



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (prvo vijeće)

10. lipnja 2020.*

„Javna služba – Dužnosnici – Prava i obveze dužnosnika – Objava sadržaja u vezi s radom Unije – Obveza prethodnog obavještanja – Članak 17.a Pravilnika o osoblju – Izvješće o ocjeni – Odgovornost”

U predmetu T-608/18,

Mark Anthony Sammut, sa stalnom adresom u Foetzu (Luksemburg), kojeg zastupa P. Borg Olivier, odvjetnik,

tužitelj,

protiv

Europskog parlamenta, koji zastupaju M. Sammut i I. Lázaro Betancor, u svojstvu agenata,

tuženika,

povodom zahtjeva na temelju članka 270. UFEU-a kojim se u biti traži, s jedne strane, poništenje odluke Parlamenta od 4. siječnja 2018. u dijelu u kojem se njome odbija tužiteljev zahtjev za uklanjanje jedne procjene iz njegova izvješća o ocjeni za 2016. godinu i, s druge strane, naknada imovinske i neimovinske štete koju je navodno pretrpio zbog te odluke,

OPĆI SUD (prvo vijeće),

u sastavu: H. Kanninen, predsjednik, M. Jaeger i N. Póltorak (izvjestiteljica), suci,

tajnik: S. Bukšek Tomac, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 28. siječnja 2020.,

donosi sljedeću

Presudu

Okolnosti spora

- 1 Tužitelj Mark Anthony Sammut dužnosnik je Europskog parlamenta.

* Jezik postupka: malteški

- 2 U studenome 2016. tužitelj je na Malti objavio djelo naslovljeno *L-Aqwa fl-Ewropa. Il-Panama Papers u l-Poter* (Najbolji u Europi. Panama Papers i vlast) (u daljnjem tekstu: djelo o kojem je riječ).
- 3 Tužitelj je 13. ožujka 2017. obavijestio glavnog direktora Glavne uprave (GU) Parlamenta za prevođenje o svojoj namjeri da objavi drugo izdanje djela o kojem je riječ. Parlament je 7. travnja 2017. zaključio da je tužiteljev zahtjev nedopušten jer se radilo o drugom izdanju te da se taj zahtjev stoga nije mogao smatrati obaviješću koja prethodi objavi navedenog djela.
- 4 Izvješće o ocjeni tužitelja za 2016. godinu sadržava procjenu prema kojoj je tužitelj, „čini se, propustio obavijestiti tijelo za imenovanje o svojoj namjeri objavljivanja knjige ‚L-Aqwa fl-Ewropa. On-Panama Papers u l-Poter‘ tijekom 2016.” (u daljnjem tekstu: sporna procjena). Ta se procjena nalazi u dijelu „Ponašanje”, pod naslovom „3. Poštovanje pravila i postupaka” navedenog izvješća o ocjeni.
- 5 Tužitelj je 17. svibnja 2017. Odboru za izvještaje podnio zahtjev za preispitivanje svojeg izvješća o ocjeni za 2016. Zatražio je, među ostalim, uklanjanje sporne procjene.
- 6 Glavni direktor GU-a „Prevođenje” 4. siječnja 2018. tužitelju je uputio dopis kojim ga je obavijestio da je odlučio slijediti mišljenje Odbora za izvještaje od 8. studenoga 2017. te, slijedom toga, izmijeniti njegovo izvješće o ocjeni za 2016. samo na način da ukloni procjenu koja se odnosi na tužiteljevu produktivnost po danu prisutnosti (u daljnjem tekstu: odluka od 4. siječnja 2018.). Time je stoga odbio ukloniti spornu procjenu iz navedenog izvješća o ocjeni.
- 7 Tužitelj je 26. ožujka 2018. podnio žalbu na temelju članka 90. stavka 2. Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europske unije (u daljnjem tekstu: Pravilnik o osoblju) protiv odluke od 4. siječnja 2018. Tom je žalbom, među ostalim, zatražio da tijelo za imenovanje poduzme potrebne mjere kako bi se sporna procjena povukla iz njegova izvješća o ocjeni za 2016.
- 8 Dopisom od 6. srpnja 2018. tijelo za imenovanje odbilo je tužiteljevu žalbu (u daljnjem tekstu: odluka o odbijanju žalbe).

Postupak i zahtjevi stranaka

- 9 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 8. listopada 2018. tužitelj je pokrenuo ovaj postupak.
- 10 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 11. ožujka 2019. tužitelj je podnio zahtjev za saslušanje svjedoka. Parlament je 1. travnja 2019. podnio svoje očitovanje o navedenom zahtjevu.
- 11 Budući da je sastav vijeća Općeg suda izmijenjen, u skladu s člankom 27. stavkom 5. Poslovnika Općeg suda, sudac izvjestitelj raspoređen je u prvo vijeće, kojemu je slijedom toga dodijeljen ovaj predmet.
- 12 Na raspravi održanoj 28. siječnja 2020. saslušana su izlaganja stranaka i njihovi odgovori na usmena pitanja koja je postavio Opći sud.
- 13 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:
 - djelomično poništi odluku od 4. siječnja 2018.;
 - poništi odluku o odbijanju žalbe;
 - naloži uklanjanje sporne procjene iz njegova izvješća o ocjeni za 2016.;
 - naloži Parlamentu da nadoknadi različite štete nastale odlukom od 4. siječnja 2018.;

– naloži Parlamentu snošenje troškova.

14 Parlament od Općeg suda zahtijeva da:

– odbije tužbu;

– naloži tužitelju snošenje troškova.

Pravo

Uvodna očitovanja

15 Prvim i drugim dijelom tužbenog zahtjeva tužitelj zahtijeva djelomično poništenje odluke od 4. siječnja 2018. kao i poništenje odluke o odbijanju žalbe.

