



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (sedmo vijeće)

4. lipnja 2020. *

„Žalba – Javna služba – Europska služba za vanjsko djelovanje (ESVD) – Član privremenog osoblja – Uznemiravanje – Zahtjev za pomoć – Odbijanje zahtjeva – Tužba za poništenje i naknadu štete – Članak 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Pravo na saslušanje – Članak 266. UFEU-a – Izvršavanje poništavajuće presude”

U predmetu C-187/19 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 22. veljače 2019.,

Europska služba za vanjsko djelovanje (ESVD), koju zastupaju S. Marquardt i R. Spac, u svojstvu agenata,

žalitelj,

a druga stranka postupka je:

Stéphane De Loecker, bivši član privremenog osoblja ESVD-a, sa stalnom adresom u Bruxellesu (Belgija), kojeg zastupa J.-N. Louis, *avocat*,

tužitelj u prvostupanjskom postupku,

SUD (sedmo vijeće),

u sastavu: P. G. Xuereb, predsjednik vijeća, T. von Danwitz i A. Kumin (izvjestitelji), suci,

nezavisni odvjetnik: P. Pikamäe,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Svojom žalbom Europska služba za vanjsko djelovanje (ESVD) zahtijeva ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 13. prosinca 2018., De Loecker/ESVD (T-537/17, neobjavljena; u daljnjem tekstu: pobijana presuda, EU:T:2018:951), kojom je on, s jedne strane poništio njezinu odluku od

* Jezik postupka: francuski

10. listopada 2016. kojom se odbija zahtjev za pomoć Stéphane De Loeckera, koji je podnesen na temelju članka 12.a i 24. Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europske unije (u daljnjem tekstu: sporna odluka) i, s druge strane, odbio tužbu koju je potonji podnio u dijelu u kojem zahtijeva naknadu štete koju je navodno pretrpio.

Pravni okvir

- 2 Članak 12.a Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europske unije, u verziji primjenjivoj u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Pravilnik o osoblju), koji se po analogiji primjenjuje na članove privremenog osoblja na temelju članka 11. Uvjeta zaposlenja ostalih službenika Europske unije (u daljnjem tekstu: Uvjeti zaposlenja ostalih službenika) propisuje:

„1. Dužnosnici se suzdržavaju od svih oblika uznemirivanja ili spolnog uznemirivanja.

[...]

3. „Uznemirivanje” znači svako neprimjereno postupanje koje traje tijekom određenog razdoblja, ponavlja se ili je sustavno te se izražava fizičkim ponašanjem, usmenim ili pisanim izjavama, gestama ili drugim namjernim djelovanjem koje može štetiti osobnosti, dostojanstvu, ili fizičkom ili psihičkom integritetu osobe.

[...]”

- 3 Članak 24. tog pravilnika, koji se na temelju članka 11. Uvjeta zaposlenja ostalih službenika po analogiji primjenjuje na članove privremenog osoblja, određuje:

„Unija pomaže svakom dužnosniku, posebno u postupcima protiv počinitelja prijetnji, uvreda, klevete i širenja klevete te svih vrsta napada usmjerenih na osobu ili imovinu dužnosnika ili člana njegove obitelji zbog njegova položaja ili poslova.

U tim slučajevima Unija solidarno nadoknađuje dužnosniku štetu koju dužnosnik nije uzrokovao namjerno ili teškom nepažnjom i koju ne može nadoknaditi od počinitelja.”

- 4 U skladu s člankom 90. tog pravilnika:

„1. Svaka osoba na koju se primjenjuje ovaj Pravilnik o osoblju može tijelu za imenovanje podnijeti zahtjev za donošenje odluke koja se na nju odnosi. Tijelo je o svojoj obrazloženoj odluci dužno obavijestiti dotičnu osobu u roku od četiri mjeseca od datuma podnošenja zahtjeva. Izostanak odgovora na taj zahtjev u navedenom roku smatra se implicitnom odlukom kojom se zahtjev odbija, protiv koje se može podnijeti žalba u skladu sa sljedećim stavkom.

2. Svaka osoba na koju se primjenjuje ovaj Pravilnik o osoblju može tijelu za imenovanje podnijeti žalbu protiv akta kojim je oštećena ako je navedeno tijelo donijelo odluku ili nije poduzelo mjeru propisanu Pravilnikom o osoblju. Žalba se mora podnijeti u roku od tri mjeseca [...].

[...]

Tijelo je o svojoj obrazloženoj odluci dužno obavijestiti dotičnu osobu u roku od četiri mjeseca od datuma podnošenja žalbe. Izostanak odgovora na žalbu u tom roku smatra se implicitnom odlukom kojom se žalba odbija, protiv koje se može podnijeti pravni lijek u skladu s člankom 91.”

