Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (dziewiąta izba)

z dnia 26 października 2017 r.*

Służba publiczna – Urzędnicy – Cedefop – Awans – Postępowanie w sprawie awansu w 2015 r. – Decyzja o nieawansowaniu skarżącego do grupy zaszeregowania AD 12 – Artykuły 44 i 45 regulaminu pracowniczego – Porównanie osiągnięć – Obowiązek uzasadnienia – Dorozumiane oddalenie zażalenia – Odpowiedzialność

W sprawie T-601/16

Georges Paraskevaidis, zamieszkały w Auderghem (Belgia), reprezentowany przez adwokata S. Pappasa,

strona skarżąca,

przeciwko

Europejskiemu Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego (Cedefop), reprezentowanemu przez M. Fuchs, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez adwokat A. Duron,

strona pozwana,

mającej za przedmiot skargę na podstawie art. 270 TFUE, po pierwsze, o stwierdzenie nieważności decyzji dyrektora Cedefopu z dnia 4 listopada 2015 r. o nieawansowaniu skarżącego do grupy zaszeregowania AD 12 w ramach postępowania w sprawie awansu w 2015 r., a po drugie, o naprawienie szkody, jaką skarżący rzekomo poniósł ze względu na tę decyzję,

SĄD (dziewiąta izba),

w składzie: S. Gervasoni, prezes, L. Madise i R. da Silva Passos (sprawozdawca), sędziowie,

sekretarz: E. Coulon,

wydaje niniejszy

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

1 Skarżący, Georges Paraskevaidis, w dniu 1 lipca 1988 r., w trakcie zatrudnienia w Sekretariacie Generalnym Rady Unii Europejskiej, został powołany na czas nieokreślony na urzędnika w grupie zaszeregowania A 7. W dniu 15 lipca 1996 r. został oddelegowany do Europejskiego Centrum

* Język postępowania: francuski.

Rozwoju Kształcenia Zawodowego (Cedefop), w którym pracował jako członek personelu tymczasowego, sprawując tam obowiązki administratora, a następnie obejmując stanowisko kierownika administracji.

2 W dniu 1 stycznia 1999 r. skarżący został przeniesiony do Cedefopu i tam powołany na czas nieokreślony w grupie zaszeregowania A 5, stopień 2. W 2002 r. został przeniesiony na stanowisko doradcy w zakresie reformy administracyjnej.

3 W związku z dokonaną w dniu 1 maja 2004 r. zmianą Regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej (zwanego dalej „regulaminem pracowniczym") skarżący został zaszeregowany do grupy funkcyjnej administratorów (AD), w grupie zaszeregowania AD 11.

4 Po okresie oddelegowania od dnia 1 września 2003 r. do Europejskiej Agencji Odbudowy (EAR) skarżący powrócił w dniu 16 stycznia 2007 r. do pracy w Cedefopie jako kierownik służb finansowych oraz odpowiedzialnych za zamówienia publiczne. W tym okresie był zaszeregowany do grupy AD 11, stopień 5.

5 W dniu 1 marca 2011 r. skarżący osiągnął stopień 8, czyli najwyższy stopień w grupie AD 11. Ubiegał się wówczas o awans do grupy AD 12, najpierw e-mailem z dnia 18 maja 2011 r. w postępowaniu w sprawie awansu za 2010 r., a następnie pismem z dnia 3 października 2011 r. w postępowaniu w sprawie awansu w 2011 r. Jego wnioski nie zostały jednak uwzględnione.

6 Równolegle skarżący zwrócił się pismem z dnia 18 maja 2011 r. o uwzględnienie jego okresów zatrudnienia w EAR oraz punktów za osiągnięcia, które tam otrzymał, w celu przyznania mu awansu w Cedefopie. Wniosek ten został oddalony zasadniczo z tego powodu, że skarżący został oddelegowany do EAR nie w interesie służby, a więc w charakterze urzędnika, lecz na swój wniosek i w swoim własnym interesie, a zatem jako członek personelu tymczasowego, i że uwzględnianie takiego doświadczenia w celu oceny osiągnięć kandydata do awansu nie było w ramach Cedefopu praktykowane.

7 W dniu 9 stycznia 2014 r. skarżący złożył wniosek do dyrektora Cedefopu, organu powołującego, na podstawie art. 90 ust. 1 regulaminu pracowniczego, aby zakwestionować okoliczność, że przez 20 lat nie uzyskał żadnego awansu. Wniosek ten nie został rozpatrzony na jego korzyść.

8 W dniu 31 marca 2015 r. przełożony skarżącego skierował do departamentu zasobów ludzkich wykaz urzędników zaproponowanych do awansu. Nazwisko skarżącego znajdowało się w tym wykazie, chociaż uściślono, że jego awans znajdował się w drugiej kategorii priorytetów.

9 W dniu 6 sierpnia 2015 r. kierownik departamentu ds. zasobów i wsparcia Cedefopu opublikował listę urzędników, którzy mogą zostać awansowani. Nazwisko skarżącego znajdowało się na niej wśród urzędników mogących ubiegać się o grupę zaszeregowania AD 12.

10 Natomiast nazwisko skarżącego nie znajdowało się na sporządzonej przez komitet zarządzający w dniu 14 października 2015 r. liście urzędników, których awans proponowano organowi powołującemu.

11 W dniu 4 listopada 2015 r. organ powołujący sporządził listę urzędników awansowanych, na której nie znajdowało się nazwisko skarżącego (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją").

12 W dniu 29 stycznia 2016 r. skarżący złożył na podstawie art. 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego zażalenie na zaskarżoną decyzję, doręczone organowi powołującemu w dniu 3 lutego 2016 r. Utrzymywał w nim, że zaskarżona decyzja zawierała oczywisty błąd w ocenie, naruszający art. 44 i 45 regulaminu pracowniczego, a także zasady równości i uzasadnionych oczekiwań. Zażalenie obejmowało również wniosek o odszkodowanie.

13 W dniu 19 kwietnia 2016 r. skarżący ustnie przedstawił komisji odwoławczej argumenty wysunięte na poparcie zażalenia.

14 Cedefop nie udzielił wyraźnej odpowiedzi na ten wniosek ani w terminie czterech miesięcy przewidzianym w regulaminie pracowniczym, ani później.

15 Skarżący powrócił do pracy w Radzie w dniu 1 lutego 2016 r.

Przebieg postępowania i żądania stron

16 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu do spraw Służby Publicznej Unii Europejskiej w dniu 22 czerwca 2016 r. skarżący wniósł niniejszą skargę, zarejestrowaną początkowo pod sygnaturą F-31/16.

