



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JEANA RICHARDA DE LA TOURA
przedstawiona w dniu 3 czerwca 2021 r.¹

Sprawa C-162/20 P

**WV
przeciwko**

Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych

Odwołanie – Służba publiczna – Urzędnik – Regulamin pracowniczy urzędników Unii Europejskiej – Artykuł 60 akapit pierwszy – Nieusprawiedliwiona nieobecność – Zakres – Urzędnik niewypełniający obowiązków w rozumieniu art. 21 i 55 regulaminu pracowniczego – Wstrzymanie wypłaty części wynagrodzenia

I. Wprowadzenie

1. W swoim doświadczeniu z kotem w pudełku fizyk Schrödinger² wykazał, że poza zakresem fizyki kwantowej jeden byt lub jeden przedmiot może znajdować się jednocześnie tylko w jednym stanie. W przypadku kota mógł on być jedynie martwy albo żywy. Podobnie w przypadku osoby, za wyjątkiem osób posiadających dar wszechobecności, który jest jednak zarezerwowany dla bogów, może ona być jedynie obecna w danym miejscu albo nieobecna w tym miejscu. Nie może ona zatem być jednocześnie nieobecna i obecna. Do takiego wniosku doszedł jednak Sąd Unii Europejskiej w postanowieniu z dnia 29 stycznia 2020 r. w sprawie WV/ESDZ³, w którym orzekł, że chociaż urzędnik jest obecny w miejscu pracy, może zostać uznany za znajdującego się w sytuacji „nieuzasadnionej nieobecności”, ponieważ nie wykonywał zadań powierzonych mu zgodnie z jego obowiązkami wynikającymi z regulaminu pracowniczego, a w konsekwencji tej „nieusprawiedliwionej nieobecności” nie miał prawa do pobierania wynagrodzenia.

2. Odwołanie od tego postanowienia zostało wniesione przez WV, urzędniczkę Unii Europejskiej zatrudnioną w Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych (ESDZ), wobec której z powodów wskazanych powyżej wydano decyzję o wstrzymaniu wypłaty części wynagrodzenia za 72 dni

¹ Język oryginału: francuski.

² Erwin Schrödinger jest austriackim fizykiem, który w 1935 r. stworzył eksperyment myślowy zwany również „paradoksem Schrödingera” w celu wykazania ograniczeń mechaniki kwantowej, która zakłada, że cząstka może znajdować się w dwóch stanach jednocześnie. Wyobraża on sobie, że zamyka się kota w pudełku z urządzeniem umożliwiającym uwolnienie trującego gazu wywołane rozpadem atomu. Jeżeli pudełko jest zamknięte, i przy założeniu, że rozpad atomu jest przypadkowy, nie można nigdy wiedzieć, czy atom uległ rozpadowi. Znajduje się on w obu stanach jednocześnie: w stanie nienaruszonym i w stanie rozpadu. Podobnie kot znajduje się w dwóch stanach jednocześnie: jest i martwy i żywy. Natomiast jeśli otwiera się pudełko, kot ukazuje się w jednym stanie: martwy albo żywy. Schrödinger chciał wykazać, że to, co jest wyobrażalne w fizyce kwantowej w przypadku atomów, nie jest już wyobrażalne w przypadku gdy chodzi o znajomy przedmiot jak kot.

³ T-471/18, niepublikowane, EU:T:2020:26, zwane dalej „zaskarżonym postanowieniem”.

kalendarzowe na podstawie art. 60 akapit pierwszy Regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej, w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu leżącego u podstaw niniejszego odwołania (zwanego dalej „regulaminem pracowniczym”)⁴.

3. Jakkolwiek sądy Unii dokonały już wykładni pojęcia „nieusprawiedliwionej nieobecności” w rozumieniu tego artykułu, to jednak ich orzecznictwo dotyczy sytuacji, w których urzędnik był nieobecny na swoim stanowisku pracy z przyczyn zdrowotnych, zakładanych lub wykazanych, lub z powodu wykonywania prawa do strajku lub do celów reprezentacji związkowej⁵. Kwestia podniesiona w niniejszym odwołaniu jest nowa, ponieważ w niniejszej sprawie zwrócono się do Trybunału o wyjaśnienie znaczenia i zakresu pojęcia „nieobecności” urzędnika w kontekście, w którym urzędnik ten wyraził w swoim miejscu pracy⁶ zarówno zamiar niepodjęcia pracy w ramach swojej służby, jak i zamiar niewykonywania powierzonych mu obowiązków, ani wspierania jego przełożonych lub pozostawiania w ich dyspozycji zgodnie z wymogami określonymi w art. 21 i 55 regulaminu pracowniczego.

4. Na wniosek Trybunału niniejsza opinia ograniczy się do zbadania tej kwestii, którą podniesiono w ramach części piątej jedyne go zarzutu odwołania.

5. Na zakończenie mojej analizy proponuję Trybunałowi, aby uznał podniesione przez wnoszącą odwołanie zarzuty dotyczące przyjętej przez Sąd wykładni art. 60 akapit pierwszy regulaminu pracowniczego za zasadne. Uważam bowiem, że urzędnik, który uchybia swoim obowiązkom zawodowym w czasie pracy, nie może być uznany za nieobecnego w miejscu pracy w rozumieniu tego przepisu.

II. Ramy prawne Unii

6. Artykuł art. 21 akapit pierwszy regulaminu pracowniczego, ujęty w jego tytule II, dotyczącym „[p]raw i obowiązków urzędnika”, stanowi:

„Urzędnik, niezależnie od swojej rangi służbowej, wspiera i służy radą swoim przełożonym; odpowiada za wykonywanie powierzonych mu obowiązków”.

