Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MICHALA BOBEKA
przedstawiona w dniu 19 marca 2020 r.[1]

Sprawa C-14/19 P

Centrum Satelitarne Unii Europejskiej (Satcen)
przeciwko

KF

Właściwość sądów Unii – Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa – Artykuły 19 i 24 TUE – Artykuły 263, 268, 270 i 275 TFUE – Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Decyzje Rady 2009/747/WPZiB i 2014/401/WPZiB – Regulamin pracowniczy Satcenu – Członkowie personelu – Zasada równości – Skuteczna ochrona sądowa – Komisja odwoławcza Satcenu – Zarzut niezgodności z prawem – Zawieszenie – Postępowanie dyscyplinarne – Usunięcie ze stanowiska – Prawo do bycia wysłuchanym – Dostęp do akt

I. Wprowadzenie

1. Moim zdaniem w niniejszej sprawie występują dwa zagadnienie prawne o znaczeniu ogólnym, które wykraczają poza granice wniesionego odwołania. Pierwsze z nich dotyczy tego, jaki jest zakres właściwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (zwanej dalej „WPZiB”) w odniesieniu do aktów, które można by określić mianem zwykłych aktów dotyczących zarządzania personelem. Czy kontrola tego rodzaju aktów przez Trybunał jest wykluczona na mocy art. 24 ust. 1 TUE i art. 275 TFUE?

2. Drugie zagadnienie dotyczy tego, przy założeniu, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej zachowuje pewną właściwość w odniesieniu do tego rodzaju aktów, jakie są konsekwencje takiej właściwości w odniesieniu do szczególnych i wyspecjalizowanych mechanizmów rozstrzygania sporów pracowniczych ustanowionych w ramach struktur poszczególnych organów i agencji Unii, takich jak komisja odwoławcza Centrum Satelitarnego Unii Europejskiej („Satcenu”).

II. Stan faktyczny oraz ramy prawne

3. Okoliczności faktyczne i ramy prawne niniejszej sprawy, przedstawione w zaskarżonym wyroku[2], można streścić w następujący sposób.

1 Język oryginału: angielski.

2 Wyrok z dnia 25 października 2018 r., KF/Satcen, T-286/15, EU:T:2018:718.

A. Centrum Satelitarne Unii Europejskiej

4. Satcen, będący wnoszącym odwołanie, został ustanowiony na mocy decyzji Rady Ministrów Unii Zachodnioeuropejskiej (zwanej dalej „UZE") z dnia 27 czerwca 1991 r. w sprawie utworzenia centrum przetwarzania danych satelitarnych, przyjętej na podstawie decyzji wspomnianej Rady z dnia 10 grudnia 1990 r. dotyczącej współpracy w dziedzinie przestrzeni kosmicznej w UZE [3].

5. Satcen, obejmujący elementy istniejącego centrum przetwarzania danych satelitarnych ustanowionego w ramach UZE, został utworzony w formie agencji Unii Europejskiej we wspólnym działaniu Rady 2001/555/WPZiB z dnia 20 lipca 2001 r. [4]. Satcen rozpoczął działalność z dniem 1 stycznia 2002 r.

6. Następnie Rada przyjęła decyzję 2014/401/WPZiB z dnia 26 czerwca 2014 r. w sprawie Centrum Satelitarnego Unii Europejskiej i uchylenia wspólnego działania 2001/555/WPZiB w sprawie ustanowienia Centrum Satelitarnego Unii Europejskiej [5], która stanowiła odtąd ramy prawne stosowane do Satcenu. Z motywu 2 i art. 5 tej decyzji wynika, że Satcen funkcjonuje jako „niezależny europejski podmiot" i że posiada osobowość prawną niezbędną, aby wypełniać swoje funkcje i osiągać zamierzone cele. Zgodnie z art. 2 ust. 1 i 3 wspomnianej decyzji istotne zadania Satcenu polegają na wspieraniu procesu podejmowania decyzji przez Unię i jej działań w dziedzinie WPZiB, a w szczególności wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, poprzez dostarczanie na wniosek Rady lub Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (zwanego dalej „Wysokim Przedstawicielem") produktów i usług zapewnianych w wyniku wykorzystania odpowiednich zasobów kosmicznych i danych dodatkowych, w tym obrazów satelitarnych i lotniczych, a także powiązanych z nimi usług.

7. Zgodnie z art. 7 ust. 3, 4 i ust. 6 lit. e) decyzji 2014/401 dyrektor Satcenu jest prawnym przedstawicielem tego organu, a do jego obowiązków należy, po pierwsze, rekrutacja wszystkich pozostałych członków personelu Satcenu oraz, po drugie, wszelkie kwestie dotyczące personelu.

8. Co się tyczy personelu Satcenu, zgodnie z art. 8 ust. 1 i 3 decyzji 2014/401 składa się on z pracowników kontraktowych mianowanych przez dyrektora Satcenu, a także z oddelegowanych ekspertów. Na podstawie art. 8 ust. 5 owej decyzji Rada w ramach wspólnego działania 2001/555 przyjęła decyzję 2009/747/WPZiB z dnia 14 września 2009 r. w sprawie regulaminu pracowniczego [Satcenu] (zwanego dalej „regulaminem pracowniczym Satcenu") [6].

9. W odniesieniu do sporów między Satcenem a członkami jego personelu dotyczących kwestii objętych regulaminem pracowniczym Satcenu, art. 28 ust. 5 regulaminu pracowniczego Satcenu stanowi, co następuje:

„Po wyczerpaniu możliwości postępowania w pierwszej instancji (odwołanie wewnętrzne w trybie administracyjnym) członkowie personelu mogą odwoływać się do komisji odwoławczej [Satcenu].

Skład komisji, jej sposób działania i procedury określono w załączniku X".

3 W dniu 30 marca 2010 r. państwa członkowskie UZE, na mocy wspólnej deklaracji, rozwiązały tę organizację ze skutkiem od dnia 30 czerwca 2011 r. w szczególności ze względu na fakt, że „[w]ejście w życie traktatu z Lizbony wyznacza nowy etap dla europejskiego bezpieczeństwa i europejskiej obrony".

4 Dz.U. 2001, L 200, s. 5.

5 Dz.U. 2014, L 188, s. 73.

6 Dz.U. 2009, L 276, s. 1. Rzeczony regulamin, który ma zastosowanie ratione temporis w niniejszej sprawie, został następnie zastąpiony ze skutkiem od dnia 1 czerwca 2017 r. decyzją Rady (WPZiB) 2017/824 z dnia 15 maja 2017 r. w sprawie regulaminu pracowniczego Centrum Satelitarnego Unii Europejskiej (Dz.U. 2017, L 123, s. 7).

10. Artykuł 28 ust. 6 regulaminu pracowniczego Satcenu stanowi:

„Decyzje komisji odwoławczej są wiążące dla obu stron. Nie przysługuje od nich odwołanie. Komisja odwoławcza może:

a) uchylić lub utrzymać w mocy zaskarżone decyzje;

b) zarządzić, w niektórych przypadkach, wypłatę [przez Satcen] na rzecz członka personelu odszkodowania za szkody materialne poniesione przez niego od dnia, w którym uchylona decyzja stała się skuteczna;

c) zarządzić także, w granicach określonych przez komisję odwoławczą, zwrot przez [Satcen] uzasadnionych kosztów poniesionych przez skarżącego […]".

11. Punkt 1 załącznika X do regulaminu pracowniczego Satcenu ma następujące brzmienie:

„[…] Komisja odwoławcza ma prawo rozstrzygania sporów dotyczących naruszania niniejszego regulaminu pracowniczego lub postanowień umów przewidzianych w art. 7 regulaminu pracowniczego. W tym celu jest organem właściwym do orzekania w sprawach odwołań od decyzji dyrektora wniesionych przez obecnych lub byłych członków personelu lub przez ich spadkobierców albo przedstawicieli".

B. Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu i zaskarżone decyzje

12. Pozwana w niniejszym postępowaniu odwoławczym (zwana dalej „pozwaną") została zatrudniona przez Satcen w charakterze pracownika kontraktowego od dnia 1 sierpnia 2009 r., na okres trzech lat, w celu objęcia stanowiska kierownika wydziału administracyjnego. Po upływie okresu próbnego, w dniu 31 stycznia 2010 r., dyrektor Satcenu postanowił utrzymać pozwaną na zajmowanym stanowisku i wskazał w tym względzie, że „pracuje [ona] z taktem i dyplomacją, niemniej jest stanowcza przy podejmowaniu swoich decyzji".

13. W ramach oceny rocznej za 2010 r. pozwaną objęto sprawozdaniem z oceny z dnia 28 marca 2011 r. sporządzonym przez zastępcę dyrektora Satcenu, w którym jej całościową wydajność oceniono jako niewystarczającą. Wystawiono jej najniższą z możliwych ocen. Pozwana zakwestionowała poczynione ustalenia oraz sposób, w jaki przeprowadzono ocenę.

14. W dniu 27 marca 2012 r., w ramach oceny rocznej za 2011 r., zastępca dyrektora Satcenu wskazał na pozytywny rozwój pozwanej w stosunku do poprzedniego roku i stwierdził, że jej całościowa wydajność jest dobra w świetle poczynionych przez nią starań. W dniu 24 maja 2012 r. przedłużono umowę pozwanej na okres czterech lat, do dnia 31 lipca 2016 r.

15. W ramach oceny rocznej za 2012 r. dyrektor Satcenu, w piśmie wewnętrznym z dnia 17 października 2012 r., zlecił zastępcy dyrektora zebranie wśród personelu informacji dotyczących poprawy sytuacji i relacji interpersonalnych w Satcenie oraz wskazał, że należy zwrócić szczególną uwagę na sytuację pracowników zarządzających, w szczególności kierowników wydziałów, i zidentyfikować potencjalne sytuacje, w których istnieje presja psychologiczna lub mobbing, mogące wywoływać u podwładnych niepokój, utratę szacunku dla siebie samego, utratę motywacji, a nawet płacz.

