



## Zbiór Orzeczeń

Sprawa T-296/21

SU

przeciwko

Europejskiemu Urzędowi Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych  
(EIOPA)

Wyrok Sądu (czwarta izba) z dnia 14 grudnia 2022 r.

Służba publiczna – Personel tymczasowy – Umowa na czas określony – Nieprzedłużenie –  
Procedura przedłużenia umowy – Uwzględnienie sprawozdań z oceny –  
Niesfinalizowane sprawozdanie z oceny – Odpowiedzialność – Szkoda majątkowa –  
Utrata szansy – Krzywda – Nieograniczone prawo orzekania – Wykonanie wyroku Sądu

1. *Urzędnicy – Personel tymczasowy – Ocena – Wewnętrzne wytyczne dotyczące postępowania w sprawie oceny – Skutki prawne (regulamin pracowniczy urzędników, art. 43; warunki zatrudnienia innych pracowników, art. 15 ust. 2, art. 54)*

(zob. pkt 36–39)

2. *Urzędnicy – Ocena – Sprawozdanie z oceny – Sporządzenie – System wprowadzony przez Komisję – Zakwestionowanie przed oceniającym w postępowaniu odwoławczym – Brak odpowiedzi – Konsekwencje – Sprawozdanie nieostateczne (regulamin pracowniczy urzędników, art. 43; warunki zatrudnienia innych pracowników, art. 15 ust. 2, art. 54)*

(zob. pkt 40–42, 45, 47)

3. *Urzędnicy – Ocena – Sprawozdanie z oceny – Sporządzenie – Obowiązek administracji – Naruszenie – Uzasadnienie oparte na wewnętrznej organizacji – Niedopuszczalność (regulamin pracowniczy urzędników, art. 43)*

(zob. pkt 44)

4. *Urzędnicy – Personel tymczasowy – Zatrudnienie – Nieprzedłużenie umowy zawartej na czas określony – Przyjęcie wewnętrznych wytycznych ustanawiających procedurę w zakresie decyzji o przedłużaniu umów – Reżim wprowadzony przez Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA) –*

*Uwzględnienie nieostatecznego sprawozdania z oceny – Konsekwencje – Stwierdzenie nieważności decyzji o nieprzedłużeniu – Przesłanki (regulamin pracowniczy urzędników, art. 43; warunki zatrudnienia innych pracowników, art. 8, art. 15 ust. 2, art. 54)*

(zob. pkt 51–62, 64–67)

5. *Urzędnicy – Pozaumowna odpowiedzialność instytucji – Przesłanki – Szkoda – Utrata wynagrodzenia w wyniku nieprzedłużenia umowy o pracę zawartej na czas określony – Brak prawa do przedłużenia umowy – Brak jednoznacznego i konkretnego zapewnienia ze strony administracji co do przedłużenia umowy – Oddalenie (art. 266, art. 340 akapit drugi TFUE)*

(zob. pkt 82)

6. *Urzędnicy – Pozaumowna odpowiedzialność instytucji – Przesłanki – Szkoda – Szkoda majątkowa wynikająca z utraty szansy na przedłużenie umowy o pracę – Ocena – Kryteria – Rzeczywisty i ostateczny charakter utraty (art. 266, art. 340 akapit drugi TFUE)*

(zob. pkt 83–98)

7. *Skargi urzędników – Skarga o zadośćuczynienie – Stwierdzenie nieważności zaskarżonego aktu, niezapewniające stosownego zadośćuczynienia za krzywdę – Krzywda spowodowana decyzją o nieprzedłużeniu umowy o pracę w charakterze członka personelu tymczasowego i okolicznościami towarzyszącymi przyjęciu tej decyzji – Członek personelu tymczasowego przebywający na zwolnieniu chorobowym od chwili przyjęcia tej decyzji (art. 340 akapit drugi TFUE)*

(zob. pkt 108–113)

8. *Skargi urzędników – Wyrok stwierdzający nieważność – Skutki – Obowiązek podjęcia działań zapewniających wykonanie wyroku – Wyrok stwierdzający nieważność decyzji o nieprzedłużeniu umowy o pracę w charakterze członka personelu tymczasowego – Sformułowane przez skarżącego żądanie odszkodowania dotyczące możliwości nabycia uprawnień emerytalnych – Przedwczesny charakter żądania (art. 266 TFUE)*

(zob. pkt 114)

## **Streszczenie**

W styczniu 2015 r. skarżąca, SU, została zatrudniona w charakterze członka personelu tymczasowego przez Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA) na podstawie umowy o pracę zawartej na okres trzech lat, przedłużonej następnie na ten sam okres.

W ramach postępowania w sprawie oceny za 2019 r. oceniający skarżącą uznał, że jej wyniki pracy nie były wystarczające i że jej wyniki w 2020 r. powinny się poprawić, aby pozostać ogólnie satysfakcjonujące. Dyrektor wykonawczy EIOPA, który był również oceniającym w postępowaniu odwoławczym, nie ustosunkował się do odmowy przyjęcia przez skarżącą jej sprawozdania z oceny ani do przedstawionych przez nią uwag, a zatem nie zajął w tym sprawozdaniu stanowiska w przedmiocie tych uwag.

