Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (siódma izba)

z dnia 4 czerwca 2020 r.*

Odwołanie – Służba publiczna – Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) – Członek personelu tymczasowego – Mobbing – Wniosek o udzielenie wsparcia – Oddalenie wniosku – Skarga o stwierdzenie nieważności oraz o zadośćuczynienie – Artykuł 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Prawo do bycia wysłuchanym – Artykuł 266 TFUE – Wykonanie wyroku stwierdzającego nieważność

W sprawie C-187/19 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 22 lutego 2019 r.,

Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ), którą reprezentują S. Marquardt oraz R. Spac, w charakterze pełnomocników,

strona wnosząca odwołanie,

w której drugą stroną postępowania jest:

Stéphane De Loecker, były członek personelu tymczasowego ESDZ, zamieszkały w Brukseli (Belgia), którego reprezentuje adwokat J.N. Louis,

strona skarżąca w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (siódma izba),

w składzie: P.G. Xuereb, prezes izby, T. von Danwitz i A. Kumin (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: P. Pikamäe,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

* Język postępowania: francuski.

Wyrok

1 W swoim odwołaniu Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) wnosi o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 13 grudnia 2018 r., De Loecker/ESDZ (T-537/17, niepublikowanego, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem", EU:T:2018:951), w którym Sąd, po pierwsze, stwierdził nieważność decyzji z dnia 10 października 2016 r. oddalającej złożony przez Stéphane'a De Loeckera na podstawie art. 12a i 24 Regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej wniosek o udzielenie wsparcia (zwanej dalej „sporną decyzją"), a po drugie, oddalił skargę Stéphane'a De Loeckera o naprawienie szkody, jaką miał on w swej ocenie ponieść.

Ramy prawne

2 Artykuł 12a Regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu (zwanego dalej „regulaminem pracowniczym"), który to przepis znajduje odpowiednio zastosowanie do członków personelu tymczasowego na podstawie art. 11 Warunków zatrudnienia innych pracowników Unii Europejskiej (zwanych dalej „WZIP"), stanowi:

„1. Urzędnicy powstrzymują się od jakichkolwiek form nękania psychicznego [mobbingu] oraz molestowania seksualnego.

[…]

3. »Nękanie psychiczne [mobbing]« oznacza niewłaściwe zachowanie, które ma miejsce na przestrzeni pewnego okresu, powtarza się lub ma charakter ciągły i obejmuje sposób zachowania, wypowiedzi ustne i pisemne, gesty lub inne działania podejmowane umyślnie, które mogą godzić w osobowość, godność lub integralność fizyczną lub psychiczną danej osoby.

[…]".

3 Artykuł 24 tego regulaminu, mający odpowiednio zastosowanie do członków personelu tymczasowego na mocy art. 11 WZIP, stanowi:

„Unia wspomaga każdego urzędnika, w szczególności w postępowaniach przeciwko osobom dopuszczającym się gróźb, zniewag, zniesławień lub ataków na osobę lub mienie, na jakie on lub członkowie jego rodziny są narażeni ze względu na zajmowane przez niego stanowisko lub pełnione obowiązki.

Unia solidarnie rekompensuje urzędnikowi szkody poniesione przez niego w takich przypadkach, o ile urzędnik nie spowodował szkody umyślnie lub przez rażące niedbalstwo i nie był w stanie uzyskać odszkodowania od osoby, która szkodę wyrządziła".

4 Zgodnie z art. 90 wspomnianego regulaminu pracowniczego:

„1. Każda osoba, wobec której zastosowanie znajduje niniejszy regulamin pracowniczy, może złożyć organowi powołującemu [do organu powołującego] wniosek o wydanie decyzji w jej sprawie. Organ powiadamia zainteresowaną osobę o wydanej decyzji wraz z uzasadnieniem w okresie czterech miesięcy od złożenia wniosku. Jeśli w tym terminie decyzja nie zostanie wydana, uznaje się to za dorozumianą decyzję odmowną, przeciwko której można złożyć zażalenie zgodnie z ust. 2.

2. Każda osoba, wobec której zastosowanie znajduje niniejszy regulamin pracowniczy, może złożyć organowi powołującemu [do organu powołującego] zażalenie [na akt], z którym wiążą się niekorzystne dla niej skutki; dotyczy to zarówno przypadku wydania decyzji przez organ powołujący, jak i niezastosowania środka przewidzianego przez niniejszy regulamin pracowniczy. Zażalenie powinno zostać złożone w terminie trzech miesięcy.[…]

[…]

Organ powiadamia zainteresowaną osobę o swojej decyzji wraz z uzasadnieniem w terminie czterech miesięcy od dnia złożenia zażalenia. Jeżeli w tym terminie nie zostanie w odpowiedzi na zażalenie wydana decyzja, uznaje się to za dorozumianą decyzję odmowną, przeciwko której można złożyć skargę zgodnie z art. 91".

Okoliczności powstania sporu

5 Okoliczności powstania sporu zostały przedstawione w pkt 5–39 zaskarżonego wyroku i można je streścić w następujący sposób.

6 Stéphane De Loecker został zatrudniony przez ESDZ na podstawie zawartej na cztery lata umowy o pracę w charakterze członka personelu tymczasowego, aby począwszy od dnia 1 stycznia 2011 r. zajmować stanowisko szefa delegatury Unii Europejskiej w Bujumburze (Burundi) (zwanej dalej „delegaturą") jako pracownik oddelegowany z belgijskich służb dyplomatycznych.