7. Artykuł 55 regulaminu pracowniczego, znajdujący się w jego tytule IV, zatytułowanym „Warunki pracy urzędników”, stanowi:

„1. Urzędnicy aktywnie zatrudnieni pozostają zawsze w dyspozycji swojej instytucji.

2. Normalny tygodniowy czas pracy wynosi od 40 do 42 godzin, zaś dzienny czas pracy ustalany jest przez organ powołujący [zwany dalej „organem powołującym”]. [...]

3. Ponadto w sytuacjach spowodowanych nagłą potrzebą służby lub z powodów wynikających z przepisów bezpieczeństwa urzędnik może być zobowiązany do pozostawiania w gotowości w miejscu pracy lub w miejscu zamieszkania poza normalnymi godzinami pracy. [...]

⁴ Zwaną dalej „sporną decyzją”.

⁵ Zobacz tytułem przykładu wyroki: z dnia 18 marca 1975 r., Acton i in./Komisja, 44/74, 46/74 i 49/74, EU:C:1975:42; z dnia 16 grudnia 2010 r., Lebedef/Komisja, T-364/09 P, EU:T:2010:539.

⁶ W wyroku z dnia 9 marca 2021 r., Stadt Offenbach am Main (Okres dyżuru pozazakładowego strażaka) (C-580/19, EU:C:2021:183, pkt 35), Trybunał orzekł, że „przez miejsce pracy należy rozumieć każde miejsce, w którym pracownik ma wykonywać czynności służbowe na polecenie pracodawcy, również wtedy, gdy miejsce to nie jest miejscem, w którym zazwyczaj wykonuje on swoją działalność zawodową”.

[...].

8. Artykuł 60 akapit pierwszy regulaminu pracowniczego stanowi:

„Z wyjątkiem przypadków choroby lub wypadku, urzędnik nie może być nieobecny w pracy bez uprzedniego zezwolenia przełożonego. Bez uszczerbku dla środków dyscyplinarnych, które mogą mieć zastosowanie w tym przypadku, jakakolwiek nieusprawiedliwiona nieobecność, która zostanie należycie stwierdzona, jest odliczana od corocznego urlopu tego urzędnika. Jeśli wykorzystał on już swój coroczny urlop, traci on prawo do wynagrodzenia za okres nieobecności”.

9. Artykuł 86 regulaminu pracowniczego, ujęty w tytule VI, 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.

[...]

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

10. W art. 9 ust. 1 załącznika IX do regulaminu pracowniczego, dotyczącego postępowania dyscyplinarnego, przewidziano, że organ powołujący może nałożyć jedną z wymienionych kar: pisemne upomnienie, karę nagany, odroczenie awansu na wyższy stopień na okres od jednego do 23 miesięcy, przeniesienie na niższy stopień, czasowe przeniesienie na niższy stopień na okres od 15 dni do jednego roku, przeniesienie na niższy stopień w ramach tej samej grupy funkcyjnej, zakwalifikowanie do niższej grupy funkcyjnej bez przeniesienia lub z przeniesieniem na niższy stopień, 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.

III. Okoliczności powstania sporu

11. Dla celów niniejszego odwołania okoliczności powstania sporu, przedstawione w pkt 1–48 zaskarżonego postanowienia, można streścić w następujący sposób.

12. Wnosząca odwołanie jest zatrudniona w ESDZ od dnia 1 stycznia 2011 r. Była ona wielokrotnie przenoszona, a następnie została przeniesiona w interesie służby w dniu 16 listopada 2016 r. do wydziału PRISM. Po uzyskaniu w dniu 16 stycznia 2017 r. informacji o tym, że jej nieobecność została uznana za „nieusprawiedliwioną” i że nie widziano jej jeszcze w jej biurze, w dniu 10 lutego 2017 r. wnosząca odwołanie zwróciła się do swoich przełożonych z zapytaniem o swoje nieobecności. Wiadomością elektroniczną z dnia 3 kwietnia 2017 r. wysłała zaświadczenie lekarskie w celu usprawiedliwienia nieobecności w pracy w dniach 30 i 31 marca 2017 r. oraz 3 kwietnia 2017 r. W wiadomości elektronicznej z dnia 10 kwietnia 2017 r. wnosząca odwołanie zasygnalizowała swoim przełożonym, że do informatycznego systemu zarządzania personelem Sysper zostały nieprawidłowo wprowadzone nieobecności, z których niektóre miały dotyczyć dat przyszłych.

13. W dniach 25 i 26 kwietnia 2017 r. wnosząca odwołanie prowadziła korespondencję elektroniczną ze swoim kierownikiem wydziału w przedmiocie okoliczności, że jej kierownik wydziału uważał, iż jej obecność w biurze została uznana przez administrację za nieusprawiedliwioną nieobecność. Kierownik wydziału przedstawił wnoszącej odwołanie między innymi warunki, jakie należy spełnić, aby uznać ją za „obecną” w pracy.

14. W dniu 12 września 2017 r. kierownik wydziału wnoszącej odwołanie skierował do niej pismo, w którym wskazano, że w okresie od 1 stycznia do 14 lipca 2017 r. wnosząca odwołanie miała 85 dni kalendarzowych nieusprawiedliwionych nieobecności, które zostaną potrącone z jej wynagrodzenia zgodnie z art. 60 regulaminu pracowniczego.

15. W dniu 27 listopada 2017 r. w spornej decyzji ESDZ poinformowała wnoszącą odwołanie, że wyliczenie jej nieusprawiedliwionych nieobecności zostało skorygowane, a mianowicie że 9 dni zostanie przekształcone w urlop wypoczynkowy, a z jej wynagrodzenia zostanie potrącona równowartość 72 dni. W dniu 7 grudnia 2017 r. wnosząca odwołanie została poinformowana o kwocie, która zostanie potrącona z jej wynagrodzenia począwszy od lutego 2018 r.

