Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (četvrto vijeće)

4. prosinca 2024.*

[Tekst ispravljen rješenjem od 19. prosinca 2024.]

„Javna služba – Dužnosnici – Ocjenjivanje – Izvješće o ocjeni – Razdoblje ocjenjivanja 2021. – Pravilnost postupka – Načelo nepristranosti”

U predmetu T-158/23,

Jean-Marc Colombani, sa stalnom adresom u Auderghemu (Belgija), kojeg zastupa N. de Montigny, odvjetnica,

tužitelj,

protiv

Europske službe za vanjsko djelovanje (ESVD), koju zastupaju R. Coesme, R. Spáč i S. Falek, u svojstvu agenata,

tuženika,

OPĆI SUD (četvrto vijeće),

u sastavu: R. da Silva Passos, predsjednik, I. Reine (izvjestiteljica) i T. Pynnä, suci,

tajnik: H. Eriksson, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

nakon rasprave održane 2. svibnja 2024.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Tužbom na temelju članka 270. UFEU-a tužitelj Jean-Marc Colombani od Općeg suda zahtijeva da poništi izvješće o ocjeni sastavljeno u odnosu na njega za 2021. (u daljnjem tekstu: osporavano izvješće o ocjeni).

* Jezik postupka: francuski

Okolnosti spora

2 Tužitelj je dužnosnik u razredu AD 14 u Europskoj službi za vanjsko djelovanje (ESVD). Stupio je u službu Europske komisije 1. svibnja 1990.

3 Tužitelj je od 1. siječnja 2011. radio na različitim radnim mjestima u ESVD-u. Obavljao je dužnosti pomoćnika ESVD-ova izvršnog glavnog tajnika od 22. lipnja 2011. do 31. svibnja 2016., a zatim dužnosti savjetnika u glavnom tajništvu od 1. lipnja 2016. do 31. prosinca 2016. Nakon što je 1. siječnja 2017. imenovan novi glavni tajnik ESVD-a, tužitelj je zaposlen kao savjetnik jednog od triju zamjenika glavnog tajnika ESVD-a. Osoba koja je neposredno nadređena tužitelju zamijenjena je 1. svibnja 2020.

4 Tužitelj je 18. veljače 2021. podnio zahtjev za pomoć na temelju članka 24. Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europske unije (u daljnjem tekstu: Pravilnik o osoblju) zbog uznemiravanja koje su u odnosu na njega navodno počinile četiri osobe i osobito osoba koja mu je neposredno nadređena. Odlukom od 15. lipnja 2021. navedeni zahtjev odbijen je u dijelu u kojem se odnosio na postupanje dviju navedenih osoba. Suprotno tomu, ESVD je odlučio pokrenuti upravnu istragu u odnosu na osobu koja je neposredno nadređena tužitelju i još jednu osobu.

5 Postupak ocjenjivanja za 2021. pokrenut je 2. veljače 2022. U svojoj samoprocjeni tužitelj je naveo zahtjev za pomoć zbog uznemiravanja koji se odnosio na osobu koja mu je neposredno nadređena.

6 U poruci elektroničke pošte upućenoj uredu osobe koja mu je neposredno nadređena iznio je da sumnja u to da postoji sukob interesa u smislu članka 11.a Pravilnika o osoblju, u slučaju u kojem navedena nadređena osoba provodi ocjenjivanje.

7 Ocjenjivanje tužitelja za 2021. provedeno je u okviru telefonskog razgovora koji se 6. svibnja 2022. održao s osobom koja mu je neposredno nadređena.

8 Osoba koja je nadređena tužitelju potpisala je 2. lipnja 2022. u svojstvu ocjenjivača izvješće o njegovoj ocjeni. U tom je izvješću tužiteljev rad ocijenjen kao zadovoljavajuć. Međutim, u odjeljku koji se odnosi na učinkovitost navodi se sljedeća ocjena:

„Jean-Marc Colombani prihvatio je u travnju 2021. novi opis poslova, koji je konkretno uključivao sljedeće prioritete: 1. civilno-vojna suradnja; 2. pitanja povezana s indo-pacifičkom regijom; 3. strateško predviđanje s naglaskom na Strateški kompas […]. Jean-Marc nažalost nije poduzimao korake povezane s trećim prioritetom. Rad na Kompasu povezan sa strateškim predviđanjima pružio bi korisna pojašnjenja za pregovore s državama članicama koji se vode odvojeno, uzimajući u obzir koliko na njih utječu javne rasprave i doprinosi istraživačkih centara […]”.