7 W dniach od 10 czerwca do 14 czerwca 2013 r. wspólna misja służby wspierania i oceny delegatur ESDZ i Dyrekcji Generalnej (DG) ds. rozwoju i współpracy – EuropeAid w ramach Komisji Europejskiej (zwana dalej „misją ds. oceny") przeprowadziła kontrolę w delegaturze. Projekt sprawozdania z misji ds. oceny wskazywał na poważne uchybienia w zarządzaniu delegaturą przez S. De Loeckera, zarówno na poziomie kierownictwa, jak i organizacji i zarządzania konfliktami między członkami personelu. Do wspomnianego projektu dołączono 17 zaleceń, w tym natychmiastowe wezwanie S. De Loeckera do siedziby ESDZ w celu przeprowadzenia konsultacji.

8 W okresie od dnia 21 czerwca 2013 r. do połowy sierpnia 2013 r. dyrektor generalny ds. administracyjnych ESDZ kilkakrotnie kontaktował się telefonicznie z przewodniczącym komitetu zarządzającego belgijskiego ministerstwa spraw zagranicznych w sprawie sytuacji S. De Loeckera.

9 W dniu 24 czerwca 2013 r. dyrektor generalny ds. administracyjnych telefonował do S. De Loeckera celem poinformowania go o pilnym wezwaniu go do siedziby ESDZ w Brukseli (Belgia).

10 Podczas spotkania, które odbyło się w dniu 27 czerwca 2013 r., dyrektor generalny ds. administracyjnych przekazał S. De Loeckerowi wyciąg z projektu sprawozdania misji ds. oceny zawierający główne wnioski dotyczące jego osoby.

11 W dniu 4 lipca 2013 r. w Brukseli odbyło się spotkanie, któremu przewodniczył dyrektor wykonawczy departamentu Afryki ESDZ, i w którym uczestniczyło wielu członków szczebla kierowniczego ESDZ oraz S. De Loecker w celu omówienia projektu sprawozdania misji ds. oceny. Podczas tego spotkania S. De Loeckerowi wyznaczono termin pięciu dni roboczych na przedstawienie uwag na piśmie. Ponadto S. De Loecker twierdzi, że na początku spotkania został poinformowany przez przewodniczącego o tym, że „zasadnicza decyzja [o jego wezwaniu do siedziby] została już podjęta".

12 W dniu 7 lipca 2013 r. S. De Loecker przekazał swoje uwagi dotyczące projektu sprawozdania misji ds. oceny.

13 Decyzją wysokiego przedstawiciela Unii Europejskiej do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (zwanego dalej „wysokim przedstawicielem"), działającego w charakterze organu upoważnionego do zawierania umów o pracę (zwanego dalej „OUZU") z dnia 15 lipca 2013 r., S. De Loecker został przeniesiony w interesie służby ze skutkiem natychmiastowym do siedziby ESDZ w Brukseli w celu objęcia stanowiska w dyrekcji zasobów ludzkich DG ds. Administracji i Finansów ESDZ. Ostatni motyw tej decyzji wskazuje, że została ona wydana w świetle ustaleń dokonanych przez kilka misji w delegaturze, które przeprowadziły kontrolę w latach 2012 i 2013, w tym misji ds. oceny, i które ujawniły poważne uchybienia w zarządzaniu delegaturą, którego konsekwencją mogło być między innymi ryzyko wywarcia negatywnego wpływu na realizację polityki współpracy i rozwoju Unii.

14 W dniu 23 sierpnia 2013 r. S. De Loecker złożył wniosek o zastosowanie środka tymczasowego i skargę o stwierdzenie nieważności tej decyzji. Skargi te zarejestrowano odpowiednio pod sygnaturami F-78/13 R i F-78/13. Postanowieniem z dnia 12 września 2013 r., De Loecker/ESDZ (F-78/13 R, EU:F:2013:134), prezes Sądu do spraw Służby Publicznej Unii Europejskiej oddalił wniosek o zastosowanie środka tymczasowego. Wyrokiem z dnia 13 listopada 2014 r., De Loecker/ESDZ (F-78/13, EU:F:2014:246), Sąd do spraw Służby Publicznej oddalił skargę o stwierdzenie nieważności.

15 Pismem z dnia 9 grudnia 2013 r. S. De Loecker, na podstawie art. 12a i 24 regulaminu pracowniczego, przekazał wysokiemu przedstawicielowi dokument zatytułowany „Skarga" (zwany dalej „wnioskiem o udzielenie wsparcia"), w którym opisał mobbing ze strony dyrektora generalnego ds. administracyjnych i wniósł o wszczęcie dochodzenia administracyjnego.

16 Pismem z dnia 20 grudnia 2013 r. wysoki przedstawiciel potwierdził otrzymanie wniosku o udzielenie wsparcia i poinformował S. De Loeckera, że przekazał go DG ds. Zasobów Ludzkich i Bezpieczeństwa Komisji w celu rozpatrzenia przez tę jednostkę w ramach współpracy ze służbami ESDZ „w odpowiednim terminie określonym w regulaminie pracowniczym".

17 Tego samego dnia wysoki przedstawiciel, działający jako OUZU, poinformował S. De Loeckera o swojej decyzji o rozwiązaniu z nim umowy o pracę w charakterze członka personelu tymczasowego ze skutkiem od dnia 31 marca 2014 r. W dniu 28 marca 2014 r. S. De Loecker wniósł skargę o stwierdzenie nieważności tej decyzji, oddaloną wyrokiem z dnia 9 września 2015 r., De Loecker/ESDZ (F-28/14, EU:F:2015:101) przez Sąd do spraw Służby Publicznej.

