Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (pierwsza izba)

z dnia 10 czerwca 2020 r.*

Służba publiczna – Urzędnicy – Prawa i obowiązki urzędnika – Publikacja treści dotyczących prac Unii – Obowiązek uprzedniego powiadomienia – Artykuł 17a regulaminu pracowniczego – Sprawozdanie z oceny – Odpowiedzialność

W sprawie T-608/18

Mark Anthony Sammut, zamieszkały w Foetz (Luksemburg), którego reprezentował adwokat P. Borg Olivier,

strona skarżąca,

przeciwko

Parlamentowi Europejskiemu, który reprezentowali M. Sammut i I. Lázaro Betancor, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot oparte na art. 270 TFUE żądanie, po pierwsze, stwierdzenia nieważności decyzji Parlamentu z dnia 4 stycznia 2018 r. w zakresie, w jakim na jej mocy oddalono wniosek skarżącego o usunięcie jednej z ocen zawartych w sprawozdaniu z jego oceny za 2016 r., oraz, po drugie, naprawienia szkody i krzywdy, jakich skarżący miał doznać w związku z tą decyzją,

SĄD (pierwsza izba),

w składzie: H. Kanninen, prezes, M. Jaeger i N. Półtorak (sprawozdawczyni), sędziowie,

sekretarz: S. Bukšek Tomac, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 28 stycznia 2020 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

1 Skarżący, Mark Anthony Sammut, jest urzędnikiem Parlamentu Europejskiego.

* Język postępowania: maltański.

2 W listopadzie 2016 r. skarżący opublikował na Malcie książkę zatytułowaną *L-Aqwa fl-Ewropa. Il-Panama Papers u l-Poter* (Najlepsi w Europie. Sprawa Panama Papers i władza, zwaną dalej „rozpatrywaną książką").

3 W dniu 13 marca 2017 r. skarżący powiadomił dyrektora generalnego Dyrekcji Generalnej (DG) ds. Tłumaczeń Pisemnych Parlamentu o zamiarze opublikowania drugiego wydania tej książki. W dniu 7 kwietnia 2017 r. Parlament uznał wniosek skarżącego za niedopuszczalny ze względu na to, że dotyczył on drugiego wydania rozpatrywanej książki, wobec czego nie można było przyjąć, że ów wniosek stanowi uprzednie powiadomienie o jej publikacji.

4 W sprawozdaniu z oceny skarżącego za 2016 r. zawarto ocenę, zgodnie z którą „skarżący nie powiadomił organu powołującego o zamiarze opublikowania w 2016 r. książki »L-Aqwa fl-Ewropa. Il-Panama Papers u l-Poter«" (zwaną dalej „kwestionowaną oceną"). Ocena ta jest zawarta w części wspomnianego sprawozdania zatytułowanej „Postępowanie" w pozycji „3. Przestrzeganie zasad i procedur".

5 W dniu 17 maja 2017 r. skarżący zwrócił się do komitetu ds. ocen z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli jego sprawozdania z oceny za 2016 r. Domagał się w szczególności wykreślenia kwestionowanej oceny.

6 W dniu 4 stycznia 2018 r. dyrektor generalny DG ds. Tłumaczeń Pisemnych skierował do skarżącego pismo, w którym poinformował go, że postanowił uwzględnić opinię komitetu ds. ocen z dnia 8 listopada 2017 r. i w rezultacie wprowadzić do jego sprawozdania z oceny za 2016 r. tylko jedną zmianę, polegającą na wykreśleniu oceny dotyczącej dziennej wydajności skarżącego (zwane dalej „decyzją z dnia 4 stycznia 2018 r."). Tym samym odmówił wykreślenia kwestionowanej oceny z przedmiotowego sprawozdania z oceny.

7 W dniu 26 marca 2018 r. skarżący wniósł na podstawie art. 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej (zwanego dalej „regulaminem pracowniczym") zażalenie na decyzję z dnia 4 stycznia 2018 r. W zażaleniu zwrócił się on między innymi do organu powołującego o podjęcie niezbędnych działań w celu wykreślenia kwestionowanej oceny ze sprawozdania z oceny za 2016 r.

8 Pismem z dnia 6 lipca 2018 r. organ powołujący oddalił zażalenie skarżącego (zwanym dalej „decyzją o oddaleniu zażalenia").

Postępowanie i żądania stron

9 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 8 października 2018 r. skarżący wniósł niniejszą skargę.

10 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 11 marca 2019 r. skarżący złożył wniosek o przesłuchanie świadków. W dniu 1 kwietnia 2019 r. Parlament przedstawił swoje uwagi na temat tego wniosku.

11 Ze względu na zmianę składu izb Sądu, zgodnie z art. 27 ust. 5 regulaminu postępowania przed Sądem sędzia sprawozdawczyni została przydzielona do pierwszej izby, której w rezultacie została przekazana niniejsza sprawa.

12 Na rozprawie w dniu 28 stycznia 2020 r. wysłuchane zostały wystąpienia stron i ich odpowiedzi na pytania Sądu.

13 Skarżący wnosi do Sądu o:

– stwierdzenie częściowej nieważności decyzji z dnia 4 stycznia 2018 r.;

– stwierdzenie nieważności decyzji oddalającej zażalenie;

– zarządzenie wykreślenia kwestionowanej oceny ze sprawozdania z oceny za 2016 r.;

– zasądzenie od Parlamentu naprawienia różnych szkód spowodowanych decyzją z dnia 4 stycznia 2018 r.;

– obciążenie Parlamentu kosztami postępowania.

14 Parlament wnosi do Sądu o:

– oddalenie skargi;

– obciążenie skarżącego kosztami postępowania.

Co do prawa

Uwagi wstępne

15 W ramach żądań pierwszego i drugiego skarżący wnosi o stwierdzenie częściowej nieważności decyzji z dnia 4 stycznia 2018 r. oraz o stwierdzenie nieważności decyzji oddalającej zażalenie.