16. W dniu 14 listopada 2012 r. dwunastu pracowników Satcenu skierowało do dyrektora i zastępcy dyrektora skargę, w której podkreśliło „istniejącą od ponad trzech lat sytuację utrudniającą im wykonywanie działalności zawodowej w sposób normalny" i uściśliło, że sytuacja ta „wynika z zachowania i sposobu postępowania kierownika wydziału administracyjnego – [pozwanej]".

17. Na początku 2013 r. zastępca dyrektora Satcenu uwzględnił wspomniane pismo wewnętrzne i skierował do 40 pracowników Satcenu z różnych wydziałów kwestionariusz z pytaniami wielokrotnego wyboru, mający na celu ocenę stosunków międzyludzkich łączących ich z kierownikiem wydziału. W piśmie wewnętrznym z dnia 7 marca 2013 r. zastępca dyrektora Satcenu powiadomił dyrektora Satcenu, że w świetle odpowiedzi udzielonych w tym kwestionariuszu „jest jasne, że faktycznie istnieje problem relacji interpersonalnych z kierownikiem wydziału administracyjnego, [pozwaną] – mając na względzie ogólnie negatywne odpowiedzi personelu wydziału administracyjnego".

18. W piśmie wewnętrznym z dnia 8 marca 2013 r. dyrektor Satcenu zażądał od zastępcy dyrektora Satcenu, na podstawie art. 27 regulaminu pracowniczego Satcenu, wszczęcia dochodzenia administracyjnego przeciwko pozwanej.

19. Dochodzenie administracyjne polegało na przesłaniu w dniu 12 czerwca 2013 r. kwestionariusza z pytaniami wielokrotnego wyboru 24 członkom personelu Satcenu, aby określić, czy mieli oni do czynienia z określonymi rodzajami zachowań pozwanej i czy stwierdzili określony wpływ rozpatrywanych zachowań na nich samych lub na pozostałych członków personelu. W kwestionariuszu wezwano także członków personelu do przedstawienia wszelkich informacji lub dowodów potwierdzających udzielone odpowiedzi. Spośród 24 zapytanych członków personelu sześciu nie udzieliło odpowiedzi.

20. Tymczasem w odpowiedzi na roczną ocenę za 2012 r., zgodnie z którą całościowa wydajność pozwanej ponownie została uznana za niewystarczającą, w piśmie z dnia 20 marca 2013 r. pozwana, po pierwsze, zakwestionowała wspomnianą ocenę oraz, po drugie, zażądała od dyrektora Satcenu podjęcia działań niezbędnych w celu zapobieżenia stosowaniu wobec niej mobbingu.

21. W dniu 2 lipca 2013 r. zastępca dyrektora Satcenu zakończył dochodzenie. Zgodnie ze sprawozdaniem z dochodzenia zachowanie pozwanej było „zamierzone, powtarzalne, trwałe lub systematyczne […] i miało na celu zdyskredytowanie lub poniżenie określonych osób", a zatem „potwierdzono zachowania przypisywane [pozwanej], a ich charakter, częstotliwość i oddziaływanie na niektórych członków personelu charakteryzują mobbing". W dniu 3 lipca 2013 r. dyrektor Satcenu powiadomił pozwaną o wnioskach zawartych w sprawozdaniu z dochodzenia administracyjnego i wezwał ją na rozmowę w dniu 5 lipca 2013 r.

22. W dniu 5 lipca 2013 r. dyrektor Satcenu wskazał, że w następstwie dochodzenia zastępca dyrektora Satcenu stwierdził, iż zarzucane pozwanej zachowania zostały potwierdzone i stanowią mobbing. Na podstawie powyższego uzasadnienia i po wysłuchaniu pozwanej w tym samym dniu dyrektor Satcenu wydał, po pierwsze, decyzję o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego przeciwko pozwanej przed komisją dyscyplinarną (zwaną dalej „decyzją o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego") oraz, po drugie, decyzję o zawieszeniu wykonywania przez pozwaną jej funkcji, w której postanowił jednak o utrzymaniu wynagrodzenia pozwanej (zwaną dalej „decyzją o zawieszeniu").

23. W dniu 28 sierpnia 2013 r. pozwana złożyła dyrektorowi Satcenu zażalenie w drodze administracyjnej między innymi na decyzję o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego, na decyzję o zawieszeniu oraz na decyzję, w której dyrektor Satcenu miał w sposób dorozumiany oddalić wniosek pozwanej o udzielenie wsparcia w odniesieniu do podnoszonego mobbingu.

24. Pismem z dnia 4 października 2013 r. dyrektor Satcenu oddalił złożone przez pozwaną w dniu 28 sierpnia 2013 r. zażalenie w drodze administracyjnej.

25. W dniu 25 października 2013 r. dyrektor Satcenu przekazał komisji dyscyplinarnej i pozwanej sprawozdanie zgodnie z art. 10 załącznika IX do regulaminu pracowniczego Satcenu.

26. W dniu 1 listopada 2013 r. pozwana skierowała pismo do przewodniczącego komisji dyscyplinarnej, w którym zażądała przyznania jej przynajmniej 45-dniowego terminu na przygotowanie obrony. Pozwana zażądała także odpisów wszystkich dokumentów użytych w toku dochodzenia administracyjnego, wezwania przed komisję dyscyplinarną i przesłuchania przez nią w charakterze świadków 12 pracowników, którzy podpisali skargę na pozwaną z dnia 14 listopada 2012 r., oraz 18 pracowników, którzy wypełnili kwestionariusz z pytaniami wielokrotnego wyboru w ramach dochodzenia administracyjnego, i wreszcie, wskazania 6 pracowników, którzy odmówili wypełnienia tego kwestionariusza.

27. Pismem z dnia 21 listopada 2013 r. kierownik administracji Satcenu odmówił pozwanej dostępu do wiadomości elektronicznych i innych dokumentów z jej komputera oraz służbowego telefonu komórkowego.

28. Pismem z dnia 28 listopada 2013 r. przewodniczący komisji dyscyplinarnej powiadomił pozwaną o przesłuchaniu przed komisją dyscyplinarną w dniu 13 lub 14 stycznia 2014 r. W tym samym piśmie zażądał on od niej przedłożenia komisji dyscyplinarnej uwag na piśmie przynajmniej tydzień przed datą przesłuchania. Pozwana przedłożyła uwagi na piśmie w dniu 21 grudnia 2013 r.

29. W dniu 2 grudnia 2013 r. pozwana złożyła komisji odwoławczej odwołanie, po pierwsze, od decyzji dyrektora Satcenu z dnia 4 października 2013 r. w sprawie oddalenia jej zażalenia na decyzje o zawieszeniu, o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego i o oddaleniu wniosku o udzielenie wsparcia oraz, po drugie, od wskazanej w pkt 27 powyżej decyzji z dnia 21 listopada 2013 r.

30. Pismem z dnia 9 grudnia 2013 r. pozwana wniosła do przewodniczącego komisji dyscyplinarnej o przełożenie przesłuchania. Wskazała także nazwiska trzynastu świadków, o których wezwanie wnosi. Pismem z dnia 16 grudnia 2013 r. przewodniczący komisji dyscyplinarnej utrzymał datę przesłuchania na dzień 13 lub 14 stycznia 2014 r. i powiadomił pozwaną o swojej decyzji w sprawie przesłuchania dwóch wskazanych przez nią świadków.

31. W dniu 17 grudnia 2013 r. pozwana skierowała do dyrektora Satcenu zażalenie na decyzję komisji dyscyplinarnej z dnia 16 grudnia 2013 r.

32. W następstwie przesłuchania, które odbyło się w dniu 13 stycznia 2014 r., komisja dyscyplinarna przyjęła w dniu 4 lutego 2014 r. uzasadnioną opinię, w której, po pierwsze, jednogłośnie stwierdziła, że pozwana nie przestrzegała obowiązków zawodowych oraz, po drugie, zarekomendowała obniżenie jej zaszeregowania o przynajmniej dwie grupy, tak aby nie zajmowała już stanowiska kierowniczego.

33. Po przesłuchaniu pozwanej w dniu 25 lutego 2014 r. dyrektor Satcenu podjął w dniu 28 lutego 2014 r. decyzję o usunięciu pozwanej ze stanowiska ze względów dyscyplinarnych (zwaną dalej „decyzją o usunięciu ze stanowiska”), w której dyrektor Satcenu stwierdził, co następuje:

„Mając na względzie wagę Pani uchybienia, jak wynika ze sprawozdania dyrektora dla komisji dyscyplinarnej, potwierdzonego w uzasadnionej opinii komisji dyscyplinarnej, niemożliwość zaszeregowania Pani do grupy ani powierzenia zadań wskazanych w opinii komisji dyscyplinarnej, a także Pani odmowę przyznania przez Panią, że taki sposób postępowania był nieodpowiedni, decyduję, zgodnie z art. 7 załącznika IX do [regulaminu pracowniczego Satcenu], o nałożeniu na Panią następującej sankcji:

– usunięcie ze stanowiska, skutkujące rozwiązaniem Pani umowy z Satcenem.

Na mocy art. 7 ust. 3 lit. a) ppkt (vii) [regulaminu pracowniczego Satcenu] [Pani] umowa ulega rozwiązaniu w terminie miesiąca od doręczenia tej decyzji”.

34. Na decyzję o usunięciu ze stanowiska pozwana wniosła w dniu 17 kwietnia 2014 r. zażalenie w drodze administracyjnej, które oddalono decyzją dyrektora Satcenu z dnia 4 czerwca 2014 r. W dniu 12 czerwca 2014 r. pozwana odwołała się od decyzji o usunięciu ze stanowiska do komisji odwoławczej.

