznie neutralne, przy czym żadnemu z konkretnych kryteriów nie nadano szczególnej wagi lub znaczenia. Ponadto, biorąc pod uwagę szeroki charakter wymienionych kryteriów, jest jasne, że nie muszą one znajdować zastosowania w każdym przypadku. Wskazano również, że kryteria te mają mieć charakter orientacyjny i otwarty.

7 Poza tym, że odwołanie w jasny sposób odnosi się do zaskarżonego wyroku, a nie do zaskarżonej decyzji.

8 W ocenie ESDZ pkt 35–38 zaskarżonej decyzji wskazują, że wbrew temu, co twierdzi wnoszący odwołanie, organ powołujący nie oparł swojej decyzji o odstąpieniu od uzasadnionej opinii komisji dyscyplinarnej „w szczególności" na art. 10 lit. b) załącznika IX do regulaminu pracowniczego. ESDZ twierdzi, że organ powołujący wskazał w zaskarżonej decyzji, iż wymóg zadośćuczynienia Unii w oparciu o prawo krajowe nie miał wpływu na ocenę wagi uchybienia. Organ powołujący nałożył wyższą karę w porównaniu z tą, jaką proponowała komisja dyscyplinarna, uwzględniając wszystkie kryteria (ocenę całościową). Zdaniem ESDZ art. 10 załącznika IX do regulaminu pracowniczego nie określa wagi, jaką należy przypisać poszczególnym kryteriom.

9 W pkt 115 wyroku z dnia 17 lipca 2012 r., BG/Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich (F-54/11, EU:F:2012:114), Sąd do spraw Służby Publicznej stwierdził, że zgodnie z art. 10 załącznika IX do regulaminu pracowniczego surowość nakładanych kar dyscyplinarnych powinna być współmierna do wagi przewinienia służbowego. Ten sam przepis ustanawia również kryteria, które organ powołujący powinien uwzględnić przy wyborze kary.

49. W tym względzie z utrwalonego orzecznictwa wynika, że zgodnie z art. 10 załącznika IX do regulaminu pracowniczego określenie wymiaru kary opiera się na dokonanej przez organ powołujący ogólnej ocenie wszystkich faktów i okoliczności każdego indywidualnego przypadku. W tym względzie można wskazać, że regulamin pracowniczy nie przewiduje stałego związku pomiędzy wskazanymi w nim karami i różnymi rodzajami uchybień popełnionymi przez urzędników, a ponadto nie wyjaśnia, w jakim zakresie istnienie okoliczności obciążających lub łagodzących wpływa na wybór kary [10].

50. Ponadto należy wskazać, że gdy wykazany zostanie rzeczywisty charakter okoliczności zarzucanych urzędnikowi, ustalenie odpowiedniej kary dyscyplinarnej należy do organu powołującego. Sąd oraz Trybunał Sprawiedliwości orzekający w przedmiocie odwołania nie mogą zastosować własnej oceny w miejsce oceny organu powołującego, poza przypadkami oczywistego błędu lub nadużycia władzy [11].

51. Z pkt 28–52 zaskarżonego wyroku wynika jasno, że Sąd nie analizował konkretnie, czy organ powołujący uznał, iż zapłata zadośćuczynienia za szkodę niematerialną w postępowaniu cywilnym stanowi okoliczność obciążającą [12]. Sąd stwierdził jedynie w pkt 52 zaskarżonego wyroku, że organ powołujący nie popełnił błędu, uznając, iż tego rodzaju zadośćuczynienia nie uwzględnia się przy stosowaniu kryteriów określonych w art. 10 załącznika IX do regulaminu pracowniczego [13].

52. Wnoszący odwołanie nie twierdzi, że Sąd popełnił błąd, nie dokonując oceny faktycznej wagi, jaką organ powołujący nadał okoliczności, że za przedmiotową szkodę zasądzono zadośćuczynienie. W mojej ocenie zakres niniejszego odwołania należy ograniczyć do tego, czy w tych okolicznościach kryterium określone w art. 10 lit. b) załącznika IX do regulaminu pracowniczego – i tym samym szkodę dla integralności, reputacji lub interesów instytucji – można brać pod uwagę przy ogólnej ocenie sprawy, w celu ustalenia powagi uchybienia i, następnie, ustalenia kary dyscyplinarnej, jaka ma zostać nałożona w przypadku, gdy za przedmiotową szkodę niematerialną zapłacono już zadośćuczynienie w postępowaniu przed sądami krajowymi.