Okolnosti spora

- 5 Okolnosti spora iznesene su u točkama 5. do 39. pobijane presude i mogu se sažeti kako slijedi.
- 6 S. De Loecker zaposlio se u ESVD-u u okviru ugovora od četiri godine kao član privremenog osoblja kako bi od 1. siječnja 2011. obavljao dužnost voditelja delegacije Europske unije u Bujumburi (Burundi) (u daljnjem tekstu: delegacija), kao upućeni član osoblja belgijskih dipolmatskih službi.
- 7 Od 10. lipnja do 14. lipnja 2013. zajednička misija Službe za podršku i evaluaciju delegacija ESVD-a i Glavne uprave za razvoj i suradnju – EuropeAid Europske komisije (u daljnjem tekstu: misija za evaluaciju) provela je nadzor u delegaciji. Nacrt izvješća misije za evaluaciju upućivao je na ozbiljne nedostatke u upravljanju S. De Loeckera delegacijom, i na razini upravljanja kao i na razini organizacije te rješavanja sukoba među članovima osoblja. Tom je nacrtu priloženo sedamnaest preporuka, među kojima je bilo neposredno povlačenje potonjeg u ESVD-ovo sjedište radi savjetovanja.
- 8 Između 21. lipnja i sredine kolovoza 2013. glavni upravni direktor ESVD-a razgovarao je telefonski u više navrata s predsjednikom uprave za upravljanje belgijskog ministarstva vanjskih poslova u vezi sa situacijom S. De Loeckera.
- 9 Dana 24. lipnja 2013. glavni upravni direktor telefonski je obavijestio S. De Loeckera o njegovu hitnom povlačenju u ESVD-ovo sjedište u Bruxellesu (Belgija).
- 10 Na sastanku održanom 27. lipnja 2013. glavni upravni direktor uručio je S. De Loeckeru ulomak nacrta izvješća misije za evaluaciju koji sadržava glavne zaključke koji se odnose na njega.
- 11 Dana 4. srpnja 2013. u Bruxellesu je održan sastanak kojim je predsjedao izvršni direktor ESVD-ova odjela za Afriku, a na kojem je sudjelovalo više članova uprave ESVD-a i S. De Loecker radi rasprave o nacrtu izvješća misije za evaluaciju. Na tom je sastanku potonjem dodijeljen rok od pet radnih dana za podnošenje pisanih očitovanja. Usto, S. De Loecker ističe da ga je na početku sastanka predsjedatelj obavijestio o tome da je „načelna odluka [o povlačenju u sjedište] već donesena”.
- 12 S. De Loecker je 7. srpnja 2013. dostavio svoje komentare na nacrt izvješća misije za evaluaciju.
- 13 Odlukom Visokog predstavnika Europske unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku (u daljnjem tekstu: Visoki predstavnik), koji je djelovao u svojstvu tijela ovlaštenog za sklapanje ugovora o radu (u daljnjem tekstu: tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu), od 15. srpnja 2013. S. De Loecker je u interesu službe premješten s neposrednim učinkom u ESVD-ovo sjedište u Bruxellesu na radno mjesto u upravi za ljudske resurse Glavne uprave za administrativne poslove i financije ESVD-a. U zadnjoj uvodnoj izjavi te odluke navodi se da je ona donesena s obzirom na utvrđenja izvršena nakon više misija u delegaciji koje su se odvale 2012. i 2013., uključujući misiju za evaluaciju, a koje su pokazale ozbiljne nedostatke u upravljanju delegacijom s posljedicom, među ostalim, opasnosti negativnog utjecaja na provedbu politika suradnje i razvoja Unije.
- 14 Dana 23. kolovoza 2013., S. De Loecker podnio je zahtjev za privremenu pravnu zaštitu i tužbu za poništenje te odluke. Ti su zahtjevi zaprimljeni pod brojevima F-78/13 R odnosno F-78/13. Rješenjem od 12. rujna 2013., De Loecker/ESVD (F-78/13 R, EU:F:2013:134), predsjednik Službeničkog suda Europske unije odbio je zahtjev za privremenu pravnu zaštitu. Presudom od 13. studenoga 2014., De Loecker/ESVD (F-78/13, EU:F:2014:246), Službenički sud odbio je tužbu za poništenje.
- 15 Dopisom od 9. prosinca 2013. S. De Loecker je na temelju članka 12.a i 24. Pravilnika o osoblju Visokom predstavniku dostavio dokument naslovljen „Pritužba”, u kojoj je uputio na uznemiravanje od strane glavnog upravnog direktora i zahtijevao da se pokrene upravna istraga (u daljnjem tekstu: zahtjev za pomoć).