16 U tom pogledu valja podsjetiti na to da su, prema sudskoj praksi, upravna žalba, kako je predviđena člankom 90. stavkom 2. Pravilnika o osoblju, i njezino izričito ili prešutno odbijanje sastavni dio složenog postupka te predstavljaju samo preduvjet za pokretanje postupka pred sudom. U tim uvjetima tužba, iako formalno podnesena protiv odluke o odbijanju žalbe, dovodi do pokretanja postupka u vezi s aktom koji proizvodi negativne učinke protiv kojeg je žalba podnesena (vidjeti po analogiji presudu od 17. siječnja 1989., Vainker/Parlament, 293/87, EU:C:1989:8, t. 7. i 8.), osim u slučaju kada odbijanje žalbe ima doseg različit od dosega akta protiv kojeg je ta žalba podnesena (presuda od 25. listopada 2006., Staboli/Komisija, T-281/04, EU:T:2006:334, t. 26.).

17 Naime, svakom se odlukom o odbijanju žalbe, bilo izričitom ili prešutnom, ako je isključivo takvog sadržaja, samo potvrđuje radnja ili propust na koje žalitelj upozorava te ona sama za sebe ne predstavlja akt koji se može pobijati, tako da se za zahtjeve podnesene protiv te odluke bez vlastita sadržaja u odnosu na prvotnu odluku treba smatrati da su podneseni protiv prvotnog akta (vidjeti presudu od 19. lipnja 2015., Z/Sud Europske unije, T-88/13 P, EU:T:2015:393, t. 141. i navedenu sudsku praksu).

18 U ovom slučaju valja utvrditi da se odlukom o odbijanju žalbe podnesene protiv odluke od 4. siječnja 2018. samo potvrđuje ta odluka jer se njome ne mijenja njezina izreka niti se preispituje tužiteljev položaj s obzirom na nove pravne ili činjenične elemente. Okolnost da se u odluci o odbijanju žalbe navode razlozi za odluku od 4. siječnja 2018. ne utječe na njezin potvrđujući karakter. U takvom se slučaju ispituje upravo zakonitost prvotnog akta koji proizvodi negativne učinke uzimajući u obzir obrazloženje iz odluke o odbijanju žalbe, s tim da se to obrazloženje mora podudarati s tim aktom (vidjeti u tom smislu presudu od 9. prosinca 2009., Komisija/Birkoff, T-377/08 P, EU:T:2009:485, t. 55. i navedenu sudsku praksu).

19 U tim okolnostima, s obzirom na to da odluka o odbijanju žalbe nema samostalan sadržaj, treba smatrati da je zahtjev za poništenje usmjeren protiv odluke od 4. siječnja 2018., čiju zakonitost treba ispitati uzimajući u obzir obrazloženje iz odluke o odbijanju žalbe.

Dopuštenost trećeg dijela tužbenog zahtjeva

20 Tužitelj trećim dijelom tužbenog zahtjeva od Općeg suda traži da naloži Parlamentu da ukloni spornu procjenu iz njegova izvješća o ocjeni za 2016. godinu.

- 21 U tom pogledu valja podsjetiti na ustaljenu sudsku praksu prema kojoj nije na Općem sudu da izdaje naloge instituciji Unije, neovisno o općoj obvezi institucije koja je donijela poništeni akt, a koja proizlazi iz članka 266. UFEU-a, da poduzme potrebne mjere kako bi postupila u skladu s presudom o poništenju (vidjeti presudu od 15. siječnja 2019., HJ/EMA, T-881/16, neobjavljenu, EU:T:2019:5, t. 26. i navedenu sudsku praksu).
- 22 Slijedom toga, tužbeni zahtjev kojim se od Općeg suda traži da naloži uklanjanje sporne procjene iz tužiteljeva izvješća o ocjeni za 2016. treba odbiti kao nedopušten.

Dopuštenost upućivanja na argumente iz žalbe

- 23 Tužitelj u tužbi upućuje na žalbu podnesenu 26. ožujka 2018., ističući da sve njezine točke treba smatrati sastavnim dijelom ove tužbe.
- 24 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, na temelju članka 21. Statuta Suda Europske unije i članka 76. točke (d) Poslovnika, svaka tužba mora sadržavati predmet spora, tužbene razloge i argumente kao i sažeti prikaz tih razloga. Ta naznaka mora biti dovoljno jasna i precizna kako bi se tuženiku omogućilo da pripremi obranu, a Općem sudu da odluči o tužbi, prema potrebi, bez dodatnih podataka (vidjeti u tom smislu presudu od 14. ožujka 2013., Fresh Del Monte Produce/Komisija, T-587/08, EU:T:2013:129, t. 268.).
- 25 Osim toga, prilozi se mogu uzeti u obzir samo u dijelu u kojem se njima potkrepljuju ili nadopunjuju tužbeni razlozi ili argumenti koje su tužitelji izričito iznijeli u tekstu svojih pismena te se može točno utvrditi koji od elemenata koje ti prilozi sadržavaju potkrepljuju ili nadopunjuju navedene tužbene razloge ili argumente. Naime, iako se sadržaj tužbe može u određenim točkama potkrijepiti i nadopuniti upućivanjem na određene odlomke akata koji su joj priloženi, nije na Općem sudu da u prilogima traži i utvrđuje tužbene razloge i argumente koje bi mogao smatrati osnovama za tužbu jer prilozi imaju strogo dokaznu i pomoćnu funkciju (vidjeti u tom smislu presudu od 11. rujna 2014., MasterCard i dr./Komisija, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, t. 40. i 41. i navedenu sudsku praksu).
- 26 Međutim, u ovom slučaju tužitelj samo općenito upućuje na sve točke žalbe, bez dodatnih pojašnjenja. Stoga valja utvrditi da to upućivanje treba odbaciti kao očito nedopušteno.