16. W dniu 3 stycznia 2018 r. wnosząca odwołanie złożyła na podstawie art. 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego zażalenie na sporną decyzję, zanim Urząd Administracji i Wypłacania Należności Indywidualnych (PMO) Komisji dokonał w dniu 6 lutego 2018 r. potrącenia z jej wynagrodzenia na podstawie tej decyzji.

17. W dniu 2 maja 2018 r. organ powołujący oddalił zażalenie złożone przez wnoszącą odwołanie⁷.

IV. Skarga do Sądu i zaskarżone postanowienie

18. Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 2 sierpnia 2018 r. wnosząca odwołanie wniosła skargę mającą na celu, po pierwsze, stwierdzenie nieważności spornej decyzji i decyzji oddalającej zażalenie, a po drugie, zwrot kwot nienależnie potrąconych z jej wynagrodzenia wraz z odsetkami za zwłokę.

19. Wnosząca odwołanie podniosła jeden zarzut, w ramach którego powołała się na wiele naruszeń prawa, polegających zarówno na naruszeniu regulaminu pracowniczego, jak i ogólnych zasad prawa Unii⁸. Wśród zarzucanych naruszeń prawa wnosząca odwołanie podniosła, że wspomniane decyzje naruszały art. 21, 55 i 60 regulaminu pracowniczego, ponieważ przedstawiła ona dowód swojej obecności w pomieszczeniach i w ramach swojej służby w dniach, które zostały uznane za nieusprawiedliwione nieobecności.

20. Zaskarżonym postanowieniem Sąd w części odrzucił tę skargę jako oczywiście niedopuszczalną, a w części oddalił ją jako oczywiście pozbawioną podstawy prawnej.

21. Jeśli chodzi o podniesione przez wnoszącą odwołanie argumenty dotyczące zarzucanego naruszenia art. 21, 55 i 60 regulaminu pracowniczego, Sąd stwierdził w pkt 67 zaskarżonego postanowienia, że są one oczywiście pozbawione podstawy prawnej.

⁷ Zwana dalej „decyzją oddalającą zażalenie”.

⁸ Zobacz pkt 61 zaskarżonego postanowienia.

22. W celu zbadania zgodności spornej decyzji i decyzji oddalającej zażalenie Sąd najpierw przeanalizował w pkt 71 tego postanowienia i na podstawie brzmienia art. 21, 55 i 60 regulaminu pracowniczego obowiązki ciążące na urzędniku na mocy art. 21 i 55 regulaminu pracowniczego, a także charakter kary przewidzianej w art. 60 akapit pierwszy regulaminu pracowniczego w przypadku jego nieusprawiedliwionej nieobecności. Orzekł on, co następuje:

„Z brzmienia tych przepisów wynika, po pierwsze, że urzędnik jest zobowiązany wspierać swoich przełożonych i służyć im radą oraz że jest odpowiedzialny za wykonywanie powierzonych mu obowiązków (art. 21 regulaminu pracowniczego), a po drugie, że powinien w każdej chwili pozostawać w dyspozycji instytucji (art. 55 regulaminu pracowniczego). Wreszcie, po trzecie, w art. 60 regulaminu pracowniczego przewidziano karę za wszelką nieusprawiedliwioną nieobecność, poprzez zaliczenie jej na poczet wymiaru corocznego urlopu wypoczynkowego zainteresowanego. W razie wyczerpania urlopu urzędnik traci, zgodnie z tym samym artykułem, prawo do wynagrodzenia za odpowiedni okres”.

23. Następnie w pkt 73–78 zaskarżonego postanowienia Sąd przedstawił okoliczności świadczące o naruszeniu przez wnoszącą odwołanie obowiązków ciążących na niej na mocy art. 21 i 55 regulaminu pracowniczego. Po wskazaniu okoliczności, że wnosząca odwołanie wyraziła zarówno zamiar niepodjęcia pracy w wydziale, do którego została przeniesiona, jak i zamiar niewspierania przełożonych, niewykonywania powierzonych jej obowiązków oraz niepozostawiania w dowolnym momencie w dyspozycji ESDZ, Sąd orzekł, że wnosząca odwołanie w sposób oczywisty nie spełniała warunków określonych w art. 21 i 55 regulaminu pracowniczego.

24. Sąd wywiódł z tego w pkt 79 zaskarżonego postanowienia, co następuje:

„Wynika z tego, że nawet gdyby zostało wykazane, iż skarżąca rzeczywiście była obecna w pomieszczeniach ESDZ, jak sama twierdzi, nie zmienia to faktu, że wyrażając jasno swój zamiar nieświadczenia pracy w wydziale PRISM ze względu na to, iż chciała ona skoncentrować się wyłącznie na kwestiach administracyjnych związanych z jej przeniesieniem, skarżąca w sposób oczywisty nie spełniła wymogów art. 21 i 55 regulaminu pracowniczego. Nie można zatem zarzucać ESDZ, że uznała, iż skarżąca znajdowała się w sytuacji odpowiadającej nieuzasadnionej nieobecności. Ponadto, ponieważ jej przełożeni nie wyrazili uprzednio zgody na nieobecności uznane przez ESDZ, potrącenie z wynagrodzenia odpowiadające 72 dniom kalendarzowym jest jedynie konsekwencją nieprzestrzegania wymogów przewidzianych w art. 60 regulaminu pracowniczego (zob. analogicznie wyrok z dnia 16 grudnia 2010 r., Lebedef/Komisja, T-364/09 P, EU:T:2010:539, pkt 24–26)”.