- 16 Dopisom od 20. prosinca 2013. Visoki predstavnik potvrdio je primitak zahtjeva za pomoć i obavijestio S. De Loeckera da ga je prosljedio Glavnoj upravi Komisije za ljudske resurse i sigurnost kako bi ga ona riješila u suradnji s ESVD-ovim službama „u roku propisanom Pravilnikom”.
- 17 Istog dana Visoki predstavnik je u svojstvu tijela ovlaštenog za sklapanje ugovora o radu obavijestio S. De Loeckera o svojoj odluci o prestanku njegova ugovora kao člana privremenog osoblja s učinkom od 31. ožujka 2014. Potonji je 28. ožujka 2014. protiv te odluke podnio tužbu za poništenje koju je Službenički sud odbio presudom od 9. rujna 2015., De Loecker/ESVD (F-28/14, EU:F:2015:101).
- 18 Odlukom od 14. travnja 2014. Visoki predstavnik je u svojstvu tijela ovlaštenog za sklapanje ugovora o radu odbio zahtjev za pomoć. U toj je odluci Visoki predstavnik izložio da je zbog toga što zahtjev za pomoć sadržava optužbe u odnosu na glavnog upravnog direktora u rješavanje predmeta uključen Ured Komisije za istražne radnje i stegovne postupke (IDOC) te da je, smatrajući da je dovoljno upoznat s elementima spisa, IDOC zaključio da nije potrebno pokrenuti upravnu istragu.
- 19 S. De Loecker je 14. srpnja 2014. podnio žalbu na temelju članka 90. Pravilnika o osoblju protiv odluke kojom se odbija njegov zahtjev za pomoć. Ta je žalba odbijena odlukom izvršnog glavnog tajnika ESVD-a od 14. studenoga 2014.
- 20 Zahtjevom podnesenim tajništvu Službeničkog suda 24. veljače 2015. S. De Loecker podnio je tužbu za poništenje odluke Visokog predstavnika od 14. travnja 2014. o odbijanju njegova zahtjeva za pomoć.
- 21 Presudom od 16. prosinca 2015., De Loecker/ESVD (F-34/15, EU:F:2015:153), Službenički sud poništio je tu odluku uz obrazloženje, koje se nalazi u točki 45. te presude, da ESVD nije poštovao pravo S. De Loeckera na saslušanje, protivno članku 41. stavku 2. točki (a) Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja). Odluku je temeljio na činjenici, navedenoj u točki 44. te presude, da iz spisa proizlazi da je nakon što je zaprimio zahtjev za pomoć ESVD samo potvrdio primitak 20. prosinca 2013., a u okviru rješavanja tog zahtjeva nikad nije saslušao S. De Loeckera prije donošenja navedene odluke.
- 22 Dopisom od 17. prosinca 2015. S. De Loecker upitao je ESVD o mjerama koje namjerava donijeti kako bi postupio u skladu s člankom 266. UFEU-a. Dopisima od 26. veljače 2016. i 24. ožujka 2016. ponovio je taj zahtjev.
- 23 U dopisu od 14. travnja 2016. ESVD je S. De Loeckeru odgovorio da njegovu pritužbu valja ispitati s obzirom na presude Službeničkog suda od 13. studenoga 2014., De Loecker/ESVD (F-78/13, EU:F:2014:246), i od 9. rujna 2015., De Loecker/ESVD (F-28/14, EU:F:2015:101), kojima su „potvrđene” odluke koje je ESVD donio u vezi s njegovim povlačenjem u ESVD-ovo sjedište u Bruxellesu te s prestankom njegova ugovora kao člana privremenog osoblja. ESVD mu je predložio da odgovor koji je Visoki predstavnik potpisao 14. travnja 2014. smatra nacrtom odgovora na njegov zahtjev za pomoć zbog uznemiravanja te da mu prosljedi činjenice, očitovanja te s tim povezane dokaze koje želi dodati skupu elemenata i objašnjenja koja je već podnio u okviru tog prvotnog zahtjeva, kako bi dokazao postojanje indicija koje čine dokaz *prima facie* o djelovanjima glavnog upravnog direktora koji je na taj datum obnašao dužnost, a koje mogu opravdati njihovu kvalifikaciju kao uznemiravanje, u smislu Pravilnika o osoblju, i koje opravdavaju pokretanje upravne istrage u odnosu na njega. Pojašnjeno je da taj prijedlog čini saslušanje S. De Loeckera u vezi s namjerom uprave da odbije njegovu pritužbu izvršavajući presudu Službeničkog suda od 16. prosinca 2015., De Loecker/ESVD (F-34/15, EU:F:2015:153).
- 24 Dopisom od 4. svibnja 2016., S. De Loecker odgovorio je Visokom predstavniku podsjećajući na određene događaje.

- 25 Dopisom od 12. srpnja 2016. ESVD je potonjeg obavijestio o tome da će njegov zahtjev za pomoć preispitati Komisijine službe, u skladu sa sporazumima koje je sklopio s potonjom. ESVD je dodao da će se tijekom tog preispitivanja na temelju elemenata iz spisa provesti analiza potrebe pokretanja upravne istrage i da će mu po završetku tog preispitivanja biti dostavljen odgovor tijela ovlaštenog za sklapanje ugovora o radu.
- 26 Spornom odlukom glavni tajnik ESVD-a je na temelju izvršenja presude Službeničkog suda od 16. prosinca 2015., De Loecker/ESVD (F-34/15, EU:F:2015:153) odbio zahtjev za pomoć tužitelja na temelju članka 12.a i 24. Pravilnika o osoblju kao djelomično nedopušten i u svakom slučaju kao neosnovan.
- 27 S. De Loecker je 10. siječnja 2017. podnio žalbu protiv sporne odluke na temelju članka 90. Pravilnika o osoblju. Odlukom od 3. svibnja 2017. tijelo nadležno za sklapanje ugovora o radu odbilo je navedenu žalbu.

Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

- 28 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 11. kolovoza 2017. S. De Loecker podnio je tužbu, s jedne strane, za poništenje sporne odluke i, s druge strane, za naknadu pretrpljene neimovinske štete.
- 29 U prilog svojem zahtjevu za poništenje, istaknuo je dva tužbena razloga, koji se temelje, prvi, na povredi članka 266. UFEU-a, i drugi, na povredi prava obrane, konkretno prava na saslušanje te prava na pristup, koji proizlaze iz članka 41. Povelje.
- 30 Opći je sud utvrdio da valja zajedno ispitati ta dva tužbena razloga kojima je S. De Loecker, prema navodima tog suda, istaknuo da ESVD time što ga tijekom preliminarnog ispitivanja nije saslušao, nije pravilno izvršio presudu Službeničkog suda od 16. prosinca 2015., De Loecker/ESVD (F-34/15, EU:F:2015:153).
- 31 Opći je sud u točki 56. pobijane presude utvrdio da je ESVD iz poništenja odluke od 14. travnja 2014. zaključio da se S. De Loeckera moralo saslušati prije donošenja te odluke. Međutim, prema mišljenju toga suda, navodeći da je potonji mogao uvjeriti ESVD da donese drukčiju odluku i da pokrene upravnu istragu, Službenički je sud smatrao da povreda postupka nije postojala u fazi postupka po čijem završetku je ESVD donio konačnu odluku, nego u fazi u kojoj je IDOC izvršio analizu nakon koje je donio svoje preliminarno izvješće o analizi.
- 32 Usto, Opći je sud u točki 58. pobijane presude utvrdio da je to tumačenje u skladu s obrazloženjem presude od 14. veljače 2017., Kerstens/Komisija (T-270/16 P, neobjavljena, EU:T:2017:74), koje je, suprotno onomu što je ESVD tvrdio, primjenjivo u ovom slučaju.
- 33 Opći je sud u točki 65. pobijane presude presudio da „time što nije saslušao [S. de Loeckera] u okviru preliminarne analize prije pokretanja upravne istrage, ESVD nije pravilno izvršio presudu [Službeničkog suda] od 16. prosinca 2015., De Loecker/ESVD (F-34/15, EU:F:2015:153), te je povrijedio pravo [S. De Loeckera] na saslušanje”. Stoga je Opći sud poništio spornu odluku.

Zahtjevi stranaka

- 34 Svojom žalbom ESVD od Suda zahtijeva da:
- ukine pobijanu presudu;
 - odbije tužbu kao neosnovanu u dijelu u kojem se odnosi na zahtjev za poništenje sporne odluke, i

– naloži S. De Loeckeru snošenje troškova.

35 S. De Loecker od Suda zahtijeva da:

- kao prvo, odbaci žalbu kao nedopuštenu ili, barem odbije kao očito neosnovanu, i
- naloži ESVD-u snošenje svih troškova;
- podredno, u slučaju da Sud ukine pobijanu presudu, utvrdi da mu stanje postupka ne dopušta da odluči o sporu, vrati predmet Općem sudu na odlučivanje te o troškovima odluči naknadno.

O žalbi

Dopuštenost žalbe

- 36 S. De Loecker ističe da je žalba očito nedopuštena zbog toga što je ESVD samo ponovio argumente koji su izneseni, kao prvo, pred Službeničkim sudom u predmetu koji je doveo do presude od 16. prosinca 2015., De Loecker/ESVD (F-34/15, EU:F:2015:153), i, kao drugo, pred Općim sudom. Prema tome, žalba u biti znači preispitivanje tužbe podnesene Općem sudu, i među ostalim, novu ocjenu činjenica.
- 37 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da prema ustaljenoj sudskoj praksi, kada jedna stranka osporava tumačenje ili primjenu prava Unije koju je dao Opći sud, pitanja prava ocijenjena u prvom stupnju mogu ponovno biti raspravljana tijekom žalbenog postupka. Naime, ako žalitelj ne bi mogao temeljiti svoju žalbu na razlozima i argumentima već korištenima pred Općim sudom, žalbeni bi postupak bio lišen dijela svojeg smisla (vidjeti presudu od 28. srpnja 2011., Diputación Foral de Vizcaya i dr./Komisija, C-474/09 P do C-476/09 P, neobjavljenu, EU:C:2011:522, t. 60. i navedenu sudsku praksu).
- 38 Stoga, budući da ESVD prigovara Općem sudu da je pogrešno protumačio članak 41. Povelje u okviru svoje ocjene presude Službeničkog suda od 16. prosinca 2015., De Loecker/ESVD (F-34/15, EU:F:2015:153), činjenica da ponavlja argumente koje je već iznio u prvostupanjskom postupku ne čini žalbu nedopuštenom.
- 39 Iz toga proizlazi da je žalba dopuštena.