9 Tog se dana tužitelj žalio na svoju ocjenu, pri čemu je tražio da se postupak ocjenjivanja koji se odnosi na njega prekine do završetka upravnih istraga koje se odnose na navodno uznemiravanje i koje su pokrenute, među ostalim, u odnosu na osobu koja mu je neposredno nadređena. Tužitelj je doveo u pitanje nepristranost osobe koja mu je neposredno nadređena i koja djeluje kao ocjenjivač jer se u odnosu na nju vodi takva istraga.

10 Nakon razgovora s tužiteljem održanog 28. lipnja 2022., glavni tajnik ESVD-a, kao drugostupanjski ocjenjivač, potvrdio je 13. srpnja 2022. ocjenu koju je utvrdila osoba koja je neposredno nadređena tužitelju.

11 Tužitelj je 19. kolovoza 2022. podnio žalbu na temelju članka 90. stavka 2. Pravilnika o osoblju protiv osporavanog izvješća o ocjeni.

12 ESVD-ovo tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora odlučilo je 25. listopada 2022. obustaviti upravnu istragu pokrenutu zbog toga što je tužitelja navodno uznemiravala osoba koja mu je neposredno nadređena.

13 Odluka kojom se odbija tužiteljeva žalba donesena je 20. prosinca 2022.

Zahtjevi stranaka

14 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:

– poništi osporavano izvješće o ocjeni;

– po potrebi, poništiti odluku o odbijanju žalbe;

– naloži ESVD-u snošenje troškova.

15 ESVD od Općeg suda zahtijeva da:

– odbije tužbu;

– naloži tužitelju snošenje troškova.

Pravo

Predmet tužbe

16 Drugim dijelom tužbenog zahtjeva tužitelj traži da se po potrebi poništi odluka kojom se odbija žalba.

17 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, ako odluka kojom se odbija žalba nema samostalan sadržaj, učinak zahtjeva za poništenje koji se formalno odnosi na tu odluku je takav da će se pred Općim sudom pokrenuti postupak u odnosu na akt protiv kojeg je bila podnesena žalba (vidjeti presudu od 14. prosinca 2017., RL/Sud Europske unije, T-21/17, EU:T:2017:907, t. 26. i navedenu sudsku praksu).

18 U ovom slučaju odluka kojom se odbija žalba nema samostalan sadržaj jer se njome samo potvrđuje osporavano izvješće o ocjeni i pojašnjava ESVD-ovo obrazloženje u odgovoru na tužiteljeve kritike u pogledu tog obrazloženja. Naime, navedenom se odlukom potvrđuje, s jedne strane, kao što to čini i drugostupanjski ocjenjivač, da tužiteljev ocjenjivač nije pristran i da se ne nalazi u situaciji sukoba interesa te da je žalbeni postupak valjan i, s druge strane, ocjena tužiteljeva rada za 2021.

19 Stoga treba smatrati da se tužba odnosi na osporavano izvješće o ocjeni, čiju zakonitost treba ispitati uzimajući u obzir i obrazloženje navedeno u odluci kojom se odbija žalba (vidjeti u tom smislu presudu od 9. studenoga 2022., QM/Europol, T-164/21, EU:T:2022:695, t. 40. i navedenu sudsku praksu).

Meritum

20 Tužitelj u prilog tužbi ističe dva tužbena razloga od kojih se prvi temelji na povredi pravila koja se primjenjuju na postupak ocjenjivanja, članaka 11.a, 12.a i 24. Pravilnika o osoblju i na nedostatku objektivnosti i nepristranosti ocjenjivača, a drugi na očitoj pogrešci u ocjeni i zlouporabi ovlasti.