17 Na podstawie art. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2016/1192 z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie przekazania Sądowi właściwości do rozpoznawania w pierwszej instancji sporów między Unią Europejską a jej pracownikami (Dz.U. 2016, L 200, s. 137) niniejsza sprawa została przekazana do Sądu na etapie, na jakim znajdowała się w dniu 31 sierpnia 2016 r., i od tego momentu była rozpatrywana zgodnie z regulaminem postępowania przed Sądem. Sprawa ta została zarejestrowana pod sygnaturą T-601/16 i przydzielona dziewiątej izbie.

18 Ponieważ strony nie wnosiły o przeprowadzenie rozprawy na podstawie art. 106 § 1 regulaminu postępowania, Sąd (dziewiąta izba) uznał, że posiada wystarczające informacje wynikające z pism znajdujących się w aktach sprawy, i na podstawie art. 106 § 3 regulaminu postępowania postanowił orzec bez ustnego etapu postępowania.

19 Skarżący wnosi do Sądu o:

– stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;

– zasądzenie od Cedefopu na rzecz skarżącego odszkodowania z uwagi na poniesioną szkodę i doznaną krzywdę;

– obciążenie Cedefopu kosztami postępowania.

20 Cedefop wnosi do Sądu o:

– uznanie skargi za częściowo niedopuszczalną;

– oddalenie skargi w całości jako bezzasadnej;

– oddalenie wniosku o naprawienie rzekomo poniesionej szkody;

– obciążenie skarżącego kosztami postępowania.

Co do prawa

W przedmiocie żądania stwierdzenia nieważności

21 W uzasadnieniu swojego wniosku o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji skarżący przedstawił trzy zarzuty. Zarzut pierwszy dotyczy naruszenia obowiązku uzasadnienia. Zarzut drugi dotyczy naruszenia art. 44 i 45 regulaminu pracowniczego oraz zasad równego traktowania i ekspektatywy rozwoju kariery. Zarzut trzeci dotyczy naruszenia obowiązku staranności i zasady uzasadnionych oczekiwań.

22 W ramach swojego zarzutu pierwszego skarżący utrzymuje, że zaskarżona decyzja nie zawiera uzasadnienia. W tym celu podkreśla on, po pierwsze, że omawiana decyzja ogranicza się do listy nazwisk awansowanych urzędników, a po drugie, że skoro decyzja oddalająca zażalenie była dorozumiana, nie zawierała ona nawet najmniejszego elementu uzasadnienia.

23 Tym samym żadne poważne uzasadnienie zaskarżonej decyzji nie zostało przedstawione ani w trakcie etapu przedsądowego, ani w odniesieniu do wcześniejszych złożonych przez skarżącego wniosków o awans. W rezultacie skarżący uważa, że nie jest w stanie zrozumieć powodów, które usprawiedliwiały niewpisanie jego nazwiska na listę awansowanych urzędników.

24 Skarżący utrzymuje, że jedyną informacją, jaką posiadał w tym względzie, były jedynie pogłoski, według których odmówiono mu awansu do grupy zaszeregowania AD 12, ponieważ konsekwencją owego awansu byłoby zaszeregowanie skarżącego do grupy wyższej od grupy zarówno jego bezpośredniego przełożonego, jak i zastępcy dyrektora Cedefopu. Uściśla on, że nawet przy założeniu, że takie względy zostałyby wykazane, nie mogą one skutecznie uzasadniać odmowy awansu.

25 Ponadto skarżący podkreśla, że w sytuacji gdy podważana decyzja jest, tak jak w niniejszej sprawie, pozbawiona jakiegokolwiek uzasadnienia, z wyroków z dnia 3 października 2006 r., Nijs/Trybunał Obrachunkowy (T-171/05, EU:T:2006:288, pkt 41–47), i z dnia 8 października 2008 r., Barbin/Parlament (F-81/07, EU:F:2008:125, pkt 28), wynika według niego, że uzasadnienia nie można przedstawić na etapie postępowania sądowego. Zatem na tej podstawie, w braku wyjaśnień przedstawionych przez Cedefop w odpowiedzi na skargę, należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji.

26 Skarżący dodaje, że zasada zgodności między zażaleniem a skargą przemawia za niemożnością zaradzenia brakowi uzasadnienia aktu niekorzystnego na etapie postępowania sądowego, ponieważ stosownie do tej zasady nie może on wysuwać nowych zarzutów w trakcie omawianego postępowania, skoro nie zna uzasadnienia decyzji, której zgodność z prawem kwestionuje. Uważa on, że taka sytuacja wiąże się z zerwaniem równości, ponieważ administracja faktycznie znajdowałaby się w korzystniejszej od niego sytuacji.

27 Ponadto skarżący kwestionuje argumentację Cedefopu, zgodnie z którą wiedza, jaką posiadał na temat sprawozdań z jego oceny, uwag na temat jego wydajności oraz na temat komunikatu wewnętrznego z dnia 19 lipca 2013 r., wystarczyła, aby stwierdzić, że zaskarżona decyzja była wystarczająco uzasadniona. Według niego przyjęcie takiej argumentacji w niniejszej sprawie sprowadzałoby się bowiem do pozbawienia wszelkiej skuteczności art. 296 TFUE, a także prawa do wniesienia skutecznego środka zaskarżenia, przewidzianego w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

28 Dodatkowo, chociaż skarżący przyznaje, że zgłoszenie przez niego swej kandydatury na stanowisko w Radzie poprzedziło wydanie zaskarżonej decyzji, to jednak podnosi on, że ta antycypowana kandydatura była motywowana ostrożnością, celem zaradzenia potencjalnemu wydaniu nowej decyzji o nieawansowaniu go.

29 Skarżący podkreśla, iż uzasadnienia zaskarżonej decyzji nie mógł zrozumieć tym bardziej, że został umieszczony na liście urzędników i pracowników, których awans został zaproponowany przez komitet zarządzający Cedefopu.

30 Ze swej strony Cedefop twierdzi, że o ile całkowitemu brakowi uzasadnienia nie można zaradzić poprzez przedstawienie uzasadnienia w toku postępowania, o tyle zaskarżona decyzja zapadła w kontekście znanym skarżącemu, który to kontekst pozwalał mu ocenić jej zasadność, a tym samym należy uznać, że wspomniana decyzja zawierała wystarczające uzasadnienie, zgodnie z zasadami wypracowanymi przez orzecznictwo. Zasady te zostały zresztą przypomniane w wyroku z dnia 3 października 2006 r., Nijs/Trybunał Obrachunkowy (T-171/05, EU:T:2006:288), który skarżący sam przytaczał w uzasadnieniu swojej argumentacji.

31 Po pierwsze, Cedefop przypomina, że postępowanie w sprawie awansu oparte jest na przepisach proceduralnych, których skarżący, zważywszy na pełnione przez niego obowiązki, nie mógł nie znać i które w jego sprawie zostały zastosowane obiektywnie i prawidłowo.

