Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PRIITA PIKAMÄE
przedstawiona w dniu 22 stycznia 2020 r.[1]

Sprawa C-114/19 P

Komisja Europejska
przeciwko

Danilowi Di Bernardowi

Odwołanie – Służba publiczna – Konkurs otwarty – Nieumieszczenie na liście rezerwy kadrowej – Warunki dotyczące kwalifikacji i co najmniej trzyletniego doświadczenia zawodowego – Możliwość uzupełnienia niewystarczającego uzasadnienia w postępowaniu sądowym – Warunki – Skarga o stwierdzenie nieważności

I. Wprowadzenie

1. W drodze odwołania Komisja Europejska wnosi o uchylenie wyroku Sądu Unii Europejskiej z dnia 29 listopada 2018 r., Di Bernardo/Komisja (T-811/16, niepublikowanego, zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem", EU:T:2018:859), na mocy którego sąd ten stwierdził nieważność decyzji komisji konkursowej konkursu otwartego EPSO/AST-SC/03/15 z dnia 10 sierpnia 2016 r. o niewpisaniu Danila Di Bernarda na listę rezerwową w celu zatrudnienia pracowników sekretariatu/pracowników biurowych w grupie zaszeregowania SC 1 w dziedzinie wsparcia finansowego (zwanej dalej „sporną decyzją").

2. Niniejsza sprawa daje Trybunałowi możliwość uściślenia swojego orzecznictwa dotyczącego spoczywającego na Komisji na podstawie art. 296 akapit drugi TFUE obowiązku przedstawienia wystarczającego uzasadnienia decyzji administracyjnych, które wydaje w odniesieniu do osób fizycznych, w szczególności w ramach konkursu. Trybunał będzie musiał również zająć stanowisko w kwestii tego, czy Sąd jest zobowiązany do uwzględnienia dodatkowych informacji dostarczonych przez Komisję w trakcie postępowania sądowego w celu „uzupełnienia" uzasadnienia takiej decyzji administracyjnej.

II. Okoliczności powstania sporu

3. Zgodnie z zaskarżonym wyrokiem okoliczności faktyczne można podsumować w sposób opisany poniżej.

4. Istota sporu dotyczy ww. konkursu, o którym ogłoszenie zostało opublikowane przez Europejski Urząd Doboru Kadr (zwany dalej „EPSO") w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* z dnia 8 stycznia 2015 r. (Dz.U. 2015, C 3A, s. 1, zwane dalej „ogłoszeniem o konkursie").

1 Język oryginału: francuski.

5. Do ogłoszenia o konkursie dołączone są trzy załączniki, z których każdy opisuje szczegółowo charakter obowiązków, kwalifikacje i doświadczenie zawodowe wymagane dla każdego z trzech obszarów ogłoszenia o konkursie, to jest wsparcia administracyjnego, wsparcia finansowego i obsługi sekretariatu.

6. Tytuł II ogłoszenia o konkursie, zatytułowany „Zakres obowiązków", ma następujące brzmienie:

„Pracownicy sekretariatu i pracownicy biurowi (grupa funkcyjna AST SC) wykonują zadania biurowe i z zakresu obsługi sekretariatu, zarządzania biurem i inne równoważne zadania wymagające pewnej samodzielności. Opis zadań powierzanych pracownikom na stanowiskach w poszczególnych dziedzinach zawarto w załącznikach".

7. Punkt 1 załącznika II do ogłoszenia o konkursie, zatytułowany „Charakter obowiązków", opisuje charakter obowiązków, jakie mieliby wykonywać laureaci konkursu w dziedzinie wsparcia finansowego i stanowi, co następuje:

„Instytucje europejskie prowadzą nabór pracowników do wykonywania zadań pomocniczych w dziedzinie zarządzania budżetem i finansami.

Poszukiwani są kandydaci na stanowisko pracownika ds. wsparcia finansowego, odpowiedzialnego za udzielanie wsparcia administracyjnego z zakresu finansów w departamentach lub działach instytucji.

Obowiązki pracowników ds. wsparcia finansowego są różnorodne i mogą obejmować:

— prowadzenie dokumentacji związanej z wykonaniem budżetu zgodnie z obowiązującymi przepisami finansowymi (monitorowanie pod względem administracyjnym zaproszeń do składania ofert, przygotowywanie umów, monitorowanie powiązanych transakcji itp.),

— prowadzenie księgowości,

— sprawdzanie faktur,

— rejestrację i monitorowanie zatwierdzania transakcji (wstępne zobowiązania, zlecenia płatnicze, nakazy odzyskania środków, dane dotyczące umów i wykonawców itp.),

— obsługę faktur i harmonogramów płatności,

— prowadzenie dokumentacji finansowej, w tym korespondencji, klasyfikowanie dokumentów i ich archiwizację.

Wykonywanie tych zadań wymaga umiejętności biegłego posługiwania się programami komputerowymi, takimi jak edytor tekstu, arkusz kalkulacyjny i programy księgowe".

8. Warunki udziału w konkursie określone zostały w tytule III ogłoszenia o konkursie. Oprócz warunków ogólnych określonych w pkt 1 tytułu III ogłoszenia o konkursie, w pkt 2 tego samego tytułu zapisano szczegółowe warunki udziału, między innymi w zakresie doświadczenia zawodowego, z odesłaniami do odpowiednich załączników.

9. Co się tyczy warunku dotyczącego kwalifikacji wymaganych w dziedzinie wsparcia finansowego, w pkt 2 załącznika II do ogłoszenia o konkursie wymagane są, w szczególności, „wykształcenie średnie, potwierdzone świadectwem ukończenia nauki uprawniającym do podjęcia nauki na poziomie pomaturalnym, oraz co najmniej trzyletnie doświadczenie zawodowe odpowiadające w dużym stopniu charakterowi przyszłych obowiązków, nabyte po uzyskaniu świadectwa".

10. Tytuł VI ogłoszenia o konkursie, zatytułowany „Weryfikacja danych dostarczonych przez kandydatów”, stanowi w pierwszym i trzecim akapicie, co następuje:

„Po zakończeniu oceny zintegrowanej EPSO weryfikuje umieszczone przez kandydatów w zgłoszeniach elektronicznych dane pod kątem spełnienia warunków ogólnych, a komisja konkursowa pod kątem warunków szczegółowych na podstawie dokumentów dostarczonych przez kandydata.

[…]

Jeżeli w trakcie weryfikacji okaże się, że dane podane przez kandydata w zgłoszeniu elektronicznym nie są potwierdzone odpowiednimi dokumentami, kandydat zostaje wykluczony z procedury konkursowej”.

11. W dniu 21 stycznia 2015 r. druga strona postępowania odwoławczego, D. Di Bernardo, zgłosił swoją kandydaturę do spornego konkursu w dziedzinie wsparcia finansowego.

12. Danilo Di Bernardo wziął udział w testach wstępnych i w ocenie zintegrowanej przewidzianych w ogłoszeniu o konkursie i przedłożył dokumenty poświadczające jego kwalifikacje i doświadczenie zawodowe, takie jak wskazane w pkt 1 tytułu V ogłoszenia o konkursie.

13. Wiadomością elektroniczną z dnia 14 września 2015 r. EPSO poinformowało D. Di Bernarda, że komisja konkursowa pragnie otrzymać więcej informacji dotyczących doświadczenia zawodowego, o których wspomniał w pozycjach 2, 5 i 6 swojego zgłoszenia. W szczególności komisja konkursowa chciała uzyskać dokumenty podpisane przez poprzednich pracodawców, opisujące w szczegółowy sposób obowiązki wykonywane w trakcie tych doświadczeń zawodowych, jak również kopie umów o pracę, wskazujące wyraźnie daty rozpoczęcia i zakończenia tych umów.

14. Wiadomością elektroniczną z dnia 15 września 2015 r. D. Di Bernardo wysłał dodatkowe dokumenty dotyczące pozycji 2, 5 i 6 swojego zgłoszenia.

15. W wiadomości elektronicznej z dnia 17 września 2015 r. EPSO odpowiedziało D. Di Bernardowi, że komisja konkursowa „prosi o przesłanie szczegółowego opisu zadań, podpisanego przez pracodawcę, w odniesieniu do pozycji 2, 5 i 6”.

16. Wiadomością elektroniczną z dnia 18 września 2015 r. D. Di Bernardo poinformował, że nie dysponuje takimi opisami w odniesieniu do pozycji 5 i 6 zgłoszenia. Wyjaśnił, że włoska spółka, która go zatrudniła, została rozwiązana i że nie jest w stanie dostarczyć tych dokumentów. Przedstawił wówczas kopię włoskich układów zbiorowych pracy (contratto collettivo nazionale di lavoro), obejmujących oficjalny opis obowiązków związanych z różnymi umowami o pracę, w tym z jego umową, oraz dwa pisma tejże spółki włoskiej i umowę o pracę ze wspomnianą spółką.

17. W kolejnej wiadomości elektronicznej z dnia 18 września 2015 r. D. Di Bernardo przekazał EPSO szczegółowy opis obowiązków dotyczących doświadczenia zawodowego wskazanego w pozycji 2 jego zgłoszenia.

18. Pismem z dnia 27 października 2015 r. EPSO przekazało D. Di Bernardowi decyzję o nieumieszczeniu jego nazwiska na liście laureatów konkursu ze względu na to, że nie spełniał wszystkich kryteriów kwalifikowalności przewidzianych w załączniku II do ogłoszenia o konkursie. Ściślej rzecz ujmując, poinformowano go, że nie posiadał co najmniej trzyletniego doświadczenia zawodowego, wspomnianego w pozycjach 1–7 zgłoszenia, odpowiadającego w dużym stopniu charakterowi obowiązków w dziedzinie wsparcia finansowego, opisanego w pkt 2 załącznika II do ogłoszenia o konkursie.

19. Wiadomością elektroniczną z dnia 4 listopada 2015 r. D. Di Bernardo złożył wniosek o ponowne rozpatrzenie decyzji komisji konkursowej.

20. Wiadomością elektroniczną z dnia 6 kwietnia 2016 r. D. Di Bernardo skontaktował się z EPSO, aby dowiedzieć się, na jakim tym etapie znajdował się jego wniosek o ponowne rozpatrzenie ponad pięć miesięcy po jego złożeniu.

21. W wiadomości elektronicznej z dnia 8 kwietnia 2016 r. EPSO poinformowało D. Di Bernarda, że postępowanie w sprawie ponownego rozpatrzenia nadal się toczy.

22. Pismem z dnia 8 lipca 2016 r. EPSO udzieliło odpowiedzi na złożony przez D. Di Bernarda wniosek o ponowne rozpatrzenie.

23. W piśmie z dnia 14 lipca 2016 r. D. Di Bernardo zwrócił [EPSO] uwagę, że odpowiedź z dnia 8 lipca 2016 r. w oczywisty sposób nie odpowiada jego sytuacji faktycznej.

24. Pismem z dnia 10 sierpnia 2016 r. komisja konkursowa potwierdziła D. Di Bernardowi, że wystąpił błąd administracyjny, który doprowadził do przesłania odpowiedzi z dnia 8 lipca 2016 r., i poinformowała go, że aktualne pismo, mianowicie pismo z dnia 10 sierpnia 2016 r., było rzeczywistą decyzją komisji konkursowej wydaną w następstwie wniosku o ponowne rozpatrzenie, w którym komisja konkursowa utrzymała w mocy swoją pierwotną decyzję o nieumieszczeniu jego nazwiska na liście laureatów.

25. W spornej decyzji komisja konkursowa poinformowała D. Di Bernarda, że po ponownym rozpatrzeniu podtrzymała decyzję, o której powiadomiono go pismem z dnia 27 października 2015 r. Wskazała, że przed rozpoczęciem prac zdefiniowała kryteria wyboru, pozwalające ocenić, czy kwalifikacje i doświadczenie zawodowe kandydatów odpowiadały kompetencjom wymaganym na obsadzanych stanowiskach. Komisja konkursowa wyjaśniła D. Di Bernardowi, że „po zbadaniu dokumentów przedstawionych w celu udokumentowania [jego] doświadczenia zawodowego, o którym mowa w pozycjach 2, 5 i 6 [jego] zgłoszenia, doszła do wniosku, że dokumenty te nie potwierdzają, iż [jego] doświadczenie zawodowe odpowiadało w dużym stopniu charakterowi obowiązków, jak wymaga tego ogłoszenie o konkursie".