21 Kad je riječ o prvom tužbenom razlogu, najprije valja utvrditi da se članak 24. Pravilnika o osoblju odnosi na obvezu uprave da pruži pomoć svojim dužnosnicima i službenicima, koji su, među ostalim, izloženi uznemiravanju. Međutim, ova se tužba odnosi samo na zahtjev za poništenje osporavanog izvješća o ocjeni. Iz toga slijedi da se ovom tužbom ne zahtijeva poništenje akta povezanog sa zahtjevom za pomoć koji je podnio tužitelj. Stoga pozivanje na navedenu odredbu treba odbiti kao bespredmetno.

22 S obzirom na navedeno, ovaj se tužbeni razlog dijeli na dva dijela, od kojih se prvi temelji na nedostatku objektivnosti i nepristranosti tužiteljeva ocjenjivača, a drugi na povredi pravila koja se primjenjuju na postupak ocjenjivanja.

23 U okviru prvog dijela prvog tužbenog razloga tužitelj ne podsjeća samo na to da je u trenutku sastavljanja osporavanog izvješća o ocjeni podnio zahtjev za pomoć u pogledu uznemiravanja koje je navodno počinila osoba koja mu je neposredno nadređena, nego i na to da je uprava odlučila pokrenuti upravnu istragu u odnosu na tu osobu, koja nije završena u trenutku donošenja navedenog izvješća. U takvom kontekstu malo je vjerojatno da bi osoba koja mu je neposredno nadređena i u odnosu na koju je pokrenuta navedena istraga ostala neutralna i nepristrana u odnosu na tužitelja.

24 Tužitelj tvrdi da mu je osoba koja mu je neposredno nadređena tijekom razgovora radi ocjenjivanja prigovorila jer je pokrenuo postupak protiv nje. Stoga je ESVD trebao smatrati da osoba koja mu je neposredno nadređena nije bila ni objektivno ni subjektivno nepristrana prema njemu te je trebao imenovati drugog ocjenjivača radi ocjenjivanja za 2021., kao što je to moguće na temelju odluke ADMIN(2022.) 3 glavnog tajnika ESVD-a od 24. siječnja 2022. o donošenju općih odredbi za provedbu članka 43. i članka 44. stavka 1. Pravilnika o osoblju koji se odnose na izvješća o ocjeni dužnosnika i članova privremenog osoblja.

25 Tužitelj smatra da ESVD nije trebao nastaviti postupak ocjenjivanja na uobičajen način i da je trebao odrediti drugog ocjenjivača ili prekinuti postupak ocjenjivanja.

26 Tužitelj zaključuje da je osoba koja mu je neposredno nadređena bila u situaciji sukoba interesa u smislu članka 11.a Pravilnika o osoblju.

27 ESVD tvrdi da, u skladu sa sudskom praksom, činjenica da su se ispitivanje zahtjeva za pomoć koji je podnio tužitelj i s njime povezana upravna istraga odvijali tijekom postupka ocjenjivanja ne znači da je osoba koja je neposredno nadređena tužitelju bila pristrana ili se nalazila u situaciji sukoba interesa. Prema tome, kad bi se osobu koja je nadređena tužitelju zamijenilo na dužnosti ocjenjivača ili prekinuo postupak ocjenjivanja, to bi utjecalo na njegovu pretpostavku nepristranosti i nedužnosti te bi se unaprijed utvrdili rezultati istrage pokrenute

nakon što je tužitelj podnio zahtjev za pomoć. Nadalje, s obzirom na sudsku praksu i primjenjiva pravila iz Pravilnika o osoblju i odluke ADMIN(2022.) 3, prekid postupka ocjenjivanja ne predviđa se niti je prikladan.

28 ESVD napominje da se, u svakom slučaju, u upravnoj istrazi koja se vodi u odnosu na osobu koja je neposredno nadređena tužitelju nije zaključilo da su utvrđene optužbe za uznemiravanje koje je iznio tužitelj.

