



Zbirka odločb sodne prakse

Zadeva T-88/21

(objava odlomkov)

Sandra Paesen

proti

Evropski službi za zunanje delovanje

Sodba Splošnega sodišča (sedmi razširjeni senat) z dne 12. oktobra 2022

„Javni uslužbenci – Uradnik – Osebe ESZD, napoteno v tretjo državo – Vodja delegacije – Poskusna doba na vodstvenem delovnem mestu – Končno poročilo o oceni poskusne dobe na vodstvenem delovnem mestu – Akt, ki ne posega v položaj – Nedopustnost – Prerazporeditev na nevodstveno delovno mesto na sedežu ESZD – Obveznost obrazložitve – Pravica do izjave – Pogoji za uporabo člena 11 Sklepa Komisije C(2008) 5028/2 z dne 9. septembra 2008 o srednjih vodstvenih delavcih za vodje delegacij – Nevložitev dokumentov v osebni spis – Interes službe – Zloraba pooblastil – Prošnja za pomoč – Odločba o zavrnitvi prošnje – Odgovornost“

1. *Sodni postopek – Predložitev dokazov – Rok – Prepozna podaja dokaznih predlogov – Pogoji – Uporaba nasprotnega dokaza in dopolnitev dokaznih predlogov zaradi nasprotnega dokaza nasprotne stranke – Izključitev*
(Poslovnik Splošnega sodišča, člena 85(1) in (2) ter 92(7))

(Glej točke 28, 29 in 31.)

2. *Pritožbe uradnikov – Pogoji dopustnosti – Narava javnega reda – Preizkus, ki ga sodišče Unije opravi po uradni dolžnosti*
(člen 270 PDEU)

(Glej točko 38.)

3. *Uradniki – Pravila za razvrstitev v vrste delovnih mest – Imenovanje na vodstveno delovno mesto – Vodja delegacije v tretji državi – Poskusna doba – Končno ocenjevalno poročilo – Predmet*
(Kadrovski predpisi, člena 43 in 44, drugi odstavek; Pogoji za zaposlitev drugih uslužbencev, člen 14)

(Glej točke od 45 do 48.)

4. *Pritožbe uradnikov – Akt, ki posega v položaj – Pojem – Končno poročilo o oceni poskusne dobe na vodstvenem delovnem mestu – Pripravljalni akt – Izključitev*
(Kadrovski predpisi za uradnike, členi 43, 44, drugi odstavek, in 90(2))

(Glej točke od 50 do 57.)

5. *Uradniki – Organizacija služb – Zaposlovanje osebja – Prerazporeditev vodje delegacije v tretji državi na nevodstveno delovno mesto proti njeni volji – Utemeljenost glede na pomanjkljivosti zadevne osebe pri njenih dolžnostih – Pravica do izjave*
(Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, člen 41(2); Kadrovski predpisi za uradnike, člen 7(1))

(Glej točke od 85 do 88.)

6. *Uradniki – Pravila za razvrstitev v vrste delovnih mest – Imenovanje na vodstveno delovno mesto – Vodja delegacije v tretji državi – Poskusna doba – Končno ocenjevalno poročilo – Sprejetje – Obveznost predhodnega zaslišanja zadevne osebe – Neobstoj*
(Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, člen 41(2); Kadrovski predpisi za uradnike, člen 44)

(Glej točke od 100 do 103.)

7. *Uradniki – Načela – Pravica do obrambe – Obveznost, da se zadevni osebi pred sprejetjem akta, ki posega v njen položaj, da možnost izjave – Obseg – Potreba po zagotovitvi možnosti razgovora zadevni osebi, da se izrazi – Neobstoj – Obveznost pridružitve stališču zadevne osebe – Neobstoj*

(Glej točki 107 in 110.)

8. *Uradniki – Pravila za razvrstitev v vrste delovnih mest – Imenovanje na vodstveno delovno mesto – Vodja delegacije v tretji državi – Poskusna doba – Vmesno ocenjevalno poročilo – Sestava z zamudo – Nevplivanje, razen v primeru kršitve pravic zadevne osebe*
(Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, člen 41(1); Kadrovski predpisi za uradnike, člen 44)

(Glej točke od 118 do 122.)