25. W pkt 80 zaskarżonego postanowienia Sąd wyjaśnił wreszcie, że jego wniosku nie podważa fakt, iż wnosząca odwołanie przekazała dowody potwierdzające jej obecność w biurze. Jego zdaniem dowody te nie pozwalają na wykazanie, że wnosząca odwołanie wspierała swoich przełożonych, wykonując powierzone jej obowiązki, ani że w każdej chwili pozostawała w dyspozycji instytucji zgodnie z obowiązkami wynikającymi z art. 21 i 55 regulaminu pracowniczego.

26. W świetle tych okoliczności Sąd stwierdził, że wnosząca odwołanie znajdowała się w sytuacji odpowiadającej nieusprawiedliwionej nieobecności, która uzasadniała potrącenie z jej wynagrodzenia na podstawie art. 60 akapit pierwszy regulaminu pracowniczego.

V. Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron:

27. Na podstawie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wnosząca odwołanie odwołała się od zaskarżonego postanowienia pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 7 maja 2020 r.

28. Wnosząca odwołanie wnosi do Trybunału o uchylenie zaskarżonego postanowienia, obciążenie ESDZ kosztami postępowania w obu instancjach oraz przekazanie sprawy Sądowi do ponownego rozpoznania.

29. ESDZ wnosi o odrzucenie odwołania jako niedopuszczalnego lub przynajmniej o jego oddalenie jako bezzasadnego i wnosi do Trybunału o obciążenie wnoszącej odwołanie kosztami postępowania.

VI. W przedmiocie ukierunkowanego badania części piątej jedyne go zarzutu odwołania

30. Pragnę przypomnieć, że zgodnie z wnioskiem Trybunału niniejsza opinia ograniczy się do analizy części piątej jedyne go zarzutu, a w szczególności do jej pierwszego zarzutu szczegółowego.

31. Aby lepiej zrozumieć zakres tego badania, wyjaśnię, że część piąta jedyne go zarzutu podniesionego przez wnoszącą odwołanie składa się z dwóch zarzutów szczegółowych. W pierwszym zarzucie szczegółowym, na którym koncentruje się niniejsza opinia, wnosząca odwołanie zarzuca Sądowi błędne zastosowanie przepisów przewidzianych w art. 60 akapit pierwszy regulaminu pracowniczego, poprzez orzeczenie, że uznaje się, iż urzędnik znajduje się w sytuacji „[nieuzasadnionej] nieobecności” w rozumieniu tego artykułu, gdy mimo że jest obecny w pomieszczeniach instytucji, nie spełnia obowiązków obecności w miejscu pracy w wyznaczonych godzinach i dyspozycyjności, o których mowa w art. 21 i 55 regulaminu pracowniczego. Wnosząca odwołanie utrzymuje, że w takim przypadku mogło zostać wszczęte jedynie postępowanie dyscyplinarne, które nie przewiduje potrącenia z wynagrodzenia w przypadku wymierzenia kary.

32. W drugim zarzucie szczegółowym wnosząca odwołanie zarzuca Sądowi, że przeinaczył okoliczności faktyczne, uznając, iż znajdowała się ona w sytuacji odpowiadającej nieuzasadnionym nieobecnościom, podczas gdy była ona obecna fizycznie w swoim miejscu pracy.

33. ESDZ uważa, że argumenty te są bezzasadne. Utrzymuje ona w szczególności, że Sąd słusznie zauważył, iż art. 60 akapit pierwszy regulaminu pracowniczego przewiduje karę za każdą nieusprawiedliwioną nieobecność i zakłada rzeczywistą obecność w miejscu pracy, która wymaga, by urzędnik spełniał dwa kumulatywne warunki, o których mowa w art. 21 i 55 regulaminu pracowniczego, a mianowicie wspierał przełożonych w wykonywaniu powierzonych mu obowiązków i w tym celu pozostawał w dyspozycji instytucji w każdej chwili.

A. Uwagi wstępne

34. Na wstępie pragnę uściślić, że moja analiza ograniczy się do wykładni pojęcia „nieusprawiedliwionej nieobecności” urzędnika w rozumieniu art. 60 akapit pierwszy regulaminu pracowniczego, mimo że Sąd posłużył się również pojęciem „nieuzasadnionej nieobecności” tego urzędnika.

35. W pkt 79 zaskarżonego postanowienia Sąd orzekł bowiem w pierwszej kolejności, że urzędnik, który nie przestrzega obowiązków zawodowych ciążyących na nim na mocy art. 21 i 55 regulaminu pracowniczego, może zostać uznany przez przełożonych za znajdującego się w sytuacji odpowiadającej „nieuzasadnionej nieobecności” pomimo obecności w miejscu pracy. Następnie, w drugiej kolejności, Sąd uznał, że taka nieobecność, skoro przełożony nie wyraził na nią uprzednio zgody, stanowi w istocie „nieusprawiedliwioną nieobecność” w rozumieniu art. 60 akapit pierwszy regulaminu pracowniczego, dające podstawę do potrącenia z wynagrodzenia urzędnika odpowiadające liczbie dni nieobecności.

36. Wnosząca odwołanie znalazła się zatem w sytuacji „nieuzasadnionej nieobecności” ze względu na uchybienie obowiązkowi zawodowemu, zanim znalazła się w sytuacji „nieusprawiedliwionej nieobecności” w rozumieniu art. 60 akapit pierwszy regulaminu pracowniczego, w braku uprzedniego zezwolenia wydanego w tym celu przez jej przełożonego.