18 Decyzją z dnia 14 kwietnia 2014 r. wysoki przedstawiciel, działając jako OUZU, oddalił wniosek o udzielenie wsparcia. W decyzji tej wysoki przedstawiciel stwierdził, że ze względu na fakt, iż wniosek o udzielenie wsparcia zawierał oskarżenia wobec dyrektora generalnego ds. administracyjnych, Biuro Dochodzeń i Postępowań Dyscyplinarnych Komisji (IDOC) zostało włączone do postępowania w sprawie i że IDOC, stwierdziwszy, że jest wystarczająco poinformowany na podstawie akt sprawy, ocenił, iż nie ma potrzeby wszczynania dochodzenia administracyjnego.

19 W dniu 14 lipca 2014 r. S. De Loecker złożył zażalenie na podstawie art. 90 regulaminu pracowniczego na decyzję oddalającą wniosek o udzielenie wsparcia. To zażalenie zostało oddalone decyzją Sekretarza Generalnego ESDZ z dnia 14 listopada 2014 r.

20 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu do spraw Służby Publicznej w dniu 24 lutego 2015 r. S. De Loecker wniósł skargę o stwierdzenie nieważności decyzji wysokiego przedstawiciela z dnia 14 kwietnia 2014 r. oddalającej jego wniosek o udzielenie wsparcia.

21 Wyrokiem z dnia 16 grudnia 2015 r., De Loecker/ESDZ (F-34/15, EU:F:2015:153) Sąd do spraw Służby Publicznej stwierdził nieważność tej decyzji z przedstawionego w pkt 45 tego wyroku względu, że prawo S. De Loeckera do bycia wysłuchanym nie było przestrzegane przez ESDZ z naruszeniem art. 41 ust. 2 lit. a) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą"). Oparł się on na okoliczności wskazanej w pkt 44 tego wyroku, że z akt sprawy wynika, iż po otrzymaniu wniosku

o udzielenie wsparcia ESDZ ograniczyła się do potwierdzenia jego odbioru w dniu 20 grudnia 2013 r. i nigdy nie przesłuchała S. De Loeckera w ramach rozpatrywania tego wniosku przed wydaniem wspomnianej decyzji.

22 Pismem z dnia 17 grudnia 2015 r. S. De Loecker zwrócił się do ESDZ o podjęcie środków, które ta ostatnia zamierzała podjąć w celu zastosowania się do art. 266 TFUE. Pismami z dnia 26 lutego 2016 r. i z dnia 24 marca 2016 r. ponowił on ten wniosek.

23 Pismem z dnia 14 kwietnia 2016 r. ESDZ poinformowała S. De Loeckera, że jego skarga powinna zostać rozpatrzona w świetle wyroków Sądu do spraw Służby Publicznej z dnia 13 listopada 2014 r., De Loecker/ESDZ (F-78/13, EU:F:2014:246) i z dnia 9 września 2015 r., De Loecker/ESDZ (F-28/14, EU:F:2015:101), które „zatwierdziły" decyzje ESDZ dotyczące jego wezwania do siedziby ESDZ w Brukseli oraz rozwiązania z nim umowy o pracę w charakterze członka personelu tymczasowego. ESDZ zaproponowała mu przyjęcie odpowiedzi podpisanej przez wysokiego przedstawiciela w dniu 14 kwietnia 2014 r. za projekt odpowiedzi na jego wniosek o udzielenie wsparcia w związku z mobbingiem i poprosiła o przekazanie jej okoliczności faktycznych, uwag oraz związanych z nimi dowodów, które pragnął on dodać do wszystkich dokumentów i wyjaśnień przedstawionych już w ramach tego pierwotnego wniosku w celu wykazania istnienia poszlak stanowiących zaczątek dowodu na działania ze strony dyrektora generalnego ds. administracji w związku z tą datą, które uzasadniałyby ich zakwalifikowanie jako mobbinguw rozumieniu regulaminu pracowniczego i uzasadniających wszczęcie wobec niego dochodzenia administracyjnego. Wyjaśniono, że propozycja ta stanowiła przesłuchanie S. De Loeckera dotyczące zamiaru oddalenia przez administrację jego skargi w trybie administracyjnym w wykonaniu wyroku Sądu do spraw Służby Publicznej z dnia 16 grudnia 2015 r., De Loecker/ESDZ (F-34/15, EU:F:2015:153).

24 Pismem z dnia 4 maja 2016 r. S. De Loecker wystosował odpowiedź do wysokiego przedstawiciela, w której przypomniał o pewnych zdarzeniach.

25 Pismem z dnia 12 lipca 2016 r. ESDZ poinformowała go, że jego wniosek o udzielenie wsparcia zostanie ponownie rozpatrzony przez służby Komisji zgodnie z ustaleniami jakie zawarł z Komisją. ESDZ dodała, że podczas tego ponownego badania zostanie dokonana, na podstawie informacji znajdujących się w aktach sprawy, analiza konieczności wszczęcia dochodzenia administracyjnego i że po zakończeniu tego badania zostanie mu przekazana odpowiedź OUZU.

26 Sporną decyzją sekretarz generalny ESDZ, w ramach wykonania wyroku Sądu do spraw Służby Publicznej z dnia 16 grudnia 2015 r., De Loecker/ESDZ (F-34/15, EU:F:2015:153), oddalił wniosek skarżącego o udzielenie wsparcia złożony na podstawie art. 12a i 24 regulaminu pracowniczego w części jako niedopuszczalny, a w każdym razie oddalił go jako bezzasadny.

27 W dniu 10 stycznia 2017 r. S. De Loecker złożył zażalenie na sporną decyzję na podstawie art. 90 regulaminu pracowniczego. To zażalenie zostało oddalone decyzją OUZU z dnia 3 maja 2017 r.

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

28 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 11 sierpnia 2017 r. S. De Loecker wniósł skargę mającą na celu, po pierwsze, stwierdzenie nieważności spornej decyzji, a po drugie, zasądzenie zadośćuczynienia za doznaną krzywdę.