9. *Uradniki – Pravila za razvrstitev v vrste delovnih mest – Imenovanje na vodstveno delovno mesto – Vodja delegacije v tretji državi – Poskusna doba – Predmet – Pogoji poteka – Upoštevanje sprememb, ki niso povezane z zadevno osebo, in predhodnih izkušenj zadevne osebe – Dopustnost*
(Kadrovski predpisi za uradnike, člen 44)

(Glej točke 143, 144 in 155.)

10. *Uradniki – Pravila za razvrstitev v vrste delovnih mest – Imenovanje na vodstveno delovno mesto – Vodja delegacije v tretji državi – Poskusna doba – Pogoji poteka – Določitev ciljev – Odsotnost v nasprotju z notranjimi pravili – Upoštevanje stopnje odgovornosti in prejšnjih izkušenj zadevne osebe – Razlikovanje med nalogami vodje delegacije in nalogami srednjega vodstvenega delavca – Zadostno poznavanje pričakovanih delovnega mesta s strani zadevne osebe – Dopustnost*
(Kadrovski predpisi za uradnike, člen 44)

(Glej točke od 161 do 179.)

11. *Uradniki – Pravila za razvrstitev v vrste delovnih mest – Imenovanje na vodstveno delovno mesto – Vodja delegacije v tretji državi – Poskusna doba – Končno ocenjevalno poročilo – Upoštevanje dejstev, ki so neugodna za zainteresirano osebo – Obveznost predhodne vložitve dokumentov, ki formalizirajo ustne pritožbe, v osebni spis zadevne osebe – Neobstoj*
(Kadrovski predpisi za uradnike, člena 26, prvi odstavek, (a), in 44)

(Glej točke od 195 do 200.)

12. *Uradniki – Organizacija služb – Zaposlovanje osebja – Prerazporeditev – Diskrecijska pravica uprave – Obseg – Sodni nadzor – Meje*
(Kadrovski predpisi, člen 7(1))

(Glej točke od 208 do 212.)

13. *Uradniki – Organizacija služb – Zaposlovanje osebja – Prerazporeditev uradnika v interesu službe zaradi težav z odnosi – Neupoštevanje interesa službe – Neobstoj*
(Kadrovski predpisi, člen 7(1))

(Glej točko 213.)

14. *Uradniki – Organizacija služb – Zaposlovanje osebja – Prerazporeditev – Spoštovanje enakovrednosti delovnih mest – Obseg – Potreba po primerjavi med sedanji in prejšnjimi delovnimi nalogami zainteresirane osebe – Izključitev – Prerazporeditev vodje delegacije v interesu službe na nevodstveno delovno mesto – Dopustnost*
(Kadrovski predpisi, člen 7(1))

(Glej točke 222, 223 in 226.)

15. *Uradniki – Obveznost uprave, da zagotovi pomoč – Obseg – Dolžnost uprave, da preuči pritožbe v zvezi s psihičnim nadlegovanjem in pritožnika obvesti o ukrepih, ki jih sprejme v zvezi z njegovo pritožbo – Zahteva – Predložitev dokaza prima facie – Neobstoj – Zavrnitev prošnje za pomoč – Dopustnost – Kršitev dolžnosti skrbnega ravnanja – Neobstoj*
(Kadrovski predpisi, člena 12a in 24)

(Glej točke 236, 237 in 316.)

16. *Uradniki – Psihično nadlegovanje – Pojem – Ravnanje, katerega cilj ali posledica je diskreditiranje zadevne osebe ali poslabšanje njenih delovnih pogojev – Zlorabnost ravnanja – Merila presoje – Celovita preučitev več dogodkov*
(Kadrovski predpisi za uradnike, člen 12a(3))

(Glej točke od 238 do 241.)

17. *Uradniki – Obveznost uprave, da zagotovi pomoč – Izvajanje na področju psihičnega nadlegovanja – Odločitev o zaključitvi upravne preiskave, uvedene kot odgovor na prošnjo za pomoč, brez nadaljnjih ukrepov – Ugovarjanje domnevne žrtve – Sodni nadzor – Očitna napaka pri presoji – Pojem*
(Kadrovski predpisi za uradnike, člen 12a(3))

(Glej točko 242.)