III. Przebieg postępowania przed Sądem i zaskarżony wyrok

26. Pismem, które wpłynęło do sekretariatu Sądu w dniu 18 listopada 2016 r., D. Di Bernardo wniósł skargę, żądając stwierdzenia nieważności spornej decyzji, naprawienia szkody oraz obciążenia Komisji kosztami postępowania.

27. W odpowiedzi na skargę z dnia 3 lutego 2017 r. Komisja wniosła o oddalenie skargi i obciążenie D. Di Bernarda kosztami postępowania.

28. Wyrokiem z dnia 29 listopada 2018 r. Sąd stwierdził nieważność odrzucenia kandydatury D. Di Bernarda z powodu niewystarczającego uzasadnienia i oddalił pozostałe żądania skargi.

29. W uzasadnieniu skargi wniesionej na decyzję komisji konkursowej D. Di Bernardo podniósł dwa zarzuty, z których pierwszy dotyczył znajdujących się w niej oczywistych błędów w ocenie, a drugi – naruszenia obowiązku uzasadnienia, w szczególności ze względu na to, że kryteria wyboru ustanowione przez komisję konkursową do celów oceny tego, czy kandydaci spełniali sporny warunek udziału w konkursie, nigdy nie zostały mu przekazane.

30. Sąd rozpoczął swoją analizę od zbadania zarzutu drugiego, stwierdzając, że istnienie wystarczającego uzasadnienia spornej decyzji było warunkiem wstępnym zbadania zarzutu pierwszego.

31. Sąd przypomniał w pkt 35 zaskarżonego wyroku, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem obowiązek uzasadnienia decyzji niekorzystnej miał na celu dostarczenie osobie zainteresowanej niezbędnych wskazówek, aby mogła ona wiedzieć, czy decyzja jest zasadna lub czy jest dotknięta wadą pozwalającą na podważenie jej zgodności z prawem, oraz umożliwienie sądowi Unii wykonywania kontroli zgodności z prawem zaskarżonej decyzji.

32. Sąd przypomniał również w pkt 37 i 38 zaskarżonego wyroku, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem administracja ma prawo dostarczyć dodatkowe informacje w toku postępowania i wywiązać się z ciążącego na niej obowiązku uzasadnienia tylko w przypadku, gdy przed wniesieniem skargi podważona decyzja zawierała co najmniej zaczątek uzasadnienia. W niniejszej sprawie Sąd stwierdził, że uzasadnienie spornej decyzji przekazane D. Di Bernardowi przed wniesieniem skargi nie było ani wystarczające, ani nie było go całkowicie brak, i uznał je za „niemalże nieistniejące". Uznał on, że „niemalże brak" uzasadnienia, podobnie jak zupełny brak uzasadnienia, nie może zostać uzupełniony poprzez przekazanie uzasadnienia po wniesieniu skargi.

33. W przeprowadzonej w pkt 41–45 zaskarżonego wyroku analizie treści decyzji o nieumieszczeniu kandydata na liście rezerwy kadrowej, uzupełnionej wyjaśnieniami przedstawionymi przez komisję konkursową w decyzji w sprawie ponownego rozpatrzenia, Sąd stwierdził, że komisja konkursowa uzasadniła sporną decyzję oddalającą wniosek D. Di Bernarda o ponowne rozpatrzenie sprawy w sposób bardzo pobieżny. Pomijając brak określenia treści kryteriów wyboru kandydata, stwierdzenie to wynika z faktu, że komisja konkursowa ograniczyła się do ustalenia nieodpowiedniości tylko trzech pozycji zgłoszenia D. Di Bernarda, mianowicie opatrzonych numerami 2, 5 i 6, nieudzielając żadnych użytecznych wskazówek co do reszty jego zgłoszenia.

34. W odpowiedzi na argument, zgodnie z którym D. Di Bernardo miałby zwrócić się do komisji konkursowej jedynie o dodatkowe, indywidualne wyjaśnienia, a to z uwagi na jej obciążenie pracą, Sąd przypomniał w pkt 46 i 47 zaskarżonego wyroku, że biorąc pod uwagę etap konkursu, na którym została wydana zaskarżona decyzja, nie można skutecznie twierdzić, że komisja konkursowa znajdowała się w takiej sytuacji, że mogła uzasadniać decyzję o odrzuceniu jego kandydatury tylko w sposób pobieżny.

35. Następnie Sąd zajął się w pkt 49 i 50 zaskarżonego wyroku treścią wniosku o ponowne rozpatrzenie i po przypomnieniu tej treści stwierdził, po pierwsze, że komisja konkursowa nie mogła zaniechać dostarczenia D. Di Bernardowi w pierwszej instancji dokładnych wyjaśnień tylko z tego powodu, że nie zwrócił się on wyraźnie o udzielenie indywidualnych wyjaśnień. Zdaniem Sądu w każdym razie, ze względu na brak znajomości kryteriów wyboru, na podstawie których taki wniosek o indywidualne wyjaśnienia miałby, co do zasady, zostać sformułowany, samo zakwestionowanie wniosku, do którego komisja konkursowa doszła w decyzji o odrzuceniu kandydatury D. Di Bernarda w pierwszej instancji, powinno wystarczyć do stwierdzenia, że kandydat ten zwrócił się o wyjaśnienia indywidualne.

36. Sąd uznał w pkt 51 zaskarżonego wyroku, że sporna decyzja była wadliwa ze względu na niewystarczające uzasadnienie, ponieważ nie dawała wystarczających informacji pozwalających, po pierwsze, D. Di Bernardowi na zrozumienie jej powodów oraz ocenę jej zgodności z prawem, a po drugie, sądowi Unii na przeprowadzenie kontroli jej zgodności z prawem. Sąd zauważył bowiem, że w chwili wniesienia skargi D. Di Bernardo nie znał powodów, dla których komisja konkursowa wydała zaskarżoną decyzję ani zastosowanej przez nią metody.

37. Sąd w pkt 53 zaskarżonego wyroku zastosował orzecznictwo, zgodnie z którym zaskarżona decyzja musi przed wniesieniem skargi zawierać przynajmniej zaczątek uzasadnienia, i stwierdził, że uzasadnienie spornej decyzji było wyjątkowo pobieżne i niekompletne, przez co nie pozwoliło D. Di Bernardowi zrozumieć, dlaczego komisja konkursowa przyjęła, iż nie ma on niezbędnego doświadczenia zawodowego. W tym właśnie kontekście Sąd wziął pod uwagę okoliczność, że w toku postępowania przed Sądem Komisja przedstawiła uzasadnienie spornej decyzji, które było niezbędne

do dokonania oceny jej zgodności z prawem, wyłącznie w sposób stopniowy. Sąd zauważył, że Komisja przedłożyła kryteria wyboru na bardzo zaawansowanym stadium pisemnego etapu postępowania, mianowicie w załączniku do dupliki, pozbawiając tym samym D. Di Bernarda możliwości przedstawienia argumentów w odniesieniu do tych kryteriów. Sąd uznał, że kryteria wyboru były jednak niezbędne do dokonania oceny, czy przy analizie doświadczenia zawodowego D. Di Bernarda komisja konkursowa nie przekroczyła granic przysługującego jej uznania.

38. Sąd podzielił stanowisko D. Di Bernarda, zgodnie z którym nie był on w stanie podnieść w skardze zarzutu dotyczącego naruszenia ogłoszenia o konkursie przez komisję konkursową, ponieważ nie został w stosownym terminie poinformowany o kryteriach wyboru. Sąd wskazał, że z brzmienia ogłoszenia o konkursie wynikało jednak, iż jako odpowiednie doświadczenie mogło być, co do zasady, przynajmniej w części uwzględnione doświadczenie zawodowe w dziedzinie wsparcia administracyjnego.

39. Sąd uznał, że D. Di Bernardo słusznie podniósł, iż nie mógł skutecznie zakwestionować dokonanej przez komisję oceny niektórych pozycji swego zgłoszenia. Zauważył, że na podstawie pisma z dnia 27 października 2015 r. i spornej decyzji D. Di Bernardo nie mógł w praktyce wiedzieć, czy chociaż część jego doświadczenia zawodowego została uznana przez komisję za odpowiednią, a jeśli tak, to która, podczas gdy Komisja przyznała w swoich pismach, że D. Di Bernardo miał 31 miesięcy odpowiedniego doświadczenia zawodowego w zakresie wsparcia finansowego.

40. Sąd wreszcie uwzględnił zarzut drugi i stwierdził nieważność spornej decyzji, bez konieczności badania zarzutu pierwszego podniesionego przez D. Di Bernarda.

IV. Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

41. Niniejsze odwołanie zostało złożone przez Komisję w dniu 8 lutego 2019 r. a w dniu 14 lutego 2019 r. zostało wpisane do rejestru sekretariatu Trybunału. Komisja wnosi do Trybunału o:

– uchylenie zaskarżonego wyroku,

– skierowanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd,

– rozstrzygnięcie o kosztach postępowania w pierwszej instancji i w postępowaniu odwoławczym w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.

42. Danilo Di Bernardo złożył odpowiedź na odwołanie w dniu 24 maja 2019 r., wpisaną do rejestru sekretariatu Trybunału w dniu 27 maja 2019 r., w której wnosi do Trybunału o:

– oddalenie odwołania;

– obciążenie Komisji kosztami postępowania.

43. Decyzją z dnia 20 czerwca 2019 r. prezes Trybunału orzekł, że nie ma potrzeby składania repliki.

V. Analiza prawna

A. Uwagi wstępne

44. Przed przystąpieniem do analizy poszczególnych zarzutów należy przypomnieć, że zgodnie z art. 256 ust. 1 akapit drugi TFUE i art. 58 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej odwołanie ogranicza się do kwestii prawnych. Przesłanka ta jest spełniona w niniejszej sprawie w zakresie, w jakim Komisja zarzuca Sądowi w istocie naruszenie prawa Unii ze względu na to, że (B) nałożył on nadmierne wymogi w odniesieniu do uzasadnienia decyzji wydanej przez tę instytucję, a także (C) naruszył spoczywający na Sądzie obowiązek uwzględnienia z urzędu dodatkowych dowodów przedstawionych przez Komisję, w ramach postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności, w celu „uzupełnienia" uzasadnienia tej decyzji. Zarzuty te zostaną zbadane w tym samym porządku, biorąc pod uwagę fakt, że zagadnienie prawne stanowiące podstawę zarzutu drugiego pojawia się jedynie w przypadku potwierdzenia oceny Sądu, zgodnie z którą sporna decyzja nie spełnia wymogów obowiązku uzasadnienia określonego prawem Unii.

45. Niniejsza sprawa charakteryzuje się bardzo rozbieżnymi ocenami stanu faktycznego, w szczególności danych zawartych w zgłoszeniu D. Di Bernarda i ich znaczenia przy wydaniu spornej decyzji. Nie można jednak zapominać, że zgodnie z podziałem kompetencji, jaki istnieje między dwoma sądami Unii w ramach postępowania w przedmiocie odwołania, do Trybunału nie należy podważanie dokonanej przez Sąd oceny okoliczności faktycznych [2]. Jego analiza nie będzie mogła też modyfikować przedmiotu sporu przez odnoszenie się do innych aspektów, które nie zostały podniesione [3], na przykład, czy kryteria określone w schemacie oceny opracowanym przez EPSO są odpowiednie w celu doboru kandydatów, ani czy D. Di Bernardo spełnia te kryteria z racji swojego doświadczenia zawodowego. W konsekwencji Trybunał powinien ograniczyć się do zbadania wspomnianych w punkcie poprzednim kwestii prawnych.

B. W przedmiocie pierwszego zarzutu odwołania

1. Argumenty stron

46. W zarzucie pierwszym Komisja powołuje się na naruszenie prawa, którego miał dopuścić się Sąd w pkt 41–53 zaskarżonego wyroku, przy określaniu zakresu obowiązku uzasadnienia przez komisję konkursową odmowy wpisania kandydata na listę rezerwową. Sąd nie uwzględnił dostatecznie kontekstu prawnego i faktycznego spornej decyzji, podczas gdy wystarczający charakter uzasadnienia należy oceniać w świetle tego kontekstu, a nie tylko brzmienia decyzji.