W lipcu 2020 r., na podstawie sprawozdania dotyczącego przedłużenia umowy o pracę ze skarżącą, w którym kierownik wydziału nie zalecał drugiego przedłużenia tej umowy ze skarżącą, dyrektor wykonawczy EIOPA postanowił nie przedłużać z nią umowy (decyzja zwana dalej „zaskarżoną decyzją”).

Sąd, do którego skarżąca wniosła skargę, stwierdził nieważność zaskarżonej decyzji i określił konsekwencje niesfinalizowania sprawozdania z oceny dla zgodności z prawem decyzji o nieprzedłużeniu umowy o pracę. W odniesieniu do żądań odszkodowawczych Sąd określił w wyroku przesłanki uzyskania odszkodowania za utratę szansy, w szczególności szansy na uzyskanie przedłużenia umowy o pracę. Sąd dokonał uściśleń w przedmiocie przesłanek dotyczących rzeczywistego i ostatecznego charakteru utraty szansy i wyjaśnił zależność między nieograniczonym prawem orzekania przysługującym Sądowi a spoczywającym na administracji obowiązkiem podjęcia działań zapewniających wykonanie wyroku stwierdzającego nieważność.

### *Ocena Sądu*

Co się tyczy żądań stwierdzenia nieważności, Sąd najpierw zbadał status prawny sprawozdania z oceny skarżącej za 2019 r.

W tym kontekście wskazał on, że z przepisów mających zastosowanie do EIOPA<sup>1</sup> jasno wynika, że jeżeli osoba zajmująca dane stanowisko odmawia przyjęcia sprawozdania z oceny, sprawozdanie to staje się ostateczne dopiero po wydaniu decyzji przez oceniającego w postępowaniu odwoławczym. Jeżeli bowiem oceniający w postępowaniu odwoławczym ma pełne uprawnienia do kontroli zasadności ocen zawartych w sprawozdaniu z oceny, a w sposób niezgodny z prawem nie dokonuje tej kontroli, sprawozdanie z oceny nieprzyjęte przez pracownika nie staje się ostateczne.

Administracja nie może jednak powoływać się na swoją wewnętrzną organizację administracyjną w celu uzasadnienia uchybienia spoczywającemu na niej nadrzędnemu obowiązkowi zapewnienia okresowego sporządzania sprawozdań z oceny w terminie i we właściwy sposób. Co za tym idzie bezczynność oceniającego w postępowaniu odwoławczym w niniejszej sprawie, z powodu wewnętrznego błędu organizacyjnego, nie może być traktowana jako dorozumiane potwierdzenie owego sprawozdania, które skutkowałoby jego ostatecznością i rozpoczęciem biegu terminu do wniesienia na nie zażalenia.

<sup>1</sup> Artykuł 43 akapit pierwszy Regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej (zwanego dalej „regulaminem pracowniczym”); art. 15 ust. 2 Warunków zatrudnienia innych pracowników Unii Europejskiej; art. 7 ust. 1 i 4 decyzji Komisji C(2013) 8985 z dnia 16 grudnia 2013 r. dotyczącej ogólnych przepisów wykonawczych do art. 43 regulaminu pracowniczego oraz zasad stosowania art. 44 akapit pierwszy regulaminu pracowniczego, mającej zastosowanie do EIOPA w drodze analogii (EIOPA-MB-14/018).

Jeśli chodzi następnie o konsekwencje braku sfinalizowania sprawozdania z oceny za 2019 r., Sąd stwierdził, że z wewnętrznych wytycznych EIOPA w zakresie przedłużania umów o pracę wynika, że jeżeli decyzja w sprawie przedłużenia umowy o pracę jest podejmowana w oparciu o kryterium dotyczące wyników pracy pracownika, sprawozdania z oceny osoby zainteresowanej muszą być uwzględnione zarówno na etapie rekomendacji kierownika wydziału, jak i na etapie podejmowania decyzji.

W niniejszej sprawie okoliczność, że uwagi skarżącej dotyczące jej sprawozdania z oceny za 2019 r. nie zostały uwzględnione i że sprawozdanie to nie stało się ostateczne, mogła mieć decydujący wpływ na procedurę przedłużenia. W konsekwencji stwierdzona została nieważność decyzji o nieprzedłużeniu umowy o pracę ze skarżącą.

W ramach żądań odszkodowawczych Sąd nie uznał pierwszego aspektu szkody majątkowej polegającego na utracie wynagrodzenia z powodu nieprzedłużenia umowy skarżącej o pracę. Wskazał on, że rozpatrywane uchybienie nie oznacza, że skarżąca powinna zostać automatycznie przywrócona do pracy, lecz jedynie, że niekompletne sprawozdanie z oceny powinno zostać sfinalizowane, a wniosek o przedłużenie umowy powinien zostać ponownie rozpatrzony.