18. *Uradniki – Obveznost uprave, da zagotovi pomoč – Področje uporabe – Akti uprave – Izključitev – Meje*
(Kadrovski predpisi za uradnike, člen 24)

(Glej točko 257.)

19. *Uradniki – Obveznost uprave, da zagotovi pomoč – Področje uporabe – Odločba o prerazporeditvi, sprejeta po izteku poskusne dobe – Sklicevanje zadevne osebe na obstoj domnevnega psihičnega nadlegovanja, ki naj bi ji preprečevalo opravljanje vodstvenih nalog – Vključitev*
(Kadrovski predpisi za uradnike, člen 24)

(Glej točki 258 in 259.)

Povzetek

S. Paesen, uradnica Evropske službe za zunanje delovanje (ESZD), je bila od 1. septembra 2018 imenovana za vodjo delegacije Evropske unije v Republiki Malavi. Od istega dne je zanjo veljala devetmesečna poskusna doba na vodstvenem delovnem mestu. Glede na vmesno ocenjevalno poročilo za to obdobje, v skladu s katerim so se njene sposobnosti v zvezi z avtoriteto in vodenjem šteje za nezadostne, je bila poskusna doba na vodstvenem delovnem mestu podaljšana za šest mesecev.

ESZD je novembra 2019 na S. Paesen naslovila končno poročilo o oceni poskusne dobe na vodstvenem delovnem mestu (v nadaljevanju: končno ocenjevalno poročilo), v skladu s katerim so se njene sposobnosti v zvezi z avtoriteto in vodenjem še vedno šteje za nezadostne. Zato je bila S. Paesen od 1. maja 2020 prerazporejena na nevodstveno delovno mesto na sedežu ESZD.

Nato je S. Paesen pri Splošnem sodišču vložila tožbo za razglasitev ničnosti končnega ocenjevalnega poročila in odločbe ESZD o njeni prerazporeditvi na nevodstveno delovno mesto.

Splošno sodišče, ki je odločalo v razširjenem senatu, je pritožbo zavrnilo in se prvič izreklo o dopustnosti predlogov za razglasitev ničnosti, vloženih zoper končno ocenjevalno poročilo. Splošno sodišče je pojasnilo tudi sodno prakso v zvezi s pravico do izjave uradnika, ki mu je po koncu poskusne dobe, ki jo mora prestat, izdano končno poročilo, v katerem je predlagana njegova prerazporeditev v interesu službe. Poleg tega je Splošno sodišče dodatno razvilo sodno prakso v zvezi z obveznostjo organa za imenovanja (v nadaljevanju: OI), da določi cilje in kazalce uspešnosti za oceno vodstvenih sposobnosti uradnika v poskusni dobi in ob koncu te dobe.

Presoja Splošnega sodišča

Splošno sodišče je najprej po analogiji s sodno prakso v zvezi s poročili o poskusni dobi začasnih uslužbencev ugotovilo, da so predlogi za razglasitev ničnosti, usmerjeni zoper končno poročilo o oceni poskusne dobe uradnika na vodstvenem delovnem mestu, nedopustni, ker tako poročilo ni akt, ki posega v položaj, ampak pripravljalni akt.

V zvezi s tem je Splošno sodišče poudarilo, da obstaja podobnost med poskusno dobo, naloženo novim vodjem delegacije ESZD na podlagi Sklepa 5028/2,¹ in poskusno dobo, naloženo začasnemu uslužbencem na podlagi člena 14 Pogojev za zaposlitev drugih uslužbencev Evropske unije, tako da se je mogoče zgledovati po sodni praksi, ki je s tem povezana.

Edini namen poročila o poskusni dobi, katerega namen je pripraviti odločbo uprave o imenovanju zadevne osebe ob koncu poskusne dobe ali odpovedi njene pogodbe o zaposlitvi, je namreč pripraviti enkratno odločbo uprave, s katero je to poročilo tako tesno povezano, in zato ni akt, ki posega v položaj. Podobno je edini namen končnega ocenjevalnega poročila, če je negativno, pripraviti enkratno odločbo uprave, in sicer odločbo o prerazporeditvi na drugo delovno mesto zunaj vodstvenih nalog, s katero je to poročilo tako tesno povezano.