Meritum

Zahtjev za poništenje

- 27 U prilog svojem zahtjevu za poništenje tužitelj ističe dva tužbena razloga, koje valja ispitati zajedno. Prvi se temelji na povredi temeljnog prava na slobodu izražavanja. Drugi se temelji na pogrešnoj primjeni članka 17.a stavka 2. Pravilnika o osoblju.
- 28 Navedeni tužbeni razlozi u biti su podijeljeni na tri različita prigovora. Kao prvo, tužitelj ističe da djelo o kojem je riječ ne može ozbiljno narušiti legitimne interese Unije i da je stoga u svojem izvješću o ocjeni za 2016. godinu pogrešno sankcioniran. Kao drugo, tužitelj smatra da se, s obzirom na preširoko tumačenje pojma „rad Unije”, smatralo da je predmet djela o kojem je riječ povezan s navedenim radom. Kao treće, tužitelj smatra da odluka o odbijanju žalbe nije obrazložena.
- 29 Opći sud smatra svrhovitim najprije ispitati treći prigovor.

– Treći prigovor

- 30 Tužitelj se poziva na nedostatak u obrazloženju odluke od 4. siječnja 2018., s obzirom na to da se ona temelji samo na mišljenju, a ne na činjenicama ili pravnim razmatranjima. U tom pogledu ističe, kao prvo, da izraz „smatram da”, koji je tijelo za imenovanje upotrijebilo u odluci o odbijanju žalbe, dokazuje da se ona temelji na mišljenju, a ne na objektivnim elementima koji su dovoljno obrazloženi. Kao drugo, tvrdi da tijelo za imenovanje nije pročitalo djelo o kojem je riječ i da se oslonilo samo na njegov naslov kako bi zaključilo da je njegov predmet povezan s radom Unije. U tom je pogledu načelnik malteškog jezičnog odjela GU-a „Prevođenje” priznao, osim toga, da navedeno djelo ni na koji način ne upućuje na rad Unije ni Parlamenta. Slijedom toga, obrazloženje odluke od 4. siječnja 2018. nije u skladu s predviđenim zahtjevima kada treba odlučiti o mogućoj povredi temeljnog prava.
- 31 Parlament osporava tužiteljeve argumente.
- 32 Uvodno valja podsjetiti na to da je obveza obrazlaganja iz članka 296. UFEU-a, na koju se podsjeća u članku 41. stavku 2. točki (c) Povelje Europske unije o temeljnim pravima, temeljno načelo prava Unije koje ima za cilj, s jedne strane, pružiti zainteresiranoj osobi dovoljno informacija za ocjenu osnovanosti akta koji za nju proizvodi negativne učinke i svrsishodnost pokretanja sudskog postupka radi osporavanja njegove zakonitosti i, s druge strane, omogućiti nadzor sudu Unije (vidjeti presudu od 3. srpnja 2019., PT/EIB, T-573/16, EU:T:2019:481, t. 374. (neobjavljenu) i navedenu sudsku praksu).
- 33 Obrazloženje odluke ocjenjuje se ne samo s obzirom na njezinu formulaciju već i na kontekst i na sva pravna pravila kojima se uređuje predmetno područje. Tako je odluka dovoljno obrazložena kada je donesena u kontekstu koji je zainteresiranoj osobi poznat i omogućuje joj da razumije doseg mjere poduzete u vezi s njom (vidjeti presudu od 1. travnja 2004., N/Komisija, T-198/02, EU:T:2004:101, t. 70. i navedenu sudsku praksu).
- 34 Valja, međutim, podsjetiti da na to obveza obrazlaganja predstavlja bitnu postupovnu pretpostavku koju treba razlikovati od osnovanosti obrazloženja, koje se odnosi na materijalnu zakonitost spornog akta (vidjeti presudu od 1. ožujka 2017., Silvan/Komisija, T-698/15 P, neobjavljenu, EU:T:2017:131, t. 17. i navedenu sudsku praksu).
- 35 Upravo s obzirom na ta razmatranja valja utvrditi je li, osobito s obzirom na razloge iz odluke o odbijanju žalbe, odluka od 4. siječnja 2018. u ovom slučaju dovoljno obrazložena.
- 36 U tom pogledu valja istaknuti da je u odluci o odbijanju žalbe tijelo za imenovanje najprije podsjetilo na prava i obveze koje za dužnosnike Unije proizlaze iz članka 17.a Pravilnika o osoblju u pogledu objavljivanja bilo kakvog sadržaja. Potom je utvrdilo da tužitelj nije prethodno obavijestio Parlament o svojoj namjeri da objavi djelo o kojem je riječ. Naposljetku je tužitelja upozorilo na sljedeće:
- „[k]ao što to naslov knjige sugerira i kao što to sami navodite u odlomku 2. žalbe, Vaša knjiga odnosi se na aferu Panama Papers i *offshore* društva. Parlament je donio mjere u području korištenja *offshore* društava za pranje novca i izbjegavanje plaćanja poreza. Konkretno, u lipnju 2016. osnovan je odbor PANA [...] koji je ispitao povezanost Unije i njezinih država članica s aferom Panama Papers. Slijedom toga, smatram da postoji poveznica između Vaše knjige i rada Parlamenta”.
- 37 U tom kontekstu, kao prvo, žalitelj tvrdi da uporaba izraza „smatram” dokazuje da se navedena odluka ne temelji na objektivnim elementima i stoga ne sadržava potrebnu razinu obrazloženja. Međutim, valja utvrditi da, suprotno onomu što tvrdi tužitelj, uporaba tijela za imenovanje izraza „smatram” ni na koji način nije dovoljna da bi se dokazalo da je obrazloženje odluke od 4. siječnja 2018. subjektivno. Stoga uporaba tog izraza ne može sama po sebi utjecati na zakonitost navedene odluke.
- 38 Slijedom toga, taj argument valja odbiti kao neosnovan.