32 Po drugie, Cedefop twierdzi, że skarżący był świadomy treści i poziomu dotyczących go ocen, wielu uwag, które otrzymał w odniesieniu do sposobu zarządzania swoim zespołem, oraz innych niedociągnięć i nieprawidłowości wymienionych w piśmie wewnętrznym z dnia 19 lipca 2013 r. znajdującym się w jego aktach osobowych. W kontekście tego Cedefop podkreśla fakt, że skarżący w pkt 19 swojego zażalenia wyraźnie opisał kierowaną do niego krytykę, a tym samym nie mógł skutecznie twierdzić, że nie był w stanie zrozumieć przyczyn, dla których jego nazwisko nie zostało wymienione na liście urzędników awansowanych.

33 Po trzecie, rzekomemu niezrozumieniu przez skarżącego znaczenia zaskarżonej decyzji, które jakoby spowodowało u niego frustrację i zachęciło do powrotu do Rady, zaprzeczałby fakt, że termin zgłaszania kandydatur na stanowisko zajmowane przez skarżącego w Radzie upływał przed datą wydania decyzji. Wynika z tego, że skarżący był rzeczywiście w stanie przewidzieć treść tej decyzji, co sugeruje tym samym, że posiadał on wystarczającą wiedzę na temat kontekstu związanego z wydaniem tej decyzji.

34 Ponadto, jeśli chodzi o wpisanie nazwiska skarżącego na listę urzędników, których awans został zaproponowany przez komitet zarządzający, Cedefop przypomina, że procedura określona w jego ogólnych przepisach wykonawczych (Cedefop/DGE/10/2011 i Cedefop/DGE/11/2011) została w niniejszej sprawie zastosowana prawidłowo oraz że chociaż nazwisko skarżącego pojawiło się na skonsolidowanej liście wszystkich urzędników mogących ubiegać się o awans, sporządzonej przez ten komitet zarządzający, to jego nazwisko nie figurowało na liście tego komitetu zawierającej nazwiska urzędników, których awans został ostatecznie zaproponowany organowi powołującemu.

35 Cedefop stwierdza, że ze wszystkich tych okoliczności, a nie tylko z treści akt osobowych skarżącego, wynika, że skarżący znał kontekst zaskarżonej decyzji.

36 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem obowiązek uzasadnienia przewidziany w art. 25 akapit drugi regulaminu pracowniczego, który stanowi jedynie powtórzenie ogólnego obowiązku ustanowionego w art. 296 TFUE, ma na celu z jednej strony przekazanie zainteresowanej osobie informacji wystarczających do oceny zasadności aktu niekorzystnego oraz celowości wniesienia skargi do sądu Unii Europejskiej, a z drugiej strony umożliwienie temu sądowi sprawowania kontroli nad zgodnością z prawem tego aktu (zob. wyroki: z dnia 29 września 2005 r., Napoli Buzzanca/Komisja, T-218/02, EU:T:2005:343, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 3 października 2006 r., Nijs/Trybunał Obrachunkowy, T-171/05, EU:T:2006:288, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 13 września 2016 r., Pohjanmäki/Rada, T-410/15 P, niepublikowany, EU:T:2016:465, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo). Wynika z tego, że ustanowiony w ten sposób obowiązek uzasadnienia stanowi podstawową zasadę prawa Unii, od której można odejść jedynie na podstawie nadrzędnych względów (wyroki: z dnia 29 września 2005 r.,

Napoli Buzzanca/Komisja, T-218/02, EU:T:2005:343, pkt 57; z dnia 3 października 2006 r., Nijs/Trybunał Obrachunkowy, T-171/05, EU:T:2006:288, pkt 36; z dnia 4 lipca 2007 r., Lopparelli/Komisja, T-502/04, EU:T:2007:197, pkt 74). Obowiązek ten, stanowiący integralną część zasady dobrej administracji, co wynika z art. 41 ust. 2 lit. c) karty praw podstawowych, został wzmocniony po wejściu w życie traktatu z Lizbony poprzez dodanie art. 15 ust. 1 i art. 298 ust. 1 TFUE. Otwarta i sprawna administracja europejska musi bowiem skrupulatnie przestrzegać postanowień regulaminu pracowniczego. W szczególności uzasadnienie jakiegokolwiek aktu wywołującego niekorzystne skutki dla personelu Unii jest warunkiem niezbędnym do zapewnienia spokojnej atmosfery pracy w administracji Unii, bez stwarzania podejrzeń, że zarządzanie jej personelem opiera się na arbitralności lub faworyzowaniu.

37 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, o ile organ powołujący nie jest zobowiązany do uzasadnienia decyzji o awansie ani wobec jej adresata, ani wobec urzędników, którzy nie zostali awansowani, o tyle ma on jednakże obowiązek uzasadnić decyzję oddalającą zażalenie złożone na podstawie art. 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego przez kandydata, który nie został awansowany, przy czym domniemywa się, że uzasadnienie tej decyzji oddalającej pokrywa się z uzasadnieniem decyzji, na którą wniesiono zażalenie (zob. wyroki: z dnia 21 maja 2014 r., Mocová/Komisja, T-347/12 P, EU:T:2014:268, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 13 września 2016 r., Pohjanmäki/Rada, T-410/15 P, niepublikowany, EU:T:2016:465, pkt 79 i przytoczone tam orzecznictwo.

38 Tym samym uzasadnienie należy przedstawić najpóźniej na etapie oddalenia zażalenia (wyroki: z dnia 20 lutego 2002 r., Roman Parra/Komisja, T-117/01, EU:T:2002:35, pkt 26; z dnia 21 maja 2014 r., Mocová/Komisja, T-347/12 P, EU:T:2014:268, pkt 41).

39 Ponadto wystarczający charakter uzasadnienia zaskarżonego aktu należy oceniać w świetle nie tylko jego brzmienia, lecz również okoliczności faktycznych i prawnych, w jakie wpisuje się jego wydanie (zob. wyroki: z dnia 14 lutego 1990 r., Delacre i in./Komisja, C-350/88, EU:C:1990:71, pkt 16 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 13 września 2016 r., Pohjanmäki/Rada, T-410/15 P, niepublikowany, EU:T:2016:465, pkt 78; z dnia 19 stycznia 2017 r., Komisja/Frieberger i Vallin, T-232/16 P, niepublikowany, EU:T:2017:15, pkt 41). Jako że awans obejmuje, zgodnie z brzmieniem art. 45 regulaminu pracowniczego, osoby wybrane, wystarczy, że uzasadnienie oddalenia zażalenia pozostaje w związku ze stosowaniem do indywidualnej sytuacji urzędnika wymogów prawnych i regulaminowych dotyczących awansowania (zob. wyroki: z dnia 20 lutego 2002 r., Roman Parra/Komisja, T-117/01, EU:T:2002:35, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 29 września 2005 r., Napoli Buzzanca/Komisja, T-218/02, EU:T:2005:343, pkt 60).