35. W decyzji z dnia 26 stycznia 2015 r. (zwanej dalej „decyzją komisji odwoławczej"), doręczonej pozwanej w dniu 23 marca 2015 r., komisja odwoławcza oddaliła wysunięte przez pozwaną żądania stwierdzenia nieważności decyzji o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego i decyzji o zawieszeniu. Ponadto po oddaleniu wszystkich zarzutów podnoszonych przez pozwaną przeciwko decyzji o usunięciu ze stanowiska komisja odwoławcza częściowo uchyliła wspomnianą decyzję – jedynie w zakresie, w jakim jej datę wejścia w życie określono na dzień 31 marca 2014 r., a nie na dzień 4 kwietnia 2014 r.

III. Zaskarżony wyrok i postępowanie przed Trybunałem

36. W dniu 28 maja 2015 r. pozwana wniosła do Sądu skargę mającą za przedmiot wniosek o stwierdzenie nieważności oraz o zasądzenie odszkodowania i zadośćuczynienia. Na podstawie art. 263 TFUE pozwana zwróciła się o: (i) stwierdzenie nieważności decyzji o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego, decyzji o zawieszeniu, decyzji, w której dyrektor Satcenu miał w sposób dorozumiany oddalić wniosek pozwanej o udzielenie wsparcia w odniesieniu do podnoszonego mobbingu, oraz decyzji komisji odwoławczej (zwanych łącznie „zaskarżonymi decyzjami"); (ii) stosownie do okoliczności, stwierdzenie nieważności decyzji dyrektora Satcenu z dnia 4 października 2013 r. o oddaleniu jej zażalenia na decyzję o oddaleniu wniosku o udzielenie wsparcia, decyzję o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego i decyzję o zawieszeniu oraz decyzji dyrektora Satcenu z dnia 4 czerwca 2014 r. o oddaleniu jej zażalenia na decyzję o usunięciu ze stanowiska. Na podstawie art. 268 TFUE pozwana zwróciła się o zasądzenie odszkodowania za szkodę i zadośćuczynienia za krzywdę, jakie miały jej zostać wyrządzone. Ponadto pozwana wniosła o obciążenie Satcenu kosztami postępowania powiększonymi o odsetki.

37. W zaskarżonym wyroku Sąd stwierdził w pierwszej kolejności, że jest właściwy do orzekania w przedmiocie sporu. Właściwość ta wynika, odpowiednio, w odniesieniu do kontroli zgodności z prawem zaskarżonych decyzji – z art. 263 TFUE, a w odniesieniu do żądań dotyczących odpowiedzialności pozaumownej Unii – z art. 268 TFUE w związku z art. 340 akapit drugi TFUE, z uwzględnieniem art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą")[7]. Następnie Sąd oddalił podniesione przez Satcen zarzuty niedopuszczalności dotyczące istnienia stosunku zatrudnienia między pozwaną a Satcenem i umownego charakteru sporu[8]. W dalszej kolejności Sąd uwzględnił podniesione przez Satcen zarzuty niedopuszczalności dotyczące żądania stwierdzenia nieważności decyzji o oddaleniu wniosku o udzielenie wsparcia (ponieważ pozwana nie przestrzegała wstępnej procedury administracyjnej) oraz decyzji o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego (będącej jedynie aktem wstępnym)[9]. Wreszcie Sąd uznał za dopuszczalne argumenty dotyczące niezgodności z prawem postępowania przed komisją dyscyplinarną[10].

38. Co się tyczy istoty sporu, Sąd w pierwszej kolejności uwzględnił podniesiony przez pozwaną zarzut niezgodności z prawem art. 28 ust. 6 regulaminu pracowniczego Satcenu i stwierdził brak możliwości stosowania tego przepisu w rozpatrywanej sprawie. Z tego względu Sąd orzekł, że „decyzja komisji odwoławczej podjęta na podstawie uprawnień przyznanych jej w tym przepisie jest pozbawiona podstawy prawnej, w związku z czym należy stwierdzić jej nieważność, bez konieczności orzekania

7 Zaskarżony wyrok, pkt 80–114.

8 Zaskarżony wyrok, pkt 118–132.

9 Zaskarżony wyrok, odpowiednio pkt 133–138 i 139–143.

10 Zaskarżony wyrok, pkt 144–150.

w przedmiocie pozostałych zarzutów powołanych przez skarżącą przeciwko decyzji komisji odwoławczej”[11]. Sąd stwierdził również tym samym nieważność decyzji o usunięciu ze stanowiska[12] i decyzji o zawieszeniu[13], ponieważ uznał, że – przy prowadzeniu dochodzenia administracyjnego dotyczącego pozwanej – Satcen naruszył, po pierwsze, obowiązek starannego i bezstronnego prowadzenia dochodzenia administracyjnego oraz, po drugie, prawo pozwanej do bycia wysłuchaną i przysługujące jej prawo dostępu do akt sprawy.

39. Następnie Sąd odniósł się do wysuniętych przez pozwaną żądań zasądzenia odszkodowania i zadośćuczynienia. W pierwszej kolejności Sąd stwierdził, że nie może zasądzić odszkodowania za szkodę, jaka miała zostać wyrządzona pozwanej, ponieważ przedwczesne byłoby uwzględnienie takiego żądania „nie mając wiedzy o środkach przyjętych przez Satcen w celu wykonania niniejszego wyroku”. Następnie Sąd postanowił zasądzić ex æquo et bono zadośćuczynienie w wysokości 10 000 EUR za wyrządzoną pozwanej krzywdę powstałą w następstwie stanu niepewności w odniesieniu do zarzucanych jej czynów oraz naruszenia jej godności i reputacji zawodowej[14].

40. Na tej podstawie w zaskarżonym wyroku: (i) stwierdzono nieważność decyzji komisji odwoławczej; (ii) stwierdzono nieważność decyzji o zawieszeniu; (iii) stwierdzono nieważność decyzji o usunięciu ze stanowiska; (iv) nakazano Satcenowi zapłatę na rzecz pozwanej kwoty 10 000 EUR tytułem zadośćuczynienia za wyrządzoną jej krzywdę; (v) w pozostałym zakresie częściowo odrzucono i częściowo oddalono skargę; (vi) Satcen obciążono własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez pozwaną; oraz (vi) Radę obciążono własnymi kosztami.

41. We wniesionym do Trybunału w dniu 10 stycznia 2019 r. odwołaniu Satcen zwraca się do Trybunału o uchylenie zaskarżonego wyroku, oddalenie skargi wniesionej przez pozwaną oraz obciążenie jej kosztami postępowania. Rada przystąpiła do sprawy w charakterze interwenienta na poparcie żądań Satcenu.

42. Pozwana ze swej strony zwróciła się do Trybunału o oddalenie odwołania i obciążenie Satcenu kosztami.

43. Strony przedstawiły swoje stanowiska podczas rozprawy przed Trybunałem, która odbyła się w dniu 4 grudnia 2019 r.

IV. Ocena

44. Na poparcie odwołania Satcen podnosi cztery zarzuty. Zarzuty pierwszy i drugi są skierowane przeciwko dokonanej przez Sąd ocenie przysługującej mu właściwości do rozpoznania sprawy oraz dopuszczalności żądań pozwanej. Zarzuty trzeci i czwarty dotyczą ustaleń poczynionych przez Sąd co do istoty sprawy.

45. Analizę rozpocznę od podniesionych przez Satcen zarzutów pierwszego i drugiego. Moim zdaniem najlepiej będzie rozpatrzyć je łącznie, ponieważ są one ze sobą powiązane. Oba mają na celu wykazanie, przy użyciu argumentów, które w znacznym stopniu się ze sobą pokrywają, że traktaty Unii nie przewidują podstawy dla dokonanej przez Sąd oceny przysługującej mu właściwości do rozstrzygnięcia w przedmiocie żądań przedstawionych przez pozwaną.

11 Zaskarżony wyrok, w szczególności pkt 160, 161.

12 Zaskarżony wyrok, pkt 168–231.

13 Zaskarżony wyrok, w szczególności pkt 232–241.

14 Zaskarżony wyrok, pkt 242–261.

A. W przedmiocie zarzutów pierwszego i drugiego

1. Argumenty stron

46. Po pierwsze Satcen zarzuca, że w zaskarżonym wyroku, a konkretnie w pkt 80–114, Sąd ustalił, iż jest właściwy, aby orzec w przedmiocie wszystkich przedstawionych przez pozwaną żądań. Z jednej strony Satcen utrzymuje, że w świetle zasady kompetencji powierzonych istnienie właściwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest uzależnione od obowiązywania wyraźnego postanowienia w tym zakresie. W niniejszej sprawie takie postanowienie jednak nie istnieje. Z drugiej strony, jak orzekł Trybunał w wyroku Elitaliana [15], Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy wówczas, gdy zaskarżona decyzja ma wpływ na budżet Unii. Budżet Satcenu składa się jednak wyłącznie ze składek wnoszonych przez państwa członkowskie. Zdaniem Satcenu Sąd nie może również zakładać, że ma właściwość w oparciu o samą zasadę równego traktowania poprzez zrównanie członków personelu Satcenu z innymi kategoriami pracowników.

47. Po drugie Satcen zarzuca, że Sąd naruszył prawo, stwierdzając w pkt 118–123 zaskarżonego wyroku, że skarga pozwanej o stwierdzenie nieważności jest objęta zakresem stosowania art. 263 TFUE, a jej żądanie odnoszące się do odpowiedzialności pozaumownej – zakresem stosowania art. 268 TFUE. W szczególności Satcen twierdzi, że pozwana, będąca członkiem personelu Satcenu, nie może zostać uznana za „osobę trzecią" w rozumieniu art. 263 akapit pierwszy TFUE. Ponadto zdaniem Satcenu wyrok w sprawie H/Rada i in. [16] nie może być zastosowany analogicznie w niniejszej sprawie, ponieważ dotyczy ona pracownika kontraktowego, a nie pracownika oddelegowanego przez państwo członkowskie lub instytucję Unii.