- 39 Kao drugo, tužitelj tvrdi da je tijelo za imenovanje, zbog toga što nije pročitalo djelo o kojem je riječ, zaključilo da se ono odnosi na rad Unije, unatoč suprotnom mišljenju načelnika malteškog jezičnog odjela GU-a „Prevođenje”.
- 40 S tim u vezi najprije treba napomenuti da suprotno mišljenje načelnika odjela GU-a „Prevođenje” u pogledu sadržaja djela o kojem je riječ nije relevantno za objektivno utvrđivanje dostatnosti obrazloženja odluke od 4. siječnja 2018.
- 41 Nadalje, valja utvrditi da razmatranja koja se odnose na sadržaj djela o kojem je riječ upućuju na nadzor materijalne zakonitosti odluke, a ne na ispitivanje njezina obrazloženja, te se stoga ne mogu prihvatiti u okviru prigovora koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja. U svakom slučaju, treba napomenuti da je Parlament na raspravi pojasnio da je sadržaj navedenog djela bio obrazložen tijelu za imenovanje.
- 42 Naposljetku, iz točke 36. ove presude proizlazi da je odluka od 4. siječnja 2018. u biti bila obrazložena činjenicom da se djelo o kojem je riječ odnosilo na „Panama Papers” i *offshore* društva te da je bilo povezano s radom Parlamenta. S obzirom na te elemente, smatralo se da je tužitelj povrijedio obveze koje ima na temelju članka 17.a Pravilnika o osoblju.
- 43 U tom kontekstu valja utvrditi da je obrazloženje bilo dostatno kako bi tužitelj mogao utvrditi je li odluka od 4. siječnja 2018. bila utemeljena ili je sadržavala pogrešku zbog koje je moguće osporavati njezinu valjanost. Naime, na temelju prethodno navedenih razloga tužitelj je mogao shvatiti posebne razloge zbog kojih je Parlament smatrao da je trebao obavijestiti tijelo za imenovanje o svojoj namjeri objave djela o kojem je riječ. Nadalje, valja, uostalom, istaknuti da te razloge tužitelj osporava u okviru ove tužbe. Osim toga, ti su razlozi također dovoljni kako bi Opći sud mogao izvršiti sudski nadzor zakonitosti odluke od 4. siječnja 2018.
- 44 Stoga se ne može osporiti da navedena odluka ispunjava uvjete navedene u sudskoj praksi, kako je na njih upućeno u točkama 32. do 34. ove presude. Stoga treba odbiti tužiteljev prigovor kojim ističe da odluka od 4. siječnja 2018. sadržava nedostatak u obrazloženju.

– Prvi prigovor

- 45 Tužitelj tvrdi da mu je tijelo za imenovanje nametnulo strožu obvezu od one predviđene člankom 17.a stavkom 2. Pravilnika o osoblju. Činjenica da je Parlament osnovao istražni odbor za ispitivanje navodnih kršenja i nepravilnosti u primjeni prava Unije u području pranja novca, izbjegavanja plaćanja poreza i porezne prijevare (u daljnjem tekstu: odbor PANA) nema za učinak to da se ne može izjasniti o trenutnom stanju povezanom s aferom „Panama Papers”, osim u slučaju da je kritizirao rad navedenog odbora, Parlamenta ili Unije na način da ozbiljno naštetiti njezinim legitimnim interesima. Tužitelj se u tom pogledu poziva na presudu od 6. ožujka 2001., Connolly/Komisija (C-274/99 P, EU:C:2001:127), iz koje proizlazi da u ovom slučaju nije potrebno utvrditi je li propustio obavijestiti o namjeri objave djela o kojem je riječ, nego utvrditi mogu li legitimni interesi Unije biti ozbiljno ugroženi njegovim sadržajem. Stoga se, budući da djelo o kojem je riječ ne predstavlja takvu prijetnju, ono ne može smatrati obuhvaćenim uvjetom predviđenim člankom 17.a stavkom 2. Pravilnika o osoblju ni povezanim s radom Unije.
- 46 Parlament osporava tužiteljevu argumentaciju.
- 47 Uvodno valja pojasniti da nije na Općem sudu da svojom ocjenom zamijeni procjenu osoba zaduženih za procjenu rada ocjenjivane osobe. Naime, ocjenjivačima se priznaje široka diskrecijska ovlast prilikom prosudbi koje se odnose na rad osoba za čiju su ocjenu zaduženi. Stoga je nadzor sudova Unije glede sadržaja izvješća o ocjeni ograničen na nadzor pravilnosti postupka, materijalne točnosti činjenica i

nepostojanja očite pogreške u ocjeni ili zlouporabe ovlasti (vidjeti u tom smislu presude od 1. lipnja 1983., Seton/Komisija, 36/81, 37/81 i 218/81, EU:C:1983:152, t. 23. i od 25. listopada 2005., Cwik/Komisija, T-96/04, EU:T:2005:376, t. 41.).