40 Dodatkowo, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, w przypadku całkowitego braku uzasadnienia przed wniesieniem skargi brakowi temu nie można zaradzić poprzez wyjaśnienia przedstawione przez organ powołujący po wniesieniu skargi. Na tym etapie wyjaśnienia takie nie spełniają już bowiem swojej funkcji, gdyż wniesienie skargi kładzie kres możliwości uregulowania decyzji przez organ powołujący w drodze odpowiedzi oddalającej zażalenie (wyrok z dnia 9 grudnia 1993 r., Parlament/Volger, C-115/92 P, EU:C:1993:922, pkt 23; zob. także wyroki: z dnia 7 lutego 2007 r., Caló/Komisja, T-118/04 i T-134/04, EU:T:2007:37, pkt 268 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 13 września 2016 r., Pohjanmäki/Rada, T-410/15 P, niepublikowany, EU:T:2016:465, pkt 80 i przytoczone tam orzecznictwo).

41 Możliwość zaradzenia całkowitemu brakowi uzasadnienia po wszczęciu postępowania naruszałaby ponadto prawo do obrony, ponieważ skarżący dysponowałby jedynie repliką w celu przedstawienia zarzutów dotyczących uzasadnienia, z którymi zapoznał się dopiero po wniesieniu skargi. Zasada równości stron przed sądem Unii zostałaby w ten sposób naruszona (wyroki: z dnia 6 lipca 2004 r., Huygens/Komisja, T-281/01, EU:T:2004:207, pkt 109; z dnia 29 września 2005 r., Napoli Buzzanca/Komisja, T-218/02, EU:T:2005:343, pkt 62; zob. także postanowienie z dnia 8 marca 2012 r., Marcuccio/Komisja, T-126/11 P, EU:T:2012:115, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).

42 W przypadku rozstrzygnięcia oddalającego zażalenie w sposób dorozumiany, a zatem niezawierającego formalnie uzasadnienia, właśnie to zachowanie administracji odgrywa decydującą rolę w genezie sporu, ponieważ zainteresowany jest zmuszony, w braku odpowiedzi na zażalenie w terminie przewidzianym w art. 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego, wszcząć postępowanie przed Sądem w celu uzyskania odpowiedniego uzasadnienia decyzji wydanej w jego sprawie. Tymczasem ten sposób postępowania organu powołującego, wbrew wymogom dobrej administracji, kwestionuje podział odpowiednich funkcji między administrację a sąd Unii, ponieważ ów sąd staje się pierwszą i jedyną instancją, przed którą zainteresowany może uzyskać uzasadnienie zgodnie z art. 25 regulaminu pracowniczego. Jest to tym bardziej godne ubolewania, że przestrzeganie przez administrację obowiązku uzasadnienia na etapie poprzedzającym wniesienie skargi ma na celu umożliwienie zainteresowanej osobie zapoznania się z zakresem decyzji wydanej w jej sprawie, a w stosownym wypadku może przekonać ją o zasadności tej decyzji i w konsekwencji nie doprowadzić do sporu sądowego (zob. podobnie wyrok z dnia 15 września 2005 r., Casini/Komisja, T-132/03, EU:T:2005:324, pkt 34).

43 Natomiast zgodnie z orzecznictwem sam fakt niewystarczającego uzasadnienia przedstawionego na etapie poprzedzającym wniesienie skargi nie może uzasadniać stwierdzenia nieważności kwestionowanej decyzji, jeżeli organ powołujący przedstawi w toku postępowania dalsze wyjaśnienia (wyroki: z dnia 12 grudnia 2002 r., Morello/Komisja, T-338/00 i T-376/00, EU:T:2002:314, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 4 maja 2005 r., Sena/EASA, T-30/04, EU:T:2005:161, pkt 71), przy czym trzeba zauważyć, że z powodów porównywalnych z powodami przypomnianymi w pkt 40–42 powyżej instytucja nie może zastąpić całkowicie nowym uzasadnieniem pierwotnego błędnego uzasadnienia (zob. podobnie wyrok z dnia 29 września 2005 r., Napoli Buzzanca/Komisja, T-218/02, EU:T:2005:343, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo).

44 Tym samym Sąd przyjął, że początkowym brakom w uzasadnieniu można zaradzić poprzez udzielenie uzupełniających wyjaśnień, nawet w toku postępowania, jeżeli przed wniesieniem skargi zainteresowany posiadał już informacje stanowiące zaczątek uzasadnienia (zob. wyroki: z dnia 20 lutego 2002 r., Roman Parra/Komisja, T-117/01, EU:T:2002:35, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 3 lutego 2005 r., Heurtaux/Komisja, T-172/03, EU:T:2005:34, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 3 października 2006 r., Nijs/Trybunał Obrachunkowy, T-171/05, EU:T:2006:288, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

45 Ponadto, zgodnie z orzecznictwem dotyczącym w szczególności dorozumianego oddalenia zażalenia w sprawie odmowy awansowania, decyzję należy uznać za wystarczająco uzasadnioną, jeśli zapadła ona w kontekście znanym urzędnikowi, który to kontekst pozwala mu zrozumieć zakres podjętego wobec niego środka (zob. wyroki: z dnia 15 września 2005 r., Casini/Komisja, T-132/03, EU:T:2005:324, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 29 września 2005 r., Napoli Buzzanca/Komisja, T-218/02, EU:T:2005:343, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 3 października 2006 r., Nijs/Trybunał Obrachunkowy, T-171/05, EU:T:2006:288, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

46 Biorąc jednak pod uwagę znaczenie obowiązku uzasadnienia w odniesieniu do prawa do obrony, jedynie w wyjątkowych okolicznościach kontekst, w którym zapadła decyzja o nieawansowaniu, potwierdzona w sposób dorozumiany po złożeniu zażalenia, może stanowić zaczątek uzasadnienia tej decyzji (wyrok z dnia 29 września 2005 r., Napoli Buzzanca/Komisja, T-218/02, EU:T:2005:343, pkt 79; zob. także podobnie wyroki: z dnia 9 marca 2000 r., Vicente Nuñez/Komisja, T-10/99, EU:T:2000:60, pkt 44; z dnia 3 lutego 2005 r., Heurtaux/Komisja, T-172/03, EU:T:2005:34, pkt 47). Tym samym w okolicznościach takich jak w niniejszej sprawie zaczątek uzasadnienia nie może istnieć w braku jakichkolwiek wskazówek ze strony organu powołującego dotyczących szczególnej sytuacji skarżącego i porównania jego osiągnięć z innymi urzędnikami mogącymi ubiegać się o awans w świetle kryteriów art. 45 regulaminu pracowniczego (zob. podobnie wyroki: z dnia 3 lutego 2005 r., Heurtaux/Komisja, T-172/03, EU:T:2005:34, pkt 46–50; z dnia 23 października 2013 r., Verstreken/Rada, F-98/12, EU:F:2013:156, pkt 31, 32; zob. także analogicznie wyrok z dnia 10 września 2009 r., Behmer/Parlament, F-16/08, EU:F:2009:107, pkt 32).