29 ESVD iz toga zaključuje da ocjena tužitelja koju je u okviru postupka ocjenjivanja o kojem je riječ provela osoba koja mu je neposredno nadređena ne predstavlja povredu zahtjeva nepristranosti i ne stavlja nadređenu osobu u situaciju sukoba interesa, što proizlazi i iz njezinih ocjena iznesenih u osporavanom izvješću o ocjeni. Naime, osim postojanja zahtjeva za pomoć tijekom ispitivanja i upravne istrage koja se odnosila na osobu koja je nadređena tužitelju, tužitelj nije naveo nijedan drugi element na temelju kojeg se može utvrditi povreda zahtjeva nepristranosti i obveza iz članka 11.a Pravilnika o osoblju. Tužitelj iznosi elemente koji su odbijeni tijekom upravne istrage ili postupanja osobe koja mu je nadređena koja nije potkrijepio.

30 U ovom slučaju, najprije valja podsjetiti na to da je sukob interesa samo jedan oblik pristranosti jer zahtjev nepristranosti obuhvaća sve okolnosti koje dužnosnik ili službenik koji mora donijeti odluku o predmetu mora razumno prepoznati kao okolnosti koje, u očima trećih strana, mogu izgledati kao da će utjecati na njegovu neovisnost u predmetu (vidjeti presudu od 10. veljače 2021., Spadafora/Komisija, T-130/19, neobjavljenu, EU:T:2021:74, t. 99. i navedenu sudsku praksu).

31 U tom pogledu valja istaknuti da je obveza nepristranosti dužnosnika utvrđena u članku 11. prvom stavku Pravilnika o osoblju, na temelju kojeg dužnosnik ispunjava funkcije koje su mu povjerene objektivno i nepristrano.

32 Također je važno istaknuti da su institucije, tijela, uredi i agencije Europske unije obvezni poštovati temeljna prava zajamčena pravom Unije, što obuhvaća i pravo na dobru upravu, sadržano u članku 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (vidjeti presudu od 3. prosinca 2019., Pethke/EUIPO, T-808/17, EU:T:2019:832, t. 43. i navedenu sudsku praksu).

33 U članku 41. stavku 1. Povelje o temeljnim pravima navodi se osobito da svatko ima pravo da institucije, tijela, uredi i agencije Unije njegove predmete obrađuju nepristrano.

34 Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da je na institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije da ispune zahtjev nepristranosti u vezi s objema njegovim sastavnicama, a to su, s jedne strane, subjektivna nepristranost na temelju koje nijedan član dotične institucije ne smije pokazati pristranost ili osobne predrasude i, s druge strane, objektivna nepristranost u skladu s kojom ta institucija mora pružiti dovoljno jamstava da isključi svaku osnovanu sumnju o mogućoj predrasudi (vidjeti presudu od 25. veljače 2021., Dalli/Komisija, C-615/19 P, EU:C:2021:133, t. 112. i navedenu sudsku praksu). U tom pogledu, Sud je podsjetio na to da se za dokazivanje da organizacija upravnog postupka ne jamči dovoljnu isključenost svake osnovane sumnje o postojanju moguće predrasude ne zahtijeva utvrđivanje postojanja izostanka nepristranosti. Dovoljno je da u tom pogledu postoji osnovana sumnja koja se ne može otkloniti (presude od 27. ožujka 2019., August Wolff i Remedia/Komisija, C-680/16 P, EU:C:2019:257, t. 37. i od 21. listopada 2021., Parlament/UZ, C-894/19 P, EU:C:2021:863, t. 54.).

35 Upravo s obzirom na ta razmatranja valja ispitati prvi dio prvog tužbenog razloga.

36 [kako je ispravljeno rješenjem od 19. prosinca 2024.] U ovom slučaju tužitelj ističe nedostatak subjektivne i objektivne nepristranosti osobe koja mu je neposredno nadređena i koja djeluje kao ocjenjivač.

37 Konkretno, kad je riječ o objektivnoj nepristranosti osobe koja mu je neposredno nadređena, tužitelj se oslanja na upravnu istragu koja je u odnosu na navedenu nadređenu osobu i dalje bila u tijeku u trenutku postupka ocjenjivanja.