- 48 Osim toga, valja podsjetiti na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, dužnosnici i službenici Unije imaju pravo na slobodu izražavanja, uključujući u područjima koja su obuhvaćena radom institucija Unije. Ta sloboda obuhvaća slobodu pisanog ili usmenog izražavanja različitih ili manjinskih mišljenja u odnosu na ona koja zastupa institucija koja ih zapošljava (vidjeti presudu od 6. ožujka 2001., Connolly/Komisija, C-274/99 P, EU:C:2001:127, t. 43. i navedenu sudsku praksu).
- 49 Međutim, sloboda izražavanja može biti predmet ograničenja nabrojanih u članku 10. stavku 2. Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950., na temelju kojeg ostvarivanje tih sloboda koje obuhvaća dužnosti i odgovornosti može biti podvrgnuto formalnostima, uvjetima, ograničenjima ili sankcijama propisanim zakonom, koji predstavljaju nužne mjere u demokratskom društvu (vidjeti presudu od 13. prosinca 2012., Strack/Komisija, T-199/11 P, EU:T:2012:691, t. 137. i navedenu sudsku praksu).
- 50 U demokratskom društvu također je legitimno podvrgnuti dužnosnike, zbog njihova statusa, obvezama poput onih iz članka 17.a Pravilnika o osoblju. Takve obveze, koje, doduše, predstavljaju ograničenja u ostvarivanju slobode izražavanja, namijenjene su očuvanju odnosa povjerenja koji mora postojati između institucije i njezinih dužnosnika ili službenika (presuda od 13. prosinca 2012., Strack/Komisija, T-199/11 P, EU:T:2012:691, t. 138.; vidjeti po analogiji presudu od 6. ožujka 2001., Connolly/Komisija, C-274/99 P, EU:C:2001:127, t. 44.).
- 51 U tom pogledu iz članka 17.a stavka 2. Pravilnika o osoblju proizlazi da dužnosnik koji namjerava samostalno ili s drugim osobama objaviti ili doprinijeti objavljivanju bilo kojeg sadržaja u vezi s radom Unije mora o tome unaprijed obavijestiti tijelo za imenovanje. Tijelo za imenovanje dužno je iznijeti svoje eventualne prigovore u roku od 30 radnih dana od primitka informacije, bez čega se smatra da je dalo svoj implicitni pristanak u tom pogledu. Sudska praksa je precizirala da se takvo odobrenje može odbiti samo iznimno, ako planirano objavljivanje može ozbiljno naštetiti legitimnim interesima Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 15. rujna 2017., Skareby/ESVD, T-585/16, EU:T:2017:613, t. 80. i 81.).
- 52 Iz toga proizlazi da se postupak koji moraju slijediti dužnosnici koji namjeravaju objaviti bilo koji sadržaj čiji je predmet u vezi s radom Unije sastoji od dviju različitih faza. Prva faza predviđa obvezu dužnosnika da obavijesti tijelo za imenovanje o svojoj namjeri takve objave kada se predmet dotičnog sadržaja odnosi na rad Unije. Druga faza predviđa obvezu tijela za imenovanje da pisanim putem obavijesti dotičnog dužnosnika o svojoj odluci u roku od 30 dana ako može dokazati da taj sadržaj može ozbiljno naštetiti legitimnim interesima Unije.
- 53 Različita pravila koja obilježavaju svaku od tih dviju faza odgovaraju samom predmetu postupka predviđenog člankom 17.a Pravilnika o osoblju. Dakle, prethodna obavijest dotičnog dužnosnika o njegovoj namjeri objave bilo kakvog sadržaja koji se odnosi na rad Unije omogućuje dalje institucijama da izvrše nadzor koji su dužne provesti na temelju članka 17.a stavka 2. drugog podstavka Pravilnika o osoblju. S obzirom na ta razmatranja, mogućnost da dotični sadržaj ozbiljno ugrozi legitimne interese Unije nije relevantan kriterij koji treba uzeti u obzir u fazi obavijesti o namjeri objave bilo kojeg sadržaja koji je povezan s radom Unije.
- 54 U ovom slučaju valja napomenuti da tijelo za imenovanje nije bilo prethodno obaviješteno o objavi djela o kojem je riječ. U tom pogledu, Parlament je u odluci od 4. siječnja 2018. zaključio samo da je sporna procjena koja se nalazila u dijelu „Ponašanje”, naslovljenom „3. Poštovanje pravila i postupaka”, tužiteljeva izvješća o ocjeni za 2016. godinu bila opravdana s obzirom na članak 17.a stavak 2.

Pravilnika o osoblju, utvrđujući tako povredu obveze prethodne obavijesti. Nasuprot tomu, on nije ni na koji način ocijenio moguću prijetnju koju bi djelo o kojem je riječ moglo predstavljati za legitimne interese Unije.

- 55 Slijedom toga, valja utvrditi da okolnost na koju se poziva tužitelj, prema kojoj djelo o kojem je riječ ne može ozbiljno naštetiti legitimnim interesima Unije, nije relevantna za ocjenu zakonitosti odluke od 4. siječnja 2018.
- 56 Stoga valja odbiti prigovor koji se temelji na tome da je Parlament, s obzirom na to da djelo o kojem je riječ ne bi moglo ozbiljno naštetiti legitimnim interesima Unije, tužitelju nametnuo obvezu koja je stroža od one predviđene člankom 17.a stavkom 2. Pravilnika o osoblju, smatrajući da je potonji morao obavijestiti tijelo za imenovanje o namjeri objave.