Meritum

- 40 U prilog svojoj žalbi ESVD ističe jedan žalbeni razlog. U žalbi tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava jer je u točki 65. pobijane presude presudio da ESVD time što nije saslušao S. de Loeckera u okviru preliminarne analize prije pokretanja upravne istrage nije pravilno izvršio presudu Službeničkog suda od 16. prosinca 2015., De Loecker/ESVD (F-34/15, EU:F:2015:153), te je povrijedio pravo S. De Loeckera na saslušanje.
- 41 Taj žalbeni razlog sadržava tri dijela koji se u bitnome temelje, prvo, na tome da je Opći sud propustio uzeti u obzir činjenicu da je S. De Loecker bio saslušan, drugo, na pogrešnom tumačenju presude Službeničkog suda od 16. prosinca 2015., De Loecker/ESVD (F-34/15, EU:F:2015:153) i, treće, na pogrešci koju je počinio Opći sud time što je u predmetnom slučaju primijenio obrazloženje iz svoje presude od 14. veljače 2017., Kerstens/Komisija (T-270/16 P, neobjavljena, EU:T:2017:74), kako bi potvrdio svoje tumačenje presude Službeničkog suda od 16. prosinca 2015., De Loecker/ESVD (F-34/15, EU:F:2015:153).

Prvi dio jedinog žalbenog razloga

42 Prvim dijelom tog žalbenog razloga, ESVD u biti prigovara Općem sudu da nije uzeo u obzir postupak koji je slijedio ni činjenicu da je ESVD saslušao S. De Loeckera kad mu je pružio priliku da iznese sve dodatne elemente svojoj prvotnoj pritužbi prije ponovnog podnošenja spisa Komisijinim službama kako bi one izvršile preliminarnu analizu.

– Argumentacija stranaka

43 ESVD u biti ističe da je za potrebe izvršenja presude Službeničkog suda od 16. prosinca 2015., De Loecker/ESVD (F-34/15, EU:F:2015:153), nastavio postupak na temelju elemenata koje je S. De Loecker podnio u svojoj prvotnoj pritužbi, koja je podnesena 9. prosinca 2013. Međutim, pojasnio je da je potonjem dopustio da podnese sve dodatne elemente koje želi u odnosu na tu pritužbu, prije nego što je ponovno dostavio spis nadležnim Komisijinim službama i IDOC-u radi nove preliminarne analize. ESVD smatra da je time što je to omogućio S. De Loeckeru pružio priliku za saslušanje prije IDOC-ova novog preliminarne ispitivanja spisa i stoga prije donošenja sporne odluke. Međutim, Opći sud nije uzeo u obzir taj element u okviru svoje analize.

44 Osim toga, ESVD pojašnjava da je smatrao da je za potrebe preliminarne analize prikladnije tražiti S. De Loeckera da ponovno pisanim putem podnese svoje stajalište, eventualno uz dodatne elemente, nego samo prosljediti nadležnim upravnim službama prvotnu pritužbu ili saslušati S. De Loeckera neposredno nakon prve preliminarne analize. Te službe, u nepostojanju novih elemenata, očito ne bi došle do rezultata koji je drukčiji od onog nakon prvog ispitivanja. Budući da S. De Loecker nije podnio nijedan novi element, nije morao biti saslušan drugi put tijekom nove preliminarne analize.

45 ESVD podsjeća na to da u predmetnom slučaju nije delegirao svoje ovlasti IDOC-u i u biti pojašnjava da je stoga samo na njemu samom, kao tijelu ovlaštenom za sklapanje ugovora o radu, da osigura poštovanje prava na saslušanje. Pojasnio je da, s obzirom na to da nije isključeno da tijekom takve analize IDOC utvrdi nedosljednosti ili smatra da valja razjasniti određene elemente s osobom koja je podnijela pritužbu, taj ured može predložiti ESVD-u da od podnositelja pritužbe traži podnošenje dodatnih informacija. Međutim, takav pristup ne potpada pod područje prava na saslušanje i prava obrane, nego se odnosi na ispitivanje spisa od strane uprave.

46 ESVD iz prethodnih elemenata zaključuje da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava jer je smatrao da se pravo na saslušanje koje proizlazi iz članka 41. stavka 2. točke (a) Povelje primjenjuje tijekom postupka donošenja pripremnog akta. Također je počinio pogrešku jer je propustio uzeti u obzir činjenicu da je S. De Loecker saslušan prije IDOC-ove nove preliminarne analize spisa.

47 U odgovoru na žalbu, S. De Loecker ističe da nikad nije korisno saslušan u okviru ispitivanja svojeg zahtjeva za pomoć.

48 Konkretno, S. De Loecker ističe da je u predmetnom slučaju ESVD-u prosljedio dopis predsjednika uprave za upravljanje Ministarstva vanjskih poslova Kraljevine Belgije koji potvrđuje različite elemente navedene u prilog njegovu zahtjevu za pomoć. Tvrdi da zbog toga što ga IDOC nije saslušao, on nije mogao istaknuti te elemente pred tim uredom, niti mu predati presliku tog dopisa, niti zatražiti da se autora navedenog dopisa sasluša tijekom upravne istrage. Stoga je Opći sud pravilno utvrdio da je povrijeđeno njegovo pravo na korisno i učinkovito saslušanje prije nego što je ESVD odbio njegov zahtjev za pomoć.