47 W niniejszej sprawie bezsporne jest, że organ powołujący nie udzielił wyraźnej odpowiedzi na zażalenie, odrzucając je w drodze dorozumianej decyzji.

48 Należy zatem zbadać okoliczności podniesione przez Cedefop w celu ustalenia, czy kontekst, w którym zapadła zaskarżona decyzja, pozwolił skarżącemu na zrozumienie zakresu tej decyzji, a tym samym na ocenę jej zasadności w oparciu o kryteria określone w art. 45 regulaminu pracowniczego.

49 W tym względzie należy na wstępie przypomnieć, że w dniu 19 kwietnia 2016 r. skarżący przedstawił komisji odwoławczej ustnie argumenty na poparcie zażalenia (zob. pkt 13 powyżej). Jednakże Cedefop nie twierdzi, że przy tej okazji skarżącemu przedstawiono choćby częściowe wyjaśnienia powodów zaskarżonej decyzji.

50 Ponadto Cedefop twierdzi, po pierwsze, że skarżący wykonywał takie obowiązki, które wymagały od niego znajomości norm obowiązujących w dziedzinie awansowania, i powinien był rozumieć, że normy te zostały zastosowane prawidłowo i obiektywnie w przypadku jego postępowania w sprawie awansu w 2015 r. Okoliczność ta nie jest jednak istotna, ponieważ sama wiedza, jaką mógł posiadać skarżący na temat kryteriów, które należy uwzględnić w celu otrzymania awansu, nie może być mylona z wiedzą o tym, jak kryteria te zostały zastosowane w jego sytuacji (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 10 września 2009 r., Behmer/Parlament, F-16/08, EU:F:2009:107, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).

51 To samo dotyczy pisma dyrektora Cedefopu z dnia 9 marca 2015 r. skierowanego do wszystkich członków personelu Cedefopu i wspomnianego przez Cedefop w niniejszej sprawie. W piśmie tym dyrektor ograniczył się bowiem do ogólnego określenia kryteriów, które miały zostać zastosowane w ramach postępowania w sprawie awansu w 2015 r., zarówno na korzyść, jak i na niekorzyść awansu urzędników. Wynika z tego, że wspomniane pismo w żaden sposób nie mogło umożliwiać skarżącemu zrozumienia, w jaki sposób kryteria te zostały zastosowane do jego sytuacji.

52 Po drugie, Cedefop twierdzi, że skarżący był świadomy wielu krytycznych uwag, które do niego kierowano na gruncie zawodowym w odniesieniu nie tylko do zarządzania zespołem, ale także do różnych nieprawidłowości popełnionych w procedurach udzielania zamówień publicznych.

53 W tym względzie prawdą jest, że ze sprawozdań z oceny skarżącego z lat 2012–2014 wynika, iż mógł on zostać poddany krytycznej ocenie, w szczególności w odniesieniu do zarządzania swoimi zespołami. W sprawozdaniu z oceny z 2012 r. oceniający zauważył bowiem między innymi, że spodziewał się w tym roku „spokojniejszego i bardziej skoordynowanego sposobu pracy ze strony [skarżącego] i członków jego zespołu", ale że „nie zostało [to] w pełni zrealizowane podczas pierwszego semestru, gdyż od czasu do czasu pojawiały się w ramach zespołu pewne napięcia". To samo sprawozdanie wskazuje, że pomimo odnotowanych postępów „[skarżący] nadal miał trudności z optymalnym podziałem swojego czasu pracy […] i delegowaniem pracy na członków swego zespołu", ponieważ oceniający zauważył, że skarżący pozostał „zbyt zajęty przerabianiem, ulepszaniem lub doskonaleniem pracy swoich podwładnych", ze szkodą dla czasu poświęcanego na „realizowanie priorytetów i ogólnych celów, którym [stawiał] czoła jego zespół, na bezpośrednie zarządzanie swoim zespołem i zarządzanie konfliktami". W sprawozdaniu z oceny z 2013 r. oceniający zauważył między innymi, że „nadal potrzebny był pewien postęp [ze strony skarżącego] w celu zapewnienia odpowiedniej komunikacji z członkami jego służb, skutecznego zarządzania konfliktami i sprawnego stosowania raportów, planowania, a także terminów administracyjnych". Wreszcie, w sprawozdaniu z oceny za 2014 r., czyli w ostatnim sprawozdaniu z oceny skarżącego przyjętym przed zaskarżoną decyzją, oceniający zauważył, że skarżący był „o wiele bardziej swobodny w opracowywaniu zasad i przeglądach dokumentów niż w zarządzaniu personelem" i że nadal poświęcał zbyt dużo czasu pracy na „przerabianie, ulepszanie lub doskonalenie dokumentów, gdy [został] poproszony o poradę techniczną". Oceniający po raz kolejny wyrażał żal, że tego czasu nie można było poświęcić na

„priorytety i ogólne cele, którym [stawiał] czoła jego zespół, a także na bezpośrednie zarządzanie jego zespołem”, i wyraził oczekiwanie, że w 2015 r. skarżący będzie stosował „bardziej spokojne i skoordynowane metody pracy dla siebie i swojego zespołu”.

54 Sprawozdania z oceny skarżącego za lata 2012–2014 zawierały jednak również pewne pozytywne oceny pracy skarżącego.

55 Ze sprawozdania z oceny z 2014 r. wynika bowiem w szczególności, że skarżący był „zaangażowany”, „pracował do późnych godzin” i był „osobą, z którą było miło pracować”, przy czym zastępca dyrektora Cedefopu podkreślił w tym samym sprawozdaniu, że skarżący „osiągnął wszystkie wyznaczone mu cele z dobrym poziomem jakości”, i podkreślił jego wysoki poziom „zaangażowania i poczucia obowiązku”.

56 Generalnie, jak wynika ze sprawozdań z oceny w latach 2012–2014, skarżący został ogólnie oceniony na poziomie zadowalającym, ponieważ jego wydajność została oceniona w każdym roku na poziomie III, oznaczającą wydajność „dobrą i odpowiadającą poziomowi wymaganemu dla zajmowanego stanowiska”.

57 Ponadto sprawozdania z oceny za lata 2012 i 2013 wskazują na poprawę zdolności zarządczych skarżącego. Ze sprawozdania z oceny z 2012 r. wynika bowiem, że skarżący przeszedł szkolenie w zakresie zarządzania w celu poprawy swoich umiejętności w tej dziedzinie i od tego roku „opracował plan działania i rozpoczął wdrażanie zdobytych doświadczeń”. W tym samym sprawozdaniu zauważono jednak dążenie skarżącego do perfekcji w tym aspekcie. W następnym roku oceniający odnotował w sprawozdaniu z oceny z 2013 r. „postęp [skarżącego] w odniesieniu do zarządzania zespołem”, a w szczególności „organizację regularnych spotkań służbowych”. Podkreślając, że „nadal trzeba poczynić pewne postępy”, oceniający zauważył, że skarżący „delegował więcej swoich funkcji kontrolnych […], aby mieć więcej czasu na bardziej bezpośrednie i organizacyjne zadania związane z zarządzaniem”, i tym samym docenił „wysiłek [skarżącego] w celu poprawy jego [zdolności] zarządzania”.

