



Zbiór Orzeczeń

Sprawa T-88/21

(publikacja fragmentów)

Sandra Paesen

przeciwko

Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych

Wyrok Sądu (siódma izba w składzie powiększonym) z dnia 12 października 2022 r.

Służba publiczna – Urzędnik – Personel ESDZ pełniący służbę w państwie trzecim – Szef delegatury – Okres próbny na szczeblu kierowniczym – Sprawozdanie końcowe z oceny okresu próbnego na szczeblu kierowniczym – Akt niewywołujący niekorzystnych skutków – Niedopuszczalność – Przeniesienie z urzędu na stanowisko niekierownicze w siedzibie ESDZ – Obowiązek uzasadnienia – Prawo do bycia wysłuchanym – Warunki stosowania art. 11 decyzji Komisji C(2008) 5028/2 z dnia 9 września 2008 r. w sprawie personelu średniego szczebla kierowniczego wobec szefów delegatury – Niewłączenie dokumentów do akt osobowych – Interes służby – Nadużycie władzy – Wniosek o udzielenie wsparcia – Decyzja oddalająca wniosek – Odpowiedzialność

1. *Postępowanie sądowe – Przedstawienie dowodów – Termin – Opóźnienie w złożeniu wniosków dowodowych – Przestanki – Zastosowanie do dowodu przeciwnego i rozszerzenie wniosków dowodowych w następstwie przedłożenia dowodu przeciwnego przez stronę przeciwną – Wyłączenie*
(regulamin postępowania przed Sądem, art. 85 § 1, 2; art. 92 § 7)

(zob. pkt 28, 29, 31)

2. *Skargi urzędników – Przestanki dopuszczalności – Przymiot normy porządku publicznego – Badanie z urzędu przez sąd Unii*
(art. 270 TFUE)

(zob. pkt 38)

3. *Urzędnicy – Kariera zawodowa – Powołanie na stanowisko kierownicze – Szef delegatury w państwie trzecim – Okres próbny – Sprawozdanie końcowe z oceny okresu próbnego – Przedmiot*
(regulamin pracowniczy, art. 43, 44 akapit drugi; warunki zatrudnienia innych pracowników, art. 14)

(zob. pkt 45–48)

4. *Skargi urzędników – Akt niekorzystny – Pojęcie – Sprawozdanie końcowe z oceny okresu próbnego na szczeblu kierowniczym – Akt przygotowawczy – Wylączenie*
(regulamin pracowniczy, art. 43, 44 akapit drugi, art. 90 ust. 2)
- (zob. pkt 50–57)
5. *Urzędnicy – Organizacja służb – Obsadzanie stanowisk – Przeniesienie z urzędu szefa delegatury w państwie trzecim na stanowisko niekierownicze wbrew jego woli – Uzasadnienie w świetle braków zainteresowanego w zakresie umiejętności kierowniczych – Prawo do bycia wysłuchanym*
(Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 41 ust. 2; regulamin pracowniczy, art. 7 ust. 1)
- (zob. pkt 85–88)
6. *Urzędnicy – Kariera zawodowa – Powołanie na stanowisko kierownicze – Szef delegatury w państwie trzecim – Okres próbny – Sprawozdanie końcowe z oceny okresu próbnego – Przyjęcie – Obowiązek uprzedniego wysłuchania zainteresowanego – Brak*
(Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 41 ust. 2; regulamin pracowniczy, art. 44)
- (zob. pkt 100–103)
7. *Urzędnicy – Zasady – Prawo do obrony – Obowiązek wysłuchania zainteresowanego przed przyjęciem niekorzystnego dla niego aktu – Zakres – Konieczność umożliwienia zainteresowanemu rozmowy w celu wyrażenia swego stanowiska – Brak – Obowiązek dzielenia punktu widzenia zainteresowanego – Brak*
- (zob. pkt 107, 110)
8. *Urzędnicy – Kariera zawodowa – Powołanie na stanowisko kierownicze – Szef delegatury w państwie trzecim – Okres próbny – Sprawozdanie cząstkowe z oceny okresu próbnego – Sporządzenie z opóźnieniem – Brak znaczenia poza sytuacją naruszenia praw zainteresowanego*
(Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 41 ust. 1; regulamin pracowniczy, art. 44)
- (zob. pkt 118–122)
9. *Urzędnicy – Kariera zawodowa – Powołanie na stanowisko kierownicze – Szef delegatury w państwie trzecim – Okres próbny – Przedmiot – Warunki przebiegu – Uwzględnienie zmian niezwiązanych z zainteresowanym i wcześniejszego doświadczenia zainteresowanego – Dopuszczalność*
(regulamin pracowniczy urzędników ust. 44)
- (zob. pkt 143, 144, 155)