29 Na poparcie swoich żądań stwierdzenia nieważności podniósł on dwa zarzuty, dotyczące, po pierwsze, naruszenia art. 266 TFUE, a po drugie, naruszenia prawa do obrony, w szczególności prawa do bycia wysłuchanym oraz prawa dostępu wynikającego z art. 41 karty.

30 Sąd stwierdził, że należało zbadać łącznie oba te zarzuty, poprzez które S. De Loecker twierdził zdaniem tego sądu, że ESDZ, nie wysłuchawszy go podczas wstępnego badania, nie dokonała prawidłowego wykonania wyroku Sądu do spraw Służby Publicznej z dnia 16 grudnia 2015 r., De Loecker/ESDZ (F-34/15, EU:F:2015:153).

31 Sąd stwierdził w pkt 56 zaskarżonego wyroku, że ESDZ wyciągnęła konsekwencję ze stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 14 kwietnia 2014 r., zgodnie z którą S. De Loecker powinien był zostać wysłuchany przed wydaniem tej decyzji. Tymczasem zdaniem tego sądu, wskazując, że ten ostatni mógł przekonać ESDZ do wydania innej decyzji, a w szczególności do wszczęcia dochodzenia administracyjnego, Sąd do spraw Służby Publicznej ocenił, że uchybienie, którym obarczone było postępowanie, nie miało miejsca na etapie postępowania, po którym ESDZ wydała ostateczną decyzję, lecz na etapie, na którym IDOC przeprowadzał analizę, po której przyjął wstępne sprawozdanie z analizy.

32 Ponadto Sąd stwierdził w pkt 58 zaskarżonego wyroku, że taka wykładnia jest zgodna z uzasadnieniem wyroku z dnia 14 lutego 2017 r., Kerstens/Komisja (T-270/16 P, niepublikowanego, EU:T:2017:74), który wbrew twierdzeniom ESDZ ma zastosowanie w niniejszej sprawie.

33 Sąd orzekł w pkt 65 zaskarżonego wyroku, że „nie wysłuchawszy [S. De Loeckera] w ramach wstępnej analizy wszczęcia dochodzenia administracyjnego, ESDZ nie wykonała prawidłowo wyroku [Sądu do spraw Służby Publicznej] z dnia 16 grudnia 2015 r., De Loecker/ESDZ (F-34/15, EU:F:2015:153) i naruszyła prawo [S. De Loeckera] do bycia wysłuchanym". W konsekwencji Sąd stwierdził nieważność spornej decyzji.

Żądania stron

34 W odwołaniu ESDZ wnosi do Trybunału o:

– uchylenie zaskarżonego wyroku;

– oddalenie skargi jako bezzasadnej w zakresie żądania stwierdzenia nieważności spornej decyzji; oraz

– obciążenie S. De Loeckera kosztami postępowania.

35 Stéphane De Loecker wnosi do Trybunału o:

– tytułem żądania głównego – odrzucenie odwołania jako niedopuszczalnego lub co najmniej oddalenie go jako oczywiście bezzasadnego oraz

– obciążenie EZDZ całością kosztów postępowania;

– tytułem żądania ewentualnego, na wypadek gdyby Trybunał uchylił zaskarżony wyrok, stwierdzenie, że stan postępowania nie pozwala na wydanie orzeczenia, przekazanie sprawy Sądowi do ponownego rozpoznania oraz orzeczenie, że rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

W przedmiocie odwołania

W przedmiocie dopuszczalności odwołania

36 Stéphane De Loecker podnosi, że odwołanie jest oczywiście niedopuszczalne, ponieważ ESDZ ograniczyła się do powtórzenia argumentów przedstawionych, po pierwsze, przed Sądem do spraw Służby Publicznej w sprawie, w której zapadł wyrok z dnia 16 grudnia 2015 r., De Loecker/ESDZ (F-34/15, EU:F:2015:153), a po drugie, przed Sądem. W związku z tym odwołanie stanowi w rzeczywistości żądanie ponownego rozpatrzenia skargi wniesionej do Sądu, a w szczególności nowej oceny okoliczności faktycznych.

37 W tym względzie należy przypomnieć, że z utrwalonego orzecznictwa wynika, że gdy strona kwestionuje interpretację lub sposób zastosowania przez Sąd prawa Unii, kwestie prawne rozpatrywane w pierwszej instancji mogą ponownie stanowić przedmiot sporu w ramach odwołania. Gdyby bowiem strona nie mogła oprzeć swojego odwołania na zarzutach i argumentach podniesionych już przed Sądem, owo postępowanie odwoławcze pozbawione byłoby częściowo sensu (zob. wyrok z dnia 28 lipca 2011 r., Diputación Foral de Vizcaya i in./Komisja, od C-474/09 P do C-476/09 P, niepublikowany, EU:C:2011:522, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo).

38 Tym samym, fakt, że zarzucając Sądowi błędną wykładnię art. 41 karty w ramach oceny wyroku Sądu do spraw Służby Publicznej z dnia 16 grudnia 2015 r., De Loecker/ESDZ (F-34/15, EU:F:2015:153), ESDZ powtarza argumentację przedstawioną już w pierwszej instancji, nie powoduje jej niedopuszczalności.

39 Wynika stąd, że odwołanie jest dopuszczalne.

Co do istoty sprawy

40 W uzasadnieniu odwołania ESDZ podnosi jeden zarzut. W zarzucie tym utrzymuje, że Sąd naruszył prawo, orzekając w pkt 65 zaskarżonego wyroku, że z uwagi na to, iż ESDZ nie wysłuchała S. De Loeckera w ramach wstępnej analizy poprzedzającej wszczęcie dochodzenia administracyjnego, nie wykonała ona prawidłowo wyroku Sądu do spraw Służby Publicznej z dnia 16 grudnia 2015 r., De Loecker/ESDZ (F-34/15, EU:F:2015:153) i naruszyła prawo S. De Loeckera do bycia wysłuchanym.