16 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zażalenie na drodze administracyjnej, o którym mowa w art. 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego, i jego oddalenie – w sposób wyraźny lub dorozumiany – stanowią integralną część złożonej procedury i są jedynie wstępną przesłanką wniesienia sprawy do sądu. W tych okolicznościach skarga, nawet jeżeli formalnie jest skierowana przeciwko oddaleniu zażalenia, skutkuje przedłożeniem ocenie sądu aktu niekorzystnego, którego dotyczyło zażalenie (zob. analogicznie wyrok z dnia 17 stycznia 1989 r., Vainker/Parlament, 293/87, EU:C:1989:8, pkt 7, 8), chyba że oddalenie zażalenia ma inny zakres niż akt, na który zażalenie zostało wniesione (wyrok z dnia 25 października 2006 r., Staboli/Komisja, T-281/04, EU:T:2006:334, pkt 26).

17 Każda bowiem decyzja oddalająca zażalenie – wyraźna lub dorozumiana – jedynie utrzymuje w mocy akt lub potwierdza zasadność powstrzymania się od działania, na które zostało wniesione zażalenie, i sama w sobie nie stanowi aktu podlegającego zaskarżeniu, skutkiem czego żądania skierowane przeciwko takiej decyzji nieposiadającej niezależnej treści w stosunku do pierwotnej decyzji należy uważać za skierowanie przeciwko pierwotnemu aktowi (zob. wyrok z dnia 19 czerwca 2015 r., Z/Trybunał Sprawiedliwości, T-88/13 P, EU:T:2015:393, pkt 141 i przytoczone tam orzecznictwo).

18 Przekładając powyższe na grunt niniejszej sprawy, należy zauważyć, że decyzja o oddaleniu zażalenia na decyzję z dnia 4 stycznia 2018 r. jedynie potwierdza tę decyzję, ponieważ nie zmienia ona jej sentencji ani nie obejmuje ponownego rozpatrzenia sytuacji skarżącego w świetle nowych okoliczności prawnych lub faktycznych. Okoliczność, że decyzja o oddaleniu zażalenia uzupełnia uzasadnienie decyzji z dnia 4 stycznia 2018 r., nie ma wpływu na jej potwierdzający charakter. W takim wypadku kontroli zgodności z prawem podlega ów pierwotny akt niekorzystny z uwzględnieniem uzasadnienia zawartego w decyzji o oddaleniu zażalenia, gdyż przyjmuje się, że uzasadnienie to stanowi uzupełnienie omawianego aktu (zob. podobnie wyrok z dnia 9 grudnia 2009 r., Komisja/Birkhoff, T-377/08 P, EU:T:2009:485, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo).

19 W tych okolicznościach wobec braku niezależnej treści decyzji o oddaleniu zażalenia należy przyjąć, iż żądanie dotyczące stwierdzenia nieważności jest skierowane przeciwko decyzji z dnia 4 stycznia 2018 r., której kontroli zgodności z prawem należy dokonać z uwzględnieniem uzasadnienia zawartego w decyzji o oddaleniu zażalenia.

W przedmiocie dopuszczalności żądania trzeciego

20 W ramach żądania trzeciego skarżący domaga się, aby Sąd nakazał Parlamentowi wykreślenie kwestionowanej oceny z jego sprawozdania z oceny za 2016 r.

21 Należy w tym względzie przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sąd nie może kierować do instytucji Unii nakazów, niezależnie od zawartego w art. 266 TFUE ogólnego obowiązku podjęcia przez instytucję, która wydała unieważniony akt, niezbędnych działań w celu wykonania wyroku stwierdzającego nieważność tego aktu (zob. wyrok z dnia 15 stycznia 2019 r., HJ/EMA, T-881/16, niepublikowany, EU:T:2019:5, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo).

22 W konsekwencji żądanie, w którym skarżący domaga się, aby Sąd nakazał Parlamentowi wykreślenie kwestionowanej oceny ze jego sprawozdania z oceny za 2016 r., należy odrzucić jako niedopuszczalne.

W przedmiocie dopuszczalności odesłania do argumentów zawartych w zażaleniu

23 Skarżący odsyła w skardze do zażalenia złożonego w dniu 26 marca 2018 r., podnosząc, że wszystkie jego punkty należy uznać za stanowiące integralną część niniejszej skargi.

24 Należy w tym względzie przypomnieć, że zgodnie z art. 21 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i art. 76 lit. d) regulaminu postępowania przed Sądem skarga powinna zawierać wskazanie przedmiotu sporu, podnoszone zarzuty i argumenty oraz zwięzłe przedstawienie tych zarzutów. Treść skargi powinna być na tyle jasna i szczegółowa, by umożliwić stronie pozwanej przygotowanie obrony, a Sądowi pozwolić na wydanie orzeczenia, w danym wypadku nawet bez żadnych dodatkowych informacji (zob. podobnie wyrok z dnia 14 marca 2013 r., Fresh Del Monte Produce/Komisja, T-587/08, EU:T:2013:129, pkt 268).

25 Ponadto załączniki mogą być uwzględnione tylko w takim zakresie, w jakim popierają lub uzupełniają argumenty wyraźnie powołane przez skarżące w treści pism lub w jakim Sąd może dokładnie określić, które elementy w nich zawarte wspierają lub uzupełniają wspomniane zarzuty lub argumenty. Choć sama treść skargi może zostać wsparta lub uzupełniona odesłaniami do poszczególnych fragmentów materiałów do niej załączonych, do obowiązków Sądu nie należy poszukiwanie i odnajdywanie w załącznikach zarzutów i argumentów, które mogłyby być podstawą skargi, albowiem załączniki spełniają funkcję wyłącznie dowodową i dokumentacyjną (zob. podobnie wyrok z dnia 11 września 2014 r., MasterCard i in./Komisja, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, pkt 40, 41 i przytoczone tam orzecznictwo).

26 Tymczasem w niniejszej sprawie skarżący ogranicza się do ogólnego odesłania do wszystkich punktów zażalenia, bez dalszych wyjaśnień. Owo odesłanie należy zatem odrzucić jako oczywiście niedopuszczalne.