10. *Urzędnicy – Kariera zawodowa – Powołanie na stanowisko kierownicze – Szef delegatury w państwie trzecim – Okres próbny – Warunki przebiegu – Wyznaczenie celów – Brak z naruszeniem przepisów wewnętrznych – Uwzględnienie poziomu odpowiedzialności i wcześniejszego doświadczenia zainteresowanego – Różnica pomiędzy obowiązkami szefa delegatury a obowiązkami na średnim szczeblu kierowniczym – Wystarczająca wiedza zainteresowanego na temat oczekiwań związanych ze stanowiskiem – Dopuszczalność (regulamin pracowniczy urzędników ust. 44)*

(zob. pkt 161–179)

11. *Urzędnicy – Kariera zawodowa – Powołanie na stanowisko kierownicze – Szef delegatury w państwie trzecim – Okres próbny – Sprawozdanie końcowe z oceny okresu próbnego – Uwzględnienie okoliczności faktycznych niekorzystnych dla zainteresowanego – Obowiązek uprzedniego włączenia dokumentów formalizujących skargi ustne do akt osobowych zainteresowanego – Brak [regulamin pracowniczy, art. 26 akapit pierwszy lit. a), art. 44]*

(zob. pkt 195–200)

12. *Urzędnicy – Organizacja służb – Obsadzanie stanowisk – Przeniesienie z urzędu – Uznanie przysługujące administracji jako pracodawcy – Zakres – Kontrola sądowa – Granice (regulamin pracowniczy urzędników, art. 7 ust. 1)*

(zob. pkt 208–212)

13. *Urzędnicy – Organizacja służb – Obsadzanie stanowisk – Przeniesienie urzędnika z urzędu w interesie służby ze względu na trudności w kontaktach międzyludzkich – Naruszenie interesu służby – Brak (regulamin pracowniczy urzędników, art. 7 ust. 1)*

(zob. pkt 213)

14. *Urzędnicy – Organizacja służb – Obsadzanie stanowisk – Przeniesienie z urzędu – Przestrzeganie równowagi stanowisk – Zakres – Konieczność przeprowadzenia porównania pomiędzy aktualnymi i wcześniejszymi obowiązkami zainteresowanego – Wylączenie – Przeniesienie z urzędu szefa delegatury w interesie służby na stanowisko niekierownicze – Dopuszczalność (regulamin pracowniczy urzędników, art. 7 ust. 1)*

(zob. pkt 222, 223, 226)

15. *Urzędnicy – Obowiązek wspomagania ciąży na administracji – Zakres – Obowiązek rozpatrzenia przez administrację skarg dotyczących mobbingu i poinformowania autora skargi o podjętych w jego sprawie działaniach – Przestanka –*

Przedstawienie uprawdopodobnienia – Brak – Oddalenie wniosku o udzielenie wsparcia – Dopuszczalność – Naruszenie obowiązku dbałości – Brak
(regulamin pracowniczy urzędników, art. 12a, 24)

(zob. pkt 236, 237, 316)

16. *Urzędnicy – Mobbing – Pojęcie – Zachowanie, którego celem lub skutkiem jest zdyskredytowanie zainteresowanego lub pogorszenie jego warunków pracy – Nieuczciwy charakter zachowania – Kryteria oceny – Całościowa ocena kilku zdarzeń*
(regulamin pracowniczy urzędników, art. 12A ust. 3)

(zob. pkt 238–241)

17. *Urzędnicy – Obowiązek wspomagania ciąży na administracji – Wykonanie w obszarze mobbingu – Decyzja o umorzeniu dochodzenia administracyjnego wszczętego w odpowiedzi na wniosek o udzielenie wsparcia – Kwestionowanie przez domniemaną ofiarę – Kontrola sądowa – Oczywisty błąd w ocenie – Pojęcie*
(regulamin pracowniczy urzędników, art. 12a ust. 3)

(zob. pkt 242)

18. *Urzędnicy – Obowiązek wspomagania ciąży na administracji – Zakres stosowania – Akty wydane przez administrację – Wyłączenie – Granice*
(regulamin pracowniczy urzędników ust. 24)

(zob. pkt 257)