41 Zarzut ten składa się z trzech części, dotyczących zasadniczo, po pierwsze: tego, że Sąd nie uwzględnił faktu, iż S. De Loecker został wysłuchany; po drugie: błędnej wykładni wyroku Sądu do spraw Służby Publicznej z dnia 16 grudnia 2015 r., De Loecker/ESDZ (F-34/15, EU:F:2015:153); i po trzecie: błędu, jakiego dopuścił się Sąd, stosując w niniejszej sprawie uzasadnienie wyroku Sądu z dnia 14 lutego 2017 r., Kerstens/Komisja (T-270/16 P, niepublikowany, EU:T:2017:74) w celu poparcia swojej interpretacji wyroku Sądu do spraw Służby Publicznej z dnia 16 grudnia 2015 r., De Loecker/ESDZ (F-34/15, EU:F:2015:153).

W przedmiocie pierwszej części jedynego zarzutu

42 W pierwszej części tego zarzutu ESDZ zarzuca zasadniczo Sądowi, że nie uwzględnił przeprowadzonego postępowania ani okoliczności, że ESDZ wysłuchała S. De Loeckera, dając mu możliwość przedstawienia wszelkich dowodów uzupełniających w stosunku do jego pierwotnej skargi przed ponownym przedłożeniem sprawy służbom Komisji w celu dokonania wstępnej analizy.

– Argumentacja stron

43 ESDZ podnosi zasadniczo, że w celu wykonania wyroku Sądu do spraw Służby Publicznej z dnia 16 grudnia 2015 r., De Loecker/ESDZ (F-34/15, EU:F:2015:153), podjęła ona postępowanie na podstawie informacji dostarczonych przez S. De Loeckera w jego pierwotnej skardze w trybie administracyjnym, złożonej w dniu 9 grudnia 2013 r. Wyjaśnia, że pozwoliła jednak temu ostatniemu przedstawić wszelkie informacje uzupełniające do tej skargi, jakich sobie życzył, przed ponownym przedłożeniem akt sprawy właściwym służbom Komisji i IDOC w celu przeprowadzenia ponownej analizy wstępnej. ESDZ uważa, że poprzez przyznanie tej możliwości S. De Loeckerowi, dała mu możliwość bycia wysłuchanym przed ponownym wstępnym badaniem sprawy przez IDOC, a zatem przed wydaniem spornej decyzji. Tymczasem Sąd nie uwzględnił tej okoliczności w ramach swojej analizy.

44 Ponadto ESDZ wyjaśnia, że uznała, iż dla celów wstępnej analizy bardziej stosowne było zwrócenie się do S. De Loeckera o ponowne przedstawienie stanowiska na piśmie, ewentualnie wraz z informacjami uzupełniającymi, niż samo przekazanie właściwym służbom administracyjnym pierwotnej skargi lub wysłuchanie S. De Loeckera bezpośrednio po pierwszej wstępnej analizie. W braku nowych okoliczności służby te w oczywisty sposób nie doszły do innych wniosków niż po pierwszym badaniu. Ponieważ S. De Loecker nie przedstawił żadnej nowej okoliczności, nie powinien był zostać wysłuchany po raz drugi podczas ponownej analizy wstępnej.

45 ESDZ przypomina, że w niniejszej sprawie nie delegowała ona na IDOC swoich uprawnień i wyjaśnia zasadniczo, że z tego powodu jedynie do niej, jako OUZU, należy zapewnienie poszanowania prawa do bycia wysłuchanym. Uściśla ona, że o ile nie jest wykluczone, iż podczas takiej analizy IDOC stwierdzi niespójności lub uzna, że należy zwrócić się o wyjaśnienie niektórych okoliczności do osoby, która złożyła skargę w trybie administracyjnym, IDOC może sugerować ESDZ zwrócenie się do osoby składającej skargę o dostarczenie informacji uzupełniających. Jednakże takie działanie nie wchodzi w zakres stosowania prawa do bycia wysłuchanym i prawa do obrony, lecz dotyczy badania sprawy przez administrację.

46 ESDZ wywodzi z powyższych okoliczności, że Sąd naruszył prawo, uznając, iż prawo do bycia wysłuchanym wynikające z art. 41 ust. 2 lit. a) karty ma zastosowanie do postępowania w sprawie wydania aktu przygotowawczego. Sąd popełnił również błąd, nie uwzględniając faktu, że S. De Loecker został wysłuchany przed ponowną wstępną analizą akt sprawy przez IDOC.

47 W odpowiedzi S. De Loecker podnosi, że nigdy nie został skutecznie wysłuchany w ramach rozpatrywania jego wniosku o udzielenie wsparcia.

48 W szczególności S. De Loecker zauważa, że w niniejszym przypadku przekazał ESDZ pismo przewodniczącego komitetu zarządzającego ministerstwa spraw zagranicznych Królestwa Belgii potwierdzające różne okoliczności powołane w uzasadnieniu jego wniosku o udzielenie wsparcia. Twierdzi on, że ze względu na to, iż nie został wysłuchany przez IDOC, nie mógł on przedstawić temu urzędowi tych dowodów ani przekazać mu kopii tego pisma, ani żądać wysłuchania autora tego pisma w toku dochodzenia administracyjnego. W związku z tym jego zdaniem Sąd słusznie orzekł, że zostało naruszone przysługujące mu prawo do bycia wysłuchanym w sposób użyteczny i skuteczny przed oddaleniem przez ESDZ wniosku o udzielenie wsparcia.