Zato vmesnega ali končnega ocenjevalnega poročila, čeprav vsebuje nekaj pripomb o vodstvenih sposobnostih zadevnega uradnika ali uslužbenca, načeloma ne more upoštevati niti odbor za napredovanja, niti posvetovalni odbor za imenovanja, niti OI v novem izbirnem postopku vodij delegacij. Nazadnje, tožeča stranka lahko ob vložitvi tožbe zoper odločbo, sprejeto po koncu postopka, ki pomeni poskusno dobo na vodstvenem delovnem mestu, uveljavlja nepravilnost predhodnih aktov, ki so s to odločbo tesno povezani, in zlasti nepravilnosti, ki naj bi po njenem mnenju vplivale na končno ocenjevalno poročilo.

Dalje, glede pravice do izjave je Splošno sodišče ugotovilo, da odločba o prerazporeditvi proti volji uradnika, sprejeta v okoliščinah, za katere so značilne pomanjkljivosti pri opravljanju vodstvenih nalog, zahteva uporabo načela spoštovanja pravice do obrambe, ki je temeljno načelo prava Unije, tudi če ni nobenih pravil v zvezi z zadevnim postopkom.

V zvezi s tem je lahko izmenjava, s katero mora biti zadevnemu uradniku dana možnost, da učinkovito poda svoje stališče o osnutku odločbe, ki lahko negativno vpliva na njegove interese, ustna ali pisna.

¹ Sklep Komisije C(2008) 5028/2 z dne 9. septembra 2008 o srednjih vodstvenih delavcih, ki se za ESZD uporablja na podlagi Sklepa PROC EEAS(2011) 002 operativnega direktorja ESZD z dne 29. novembra 2011.

Poleg tega, čeprav pravica do izjave vsaki osebi, na katero se naslovi akt, ki posega v njen položaj, zagotavlja, da je pred sprejetjem tega akta zaslišana, pa ji ta pravica ni zagotovljena v zvezi s pripravljalnimi akti. Tako je v obravnavanem primeru zadostovalo, da je bila tožeča stranka zaslišana pred sprejetjem odločbe, s katero je bilo odločeno o njeni prerazporeditvi na nevodstveno delovno mesto, ne da bi bilo OI mogoče očitati, da je ni zaslišal pred sprejetjem končnega ocenjevalnega poročila, ki je pripravljali akt za to odločbo.

Poleg tega, čeprav spoštovanje pravice do obrambe in pravice do izjave zahteva, da institucije Unije osebi, na katero se nanaša akt, ki posega v njen položaj, omogočijo, da učinkovito predstavi svoje stališče, pa od navedenih institucij ni mogoče zahtevati, da se temu stališču pridružijo.

Nazadnje, Splošno sodišče se je izreklo o obveznosti OI, da v sodelovanju z uradnikom, ki mora prestati poskusno dobo, določi cilje in kazalce uspešnosti, da bi ocenil njegove vodstvene sposobnosti med to poskusno dobo in na koncu nje. Splošno sodišče je v zvezi s tem menilo, da je treba kršitev postopka, ki je posledica opustitve takih ciljev in kazalcev, presojati ob upoštevanju stopnje odgovornosti, povezane z zadevnim vodstvenim delovnim mestom, in predhodnih izkušenj uradnika, imenovanega na to delovno mesto. Splošno sodišče je sklenilo, da v posebnih okoliščinah tega primera taka kršitev ni podana. Natančneje, Splošno sodišče je poudarilo, da zaposlitev vodje delegacije Unije v tretji državi nujno vključuje, prvič, visoko stopnjo odgovornosti ter, drugič, odlično sposobnost upravljanja in veliko avtonomijo, neodvisno od določitve konkretnih ciljev.

Poleg tega so v obravnavanem primeru podrobnosti o vodstvenih nalogah, ki so bile navedene v opisu delovnega mesta in obvestilu o prostem delovnem mestu v zvezi z zaposlitvijo vodje delegacije v Malaviju, lahko služile kot vodstveni cilji v smislu Sklepa 5028/2 in za uporabo tega sklepa. Tako je S. Paesen, ker se je prijavila na to delovno mesto, glede na opis tega delovnega mesta obvestilo o prostem delovnem mestu, nujno poznala te cilje, ob upoštevanju njene kandidature pa je treba zanjo šteti, da se je s temi cilji strinjala pred nastopom svojih funkcij.