37. Tymczasem każde z tych pojęć odsyła do szczególnego systemu prawnego przewidzianego w regulaminie pracowniczym. O ile pojęcie „nieusprawiedliwionej nieobecności” jest objęte zakresem art. 60 akapit pierwszy regulaminu pracowniczego, którego naruszenie zostało podniesione w niniejszym odwołaniu, o tyle pojęcie „nieusprawiedliwionej [nieuzasadnionej] nieobecności” zostało użyte w art. 59 regulaminu pracowniczego, dotyczącym zwolnienia chorobowego lub związanego z wypadkiem urzędnika. Na mocy tego przepisu znajduje się on w sytuacji nieuzasadnionej nieobecności, jeżeli nie przedstawił zaświadczenia lekarskiego w przepisany terminie, jeżeli zorganizowane przez instytucję badanie lekarskie nie mogło zostać przeprowadzone z przyczyn zależnych od urzędnika lub jeżeli to badanie lub badanie przeprowadzone przez niezależnego lekarza wykaże, że jest on w stanie wykonywać swoje obowiązki. W tych okolicznościach i bez uszczerbku dla ewentualnego wszczęcia postępowania dyscyplinarnego nieuzasadnioną nieobecność urzędnika odlicza się od wymiaru corocznego urlopu lub, w przypadku jego wyczerpania, potrąca się z jego wynagrodzenia.

38. Lektura zaskarżonego postanowienia nie pozwala na ustalenie powodów, dla których Sąd odnosi się do pojęcia „nieuzasadnionej nieobecności”, czy chodzi o zastosowanie art. 59 regulaminu pracowniczego – w którym to przypadku analiza Sądu wydaje mi się błędna i sprzeczna z wymogiem uzasadnienia – czy też odniesienie to wynika z różnic językowych pomiędzy wersjami art. 59 regulaminu pracowniczego w językach angielskim i francuskim. W angielskiej wersji językowej tego artykułu pojęcie „nieusprawiedliwionej nieobecności” jest bowiem czasami używane zamiast pojęcia „nieuzasadnionej nieobecności” użytego w wersji francuskiej⁹.

39. W każdym razie, ponieważ zarzuty szczegółowe przedstawione przez wnoszącą odwołanie dotyczą wyłącznie podnoszonego naruszenia art. 60 regulaminu pracowniczego, ograniczę się w mojej analizie do wykładni pojęcia „nieusprawiedliwionej nieobecności” urzędnika, o którym mowa w tym artykule.

B. Analiza

40. Z powodów, które przedstawię poniżej, uważam, że Sąd naruszył prawo, błędnie interpretując pojęcie „nieobecności” użyte przez prawodawcę Unii w art. 60 akapit pierwszy regulaminu pracowniczego, ponieważ wykładnia ta pociąga za sobą dość niecodzienne konsekwencje w odniesieniu do zakresu tego artykułu. Z analizy Sądu wynika bowiem, że w sytuacji

⁹ Zobacz w tym względzie wersje językowe art. 59 ust. 1 akapity drugi i trzeci regulaminu pracowniczego.

„nieusprawiedliwionej nieobecności” w rozumieniu art. 60 akapit pierwszy regulaminu pracowniczego znajduje się urzędnik, który choć jest obecny w swoim miejscu pracy, nie uzyskał od przełożonego uprzedniej zgody na niewykonywanie lub niewłaściwe wykonywanie pracy, a tym samym uchybił obowiązkowi zawodowemu ciążącym na nim w czasie pracy. Innymi słowy, aby nie znajdować się w sytuacji „nieusprawiedliwionej nieobecności”, urzędnik powinien udać się do pracy i zwrócić się do swojego przełożonego o zezwolenie na niepodjęcie pracy lub nieprawidłowe jej wykonywanie.

41. Ponieważ pojęcie „nieobecności” nie zostało zdefiniowane w regulaminie pracowniczym, jego znaczenie wynika ze zwykłego znaczenia w języku potocznym, a także z systematyki i celów uregulowania, którego stanowi ono część¹⁰.

1. W przedmiocie brzmienia art. 60 akapit pierwszy regulaminu pracowniczego

42. Artykuł 60 akapit pierwszy regulaminu pracowniczego stanowi, że z wyjątkiem nieobecności wynikającej z choroby lub wypadku urzędnik może być nieobecny tylko pod warunkiem uzyskania uprzedniego zezwolenia przełożonego. W przeciwnym razie nieobecność uznaje się za nieusprawiedliwioną i, bez uszczerbku dla ewentualnego wszczęcia postępowania dyscyplinarnego, nieobecność ta jest odliczana od corocznego urlopu lub, w przypadku jego wyczerpania, potrącana z wynagrodzenia urzędnika.

43. Pragnę zauważyć w pierwszej kolejności, że pojęcie „nieobecności” użyte w art. 60 akapit pierwszy regulaminu pracowniczego zostało przetłumaczone w sposób jednolity we wszystkich wersjach językowych regulaminu pracowniczego¹¹. Wyróżnia się jedynie wersja niemiecka, ponieważ pojęcie „nieobecności” zostało przetłumaczone przez termin „fernbleiben”, który rozumie się jako „pozostawanie w oddaleniu”, co w sposób bardziej obrazowy wskazuje na fizyczną odległość zainteresowanego.

44. W języku potocznym pojęcie „nieobecności” służy określeniu faktu, że ktoś lub coś nie znajdują się w miejscu, w którym się tego oczekuje¹². Może chodzić na przykład o osobę, która opuszcza swoje gospodarstwo domowe, profesora, który nie prowadzi swojego wykładu, ucznia, który nie jest obecny w klasie lub który nie uczestniczy w zajęciach, w których ma obowiązek uczestniczyć, czy też osobę, która nie stawiała się przed sądem. W znaczeniu prawnym nieobecność jest zdefiniowana jako stan osoby, co do której nie wiadomo, co się z nią stało, ponieważ osoba ta nie znajduje się już w swoim miejscu zamieszkania lub pobytu bez poinformowania krewnych¹³. Nieobecność danej osoby powoduje wdrożenie szczególnego systemu prawnego, chroniącego prawa nieobecnego, związanego z faktem, że „osoba nieobecna nie jest w świetle prawa ani zmarła, ani żyjąca”¹⁴. W pierwszej kolejności domniemywa się, że nieobecna osoba żyje, zanim w drugiej kolejności zostanie uznana za zmarłą¹⁵. Konkretnie

¹⁰ Zobacz wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r., BAKATI PLUS, C-656/19, EU:C:2020:1045, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo.