– Ocena Trybunału

49 W pierwszej kolejności, w zakresie, w jakim ESDZ zarzuca Sądowi nieuwzględnienie okoliczności wysłuchania S. De Loeckera poprzez umożliwienie mu przedstawienia wszelkich dowodów uzupełniających jego pierwotny wniosek przed ponownym przekazaniem sprawy właściwym służbom Komisji do celów wstępnej analizy, należy stwierdzić, że Sąd w pkt 49 zaskarżonego wyroku podniósł

tę okoliczność zanim wyjaśnił, w szczególności w pkt 57 tego wyroku, że do uchybienia proceduralnego doszło na etapie postępowania, na którym IDOC dokonał analizy wstępnej, po której przyjął wstępne sprawozdanie z analizy i przedstawił je ESDZ.

50 W drugiej kolejności, w zakresie, w jakim ESDZ podnosi, że uznając, iż prawo do bycia wysłuchanym miało zastosowanie w toku postępowania w sprawie przyjęcia aktu przygotowawczego, Sąd pominął okoliczność, że ESDZ nie delegowała swoich uprawnień na IDOC, należy stwierdzić, iż z pkt 57, 59 i 65 zaskarżonego wyroku wynika, że Sąd stwierdził, iż S. De Loecker powinien był zostać wysłuchany podczas dochodzenia prowadzonego przez IDOC, to znaczy na etapie postępowania, na którym urząd ten przeprowadził analizę wstępną, po której sporządził wstępne sprawozdanie z analizy.

51 Tym samym Sąd nie pominął okoliczności wskazanych przez ESDZ, lecz ograniczył się do wyciągnięcia z nich innych konsekwencji prawnych.

52 Wynika stąd, że pierwszą część jedynego zarzutu należy oddalić jako bezzasadną.

W przedmiocie drugiej i trzeciej części jedynego zarzutu

53 Przedmiotem części drugiej jedynego zarzutu są pkt 55–57 zaskarżonego wyroku. W tej części ESDZ utrzymuje zasadniczo, że Sąd dokonał błędnej wykładni wyroku Sądu do spraw Służby Publicznej z dnia 16 grudnia 2015 r., De Loecker/ESDZ (F-34/15, EU:F:2015:153). Sąd błędnie zinterpretował ten wyrok, stwierdzając, że nakłada on na ESDZ obowiązek wysłuchania S. De Loeckera na etapie analizy wstępnej.

54 W części trzeciej jedynego zarzutu ESDZ twierdzi zasadniczo, że Sąd popełnił błąd w ocenie, stosując w niniejszej sprawie uzasadnienie wynikające z wyroku Sądu z dnia 14 lutego 2017 r., Kerstens/Komisja (T-270/16 P, niepublikowanego, EU:T:2017:74). Podnosi ona, że Sąd nie uwzględnił faktu, iż w odróżnieniu od sprawy, w której zapadł ten wyrok, i która dotyczyła prawa do bycia wysłuchanym podczas dochodzenia administracyjnego, sprawa rozpatrywana w niniejszym wypadku dotyczy zarzucanego naruszenia tego prawa podczas wstępnej analizy przeprowadzonej przez służby Komisji w imieniu ESDZ, która to analiza poprzedza dochodzenie administracyjne.

– *Argumentacja stron*

55 ESDZ podnosi zasadniczo, że dokonana przez Sąd wykładnia wyroku Sądu do spraw Służby Publicznej z dnia 16 grudnia 2015 r., De Loecker/ESDZ (F-34/15, EU:F:2015:153) jest błędna, ponieważ Sąd niesłusznie stwierdził, że wyrok ten nakładał na ESDZ obowiązek wysłuchania S. De Loeckera już na etapie wstępnej analizy przeprowadzonej przez IDOC. Tymczasem ESDZ uważa, że w pkt 44–49 wspomnianego wyroku Sąd do spraw Służby Publicznej stwierdził jedynie, iż ESDZ naruszyła prawo S. De Loeckera do bycia wysłuchanym przed wydaniem spornej decyzji kończącej postępowanie bez podejmowania dalszych działań i oddalającej w ten sposób jego skargę. Tym samym Sąd do spraw Służby Publicznej stwierdził, że obowiązek wysłuchania S. De Loeckera powinien być spełniony przed wydaniem przez ESDZ ostatecznej decyzji, która oczywiście zapada po wstępnej analizie akt sprawy przez IDOC.

56 ESDZ twierdzi w pierwszej kolejności, że ta wstępna analiza nie stanowi aktu niekorzystnego, który narusza prawa S. De Loeckera, lecz akt wewnętrzny o charakterze wyłącznie przygotowawczym, który pozwala OUZU na dokonanie oceny, czy należy wszcząć dochodzenie administracyjne. Powołuje się w tym względzie na wyrok z dnia 12 lipca 2012 r., Komisja/Nanopoulos (T-308/10 P, EU:T:2012:370, pkt 85). W przypadku gdy OUZU postanawia, czy wszcząć dochodzenie administracyjne, bierze on pod uwagę szereg okoliczności, w tym wstępną analizę przeprowadzoną przez IDOC. A zatem to nie wstępna analiza wpływa niekorzystnie na sytuację danej osoby, lecz decyzja oddalająca wniosek

o udzielenie wsparcia. Tymczasem przed wydaniem tej ostatniej decyzji OUZU wysłuchuje tej osoby, która ma wówczas okazję podnieść wszelkie możliwe argumenty i przedstawić wszelkie możliwe dokumenty, które nie zostały dostarczone w chwili złożenia wniosku o udzielenie wsparcia.