19. *Urzędnicy – Obowiązek wspomagania ciąży na administracji – Zakres stosowania – Decyzja o przeniesieniu z urzędu podjęta po upływie okresu próbnego na szczeblu kierowniczym – Powołanie się przez zainteresowanego na domniemany mobbing utrudniający mu sprawowanie obowiązków na szczeblu kierowniczym – Włączenie*
(regulamin pracowniczy urzędników ust. 24)

(zob. pkt 258, 259)

Streszczenie

Sandra Paesen, która jest urzędnikiem Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) została z dniem 1 września 2018 r. mianowana szefem delegatury Unii Europejskiej w Republice Malawi. W tym samym dniu rozpoczął się dla skarżącej dziewięciomiesięczny okres próbny na szczeblu kierowniczym. W związku ze sprawozdaniem cząstkowym z oceny tego okresu próbnego, w którym uznano, że umiejętności przywódcze i kierownicze skarżącej są niewystarczające, okres próbny na szczeblu kierowniczym został przedłużony o sześć miesięcy.

W listopadzie 2019 r. ESDZ przesłał S. Paesen sprawozdanie końcowe z oceny okresu próbnego na szczeblu kierowniczym (zwane dalej „sprawozdaniem końcowym z oceny okresu próbnego”), zgodnie z którym umiejętności przywódcze i kierownicze wciąż uznawano za niewystarczające. W rezultacie S. Paesen przeniesiono z urzędu na stanowisko niekierownicze w siedzibie ESDZ z dniem 1 maja 2020 r.

W związku z tym S. Paesen wniosła do Sądu skargę o stwierdzenie nieważności sprawozdania końcowego z oceny okresu próbnego oraz decyzji ESDZ o jej przeniesieniu z urzędu na stanowisko niekierownicze.

Izba Sądu orzekająca w składzie powiększonym oddaliła skargę i po raz pierwszy zajęła stanowisko w przedmiocie dopuszczalności żądań stwierdzenia nieważności sprawozdania końcowego z oceny okresu próbnego. Sąd doprecyzował również orzecznictwo dotyczące prawa do bycia wysłuchanym, przysługującego urzędnikowi, który po zakończeniu okresu próbnego na szczeblu kierowniczym, otrzymuje sprawozdanie końcowe z propozycją przeniesienia go z urzędu w interesie służby. Ponadto Sąd rozszerzył orzecznictwo dotyczące obowiązku określenia przez organ powołujący celi i wskazań w zakresie wyników dla dokonania oceny umiejętności kierowniczych urzędnika w trakcie okresu próbnego i po jego zakończeniu.

Ocena Sądu

Przede wszystkim Sąd stwierdził, że przez analogię do orzecznictwa dotyczącego sprawozdań z okresu próbnego, żądania stwierdzenia nieważności sprawozdania końcowego z oceny okresu próbnego na szczeblu kierowniczym są niedopuszczalne, ponieważ takie sprawozdanie nie stanowi aktu niekorzystnego, lecz jedynie akt przygotowawczy.

W tym względzie Sąd zauważył, że istnieje podobieństwo między okresem próbnym, który muszą przejść nowi szefowie delegatur ESDZ na mocy decyzji 5028/2¹ a okresem próbnym, który muszą przejść członkowie personelu tymczasowego na mocy art. 14 warunków zatrudnienia innych pracowników Unii Europejskiej, wobec czego możliwe jest wzorowanie się na odpowiednim orzecznictwie.

Sprawozdanie z okresu próbnego, które ma na celu przygotowanie decyzji administracji dotyczącej powołania zainteresowanego na czas nieokreślony lub jego zwolnienia ze służby po zakończeniu okresu próbnego, służy bowiem wyłącznie przygotowaniu konkretnej decyzji administracji, z którą jest w ten sposób ściśle związane, a w konsekwencji nie ma charakteru aktu niekorzystnego. Podobnie jedynym celem sprawozdania końcowego z oceny okresu próbnego, gdy jest ona negatywna, jest przygotowanie konkretnej decyzji administracji, czyli decyzji o przeniesieniu z urzędu na inne stanowisko niebędące stanowiskiem kierowniczym, z którą sprawozdanie to jest w ten sposób ściśle związane.