53. W tym względzie należy podkreślić, że wnoszący odwołanie nie kwestionuje w niniejszym postępowaniu odwoławczym faktu, że mogą wobec niego zostać zastosowane środki dyscyplinarne na podstawie art. 9 załącznika IX do regulaminu pracowniczego, pomimo iż nałożono na niego również środki zarówno karne, jak i cywilne. Nie kwestionuje on również konkretnej kary dyscyplinarnej, jaka została wobec niego zastosowana, to jest kary o charakterze finansowym, której skutkiem było obniżenie jego uprawnień emerytalnych na podstawie art. 9

[10] Zobacz wyrok z dnia 5 lutego 1987 r., F./Komisja (403/85, EU:C:1987:70, pkt 26). Zobacz także wyrok z dnia 17 lipca 2012 r., BG/Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich (F-54/11, EU:F:2012:114, pkt 116).

[11] Zobacz wyroki: z dnia 5 lutego 1987 r., F./Komisja (403/85, EU:C:1987:70, pkt 18); z dnia 19 listopada 2014 r., EH/Komisja (F-42/14, EU:F:2014:250, pkt 92).

[12] Zobacz w tym względzie argumenty podniesione przez strony w pkt 31 i 45 niniejszej opinii.

[13] Zaznaczam, że w pkt 136 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że w zaskarżonej decyzji organ powołujący uznał, iż działania wnoszącego odwołanie były szczególnie poważne, biorąc pod uwagę między innymi szkodę dla integralności, reputacji lub interesów instytucji. W pkt 140 i 141 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, iż organ powołujący uznał, że środki przewidziane na poziomie krajowym „nie powinny uniemożliwić mu nałożenia kary dyscyplinarnej współmiernej do popełnionego uchybienia” (pkt 37 zaskarżonej decyzji) i że „pomimo, iż składający zażalenie naprawił szkodę związaną ze szkodą dla reputacji instytucji w następstwie skazującego [go] wyroku sądów belgijskich, to pozostaje faktem, że naraził on reputację instytucji i rzucił negatywne światło na uczciwość jej urzędników”. Te stwierdzenia Sądu dotyczą drugiego z zarzutów podniesionych przez wnoszącego odwołanie w pierwszej instancji i nie zostały zakwestionowane w tym postępowaniu odwoławczym.

ust. 1 lit. h) załącznika IX do regulaminu pracowniczego [14]. Ponadto rozpatrywanym elementem nie jest konkretna kwota obniżenia emerytury wnoszącego odwołanie jako taka, lecz kryteria, które można uwzględnić, nakładając tego rodzaju obniżenie.

2. Ocena

54. Z zaskarżonego wyroku wynika jasno, że na wnoszącego odwołanie nałożono środki lub kary o charakterze karnym, cywilnym i dyscyplinarnym w związku z działaniami, których się dopuścił. Wnoszący odwołanie nie podnosi jednak w oparciu o zasadę ne bis in idem [15] żadnego zarzutu w odniesieniu do nałożonych na niego środków lub kar o charakterze karnym, cywilnym [16] i dyscyplinarnym.

55. Kwestia podniesiona w niniejszym odwołaniu dotyczy raczej tego, czy szkodę dla integralności, reputacji lub interesów Unii (w odniesieniu do której Unia uzyskała zadośćuczynienie w postępowaniu cywilnym przed sądami krajowymi) można również uwzględniać w celu ustalenia wagi uchybienia urzędnika i podjęcia decyzji co do kary dyscyplinarnej, jaka ma zostać nałożona na podstawie art. 10 załącznika IX do regulaminu pracowniczego.

56. W mojej ocenie przedmiotowe postępowania cywilne i dyscyplinarne oraz odpowiadające im środki lub kary są od siebie w wyraźny sposób odrębne [17] i, przede wszystkim, służą bardzo odmiennym celom [18].

57. Wydaje się, że celem postępowania cywilnego, które zostało wszczęte przez Unię przed sądami krajowymi, było zadośćuczynienie Unii za szkodę niematerialną wyrządzoną jej reputacji publicznej lub zewnętrznej przez działania wnoszącego odwołanie. W tym względzie zadośćuczynienie w postępowaniu cywilnym ma na celu rekompensatę dla strony poszkodowanej i przywrócenie w ten sposób jej sytuacji sprzed zachowania stanowiącego naruszenie. Przyznanie zadośćuczynienia lub odszkodowania ma tym samym na celu rekompensatę dla strony poszkodowanej w zakresie odpowiedzialności deliktowej lub innej formy odpowiedzialności

[14] Biorąc pod uwagę, że wnoszący odwołanie przeszedł na emeryturę, była to w istocie jedyna kara dyscyplinarna, jaką organ powołujący mógł zastosować.