– *Drugi prigovor*

- 57 Kao prvo, tužitelj tvrdi da dužnost obavještanja koju imaju dužnosnici koji namjeravaju objaviti bilo koji sadržaj za njih postoji samo ako se navedeni sadržaj odnosi na rad Unije. U tom pogledu tijelo za imenovanje imalo je obvezu usko tumačiti pojam rada Unije, osobito s obzirom na druge smjernice kojima se utvrđuje kontekst u kojem treba tumačiti navedeni pojam. U ovom slučaju pozivanje samo na poveznicu između djela o kojem je riječ i rada Unije nije dovoljno da bi se utvrdilo da je tužitelj bio dužan obavijestiti upravu o svojoj namjeri navedene objave.
- 58 Tužitelj tako u biti tvrdi da djelo o kojem je riječ ne upućuje ni na kakav rad Unije, već se odnosi isključivo na raspravu o malteškoj unutarnjoj politici. Budući da se Parlament bavi mnogobrojnim pitanjima u različitim područjima, prihvaćanje rasuđivanja tijela za imenovanje značilo bi zabraniti dužnosnicima Unije da se izjasne o svim pitanjima koja su predmet rada odbora PANA i Parlamenta. Međutim, budući da djelo o kojem je riječ ne upućuje ni na rad navedenog odbora ni na rad Unije, njegov se predmet ne odnosi na rad Unije. Stoga tužitelj nije povrijedio svoj odnos povjerenja niti je povrijedio svoje obveze odanosti i nepristranosti u odnosu na Uniju time što nije obavijestio o svojoj namjeri objave. Naposljetku, pod pretpostavkom da se predmet tog djela odnosi na rad Unije, što bi u ovom slučaju bilo pogrešno, on tvrdi da bi ono, dapače, dopunilo razmatranje tijela za imenovanje i istrage odbora PANA.
- 59 Kao drugo, tužitelj dodaje da je tijelo za imenovanje, time što mu je izreklo sankciju, upotrijebilo veću diskrecijsku ovlast od one koja mu je dodijeljena člankom 17.a stavkom 2. Pravilnika o osoblju i da je time povrijedilo njegovo pravo na slobodu izražavanja.
- 60 Kao treće, tužitelj naglašava da, zbog zbrajanja različitih rokova predviđenih člankom 17.a stavkom 2. i člankom 90. stavkom 2. Pravilnika o osoblju, rok predviđen za zahtjeve za reviziju objava koje podliježu obvezi prethodne obavijesti odgovara razdoblju od pet mjeseci. S obzirom na važnost tog roka, obvezu obavještanja valjalo bi ograničiti na objave koje se strogo odnose na rad Unije.
- 61 Parlament osporava tužiteljevu argumentaciju.
- 62 Kao prvo, kad je riječ o tužiteljevoj argumentaciji prema kojoj se djelo o kojem je riječ odnosi na raspravu o malteškoj unutarnjoj politici (vidjeti točke 57. i 58. ove presude), valja podsjetiti na to da je odluka od 4. siječnja 2018. u biti obrazložena činjenicom da je tijelo za imenovanje smatralo da se djelo o kojem je riječ odnosilo na aferu nazvanu „Panama Papers” kao i na *offshore* društva te da je, s obzirom na to da je to pitanje bilo povezano s radom Parlamenta, ono moralo biti prethodno obaviješteno o tužiteljevoj namjeri da objavi navedeno djelo.

- 63 U tom pogledu valja napomenuti da je 8. lipnja 2016. Parlament donio Odluku (EU) 2016/1021 o osnivanju istražnog odbora PANA za ispitivanje navodnih kršenja i nepravilnosti u primjeni prava Unije u području pranja novca, izbjegavanja poreza i utaje poreza, njegovim ovlastima, brojčanom sastavu i trajanju mandata (SL 2016., L 166, str. 10.). Iz stavka 2. Odluke 2016/1021 proizlazi da se ispitivanje koje je proveo odbor PANA, među ostalim, trebalo odnositi na rad svih država članica Unije, među kojima je i Malta.
- 64 Osim toga, iako je točno da je konačno izvješće sastavljeno u okviru odbora PANA doneseno nakon objave djela o kojem je riječ, treba ipak utvrditi da ono potvrđuje navode iz točke 63. ove presude jer se njime uzima u obzir istraga na licu mjesta koja je 20. veljače 2017. stvarno upućena na Maltu. Osim toga, iz elemenata u spisu također proizlazi da se na stranici 86. djela o kojem je riječ spominje poziv na saslušanje pred istražnim odborom Parlamenta koji je primio ministar malteške vlade kako bi pružio objašnjenja o društvu koje je imao u Panami. S obzirom na te elemente, stoga valja utvrditi da je rad odbora PANA bio povezan s malteškom situacijom, osobito radi ispitivanja mogućih povreda u primjeni prava Unije u području pranja novca, izbjegavanja plaćanja poreza i porezne prijevare.
- 65 Slijedom toga, treba utvrditi da se predmet djela o kojem je riječ odnosio upravo na ovlasti odbora PANA, s obzirom na to da je on bio dužan ocijeniti situaciju država članica Unije, među ostalim Malte, u području pranja novca, izbjegavanja plaćanja poreza i porezne prijevare.
- 66 Osim toga, valja utvrditi da tužitelj pogrešno tvrdi da djelo o kojem je riječ ne sadržava nikakvo upućivanje na rad Unije i da se ono ograničava na promatranje predmeta studije isključivo s internog aspekta.
- 67 Naime, naziv djela o kojem je riječ, *Najbolji u Europi. Panama Papers i vlast*, jasno ga stavlja u europski kontekst, to više što se reprodukcija zastave Unije pojavljuje na njegovoj naslovnici. Osim toga, navedeno djelo također sadržava više upućivanja na rad kao i na osobe povezane s institucionalnim okvirom Unije. Stoga se u tom pogledu osobito mogu spomenuti upućivanja na rad odbora PANA, na malteško predsjedanje Vijećem Europske unije kao i na europskog zastupnika. Nadalje, dodatak djelu o kojem je riječ dotiče se teme Brexita i izričito spominje unutarnje tržište Unije.
- 68 S obzirom na prethodno navedeno, ne može se stoga tvrditi da se djelo o kojem je riječ odnosi isključivo na raspravu o malteškoj unutarnjoj politici i da njegov predmet ni na koji način nije povezan s radom Unije. Naime, čak i ako bi se smatralo da se predmet navedenog djela ponajprije obrađuje s nacionalnog aspekta, s obzirom na to da se odnosi na maltešku politiku i političare, ipak ostaje činjenica da su oni istodobno bili predmet rada odbora PANA. Slijedom toga, valja utvrditi da je predmet djela o kojem je riječ povezan s radom Unije. Osim toga, ono sadržava višestruka konkretna upućivanja na taj rad, kao što to proizlazi iz točke 67. ove presude.
- 69 Stoga valja zaključiti da se, s obzirom na to da se predmet djela o kojem je riječ odnosi na rad Unije, ne može smatrati da je Parlament počinio očitu pogrešku u ocjeni ili zloupotrijebio ovlasti zbog toga što je zaključio da je o namjeri objave trebalo obavijestiti tijelo za imenovanje, u skladu s onim što je predviđeno člankom 17.a stavkom 2. Pravilnika o osoblju.
- 70 Slijedom toga, treba odbiti tužiteljev argument prema kojem je u odluci od 4. siječnja 2018. članak 17.a stavak 2. Pravilnika o osoblju pogrešno primijenjen, u suprotnosti s njegovim pravom na slobodu izražavanja.
- 71 Kao drugo, što se tiče tužiteljeve argumentacije koja se odnosi na navode da je tijelo za imenovanje imalo veću diskrecijsku ovlast od one koja mu je dodijeljena člankom 17.a (vidjeti točku 59. ove presude), valja istaknuti da se ovaj postupak odnosi isključivo na zakonitost odluke od 4. siječnja 2018. i stoga na pitanje je li Parlament u tužiteljevu izvješću o ocjeni za 2016. godinu osnovano utvrdio da je on propustio obavijestiti tijelo za imenovanje o objavi djela o kojem je riječ u 2016.