57 W drugiej kolejności ESDZ podnosi, że jako OUZU powinna zapewnić poszanowanie prawa do bycia wysłuchanym przed wydaniem ostatecznej decyzji. Tym samym IDOC zapewnia jedynie wsparcie w ramach ustaleń administracyjnych (Service-Level Arrangement – SLA) zawartych między ESDZ i właściwymi służbami Komisji.

58 W trzeciej kolejności ESDZ wskazuje, że ani z załącznika IX do regulaminu pracowniczego dotyczącego postępowań dyscyplinarnych, ani z art. 41 ust. 2 lit. a) karty nie wynika, aby prawo do bycia wysłuchanym miało zastosowanie już na etapie wstępnej analizy akt sprawy.

59 W niniejszej sprawie, po umożliwieniu S. De Loeckerowi przedstawienia wszelkich dodatkowych okoliczności faktycznych na poparcie jego skargi w trybie administracyjnym na mobbing, ESDZ stwierdziła na podstawie wstępnej analizy przeprowadzonej przez IDOC i wydanego przez niego zalecenia, że akta sprawy nie zawierały wystarczających informacji stanowiących zaczątek dowodu na stosowany w stosunku do niego mobbing. W konsekwencji ESDZ poinformowała S. De Loeckera, że wszczęcie dochodzenia administracyjnego przeciwko osobie, która miała dopuścić się wobec niego mobbingu nie wydaje się uzasadnione. ESDZ uważa, że nie było potrzeby, aby został on ponownie wysłuchany na tym etapie postępowania. ESDZ podnosi natomiast, że gdyby podjęto decyzję o wszczęciu takiego dochodzenia, S. De Loecker miałby możliwość bycia wysłuchanym, to znaczy mógłby przedstawić dodatkowe informacje i uwagi podczas dochodzenia administracyjnego, a na pewno przed jego zakończeniem.

60 W trzeciej części swojego jedynego zarzutu ESDZ utrzymuje zasadniczo, że uzasadnienie wyroku Sądu z dnia 14 lutego 2017 r., Kerstens/Komisja (T-270/16 P, niepublikowanego, EU:T:2017:74), przywołanego w pkt 58 zaskarżonego wyroku nie ma zastosowania w niniejszej sprawie.

61 ESDZ podnosi, że wyrok Sądu z dnia 14 lutego 2017 r., Kerstens/Komisja (T-270/16 P, niepublikowany, EU:T:2017:74), dotyczył kwestii, czy postępowanie dyscyplinarne wszczęte przeciwko danemu urzędnikowi Unii powinno było zostać poprzedzone dochodzeniem administracyjnym. ESDZ uważa, że Sąd orzekł w tym wyroku, iż Komisja naruszyła własne przepisy wykonawcze, wszczynając postępowanie dyscyplinarne bez uprzedniego przeprowadzenia dochodzenia administracyjnego, w którego toku zainteresowany urzędnik powinien był zostać wysłuchany. Tymczasem niniejsza sprawa różni się w sposób oczywisty od sprawy, w której zapadł wspomniany wyrok z dwóch powodów. ESDZ wyjaśnia, po pierwsze, że gdyby zostało wszczęte dochodzenie administracyjne, byłoby ono skierowane przeciwko domniemanemu sprawcy mobbingu, a nie przeciwko S. De Loeckerowi. Po drugie, w niniejszej sprawie nie zostało wszczęte żadne dochodzenie administracyjne ani postępowanie dyscyplinarne.

62 Tym samym, stosując do niniejszej sprawy uzasadnienie wyroku Sądu z dnia 14 lutego 2017 r., Kerstens/Komisja (T-270/16 P, niepublikowanego, EU:T:2017:74), Sąd pomylił poszczególne etapy postępowania, a mianowicie analizę wstępną, dochodzenie administracyjne, postępowanie poprzedzające postępowanie dyscyplinarne i postępowanie dyscyplinarne.

63 Stéphane De Loecker kwestionuje zasadność argumentacji ESDZ dotyczącej wykładni uzasadnienia wyroku z dnia 16 grudnia 2015 r., De Loecker/ESDZ (F-34/15, EU:F:2015:153).

64 Ponadto S. De Loecker uważa, że argumentacja ESDZ dotycząca braku możliwości zastosowania w niniejszej sprawie wyroku Sądu z dnia 14 lutego 2017 r., Kerstens/Komisja (T-270/16 P, niepublikowany, EU:T:2017:74) jest oczywiście niedopuszczalna, ponieważ ESDZ nie przedstawia żadnego istotnego stanowiska w tym względzie a w każdym razie S. De Loecker kwestionuje tę argumentację.

– Ocena Trybunału

65 W pkt 65 zaskarżonego wyroku Sąd orzekł, że S. De Loecker powinien był zostać wysłuchany na pierwszym etapie postępowania, czyli na etapie, na którym IDOC przeprowadza wstępną analizę, po której przyjmuje sprawozdanie zawierające zalecenie dotyczące istnienia zaczątku dowodu na istnienie mobbingu, co jest warunkiem koniecznym dla wszczęcia dochodzenia administracyjnego, lub jego braku.

66 Przede wszystkim należy przypomnieć, że osoba, która złożyła na podstawie art. 12a i 24 regulaminu pracowniczego wniosek o udzielenie wsparcia z tym uzasadnieniem, że była ofiarą mobbingu, może powoływać się na prawo do bycia wysłuchaną w przedmiocie dotyczących jej okoliczności faktycznych zgodnie z zasadą dobrej administracji (zob. analogicznie wyrok z dnia 4 kwietnia 2019 r., OZ/EBI, C-558/17 P, EU:C:2019:289, pkt 50).

67 Zgodnie bowiem z art. 41 ust. 2 lit. a) karty prawo do dobrej administracji obejmuje w szczególności prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację.