¹¹ Zobacz na przykład wersje w językach hiszpańskim („ausentarse”, „ausencia”), angielskim („absent”, „absence”), włoskim („assentarsi”, „assenza”), portugalskim („ausentar-se”, „ausência”) lub rumuńskim („absenta”, „absență”).

¹² Definicja słownika Larousse.

¹³ Zobacz w tym względzie art. 112 francuskiego kodeksu cywilnego, który stanowi, że „[j]eżeli dana osoba przestała przebywać w swoim miejscu zamieszkania lub pobytu bez podania o tym informacji, sąd opiekuńczy może, na wniosek zainteresowanych stron lub prokuratora, stwierdzić, że istnieje domniemanie nieobecności”.

¹⁴ Zobacz K. Bellis, „La personnalité juridique et le cas de l'absent: le principe de l'unicité du patrimoine n'a pas dit son dernier mot”, *Revue Juridique de l'Ouest*, Persée, Paryż, 2015, nr 1, s. 9–46, w szczególności pkt 31 i przypis 127, który odnosi się do P.A. Fenet, *Recueil complet des travaux préparatoires du Code civil*, Hachette, Paryż 1836, tom 8, s. 373.

¹⁵ System prawny nieobecności różni się od systemu prawnego mającego zastosowanie w przypadku zniknięcia, który opiera się na domniemaniu śmierci, oraz od systemu mającego zastosowanie do zgonu, który oznacza koniec osobowości prawnej.

nieobecność danej osoby może zatem oznaczać jedynie jej fizyczną nieobecność. Wyrażenie „[z] wyjątkiem przypadków choroby lub wypadku” użyte w art. 60 akapit pierwszy regulaminu pracowniczego dobrze ilustruje zresztą intencję prawodawcy Unii, by odnieść się do sytuacji, w których urzędnik nie jest fizycznie obecny w miejscu pracy ze względu na czasami natychmiastową niezdolność do pracy¹⁶.

45. W drugiej kolejności pragnę zauważyć, że art. 60 akapit pierwszy regulaminu pracowniczego odnosi się jedynie do „nieobecności” urzędnika bez jakiegokolwiek innego wyjaśnienia lub wzmianki dotyczącej zachowania, kwalifikacji lub wydajności, które mógłby wykazywać urzędnik w czasie pracy.

46. Ponadto uważa się, że znajduje się on w sytuacji „nieusprawiedliwionej nieobecności” z tego tylko powodu, że nie uzyskał uprzedniej zgody przełożonego. Nie ma żadnej wzmianki na temat jakiegokolwiek uchybienia przez urzędnika obowiązkom zawodowym ciążyącym na nim w czasie pracy w rozumieniu art. 21 i 55 regulaminu pracowniczego.

47. W tym względzie pragnę zauważyć, że charakter środków przewidzianych w art. 60 akapit pierwszy regulaminu pracowniczego nie odpowiada przedmiotowi i celowi kar dyscyplinarnych, o których mowa w art. 9 załącznika IX do regulaminu pracowniczego. Środki, na które narażony jest urzędnik znajdujący się w sytuacji nieusprawiedliwionej nieobecności, zostały wymienione przez prawodawcę Unii w sposób wyczerpujący. Odebranie dni urlopu lub, w przypadku jego wyczerpania, utrata prawa do wynagrodzenia za odpowiedni okres to środki, które ze względu na swój charakter i skutki mają na celu zrekompensowanie fizycznej nieobecności urzędnika, a nie upomnienie go lub udzielenie mu nagany ze względu na niewłaściwe zachowanie, które podjął, albo brak kwalifikacji lub niedyspozycyjność, które wykazałyby w czasie pracy. Jak wskazał Sąd w wyroku z dnia 8 lipca 1998 r. w sprawie Aquilino/Rada¹⁷, chodzi tu o odzyskanie „ekwiwalentu pieniężnego” za nieobecność urzędnika z jego wynagrodzenia¹⁸.

48. Wyrażenie „[b]ez uszczerbku dla środków dyscyplinarnych, które mogą mieć zastosowanie w tym przypadku” użyte w art. 60 akapit pierwszy regulaminu pracowniczego wskazuje zresztą wyraźnie na wolę prawodawcy Unii, aby nie mylić stosowania przepisów ustanowionych w art. 60 akapit pierwszy regulaminu pracowniczego z wszczęciem postępowania dyscyplinarnego, o którym mowa w art. 86 regulaminu pracowniczego. Tym samym przyjęcie środków przewidzianych w art. 60 akapit pierwszy regulaminu pracowniczego mających na celu zrekompensowanie, na sposób lustrzanego odbicia, nieusprawiedliwionej nieobecności urzędnika poprzez okres jego corocznego urlopu lub, w przypadku jego wyczerpania, poprzez potrącenie z wynagrodzenia, nie wyklucza wszczęcia postępowania dyscyplinarnego i zastosowania kar dyscyplinarnych w rozumieniu art. 86 i załącznika IX do regulaminu pracowniczego, jeżeli jego zachowanie, poza samą tylko nieobecnością, to uzasadnia.

49. W świetle tych okoliczności uważam, że przyjęta przez Sąd w pkt 79 zaskarżonego postanowienia wykładnia zakresu art. 60 akapit pierwszy regulaminu pracowniczego, a w szczególności pojęcia „nieobecności” urzędnika, nie znajduje żadnego oparcia w brzmieniu tego przepisu.