– *Ocjena Suda*

- 49 Kao prvo, u dijelu u kojem ESVD prigovara Općem sudu da nije uzeo u obzir činjenicu da je saslušao S. De Loeckera jer mu je omogućio da podnese sve dodatne elemente svojem prvotnom zahtjevu prije nego što je ponovno prosljedio spis nadležnim Komisijinim službama radi preliminarnе analize, valja utvrditi da je Opći sud, u točki 49. pobijane presude naveo tu činjenicu prije nego što je pojasnio, konkretno u točki 57. te presude, da je do povrede postupka došlo u fazi postupka tijekom kojeg je IDOC izvršio preliminarnu analizu nakon koje je taj ured donio svoje preliminarno izvješće o analizi za ESVD.
- 50 Kao drugo, u dijelu u kojem ESVD ističe da je Opći sud smatrajući da se pravo na saslušanje primjenjuje tijekom postupka donošenja pripremnog akta, zanemario činjenicu da on nije delegirao svoje ovlasti IDOC-u, valja utvrditi da iz točaka 57., 59. i 65. pobijane presude proizlazi da je Opći sud smatrao da je S. De Loecker morao biti saslušan tijekom IDOC-ove istrage, tj. u fazi postupka u kojoj je taj ured proveo preliminarnu analizu nakon koje je sastavio svoje preliminarno izvješće o analizi.
- 51 Stoga Opći sud nije propustio uzeti u obzir elemente koje je istaknuo ESVD, nego je samo iz njih izvukao druge pravne zaključke.
- 52 Iz toga slijedi da prvi dio jedinog žalbenog razloga treba odbiti kao neosnovan.

Drugi i treći dio jedinog žalbenog razloga

- 53 Drugi dio jedinog žalbenog razloga usmjeren je na točke 55. do 57. pobijane presude. Tim dijelom ESVD u bitnome tvrdi da je Opći sud pogrešno protumačio presudu Službeničkog suda od 16. prosinca 2015., De Loecker/ESVD (F-34/15, EU:F:2015:153). Opći je sud pogrešno protumačio tu presudu na način da ESVD-u nalaže obvezu da sasluša S. De Loeckera u fazi preliminarnе analize.
- 54 Trećim dijelom jedinog žalbenog razloga, ESVD u biti tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku u ocjeni jer je u predmetnom slučaju primijenio obrazloženje iz presude Općeg suda od 14. veljače 2017., Kerstens/Komisija (T-270/16 P, neobjavljena, EU:T:2017:74). Ističe da Opći sud nije uzeo u obzir činjenicu da se, za razliku od predmeta koji je doveo do te presude, u kojoj je bila riječ o pravu na saslušanje tijekom upravne istrage, predmet o kojem je ovdje riječ odnosi na navodno nepoštovanje tog prava tijekom preliminarnе analize koju su provodile Komisijine službe za račun ESVD-a, a koja prethodi upravnoj istrazi.

– *Argumentacija stranaka*

- 55 ESVD u biti tvrdi da je Opći sud pogrešno tumačio presudu Službeničkog suda od 16. prosinca 2015., De Loecker/ESVD (F-34/15, EU:F:2015:153), jer je pogrešno smatrao da se tom presudom ESVD-u nalaže da sasluša S. De Loeckera već u fazi IDOC-ove preliminarnе analize. Međutim, ESVD smatra da je u točkama 44. do 49. te presude Službenički sud samo utvrdio da je ESVD povrijedio pravo S. De Loeckera na saslušanje prije donošenja sporne odluke kojom se okončava postupak bez daljnjeg postupanja i stoga odbija pritužba. Prema tome, Službenički je sud smatrao da je obvezu saslušanja potonjeg trebalo poštovati prije donošenja ESVD-ove konačne odluke, nužno nakon IDOC-ove preliminarnе analize.
- 56 Kao prvo, ESVD tvrdi da ta preliminarna analiza nije akt koji negativno utječe na prava S. De Loeckera, nego interni akt koji je samo pripreman, a koji tijelu ovlaštenom za sklapanje ugovora o radu omogućuje da ocijeni je li potrebno pokrenuti upravnu istragu. U tom pogledu poziva se na presudu od 12. srpnja 2012., Komisija/Nanopoulos (T-308/10 P, EU:T:2012:370, t. 85.). Kada tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu odlučuje hoće li pokrenuti upravnu istragu, ono uzima u obzir više elemenata, uključujući preliminarnu analizu koju je proveo IDOC. Stoga na dotičnu osobu ne utječe

negativno preliminarna analiza, nego odluka o odbijanju zahtjeva za pomoć. Međutim, prije donošenja te potonje odluke, tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu saslušava tu osobu koja dakle ima priliku istaknuti sve argumente i podnijeti sve dokumente koji nisu podneseni prilikom podnošenja zahtjeva za pomoć.