Co do istoty

W przedmiocie żądań dotyczących stwierdzenia nieważności

27 Na poparcie żądań dotyczących stwierdzenia nieważności skarżący podnosi dwa zarzuty, które należy rozpatrzyć łącznie. Zarzut pierwszy dotyczy naruszenia prawa podstawowego do wolności wypowiedzi. Zarzut drugi dotyczy błędnego zastosowania art. 17a ust. 2 regulaminu pracowniczego.

28 Wspomniane zarzuty dzielą się w istocie na trzy odrębne zarzuty szczegółowe. Po pierwsze, skarżący podnosi, że rozpatrywana książka nie może w istotny sposób zaszkodzić interesom Unii i że w związku z tym został on niesłusznie ukarany w sprawozdaniu z oceny za 2016 r. Po drugie, skarżący uważa, że ustalenie, iż tematyka rozpatrywanej książki dotyczy prac Unii, wynika ze zbyt szerokiej wykładni pojęcia „prac Unii". Po trzecie, skarżący uważa, że decyzja o oddaleniu zażalenia nie została uzasadniona.

29 W ocenie Sądu najpierw należy zbadać trzeci zarzut szczegółowy.

– *W przedmiocie trzeciego zarzutu szczegółowego*

30 Skarżący podnosi, że decyzja z dnia 4 stycznia 2018 r. nie została uzasadniona, co ma wynikać z okoliczności, że jej uzasadnienie opiera się jedynie na zwykłej opinii, nie wynika zaś z okoliczności faktycznych lub względów prawnych. Twierdzi on w tym względzie, po pierwsze, że użycie przez organ powołujący w decyzji o oddaleniu sformułowania „uważam, że" sugeruje, iż owa decyzja została wydana na podstawie opinii, a nie obiektywnych względów, wobec czego jej uzasadnienie nie jest wystarczające. Po drugie, podnosi on, że organ powołujący nie przeczytał rozpatrywanej książki, w związku z czym jego stwierdzenie, iż jej tematyka dotyczy prac Unii, opiera się wyłącznie na jej tytule. W tym względzie dyrektor maltańskiego wydziału językowego DG ds. Tłumaczeń Pisemnych przyznał zresztą, że wspomniana książka w żaden sposób nie odnosi się do prac Unii ani do prac Parlamentu. W konsekwencji uzasadnienie decyzji z dnia 4 stycznia 2018 r. nie spełnia wymogów przewidzianych w sytuacji dotyczącej ewentualnego stwierdzenia naruszenia prawa podstawowego.

31 Parlament nie zgadza się z argumentami skarżącego.

32 Na wstępie należy przypomnieć, że obowiązek uzasadnienia przewidziany w art. 296 TFUE i przypomniany w art. 41 ust. 2 lit. c) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej jest ogólną zasadą prawa, która ma na celu z jednej strony dostarczenie zainteresowanemu wyjaśnień wystarczających dla oceny zasadności niekorzystnego dla niego aktu oraz celowości wniesienia sądowego środka zaskarżenia zmierzającego do zakwestionowania jego zgodności z prawem, a z drugiej strony umożliwienie sądowi Unii przeprowadzenia kontroli (zob. wyrok z dnia 3 lipca 2019 r., PT/EBI, T-573/16, niepublikowany, EU:T:2019:481, pkt 374 i przytoczone tam orzecznictwo).

33 Uzasadnienie decyzji należy oceniać nie tylko na podstawie jej brzmienia, ale również na podstawie jej kontekstu i całości zasad prawnych regulujących daną dziedzinę. Tym samym decyzja jest wystarczająco uzasadniona, jeżeli została wydana w kontekście znanym zainteresowanemu, który pozwala mu zrozumieć zakres podjętego wobec niego środka (zob. wyrok z dnia 1 kwietnia 2004 r., N/Komisja, T-198/02, EU:T:2004:101, pkt 70 i przytoczone tam orzecznictwo).

34 Należy jednakże przypomnieć, że obowiązek uzasadnienia stanowi istotny wymóg proceduralny, który należy odróżnić od kwestii prawidłowości uzasadnienia, wchodzącej w zakres badania materialnej zgodności z prawem spornego aktu (zob. wyrok z dnia 1 marca 2017 r., Silvan/Komisja, T-698/15 P, niepublikowany, EU:T:2017:131, pkt 17 i przytoczone tam orzecznictwo).

35 To właśnie w oparciu o te rozważania należy ustalić, czy w szczególności w świetle uzasadnienia zawartego w decyzji o oddaleniu zażalenia decyzja z dnia 4 stycznia 2018 r. jest wystarczająco uzasadniona w niniejszej sprawie.

36 W tym względzie należy podkreślić, że w decyzji o oddaleniu zażalenia organ powołujący przypomniał najpierw prawa i obowiązki urzędników Unii wynikające z art. 17a regulaminu pracowniczego w odniesieniu do publikowania przez nich jakichkolwiek treści. Następnie stwierdził, że skarżący nie powiadomił uprzednio Parlamentu o zamiarze opublikowania rozpatrywanej książki. Wreszcie wskazał skarżącemu, co następuje:

„Jak sugeruje tytuł Pana książki, co sam Pan stwierdził w pkt 2 Pańskiego zażalenia, Pańska książka dotyczy sprawy Panama Papers i spółek offshore. Parlament podjął działania dotyczące wykorzystywania spółek offshore do prania pieniędzy i unikania opodatkowania. Konkretnie rzecz ujmując, w czerwcu 2016 r. została powołana komisja PANA do zbadania związków Unii i jej państw członkowskich ze sprawą Panama Papers. W związku z tym uważam, że istnieje związek pomiędzy Pańską książką a pracami Parlamentu”.

37 W tym kontekście w pierwszej kolejności skarżący podnosi, że użycie sformułowania „uważam” sugeruje, iż owa decyzja nie jest oparta na obiektywnych względach, w związku z czym nie została wystarczająco uzasadniona. Należy jednak stwierdzić, że wbrew temu, co twierdzi skarżący, samo użycie przez organ powołujący sformułowania „uważam” nie wystarczy, aby wykazać, że uzasadnienie decyzji z dnia 4 stycznia 2018 r. ma charakter subiektywny. W konsekwencji samo użycie tego sformułowania nie przesądza o niezgodności z prawem tej decyzji.