48. Po trzecie Satcen utrzymuje, że Sąd naruszył prawo, oddalając w pkt 124–132 zaskarżonego wyroku podniesiony przez Satcen zarzut niedopuszczalności dotyczący umownego charakteru sporu. Z uwagi na umowny charakter stosunku łączącego pozwaną i Satcen oraz w zakresie, w jakim art. 270 TFUE nie znajduje zastosowania w niniejszej sprawie, właściwość Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej można by wywieść – zdaniem Satcenu – wyłącznie z zawartej w umowie klauzuli arbitrażowej, zgodnie z art. 272 TFUE. Taka klauzula arbitrażowa nie została jednak zawarta w umowie zawartej przez pozwaną z Satcenem.

49. Rada zgadza się z argumentami przedstawionymi przez Satcen.

50. Z kolei pozwana uważa że argumenty te są bezzasadne. Jej zdaniem Sąd prawidłowo stwierdził, że jest właściwy, aby orzec w przedmiocie wszystkich przedstawionych przez nią żądań, i uznał owe żądania za dopuszczalne.

2. W przedmiocie właściwości (część pierwsza): zakres odstępstwa dotyczącego WPZiB

51. Uważam, że aby zbadać argumenty przytoczone przez Satcen, należy najpierw przedstawić pewne uwagi ogólne dotyczące zakresu właściwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w dziedzinie WPZiB w świetle art. 24 ust. 1 TUE i art. 275 TFUE.

15 Wyrok z dnia 12 listopada 2015 r., Elitaliana/Eulex Kosowo, C-439/13 P, EU:C:2015:753 (zwany dalej „wyrokiem Elitaliana").
16 Wyrok z dnia 19 lipca 2016 r., H/Rada i in., C-455/14 P, EU:C:2016:569 (zwany dalej „wyrokiem H/Rada i in.").

a) Rozwój do chwili obecnej

52. Artykuły 24 ust. 1 TUE i art. 275 TFUE wykluczają, z dwoma wyjątkami, właściwość Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w zakresie postanowień dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz aktów przyjętych na podstawie tych postanowień. Oba te postanowienia były analizowane w kilku wyrokach Trybunału. W kontekście niniejszego postępowania szczególne znaczenie mają przywołane poniżej wyroki.

53. W wyrokach Mauritius [17] i Tanzania [18] Trybunał orzekł między innymi, że może kontrolować, czy umowa międzynarodowa dotycząca WPZiB została wynegocjowana i zawarta zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 218 TFUE. Skoro owa procedura jest uregulowana postanowieniem niedotyczącym WPZiB, Trybunał może orzekać w przedmiocie zarzucanych uchybień proceduralnych skutkujących jego naruszeniem.

54. W wyroku Elitaliana Trybunał potwierdził, że ma właściwość w odniesieniu do skargi o stwierdzenie nieważności decyzji, podjętej przez cywilną misję w dziedzinie WPZiB, o udzieleniu zamówienia publicznego, które wygenerowało wydatki pokrywane z budżetu Unii, z uwagi na zarzucane naruszenie przepisów mających zastosowanie do unijnych zamówień publicznych. Rozpatrywane zamówienie było objęte zakresem stosowania przepisów rozporządzenia finansowego [19], które stanowi instrument prawny, który nie dotyczy WPZiB.

55. W wyroku Rosneft [20] Trybunał orzekł, że wykładni art. 19, 24 i 40 TUE, art. 275 TFUE oraz art. 47 karty należy dokonywać w ten sposób, iż Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE w sprawie ważności aktu przyjętego na podstawie postanowień dotyczących WPZiB i dotyczącego środków ograniczających, o ile wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy albo kontroli zgodności tej decyzji z art. 40 TUE, albo kontroli legalności środków ograniczających przyjętych wobec osób fizycznych lub prawnych.

56. Wreszcie w wyroku H/Rada i in. Trybunał orzekł, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do rozpoznania skargi o stwierdzenie nieważności dotyczącej decyzji szefa misji w dziedzinie WPZiB dotyczącej przeniesienia oddelegowanego przez państwo członkowskie członka personelu z jednego biura do drugiego wspomnianej misji.. Co szczególnie istotne, Trybunał wyjaśnił, że taka właściwość przysługuje mu także w odniesieniu do aktów, które zawierają zarówno elementy obejmujące WPZiB, jak i treści niedotyczące owej dziedziny (zwane dalej „decyzjami o dwojakiej treści") [21].

57. Z omówionych powyżej spraw wynikają następujące podstawowe zasady.

58. Po pierwsze, ponieważ art. 24 ust. 1 TUE i art. 275 TFUE wprowadzają odstępstwo (zwane dalej „odstępstwem dotyczącym WPZiB") od przewidzianej w art. 19 TUE zasady właściwości ogólnej, zgodnie z którą Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do zapewniania poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów, to owe postanowienia podlegają ścisłej wykładni.

17 Wyrok z dnia 24 czerwca 2014 r., Parlament/Rada, C-658/11, EU:C:2014:2025.

18 Wyrok z dnia 14 czerwca 2016 r., Parlament/Rada, C-263/14, EU:C:2016:435.

19 Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich (Dz.U. 2002, L 248, s. 1).

20 Wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236 (zwany dalej „wyrokiem Rosneft").

21 Zobacz wyrok H/Rada i in., pkt 54, 55.

59. Po drugie, choć dany akt Unii może dotyczyć WPZiB lub nawet zostać przyjęty w „kontekście WPZiB", to o ile jego podstawa prawna (materialna lub proceduralna) nie ma związku z WPZiB, sąd Unii jest właściwy do dokonania kontroli zgodności z odpowiednimi postanowieniami lub przepisami, które nie dotyczą WPZiB.

60. Po trzecie, akty przyjmowane przez instytucje lub organy Unii, takie jak akty dotyczące zarządzania personelem, nie są wyłączone z właściwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej tylko dlatego, że zostały przyjęte na podstawie postanowień dotyczących WPZiB.

61. W konsekwencji w ujęciu łącznym z owych zasad wynika, że aby akt Unii był objęty odstępstwem dotyczącym WPZiB, musi on spełniać dwa wymogi. Po pierwsze, jego podstawą *formalną* muszą być postanowienia dotyczące WPZiB. Po drugie, akt taki musi również nawiązywać, w co się tyczy jego *treści* lub jego *meritum*, do środka dotyczącego WPZiB.

62. Pierwszy z tych wymogów wynika z brzmienia art. 24 ust. 1 TUE i art. 275 TFUE. Prawdą jest, że ów drugi wymóg nie jest w sposób wyraźny przewidziany w tych postanowieniach. Prawdą jest również, że stopniowe wprowadzenie takiego dodatkowego wymogu przez orzecznictwo skutkowało zawężeniem zakresu stosowania odstępstwa dotyczącego WPZiB i poddaniem kontroli aktów, które – przynajmniej w świetle bardziej formalnej wykładni traktatów – zdawały się być objęte tym odstępstwem.

63. Moim zdaniem jednak kierunek tej ewolucji jest całkowicie słuszny. Zanim przedstawię kryteria interpretacji owego drugiego wymogu, wyjaśnię, dlaczego wykładnia systemowa, historyczna i celowościowa art. 24 ust. 1 TUE i art. 275 TFUE potwierdza słuszność przyjętego przez Trybunał podejścia.

b) Elementy istotne dla dokonania prawidłowej wykładni art. 24 ust. 1 TUE i art. 275 TFUE

64. Z analizy przeprowadzanej w świetle krajobrazu konstytucyjnego Unii wynika, że jest zupełnie normalne, iż art. 24 ust. 1 TUE i art. 275 TFUE podlegają wykładni zawężającej.

65. Po pierwsze, nie można pominąć faktu, że choć WPZiB stanowi dziedzinę podlegającą „szczególnym zasadom i procedurom"[22], to jest ona także integralną częścią prawa Unii. Brak właściwości w dziedzinie WPZiB nie jest równoznaczny z brakiem jakichkolwiek kryteriów materialnych. Na samym początku należy wskazać, że działania zewnętrzne Unii, czy to podejmowane w kontekście WPZiB, czy też w kontekście polityki w innych dziedzinach, oparte są na tym samym zbiorze zasad i celów[23]. Unia jest zobowiązana „czuwa[ć] nad spójnością różnych dziedzin jej działań zewnętrznych *oraz* nad ich spójnością z innymi politykami Unii"[24].

66. Co ważniejsze, akty przyjmowane w ramach WPZiB muszą niewątpliwie być zgodne z ogólnymi zasadami prawa Unii, w tym z ustanowionymi w karcie prawami podstawowymi. W art. 51 ust. 1 karty przyjęto bowiem *instytucjonalną definicję* zakresu zastosowania owego instrumentu w odniesieniu do działań Unii: kartę stosuje się zawsze, gdy instytucja, organ lub jednostka organizacyjna Unii podejmuje jakieś działania. Artykuł 24 ust. 1 TUE i art. 275 TFUE nie podważają tego stwierdzenia: wprowadzają one wyjątek dotyczący właściwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w zakresie przeprowadzania kontroli, natomiast nie wykluczają możliwości stosowania karty czy też innych postanowień prawa pierwotnego. W związku z tym, mimo istotnych ograniczeń

22 Artykuł 24 ust. 1 TUE.

23 Zobacz art. 21 ust. 1 i 2 TUE. Zobacz, w ujęciu bardziej ogólnym, art. 7 TFUE.

24 Artykuł 21 ust. 3 TUE (podkreślenie moje).

w zakresie drogi sądowej w odniesieniu do środków dotyczących WPZiB, które skłoniły rzecznika generalnego N. Wahla do określenia WPZiB mianem „lex imperfecta”[25], pozostaje faktem, że nawet tego rodzaju akty podlegają pewnym zasadom. Lex imperfecta nie jest równoznaczne z całkowitym brakiem regulacji.