38 U tom pogledu, kao što to ističe ESVD, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, kada se tijelu za imenovanje na temelju članka 90. stavka 1. Pravilnika o osoblju podnese zahtjev za pomoć u smislu članka 24. navedenog pravilnika, ono osobito mora provesti upravnu istragu ako dužnosnik koji od svoje institucije traži zaštitu dostavi barem neke dokaze o stvarnosti napada za koje tvrdi da ih je pretrpio kako bi utvrdilo činjenice koje su dovele do pritužbe, u suradnji s njezinim podnositeljem (presude od 24. travnja 2017., HF/Parlament, T-570/16, EU:T:2017:283, t. 46. i od 13. srpnja 2018., Curto/Parlament, T-275/17, EU:T:2018:479, t. 97.).

39 Stoga je ESVD 15. lipnja 2021., time što je odlučio pokrenuti upravnu istragu u odnosu na osobu koja je neposredno nadređena tužitelju, smatrao da je tužitelj dostavio barem neki dokaz protiv osobe koja mu je nadređena.

40 Međutim, takva situacija može kod trećih strana pobuditi legitimnu sumnju u pogledu moguće predrasude osobe koja je neposredno nadređena tužitelju u okviru izvršavanja njezinih ovlasti kao tužiteljeva ocjenjivača.

41 [kako je ispravljeno rješenjem od 19. prosinca 2024.] U okolnostima kao što su one o kojima je riječ u ovom slučaju, ESVD se ne može osloniti na pretpostavku nepristranosti u odnosu na osobu koja je neposredno nadređena tužitelju. Ne može se pozvati ni na sudsku praksu prema kojoj činjenica da je dužnosnik podnio pritužbu zbog uznemiravanja protiv dužnosnika koji mora ocijeniti njegove profesionalne sposobnosti ne može kao takva, neovisno o svim drugim okolnostima, dovesti u pitanje nepristranost osobe na koju se pritužba odnosi (vidjeti presudu od 8. studenoga 2018., QB/BCE, T-827/16, EU:T:2018:756, t. 94. i navedenu sudsku praksu; presuda od 20. listopada 2021., ZU/Komisija, T-671/18 i T-140/19, neobjavljena, EU:T:2021:715, t. 207.). Naime, kao što to proizlazi iz sudske prakse navedene u točki 34. ove presude, kad je riječ o povredi obveze objektivne nepristranosti, ne zahtijeva se utvrđivanje postojanja nedostatka nepristranosti. Dovoljno je da u tom pogledu postoji osnovana sumnja koja se ne može otkloniti. Stoga se ne mogu prihvatiti argumenti kojima se nastoji dokazati postojanje subjektivne nepristranosti osobe koja je neposredno nadređena tužitelju. Nadalje, u ovom slučaju, osim što je tužitelj podnio žalbu, ESVD je također pokrenuo upravnu istragu.

42 [kako je ispravljeno rješenjem od 19. prosinca 2024.] Kao što to proizlazi iz točke 4. ove presude, tužitelj je 18. veljače 2021. podnio zahtjev za pomoć na temelju članka 24. Pravilnika o osoblju. Međutim, kao što se to navodi u točki 5. ove presude, postupak ocjenjivanja tužiteljeva rada za 2021. pokrenut je 2. veljače 2022., što je gotovo jednu godinu nakon podnošenja navedenog zahtjeva. Nadalje, upravna istraga pokrenuta je 15. lipnja 2021. zbog navodnog uznemiravanja koje je počinila osoba koja je neposredno nadređena tužitelju. Stoga je ESVD imao dovoljno vremena za poduzimanje odgovarajućih mjera kako bi se izbjegla svaka opasnost od nepostojanja objektivne nepristranosti osobe koja je neposredno nadređena tužitelju u njezinu svojstvu ocjenjivača tužitelja.

43 Usto, u trenutku kad se održao razgovor između tužitelja i osobe koja mu je nadređena i koja je djelovala u svojstvu ocjenjivača, odnosno 6. svibnja 2022., koji je prethodio izvješću o ocjeni, kao i u trenutku kad je taj ocjenjivač potpisao to izvješće, odnosno 2. lipnja 2022., rezultat upravne istrage navedene u točki 42. ove presude još nije bio poznat jer je ta istraga završena tek 25. listopada 2022. (vidjeti točku 12. ove presude). Točno je da je navedena upravna istraga bila obustavljena, ali taj ishod istrage nije bio poznat u trenutku ocjenjivanja.