38 Dlatego też argument ten należy oddalić jako bezzasadny.

39 W drugiej kolejności skarżący twierdzi, że stwierdzenie organu powołującego, iż rozpatrywana książka ma związek z pracami Unii, pomimo odmiennej opinii dyrektora maltańskiego wydziału językowego DG ds. Tłumaczeń Pisemnych, wynika z faktu, że organ powołujący nie przeczytał tej książki.

40 Przede wszystkim należy w tym względzie zauważyć, że odmienna opinia dyrektora wydziału DG ds. Tłumaczeń Pisemnych dotycząca tematyki rozpatrywanej książki jest nieistotna dla ustalenia, czy uzasadnienie decyzji z dnia 4 stycznia 2018 r. jest wystarczające.

41 Następnie należy stwierdzić, że względy dotyczące tematyki rozpatrywanej książki wiążą się z kontrolą materialnej zgodności z prawem zaskarżonej decyzji, nie zaś z kontrolą jej uzasadnienia, w związku z czym nie mogą zostać uwzględnione w ramach zarzutu szczegółowego skargi dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia. W każdym wypadu należy zauważyć, że na rozprawie Parlament stwierdził, iż organ powołujący został zapoznany z tematyką rozpatrywanej książki.

42 Wreszcie, z pkt 36 powyżej wynika, że decyzja z dnia 4 stycznia 2018 r. była w istocie umotywowana okolicznością, iż rozpatrywana książka dotyczyła sprawy Panama Papers i spółek offshore, oraz że ma ona związek z pracami Parlamentu. To właśnie w świetle tych okoliczności uznano, że skarżący nie dopełnił obowiązków, które na nim ciążyły na mocy art. 17a regulaminu pracowniczego.

43 W tym kontekście należy zauważyć, że uzasadnienie decyzji z dnia 4 stycznia 2018 r. było na tyle wystarczające, iż umożliwiło skarżącemu ustalenie, czy owa decyzja była zasadna, czy też była obarczona wadą pozwalającą na zakwestionowanie jej ważności. W oparciu o przedstawione wcześniej względy skarżący był też w stanie zrozumieć konkretne powody, dla których Parlament uznał, że powinien był on powiadomić organ powołujący o zamiarze opublikowania rozpatrywanej książki. Powody te zostały zresztą zakwestionowane przez skarżącego w ramach niniejszej skargi. Co więcej, rzeczone powody są na tyle szczegółowe, że umożliwiają Sądowi przeprowadzenie sądowej kontroli zgodności z prawem decyzji z dnia 4 stycznia 2018 r.

44 Nie ma zatem podstaw, aby kwestionować okoliczność, że zaskarżona decyzja spełnia przesłanki określone w orzecznictwie, przypomniane w pkt 32–34 powyżej. Zarzut skarżącego dotyczący brak uzasadnienia decyzji z dnia 4 stycznia 2018 r. należy wobec tego oddalić.

– *W przedmiocie pierwszego zarzutu szczegółowego*

45 Skarżący utrzymuje, że organ powołujący nałożył na niego obowiązek, który wykracza poza obowiązek przewidziany w art. 17a ust. 2 regulaminu pracowniczego. Okoliczność powołania przez Parlament komisji śledczej do zbadania ewentualnych naruszeń w stosowaniu prawa Unii w odniesieniu do prania pieniędzy, unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania (zwanej dalej „komisją PANA") nie oznacza, że nie miał on prawa wyrażenia opinii na temat bieżących wydarzeń związanych ze sprawą Panama Papers, chyba że skrytykowałby prace tej komisji, Parlamentu lub Unii w sposób mogący istotnie zaszkodzić interesom Unii. Skarżący powołuje się w tym względzie na wyrok z dnia 6 marca 2001 r., Connolly/Komisja (C-274/99 P, EU:C:2001:127), z którego wynika, że w niniejszej sprawie ustaleniu nie powinna podlegać kwestia, czy nie powiadomił o zamiarze opublikowania rozpatrywanej książki, a raczej, czy jej treść mogła w istotny sposób zaszkodzić interesom Unii. Ponieważ rozpatrywana książka nie niesie za sobą takiego zagrożenia, nie można uznać, że była ona objęta wymogiem określonym w art. 17a ust. 2 regulaminu pracowniczego ani że dotyczy ona prac Unii.

46 Parlament nie zgadza się z argumentami skarżącego.

47 Na wstępie należy wyjaśnić, że Sąd nie może zastępować oceny osób odpowiedzialnych za ocenę pracy danej osoby własną oceną. Oceniającym przysługuje szeroki zakres uznania w odniesieniu do wyrażanych przez nich opinii na temat pracy osób podlegających ich ocenie. Tym samym kontrola sądowa sprawowana przez sąd Unii w przedmiocie treści sprawozdań z oceny ogranicza się do kontroli ich prawidłowości pod względem proceduralnym, prawidłowości ustaleń faktycznych, a także braku oczywistych błędów w ocenie lub nadużycia władzy (zob. podobnie wyroki: z dnia 1 czerwca 1983 r., Seton/Komisja, 36/81, 37/81 i 218/81, EU:C:1983:152, pkt 23; z dnia 25 października 2005 r., Cwik/Komisja, T-96/04, EU:T:2005:376, pkt 41).

48 Należy też przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem urzędnicy i pracownicy Unii korzystają z prawa do wolności wypowiedzi, w tym w dziedzinach objętych działalnością instytucji Unii. Wolność ta obejmuje wyrażanie, ustnie lub na piśmie, opinii odmiennych lub mniejszościowych w stosunku do opinii przedstawianych przez zatrudniającą ich instytucję (zob. wyrok z dnia 6 marca 2001 r., Connolly/Komisja, C-274/99 P, EU:C:2001:127, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).