67. Po drugie, począwszy od przełomowego wyroku Les Verts I[26], Trybunał wielokrotnie orzekał, że (obecna) Unia Europejska jest wspólnotą prawa i że traktaty ustanowiły kompletny system środków prawnych i procedur w celu powierzenia Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej kontroli zgodności z prawem środków przyjmowanych przez instytucje. Obecnie państwo prawne stanowi nie tylko jedną z podstawowych wartości Unii wymienionych w art. 2 TUE, lecz – zgodnie z art. 21 i 23 TUE – jest również jedną z zasad przewodnich działań zewnętrznych Unii, w tym w szczególnej dziedzinie WPZiB.

68. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że samo istnienie skutecznej kontroli sądowej służącej zapewnieniu poszanowania przepisów prawa Unii jest nierozerwalnie związane z istnieniem państwa prawa[27]. W szczególności system traktatowy polega na umożliwieniu wniesienia skargi bezpośredniej przeciwko *wszystkim przepisom* przyjętym przez instytucje i mającym na celu wywołanie skutków prawnych[28].

69. Mimo to z pewnością prawdą jest, jak utrzymuje Satcen, że – w świetle art. 13 ust. 2 TUE i art. 51 ust. 2 karty – art. 47 karty nie może być podstawą powierzenia Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej właściwości w sytuacji, gdy istnienie takiej właściwości wykluczają traktaty[29]. Jak jednak słusznie zauważył Sąd w pkt 85 zaskarżonego wyroku, zasada skutecznej ochrony sądowej wymaga, aby wyłączenie kompetencji Trybunału w odniesieniu do aktów mogących mieć wpływ na jednostki było interpretowane zawężająco[30]. Mówiąc prościej, art. 47 karty nie uprawnia Trybunału do ponownego zredagowania traktatów, natomiast zobowiązuje go do nadania istniejącym uregulowaniom takiej wykładni, aby mogły one w pełni osiągnąć swój potencjał i zapewnić ochronę prawną każdej osobie, której dotyczą działania instytucji lub organów Unii.

70. Po trzecie, w najnowszym orzecznictwie Trybunału w sposób bardzo wyraźny potwierdzono, że instytucje Unii – niezależnie od systemu prawnego, w ramach którego działają – podlegają co do zasady kontroli sądowej. Zgodnie z art. 19 TUE zadanie to wykonuje zasadniczo Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który zapewnia poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu traktatów.

71. I tak na przykład w wyroku Florescu[31] Trybunał uznał, że protokół ustaleń zawarty w 2009 r. między Komisją Europejską (działającą w imieniu ówczesnej Wspólnoty Europejskiej) a Rumunią należy uznać za akt przyjęty przez instytucje w rozumieniu art. 267 TFUE, mimo że ma on charakter sui generis. W wyroku James Elliott Construction[32] Trybunał doszedł do wniosku, że jest on właściwy do dokonywania w trybie prejudycjalnym wykładni zharmonizowanych norm technicznych, mimo że owe normy nie mają charakteru wiążącego, lecz są stosowane dobrowolnie i formalnie przyjmowane przez organizacje prywatne. Trybunał uznał, że zharmonizowane normy techniczne wywołują skutki

25 Zobacz opinia w sprawie H/Rada i in., C-455/14 P, EU:C:2016:212, pkt 45.

26 Wyrok z dnia 23 kwietnia 1986 r., Les Verts/Parlament, 294/83, EU:C:1986:166, pkt 23 (zwany dalej „wyrokiem Les Verts”). Zobacz niedawny wyrok z dnia 5 listopada 2019 r., EBC i in./Trasta Komercbanka i in., C-663/17 P, C-665/17 P i C-669/17 P, EU:C:2019:923, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo.

27 Zobacz wyrok z dnia 6 października 2015 r., Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, pkt 95 i przytoczone tam orzecznictwo.

28 Zobacz między innymi wyrok Les Verts, pkt 24, i wyrok Elitaliana, pkt 67.

29 Zobacz podobnie wyrok z dnia 25 lipca 2002 r., Unión de Pequeños Agricultores/Rada, C-50/00 P, EU:C:2002:462, pkt 44. Zobacz niedawny wyrok Rosneft, pkt 74.

30 Zobacz podobnie także wyrok Rosneft, pkt 74.

31 Wyrok z dnia 13 czerwca 2017 r., Florescu i in., C-258/14, EU:C:2017:448.

32 Wyrok z dnia 27 października 2016 r., James Elliott Construction, C-613/14, EU:C:2016:821.

prawne i że Komisja uczestniczy w procesie ich przyjmowania i wykonywania. Z kolei w wyroku Ledra [33] Trybunał stwierdził, że niezgodne z prawem zachowania instytucji Unii działających poza porządkiem prawnym Unii mogą stanowić podstawę do wniesienia skargi o odszkodowanie z tytułu odpowiedzialności pozaumownej zgodnie z art. 268 i 340 TFUE.

72. Po czwarte, analiza historyczna art. 24 ust. 1 TUE i art. 275 TFUE nie przemawia za taką wykładnią owych postanowień, która wykraczałaby ponad to, co jest absolutnie niezbędne dla zachowania specyfiki WPZiB. Odstępstwo dotyczące WPZiB ma przede wszystkim służyć zapewnieniu szczególnej „*równowagi instytucjonalnej*", do osiągnięcia której w przypadku tej polityki dążyli autorzy traktatów [34]. Z uwagi na jej wysoce polityczny charakter postanowiono, że określanie i realizowanie WPZiB powierzone zostanie przede wszystkim Radzie Europejskiej i Radzie, natomiast jej wykonywanie – wysokiemu przedstawicielowi i państwom członkowskim [35]. Ponadto uznano również, iż pomimo że nowe postanowienia dotyczące WPZiB formalnie stanowią część TUE, to „nie naruszają [one] obecnej odpowiedzialności państw członkowskich za kształtowanie i prowadzenie własnej polityki zagranicznej ani sposobu w jaki są one reprezentowane w państwach trzecich i organizacjach międzynarodowych" [36].

73. W świetle tych rozważań zawężenie zakresu stosowania odstępstwa dotyczącego WPZiB jest spójne z szeregiem podstawowych zasad konstytucyjnych Unii Europejskiej. W dalszej kolejności przeanalizuję, co owe zasady mogą oznaczać w praktyce.

c) Treść mająca rzeczywisty związek z WPZiB?

74. Artykuł 24 ust. 1 TUE i art. 275 TFUE stanowią przejaw koncepcji „wyjątkowości ze względu na treść", zgodnie z którą autorzy traktatów uznali, iż sprawy objęte WPZiB mają ze swej natury charakter polityczny, w związku z czym nie podlegają kontroli sądowej. W tym kontekście nie należy zapominać o tym, że WPZiB jest, z samej swej natury, polityką operacyjną: za jej pomocą Unia realizuje swoje (szeroko rozumiane) cele poprzez zbiór (szeroko rozumianych) działań, głównie natury wykonawczej i politycznej [37].

75. Jak dość wyraźnie wynika z postanowień tytułu V rozdział 2 Traktatu o Unii Europejskiej (a w szczególności z art. 25 TUE), zasady i akty w dziedzinie WPZiB mają na celu przede wszystkim uregulowanie działań, z jednej strony, instytucji i organów Unii, a z drugiej – państw członkowskich. „Typowy" środek w dziedzinie WPZiB nie służy ustanowieniu praw i obowiązków dla jednostek [38].

76. Z tego względu autorzy traktatów postanowili, że wszelkie spory związane ze stosowaniem tych postanowień należy rozstrzygać na szczeblu politycznym, bez angażowania w nie sądów. Z tej perspektywy okoliczność, że jednostki nie mogą kwestionować legalności środków dotyczących WPZiB przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej, nie powinna skutkować powstaniem żadnej większej luki w porządku prawnym Unii.

33 Wyrok z dnia 20 września 2016 r., Ledra Advertising i in./Komisja i EBC, od C-8/15 P do C-10/15 P, EU:C:2016:701.

34 Zobacz na przykład Konwent Europejski, grupa robocza dotycząca funkcjonowania Trybunału, *Supplementary report on the question of judicial control relating to the common foreign and security policy* [sprawozdanie uzupełniające dotyczące kwestii kontroli sądowej odnoszącej się do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa], CONV 689/1/03REV1, pkt 5. Bardziej ogólnie, w odniesieniu do genezy tych postanowień, z odesłaniami do stosownych aktów przygotowawczych, zob.: E. Deinza, *The Intergovernmental Pillars of the European Union*, Oxford, Oxford University Press 2002, s. 311–322; J. Heliskoski, Made in Luxembourg: The fabrication of the law on jurisdiction of the Court of Justice of the European Union in the field of the Common Foreign and Security Policy. *Europe and the World: A law review*, tom 2(1):3, 2018, s. 2–5.

35 Artykuł 24 ust. 1 i art. 26 TUE.

36 Zobacz deklaracja nr 13 („Deklaracja w sprawie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa") załączona do traktatu z Lizbony.

37 To sformułowanie znajduje się w opinii rzecznika generalnego N. Wahla w sprawie H/Rada i in., C-455/14 P, EU:C:2016:212, pkt 59.