58 Wreszcie, w sprawozdaniu z oceny z 2014 r. oceniający zauważył, że skarżący zasadniczo „spełniał wszystkie wyznaczone mu cele z dobrym poziomem jakości” oraz że jego „wysoki stopień zaangażowania i poczucie obowiązku były wysoko cenione”.

59 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że sama obecność krytycznych uwag w sprawozdaniach z oceny skarżącego za lata 2012–2014 nie pozwoliła mu zrozumieć, w jaki sposób kryteria określone w art. 45 regulaminu pracowniczego zostały zastosowane do jego sytuacji, uzasadniając, po przeprowadzaniu przez Cedefop porównania osiągnięć urzędników uprawnionych do ubiegania się o awans w postępowaniu w sprawie awansu w 2015 r., decyzję o nieprzyznaniu skarżącemu awansu przy tej okazji.

60 Ponadto żadne z jedenastu pism i e-maili, do których odwołuje się Cedefop w ramach zarzutu pierwszego, zawartych w załącznikach B.15 i od B.19 do B.28, nie może stanowić wyjaśnienia, nawet niewystarczającego, w kwestii sposobu, w jaki organ powołujący ocenił osiągnięcia skarżącego w trakcie postępowania w sprawie awansu w 2015 r. w świetle kryteriów ustanowionych w art. 45 regulaminu pracowniczego.

61 W odniesieniu najpierw do dwóch e-maili wymienionych w dniu 9 stycznia 2015 r. między członkami personelu Cedefopu zaangażowanymi w ocenę skarżącego, przedstawionych w załączniku B.26, wystarczy bowiem zauważyć, że nie zostały one skierowane do skarżącego. Ponieważ w aktach sprawy nic nie wskazuje na to, że kopia tych e-maili została do skarżącego wysłana w toku postępowania administracyjnego, dokumenty te w żaden sposób nie stanowią zaczątku uzasadnienia.

62 Co się tyczy również innych dokumentów, do których odnosi się Cedefop, a z których większość jest starsza o ponad rok od zaskarżonej decyzji, niektóre zaś nawet o ponad pięć, a nawet siedem lat, wykazują one z pewnością, że skarżący był świadomy pewnych krytycznych uwag dotyczących jego umiejętności zarządczych i prowadzenia niektórych spraw dotyczących zamówień publicznych.

63 Jednakże przyznanie, że same negatywne oceny pracownika mogłyby być wystarczające, aby stanowić zaczątek uzasadnienia w okolicznościach takich jak te w niniejszej sprawie, mogłoby zagrażać celowi postępowania poprzedzającego wniesienie skargi przewidzianemu w art. 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego, a mianowicie, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, polubownemu rozstrzyganiu sporów powstałych w chwili złożenia zażalenia (wyroki: z dnia 7 marca 1996 r., Williams/Trybunał Obrachunkowy, T-146/94, EU:T:1996:34, pkt 44; z dnia 3 grudnia 2015 r., Cuallado Martorell/Komisja, T-506/12 P, EU:T:2015:931, pkt 64).

64 Takie podejście umożliwiałoby bowiem organowi powołującemu powołanie się na każdy element oceny negatywnej dotyczący nieawansowanego kandydata, o którym został on poinformowany, w celu uniknięcia obowiązku przedstawienia mu decyzji z uzasadnieniem oddalającej jego zażalenie, wynikającego z art. 90 ust. 2 akapit drugi regulaminu pracowniczego, który stanowi szczególny wyraz z jednej strony przewidzianego w art. 25 akapit drugi regulaminu pracowniczego wymogu uzasadnienia każdej decyzji niekorzystnej, a z drugiej strony prawa do dobrej administracji zagwarantowanego w art. 41 karty praw podstawowych.

65 Tymczasem taki brak odpowiedzi na zażalenie, złożone tym bardziej na decyzję o nieawansowaniu, która sama w sobie pozbawiona jest uzasadnienia, może wywołać lub wzmocnić u zainteresowanego uczucie niezrozumienia, a nawet frustracji, oraz stworzyć w ten sposób klimat sprzyjający wniesieniu skargi do sądu Unii, czego można by potencjalnie uniknąć, gdyby organ powołujący działał z należytą starannością.

66 Po trzecie, nie można przychylić się do stanowiska Cedefopu, zgodnie z którym istnienie zaczątku uzasadnienia zaskarżonej decyzji zostało poświadczone w pkt 19 zażalenia, w którym to punkcie skarżący wskazał, że „[jego] przełożony […] prowadził z [nim] rozmowy i kierował pisma, które dawały wyraz jego niezadowolenia ze sposobu, w jaki [skarżący] zarządzał swoim zespołem”.

67 Stwierdzenie to w najlepszym razie odzwierciedla bowiem założenie, jakie poczynił skarżący w odniesieniu do elementu, który Cedefop mógł wziąć pod uwagę przy ocenie osiągnięć w trakcie postępowania w sprawie awansu w 2015 r. Jednak z powodów przedstawionych w pkt 63–65 powyżej sama wiedza nieawansowanego kandydata o dotyczących go negatywnych ocenach nie może co do zasady zastąpić uzasadnienia decyzji o nieawansowaniu, którego wspomniany kandydat ma prawo oczekiwać od organu powołującego w odpowiedzi na swoje zażalenie.

68 Cedefop nie może wywieść w tym względzie argumentu z wyroku z dnia 24 lutego 2010 r., P/Parlament (F-89/08, EU:F:2010:11), w którym Sąd do spraw Służby Publicznej stwierdził w odniesieniu do decyzji o rozwiązaniu stosunku pracy, że „z samego brzmienia zażalenia […] złożonego przez skarżącą [wynikało], że mogła ona po zapoznaniu się ze swoimi aktami osobowymi powziąć wiedzę o wniosku o rozwiązanie stosunku pracy” i „była w związku z tym w stanie dowiedzieć się, że wspomniany wniosek, a w konsekwencji sporna decyzja, zostały oparte na »naruszeniu zaufania, zarówno osobistego, jak i politycznego, między [nią] a panem [A.M.], posłem [niezrzeszonym] i jej bezpośrednim przełożonym administracyjnym«”. Sytuacja rozpatrywana w niniejszej sprawie nie jest bowiem porównywalna, ponieważ z żadnej informacji zawartej w aktach sprawy nie wynika, że skarżący mógł zapoznać się w toku postępowania administracyjnego z jakimkolwiek dokumentem Cedefopu wskazującym, dlaczego uwagi krytyczne wyrażone wobec umiejętności skarżącego w zakresie zarządzania zespołem uzasadniały decyzję o braku awansu, po przeprowadzeniu porównania osiągnięć przewidzianego w art. 45 regulaminu pracowniczego.