49 Jednakże zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wolność wypowiedzi może podlegać ograniczeniom wymienionym w art. 10 ust. 2 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., zgodnie z którym korzystanie z tej wolności pociągającej za sobą obowiązki i odpowiedzialność może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom lub sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w demokratycznym społeczeństwie (zob. wyrok z dnia 13 grudnia 2012 r., Strack/Komisja, T-199/11 P, EU:T:2012:691, pkt 137 i przytoczone tam orzecznictwo).

50 Zgodna z prawem w demokratycznym społeczeństwie pozostaje też możliwość poddania urzędników, ze względu na ich status, obowiązkom takim jak określone w art. 17a regulaminu pracowniczego. Takie obowiązki, mimo że stanowią ograniczenie korzystania z wolności wypowiedzi, mają na celu zachowanie stosunku zaufania, jaki powinien istnieć między instytucją a jej urzędnikami lub pracownikami (wyrok z dnia 13 grudnia 2012 r., Strack/Komisja, T-199/11 P, EU:T:2012:691, pkt 138; zob. analogicznie wyrok z dnia 6 marca 2001 r., Connolly/Komisja, C-274/99 P, EU:C:2001:127, pkt 44).

51 W tym względzie z art. 17a ust. 2 regulaminu pracowniczego wynika, że urzędnik, który zamierza podać do publicznej wiadomości jakiekolwiek treści dotyczące prac Unii lub przyczynić się do tego, samodzielnie lub wraz z innymi osobami, musi o tym powiadomić uprzednio organ powołujący. Ewentualne zastrzeżenia organ powołujący musi wyrazić w terminie 30 dni roboczych od dnia otrzymania informacji, a w przeciwnym wypadku uważa się, że nie wyraża on sprzeciwu. W orzecznictwie uściślono, że zezwolenia można odmówić wyłącznie wtedy, gdy zamierzona publikacja może w istotny sposób zaszkodzić interesom Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 15 września 2017 r., Skareby/ESDZ, T-585/16, EU:T:2017:613, pkt 80, 81).

52 Wynika z tego, że procedura, której podlegają urzędnicy zamierzający opublikować jakiekolwiek treści dotyczące prac Unii, składa się z dwóch odrębnych etapów. Pierwszy etap polega na obowiązku powiadomienia organu powołującego przez urzędnika o zamiarze dokonania takiej publikacji, jeżeli zawarte w niej treści dotyczą prac Unii. W drugim etapie organ powołujący ma obowiązek poinformowania zainteresowanego urzędnika o swojej decyzji pisemnie w terminie 30 dni, jeśli jest w stanie wykazać, że dane treści mogą w istotny sposób zaszkodzić interesom Unii.

53 Odmienne zasady charakteryzujące każdy z tych dwóch etapów odpowiadają celowi procedury ustanowionej w art. 17a regulaminu pracowniczego. I tak, uprzednie zgłoszenie przez zainteresowanego urzędnika zamiaru opublikowania jakichkolwiek treści dotyczących prac Unii daje instytucjom możliwość przeprowadzenia kontroli, do której sprawowania są one zobowiązane na mocy art. 17a ust. 2 akapit drugi regulaminu pracowniczego. W świetle tych rozważań możliwość istotnego zaszkodzenia interesom Unii przez dane treści nie jest zatem właściwym kryterium, które należy uwzględnić na etapie zgłoszenia przez urzędnika zamiaru opublikowania jakichkolwiek treści dotyczących prac Unii.

54 Przekładając powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, należy zauważyć, że organ powołujący nie został uprzednio poinformowany o publikacji rozpatrywanej książki. W związku z tym w decyzji z dnia 4 stycznia 2018 r. Parlament stwierdził jedynie, że kwestionowana ocena znajdująca się w części sprawozdania z oceny skarżącego za 2016 r. „Postępowanie" w pozycji „3. Przestrzeganie zasad i procedur", była uzasadniona w świetle art. 17a ust. 2 regulaminu pracowniczego, co jest równoznaczne ze stwierdzeniem przez niego niedopełnienia obowiązku uprzedniego zgłoszenia. Parlament nie wyraził jednak żadnej opinii na temat ewentualnego zagrożenia, jakie rozpatrywana książka może stanowić dla interesów Unii.

55 W konsekwencji należy stwierdzić, że okoliczność, na którą powołuje się skarżący, a mianowicie, iż rozpatrywana książka nie może w istotny sposób zaszkodzić interesom Unii, nie ma znaczenia dla oceny zgodności z prawem decyzji z dnia 4 stycznia 2018 r.

56 Należy zatem oddalić zarzut szczegółowy skargi, w którym skarżący twierdzi, że mimo, iż rozpatrywana książka nie może w istotny sposób zaszkodzić interesom Unii, Parlament nałożył na niego obowiązek, który wykracza poza obowiązek przewidziany w art. 17a ust. 2 regulaminu pracowniczego, uznając, że skarżący powinien był powiadomić organ powołujący o zamiarze jej publikacji.

– *W przedmiocie drugiego zarzutu szczegółowego*

57 Po pierwsze, skarżący podnosi, że obowiązek zgłoszenia przez urzędników zamiaru publikacji jakichkolwiek treści spoczywa na nich tylko w zakresie, w jakim owe treści dotyczą prac Unii. W tym względzie organ powołujący winien kierować się ścisłą wykładnią pojęcia prac Unii, w szczególności w świetle innych wytycznych, które określają kontekst, w jakim należy interpretować owo pojęcie. W niniejszej sprawie powołanie się na sam związek między rozpatrywaną książką a pracami Unii nie wystarczy, aby wykazać, że skarżący był zobowiązany zgłosić administracji swój zamiar dokonania wspomnianej publikacji.