47. W pierwszej kolejności, kryteria wyboru nie mają takiego znaczenia, jakie Sąd nadał im w świetle obowiązku uzasadnienia w pkt 41, 45 i 50 zaskarżonego wyroku, co potwierdza fakt, że D. Di Bernardo nigdy nie próbował zapoznać się z tymi kryteriami.

48. W drugiej kolejności, zdaniem Komisji okoliczność, że komisja konkursowa wymieniła w decyzji odmownej jedynie dokumenty potwierdzające doświadczenie zawodowe D. Di Bernarda odpowiadające pozycjom 2, 5 i 6 zgłoszenia, w żaden sposób nie „sugeruje" - wbrew temu, co Sąd orzekł w pkt 43 zaskarżonego wyroku - że komisja konkursowa uznała za odpowiednie doświadczenie zawodowe,

2 Wyrok z dnia 22 maja 2008 r., Evonik Degussa/Komisja (C-266/06 P, niepublikowany, EU:C:2008:295, pkt 71).

3 Wyrok z dnia 22 września 2016 r., Pensa Pharma/EUIPO (C-442/15 P, niepublikowany, EU:C:2016:720, pkt 53).

o którym D. Di Bernardo wspominał w innych pozycjach. Przeciwnie, odrzucenie kandydatury D. Di Bernarda oznacza, że komisja konkursowa uznała, po zbadaniu całego doświadczenia zawodowego, wymienionego w siedmiu pozycjach jego zgłoszenia, iż nie spełniał on warunku odpowiedniego co najmniej 36-miesięcznego doświadczenia zawodowego.

49. W trzeciej kolejności, w pkt 48 zaskarżonego wyroku Sąd niesłusznie uznał, że wniosek o ponowne rozpatrzenie świadczył o nieznajomości przez D. Di Bernarda powodów, dla których jego doświadczenie zawodowe jest niewystarczające.

50. W czwartej kolejności, Sąd niesłusznie uznał w pkt 46 i 47 zaskarżonego wyroku, że Komisja nie mogła powołać się na orzecznictwo, zgodnie z którym w przypadku konkursów z dużą liczbą uczestników komisja konkursowa jest uprawniona do uzasadnienia odmowy dokonania oceny wpierw w sposób pobieżny. Mimo, że chodziło bowiem w niniejszym przypadku o konkurs z dużą liczbą uczestników, to zdaniem Sądu sporządzenie kompletnego uzasadnienia zaskarżonej decyzji nie stanowiłoby dla komisji konkursowej nadmiernego obciążenia, biorąc pod uwagę etap, na którym sporna decyzja została wydana.

51. W piątej kolejności, w przeciwieństwie do tego, co stwierdził Sąd w pkt 50 zaskarżonego wyroku, komisja konkursowa nie może być zobowiązana do ujawnienia kryteriów wyboru dotyczących dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji, w przypadku gdy nie wpłynie do niej żaden wniosek w tym zakresie, gdyż w przeciwnym razie naruszałoby to tajność prac komisji konkursowej.

52. W szóstej kolejności, uznanie, jak uczynił to Sąd w pkt 49–51 zaskarżonego wyroku, że wniosek o ponowne rozpatrzenie sporządzony bez żadnego wyjaśnienia, taki jak złożony przez D. Di Bernarda, zobowiązuje komisję konkursową do udzielenia szczegółowych wyjaśnień w odniesieniu do każdej pozycji, prowadziłoby do przeniesienia na komisję konkursową ciężaru dowodu istnienia doświadczenia zawodowego wymaganego w ogłoszeniu o konkursie. Tymczasem ów ciężar dowodu spoczywa na kandydatach, jak wynika z ogłoszenia o konkursie, w którym wskazano, że „EPSO weryfikuje umieszczone przez kandydatów w zgłoszeniach elektronicznych dane […] na podstawie dokumentów dostarczonych przez kandydata”.

53. Wreszcie w pkt 53–55 zaskarżonego wyroku Sąd pomylił wymóg uzasadnienia i zasadność tego uzasadnienia, który dotyczy zgodności decyzji z prawem materialnym. Zdaniem Komisji oznaką tej pomyłki jest okoliczność, że w pkt 53 zaskarżonego wyroku Sąd uznał, iż kryteria wyboru były niezbędne do oceny, czy przy analizie doświadczenia zawodowego komisja konkursowa nie „przekroczyła granic przysługującego jej uznania”.

54. W odpowiedzi na zarzut pierwszy odwołania D. Di Bernardo podnosi, że Sąd nie rozszerzył obowiązku uzasadnienia, stwierdzając, że sporna decyzja cechuje się „niemalże zupełnym” brakiem uzasadnienia.

55. W pierwszej kolejności, twierdzenie Komisji, że przed wniesieniem skargi sporna decyzja posiadała wystarczające uzasadnienie, jest bezzasadne. Uzasadnienie odmowy umieszczenia jego nazwiska w wykazie laureatów, ograniczające się do przekopiowania treści warunku dotyczącego doświadczenia zawodowego, jest bowiem szablonowe. Dodatkowa informacja zawarta w odpowiedzi na wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, że dokumenty dostarczone przez kandydata nie pozwalają na potwierdzenie odpowiedniości jego doświadczeń zawodowych, o których mowa w pozycjach 2, 5 i 6 zgłoszenia, jest również niewystarczająca w braku podania kryteriów wyboru i jakichkolwiek informacji dotyczących oceny przez komisję konkursową innych doświadczeń zawodowych, o których mowa w pozycjach 1, 3, 4 i 7 zgłoszenia.

56. W drugiej kolejności Sąd słusznie orzekł, że przedstawienie kryteriów wyboru nie mogło uzupełnić uzasadnienia spornej decyzji, ponieważ zostało dokonane na etapie dupliki, czyli na zbyt późnym etapie postępowania, aby umożliwić zainteresowanemu zareagowanie z poszanowaniem zasady równości broni.

57. W trzeciej kolejności na niewystarczający charakter uzasadnienia nie ma wpływu okoliczność, że D. Di Bernardo nie zażądał poinformowania go o kryteriach wyboru. Do autora aktu należy przedstawienie uzasadnienia swojej decyzji, nie czekając na to, że jej adresat tego zażda.

58. W czwartej kolejności D. Di Bernardo kwestionuje twierdzenie Komisji, zgodnie z którym kryteria wyboru „nie mają żadnego znaczenia dla przestrzegania obowiązku uzasadnienia". Ze względu na to, że z uzasadnienia spornej decyzji wynika, iż komisja konkursowa zastosowała te kryteria w celu oceny odpowiedniości doświadczenia zawodowego zainteresowanego, nic nie uzasadnia braku ich przedstawienia. Ponadto, wbrew twierdzeniom Komisji, tajność prac komisji konkursowej nie stoi na przeszkodzie poinformowaniu o kryteriach wyboru.

59. W piątej kolejności, zakres uzasadnienia należy również oceniać z uwzględnieniem interesu, jaki w uzyskaniu wyjaśnień może mieć adresat aktu. Tymczasem D. Di Bernardo został wyłączony z konkursu po pomyślnym zdaniu wszystkich egzaminów, co oznacza, że miał poważne nadzieję, iż jego nazwisko znajdzie się na liście laureatów. Z tego względu miał on prawo zapoznać się z dokładnymi powodami wykluczenia go z konkursu. Ponadto udział dużej liczby kandydatów jest jedynie okolicznością uprawniającą komisję do przedstawienia na pierwszym etapie uzasadnienia swoich decyzji w sposób pobieżny. Okoliczność ta nie zwalnia komisji konkursowej z obowiązku przedstawienia odpowiedniego uzasadnienia w przypadku gdy, jak w niniejszej sprawie, otrzyma wniosek o ponowne rozpatrzenie. Ponadto, zgodnie z odpowiedzią Komisji na środek organizacji postępowania zarządzony przez Sąd, wniosek o ponowne rozpatrzenie w odnośnej dziedzinie (wsparcia finansowego) odrzucono tylko w przypadku siedmiu kandydatów. Na tym etapie obciążenie komisji konkursowej pracą nie było w żaden sposób porównywalne z obciążeniem, jakie miało miejsce w czasie rozpatrywania kandydatur wszystkich kandydatów.

60. W szóstej kolejności, argument, zgodnie z którym komisja konkursowa zajęła się szczegółowo wszystkimi pozycjami zgłoszenia, dotyczy efektywności rozpatrywania kandydatury pozwanego i nie ma znaczenia dla kwestii, czy uzasadnienie zaskarżonej decyzji było wystarczające. Ponadto akta sprawy pozwalają wątpić w to, czy komisja konkursowa rzeczywiście dokonała starannej oceny sytuacji pozwanego. Po pierwsze, komisja konkursowa najpierw pomyłkowo skróciła o dziesięć miesięcy okres doświadczenia zawodowego, który uznała za częściowo odpowiadające charakterowi obowiązków. Po drugie, D. Di Bernardo przypomina, że odpowiedź na wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy otrzymał dopiero dziewięć miesięcy po jego złożeniu. W siódmej kolejności, argumentacja Komisji skierowana przeciwko pkt 54 i 55 zaskarżonego wyroku jest pozbawiona znaczenia dla sprawy, ponieważ odnośne powody wskazano tytułem uzupełnienia.

2. Ocena

61. Pragnę stwierdzić, że wbrew temu, co twierdzi Komisja w odwołaniu, jak wyjaśnię w niniejszej opinii, Sąd w analizie skargi o stwierdzenie nieważności należycie uwzględnił kontekst prawny i faktyczny spornej decyzji. Sąd podkreślił bowiem przede wszystkim znaczenie obowiązku uzasadnienia każdej niekorzystnej decyzji, przypominając, że uzasadnienie ma dwojaki cel – po pierwsze, umożliwienie zainteresowanym zapoznania się z powodami wydania danego aktu prawnego, tak by mieli możliwość obrony swoich praw, a po drugie, umożliwienie sądowi Unii przeprowadzenia

kontroli zgodności z prawem danej decyzji [4]. Sąd wskazał również, że zakres obowiązku uzasadnienia należy w każdym przypadku oceniać nie tylko z uwzględnieniem zaskarżonej decyzji, lecz także w zależności od konkretnych okoliczności towarzyszących tej decyzji [5]. Twierdzeń tych nie można w ramach niniejszego odwołania zakwestionować, zważywszy, że opierają się one na utrwalonym orzecznictwie Trybunału przyjętym przez Sąd. To w świetle tych zasad należy zbadać sposób, w jaki Sąd zastosował prawo Unii.

62. Pragnę zauważyć, że Sąd skupił swoją uwagę na badaniu uzasadnienia spornej decyzji, uwzględniając przy tym korespondencję pomiędzy EPSO a D. Di Bernardem, w szczególności skierowane do niego wnioski o przedstawienie dokumentów poświadczających jego doświadczenie zawodowe, i ostatecznie doszedł do wniosku, że uzasadnienie wskazane przez EPSO dla odrzucenia jego kandydatury były „wyjątkowo pobieżne i niekompletne". Sąd oparł się w tym względzie na szczegółowej analizie spornej decyzji przeprowadzonej w pkt 41–44 zaskarżonego wyroku. Ustalenie to wydaje mi się prawidłowe, zważywszy na brak jakiegokolwiek wyjaśnienia przez EPSO powodów, dla których komisja konkursowa uznała, że D. Di Bernardo nie miał doświadczenia zawodowego wymaganego do wykonywania funkcji sekretarza w dziedzinie wsparcia finansowego.

63. Biorąc pod uwagę obszerną korespondencję służącą w sposób oczywisty wyjaśnieniu kwestii poszanowania kryteriów wyboru, można by racjonalnie oczekiwać, że EPSO przedstawi bardziej precyzyjne wskazówki uzasadniające decyzję o nieumieszczeniu D. Di Bernarda na liście laureatów. EPSO ograniczyło się jednak do przekazania mu w piśmie z dnia 27 października 2015 r., że wyszczególnione przez niego w pozycjach 1–7 zgłoszenia doświadcze zawodowe, które odpowiadałoby w dużym stopniu charakterowi obowiązków w dziedzinie wsparcia finansowego, tak jak przewiduje pkt 2 załącznika II do ogłoszenia o konkursie, nie wynosiło co najmniej trzech lat. W następstwie złożonego przez D. Di Bernarda wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy EPSO potwierdziło swoją decyzję pismem z dnia 10 sierpnia 2016 r., nie dostarczając jednak bardziej precyzyjnych informacji.