44 U takvim okolnostima tužitelj utemeljeno tvrdi da ESVD nije organizirao postupak ocjenjivanja za 2021. na način koji bi mu pružio dovoljna jamstva glede objektivne nepristranosti ocjenjivača.

45 No, ustaljena je sudska praksa da, kako bi postupovna nepravilnost mogla opravdati poništenje akta, potrebno je da, kad takva nepravilnost ne bi postojala, postoji mogućnost da postupak drukčije završi (vidjeti presudu od 20. listopada 2021., Kerstens/Komisija, T-220/20, EU:T:2021:716, t. 44. i navedenu sudsku praksu).

46 U okviru takvog ispitivanja, treba uzeti u obzir sve okolnosti slučaja i, osobito, prirodu prigovora i doseg postupovnih nepravilnosti počinjenih u odnosu na jamstva koja su se mogla dati dužnosniku (vidjeti presudu od 20. listopada 2021., Kerstens/Komisija, T-220/20, EU:T:2021:716, t. 45. i navedenu sudsku praksu).

47 U ovom slučaju, utvrđena nepravilnost, odnosno nedostatak objektivne nepristranosti osobe koja je neposredno nadređena tužitelju i koja djeluje kao ocjenjivač, u smislu sudske prakse navedene u točki 45. ove presude, podrazumijeva da osoba koja je neposredno nadređena tužitelju ne ispunjava kriterij nepristranosti kako bi preuzela ulogu njegova ocjenjivača. Naime, kao što to proizlazi iz točke 40. ove presude, ocjenjivanje tužiteljeva rada koje provodi osoba koja mu je neposredno nadređena prije završetka postupka koji se vodi zbog navodnog uznemiravanja od strane potonje osobe pobudilo je kod trećih strana legitimnu sumnju u mogućnost postojanja predrasude.

48 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, prema sudskoj praksi, ocjenjivači imaju šire diskrecijsko pravo kada ocjenjuju rad osoba za čije su ocjenjivanje odgovorni i nije na sudu da provede nadzor osnovanosti te ocjene koja sadržava složene vrijednosne prosudbe koje se, po samoj svojoj prirodi, ne mogu objektivno provjeriti, osim u slučaju očite pogreške (vidjeti presudu od 23. rujna 2020., VE/AEMF, T-77/18 i T-567/18, neobjavljenu, EU:T:2020:420, t. 90. i navedenu sudsku praksu; presuda od 13. srpnja 2022., TL/Komisija, T-677/21, neobjavljena, EU:T:2022:456, t. 38.).

49 U tim okolnostima, s obzirom na šire diskrecijsko pravo koje imaju ocjenjivači, ne može se isključiti da bi ishod postupka ocjenjivanja bio drukčiji da nije postojala utvrđena nepravilnost, odnosno nedostatak objektivne nepristranosti osobe koja je neposredno nadređena tužitelju i koja djeluje kao ocjenjivač, osobito da je zadaće ocjenjivača tužitelja preuzela neka druga osoba.

50 S obzirom na prethodno navedeno, treba prihvatiti prvi dio prvog tužbenog razloga.

51 Slijedom toga, valja poništiti osporavano izvješće o ocjeni a da pritom nije potrebno ispitati drugi dio prvog tužbenog razloga i drugi tužbeni razlog, koje ističe tužitelj, ni dopuštenost dokaza koje je podnio ESVD u okviru svojeg odgovora na mjere upravljanja postupkom koje je odredio Opći sud.

Troškovi

52 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika Općeg suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

53 Budući da ESVD nije uspio u postupku, valja mu naložiti snošenje troškova, u skladu s tužiteljevim zahtjevom.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (četvrto vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. Poništava se izvješće o ocjeni Jean-Marca Colombanija za 2021.

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

da Silva Passos Reine Pynnä

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 4. prosinca 2024.

Potpisi