38 Zobacz na przykład art. 24 ust. 1 TUE: „Wyklucza się przyjmowanie aktów ustawodawczych".

77. W związku z tym przy ustalaniu, czy Trybunał jest, czy też nie jest właściwy w odniesieniu do danej kwestii, należy ściśle stosować się do logiki leżącej u podstaw wyborów dokonanych przez autorów traktatów, które zostały zaprezentowane powyżej. Zgodnie z tym podejściem odstępstwo dotyczące WPZiB nie może być rozumiane jako obejmujące swoim zakresem akty, które – mimo że mają związek z WPZiB lub nawet zostały formalnie przyjęte w jej ramach – nie są blisko lub bezpośrednio powiązane z określaniem, realizowaniem lub wykonywaniem owej polityki. Innymi słowy w sytuacji, gdy związek między aktem Unii a działaniem lub operacją dotyczącymi polityki zagranicznej Unii lub jej bezpieczeństwa jest jedynie pośredni, trudno jest uzasadnić wyłączenie właściwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W tego rodzaju sprawach żadna interwencja ze strony sądów Unii nie może ograniczać zakresu uznania instytucji Unii i państw członkowskich w związku z podejmowaniem działań w dziedzinie WPZiB (a przynajmniej jest to mało prawdopodobne).

78. Można ponadto dodać, że (ograniczone) kompetencje Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w zakresie kontroli legalności niektórych aktów przyjmowanych formalnie w ramach WPZiB w żadnym wypadku nie oznaczają, iż sądy Unii mogą (czy też nawet chcą) kontrolować wybory dotyczące polityki zagranicznej lub bezpieczeństwa, które mają charakter wybitnie polityczny. Niezależnie od tego, czy w art. 24 ust. 1 TUE i art. 275 TFUE rzeczywiście skodyfikowano pewnego rodzaju „doktrynę kwestii politycznych", Trybunał pokazał, że jest niezwykle świadomy ograniczeń swojej roli konstytucyjnej, które są narzucone przez traktaty [39], a w szczególności przez zasadę podziału władz [40]. Trybunał wielokrotnie wskazywał też, że w sytuacjach, w których instytucjom Unii przysługuje szeroki zakres uznania, w szczególności gdy wymaga się od nich dokonywania wyborów o charakterze między innymi politycznym, jak również dokonywania złożonych ocen, kontrola sądowa ocen leżących u podstaw korzystania z takiego uznania jest ograniczona [41].

79. Z tych powodów jest raczej oczywiste, że okoliczność, iż *formalną* podstawą danego aktu są postanowienia dotyczące WPZiB lub iż dany akt został przyjęty w tym właśnie kontekście, po prostu nie wystarcza do tego, aby można było zastosować odstępstwo dotyczące WPZiB. Również bowiem *treść* takiego aktu musi mieć rzeczywisty związek z WPZiB.

80. Skłania to w sposób naturalny do postawienia pytania, czym jest treść, która ma rzeczywisty związek z WPZiB. Zdaję sobie sprawę z tego, że nie da się określić sztywnego kryterium, które pozwalałoby w sposób jednoznaczny oddzielić treść mającą związek z WPZiB od treści niemającej związku z WPZiB. Dokonanie takiego rozgraniczenia wymaga przeprowadzenia indywidualnej oceny poszczególnych przypadków, która będzie w dużym stopniu zależna od kontekstu.

81. Niemniej jednak z dotychczasowego orzecznictwa [42] wynika, że *zwykłe akty administracyjne*, czyli akty administracji Unii, które nie są nierozerwalnie związane z realizacją WPZiB, nie zawierają (w stopniu wystarczającym) treści mającej związek z WPZiB, która uzasadniałaby ich wyłączenie z zakresu kontroli sądowej. Do aktów tych zalicza się zazwyczaj na przykład (i w szczególności) decyzje dotyczące zarządzania personelem, decyzje dotyczące budżetu i wydatków lub decyzje podejmowane w toku normalnych i zwykłych procedur udzielania zamówień.

39 Zobacz na przykład wyrok z dnia 1 marca 2016 r., National Iranian Oil Company/Rada, C-440/14 P, EU:C:2016:128, pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo. Co się tyczy poglądów doktryny na powściągliwość Trybunału, zob. P. Koutrakos, Judicial Review in the EU's Common Foreign and Security Policy, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 67, 2017, Cambridge University Press, 2017, s. 13..

40 Jak stwierdził Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych, „brak istnienia drogi sądowej w odniesieniu do kwestii politycznych stanowi przede wszystkim pochodną podziału władz" (zob. wyrok w sprawie Baker/Carr, 369 USA 186 (1962)). Porównaj opinia rzecznika generalnego M. Watheleta w sprawie Rosneft, C-72/15, EU:C:2016:381, pkt 52.

41 Zobacz niedawny wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., Puppinck i in./Komisja, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, pkt 95, 96 i przytoczone tam orzecznictwo.

42 Zobacz orzecznictwo przywołane w pkt. 54, 56 niniejszej opinii.

82. Pragnę zwrócić uwagę na użyte tutaj określenia „zazwyczaj” oraz „normalnych” i „zwykłych” – wyznacznikiem jest bowiem to, że pod względem treściowym decyzja ma charakter ogólny, a nie specyficzny dla WPZiB. W ujęciu abstrakcyjnym ideę tę wyraża być może najlepiej eksperyment myślowy nad paralelizmem treści: czy zaskarżony akt, którego formalną podstawą jest postanowienie dotyczące WPZiB, mógłby zostać przyjęty w innym niż WPZiB kontekście? Jeżeli tak, to czy jego treść oraz motywy jego przyjęcia byłyby podobne, a nawet takie same, gdyby został on przyjęty w kontekście innym niż WPZiB? W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na oba te pytania jest prawdopodobne, że akt ten nie zawiera treści mającej rzeczywisty związek z WPZiB.

83. Zwykłe akty administracyjne co do zasady nie mają bowiem żadnego podłoża politycznego czy strategicznego. Mimo że są one przyjmowane w kontekście WPZiB, to dotyczą codziennego funkcjonowania administracji Unii. Ponadto mogą one również wpływać na sytuację konkretnych osób lub podmiotów. W tych okolicznościach ustanowione w art. 47 karty prawo do skutecznego środka prawnego może mieć wyłącznie pełne zastosowanie. Wspomniane akty muszą podlegać kontroli sądowej niezależnie od ich formy.

84. Wreszcie, jak wyjaśniono powyżej [43], Trybunał stwierdził niedawno, że powyższe rozważania mają zastosowanie również w odniesieniu do decyzji o dwojakiej treści. Nie interpretowałbym jednak tego stwierdzenia w ten sposób, że oznacza ono, iż sądy Unii mogą kontrolować każde zarzucane naruszenie lub uchybienie dotyczące tego rodzaju decyzji. Wyodrębnienie zawartej w takich aktach „podwójnej” treści może oczywiście nastręczać trudności. Gdy decyzja o dwojakiej treści zostanie uznana za podlegającą kontroli ze względu na to, że zawiera treść niemającą związku z WPZiB, równoległym skutkiem może być również wkroczenie w sferę treści mającej związek z WPZiB.

85. Właśnie dlatego sugerowałbym, aby właściwość Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w tego rodzaju sprawach traktować w kategoriach skali czy też płynnego kontinuum, a nie skrajności opierającej się nana koncepcji „wszystko albo nic”, zgodnie z którą sam fakt wystąpienia dwojakiej treści automatycznie skutkuje możliwością kontroli każdego aktu. Na jednym końcu skali znajdują się decyzje, które, choć formalnie znajdują swoją podstawę w postanowieniu dotyczącym WPZiB, pod względem treści mają z WPZiB bardzo niewiele wspólnego. Z kolei na drugim końcu tej skali znajdują się decyzje, które w sposób oczywisty wchodzą w pełny zakres stosowania odstępstwa dotyczącego WPZiB. Pomiędzy nimi rozciąga się zaś „szara strefa” decyzji o dwojakiej lub wielorakiej treści, w przypadku których należy zachować ostrożność i powściągliwość [44]. Jeżeli treść danego aktu niemająca związku z WPZiB ma charakter wyłącznie poboczny w stosunku do treści aktu mającej związek z WPZiB, to występowanie tej ostatniej może być decydujące i skutkować ograniczeniem, a nawet wykluczeniem, możliwości kontroli sądowej danego aktu.

d) Niniejsza sprawa

86. W świetle powyższych rozważań sądzę, że Sąd nie dopuścił się naruszenia, stwierdzając, iż jest właściwy do rozpoznania sprawy.

87. Zaskarżone decyzje stanowią akty dotyczące zwykłego zarządzania personelem, które nie zawierają – przynajmniej w świetle tego, w jaki sposób jawi się aktualnie rozpoznawana przez Trybunał sprawa – żadnych szczególnych treści mających związek z WPZiB. Zaskarżonych decyzji nie da się faktycznie odróżnić od decyzji, które, w podobnej sytuacji, mogłyby zostać przyjęte w odniesieniu do każdego pracownika zatrudnionego przez organ lub agencję Unii utworzone w kontekście jakiejkolwiek innej polityki Unii.

43 Zobacz pkt 56 niniejszej opinii.

44 Zobacz także pkt 78 niniejszej opinii. Nawet jeśli w tego rodzaju sytuacjach właściwość Trybunału jest prawdopodobnie uznawana z pewną powściągliwością w odniesieniu do pewnych elementów danej decyzji, można oczekiwać, że stopień intensywności kontroli będzie szczególnie niski.

88. Ponadto, wbrew temu, co twierdzi Satcen, okoliczność, że przepisy Unii, które miały zostać naruszone zaskarżonymi decyzjami, nie dotyczą budżetu Unii, jest moim zdaniem bez znaczenia. Z wydanego przez Trybunał wyroku Elitaliana nie można wyprowadzić wniosku, że akty Unii przyjęte w kontekście WPZiB mogą podlegać kontroli jedynie wówczas, gdy naruszają one przepisy regulujące budżet Unii. W owej sprawie elementem, który sprawił, że sporny akt uznano za zaskarżalny przed sądami Unii, był fakt, iż zaskarżona decyzja – mimo jej przyjęcia przez podmiot utworzony w ramach WPZiB (a w związku z tym potencjalnie w oparciu o postanowienia dotyczące WPZiB) – po pierwsze, została przyjęta na podstawie postanowień niedotyczących WPZiB, a po drugie, skarżąca zarzuciła naruszenie przepisów niedotyczących WPZiB.