¹⁶ Zobacz wyrok z dnia 4 października 2018 r., Dicu, C-12/17, EU:C:2018:799, pkt 32.

¹⁷ T-130/96, EU:T:1998:159.

¹⁸ Zobacz wyrok z dnia 8 lipca 1998 r., Aquilino/Rada, T-130/96, EU:T:1998:159, pkt 71.

50. Systematyka i cele tekstu, w który wpisuje się art. 60 akapit pierwszy regulaminu pracowniczego, podobnie jak jego brzmienie, wydają się potwierdzać, że nieobecność urzędnika powinna być oceniana wyłącznie w świetle jego fizycznej obecności w miejscu pracy, a nie w świetle kwalifikacji, wydajności i zachowania, które wykazuje on w czasie pracy.

2. W przedmiocie systematyki i celów regulaminu pracowniczego

51. Artykuł 60 znajduje się w tytule IV regulaminu pracowniczego, zatytułowanym „Warunki pracy urzędników”.

52. Tytuł IV regulaminu pracowniczego składa się z trzech rozdziałów. Rozdział pierwszy dotyczy „czasu pracy”, podczas gdy rozdział 2 dotyczy „[u]rlopu”, a wreszcie rozdział 3 odnosi się do „dni świątecznych”. W regulaminie pracowniczym wyraźnie rozróżniono zatem czas pracy urzędnika, o którym mowa w rozdziale 1 – urzędnik znajduje się w jego miejscu pracy w czasie pracy – od czasu, w którym urzędnik jest nieobecny w jego miejscu pracy z powodu urlopu wykorzystanego na podstawie rozdziału 2 lub w dniach świątecznych, o których mowa w rozdziale 3.

53. Artykuł 60 regulaminu pracowniczego wpisuje się w rozdział 2, poświęcony „[u]rlopowi”¹⁹.

54. W artykułach poprzedzających go, a mianowicie w art. 57–59 regulaminu pracowniczego, ustanowiono różne rodzaje urlopów, do których urzędnik ma prawo w ramach wykonywania umowy o pracę. Wszystkie dotyczą sytuacji, w których urzędnik jest w okresie nieaktywności zawodowej i nie jest fizycznie obecny w miejscu pracy. Coroczny urlop, o którym mowa w art. 57 regulaminu pracowniczego, ma zatem na celu umożliwienie urzędnikowi rzeczywistego odpoczynku oraz zapewnienie mu okresu wytchnienia i wolnego czasu²⁰. Urlop macierzyński ustanowiony w art. 58 regulaminu pracowniczego ma natomiast na celu ochronę urzędniczkę w okresie ciąży i po porodzie poprzez zapobieżenie kumulacji obciążeń wynikających z jednoczesnego wykonywania działalności zawodowej²¹. Zwolnienie chorobowe lub wypadkowe, o którym mowa w art. 59 regulaminu pracowniczego, gwarantuje również okres, podczas którego pracownik nie musi się fizycznie stawiać w miejscu pracy, tak aby mógł on powrócić do zdrowia po chorobie lub wypadku powodujących niezdolność do pracy²².

55. Artykuł 60 regulaminu pracowniczego wpisuje się w resztę tych przepisów.

56. Wymagając od urzędnika uzyskania zgody przełożonego w celu niestawienia się w miejscu pracy, poza przypadkami, gdy jest on chory lub uległ wypadkowi, artykuł ten zmierza do pogodzenia nieobecności urzędnika w jego miejscu pracy z wymogami jego służby i, w odpowiednim przypadku, z wymogami poszanowania zasad wynikających ze wspólnego systemu ubezpieczenia chorobowego.

¹⁹ W języku potocznym pojęcie „urlopu” oznacza okres, w którym pracownik może tymczasowo zaprzestać pracy, na przykład w związku z wakacjami lub chorobą. Pojęcie „urlopu” różni się od pojęcia „dni świąteczne”, o którym mowa w rozdziale 3, w których nie wymaga się od pracownika uzyskania uprzedniej zgody przed nieobecnością w miejscu pracy.

²⁰ Zobacz w tym względzie wyroki: z dnia 6 listopada 2018 r., Kreuziger, C-619/16, EU:C:2018:872, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 4 czerwca 2020 r., Feticó i in., C-588/18, EU:C:2020:420, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo.

²¹ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 18 listopada 2020 r., Syndicat CFTC, C-463/19, EU:C:2020:932, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo.

²² Zobacz w szczególności postanowienie z dnia 21 lutego 2013 r., Maestre García, C-194/12, EU:C:2013:102, pkt 18 i przytoczone tam orzecznictwo.

57. Biorąc pod uwagę przedmiot i miejsce zajmowane przez ten artykuł w rozdziale 2 – chodzi o przepis końcowy – wyrażona w nim zasada i środki, które on przewiduje, mają moim zdaniem zastosowanie wówczas, gdy urzędnik jest nieobecny lub jest zobowiązany do nieobecności w miejscu pracy. Ustanowione w nim środki są zatem zwykłą konsekwencją nieusprawiedliwionej nieobecności urzędnika w miejscu pracy. Ponieważ nieobecność oblicza się w dniach lub połówkach dnia, środek, o którym mowa w art. 60 akapit pierwszy regulaminu pracowniczego, przejawia się w odjęciu odpowiedniej liczby dni lub połówek dnia od pozostałego okresu corocznego urlopu lub, w odpowiednim przypadku, w potrąceniu z wynagrodzenia.

58. Taki system nie ma zatem na celu ograniczenia ani karania zachowania urzędnika lub pracy, którą faktycznie i rzeczywiście świadczył w swoim „czasie pracy”.