[15] Zobacz art. 50 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, który zakazuje ponownego sądzenia tej samej osoby lub nakładania na nią kar w postępowaniu karnym za ten sam czyn zabroniony. Zobacz także art. 9 ust. 3 załącznika IX do regulaminu pracowniczego, który stanowi, iż „[p]ojedyncze przewinienie służbowe nie powoduje zastosowania więcej niż jednej kary dyscyplinarnej". W przedmiocie relacji pomiędzy postępowaniem karnym/karami w postępowaniu karnym a postępowaniem dyscyplinarnym/karami dyscyplinarnymi w kontekście regulaminu pracowniczego zob. wyrok z dnia 8 lipca 2008 r., Franchet i Byk/Komisja (T-48/05, EU:T:2008:257, pkt 341–343).

[16] W pkt 33 wyroku z dnia 20 marca 2018 r., Garlsson Real Estate i in. (C-537/16, EU:C:2018:193), Trybunał stwierdził, że środek, który ogranicza się do naprawienia szkody wyrządzonej danym przestępstwem, nie ma charakteru karnego. W istocie tego rodzaju środek naprawczy lub odszkodowawczy nie ma charakteru represyjnego.

[17] Przykładowo, w zakresie mających zastosowanie zasad, standardów dowodowych, procedur i forów.

[18] Możliwość zobowiązania urzędnika, na podstawie art. 22 regulaminu pracowniczego, do wyrównania w całości bądź w części szkody poniesionej przez Unię w wyniku jego poważnego uchybienia przy wykonywaniu lub w związku z wykonywaniem jego obowiązków służbowych jest odrębna od reżimu dyscyplinarnego określonego przez ten regulamin w art. 86 i załączniku IX. Ponadto regulamin pracowniczy, a w szczególności art. 10 jego załącznika IX, nie wskazują konkretnego wymogu, aby zadośćuczynienie zasądzone od urzędnika za uchybienie przy wykonywaniu jego obowiązków służbowych było uwzględniane w postępowaniu dyscyplinarnym.

pozaumownej. Wspomniana forma odpowiedzialności pozaumownej, rozumiana w ten sposób, nie ma co do zasady charakteru represyjnego. Nie ma ona na celu nałożenia sankcji, ukarania lub udzielenia nagany [19] za zachowanie, które uważane jest za nieodpowiednie [20].

58. Natomiast postępowanie dyscyplinarne w oparciu o regulamin pracowniczy ma na celu zapewnienie, by urzędnicy działali zgodnie z zasadami i obowiązkami, które mają zagwarantować właściwe funkcjonowanie instytucji [21]. Zgodność [22] tę zapewnia ostatecznie nakładanie kar dyscyplinarnych [23] lub sankcji w oparciu o zamkniętą listę wskazaną w art. 9 załącznika IX do regulaminu pracowniczego.

59. Biorąc pod uwagę z natury odmienny charakter i cele rozpatrywanego powództwa cywilnego i postępowania dyscyplinarnego na podstawie regulaminu pracowniczego, a także odpowiadające im środki i kary, sam fakt zasądzenia od wnoszącego odwołanie zadośćuczynienia za szkodę niematerialną dla reputacji Unii nie uniemożliwia nałożenia na wnoszącego odwołanie kar dyscyplinarnych. Jak wskazano w pkt 53 niniejszej opinii, wnoszący odwołanie w istocie nie kwestionuje tej kwestii.

60. Ponadto fakt, że wnoszący odwołanie zapłacił zadośćuczynienie za szkodę niematerialną wyrządzoną Unii w wyniku postępowania wszczętego z inicjatywy Unii, pozostaje bez wpływu na ustalenie – i, rozszerzająco, jest tym samym nieistotny dla ustalenia – na podstawie art. 10 załącznika IX do regulaminu pracowniczego, *wagi* przewinienia wnoszącego odwołanie w świetle regulaminu pracowniczego, które poprzedzało wspomniane postępowanie.

61. Jestem zdania w szczególności, że przy ustalaniu wagi uchybienia urzędnika okoliczność, że wpłynęło ono niekorzystnie na reputację Unii zgodnie z art. 10 lit. b) załącznika IX do regulaminu pracowniczego, można wziąć pod uwagę przy dokonywaniu ogólnej oceny rozpatrywanego działania – niezależnie od jakiegokolwiek zadośćuczynienia wypłaconego następnie w tym względzie w następstwie postępowania prawnego wszczętego przez Unię.

62. Klasyfikacja wagi tego przewinienia może zatem moim zdaniem podlegać ocenie niezależnie od takiego zadośćuczynienia [24]. Tego typu szkody instytucjonalnej nie da się zwyczajnie wymazać poprzez wpłatę określonej kwoty środków pieniężnych w ramach zadośćuczynienia, nawet jeśli wpłata ta wynika z orzeczenia sądu.