89. Dlatego też ów aspekt budżetowy, o którym mowa w wyroku Elitaliana, stanowi według mnie szczególny wyraz bardziej ogólnej zasady, którą starałem się zaprezentować w poprzedniej sekcji niniejszej opinii: rozpatrywane w owej sprawie decyzje dotyczące zamówień publicznych były zwykłymi aktami administracyjnymi, które nie były nierozerwalnie związane z realizacją WPZiB, a zatem nie były wyłączone spod kontroli sądowej.

3. W przedmiocie właściwości (część druga): umowny charakter stosunku zatrudnienia i brak klauzuli arbitrażowej

90. W dalszej części niniejszej opinii wyjaśnię, dlaczego uważam, że Sąd nie dopuścił się naruszenia prawa również wówczas, kiedy stwierdził swoją właściwość mimo przytoczenia przez Satcen dwóch kolejnych argumentów odnoszących się do faktu, iż podstawą stosunku zatrudnienia była umowa zawarta między pozwaną a Satcenem, oraz do braku w owej umowie szczególnej klauzuli arbitrażowej, która przesądzałaby o właściwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

a) Uwagi wstępne w przedmiocie spraw pracowniczych

91. Stosunki łączące Unię Europejską i jej pracowników są regulowane głównie Regulaminem pracowniczym urzędników i warunkami zatrudnienia innych pracowników Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (zwanym dalej „ogólnym regulaminem pracowniczym”) [45]. Zgodnie z art. 270 TFUE Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej ma „monopol” na orzekanie w sporach między Unią i jej pracownikami „w granicach i na warunkach określonych w [ogólnym] regulaminie pracowniczym”.

92. Natomiast agencje i inne organy Unii Europejskiej posiadają zazwyczaj własne regulaminy pracownicze, które mogą, lecz nie muszą, być podobne do ogólnego regulaminu pracowniczego [46]. Jak wspomniano w pkt 8 powyżej, Satcen przyjął własny regulamin pracowniczy. W zakresie istotnym dla kontekstu niniejszego postępowania, regulamin pracowniczy Satcenu został przyjęty decyzją Rady z dnia 14 września 2009 r. [47]

93. Zgodnie z art. 1 ust. 1 regulaminu pracowniczego Satcenu przepisy tego regulaminu stosuje się, z zastrzeżeniem pewnych wyjątków, do „pracowników zatrudnionych na podstawie umowy przez [Satcen]”.

45 Rozporządzenie nr 31 (EWG), 11 (EWEA) (Dz.U. 1962, P 45, s. 1385), ze zmianami.

46 Niektóre agencje, misje i inne organy Unii Europejskiej nie mają własnych regulaminów pracowniczych i zatrudniają pracowników na podstawie umów o odmiennym charakterze. W zależności od ram prawnych mających zastosowanie do owych umów zaprezentowane w niniejszej opinii rozważania na temat sytuacji pozwanej mogą, ale nie muszą, odnosić się również do pracowników takich agencji, misji i innych organów Unii Europejskiej. Zobacz w tym względzie aktualnie zawisła sprawa C-730/18 P, SC/Eulex Kosowo.

47 Decyzją tą uchylono wcześniejszy regulamin pracowniczy Satcenu, przyjęty przez Radę w dniu 21 grudnia 2001 r. (Dz.U. 2002, L 39, s. 44), z późniejszymi zmianami.

94. Z kolei w art. 1 ust. 2 regulaminu pracowniczego Satcenu zapisano, że termin „pracownik" obejmuje dwie odrębne kategorie członków personelu, mianowicie:

„a) członków personelu, którzy podpisali umowy z [Satcenem] i zajmują stanowiska budżetowe wymienione w tabeli członków personelu załączanej co roku do budżetu [Satcenu];

b) personel miejscowy, który podpisał umowy z [Satcenem] zgodnie z miejscowymi przepisami krajowymi".

95. W związku z tym zgodnie z regulaminem pracowniczym Satcenu rekrutacja pracowników jest w istocie prowadzona dwutorowo [48]. Z jednej strony Satcen może zatrudniać pracowników będących „członkami personelu", w którym to przypadku stosunek umowny łączący pracowników i ową agencję będzie zasadniczo regulowany przepisami regulaminu pracowniczego Satcenu. Z drugiej strony Satcen może zatrudniać pracowników będących „personelem miejscowym", na podstawie umów podlegających prawu krajowemu.

96. Z punktu widzenia stosunku umownego te dwie kategorie pracowników nie są więc tożsame. Różnica między nimi ma oczywiście konsekwencje dla ustalenia sądu właściwego w razie sporów z zakresu pracy między pracownikiem a pracodawcą.

97. Co się tyczy *personelu miejscowego*, zarówno Satcen, jak i zatrudniona osoba mają większą swobodę przy negocjowaniu poszczególnych aspektów przyszłego stosunku pracy. Zasadnicze cechy tego stosunku są określone w samej umowie, którą uzupełniają – w stosownych przypadkach – właściwe przepisy krajowe. Znaczenie regulaminu pracowniczego Satcenu (czy też każdego innego podobnego aktu instytucji Unii) jest w tym kontekście, inaczej niż w przypadku członków personelu, o wiele mniejsze. W związku z tym stosunek pracy łączący pracodawcę z jego pracownikami można trafnie określić jako mający charakter umowny.

98. Wynika stąd, że jeśli chodzi o personel miejscowy, odpowiedzialność umowna agencji podlega, zgodnie z art. 340 akapit pierwszy TFUE, „prawu właściwemu dla danej umowy". W umowie można zatem umieścić klauzulę arbitrażową lub zawrzeć w niej szczególne ustalenia, na podstawie których właściwość przyznawana będzie na przykład sądom miejscowym lub innym sądom krajowym. Możliwe jest również skorzystanie z innych form arbitrażu. Ponadto na podstawie art. 272 TFUE właściwość można też przyznać Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W istocie w takich przypadkach nie można uznać, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej ma właściwość wyłączną, ponieważ byłoby to sprzeczne z postanowieniami art. 272 i 274 TFUE [49].

99. Z kolei przy zatrudnianiu *członków personelu* Satcen ma mniejsze pole manewru. Prawdą jest, że zarzewie stosunku pracy łączącego członka personelu i agencję Unii stanowi umowa. Nieprecyzyjne byłoby jednak kwalifikowanie tego stosunku jako opartego wyłącznie na umowie. Umowa o pracę stanowi zasadniczo podstawę dla objęcia stanowiska, którego główne cechy nie są swobodnie określane przez strony umowy. Stosunek pracy łączący członka personelu i agencję jest bowiem w znacznym stopniu regulowany aktem prawa publicznego Unii, tj. regulaminem pracowniczym Satcenu. W związku z tym przeprowadzenie procedury rekrutacji, określenie warunków umowy i ram prawnych, w których ma ona zostać uzgodniona, wiąże się z wykonywaniem prerogatyw przyznanych agencji aktem prawa Unii o zasięgu ogólnym [50].

48 W dalszej części niniejszej opinii skupię się na pracownikach zatrudnianych bezpośrednio przez Satcen, w związku z czym pominę przypadki pracowników, którzy mogą potencjalnie zostać oddelegowani przez państwa członkowskie i instytucje Unii.

49 Artykuł 274 TFUE stanowi, że „[z] zastrzeżeniem właściwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej […], spory, których stroną jest Unia, nie są z tego tytułu wyłączone spod jurysdykcji sądów krajowych". Co się tyczy tej kwestii zob. analogicznie wyrok z dnia 9 września 2015 r., Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro/Komisja, C-506/13 P, EU:C:2015:562, pkt 19.

50 Zobacz podobnie wyrok z dnia 14 października 2004 r., Pflugradt/EBC, C-409/02 P, EU:C:2004:625, pkt 33 i nast., o którym mowa w pkt 129 zaskarżonego wyroku. Zobacz podobnie opinia rzecznika generalnego P. Légera w sprawie Pflugradt/EBC, EU:C:2004:416, pkt 32–36.

100. Innymi słowy umowa stanowi zasadniczo środek pozwalający zapewnić poszanowanie zasad systemu przewidzianego jako obligatoryjny w regulaminie pracowniczym Satcenu. To samo dotyczy również wyboru (czy też, precyzyjniej rzecz ujmując, braku tego wyboru) sądu właściwego do rozstrzygania sporów z zakresu pracy. Elementy te są określone jako obowiązkowe w regulaminie pracowniczym Satcenu. W tym sensie analizowana agencja nie działa jak każdy inny (prywatny) pracodawca.

101. Mając powyższe na uwadze, każde rozstrzygnięcie w przedmiocie odpowiedzialności umownej agencji wynikającej z naruszenia umowy o pracę będzie się zawsze wiązało z koniecznością wykładni przepisów zawartych w akcie prawa publicznego przyjętym przez instytucje Unii zgodnie z procedurami przewidzianymi w traktatach Unii i opublikowanym w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (seria L). W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 19 ust. 1 TUE to Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej „zapewnia […] poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu traktatów” [51].

102. Przejdę teraz do analizy szczególnej sytuacji pozwanej oraz sposobu, w jaki dokonano oceny tej sytuacji w zaskarżonym wyroku.

b) Niniejsza sprawa

103. Nie ulega wątpliwości, że Satcen zatrudnił pozwaną w charakterze członka personelu w rozumieniu art. 1 ust. 2 lit. a) regulaminu pracowniczego Satcenu. Wyraźnie wskazują na to zarówno oferta skierowana do pozwanej przez Satcen, jak i zawarta przez strony umowa. W pismach z dnia 7 i 8 lipca 2009 r. skierowanych przez dyrektora Satcenu do pozwanej wspomina się nawet o „mianowaniu” pozwanej na proponowane stanowisko.