58 Skarżący twierdzi wobec tego w istocie, że rozpatrywana książka nie odnosi się do żadnych prac Unii, a jedynie dotyczy wewnętrznej dyskusji toczącej się w maltańskiej polityce. Z uwagi na to, że Parlament zajmuje się różnoraką problematyką dotyczącą różnych dziedzin, przyjęcie rozumowania organu powołującego byłoby równoznaczne z wprowadzeniem zakazu wypowiadania się przez urzędników Unii na jakikolwiek temat będący przedmiotem prac komisji PANA i Parlamentu. Ponieważ jednak rozpatrywana książka nie odnosi się ani do prac tej komisji, ani do prac Unii, jej tematyka nie dotyczy prac Unii. W związku z tym skarżący nie naruszył swojego stosunku zaufania ani nie uchybił obowiązkowi lojalności i bezstronności wobec Unii, nie informując organu powołującego o planowanej publikacji. Wreszcie, na wypadek, gdyby przyjąć, że tematyka rozpatrywanej książki dotyczy prac Unii – co w niniejszej sprawie byłoby błędne – skarżący utrzymuje, że co najwyżej stanowi ono dopełnienie stanowiska organu powołującego i ustalenia komisji PANA.

59 Po drugie, skarżący dodaje, że nakładając na niego karę, organ powołujący przyznał sobie uprawnienia dyskrecjonalne, które wykraczają poza uprawnienia przysługujące mu na podstawie art. 17a ust. 2 regulaminu pracowniczego, a tym samym naruszył jego prawo do wolności wypowiedzi.

60 Po trzecie, skarżący wskazuje, że gdyby zsumować poszczególne terminy przewidziane w art. 17a ust. 2 oraz w art. 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego, okazałoby się, iż termin przewidziany dla wniosków o zatwierdzenie publikacji podlegających uprzedniemu zgłoszeniu wynosiłby pięć miesięcy. Ze względu na tak długi termin, obowiązek zgłoszenia powinien być ograniczony do publikacji, które ściśle odnoszą się do prac Unii.

61 Parlament nie zgadza się z argumentami skarżącego.

62 W pierwszej kolejności, odnosząc się do argumentu skarżącego, iż rozpatrywana książka dotyczy wewnętrznej dyskusji toczącej się w maltańskiej polityce (zob. pkt 57 i 58 powyżej), należy przypomnieć, że w uzasadnieniu decyzji z dnia 4 stycznia 2018 r. wskazano w istocie, iż organ powołujący uznał, że rozpatrywana książka dotyczyła sprawy Panama Papers i spółek offshore oraz że z uwagi na to, iż tematyka ta była związana z pracami Parlamentu, skarżący winien był uprzednio zgłosić swój zamiar opublikowania tej książki.

63 W tym względzie należy zauważyć, że w dniu 8 czerwca 2016 r. Parlament przyjął decyzję (UE) 2016/1021 w sprawie powołania, kompetencji, składu liczbowego i czasu trwania mandatu Komisji śledczej do zbadania zarzutów naruszenia prawa Unii i niewłaściwego administrowania w jego stosowaniu w odniesieniu do prania pieniędzy, unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania (Dz.U. 2016, L 166, s. 10). Zgodnie z ust. 2 decyzji 2016/1021 zadaniem komisji PANA było zbadanie działań wszystkich państw członkowskich Unii, w tym Malty.

64 Ponadto, chociaż komisja PANA przedstawiła sprawozdanie końcowe ze swoich prac już po opublikowaniu rozpatrywanej książki, należy zauważyć, że treść owego sprawozdania potwierdza stwierdzenia zawarte w pkt 63 powyżej, ponieważ informuje o misji rozpoznawczej, która została faktycznie wysłana na Maltę w dniu 20 lutego 2017 r. Z dokumentów znajdujących się w aktach sprawy wynika również, że strona 86 rozpatrywanej książki zawiera informację o wystosowanym do ministra rządu maltańskiego wezwaniu do stawienia się przed komisją Parlamentu w celu złożenia wyjaśnień dotyczących spółki, którą miał on posiadać w Panamie. W świetle tych okoliczności należy więc stwierdzić, że prace komisji PANA były związane z sytuacją na Malcie, w szczególności miały na celu zbadanie zarzutów naruszenia prawa Unii i niewłaściwego administrowania w stosowaniu prawa Unii w odniesieniu do prania pieniędzy, unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania.

65 W związku z tym należy stwierdzić, że tematyka rozpatrywanej książki faktycznie dotyczyła mandatu komisji PANA, który obejmował zbadanie sytuacji państw członkowskich Unii, w szczególności Malty, w odniesieniu do prania pieniędzy, unikania opodatkowania i uchylania się od opodatkowania.

66 Należy ponadto stwierdzić, że skarżący niesłusznie twierdzi, iż rozpatrywana książka nie zawiera żadnych odniesień do prac Unii i że jej tematyka dotyczy opisywanego zagadnienia tylko z czysto wewnętrznego punktu widzenia.

67 Tytuł omawianej książki, „Najlepsi w Europie. Sprawa Panama Papers i władza", bezdyskusyjnie wpisuje ją bowiem w kontekst europejski, tym bardziej że na jej okładce umieszczono obraz flagi Unii. Rozpatrywana książka zawiera również wiele odniesień do prac instytucji Unii i związanych z nimi osobistości. W tym względzie można wspomnieć o odniesieniach do prac komisji PANA, maltańskiej prezydencji Rady Unii Europejskiej oraz członka Parlamentu Europejskiego. Ponadto załącznik do rozpatrywanej książki zawiera wzmianki o Brexicie oraz wyraźne nawiązania do unijnego rynku wewnętrznego.

68 W świetle powyższego nie można zatem utrzymywać, że rozpatrywana książka dotyczy wyłącznie wewnętrznej dyskusji toczącej się w maltańskiej polityce i że jej tematyka w żaden sposób nie jest związana z pracami Unii. Nawet gdyby bowiem uznać, że zagadnienia opisywane w tej książce są analizowane głównie z perspektywy krajowej, ponieważ dotyczą one maltańskiej polityki i maltańskich polityków, faktem jest, że zarówno maltańska polityka, jaki i maltańscy politycy byli przedmiotem zainteresowania komisji PANA. W związku z tym należy stwierdzić, że tematyka rozpatrywanej książki dotyczy prac Unii. Jak ponadto wynika z pkt 67 powyżej, rozpatrywana książka zawiera liczne konkretne odniesienia do tych prac.