68 Prawo do bycia wysłuchanym gwarantuje każdej osobie możliwość użytecznego i skutecznego przedstawienia jej stanowiska w trakcie postępowania administracyjnego przed wydaniem jakiejkolwiek decyzji, która mogłaby negatywnie wpłynąć na jej interesy (zob. analogicznie wyrok z dnia 4 kwietnia 2019 r., OZ/EBI, C-558/17 P, EU:C:2019:289, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).

69 Następnie należy wyjaśnić, że prawo do bycia wysłuchanym służy realizacji dwojakiego celu. Z jednej strony służy ono badaniu akt sprawy i ustaleniu faktów w sposób najbardziej dokładny i prawidłowy, a z drugiej strony pozwala zapewnić skuteczną ochronę zainteresowanego. Prawo do bycia wysłuchanym ma zwłaszcza na celu zagwarantowanie, aby każda decyzja mająca niekorzystny skutek dla danej osoby, była wydawana z pełną znajomością sprawy, oraz zmierza ono do umożliwienia właściwemu organowi skorygowania błędu lub do umożliwienia osobie zainteresowanej przedstawienia takich informacji dotyczących jej sytuacji osobistej, które przemawiają za wydaniem lub niewydaniem decyzji, lub za tym, by miała ona taką a nie inną treść (zob. podobnie wyroki: z dnia 3 lipca 2014 r., Kamino International Logistics i Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 i C-130/13, EU:C:2014:2041, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 11 grudnia 2014 r., Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, pkt 37, 59).

70 W niniejszej sprawie sporna decyzja, którą ESDZ oddaliła wniosek o udzielenie wsparcia, złożony przez S. de Loeckera na podstawie art. 12a i 24 regulaminu pracowniczego, stanowi indywidualny akt prawny podjęty w stosunku do niego i wywołujący wobec niego niekorzystne skutki w rozumieniu art. 41 ust. 2 karty.

71 Jak wskazał Sąd w pkt 59 zaskarżonego wyroku i jak podnosi ESDZ w swoim odwołaniu, to właśnie na podstawie wstępnej analizy przeprowadzonej przez IDOC ESDZ wydała sporną decyzję, która odzwierciedla wnioski zawarte w tej analizie. Co się tyczy zasad, na jakich analiza ta została przeprowadzona, należy wyjaśnić, że na podstawie załącznika 6 do porozumienia o zakresie wsparcia, zawartego między ESDZ a DG ds. Zasobów Ludzkich i Bezpieczeństwa [sygn. Ares (2013)859A35], o ile ESDZ pozostaje OUZU, który podejmuje ostateczną decyzję, o tyle do IDOC należy przeprowadzenie części „operacyjnej" postępowania.

72 Jak wskazano w pkt 24 i 25 niniejszego wyroku, S. De Loecker został wysłuchany przed przeprowadzeniem przez IDOC analizy. Nie został on natomiast wysłuchany ani w ramach wstępnej analizy dokonanej przez IDOC, ani przed skierowaniem przez IDOC zaleceń do ESDZ, ani też przed wydaniem przez ESDZ spornej decyzji.

73 Tymczasem skoro ESDZ wydała tę decyzję na podstawie wstępnej analizy oraz zaleceń IDOC, powinna była zapewnić poszanowanie przysługującego S. De Loeckerowi prawa do bycia wysłuchanym, poprzez umożliwienie mu przedstawienia uwag i ewentualnie dodatkowych informacji w ramach dochodzenia prowadzonego przez IDOC. Jego przesłuchanie mogło bowiem potencjalnie spowodować sformułowanie przez IDOC odmiennych wniosków, co mogłoby doprowadzić do wszczęcia dochodzenia administracyjnego.

74 Ocenę tę wzmacnia okoliczność, że decyzja oddalająca wniosek o udzielenie wsparcia w ramach skargi administracyjnej na mobbing, taka jak sporna decyzja, może wywołać poważne konsekwencje w stosunku do zainteresowanej osoby, ponieważ mobbing może mieć bardzo destrukcyjne skutki dla jej stanu zdrowia, a przyznanie przez administrację, że mobbingu istnieje, może samo w sobie mieć korzystny wpływ na proces terapeutyczny tej osoby.

75 Tym samym Sąd, nie naruszając art. 41 ust. 2 lit. a) karty i nie dokonując błędnej wykładni wyroku Sądu do spraw Służby Publicznej z dnia 16 grudnia 2015 r., De Loecker/ESDZ (F-34/15, EU:F:2015:153), orzekł, że prawo S. De Loeckera do bycia wysłuchanym zostało naruszone.

76 Co się tyczy trzeciej części jedynego zarzutu, która odnosi się do uzasadnienia wyroku Sądu z dnia 14 lutego 2017 r., Kerstens/Komisja (T-270/16 P, niepublikowanego, EU:T:2017:74), wystarczy zauważyć, że jak wynika z użycia w pkt 58 zaskarżonego wyroku słów „ponadto”, chodzi tu wyłącznie o część uzasadnienia podaną tytułem uzupełnienia. W tych okolicznościach trzecią część jedynego zarzutu należy oddalić jako nieistotną dla sprawy.

77 Wynika stąd, że należy oddalić drugą część jedynego zarzutu jako bezzasadną, a jego część trzecią jako nieistotną dla sprawy, a tym samym należy oddalić odwołanie.

W przedmiocie kosztów

78 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 tego samego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ ESDZ przegrała sprawę, należy – zgodnie z żądaniem S. De Loeckera – obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (siódma izba) orzeka, co następuje:

1) Odwołanie zostaje oddalone.

2) Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) zostaje obciążona kosztami postępowania.

Podpisy