- 72 Također valja utvrditi da iz sudske prakse navedene u točkama 49. do 51. ove presude proizlazi da je legitimno podvrgnuti dužnosnike Unije obvezama poput onih iz članka 17.a Pravilnika o osoblju. Osim toga, ništa se ne protivi tomu da tijelo za imenovanje u izvješću o ocjeni utvrdi postojanje određenog događaja, osobito kada se, kao u ovom slučaju, on odnosi na povredu jasnog i posebnog pravila koje proizlazi izravno iz Pravilnika o osoblju. Naime, u tim okolnostima ne samo da unošenje bilješke, kao što je sporna procjena, u izvješće o ocjeni nije protivno odredbi Pravilnika o osoblju, osobito njegovu članku 43., već može imati legitiman cilj da se zainteresirana osoba upozori i da se spriječi ponavljanje povrede pravila o kojem je riječ (vidjeti u tom smislu presudu od 26. ožujka 2015., CW/Parlament, F-41/14, EU:F:2015:24, t. 55.).
- 73 Osim toga, iz spisa ne proizlazi da tužitelj ističe bilo kakav konkretan element koji bi mogao dokazati da mu je bila izrečena bilo kakva sankcija uz zadržavanje te sporne procjene u navedenom izvješću o ocjeni, koja se nalazi u njegovu dijelu „Ponašanje”, pod naslovom „3. Poštovanje pravila i postupaka”. Međutim, u točki 69. ove presude utvrđeno je da je Parlament osnovano odbio povući spornu procjenu iz tužiteljeva izvješća o ocjeni za 2016. godinu, s obzirom na to da tužitelj nije poštovao prvi podstavak članka 17.a stavka 2. Pravilnika o osoblju.
- 74 Stoga valja odbiti tužiteljev argument prema kojem si je tijelo za imenovanje dodijelilo veću diskrecijsku ovlast od one koju mu dodjeljuje članak 17.a stavak 2. Pravilnika o osoblju.
- 75 Kao treće, što se tiče tužiteljeve argumentacije prema kojoj bi obvezu obavješćavanja trebalo ograničiti na objave koje se odnose isključivo na rad Unije, s obzirom na kumulativne rokove predviđene člankom 17.a stavkom 2. i člankom 90. stavkom 2. Pravilnika o osoblju (vidjeti točku 60. ove presude), valja utvrditi da ona ne može dovesti u pitanje zaključak iz točke 70. ove presude, iz kojeg proizlazi da je u ovom slučaju tužitelj propustio obavijestiti tijelo za imenovanje o svojoj namjeri objave sadržaja čiji je predmet u vezi s radom Unije, čime je povrijedio članak 17.a stavak 2. Pravilnika o osoblju. Upravo je to Parlament utvrdio u odluci od 4. siječnja 2018. te njezinu zakonitost valja ocijeniti u odnosu na to utvrđenje.
- 76 Stoga taj argument nije relevantan za ocjenu zakonitosti odluke od 4. siječnja 2018. te ga zbog tog razloga valja odbiti.
- 77 Budući da su svi prigovori izneseni u prilog dvama tužbenim razlozima istaknutima radi poništenja odluke od 4. siječnja 2018. odbijeni, zahtjev za poništenje valja odbiti.

Zahtjev za naknadu štete

- 78 Tužitelj ističe da je, s obzirom na to da se odluka o odbijanju žalbe temelji na tome da je tijelo za imenovanje pogrešno primijenilo Pravilnik o osoblju i upotrijebilo diskrecijsku ovlast koja nadilazi ono što je njime omogućeno, pretrpio neimovinsku štetu kako na radnom mjestu tako i u osobnom životu. Navedena šteta osobito je utjecala na njegovu književnu aktivnost. Također tvrdi da je pretrpio imovinsku štetu jer je, s jedne strane, izgubio pravo na promaknuće te se, s druge strane, protiv njega sada mogu pokrenuti stegovni postupci zbog odluke od 4. siječnja 2018. Stoga tužitelj zahtijeva da se Parlamentu naloži da mu isplati iznos koji će utvrditi Opći sud na ime neimovinske štete za koju smatra da ju je pretrpio. Tužitelj osim toga pojašnjava da je odluka kojom je Parlament zaključio da je njegova obavijest, koja je prethodila drugom izdanju djela o kojem je riječ, nedopuštena imala odvrćajući učinak za navedenu objavu.
- 79 Parlament osporava tužiteljeve argumente.
- 80 Kao prvo, u dijelu u kojem se tužiteljeva argumentacija može shvatiti na način da on zahtijeva naknadu imovinske štete, valja podsjetiti na to da, kako bi se ispunili zahtjevi iz članka 76. točke (d) Poslovnika, tužba za naknadu štete koju je prouzročila institucija Unije mora sadržavati elemente na temelju kojih