69 Po czwarte wreszcie, sama powołana przez Cedefop okoliczność, że skarżący złożył swą kandydaturę na stanowisko w Radzie ponad miesiąc przed wydaniem zaskarżonej decyzji, może co najwyżej wskazywać na to – jak również wynika to z wyjaśnień skarżącego – że obawiał się on braku awansu i chciał w ten sposób zapewnić sobie możliwość opuszczenia Cedefopu, jeśli nie zostanie usatysfakcjonowany. Natomiast fakt ten w żaden sposób nie dowodzi, że skarżący od tej chwili uzyskał pewność, iż nie zostanie awansowany, a tym bardziej, że był świadomy powodów, które uzasadniałyby decyzję o nieotrzymaniu awansu.

70 Z powyższego wynika, że skarżący, przed zapoznaniem się z odpowiedzią na skargę, mógł co najwyżej zadawać sobie pytanie, czy uwagi krytyczne pod adresem jego zdolności zarządczych w Cedefopie, a także pewne uchybienia w prowadzeniu niektórych spraw dotyczących zamówień publicznych mogły mieć wpływ na ocenę jego osiągnięć w ramach postępowania w sprawie awansu w 2015 r.

71 Natomiast żadna z przedstawionych przez Cedefop okoliczności nie pozwala wykazać, że przed wniesieniem niniejszej skargi skarżący był w stanie zrozumieć sposób, w jaki te uwagi krytyczne zostały uwzględnione w ramach zastosowania do jego sytuacji kryteriów oceny osiągnięć w zakresie awansu przewidzianych w art. 45 regulaminu pracowniczego. Wynika z tego, że kontekstu, w jakim zapadła zaskarżona decyzja, nie można uznać za uzasadnienie, nawet niewystarczające, tej decyzji.

72 W związku z tym należy uwzględnić zarzut pierwszy i stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji, bez konieczności badania podniesionych przez skarżącego zarzutów drugiego i trzeciego. W tych okolicznościach nie jest również konieczne rozstrzygnięcie w przedmiocie zakwestionowania przez Cedefop dopuszczalności szeregu okoliczności przedstawionych w skardze, które jego zdaniem wykraczają daleko poza zakres niniejszego sporu, a zatem nie mają znaczenia dla jego rozstrzygnięcia.

W przedmiocie żądania odszkodowawczego

73 Skarżący domaga się odszkodowania za krzywdę i szkodę materialną, które miał rzekomo ponieść w wyniku wydania zaskarżonej decyzji.

74 W tym względzie skarżący podnosi wpierw, jeśli chodzi o krzywdę, że całkowity brak uzasadnienia w zaskarżonej decyzji stanowił szczególnie poważne zawinione działanie organu powołującego, które mogło spowodować, oprócz konieczności uiszczenia opłat sądowych, jego dodatkowy stres i frustrację. Według niego takiego zawinionego działania nie będzie można należycie zrekompensować wyłącznie stwierdzeniem nieważności tej decyzji.

75 Ponadto skarżący twierdzi, że jego krzywda wynika również z zachowania Cedefopu, który nie przeprowadziwszy prawdziwego badania osiągnięć w rozumieniu art. 45 regulaminu pracowniczego, niesłusznie odmówił mu awansu, pomimo jego wysiłków oraz konkretnych wyników, jakie uzyskał przez 16 lat w tym organie Unii. Wskazał on, że wywołane u niego w ten sposób poczucie niesprawiedliwości, frustracji i zniechęcenia sprawiło, że postanowił ponownie podjąć zatrudnienie w Radzie, co spowodowało konieczność przeprowadzki jego rodziny i przystosowania się do nowego miejsca życia. Ta część krzywdy, oszacowana na 16 000 EUR, odpowiadająca 1 000 EUR za każdy rok pracy, jest również możliwa do oddzielenia od zaskarżonej decyzji i dlatego powinna zostać naprawiona niezależnie od tego, czy zostanie stwierdzona nieważność tej decyzji.

76 Jeśli chodzi o szkodę materialną, skarżący podnosi szkodę finansową do wysokości utraty dochodu w porównaniu z sytuacją, w której znalazłby się w przypadku awansu, przy czym kwota ta powinna zostać powiększona o odsetki za zwłokę według stawki ustalonej przez Europejski Bank Centralny (EBC).

77 Cedefop sprzeciwia się temu żądaniu odszkodowawczemu. Jego zdaniem, ponieważ zaskarżona decyzja nie jest niezgodna z prawem, skarżący nie wykazał żadnego zawinionego działania mogącego prowadzić do powstania pozaumownej odpowiedzialności Unii. Cedefop podkreśla w tym względzie, że ponieważ urzędnikom nie przysługuje prawo do awansu, skarżący nie ma podstaw do dochodzenia odszkodowania za straty finansowe, które rzekomo poniósł. Podobnie uważa on, że rzekomo doznana przez skarżącego krzywda wynikająca z jego powrotu do Rady nie może zostać przypisana Cedefopowi, ponieważ skarżący sam dokonał takiego wyboru. Dowodzą tego kroki podjęte przez skarżącego w sprawie opuszczenia Cedefopu jeszcze przed wydaniem tej decyzji. Wreszcie, Cedefop podkreśla, że dokonany przez skarżącego szacunek rzekomej krzywdy nie opiera się na żadnej podstawie obliczeniowej ani na żadnej podstawie prawnej.

78 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w dziedzinie służby publicznej powstanie odpowiedzialności pozaumownej Unii wymaga łącznego spełnienia kilku przesłanek, czyli bezprawności zachowania zarzucanego instytucji, rzeczywistego wystąpienia szkody oraz związku przyczynowego pomiędzy zarzucanym zachowaniem a powoływaną szkodą. Te trzy warunki mają charakter kumulatywny, co oznacza, że jeśli jeden z nich nie jest spełniony, odpowiedzialność Unii nie może powstać (wyrok z dnia 1 czerwca 1994 r., Komisja/Brazzelli Lualdi i in., C-136/92 P, EU:C:1994:211, pkt 42; zob. także wyroki: z dnia 16 grudnia 2010 r., Komisja/Petrilli, T-143/09 P, EU:T:2010:531, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 17 maja 2017 r., PG/Frontex, T-583/16, niepublikowany, EU:T:2017:344, pkt 97 i przytoczone tam orzecznictwo).