69 Należy zatem stwierdzić, że skoro tematyka rozpatrywanej książki dotyczy prac Unii, nie można przyjąć, że Parlament popełnił oczywisty błąd w ocenie lub nadużył swoich uprawnień, uznając, że skarżący miał obowiązek powiadomić organ powołujący o zamiarze jej publikacji zgodnie z art. 17a ust. 2 regulaminu pracowniczego.

70 W konsekwencji należy odrzucić argument skarżącego, zgodnie z którym w decyzji z dnia 4 stycznia 2018 r. doszło do błędnego zastosowania art. 17a ust. 2 regulaminu pracowniczego, co spowodowało naruszenie jego prawa do wolności wypowiedzi.

71 W drugiej kolejności, odnosząc się do argumentu skarżącego, że organ powołujący przyznał sobie uprawnienia dyskrecjonalne wykraczające poza uprawnienia przyznane mu w art. 17a regulaminu pracowniczego (zob. pkt 59 powyżej), należy zauważyć, że niniejsza skarga dotyczy wyłącznie zgodności z prawem decyzji z dnia 4 stycznia 2018 r., a zatem kwestii, czy Parlament miał podstawy, aby w sprawozdaniu z oceny skarżącego za 2016 r. stwierdzić, że skarżący nie powiadomił organu powołującego o publikacji rozpatrywanej książki w 2016 r.

72 Należy również stwierdzić, że w świetle orzecznictwa przypomnianego w pkt 49–51 powyżej nałożenie na urzędników Unii obowiązków takich jak określone w art. 17a regulaminu pracowniczego jest zgodne z prawem. Co więcej, nic nie stoi na przeszkodzie opisaniu przez organ powołujący w sprawozdaniu z oceny konkretnego zdarzenia, w szczególności wówczas, gdy, jak w niniejszej sprawie, zdarzenie to dotyczy naruszenia jasnej i szczególnej zasady wynikającej bezpośrednio z regulaminu pracowniczego. W tych okolicznościach umieszczenie uwagi w sprawozdaniu z oceny nie tylko nie jest sprzeczne z przepisem regulaminu pracowniczego, a konkretnie z art. 43, lecz może leżeć w uzasadnionym interesie udzielenia zainteresowanemu ostrzeżenia i zapobieżenia powtórnemu naruszeniu omawianego przepisu regulaminu pracowniczego (zob. podobnie wyrok z dnia 26 marca 2015 r., CW/Parlament, F-41/14, EU:F:2015:24, pkt 55).

73 Z analizy akt sprawy wynika ponadto, że skarżący nie przedstawił żadnego konkretnego dowodu, świadczącego o tym, że równolegle z umieszczeniem tej oceny w sprawozdaniu z oceny, które znajduje się w części „Postępowanie", w pozycji „3. Przestrzeganie zasad i procedur", została na niego nałożona jakakolwiek kara. Niezależnie od tego w pkt 69 powyżej stwierdzono, że Parlament miał prawo odmówić wykreślenia kwestionowanej oceny ze sprawozdania z oceny skarżącego za 2016 r., ponieważ skarżący nie zastosował się do art. 17a ust. 2 akapit pierwszy regulaminu pracowniczego.

74 W związku z tym należy odrzucić argument skarżącego, zgodnie z którym organ powołujący przyznał sobie uprawnienia dyskrecjonalne wykraczające poza uprawnienia przysługujące mu na podstawie art. 17a ust. 2 regulaminu pracowniczego.

75 W trzeciej kolejności, odnosząc się do argumentu skarżącego, zgodnie z którym przez wzgląd na skumulowane terminy określone w art. 17a ust. 2 i w art. 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego obowiązek zgłoszenia powinien być ograniczony do publikacji, które ściśle odnoszą się do prac Unii (zob. pkt 60 powyżej), należy zauważyć, że ów argument nie kłóci się z wnioskiem zawartym w pkt 70 powyżej, z którego wynika, że w niniejszej sprawie skarżący nie powiadomił organu powołującego o zamiarze opublikowania treści, których tematyka była jednak związana z pracami Unii, naruszając tym samym art. 17a ust. 2 regulaminu pracowniczego. Takie było właśnie ustalenie Parlamentu zawarte w decyzji z dnia 4 stycznia 2018 r., w świetle którego należy zatem ocenić zgodność z prawem tej decyzji.

76 W związku z tym argument ten nie ma znaczenia dla oceny zgodności z prawem decyzji z dnia 4 stycznia 2018 r. i z tego względu należy go oddalić.

77 Z uwagi na oddalenie wszystkich zarzutów szczegółowych skargi podniesionych na poparcie dwóch zarzutów zmierzających do stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 4 stycznia 2018 r. żądania dotyczące stwierdzenia nieważności należy oddalić.

W przedmiocie żądań odszkodowawczych

78 Skarżący podnosi, że ponieważ decyzja o oddaleniu zażalenia opierała się na niewłaściwym zastosowaniu regulaminu pracowniczego urzędników przez organ powołujący i skorzystaniu z uprawnień dyskrecjonalnych wykraczających poza to, na co zezwala regulamin pracowniczy, doznał on krzywdy zarówno w miejscu pracy, jak i w życiu osobistym. Wspomniana krzywda ma w szczególności rzutować na jego działalność autorską. Skarżący twierdzi również, że poniósł szkodę majątkową, ponieważ z jednej strony utracił możliwość awansu, a z drugiej strony w związku z decyzją z dnia 4 stycznia 2018 r. prawdopodobnie zostanie przeciwko niemu wszczęte postępowanie dyscyplinarne. W związku z powyższym tytułem zadośćuczynienia za doznaną krzywdę skarżący domaga się zasądzenia od Parlamentu zapłaty na jego rzecz kwoty, której wysokość pozostawia do określenia Sądowi. Skarżący twierdzi ponadto, że decyzja Parlamentu, zgodnie z którą jego uprzednie powiadomienie go o drugim wydaniu rozpatrywanej książki było niedopuszczalne, miała skutek odstraszający w odniesieniu do tej publikacji.