64. Wydaje mi się oczywiste, że praktyka ta nie spełnia wymogów odpowiedniego uzasadnienia ze względu na to, że samo powtórzenie kryteriów wyboru zawartych w ogłoszeniu o konkursie nie pozwala zainteresowanemu poznać uzasadnienia danej decyzji i w razie potrzeby bronić swoich praw [6]. Sąd prawidłowo to stwierdził, orzekając w pkt 48 zaskarżonego wyroku, że D. Di Bernardo „nie znał powodów, dla których uznano jego doświadczenie zawodowe za niewystarczające". Wniosek ten potwierdza uważna lektura korespondencji między EPSO a D. Di Bernardem. Bez znajomości bardziej szczegółowych kryteriów wyboru przyjętych przez komisję konkursową D. Di Bernardo nie był w stanie ocenić, czy w jego przypadku komisja ta zastosowała je prawidłowo, a w szczególności czy kryteria te nie ograniczały niezgodnie z prawem ram wyznaczonych w ogłoszeniu o konkursie. W ten sposób Sąd ustalił, nie popełniając przy tym błędu, że możliwość obrony D. Di Bernarda była ograniczona.

65. Niezależnie od tego uważam, że rozpatrywana praktyka uniemożliwia również sądowi Unii – który zapoznaje się ze szczegółami postępowania dopiero na etapie sporu i to wyłącznie na podstawie informacji dostarczonych przez strony – kontrolę zgodności z prawem danej decyzji. Kwestia tego, czy – a jeśli tak, to w jakim zakresie – niewystarczający charakter uzasadnienia stanowi uchybienie proceduralne, które można jednak konwalidować w trakcie postępowania spornego, stanowi pytanie, które omówię w ramach badania drugiego zarzutu odwołania.

4 Wyroki: z dnia 2 października 2003 r., Thyssen Stahl/Komisja (C-194/99 P, EU:C:2003:527, pkt 144); z dnia 28 czerwca 2005 r., Dansk Rørindustri i in./Komisja (C-189/02 P, C-202/02 P, od C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P, EU:C:2005:408, pkt 462); z dnia 28 czerwca 2018 r., EUIPO/Puma (C-564/16 P, EU:C:2018:509, pkt 64).

5 Wyroki Trybunału: z dnia 21 czerwca 1984 r., Lux/Trybunał Obrachunkowy, 69/83, EU:C:1984:225, pkt 36; z dnia 13 grudnia 1989 r., Prelle/Komisja, C-169/88, EU:C:1989:640, pkt 9; z dnia 12 listopada 1996 r., Ojha/Komisja, C-294/95 P, EU:C:1996:434, pkt 18.

6 Zobacz podobnie wyrok z dnia 8 marca 1988 r., Sergio/Komisja (64/86, 71/86, 72/86, 73/86 i 78/86, EU:C:1988:119, pkt 50, 51), z którego wynika, że administracja nie wywiązuje się z ciążącego na niej obowiązku uzasadnienia w wystarczający sposób swoich decyzji w ramach konkursu, jeżeli „ogranicza się do sparafrazowania kryteriów przewidzianych w ogłoszeniu o konkursie" i „nie wskazuje bardziej szczegółowych i konkretnych kryteriów przyjętych przez komisję konkursową".

66. W świetle powyższych uwag wydaje mi się oczywiste, że Sąd słusznie przywiązał duże znaczenie do bardziej szczegółowych kryteriów wyboru [7], ponieważ miały one znaczny wpływ na sporną decyzję. Jak wynika z pisma z dnia 10 sierpnia 2016 r., EPSO stwierdziło – jak się wydaje – iż komisja konkursowa ustanowiła nieprzewidziane w ogłoszeniu o konkursie kryteria wyboru, które miała w konkursie stosować [8]. Tymczasem należy w tym kontekście przypomnieć, że niezależnie od przysługującego komisji konkursowej zakresu uznania, jest ona zobowiązana przestrzegać warunków opublikowanego ogłoszenia o konkursie, co oznacza, że musi procedować w oparciu o kryteria o charakterze obiektywnym, znane każdemu z kandydatów [9]. Dokładniej rzecz ujmując, EPSO w sposób dorozumiany odwołuje się do schematu oceny opracowanego przez komisję konkursową przed egzaminami, nie wyjaśniając jednak zasad, na podstawie których opracowano ów schemat oceny, ani sposobu, w jaki z niego należało korzystać.

67. W trakcie postępowania przed Sądem na etapie dupliki dowiedzieliśmy się, że wspomniane wyżej kryteria były zasadniczo listą zawodów podzielonych na trzy kategorie zależnie od stopnia ich istotności. Wydaje się, że kryteria zawarte w schemacie oceny miały służyć za wytyczne dla komisji konkursowej, aby pomóc jej korzystać z zakresu uznania przy ocenie kandydatur. Kierowane przez EPSO żądania udzielenia informacji w celu dokonania oceny, czy zdobyte przez niego doświadczenie zawodowe ma istotny charakter dla wykonywania obowiązków wsparcia finansowego, jak również odpowiedź zawarta w spornej decyzji wyraźnie wskazują na to, że komisja konkursowa rzeczywiście zastosowała do D. Di Bernarda te kryteria, co spowodowało, że znaczna część tego doświadczenia zawodowego nie została uznana [10]. Kandydatura D. Di Bernarda nie została przyjęta, ponieważ brakowało mu minimalnego istotnego doświadczenia, ze względu na to, że jego doświadczenie zawodowe należało raczej do dziedziny administracyjnej.

68. Z powyższego wynika, że niezależnie od poważnych konsekwencji, jakie dla D. Di Bernarda pociągnęło za sobą zastosowanie kryteriów wyboru, EPSO nie pozwoliło mu na zapoznanie się z nimi, a przez to na dostarczenie w razie potrzeby informacji bardziej szczegółowych w odniesieniu do aspektów budzących kontrowersje. Tymczasem zakres uzasadnienia należy oceniać z uwzględnieniem interesu, jaki może mieć adresat aktu w uzyskaniu wyjaśnień [11]. Jak słusznie zauważył Sąd w pkt 53 zaskarżonego wyroku, dopiero „w toku postępowania" Komisja przedstawiła, „stopniowo je dawkując", uzasadnienie spornej decyzji niezbędne do oceny jej zgodności z prawem. Zatem D. Di Bernardo mógł zająć stanowisko w przedmiocie zarzucanego mu niewystarczającego doświadczenia zawodowego dopiero na bardzo późnym stadium. W związku z tym Sąd nie naruszył prawa orzekając, że EPSO powinien był przedstawić kryteria wyboru w stosownym czasie, czyli w ogłoszeniu o konkursie, w piśmie z dnia 27 października 2015 r., a w każdym razie w odpowiedzi z dnia 10 sierpnia 2016 r. na wniosek o ponowne rozpatrzenie [12]. Takie podejście byłoby tym bardziej konieczne, że wniosek o ponowne rozpatrzenie należy interpretować - jak Sąd zauważył w pkt 51 zaskarżonego wyroku –

7 Gwoli jasności należy uściślić, że Sąd i strony postępowania posługują się terminem „kryteria (wyboru)" na oznaczenie „schematu oceny" sporządzonego przez komisję konkursową, której funkcjonowanie zostało wyjaśnione w niniejszej opinii.

8 Decyzja z dnia 10 sierpnia 2016 r. zawiera następujący fragment: „Przed rozpoczęciem prac *komisja konkursowa określiła kryteria wyboru, opierając się na konkretnych warunkach określonych w ogłoszeniu o konkursie*. *Warunki te* oraz opis zakresu obowiązków *są określone* z uwzględnieniem kompetencji wymaganych na stanowiskach podlegających obsadzeniu oraz w interesie służby. W związku z tym *kryteria wyboru określone w ramach konkursu* EPSO/AST-SC/03/15, jak również *podkreślenie niektórych elementów związanych z doświadczeniem zawodowym* odzwierciedlają zasadniczo rzeczywiste potrzeby rekrutacji instytucji, dla których konkurs jest organizowany. […] Jak wspomniano w piśmie z dnia 27 października 2015 r. informującym Pana o wynikach, komisja konkursowa jest zdania, że nie wykazał Pan, iż *spełnia wszystkie warunki przyjęcia*" (wyróżnienie moje).

9 Zobacz podobnie wyrok z dnia 13 października 2017 r., Brouillard/Komisja (T-572/16, niepublikowany, EU:T:2017:720, pkt 35).

10 Zgodnie z informacjami dostarczonymi przez D. Di Bernarda posiada on co najmniej 20-letnie doświadczenie zawodowe w dziedzinie określonej w ogłoszeniu o konkursie, chociaż EPSO uznał tylko 31 miesięcy. Doświadczenie zawodowe wymagane zgodnie z ogłoszeniem o konkursie wynosiło 36 miesięcy.

11 Wyrok z dnia 11 lipca 2013 r., Team Relocations i in./Komisja (C-444/11 P, niepublikowany, EU:C:2013:464, pkt 120).

12 Nie należy jednak zapominać, że pismo z dnia 8 lipca 2016 r. skierowane do D. Di Bernarda zawierało odpowiedź na jego wniosek o ponowne rozpatrzenie, która w oczywisty sposób nie odpowiadała jego sytuacji faktycznej. W związku z tym pismo to należy, co do zasady, postrzegać jako niewykorzystaną okazję do przedstawienia odpowiedniego uzasadnienia.

jako wniosek o udzielenie indywidualnych wyjaśnień. Trzeba zatem oddalić twierdzenie Komisji, zgodnie z którym D. Di Bernardo nigdy nie próbował poznać kryteriów wyboru, ponieważ argument ten sprowadza się do podważenia obowiązku ciążącego na EPSO w stosunku do kandydatów biorących udział w konkursie.

69. Należy stwierdzić, że rozumowanie Komisji jest świadectwem nie tylko na naruszenie obowiązku uzasadnienia z jej strony, ale także błędu logicznego, zważywszy, że nie można racjonalnie zarzucać D. Di Bernardowi, iż nie złożył wyraźnego wniosku o udzielenie informacji na temat zagadnienia, o którym nie wiedział. W celu wywiązania się z ciążącego na nim obowiązku EPSO powinno było poinformować D. Di Bernarda o kryteriach wyboru, które nie zostały wymienione w ogłoszeniu o konkursie, i dlaczego jego doświadczenie zawodowe nie spełnia wymogów stanowiska sekretarza/urzędnika niższego szczebla w grupie zaszeregowania SC1 w dziedzinie wsparcia finansowego.

70. Należy również oddalić argument podniesiony przez Komisję, że Sąd niesłusznie uznał w pkt 46 i 47 zaskarżonego wyroku, iż Komisja nie mogła powołać się na orzecznictwo, zgodnie z którym w przypadku konkursów, do których przystąpiła duża liczba uczestników komisja konkursowa jest uprawniona do uzasadnienia odmowy wpisania na listę laureatów wpierw w sposób pobieżny [13]. Jak słusznie zauważył Sąd, komisja konkursowa podejmowała decyzję po przystąpieniu przez wszystkich kandydatów do testów wstępnych i egzaminów, w tym egzaminów kompetencyjnych. Ponieważ te ostatnie zostały sprawdzone, została już sporządzona lista potencjalnych laureatów. Na takim etapie główne zadanie komisji konkursowej powinno było polegać na sprawdzeniu, czy kandydaci spełniają również warunki dotyczące ich doświadczenia zawodowego, ustanowione w ogłoszeniu o konkursie. Tymczasem wydaje się, że EPSO odłożył tę czynność na ostatni etap postępowania w sprawie naboru, co budzi wątpliwości dotyczące racjonalnej organizacji postępowania w sprawie naboru.

71. W tym kontekście uważam, że nie można czynić D. Di Bernardowi żadnego zarzutu, ponieważ organizacja konkursu należy wyłącznie do zakresu odpowiedzialności EPSO. Wynika z tego, że to EPSO powinno ponieść konsekwencje tego stanu rzeczy, obejmujące ewentualne zwiększenie obciążenia pracą. Co się tyczy tego ostatniego aspektu, jak wskazuje D. Di Bernardo, wydaje się jednak, że w rozpatrywanym obszarze konkursu oddalono wnioski o ponowne rozpatrzenie sprawy jedynie siedmiu kandydatów. Zatem zadanie zbadania skarg tych kandydatów nie może pociągać za sobą nadmiernego wzrostu obciążenia pracą. Wynika z tego, że Sąd słusznie orzekł, iż EPSO nie mogło podnosić zagrożenia nadmiernym obciążeniem pracą w celu usprawiedliwienia uchylenia się od obowiązku należytego uzasadnienia decyzji o nieumieszczeniu D. Di Bernarda na liście laureatów konkursu.