- 57 Kao drugo, ESVD ističe da je na njemu, kao tijelu ovlaštenom za sklapanje ugovora o radu da osigura poštovanje prava na saslušanje prije donošenja konačne odluke. Stoga je IDOC samo osiguravao uslugu podrške, u okviru upravnih sporazuma (Service-Level Arrangement – SLA) sklopljenih između ESVD-a i nadležnih Komisijinih službi.
- 58 Kao treće, ESVD navodi da ni iz Priloga IX. Pravilniku o osoblju, koji se odnosi na stegovne postupke, ni iz članka 41. stavka 2. točke (a) Povelje ne proizlazi da se pravo na saslušanje primjenjuje već u fazi preliminarne analize spisa.
- 59 U predmetnom slučaju, nakon što je S. De Loeckeru pružio priliku da podnese sve dodatne činjenice u prilog svojoj pritužbi zbog uznemiravanja, ESVD je na temelju preliminarne analize koju je proveo IDOC i preporuke koju je izdao, utvrdio da spis ne sadržava dovoljno elemenata koji čine dokaz *prima facie* uznemiravanja u odnosu na njega. ESVD je stoga obavijestio S. De Loeckera da se ne čini opravdano pokretati upravnu istragu protiv osobe koja je navodno počinila radnje uznemiravanja u odnosu na njega. ESVD smatra da ga nije bilo potrebno ponovno saslušati u toj fazi postupka. Nasuprot tomu, ESVD ističe da bi u slučaju da je odlučeno da se takva istraga pokrene, S. De Loecker imao priliku da ga se sasluša, tj. da podnese dodatne informacije i očitovanja tijekom i, konkretno, prije završetka upravne istrage.
- 60 Trećim dijelom svojeg jedinog žalbenog razloga, ESVD u biti tvrdi da se obrazloženje iz presude Općeg suda od 14. veljače 2017., Kerstens/Komisija (T-270/16 P, neobjavljena, EU:T:2017:74), navedeno u točki 58. pobijane presude, ne može primijeniti u predmetnom slučaju.
- 61 ESVD ističe da se presuda Općeg suda od 14. veljače 2017., Kerstens/Komisija (T-270/16 P, neobjavljena, EU:T:2017:74), odnosi na pitanje je li stegovnom postupku koji je pokrenut protiv predmetnog dužnosnika Unije morala prethoditi upravna istraga. ESVD smatra da je Opći sud u toj presudi presudio da Komisija nije poštovala vlastita provedbena pravila jer je pokrenula stegovni postupak, a nije provela prethodnu upravnu istragu, tijekom koje je dotični dužnosnik morao biti saslušan. Međutim, predmetni slučaj je očito drukčiji od onog o kojem je riječ u predmetu koji je doveo do navedene presude zbog dvaju razloga. S jedne strane, da je upravna istraga pokrenuta, bila bi usmjerena na navodnog počinitelja radnji uznemiravanja, a ne na S. De Loeckera. S druge strane, u ovom slučaju nisu pokrenuti ni upravna istraga ni stegovni postupak.
- 62 Stoga primjenjujući obrazloženje iz presude Općeg suda od 14. veljače 2017., Kerstens/Komisija (T-270/16 P, neobjavljena, EU:T:2017:74), u ovom postupku, Opći je sud pomiješao različite faze postupka, tj. preliminarnu analizu, upravnu istragu, predstegovni i stegovni postupak.
- 63 S. De Loecker osporava osnovanost ESVD-ove argumentacije koja se odnosi na tumačenje obrazloženja presude Službeničkog suda od 16. prosinca 2015., De Loecker/ESVD (F-34/15, EU:F:2015:153).
- 64 Usto, S. De Loecker smatra da je ESVD-ova argumentacija koja se odnosi na neprimjenjivost presude Općeg suda od 14. veljače 2017., Kerstens/Komisija (T-270/16 P, neobjavljena, EU:T:2017:74) u ovom predmetu očito nedopuštena, s obzirom na to da ESVD u tom pogledu ne iznosi ni jedan relevantan element i u svakom slučaju osporava tu argumentaciju.