je moguće utvrditi, među ostalim, štetu koju je tužitelj navodno pretrpio kao i narav i opseg te štete (vidjeti u tom smislu presudu od 5. listopada 1999., Apostolidis i dr./Komisija, C-327/97 P, EU:C:1999:482, t. 37.). Osim toga, tužbu za naknadu štete treba odbaciti kao nedopuštenu ako tužitelj nije dokazao, pa čak ni naveo, postojanje posebnih okolnosti koje opravdavaju to da je u tužbi propustio procijeniti navodnu štetu (vidjeti u tom smislu presudu od 23. rujna 2004., Hectors/Parlament, C-150/03 P, EU:C:2004:555, t. 62.).

- 81 U ovom slučaju tužitelj nije pružio nikakva pojašnjenja o načinu procjene imovinske štete koju navodi i nije opravdao taj propust, tako da njegov zahtjev za naknadu imovinske štete treba odbaciti kao nedopušten.
- 82 Kao drugo, što se tiče zahtjeva za naknadu neimovinske štete koju navodi tužitelj, on tvrdi da je navedena šteta uzrokovana time što je tijelo za imenovanje nepravilno primijenilo Pravilnik o osoblju i upotrijebilo diskrecijsku ovlast koja nadilazi ono što se njime dopušta.
- 83 Međutim, u tom pogledu valja utvrditi da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, postojanje odgovornosti Unije ovisi o ispunjenju skupa uvjeta, odnosno nezakonitosti postupanja koje se stavlja na teret instituciji, tijelu, uredu ili agenciji, postojanju navodne štete i postojanju uzročne veze između postupanja koje se stavlja na teret i štete na koju se poziva, pri čemu su ta tri uvjeta kumulativna (vidjeti presudu od 10. travnja 2019., AV/Komisija, T-303/18 RENV, neobjavljenu, EU:T:2019:239, t. 104. i navedenu sudsku praksu).
- 84 Ako jedan od tih uvjeta nije ispunjen, tužbu treba odbiti u cijelosti a da pritom nije potrebno ispitati ostale uvjete izvanugovorne odgovornosti (vidjeti presudu od 13. prosinca 2018., Wahlström/Frontex, T-591/16, neobjavljenu, EU:T:2018:938, t. 127. i navedenu sudsku praksu).
- 85 Međutim, u ovom slučaju valja primijetiti da se zahtjev za naknadu štete koji je podnio tužitelj temelji samo na navodnoj nezakonitosti odluke od 4. siječnja 2018.
- 86 Budući da je, zbog razloga iznesenih u okviru ispitivanja tužbenog zahtjeva za poništenje koji je istaknuo tužitelj, utvrđeno da odluka od 4. siječnja 2018. nikako nije nezakonita, valja utvrditi da uvjet koji se odnosi na nezakonitost postupanja koje se stavlja na teret Parlamentu nije ispunjen.
- 87 Osim toga, razmatranja koja se odnose na odluku kojom je Parlament zaključio da je prethodna obavijest o objavi drugog izdanja djela o kojem je riječ koju je podnio tužitelj nedopuštena nisu relevantna u okviru ove tužbe jer je ona usmjerena samo protiv odluke od 4. siječnja 2018., kojom je Parlament odbio ukloniti spornu procjenu iz izvješća o ocjeni za 2016.
- 88 Iz toga slijedi da tužiteljev zahtjev za naknadu štete treba odbiti.

Zahtjev za mjeru izvođenja dokaza

- 89 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da sasluša zastupnika malteškog parlamenta kao i zastupnika u Parlamentu, dvije osobe aktivne u borbi protiv korupcije i za dobro upravljanje na Malti.
- 90 Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da stranke koje podnose zahtjev za saslušanje svjedoka moraju iznijeti precizne i relevantne naznake na temelju kojih se može zaključiti zašto traženo svjedočenje može biti od interesa za rješenje spora (vidjeti u tom smislu presudu od 23. travnja 2018., Verein Deutsche Sprache/Komisija, T-468/16, neobjavljenu, EU:T:2018:207, t. 22. i navedenu sudsku praksu).

- 91 U ovom slučaju tužitelj nije dostavio nikakve posebne naznake u vezi s ovim predmetom kako bi objasnio razloge zbog kojih se saslušanje dvaju svjedoka može pokazati potrebnim ili korisnim. Isto tako, nije pojasnio koje su činjenice ili okolnosti svojstvene ovom predmetu mogle opravdati održavanje takvog saslušanja. Slijedom toga, tužitelj nije dokazao da je saslušanje dvaju svjedoka koje je zatražio u ovom slučaju bilo relevantno ili nužno.
- 92 Osim toga, valja utvrditi da su materijalni elementi koji već postoje u spisu dovoljni za odlučivanje o ovoj tužbi.
- 93 Stoga se tužiteljev zahtjev za mjeru izvođenja dokaza ne može prihvatiti.
- 94 S obzirom na sva prethodna razmatranja, tužbu valja odbiti u cijelosti.

Troškovi

- 95 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da tužitelj nije uspio u postupku, treba mu naložiti da snosi troškove, u skladu sa zahtjevom koji je istaknuo Parlament.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (prvo vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Tužba se odbija.**
- 2. Marku Anthonyju Sammutu nalaže se snošenje troškova.**

Kanninen

Jaeger

Póltorak

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 10. lipnja 2020.

Potpisi