72. Nie można również uwzględnić argumentu Komisji, zgodnie z którym Sąd nie uwzględnił obowiązku zachowania tajności prac komisji, nakładając w pkt 50 zaskarżonego wyroku obowiązek ujawniania kryteriów wyboru. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału [14], tajność prac komisji konkursowej nie stoi na przeszkodzie poinformowaniu kandydatów o obiektywnych kryteriach wyboru – w niniejszym przypadku, o wymogach dotyczących doświadczenia zawodowego. Należy zatem oddalić ten argument.

73. Nie zgadzam się z wyrażoną przez Komisję krytyką dotyczącą pkt 49–51 zaskarżonego wyroku, wedle której wniosek o ponowne rozpatrzenie, który został sformułowany w sposób ogólnikowy, zobowiązujący komisję do udzielenia szczegółowych wyjaśnień w odniesieniu do każdej pozycji, prowadzi do przeniesienia na komisję konkursową ciężaru dowodu istnienia doświadczenia zawodowego wymaganego w ogłoszeniu o konkursie. Po pierwsze, argument ten opiera się na błędnym założeniu, że EPSO powinno być zwolnione z jakiegokolwiek obowiązku informowania o kryteriach

13 Wyrok z dnia 12 lipca 1989 r., Belardinelli i in./Trybunał Sprawiedliwości (225/87, EU:C:1989:309, pkt 7).

14 Wyrok z dnia 4 lipca 1996 r., Parlament/Innamorati (C-254/95 P, Rec, EU:C:1996:276, pkt 27)

wyboru na początkowym etapie konkursu, co wydaje mi się nie do pogodzenia z wymogiem przejrzystości nałożonym przez orzecznictwo [15]. Po drugie, argument ów nie uwzględnia faktu, że D. Di Bernardo złożył wniosek o ponowne rozpatrzenie, nie wiedząc, że komisja konkursowa opracowała bardziej szczegółowe kryteria wyboru, które nie zostały wymienione w ogłoszeniu o konkursie. EPSO powinno było skorzystać z tej sposobności i wyjaśnić zakres wspomnianych kryteriów, informując na przykład, dlaczego za odpowiednią nie została uznana działalność mająca ściślejszy związek ze wsparciem administracyjnym, a nie ograniczać się do potwierdzenia pierwotnej decyzji. Takie podejście zapewniłoby D. Di Bernardowi niezbędne wyjaśnienia, pozwalające mu lepiej pojąć rozumowanie komisji konkursowej. Takie podejście nie oznacza w żadnym razie odwrócenia ciężaru dowodu, lecz służy zapewnieniu skuteczności środka odwoławczego w sprawach administracyjnych.

74. Co się tyczy zastrzeżenia, w którym Komisja zarzuca Sądowi pomylenie w pkt 53–55 zaskarżonego wyroku wymogu uzasadnienia i zasadności tego uzasadnienia, należy wpierw zauważyć, że w praktyce nie zawsze łatwo jest dokonać wyraźnego rozróżnienia w tym względzie, przede wszystkim w przypadku takim jak w niniejszej sprawie, w którym EPSO ograniczył się do wskazania, bez żadnego wyjaśnienia, że D. Di Bernardo nie posiadał co najmniej trzyletniego doświadczenia zawodowego, odpowiadającego w dużym stopniu charakterowi obowiązków w dziedzinie wsparcia finansowego. Nie można bowiem wykluczyć, że takie pobieżne i ogólnikowe uzasadnienie może być przedmiotem analizy z dwóch punktów widzenia. Z jednej strony, można je uznać za niewystarczające pod względem zakresu i wagi argumentów, w szczególności, biorąc pod uwagę znaczenie, jakie decyzja EPSO posiada dla D. Di Bernarda jako kandydata biorącego udział w konkursie, co jest przedmiotem niniejszego sporu. Z drugiej strony, można uznać takie uzasadnienie za dyskusyjne, a nawet niezgodne z prawem, ze względu na to, że opiera się na metodzie oceny mającej decydujący wpływ na wynik konkursu, ponieważ skutkuje wyłączeniem pewnych rodzajów działalności zawodowej jako nieodpowiednich, przy czym EPSO nie wyjaśniło działania tej metody. Sama metoda oceny nie jest bowiem przedmiotem niniejszego sporu, z uwagi na to, że została ujawniona dopiero na późnym etapie postępowania.

75. Jednak pogłębienie tych rozważań w niniejszym kontekście nie wydaje mi się konieczne, ponieważ zastrzeżenie podniesione przez Komisję jest w każdym razie nieskuteczne, gdyż kwestionuje uzasadnienie uzupełniające, i w konsekwencji należy je oddalić [16]. Z pkt 53–55 zaskarżonego wyroku wynika jasno, że Sąd wypowiedział się na temat zastrzeżenia dotyczącego niewystarczającego uzasadnienia, a jedynie w trosce o wyczerpujący charakter uzasadnienia wyraził kilka uwag na temat treści uzasadnienia, nie zajmując jednak stanowiska co do zasadności decyzji. Wymienione tam powody mają na celu jedynie zilustrowanie niezbędnego charakteru spornych kryteriów dopuszczenia w celu dokonania oceny zgodności spornej decyzji z prawem.

3. Wniosek częściowy

76. Z całości powyższych rozważań wynika, że Sąd nie ustanowił nadmiernych wymogów w odniesieniu do uzasadnienia decyzji wydanej przez Komisję. Wynika z tego, że należy oddalić pierwszy zarzut odwołania.

15 Zobacz również orzecznictwo wymienione w pkt 61 i 64 niniejszej opinii.

16 Zobacz podobnie wyrok z dnia 30 maja 2018 r., Azoulay i in./Parlament (C-390/17 P, EU:C:2018:347, pkt 29, 30).

C. W przedmiocie drugiego zarzutu odwołania

1. Argumenty stron

77. Drugi zarzut odwołania Komisji dotyczy naruszenia przez Sąd w pkt 37 i 38 oraz pkt 53–56 zaskarżonego wyroku obowiązku oceny z urzędu poszanowania obowiązku uzasadnienia.

78. Komisja odwołuje się do orzecznictwa[17], zgodnie z którym w przypadku „niewystarczającego uzasadnienia" zawsze można przedstawić wyjaśnienia w toku postępowania, co skutkuje pozbawieniem podstaw zarzutu nieważności opartego na naruszeniu obowiązku uzasadnienia. Dlatego też, w pierwszej kolejności, wyłączenie możliwości uzupełnienia uzasadnienia również w przypadku jego „niemalże zupełnego" braku wynika z rozmyślnego i bezprecedensowego przesunięcia przez Sąd w zaskarżonym wyroku granicy, która jednak jest wyraźnie ustalona w orzecznictwie i odnosi się do zupełnego braku uzasadnienia. Takie pojęcie, nieprzewidziane w orzecznictwie, jest ponadto wewnętrznie sprzeczne i niemożliwe do zdefiniowania. W drugiej kolejności, owa innowacja orzecznicza jest nie do pogodzenia z obowiązkiem zbadania z urzędu poszanowania wymogu uzasadnienia.

79. W odpowiedzi na zarzut drugi odwołania D. Di Bernardo podnosi argumenty przedstawione poniżej.

80. W pierwszej kolejności, Sąd nie naruszył prawa, orzekając w niniejszej sprawie, że uzasadnienie przedstawione przed wniesieniem skargi było równoznaczne z zupełnym lub „niemalże zupełnym" brakiem uzasadnienia. W drugiej kolejności, Sąd tym bardziej nie naruszył prawa, orzekając, że aby sporna decyzja posiadała wystarczające uzasadnienie, powinna odzwierciedlać przynajmniej główną linię rozumowania komisji konkursowej. Czego właśnie brakowało w spornej decyzji, opierającej się na kryteriach dopuszczenia, które nie były znane kandydatowi, a zostały przedstawione dopiero na etapie dupliki. W trzeciej kolejności, D. Di Bernardo podnosi, że funkcja sądu Unii nie polega na naprawianiu uchybień komisji konkursowej i Komisji, które zaniechały przedstawienia uzasadnienia spornej decyzji przed wniesieniem skargi i w trakcie postępowania sądowego. Ponadto, Komisja nie wskazała, których dowodów znajdujących się w aktach sprawy Sąd nie uwzględnił z urzędu w ramach oceny, czy decyzja posiadała wystarczające uzasadnienie.

2. Ocena

a) Uwagi wstępne

81. W zarzucie drugim Komisja zasadniczo zarzuca Sądowi, że pozbawił ją możliwości uzupełnienia uzasadnienia spornej decyzji w toku postępowania odwoławczego ze względu na „niemalże zupełny" brak pierwotnego uzasadnienia. Według Komisji, Sąd był zobowiązany do uwzględnienia z urzędu szczegółowych kryteriów załączonych do dupliki, a konkretnie schematu oceny, który komisja konkursowa opracowała na potrzeby oceny doświadczenia zawodowego kandydatów biorących udział w konkursie.

82. Jak wykazałem w ramach mojej analizy zarzutu pierwszego, Sąd słusznie stwierdził, że uzasadnienie spornej decyzji nie odpowiadało wymogom orzecznictwa. Podsumowując, w pkt 37 i 38 oraz 53–56 zaskarżonego wyroku Sąd uznał, że w odniesieniu do spornej decyzji brakuje nawet „zaczątku uzasadnienia", z którego wynikałaby chociaż podstawowa linia rozumowania administracji. W pkt 53 zaskarżonego wyroku zakwalifikował on pierwotne uzasadnienie jako „wyjątkowo pobieżne i niekompletne". Ponadto w pkt 41 zaskarżonego wyroku Sąd uznał, że komisja konkursowa oddaliła

17 Wyroki: z dnia 30 maja 1984 r., Picciolo/Parlament (111/83, EU:C:1984:200, pkt 22); z dnia 27 marca 1985 r., Kypreos/Rada (12/84, EU:C:1985:142, pkt 8); z dnia 8 marca 1988 r., Sergio/Komisja (64/86, 71/86, 72/86, 73/86 i 78/86, EU:C:1988:119, pkt 52).

wniosek o ponowne rozpatrzenie „w sposób wyjątkowo pobieżny". To właśnie na podstawie tych uwag Sąd słusznie stwierdził, że prawa D. Di Bernarda zostały naruszone w zakresie, w jakim okoliczność ta uniemożliwiała mu zrozumienie powodów, dla których jego kandydatura nie została wybrana, a w razie konieczności – wystąpienie z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie spornej decyzji przez administrację lub sąd Unii. Wydaje mi się, że ocena okoliczności faktycznych oraz wykładnia zakresu obowiązku uzasadnienia decyzji administracyjnej nie podlegają zaskarżeniu.

83. Niemniej jednak pytanie, które pojawia się w ramach zarzutu drugiego, dotyczy kwestii, czy prawo Unii pozwala jednak na konwalidację a posteriori niewystarczającego uzasadnienia jako uchybienia proceduralnego poprzez dodanie uzasadnienia w toku postępowania, i w jakich okolicznościach. Analiza tej kwestii wymaga (b) krótkiej analizy orzecznictwa przywołanego przez Sąd i (c) oceny, czy możliwość taka byłaby zgodna z zasadami ustanowionymi w orzecznictwie Trybunału. Zasady te będą następnie (d) przedmiotem oceny z mojej strony, po której nastąpi (e) ostateczne zbadanie ich właściwego zastosowania w niniejszym przypadku.

b) Orzecznictwo przywołane przez Sąd w zaskarżonym wyroku dotyczące możliwości konwalidacji niewystarczającego uzasadnienia

84. Z pkt 37 zaskarżonego wyroku wynika, że – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Sądu – administracja ma prawo dostarczyć dodatkowe informacje w toku postępowania i wywiązać się z ciążącego na niej obowiązku uzasadnienia tylko w przypadku, gdy podważona decyzja zawierała przed wniesieniem skargi co najmniej zaczątek uzasadnienia. Zgodnie z tym orzecznictwem z takiego „zaczątka uzasadnienia" musi wyłaniać się przynajmniej główna linia rozumowania administracji. Sąd wyjaśnił w pkt 38 zaskarżonego wyroku, że „zupełny lub niemalże zupełny brak" uzasadnienia, przed wniesieniem skargi, w odniesieniu do istotnych powodów odmowy podniesionych wobec strony skarżącej nie może zostać naprawiony w drodze wyjaśnień przedstawionych po wniesieniu tej skargi.