79 Parlament nie zgadza się z argumentami skarżącego.

80 Po pierwsze, w zakresie, w jakim argumentację skarżącego można rozumieć w ten sposób, że żąda on naprawienia szkody majątkowej, należy przypomnieć, iż aby spełnić wymogi art. 76 lit. d) regulaminu postępowania, skarga o naprawienie szkody, która miała zostać wyrządzona przez instytucję Unii, musi zawierać informacje pozwalające w szczególności na zidentyfikowanie szkody, którą miał ponieść skarżący, jak również charakteru i rozmiaru tej szkody (zob. podobnie wyrok z dnia 5 października 1999 r., Apostolidis i in./Komisja, C-327/97 P, EU:C:1999:482, pkt 37). Ponadto skargę należy odrzucić jako niedopuszczalną, jeśli skarżący nie udowodnił ani nawet nie podniósł istnienia szczególnych okoliczności uzasadniających brak wyliczenia w skardze szkody, której naprawienia się domaga (zob. podobnie wyrok z dnia 23 września 2004 r., Hectors/Parlament, C-150/03 P, EU:C:2004:555, pkt 62).

81 W niniejszej sprawie skarżący nie przedstawił żadnych szczegółów co do sposobu wyliczenia dochodzonej przez niego szkody majątkowej i nie uzasadnił tego zaniechania, w związku z czym jego wniosek o naprawienie szkody majątkowej należy odrzucić jako niedopuszczalny.

82 Po drugie, w odniesieniu do żądania zadośćuczynienia za krzywdę, której miał doznać skarżący, podnosi on, że owa krzywda została wyrządzona niewłaściwym stosowaniem regulaminu pracowniczego przez organ powołujący oraz korzystaniem z uprawnień dyskrecjonalnych wykraczających poza to, na co zezwala regulamin pracowniczy.

83 Należy jednak w tym względzie zauważyć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem powstanie odpowiedzialności pozaumownej Unii jest uzależnione od łącznego spełnienia określonych przesłanek, a mianowicie: bezprawności działania zarzucanego danej instytucji, danemu organowi lub danej jednostce organizacyjnej, rzeczywistego charakteru szkody oraz istnienia związku przyczynowego między zarzucanym działaniem a poniesioną szkodą, przy czym owe przesłanki mają charakter kumulatywny (zob. wyrok z dnia 10 kwietnia 2019 r., AV/Komisja, T-303/18 RENV, niepublikowany, EU:T:2019:239, pkt 104 i przytoczone tam orzecznictwo).

84 Jeśli choćby jedna z tych przesłanek nie została spełniona, skarga podlega oddaleniu w całości bez konieczności dalszego badania pozostałych przesłanek odpowiedzialności pozaumownej (zob. wyrok z dnia 13 grudnia 2018 r., Wahlström/Frontex, T-591/16, niepublikowany, EU:T:2018:938, pkt 127 i przytoczone tam orzecznictwo).

85 Przekładając powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, należy zauważyć, że żądanie odszkodowawcze skarżącego opiera się wyłącznie na podnoszonej przez niego niezgodności z prawem decyzji z dnia 4 stycznia 2018 r.

86 Ponieważ ze względów przedstawionych w ramach rozpatrywania żądań skarżącego dotyczących stwierdzenia nieważności ustalono, że decyzja z dnia 4 stycznia 2018 r. nie narusza prawa, należy stwierdzić, że przesłanka dotycząca niezgodności z prawem zachowania zarzucanego Parlamentowi nie została spełniona.

87 Ponadto rozważania dotyczące decyzji, na mocy której Parlament uznał, że uprzednie powiadomienie go przez skarżącego o publikacji drugiego wydania rozpatrywanej książki jest niedopuszczalne, są pozbawione znaczenia w kontekście niniejszej skargi, ponieważ dotyczy ona jedynie decyzji z dnia 4 stycznia 2018 r., na mocy której Parlament odmówił wykreślenia zakwestionowanej oceny ze sprawozdania z oceny skarżącego za 2016 r.

88 Z powyższego wynika, że żądania odszkodowawcze skarżącego należy oddalić.

W przedmiocie wniosku o przeprowadzenie środków dowodowych

89 Skarżący wnosi do Sądu o przesłuchanie posła do parlamentu maltańskiego i posła do Parlamentu Europejskiego, którzy mieli aktywnie działać na rzecz walki z korupcją i dobrych rządów na Malcie.

90 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem strony wnioskujące o przesłuchanie świadków muszą przedstawić dokładne i istotne wskazówki przemawiające za tym, że takie przesłuchanie może mieć znaczenie dla rozstrzygnięcia sporu (zob. podobnie wyrok z dnia 23 kwietnia 2018 r., Verein Deutsche Sprache/Komisja, T-468/16, niepublikowany, EU:T:2018:207, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo).

91 W niniejszej sprawie skarżący nie przedstawił w związku z niniejszą sprawą żadnych konkretnych wskazówek, które wyjaśniałyby, dlaczego przesłuchanie dwóch świadków mogłoby być konieczne lub przydatne. Nie określił też, jakie fakty lub okoliczności właściwe dla sprawy mogą uzasadniać przeprowadzenie takiego przesłuchania. W związku z tym skarżący nie wykazał, że przesłuchanie dwóch świadków, o które wnioskował, było w tej sprawie istotne lub konieczne.

92 Należy też uznać, że dokumenty zawarte w aktach sprawy są wystarczające do wydania orzeczenia w sprawie niniejszej skargi.

93 W związku z tym nie można uwzględnić wniosku skarżącego o przeprowadzenie środków dowodowych.

94 W świetle wszystkich powyższych rozważań skargę należy oddalić w całości.

W przedmiocie kosztów

95 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżący przegrał sprawę, należy zgodnie z żądaniem Parlamentu obciążyć go kosztami.Z powyższych względów

SĄD (pierwsza izba)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Mark Anthony Sammut zostaje obciążony kosztami postępowania.

Kanninen Jaeger Półtorak

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 10 czerwca 2020 r.

Podpisy