W związku z tym sprawozdanie cząstkowe lub końcowe z oceny okresu próbnego, nawet jeśli zawiera szereg uwag na temat umiejętności kierowniczych zainteresowanego urzędnika lub pracownika, nie może co do zasady być brane pod uwagę ani przez komitet ds. awansów, ani przez komitet doradczy do spraw mianowania, ani przez organ powołujący w ramach nowego postępowania w sprawie naboru szefów delegatur. Wreszcie przy okazji skargi na decyzję wydaną po zakończeniu procedury, jaką stanowi okres próbny na szczeblu kierowniczym, skarżący może

¹ Decyzja Komisji C(2008) 5028/2 z dnia 9 września 2008 r. w sprawie personelu średniego szczebla kierowniczego, mająca zastosowanie do ESDZ na mocy decyzji dyrektora generalnego ds. administracyjnych ESDZ PROC EEAS(2011) 002 z dnia 29 listopada 2011 r.

podnieść nieprawidłowość wcześniejszych aktów, które są z nim ściśle związane, a w szczególności nieprawidłowości, które jego zdaniem mają wpływ na sprawozdanie końcowe z oceny okresu próbnego.

Następnie, co się tyczy prawa do bycia wysłuchanym, Sąd stwierdził, że decyzja o przeniesieniu z urzędu wbrew woli urzędnika, przewidziana w kontekście charakteryzującym się brakami w zakresie umiejętności kierowniczych, wymaga zastosowania zasady poszanowania prawa do obrony, będącej podstawową zasadą prawa Unii, nawet w przypadku braku uregulowań dotyczących danego postępowania.

W tym względzie wymiana poglądów, w ramach której zainteresowany urzędnik powinien mieć możliwość skutecznego przedstawienia swojego punktu widzenia w przedmiocie projektu decyzji, która może mieć negatywny wpływ na jego interesy, może być ustna lub pisemna.

Ponadto, o ile prawo do bycia wysłuchanym gwarantuje każdej osobie, do której skierowany jest akt dla niej niekorzystny, że zostanie wysłuchana przed przyjęciem tego aktu, o tyle prawa tego nie gwarantuje się jej w odniesieniu do aktu przygotowawczego

Tym samym w niniejszej sprawie wystarczyło, że skarżąca została wysłuchana przed wydaniem decyzji, na mocy której postanowiono przenieść ją z urzędu na stanowisko niekierownicze, a organowi powołującemu nie można zarzucić, że nie wysłuchał jej przed przyjęciem sprawozdania końcowego z oceny okresu próbnego, które stanowi akt przygotowawczy do tej decyzji.

Ponadto, o ile poszanowanie prawa do obrony i prawa do bycia wysłuchanym wymaga, aby instytucje Unii umożliwiały osobie, której dotyczy niekorzystny akt, skuteczne przedstawienie jej punktu widzenia, o tyle prawo to nie zobowiązuje tych instytucji do dzielenia tego punktu widzenia.

Wreszcie Sąd zajął stanowisko w przedmiocie ciążącego na organie powołującym obowiązku określenia, w porozumieniu z urzędnikiem przechodzącym okres próbny na szczeblu kierowniczym, celów i wskazań w zakresie wyników dla dokonania oceny jego umiejętności kierowniczych w tym okresie i po jego zakończeniu. Sąd orzekł w tym względzie, że uchybienie proceduralne wynikające z braku takich celów i wskazań należy oceniać z uwzględnieniem poziomu odpowiedzialności związanego z danym stanowiskiem kierowniczym oraz wcześniejszego doświadczenia urzędnika powołanego na to stanowisko. Sąd stwierdził, że w szczególnych okolicznościach rozpatrywanej sprawy takie uchybienie nie zostało wykazane. W szczególności Sąd orzekł, że zatrudnienie szefa delegatury Unii w państwie trzecim wiąże się z jednej strony z wysokim poziomem odpowiedzialności i z drugiej strony z ugruntowaną zdolnością zarządzania i wysokim stopniem autonomii, niezależnie od określenia konkretnych celów.

Ponadto w rozpatrywanym wypadku szczegóły dotyczące zadań w zakresie kierownictwa zawarte w opisie stanowiska i ogłoszeniu o naborze na stanowisko szefa delegatury w Malawi mogły zastąpić cele w zakresie zarządzania w rozumieniu i na potrzeby stosowania decyzji 5028/2. Tym samym, ponieważ S.Paesens ubiegała się o to stanowisko na podstawie opisu stanowiska i ogłoszenia o naborze na omawiane stanowisko, musiała znać te cele i – biorąc pod uwagę jej kandydaturę – należy przyjąć, że zgodziła się na nie przed podjęciem obowiązków.