85. Przede wszystkim należy podnieść okoliczność, że Sąd stwierdził w niniejszej sprawie szczególny przypadek braku uzasadnienia, który określił jako „niemalże zupełny". Należy następnie stwierdzić, że Sąd z całą pewnością wyszedł z założenia, że uzasadnienie zawarte w spornej decyzji spełnia kryteria tego przypadku, nie wyjaśnił jednak jego cech. Rozumowanie Sądu, przede wszystkim w odniesieniu do konsekwencji prawnych „niemalże zupełnego" braku uzasadnienia, czyli niezgodności z prawem rozpatrywanej decyzji wskutek poważnego uchybienia proceduralnego, pozwala przypuszczać, że przypadek ów jest przynajmniej porównywalny z „zupełnym" brakiem uzasadnienia. Muszę zaś stwierdzić, że wspomniany przypadek jest wymieniony tylko w zaskarżonym wyroku, ponieważ orzecznictwo Sądu, w tym orzecznictwo przytoczone w tym wyroku [18], nie zawiera jakiejkolwiek innej wzmianki na ten temat. Wydaje się, że aby jak najlepiej opisać stopień szczegółowości uzasadnienia zawartego w spornej decyzji, Sąd w sposób wyraźny odszedł od terminologii stosowanej w jego orzecznictwie. Powrócę do tej kwestii w ramach badania prawidłowego zastosowania tego orzecznictwa.

c) Zgodność zasad ustanowionych przez Sąd z orzecznictwem Trybunału

86. Problem niewystarczającego uzasadnienia niekorzystnego aktu administracyjnego nie jest nieznany w orzecznictwie Trybunału, ponieważ Trybunał miał już okazję zająć stanowisko w kwestii tego, czy dopuszczalna jest konwalidacja tego uchybienia proceduralnego poprzez upoważnienie administracji do uzupełnienia uzasadnienia w trakcie postępowania spornego.

18 Postanowienie z dnia 8 marca 2012 r., Marcuccio/Komisja (T-126/11 P, EU:T:2012:115, pkt 47).

87. Jak Trybunał przypomniał w wyroku Neirinck/Komisja [19], wymóg uzasadnienia ma na celu umożliwienie Trybunałowi przeprowadzania kontroli zgodności z prawem niekorzystnych decyzji oraz dostarczenie osobom zainteresowanym niezbędnych wskazówek do ustalenia, czy decyzje te są zasadne lub czy są dotknięte wadą, pozwalającą na podważanie ich zgodności z prawem. Stąd wniosek, że uzasadnienie powinno zostać przekazane zainteresowanemu w zasadzie w tym samym czasie, co niekorzystna dla niego decyzja. Trybunał uznał zatem, że brak uzasadnienia nie może zostać naprawiony w ten sposób, że zainteresowany dowie się o uzasadnieniu decyzji w trakcie postępowania przed Trybunałem [20]. Natomiast w wypadku niewystarczającego uzasadnienia Trybunał uznał, że względy podane w trakcie postępowania mogą w wyjątkowych sytuacjach sprawić, że zarzut dotyczący naruszenia obowiązku uzasadnienia stanie się bezprzedmiotowy [21]. Orzecznictwo Trybunału rozróżnia zatem dwa różne przypadki, z jednej strony, „brak" uzasadnienia, a z drugiej strony, „niewystarczające" uzasadnienie, przy czym każdy z nich podlega właściwym sobie zasadom. Pragnę ponadto zauważyć, że Trybunał bada w każdym poszczególnym przypadku, tak jak Sąd, czy rozpatrywany akt administracyjny zawiera „zaczątek uzasadnienia", co pozwala mu na stosowanie reguł odpowiednich dla konkretnego przypadku będącego przedmiotem postępowania przed tym sądem.

88. Wnioskuję z powyższych uwag, że orzecznictwo Sądu [22] odzwierciedla w istocie rozwinięte w orzecznictwie Trybunału zasady dotyczące wymogu należytego uzasadnienia wszystkich aktów administracyjnych w celu zapewnienia kontroli sądowej, z zachowaniem poszanowania praw adresata, a jedynym wyjątkiem jest przypadek związany z „niemalże zupełnym" brakiem uzasadnienia, który należy przeanalizować poniżej.

d) Ocena orzecznictwa Trybunału

89. Przed przejściem do analizy sposobu zastosowania przez Sąd orzecznictwa Trybunału do niniejszego przypadku chciałbym wyrazić moje poparcie dla tego orzecznictwa, które wydaje mi się wystarczająco elastyczne, aby uwzględnić różne wchodzące w grę interesy w postępowaniu administracyjnym, i to przy złożoności tych spraw, z których każda wiąże się z szerokim wachlarzem zagadnień proceduralnych, które sąd Unii powinien rozstrzygnąć. Mając to na uwadze pragnę przypomnieć, że wymóg uzasadnienia ustanowiony w art. 296 akapit drugi TFUE i art. 41 ust. 2 lit. c) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, obecny również w art. 25 akapit drugi Regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej, mającego zastosowanie w drodze analogii do pracowników podlegających Wwarunkom zatrudnienia innych pracowników Unii Europejskiej (zwanych dalej „WZIP"), stanowi zasadę podstawową w porządku prawnym szanującym wartość państwa prawa, takim jak porządek prawny Unii Europejskiej, dbały o zapewnienie przejrzystości, skuteczności i legalności jego instytucji [23]. Jak Trybunał przypominał wielokrotnie [24], Unia Europejska jest unią prawa, w ramach której akty jej instytucji poddane są kontroli pod względem zgodności, między innymi, z traktatami i ogólnymi zasadami prawa. Nieodzowną cechą państwa prawa jest wymóg skutecznej ochrony sądowej, takiej jak gwarantowana przez art. 47 karty, zgodnie z którą podmioty prawa powinny mieć prawo do zakwestionowania przed sądem zgodności z prawem aktów

19 Wyrok z dnia 28 lutego 2008 r. (C-17/07 P, EU:C:2008:134).

20 Wyrok z dnia 28 lutego 2008 r., Neirinck/Komisja (C-17/07 P, EU:C:2008:134, pkt 50). Zobacz także wyroki: z dnia 26 listopada 1981 r., Michel/Parlament (195/80, EU:C:1981:284, pkt 22); z dnia 7 lutego 1990 r., Culin/Komisja (C-343/87, EU:C:1990:49, pkt 13–15); z dnia 23 września 2004 r., Hectors/Parlament (C-150/03 P, EU:C:2004:555, pkt 49, 50)..

21 Wyrok z dnia 28 lutego 2008 r., Neirinck/Komisja (C-17/07 P, EU:C:2008:134, pkt 51).

22 Przytoczone przypomniane w pkt 61 i 84 niniejszej opinii.

23 Zobacz podobnie M. Smith, Developing administrative principles in the EU: A foundational model of legitimacy?, *European Law Journal*, tom 18, nr 2, marzec 2012, s. 282.

24 Wyroki: z dnia 26 czerwca 2012 r., Polska/Komisja (C-336/09 P, EU:C:2012:386, pkt 36); z dnia 19 lipca 2016 r., H/Rada i Komisja (C-455/14 P, EU:C:2016:569, pkt 41); z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 72).

Unii w drodze skutecznego środka prawnego [25]. Ponadto należy podnieść, że zmiany wprowadzone do traktatów przez traktat z Lizbony spowodowały znaczne wzmocnienie wymogu uzasadnienia [26], które Trybunał powinien uwzględnić, w szczególności gdy rozpatruje sprawę taką jak niniejsza, w której wydaje się, że ów wymóg został zaniedbany.

90. Jak napisał rzecznik generalny D. Ruiz-Jarabo Colomer w opinii w sprawie Hectors/Parlament [27], „uzasadnienie nie jest kurtuazyjną formułką ani też rytuałem, lecz przede wszystkim czynnikiem racjonalnym w sprawowaniu władzy, który umożliwia jej kontrolę, pełniąc również rolę elementu prewencyjnego wobec arbitralności oraz rolę narzędzia obrony". Wspomniany już został dwojaki cel tego wymogu, polegający, z jednej strony, na umożliwieniu zainteresowanym zapoznania się z motywami wydania danego aktu w celu obrony ich praw, a z drugiej strony na umożliwieniu sądowi Unii kontroli zgodności z prawem danej decyzji [28]. Te dwa interesy w sposób nierozłączny zmierzają do zapewnienia skutecznego środka odwoławczego, a zatem nie mogą być rozpatrywane niezależnie od siebie w ramach mojej analizy. Z samego charakteru tego wymogu wynika, że rzeczone interesy będą zaspokojone jak najlepiej, gdy zainteresowany zostanie powiadomiony o uzasadnieniu w tym samym czasie, co o niekorzystnej dla niego decyzji, a nie w trakcie postępowania sądowego [29]. Etap poprzedzający wniesienie skargi otwiera zainteresowanemu możliwość zwrócenia się do administracji o ponowne rozpatrzenie spornej decyzji, bez kosztów i w sposób pozbawiony przeszkód administracyjnych. Inna korzyść polega na możliwości samodzielnego zbadania przez administrację zgodności jej decyzji z prawem Unii, stanowiąc dla administracji przypomnienie o jej obowiązku należytego uzasadnienia decyzji [30].

91. W świetle tych rozważań wydaje mi się oczywiste, że brak jakiegokolwiek uzasadnienia stanowi przypadek najpoważniejszy z tego względu, że narusza te interesy, co ostatecznie zagraża zasadzie państwa prawa. W takim przypadku uchybienie nie może być konwalidowane w trakcie postępowania spornego, biorąc pod uwagę, że osoba zainteresowana zostaje pozbawiona możliwości zapoznania się z uzasadnieniem decyzji, przedstawienia swego stanowiska i ewentualnie wystąpienia z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Sąd Unii z kolei traci możliwość zapoznania się ze wszystkimi aspektami sprawy przed wydaniem orzeczenia w ostatniej instancji.

92. Natomiast, jak mi się wydaje, uzasadnienie niewystarczające wymaga podejścia bardziej zróżnicowanego w zależności od wagi naruszenia wymogu uzasadnienia. Taki jest, jak się zdaje, pogląd Trybunału, gdyż zgodnie z jego orzecznictwem, uzasadnienie przedstawione w toku postępowania może w „wyjątkowych przypadkach" spowodować bezprzedmiotowość zarzutu dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia. Ze względu na to, że można sobie wyobrazić różnorodne okoliczności, Trybunał, jak się wydaje, powstrzymywał się od wymienienia tych „wyjątkowych przypadków" w sposób wyczerpujący, uprzywilejowując elastyczne i pragmatyczne stosowanie tego pojęcia.

25 Wyroki: z dnia 18 grudnia 2014 r. Abdida, C-562/13, EU:C:2014:2453, pkt 45; z dnia 6 października 2015 r., Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, pkt 95; z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 73.

26 Zobacz C. Calliess, w: C. Calliess, M. Ruffert, (éd.), EUV/AEUV, München, C.H. Beck, 4. wydanie, 2011, art. 296 TFUE, pkt 4, który podnosi fakt, że art. 296 TFUE rozszerza wymóg uzasadnienia na wszystkie akty prawne Unii, w przeciwieństwie do dawnego art. 253 WE, który rzeczone akty prawne wyliczał wyczerpująco. Zdaniem autora art. 296 TFUE odzwierciedla zamiar reformy, której celem było zapewnienie Unii bardziej demokratycznych i zbliżonych do obywatela podstaw instytucjonalnych, zgodnie z zasadami przejrzystości, skuteczności i legalności.