59. Z orzecznictwa wynika, że Trybunał stwierdził w kontekście dyrektywy 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy²³, która ma zastosowanie do instytucji²⁴, że pojęcia „czasu pracy” i „okresu odpoczynku” są rozłączne²⁵. Jak zauważył Trybunał, pojęcie „czasu pracy” jest zdefiniowane jako każdy okres, podczas którego pracownik pracuje, jest do dyspozycji pracodawcy oraz wykonuje swoje działania lub spełnia obowiązki, zgodnie z przepisami krajowymi lub praktyką krajową²⁶.

60. W kontekście służby publicznej Unii pragnę przypomnieć, że art. 21 regulaminu pracowniczego wpisuje się wyraźnie w jego tytuł II, dotyczący „[p]raw i obowiązków urzędników” w ramach wykonywania umowy o pracę i nakłada obowiązek wspierania swoich przełożonych i służenia im radą oraz wykonywania powierzonych urzędnikowi obowiązków. Co się tyczy art. 55 regulaminu pracowniczego, wpisuje się on w ramy tytułu IV regulaminu pracowniczego dotyczącego warunków pracy urzędnika, a w szczególności jego rozdziału pierwszego, zatytułowanego „Czas pracy”. Artykuł ten określa zakres obowiązku dyspozycyjności urzędnika w okresie, w którym wykonuje on swoją działalność lub pełni swoje obowiązki w oparciu o tygodniowy wymiar czasu pracy. Z orzecznictwa wynika, że pozostawanie w dyspozycji w rozumieniu art. 55 regulaminu pracowniczego oznacza fizyczną i czasową dyspozycyjność w instytucji²⁷.

61. Urzędnik, który uchybia takim obowiązkom zawodowym w swoim „czasie pracy”, ponieważ nie wykonuje powierzonych mu obowiązków zgodnie z wymogami określonymi w art. 21 i 55 regulaminu pracowniczego, nie podlega systemowi przewidzianemu w art. 60 akapit pierwszy regulaminu pracowniczego, lecz systemowi postępowania dyscyplinarnego, o którym mowa w art. 86 regulaminu pracowniczego.

62. Chodzi tu o dwa odrębne systemy, których wdrożenie wynika ze szczególnych powodów i prowadzi do przyjęcia środków oraz, w stosownych przypadkach, wymierzenia kar, których charakter i skutki w oczywisty sposób różnią się od siebie.

²³ Dz.U. 2003, L 299, s. 9.

²⁴ Zobacz wyrok z dnia 19 września 2013 r., (wyjątkowa procedura ponownego rozpoznania) Komisja/Strack, C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570, pkt 43; a także art. 1e ust. 2 regulaminu pracowniczego.

²⁵ Zobacz wyrok z dnia 21 lutego 2018 r., Matzak, C-518/15, EU:C:2018:82, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo.

²⁶ Zobacz wyrok z dnia 9 marca 2021 r., Stadt Offenbach am Main (Okres dyżuru pozazakładowego strażaka), C-580/19, EU:C:2021:183, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo.

²⁷ Zobacz wyrok z dnia 21 kwietnia 1994 r., Campogrande/Komisja, C-22/93 P, EU:C:1994:164, pkt 19 i 20.

63. Pragnę przypomnieć, że wszczęcie postępowania dyscyplinarnego zostało szczegółowo uregulowane w załączniku IX do regulaminu pracowniczego, w których przewidziano gwarancje proceduralne na rzecz urzędnika. Pragnę ponadto zauważyć, że potrącenie z wynagrodzenia urzędnika nie figuruje wśród kar dyscyplinarnych przewidzianych przez prawodawcę Unii w art. 9 tego załącznika. W przeciwieństwie bowiem do sytuacji, w której urzędnikowi zarzuca się niestawienie się w sposób nieusprawiedliwiony w miejscu pracy, nie jest możliwe określenie w sposób liczbowy ewentualnego uchybienia obowiązkowi zawodowemu, z którego to powodu kara dyscyplinarna jest określona w świetle kryteriów wyraźnie wymienionych w art. 10 załącznika IX do regulaminu pracowniczego, a w szczególności w świetle jego charakteru i wagi.

64. Wydaje mi się zatem, że uznanie, iż urzędnik obecny w miejscu pracy, który nieprawidłowo wykonuje swoje obowiązki, a nawet dopuszcza się niesubordynacji, znajduje się w sytuacji „nieusprawiedliwionej nieobecności”, a tym samym można dokonać potrącenia z jego wynagrodzenia lub odliczenia z dni urlopu, oznacza obejście postępowania dyscyplinarnego. Ta błędna kwalifikacja jako „nieusprawiedliwionej nieobecności” skutkuje nałożeniem na tego urzędnika kary pieniężnej, która nie została przewidziana w regulaminie pracowniczym, i to bez umożliwienia mu skorzystania z gwarancji prawidłowego postępowania dyscyplinarnego.

65. W świetle wszystkich tych okoliczności uważam, że Sąd naruszył prawo w zaskarżonym postanowieniu, orzekając, że ESDZ mogła uznać wnoszącą odwołanie za znajdującą się w sytuacji nieusprawiedliwionej nieobecności w rozumieniu art. 60 akapit pierwszy regulaminu pracowniczego ze względu na uchybienie przez nią obowiązkowi zawodowemu, które na niej ciąży na mocy art. 21 i 55 regulaminu pracowniczego, i zastosować wobec niej potrącenie z wynagrodzenia.

66. Mając na względzie całość powyższych rozważań, proponuję, aby Trybunał uznał pierwszy zarzut szczegółowy części piątej jedyne go zarzutu za zasadny.

VII. Wnioski

67. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał uznał pierwszy zarzut szczegółowy części piątej jedyne go zarzutu odwołania wniesionego przez WV za zasadny.