63. Jeśli chodzi o ocenę *kary dyscyplinarnej, jaka ma zostać nałożona*, to w kontekście niniejszego postępowania istnieje faktyczny związek między szkodą dla reputacji (publicznej lub zewnętrznej) Unii (w odniesieniu do której istotnie nakazano zapłatę zadośćuczynienia w postępowaniu przed sądami krajowymi) a kryterium określonym w art. 10 lit. b) załącznika IX do regulaminu pracowniczego, który również odnosi się do szkody dla wizerunku (publicznego

[19] Jest prawdą, że w wielu systemach prawnych sąd może, w szczególnych i wyjątkowych przypadkach, zasądzić odszkodowanie o charakterze represyjnym, zaostrzonym lub o skutku odstraszającym. W takich przypadkach zasądzenie odszkodowania ma na celu albo ukaranie sprawcy, albo wyrażenie niezadowolenia sądu z arbitralnego lub opresyjnego działania oskarżonego. W niniejszej sprawie nie pojawiła się jednak sugestia, jakoby rekompensata zasądzona przez sądy belgijskie należała do którejkolwiek z tych kategorii.

[20] Zobacz analogicznie opinia rzecznika generalnego N. Wahla w sprawie Lazar (C-350/14, EU:C:2015:586, pkt 30).

[21] Wyrok z dnia 1 kwietnia 2004 r., N/Komisja (T-198/02, EU:T:2004:101, pkt 98).

[22] Jest jasne, że nawet lżejsze lub mniej dotkliwe kary, takie jak pisemne upomnienie lub nagana, mają na celu zapewnienie, by urzędnik nie działał w sposób sprzeczny z regulaminem pracowniczym.

[23] W istocie samo określenie „penalties" (język angielski), „sanciones" (język hiszpański), „Strafen" (język niemiecki), „sanctions" (język francuski), „sanzioni" (język włoski), „sanções" (język portugalski) w art. 9 załącznika IX do regulaminu pracowniczego jasno wskazuje na ich represyjny lub karny charakter.

[24] Zobacz analogicznie pkt 115 wyroku z dnia 19 listopada 2014 r., EH/Komisja (F-42/14, EU:F:2014:250).

lub zewnętrznego) Unii. Tego rodzaju szkoda instytucjonalna była jednym z kryteriów uwzględnionych podczas oceny rodzaju i poziomu kary dyscyplinarnej, jaka miała zostać nałożona na wnoszącego odwołanie [25].

64. Poza tym, że art. 10 lit. b) załącznika IX do regulaminu pracowniczego określa tylko jedno spośród wielu kryteriów, jakie można uwzględnić podczas ogólnej oceny kary dyscyplinarnej, jaka ma zostać nałożona, należy zauważyć, że postępowania cywilne i dyscyplinarne, jak również wynikające z nich środki lub kary są odrębne, mają różne cele i nie skutkują nakładającymi się na siebie karami lub odszkodowaniami [26].

65. W związku z tym jestem zdania, że wnoszący odwołanie nie wykazał, jak podnosi to w części drugiej i trzeciej jedynego zarzutu, że Sąd naruszył zasady proporcjonalności i równości.

VIII. Wnioski

66. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał:

– oddalił jako bezzasadne części drugą i trzecią jedynego zarzutu wnoszącego odwołanie.

[25] Ponadto Unia była beneficjentem zadośćuczynienia cywilnego przyznanego przez sądy krajowe za szkodę niematerialną dla jej reputacji w kwocie 38 814 EUR, a kary dyscyplinarne, które miały charakter pieniężny, zapewniły, że Unia nie musiała zwracać określonych kwot tytułem emerytury wnoszącego odwołanie.

[26] W tym względzie w pkt 195 wyroku z dnia 7 grudnia 2017 r., Missir Mamachi di Lusignano i in./Komisja (T-401/11 P RENV-RX, EU:T:2017:874), Sąd stwierdził, że z praw państw członkowskich wynika wspólna zasada ogólna, zgodnie z którą doznana krzywda nie może być naprawiona podwójnie. Z wyroku z dnia 9 września 1999 r., Lucaccioni/Komisja (C-257/98 P, EU:C:1999:402, pkt 19, 20), jasno wynika, że zasadę tę stosuje się także w kontekście relacji między urzędnikiem a instytucją Unii. A zatem podczas gdy w drugiej z powołanych wyżej spraw wskazano, że urzędnik nie może uzyskać podwójnego odszkodowania, jestem zdania, że ta zasada ogólna rozciąga się na samą Unię i przewiduje, że Unia nie może otrzymać od urzędnika podwójnego odszkodowania. Podkreślam jednak, że w okolicznościach niniejszej sprawy nie występuje moim zdaniem kwestia podwójnego odszkodowania, biorąc pod uwagę odrębny charakter rozpatrywanego postępowania cywilnego i dyscyplinarnego, jak również odpowiadających im środków lub kar. Kary nakładane w oparciu o art. 9 załącznika IX do regulaminu pracowniczego nie mają na celu zrekompensowania Unii poniesionych przez nią szkód.