– Ocjena Suda

- 65 U točki 65. pobijane presude Opći je sud utvrdio da se S. De Loeckera moralo saslušati tijekom prve faze postupka, tj. u fazi u kojoj je IDOC proveo preliminarnu analizu nakon koje je donio izvješće koje sadržava preporuku u vezi s postojanjem ili nepostojanjem dokaza *prima facie* o postojanju uznemiravanja, što je nužan uvjet za pokretanje upravne istrage.
- 66 Najprije, valja podsjetiti na to da se osoba koja je na temelju članka 12.a i 24. Pravilnika o osoblju podnijela zahtjev za pomoć zbog toga što je bila žrtva uznemiravanja može pozvati na pravo na saslušanje o činjenicama koje se na nju odnose na temelju načela dobre uprave (vidjeti po analogiji presudu od 4. travnja 2019., OZ/EIB, C-558/17 P, EU:C:2019:289, t. 50.).
- 67 Naime, članak 41. stavak 2. točka (a) Povelje određuje da pravo na dobru upravu uključuje, među ostalim, pravo svake osobe na saslušanje prije poduzimanja bilo kakve pojedinačne mjere koja bi na nju mogla nepovoljno utjecati.
- 68 Pravo na saslušanje jamči svakoj osobi mogućnost da na smislen i učinkovit način iznese svoje mišljenje u upravnom postupku i prije donošenja bilo koje odluke koja bi mogla nepovoljno utjecati na njezine interese (vidjeti po analogiji presudu od 4. travnja 2019., OZ/EIB, C-558/17 P, EU:C:2019:289, t. 53. i navedenu sudsku praksu).
- 69 Zatim, valja pojasniti da pravo na saslušanje slijedi dvostruki cilj. S jedne strane, služi proučavanju spisa i utvrđivanju činjenica što je preciznije i točnije moguće i, s druge strane, omogućava osiguranje djelotvorne zaštite dotične osobe. Pravo na saslušanje odnosi se konkretno na jamstvo da se svaka odluka kojom se negativno utječe donosi uz puno poznavanje slučaja i njegov je cilj osobito omogućiti nadležnom tijelu da ispravi pogrešku ili dotičnoj osobi da iznese informacije koje se odnose na njezinu osobnu situaciju, koje idu za tim u smislu da se odluka donese, da se ne donese ili da ima ovakav ili onakav sadržaj (vidjeti u tom smislu presude od 3. srpnja 2014., Kamino International Logistics i Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 i C-130/13, EU:C:2014:2041, t. 38. i navedenu sudsku praksu, i od 11. prosinca 2014., Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, t. 37. i 59.).
- 70 U predmetnom slučaju, sporna odluka, kojom je ESVD odbio zahtjev za pomoć koji je podnio S. De Loecker na temelju članka 12.a i 24. Pravilnika o osoblju, u odnosu na potonjeg jest pojedinačna mjera koja bi na njega mogla nepovoljno utjecati, u smislu članka 41. stavka 2. Povelje.
- 71 Kao što je to Opći sud naveo u točki 59. pobijane presude i kao što to ESVD ističe u svojoj žalbi, ta je služba donijela spornu odluku na temelju preliminarne analize koju je proveo IDOC, a koja odražava zaključke iz te analize. Kad je riječ o načinima u okviru kojih je ta analiza provedena, valja pojasniti da je primjenom priloga 6. sporazumu o razini pružanja usluga koji su sklopili ESVD i Glavna uprava za ljudske resurse i sigurnost, pod referencom Ares (2013)859A35, ako ESVD ostaje tijelo koje je ovlašteno za sklapanje ugovora o radu koje donosi konačnu odluku, na IDOC-u da izvrši „operativni” dio postupka.
- 72 Kao što je to navedeno u točkama 24. i 25. ove presude, S. De Loecker saslušan je prije nego što je IDOC proveo svoju analizu. Nasuprot tomu, on nije saslušan ni u okviru IDOC-ove preliminarne analize, ni prije nego je potonji uputio svoje preporuke ESVD-u, a ni prije nego što je ta služba donijela spornu odluku.
- 73 Budući da je ESVD donio tu odluku na temelju preliminarne analize i IDOC-ovih preporuka, morao je osigurati poštovanje prava na saslušanje S. De Loeckera pružajući mu priliku da iznese svoja očitovanja i eventualno podnese dodatne informacije u okviru istrage koju je vodio IDOC. Naime, njegovo saslušanje moglo je, ovisno o slučaju, dovesti IDOC do toga da donese drukčije zaključke, a što se moglo završiti pokretanjem upravne istrage.

- 74 Tu ocjenu potvrđuje činjenica da odluka kojom se odbija zahtjev za pomoć u okviru pritužbe zbog uznemiravanja, poput sporne odluke, može prouzročiti ozbiljne posljedice za dotičnu osobu, s obzirom na to da radnje uznemiravanja mogu imati iznimno destruktivne učinke na njezino zdravstveno stanje, a priznavanje takvog uznemiravanja od strane uprave kao takvo može imati koristan učinak u terapijskom procesu oporavka navedene osobe.
- 75 Stoga je Opći sud utvrdio da je pravo S. De Loeckera na saslušanje povrijeđeno, a da nije povrijedio članak 41. stavak 2. točku (a) Povelje i nije pogrešno protumačio presudu Službeničkog suda od 16. prosinca 2015., De Loecker/ESVD (F-34/15, EU:F:2015:153).
- 76 Kad je riječ o trećem dijelu jedinog žalbenog razloga, koji se odnosi na obrazloženje Općeg suda u vezi s presudom od 14. veljače 2017., Kerstens/Komisija (T-270/16 P, neobjavljena, EU:T:2017:74), dovoljno je istaknuti da je, kao što to proizlazi iz korištenja riječima „osim toga” u točki 58. pobijane presude, riječ samo o dodatnom razlogu koje je iznio Opći sud. U tim okolnostima, treći dio jedinog žalbenog razloga valja odbiti kao bespredmetan.
- 77 Iz toga slijedi da valja odbiti drugi dio jedinog žalbenog razloga kao neosnovan i njegov treći dio kao bespredmetan i stoga odbiti žalbu.

Troškovi

- 78 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, koji se na žalbene postupke primjenjuje na temelju članka 184. stavka 1. tog poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je S. De Loecker podnio zahtjev da se ESVD-u naloži snošenje troškova i da on nije uspio u svojim žalbenim razlozima, valja mu naložiti snošenje troškova.

Slijedom navedenog, Sud (sedmo vijeće) proglašava i presuđuje:

1. Žalba se odbija.

2. Europskoj službi za vanjsko djelovanje (ESVD) nalaže se snošenje troškova.

Potpisi