27 C-150/03 P, EU:C:2004:146, pkt 41.

28 Zobacz pkt 61 niniejszej opinii.

29 Zobacz wyrok z dnia 26 listopada 1981 r., Michel/Parlament (195/80, EU:C:1981:284, pkt 22).

30 Jak wskazuje rzecznik generalna J. Kokott w swojej opinii w sprawie Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32, pkt 32), „podanie powodów nie tylko następuje w interesie obywatela, lecz powoduje także pierwszą samokontrolę administracji i może załagodzić stosunki z obywatelem, bowiem jeśli uzasadnienie jest przekonujące, kończy ono istniejące konflikty i zapobiega niepotrzebnym sporom prawnym". Ostatnio w opinii w sprawach Słowacja/Komisja i Rumunia/Komisja (C-593/15 P, C-594/15 P i C-599/15 P, EU:C:2017:441, pkt 95) rzecznik generalna J. Kokott wskazała, że „obowiązek uzasadniania z art. 296 akapit drugi TFUE służy bowiem również samokontroli administracji, a zatem przymuszaniu działającej instytucji do starannej oceny przesłanek do przyjęcia środka".

93. Niektóre względy, takie jak względy ekonomii procesowej, mogłyby bowiem teoretycznie odgrywać pewną rolę na przykład w sytuacji, gdy jest oczywiste, że istota decyzji nie jest dotknięta wadą, w związku z czym stwierdzenie jej nieważności z powodu braku wystarczającego uzasadnienia mogłoby jedynie doprowadzić do wydania nowej decyzji, identycznej co do istoty z decyzją, której nieważność stwierdzono, lecz z uzasadnieniem przedstawionym po raz pierwszy przed Sądem. Jak podnosi rzecznik generalny N. Fennelly w opinii w sprawie Parlament/Innamorati [31], w takim przypadku komisja konkursowa nie dysponuje żadnymi uprawnieniami uznaniowymi. W konsekwencji pozwany nie ma interesu prawnego w żądaniu stwierdzenia nieważności rozpatrywanej decyzji ze względu na naruszenie istotnych wymogów proceduralnych. Zdaniem rzecznika generalnego N. Fennelly'ego, początkowy niewystarczający charakter uzasadnienia zaskarżonej decyzji nie może już zostać uznany za naruszenie istotnego wymogu proceduralnego, który sam w sobie uzasadnia stwierdzenie nieważności tej decyzji [32]. Natomiast jeśli uzasadnienie nie było wystarczające nawet na etapie postępowania spornego, należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji z uwagi na naruszenie istotnego wymogu proceduralnego [33].

94. W tym względzie chciałbym poczynić kilka uwag w celu zilustrowania mojego punktu widzenia. O ile zasadniczo rozumiem te rozważania o charakterze praktycznym, które nawet znalazły wyraz w kilku wyrokach [34], o tyle pragnę ponownie podkreślić wagę wymienionych wyżej postanowień [35] w porządku prawnym Unii, która to waga wyklucza, moim zdaniem, możliwość zrównania niewystarczającego uzasadnienia aktu administracyjnego [36] ze zwykłym uchybieniem formalnym [37]. Przedstawione powyżej rozważania opierające się najpewniej na względach ekonomii procesowej, chociaż mogą wydawać się kuszące, wiążą się z ryzykiem, że administracja zinterpretuje „możliwość" uzupełnienia niewystarczającego uzasadnienia w toku postępowania ze skargi o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE jako „prawo" do nieprzekazywania informacji zainteresowanemu w odpowiednim czasie, a nawet do odroczenia czynności uzasadnienia aktu administracyjnego, w razie potrzeby, do etapu postępowania sądowego. Konsekwencje takiej praktyki zniweczyłyby wskazane przeze mnie korzyści, czyli umożliwienie adresatowi jednego z tych aktów prawnych przedstawienia administracji swojego stanowiska, a także zapewnienie wewnętrznej kontroli zgodności z prawem przyjętych przez nie aktów prawnych [38]. Co więcej, nie można wykluczyć, że praktyka ta spowoduje wzrost liczby spraw przed sądami Unii, ograniczając podnoszone korzyści związane ze względami ekonomii postępowania. Oznacza to, że podział kompetencji między z jednej strony administracją, a z drugiej strony sądami Unii stoi na przeszkodzie temu, by postępowanie w sprawie skargi o stwierdzenie nieważności stało się etapem, na którym administracja wywiązuje się z jednego z najbardziej fundamentalnych obowiązków wobec jednostki. Ponadto nie należy zapominać,

31 C-254/95 P, EU:C:1996:213.

32 Opinia rzecznika generalnego N. Fennelly'ego w sprawie Parlament/Innamorati (C-254/95 P, EU:C:1996:213, pkt 39).

33 Opinia rzecznika generalnego N. Fennelly'ego w sprawie Parlament/Innamorati (C-254/95 P, EU:C:1996:213, pkt 40).

34 Zobacz wyroki: z dnia 6 lipca 1983 r., Geist/Komisja, 117/81, EU:C:1983:191; z dnia 8 marca 1988 r., Sergio/Komisja, 64/86, 71/86, 72/86, 73/86 i 78/86, EU:C:1988:119, pkt 53; z dnia 19 stycznia 2010 r., Co-Frutta/Komisja, T-355/04 i T-446/04, EU:T:2010:15, pkt 100.

35 Zobacz pkt 89 niniejszej opinii.

36 C. Callies, w: C. Calliess, M. Ruffert (ed.), EUV/AEUV, München, C.H. Beck, 4. wydanie, 2011, art. 297 TFUE, pkt 34, zauważa kilka tendencji w orzecznictwie Trybunału i Sądu zmierzających do przyjęcia, że tylko poważne naruszenia obowiązku uzasadnienia powinny uzasadniać stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej. Takie podejście, jak się wydaje, opiera się na argumencie, zgodnie z którym stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej zasadnej, lecz dotkniętej uchybieniem formalnym, nie ma sensu. Autor jest jednak zdania, że względy związane z poszanowaniem państwa prawa przemawiają, co do zasady, za stwierdzeniem nieważności każdej decyzji nieprzestrzegającej tego wymogu uzasadnienia. M. Gellermann, w: Streinz, EUV/AEUV, 2. wydanie, 2012, pkt 16, jest takiego samego zdania, podnosząc, że jedynie kontrola sądowa powiązana z groźbą unieważnienia może skłonić instytucje Unii do należytego uwzględnienia wymogu uzasadnienia. Co najwyżej można uznać istnienie wyjątku, jeśli wobec danego aktu rzeczywiście nie ma alternatywy i powinien on zostać przyjęty natychmiast po stwierdzeniu jego nieważności.

37 Ponadto z wyroku z dnia 3 lipca 2008 r., Komisja/Irlandia (C-215/06, EU:C:2008:380, pkt 57), wydaje się wynikać, że Trybunał akceptuje konwalidację aktów nieprawidłowych w świetle prawa Unii jedynie wyjątkowo.

38 W opinii w sprawie LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:247, pkt 83) rzecznik generalna J. Kokott wskazuje, że „taka samokontrola organów celnych może być osłabiona tylko w sytuacji, gdy wystarczające uzasadnienie jest przedstawiane dopiero na wniosek zainteresowanego". Zdaniem rzecznik generalnej, „dotyczy to tym bardziej przedstawiania uzasadnienia w późniejszym czasie w postępowaniu sądowym".

że spór wiąże się z kosztami, jak również z istotnym dla jednostki ryzykiem, w związku z czym wymaganie od jednostki, aby w celu uzyskania odpowiedniego uzasadnienia dotyczącej jej decyzji zwracała się do sądów Unii, podczas gdy mogła je uzyskać w toku postępowania poprzedzającego wniesienie skargi bez ponoszenia kosztów, wydaje mi się nieracjonalne.

95. Możliwość uzupełnienia uzasadnienia w trakcie postępowania odwoławczego powinna w związku z tym ograniczać się do „wyjątkowych przypadków", w których jest bezsporne, że co najmniej główne względy, które doprowadziły do wydania decyzji administracyjnej, zostały przedstawione w sposób jasny i jednoznaczny [39]. Należy również zapewnić, by jednostka w obronie swoich praw nie znajdowała się w niekorzystnej sytuacji, czego zbadanie należy do sądu w każdym konkretnym przypadku. Z pewnością można byłoby założyć istnienie takiej niekorzystnej sytuacji, gdy dodatkowe uzasadnienie przedstawione przez administrację skutkuje zmianą istoty aktu prawnego, zobowiązując w ten sposób zainteresowaną jednostkę do dostosowania w sposób istotny swojej argumentacji w celu odpowiedniego ustosunkowania się do nowych argumentów. Aby uniknąć takiej sytuacji, należy nałożyć rygorystyczne wymogi w odniesieniu do formy i sposobu, w jaki administracja przedkłada uzasadnienie uzupełniające sądowi Unii. Sąd ów powinien też dopilnować, by zainteresowany mógł wypowiedzieć się na temat uzasadnienia uzupełniającego, na przykład poprzez odroczenie rozprawy lub umożliwienie mu złożenia pisma. Moim zdaniem, w takich okolicznościach nie można uniknąć elementu zaskoczenia zainteresowanego przez administrację. W zależności od konkretnej sytuacji proceduralnej sąd Unii powinien rozstrzygnąć, czy odrzucić, czy w drodze wyjątku zaakceptować uzasadnienie uzupełniające.

96. Proponowane przeze mnie stanowisko jest zresztą zgodne z podejściem rzecznik generalnej J. Kokott, wynikającym z jej opinii w sprawie SPCM i in. [40], zgodnie z którym brak lub niewystarczający charakter uzasadnienia co do zasady nie może być konwalidowany faktem, że zainteresowany zapozna się z uzasadnieniem decyzji w trakcie postępowania przed sądem Unii. Jak twierdzi rzecznik generalna J. Kokott, uzasadnienie niekorzystnej decyzji winno umożliwić sądowi Unii przeprowadzenie kontroli jej zgodności z prawem, a zainteresowanemu dostarczyć informacji koniecznych, by mógł on stwierdzić, czy decyzja ta jest zasadna oraz czy warto złożyć środek zaskarżenia. Rzecznik generalna Kokott wskazuje bardzo słusznie, że uzasadnienie decyzji stanowi bezwzględną przesłankę sądowej kontroli danego aktu [41].

97. Pomiędzy stanowiskami przedstawionymi powyżej [42] nie dostrzegam żadnej kolizji, zważywszy, że wychodzą one z założenia, iż konieczne jest, aby każdy niekorzystny akt prawny zawierał uzasadnienie wymieniające wszystkie okoliczności stanu faktycznego i prawnego mające znaczenie dla umożliwienia kontroli zgodności z prawem, i tylko w wyjątkowych przypadkach akceptując konwalidację niewystarczającego uzasadnienia w toku postępowania sądowego. Jedyną różnicą jest wzmianka rzecznika generalnego N. Fennelly'ego o szczególnej sytuacji [43], która moim zdaniem może stanowić „wyjątkowy przypadek" w rozumieniu orzecznictwa, pod warunkiem, jak już wyjaśniono [44], że jednostka nie znajduje się w niekorzystnej sytuacji pod kątem obrony swoich praw. Taką niekorzystną

39 Zgodnie z terminologią przyjętą w orzecznictwie Trybunału. Zobacz wyrok z dnia 14 lutego 1990 r., Delacre i in./Komisja, C-350/88, EU:C:1990:71, pkt 15.

40 C-558/07, EU:C:2009:142.

41 Opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie S.P.C.M. i in.(C-558/07, EU:C:2009:142, pkt 61).

42 To znaczy stanowiskami rzeczników generalnych N. Fennelly'ego i J. Kokott dotyczącymi problematyki związanej z możliwością konwalidacji braku uzasadnienia lub jego niewystarczającego charakteru na późniejszym etapie spornym, opisanymi powyżej, a także moim stanowiskiem, które należy interpretować jako mój wkład w rozwój orzecznictwa Trybunału.

43 Mianowicie sytuacji dotyczącej decyzji administracyjnej dotkniętej wadą, która jednak nie ma wpływu na istotę decyzji. Zdaniem rzecznika generalnego N. Fennelly'ego, nie można stwierdzić nieważności takiej decyzji, jeżeli w trakcie postępowania odwoławczego uzasadnienie zostanie uzupełnione.