Ponadto utrata wynagrodzenia jest nieodłącznym elementem każdego zakończenia umowy o pracę zawartej na czas określony, a przedłużenie takiej umowy nie jest uprawnieniem, lecz jedynie opcją. Tym samym wobec braku jakiegokolwiek jednoznacznego i konkretnego zapewnienia ze strony EIOPA co do przedłużenia umowy skarżącej nie mogła ona oczekiwać, że będzie nadal otrzymywać swoje wynagrodzenie po zakończeniu umowy zawartej na czas określony. Również z tego powodu nie można twierdzić, że stwierdzenie nieważności spornej decyzji pociągałoby za sobą wydanie nowej decyzji ze skutkiem wstecznym, na mocy której EIOPA przedłużyłaby umowę skarżącej.

Co się tyczy drugiego aspektu szkody majątkowej polegającego na utracie szansy na przedłużenie umowy, Sąd stwierdził, że utrata ta, aby mogła zostać stwierdzona i stanowić podstawę odszkodowania, musi być rzeczywista i ostateczna.

W celu ustalenia rzeczywistego charakteru utraty szansy należy wziąć pod uwagę datę, w której podjęto decyzję o nieprzedłużeniu, i należy wykazać w sposób wymagany prawem, że strona skarżąca została pozbawiona nie tyle przedłużenia jej umowy, czego nigdy nie może udowodnić, co poważnej szansy na przedłużenie jej umowy, czego konsekwencją dla zainteresowanego jest szkoda majątkowa polegająca na utracie dochodów. Istnienie poważnej szansy nie zależy od stopnia prawdopodobieństwa, że szansa ta by się zrealizowała, przy czym ten ostatni element, w razie uznania istnienia takiej szansy, jest następnie brany pod uwagę przy ustalaniu rozmiaru poniesionej szkody majątkowej i odszkodowania z tego tytułu.

Sąd stwierdził, że w niniejszej sprawie, gdyby nie doszło do bezprawności decyzji o nieprzedłużeniu polegającej na wykorzystaniu nieostatecznego sprawozdania z oceny, to nie można byłoby wykluczyć przedłużenia umowy o pracę skarżącej.

Jeśli chodzi o ostateczny charakter utraty szansy, to podlega on ocenie w chwili orzekania przez sąd Unii, przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności sprawy, w tym czynników późniejszych względem przyjęcia bezprawnego aktu powodującego szkodę.

W tym względzie w przypadku orzeczenia nieważności aktu przyjętego przez instytucję, organ lub jednostkę organizacyjną są one zobowiązane do podjęcia środków, które zapewnią wykonanie wyroku stwierdzającego nieważność tego aktu. Jeżeli akt, którego nieważność stwierdzono, został już wykonany, usunięcie jego skutków wymaga co do zasady przywrócenia sytuacji prawnej, w jakiej znajdowała się strona skarżąca przed jego wydaniem. Jednakże obowiązek ten nie musi wykluczać tego, że utrata szansy przez stronę skarżącą, która uzyskała stwierdzenie nieważności dotyczącej ją decyzji, jest ostateczna.

Ostateczny charakter utraty szansy można bowiem stwierdzić, gdy biorąc pod uwagę wszystkie okoliczności sprawy, nawet jeśli możliwe jest jeszcze przyjęcie przez administrację środków pozwalających na skorygowanie popełnionej niezgodności z prawem, środki te byłyby pozbawione skuteczności dla strony skarżącej, nie przywracając jej takiej samej szansy, jakiej została pozbawiona z powodu tej niezgodności z prawem.

Taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie. Po pierwsze, stwierdzenie nieważności decyzji o nieprzedłużeniu nie oznacza bowiem samo w sobie prawnego przywrócenia skarżącej do służby w EIOPA od dnia, w którym decyzja ta stała się skuteczna. W odróżnieniu od decyzji o zwolnieniu urzędnika lub członka personelu zatrudnionego na czas nieokreślony decyzja o nieprzedłużeniu umowy o pracę ze skarżącą nie przerwała stosunku pracy, który trwałby w przypadku braku jej interwencji. Administracja może zatem uznać, że nowa decyzja, którą musi podjąć w następstwie niniejszego wyroku, będzie dotyczyła wyłącznie przyszłości. Po drugie, nawet przy założeniu, że EIOPA wyda w następstwie stwierdzenia przez Sąd nieważności decyzji o nieprzedłużeniu nową decyzję o przedłużeniu umowy skarżącej od momentu wygaśnięcia jej poprzedniej umowy, decyzja ta będzie pozbawiona dla skarżącej skuteczności w odniesieniu do okresu od wygaśnięcia jej poprzedniej umowy do wydania nowej decyzji. Skarżąca nie ma podstaw do żądania wypłaty wynagrodzenia za ten okres i mogłaby wykonywać funkcje w EIOPA dopiero od momentu przywrócenia jej do pracy w tym urzędzie.

Korzystając z nieograniczonego prawa orzekania w celu zapewnienia skuteczności stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji, Sąd sam określił wysokość odszkodowania należnego z tytułu utraty szansy.