79 Wynika z tego, że nawet w przypadku wykazania zawinionego działania instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej Unii odpowiedzialność Unii może faktycznie powstać tylko wtedy, gdy skarżącemu uda się przede wszystkim wykazać rzeczywisty charakter szkody (zob. podobnie wyroki: z dnia 9 listopada 2004 r., Montalto/Rada, T-116/03, EU:T:2004:325, pkt 126 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 29 września 2005 r., Napoli Buzzanca/Komisja, T-218/02, EU:T:2005:343, pkt 98 i przytoczone tam orzecznictwo).

80 W odniesieniu do podnoszonej przez skarżącego szkody materialnej, a także części krzywdy, której, jak twierdzi, doznał on w wyniku odmowy awansowania go przez Cedefop, bez przeprowadzenia rzeczywistego badania osiągnięć w rozumieniu art. 45 regulaminu pracowniczego, należy podkreślić, że te domniemane szkody wynikają zasadniczo z niezgodności z prawem materialnym przywołanej w ramach zarzutów drugiego i trzeciego żądania stwierdzenia nieważności.

81 Tymczasem, ponieważ zaskarżona decyzja jest wadliwa z powodu braku uzasadnienia i z tego względu konieczne jest stwierdzenie jej nieważności (zob. pkt 72 powyżej), należy stwierdzić, że Sąd nie jest w stanie dokonać oceny jej zasadności w ramach badania zarzutów (zob. analogicznie wyrok z dnia 29 września 2005 r., Napoli Buzzanca/Komisja, T-218/02, EU:T:2005:343, pkt 99). W tym względzie należy przypomnieć, że jedną z funkcji uzasadnienia jest właśnie umożliwienie sądowi Unii dokonania kontroli legalności przedstawianych mu dokumentów (zob. pkt 36 powyżej).

82 W związku z tym na Cedefopie, zgodnie z art. 266 akapit pierwszy TFUE, ciąży obowiązek określenia środków związanych z wykonaniem niniejszego wyroku i przyjęcia, w razie potrzeby, nowej decyzji z uzasadnieniem (zob. podobnie wyroki: z dnia 29 września 2005 r., Napoli Buzzanca/Komisja, T-218/02, EU:T:2005:343, pkt 100; z dnia 18 listopada 2015 r., Diamantopoulos/ESDZ, F-30/15, EU:F:2015:138, pkt 33). Na tym etapie Trybunał nie może stwierdzić istnienia szkody materialnej wynikającej z odmowy awansu skarżącego, ponieważ wymagana jest nowa decyzja dyrektora Cedefopu.

83 Jeśli chodzi o część krzywdy wynikającą z braku uzasadnienia w zaskarżonej decyzji, należy wziąć pod uwagę, że jak wynika z analizy zarzutu pierwszego, dopiero po zapoznaniu się skarżącego z odpowiedzią na skargę, doręczoną mu ponad dziewięć miesięcy po złożeniu zażalenia, po raz pierwszy dowiedział się on o przyczynach nieawansowania go w trakcie postępowania w sprawie awansu w 2015 r. W związku z tym ustalono, że całkowity brak uzasadnienia zaskarżonej decyzji z jednej strony spowodował, że skarżący znalazł się w sytuacji niepewności co do powodów

nieawansowania go w czasie daleko wykraczającym poza okres, w którym powinna była zostać mu doręczona odpowiedź na zażalenie, a z drugiej strony zmusił go do wszczęcia postępowania sądowego w celu uzyskania wyjaśnień na ten temat.

84 Tymczasem wywołane w ten sposób u skarżącego poczucie niesprawiedliwości, niezrozumienia, a nawet frustracji (zob. pkt 64 powyżej) można przypisać wyłącznie zachowaniu organu powołującego w fazie poprzedzającej wniesienie skargi. Zachowanie to wyrządziło tym samym skarżącemu szczególną krzywdę, której nie można odpowiednio naprawić jedynie poprzez stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji (zob. analogicznie wyroki: z dnia 12 grudnia 2002 r., Morello/Komisja, T-181/00, EU:T:2002:313, pkt 131, 132; z dnia 15 września 2005 r., Casini/Komisja, T-132/03, EU:T:2005:324, pkt 102).

85 W tych okolicznościach Sąd, dokonując oceny poniesionej szkody ex æquo et bono, stwierdza, że przyznanie kwoty 2 000 EUR stanowi odpowiednie zadośćuczynienie za podnoszoną przez skarżącego część krzywdy wynikającą z braku uzasadnienia zaskarżonej decyzji i że tym samym należy uwzględnić żądanie odszkodowawcze tylko w ramach tego środka.

W przedmiocie kosztów

86 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponadto, zgodnie z art. 134 § 2 regulaminu postępowania, Sąd postanawia o podziale kosztów, jeżeli więcej niż jedna strona przegrała sprawę. Wreszcie, zgodnie z art. 135 § 2 regulaminu postępowania Sąd może obciążyć stronę, nawet jeśli ta wygrała sprawę, częścią lub całością kosztów postępowania, jeżeli jest to uzasadnione jej postępowaniem, również przed wniesieniem skargi, w szczególności jeżeli strona przeciwna poniosła koszty, które zdaniem Sądu wynikały z takiego działania tej pierwszej strony, które nie miało uzasadnienia lub było podjęte w złej wierze.

87 W niniejszej sprawie skarżący wprawdzie przegrał sprawę w odniesieniu do części swoich żądań odszkodowawczych, wobec czego Cedefop można uznać za zwycięzcę w odniesieniu do tej części sporu, niemniej jednak należy wziąć pod uwagę okoliczność, że zaskarżona decyzja była wadliwa z powodu braku uzasadnienia, że Cedefop niesłusznie powstrzymał się od odpowiedzi na zażalenie skarżącego, a ponadto, że żaden zaczątek uzasadnienia nie pozwolił skarżącemu, przed wniesieniem niniejszej skargi, zrozumieć przyczyn, które uzasadniały brak jego awansu. W związku z tym to właśnie postawa Cedefopu w trakcie postępowania administracyjnego zmusiła skarżącego do wniesienia niniejszej skargi w celu poznania wspomnianych przyczyn. Wynika stąd, że właściwa ocena okoliczności niniejszej sprawy wymaga, by Cedefop został zobowiązany do pokrycia wszystkich kosztów.

Z powyższych względów

SĄD (dziewiąta izba)

orzeka, co następuje:

1) **Stwierdza się nieważność decyzji Europejskiego Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego (Cedefop) z dnia 4 listopada 2015 r. o nieawansowaniu Georgesa Paraskevaidisa do grupy AD 12 w postępowaniu w sprawie awansu w 2015 r.**

2) **Cedefop wypłaci G. Paraskevaidisowi kwotę 2 000 EUR tytułem naprawienia doznanej przez niego krzywdy.**

3) **W pozostałym zakresie skarga zostaje oddalona.**

4) Cedefop zostaje obciążony kosztami postępowania.

Gervasoni Madise da Silva Passos

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 26 października 2017 r.

Podpisy