44 Zobacz pkt 95 niniejszej opinii.

sytuację można zazwyczaj wykluczyć, gdy rozpatrywana decyzja administracyjna zawiera co najmniej „zaczątek uzasadnienia", umożliwiający jej zrozumienie głównej linii rozumowania administracji i przedstawienie swojego stanowiska. Moim zdaniem kwestia ta stanowi punkt wyjścia analizy prawidłowego zastosowania orzecznictwa Trybunału do niniejszego przypadku.

98. Dla dopełnienia wywodu należy zauważyć w tym kontekście, że Trybunał potwierdził w wyroku Neirinck [45], iż „wyjątkowe przypadki" mogą pojawić się w sytuacji „konkursu z dużą liczbą uczestników", jak miało to miejsce w sprawie Sergio i in./Komisja [46] oraz w przypadku „konkursu otwartego", jak w sprawie, w której wydano wyrok Kypreos/Rada [47], ponieważ obydwie sytuacje charakteryzują się praktyczną niemożnością przedstawienia wystarczającego uzasadnienia każdemu kandydatowi we wskazanym czasie, co w konsekwencji uzasadnia, wyłącznie tytułem odstępstwa, przedstawienie przez administrację przed sądem Unii dowodów, takich jak protokoły komisji konkursowej. Jak zaś wskazano powyżej [48], Sąd słusznie uznał w pkt 46 i 47 zaskarżonego wyroku, że Komisja nie mogła powołać się na orzecznictwo, zgodnie z którym w przypadku konkursów z dużą liczbą uczestników komisja konkursowa jest uprawniona do uzasadnienia odmowy dokonania oceny wpierw w sposób pobieżny. Wynika z tego, że żaden z tych dwóch przypadków uzasadniających, w drodze wyjątku, akceptację uzupełnienia uzasadnienia w toku postępowania spornego nie ma zastosowania w niniejszej sprawie.

e) Analiza sposobu zastosowania przez Sąd orzecznictwa Trybunału do niniejszego przypadku

99. Analiza zaskarżonego wyroku wskazuje, że badając, czy sporna decyzja zawierała „zaczątek uzasadnienia", Sąd prawidłowo zastosował zasady wypracowane w orzecznictwie Trybunału. Jak już wyjaśniłem, płynący z tego badania wniosek determinuje, czy istnieje „brak" uzasadnienia, czy też jest ono „niewystarczające". Sąd wykluczył istnienie w niniejszym przypadku takiego zaczątka uzasadnienia, ze względów szczegółowo już przeanalizowanych, które wydają mi się niezaskarżalne z prawnego punktu widzenia [49].

100. Należy jednak zadać sobie pytanie, czy orzecznictwo Trybunału sprzeciwia się - jak podnosi Komisja – zrównaniu przez Sąd „niewystarczającego" charakteru uzasadnienia z jego „brakiem", biorąc pod uwagę „niemalże zupełny" brak uzasadnienia. Pytanie to skłania mnie do przedstawienia kilku uwag.

101. Chociaż w orzecznictwie wyodrębnia się formalnie tylko dwa przypadki, to należy przypomnieć, że w praktyce administracyjnej i sądowej można wyróżnić wiele stopni szczegółowości uzasadnienia aktu prawnego. W swoim orzecznictwie Trybunał przyjmuje ów fakt w sposób dorozumiany – akceptując bardziej lub mniej szczegółowe uzasadnienie w zależności od kontekstu, wagi dla adresata oraz całości przepisów prawnych regulujących daną dziedzinę. W tym kontekście konieczne wydaje się interpretowanie pojęcia niewystarczającego uzasadnienia w sposób bardziej zróżnicowany, obejmujący szereg stopni szczegółowości, począwszy od przypadku równoznacznego z uzasadnieniem, powiedzmy, „prawie kompletnym" aż do „niemalże zupełnego" jego braku, który Sąd napotkał w niniejszej sprawie [50]. W braku dokładnej i wiarygodnej metody pozwalającej na ocenę stopnia szczegółowości uzasadnienia aktu prawnego, wydaje się zrozumiałe, że Sąd w celu sformułowania wniosków w prosty i jasny sposób musiał dokonać porównania z przypadkiem, który najlepiej odpowiada sytuacji faktycznej.

45 Wyrok z dnia 28 lutego 2008 r., Neirinck/Komisja (C-17/07 P, EU:C:2008:134, pkt 57).

46 Wyrok z dnia 8 marca 1988 r., Sergio/Komisja (64/86, 71/86, 72/86, 73/86 i 78/86, EU:C:1988:119, pkt 50).

47 Wyrok z dnia 27 marca 1985 r., Kypreos/Rada (12/84, EU:C:1985:142, pkt 8).

48 Zobacz pkt 70 i 71 niniejszej opinii.

49 Zobacz pkt 62–68 i 81 niniejszej opinii.

50 Zobacz pkt 38 w związku z pkt 51 i 53 zaskarżonego wyroku.

102. Moim zdaniem takie podejście mieści się w zakresie uznania, jakim Sąd dysponuje przy ocenie okoliczności faktycznych sprawy, a zatem nie można go uznać za naruszenie prawa. Podejście to nie podważa klasyfikacji różnych typów uzasadnienia, ustanowionej w orzecznictwie, lecz raczej oferuje użyteczne punkty orientacyjne, pozwalające stronom na zrozumienie rozumowania leżącego u podstaw stwierdzenia przez Sąd nieważności spornej decyzji ze względu na to, że jej uzasadnienie nie odpowiada wymogom orzecznictwa.

103. W odniesieniu do argumentu podniesionego przez Komisję, zgodnie z którym Sąd nie wywiązał się z obowiązku uwzględnienia dodatkowych informacji przedstawionych przez Komisję w toku postępowania odwoławczego w celu „uzupełnienia" uzasadnienia rozpatrywanej decyzji administracyjnej, pragnę stwierdzić, że Komisja ponownie ma błędne mniemanie o roli sądu Unii w zakresie, w jakim najwyraźniej wymaga od niego, aby naprawił zaniechania komisji konkursowej i Komisji, polegające na braku uzasadnienia zaskarżonej decyzji przed wniesieniem skargi. Nawet jeśli z orzecznictwa wynika, że niewystarczający charakter uzasadnienia sprzeczny z art. 296 akapit drugi TFUE, stanowi naruszenie istotnych wymogów proceduralnych w rozumieniu art. 263 akapit drugi TFUE i stanowi ponadto zarzut, który sąd Unii może, a nawet powinien zbadać z urzędu [51], nie można na tej podstawie wnioskować, że sąd ów jest zobowiązany w każdych okolicznościach do zaakceptowania uzasadnienia uzupełniającego.

104. Mając to na uwadze pragnę zauważyć, że Sąd bardzo słusznie wziął pod uwagę niewystarczający charakter uzasadnienia spornej decyzji oraz odpowiedź na wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy i odmówił uwzględnienia dodatkowych dowodów przedstawionych przez Komisję ze względu na to, że inicjatywa ta była spóźniona. Nawet bowiem przy założeniu, że uzasadnienie to należało uznać po prostu za „niewystarczające" (bez żadnej innej kwalifikacji szczególnej), nie ma żadnych wątpliwości, że przedstawienie bardziej szczegółowych kryteriów, mających wpływ na kandydaturę D. Di Bernarda [52], na pisemnym etapie postępowania przed Sądem bardzo utrudniło obronę ze względu na to, że pozbawiło D. Di Bernarda możliwości zareagowania na owe dowody w odpowiedni sposób [53]. Jak słusznie stwierdził Sąd, D. Di Bernardo nie znał powodów, dla których jego doświadczenie zawodowe zostało uznane za niewystarczające [54]. Ponadto wydaje się, że D. Di Bernardo mógł przedstawić zarzuty dotyczące uzasadnienia, z którym zapoznał się dopiero po złożeniu dupliki, co do zasady tylko na rozprawie.

105. Tymczasem okoliczności te w żaden nie sposób nie odpowiadały zasadzie poszanowania prawa do obrony, stanowiącej podstawową zasadę prawa Unii, która zakazuje wydania orzeczenia sądowego na podstawie okoliczności faktycznych i dokumentów, z którymi same strony, lub jedna z nich, nie mogły się zapoznać i co do których w związku z tym nie mogły zająć stanowiska [55]. Zasada równości broni, która jest konsekwencją samego pojęcia rzetelnego procesu i której celem jest zapewnienie równowagi między stronami w postępowaniu poprzez zagwarantowanie, że każdy dokument dostarczony do Sądu może być poddany ocenie i podważony przez strony postępowania, wiąże się z obowiązkiem przyznania każdej ze stron rozsądnej możliwości przedstawienia swojej sprawy, w tym również swoich dowodów, w warunkach niestawiających jej w wyraźnie mniej korzystnej sytuacji w stosunku do strony przeciwnej [56].

51 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 20 lutego 1997 r., Komisja/Daffix (C-166/95 P, EU:C:1997:73, pkt 24); z dnia 10 lipca 2008 r., Bertelsmann i Sony Corporation of America/Impala (C-413/06 P, EU:C:2008:392, pkt 174 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 27 września 2012 r., J/Parlament (T-160/10, EU:T:2012:503, pkt 17).

52 Zobacz pkt 66 i 68 niniejszej opinii.

53 Zobacz pkt 64 niniejszej opinii.

54 Zobacz pkt 64 niniejszej opinii.

55 Zobacz wyrok z dnia 12 listopada 2014 r., Guardian Industries i Guardian Europe/Komisja, C-580/12 P, EU:C:2014:2363, pkt 30; postanowienie z dnia 12 lipca 2016 r., Pérez Gutiérrez/Komisja, C-604/15 P, niepublikowane, EU:C:2016:545, pkt 33.

56 Zobacz wyrok z dnia 12 listopada 2014 r., Guardian Industries i Guardian Europe/Komisja (C-580/12 P, EU:C:2014:2363, pkt 31); postanowienie z dnia 12 lipca 2016 r., Pérez Gutiérrez/Komisja (C-604/15 P, niepublikowane, EU:C:2016:545, pkt 34).

106. W konsekwencji, biorąc pod uwagę wyżej opisaną sytuację i zgodnie z wywodami przedstawionymi w ramach mojej oceny orzecznictwa Trybunału, w szczególności w pkt 93–95 niniejszej opinii, przesłanki pozwalające na przyjęcie w drodze wyjątku uzasadnienia uzupełniającego w toku postępowania odwoławczego nie są, jak się wydaje, spełnione.

107. Poszanowanie zasady państwa prawa wymaga bowiem, by EPSO przedstawiło w spornej decyzji odpowiednie uzasadnienie oraz bardziej szczegółowe informacje na temat kryteriów dodatkowych opracowanych przez komisję konkursową w odpowiedzi na wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Niewywiązując się w sposób właściwy z obowiązków ciążących na niej na etapie sądowym, administracja zaniedbała cel polegający na zapewnieniu kontroli wewnętrznej. Taka kontrola wewnętrzna umożliwiłaby jej dokonanie oceny sytuacji i potwierdzenie, czy uzasadnienie spełniało wymogi ustanowione przez prawo Unii. Ponadto ze względu na poważny charakter wady, którą dotknięta jest sporna decyzja z powodu bardzo niewystarczającego, wręcz nieistniejącego, uzasadnienia w odniesieniu do aspektu mającego jednak szczególne znaczenie dla D. Di Bernarda, wada ta nie mogła zostać usunięta na ostatnim etapie postępowania w sprawie skargi o stwierdzenie nieważności w drodze uzupełnienia uzasadnienia bez naruszenia prawa do obrony. W związku z tym należy stwierdzić, że nie można czynić Sądowi zarzutu z tego, iż działał w celu zapewnienia ochrony praw D. Di Bernarda oraz przypomniał administracji o przestrzeganiu istotnych wymogów proceduralnych w rozumieniu art. 263 akapit drugi TFUE.

108. Z powodów przedstawionych powyżej uważam, że Sąd nie naruszył prawa, odmawiając uwzględnienia dowodów uzupełniających przedstawionych przez Komisję w trakcie postępowania spornego w celu „uzupełnienia" niewystarczającego uzasadnienia.

3. Wniosek częściowy

109. W świetle powyższych rozważań drugi zarzut odwołania należy oddalić.

VI. Wnioski

110. Mając na względzie powyższe rozważania, proponuję, aby Trybunał:

– oddalił odwołanie oraz

– orzekł, że Komisja pokrywa własne koszty.