104. Bezsporne jest, że *ogólny* regulamin pracowniczy nie znajduje zastosowania w niniejszej sprawie i w związku z tym Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie ma (wyłącznej) właściwości do kontroli zaskarżonych decyzji i żądania odszkodowawczego na podstawie art. 270 TFUE [52].

105. W pkt 99, 120 i 123 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził jednak, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy do orzekania w sprawie, a właściwość ta wynika z art. 263 i 268 TFUE.

106. Mając na uwadze przedstawione powyżej ramy prawne, zgadzam się z tą analizą. Przytoczone przez Satcen i Radę argumenty przemawiające przeciwko przyjęciu takiego wniosku wynikają moim zdaniem z niewłaściwej interpretacji zaskarżonego wyroku, a w każdym wypadku są błędne pod względem prawnym.

107. Po pierwsze, błędne jest stwierdzenie, że Sąd wywiódł swoją właściwość w niniejszej sprawie wyłącznie z zasady równości. Sąd wyraźnie stwierdził, że jego właściwość wynika z art. 263 i 268 TFUE. W tym kontekście Sąd wyjaśnił, dlaczego żądania pozwanej nie odnoszą się do odstępstwa przewidzianego w art. 24 ust. 1 TUE i art. 275 TFUE, które należy interpretować zawężająco [53]. Przemawia za tym w szczególności fakt, że przyjęcie odmiennego podejścia byłoby sprzeczne z zasadą równości, ponieważ członkowie personelu znajdujący się w podobnych sytuacjach byliby traktowani odmiennie pod względem kontroli sądowej rozstrzygnięć dotyczących sporów z zakresu pracy [54].

51 Zobacz również pkt 107 zaskarżonego wyroku.

52 Zobacz również pkt 122 zaskarżonego wyroku.

53 Zobacz w szczególności pkt 80–84 zaskarżonego wyroku.

54 Punkty 94–97 zaskarżonego wyroku.

108. Z powyższych rozważań wynika również jasno, że twierdzenia Satcenu jakoby Sąd naruszył zasadę kompetencji powierzonych, uznając swoją właściwość mimo braku podstawy traktatowej, są nieprzekonujące.

109. Po drugie, Satcen twierdzi, że zaskarżone decyzje nie wywołują skutków prawnych w odniesieniu do osób trzecich w rozumieniu art. 263 akapit pierwszy TFUE, w związku z czym nie mogą one być zaskarżane na podstawie tego postanowienia. Skoro pozwana jest pracownikiem Satcenu, to nie może być ona uznana za „osobę trzecią" względem swojego pracodawcy. A zatem – ponieważ w świetle art. 263 akapit czwarty TFUE jednostki mogą zaskarżać akty „na warunkach przewidzianych w akapitach pierwszym i drugim" – owe decyzje nie mogą zdaniem Satcenu stanowić przedmiotu kontroli Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

110. Moim zdaniem argument Satcenu jest niedopuszczalny. Artykuł 263 akapity pierwszy i drugi TFUE dotyczy dopuszczalności wnoszonych przez państwa członkowskie, Parlament Europejski, Radę lub Komisję skarg o stwierdzenie nieważności wszelkich aktów Unii zmierzających do wywarcia skutków prawnych. Aby jednak dany akt można było zaskarżyć, musi on wywierać takie skutki „wobec osób trzecich". Taka kwalifikacja ma na celu wyłączenie z kategorii aktów zaskarżalnych tak zwanych „interna corporis acta", czyli aktów, które dotyczą wewnętrznej organizacji danej instytucji i które nie wywołują żadnych skutków prawnych poza tą sferą[55]. Istnieją dwa główne powody przemawiające za dokonaniem takiego wyłączenia. Po pierwsze, ze względu na swój status konstytucyjny instytucje Unii muszą dysponować uprawnieniami do zorganizowania swojej wewnętrznej działalności w taki sposób, jaki uważają za właściwy. Po drugie, instytucja czy też państwo członkowskie nie mają żadnego interesu prawnego w zaskarżaniu przepisów, które wywołują skutki jedynie w obrębie sfery wewnętrznej innej instytucji.

111. Nie jest tak jednak w sposób oczywisty w niniejszej sprawie. Zaskarżone decyzje miały na celu wywarcie wpływu na sytuację prawną pozwanej, która – przynajmniej w tym kontekście – dysponuje odrębną od agencji osobowością prawną. Ponadto owe decyzje są bezsprzecznie aktami, których adresatem jest pozwana, w rozumieniu art. 263 akapit czwarty TFUE. W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem aktami, które mogą być przedmiotem skargi o stwierdzenie nieważności, są środki wywołujące wiążące skutki prawne mogące naruszyć interesy strony skarżącej poprzez istotną zmianę jej sytuacji prawnej[56].

112. Ponadto wyciągnięcie wszystkich logicznych wniosków płynących z argumentów przytoczonych przez Satcen oznaczałoby, że pewna, a ściślej mówiąc – kluczowa kategoria jego pracowników byłaby całkowicie pozbawiona dostępu do sądu. Kategoria pracowników wyraźnie określona w akcie prawa wtórnego, tj. w regulaminie pracowniczym Satcenu, który w świetle wszelkiej rozsądnej wykładni mieści się w systemie Unii[57], nie byłaby objęta ani art. 270 TFUE, ani art. 263 TFUE. Personel należący do tej kategorii utknąłby na pewnego rodzaju prawnej „ziemi niczyjej".

113. Wreszcie po trzecie, nie przekonuje mnie argument Satcenu, zgodnie z którym skoro stosunek łączący Satcen z pozwaną ma charakter umowny, to Sąd byłby właściwy tylko wówczas, gdyby w umowie umieszczono klauzulę arbitrażową przesądzającą o właściwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W pkt 99–101 niniejszej opinii wyjaśniłem powody, dla których uważam, że w sytuacji takiej jak ta rozpatrywana w niniejszym postępowaniu spór dotyczy kwestii wykraczających

55 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 25 lutego 1988 r., Les Verts/Parlament (190/84, EU:C:1988:94, pkt 8; z dnia 23 marca 1993 r., Weber/Parlament, C-314/91, EU:C:1993:109, pkt 9; z dnia 6 kwietnia 2000 r., Hiszpania/Komisja, C-443/97, EU:C:2000:190, pkt 28.

56 Zobacz w szczególności wyroki z dnia 11 listopada 1981 r., IBM/Komisja, 60/81, EU:C:1981:264; z dnia 9 grudnia 2014 r., Schönberger/Parlament, C-261/13 P, EU:C:2014:2423, pkt 13.

57 A zatem różniąca się pod tym względem od personelu miejscowego, którego umowy podlegają przepisom miejscowym i zawierają klauzulę arbitrażową przesądzającą o właściwości sądów miejscowych (państw członkowskich) (zob. pkt 97, 98 powyżej).

poza zwykłe przestrzeganie przez pracodawcę (Satcen) umowy zawartej z jednym z jego pracowników (pozwaną). W przypadku członków personelu takich jak pozwana, spory z zakresu pracy dotyczą zasadniczo kwestii, czy agencja Unii działała zgodnie z ogólnymi zasadami ustanowionymi w drodze decyzji Rady, przyjmującej w niniejszym przypadku formę regulaminu pracowniczego Satcenu.

114. W związku z tym kwestia, czy pozwana znajduje się, czy też nie, w sytuacji podobnej do sytuacji strony skarżącej w sprawie, która zakończyła się wydaniem przez Trybunał wyroku H/Rada i in., będąca przedmiotem długich dyskusji między stronami, jest w kontekście niniejszej sprawy bez znaczenia. Przy okazji pragnę dodać, że – jak na rozprawie przyznała Rada – jeśli personel oddelegowany przez państwa członkowskie powinien mieć dostęp do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w taki sam sposób jak personel oddelegowany przez instytucje Unii (jak stwierdził Trybunał w wyroku H/Rada i in.), to tym bardziej powinno tak być w przypadku pracownika takiego jak pozwana. O ile personel oddelegowany przez państwa członkowskie mógłby łatwiej korzystać z odpowiedniej ochrony sądowej zapewnianej przez sądy państwa członkowskiego, z którego zostali oddelegowani[58], to niekoniecznie byłoby tak w sytuacji personelu oddelegowanego przez instytucje Unii. Członkowie personelu są bowiem rekrutowani bezpośrednio przez daną instytucję lub dany organ Unii i nie mają (oraz nie mogą mieć) żadnych powiązań zawodowych z władzami krajowymi.

115. Wreszcie pragnę zauważyć, że w pkt 124–132 zaskarżonego wyroku Sąd należycie wyjaśnił, dlaczego jego zdaniem pozwana znajdowała się w sytuacji porównywalnej z sytuacją innych pracowników instytucji lub organów Unii. Nie dostrzegam w tych fragmentach żadnego oczywistego naruszenia prawa czy też przeinaczenia okoliczności faktycznych lub dowodów.

116. Z tych względów należy oddalić podniesione przez Satcen zarzuty pierwszy i drugi.

4. Zakres i konsekwencje właściwości Trybunału: zarzut niezgodności z prawem art. 28 ust. 6 regulaminu pracowniczego Satcenu

117. Zgadzam się z wnioskiem Sądu, że Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest właściwy w niniejszej sprawie.

118. Nie podzielam jednak stanowiska Sądu w przedmiocie konsekwencji, jakie jego zdaniem wypływają z tego stwierdzenia. Uważam bowiem, że Sąd naruszył prawo, uwzględniając podniesiony przez pozwaną zarzut niezgodności z prawem art. 28 ust. 6 regulaminu pracowniczego Satcenu.

119. Na wstępie pragnę podkreślić, że Satcen nie podniósł tej kwestii jako odrębnego zarzutu odwołania. Naruszenie, jakiego Sąd dopuścił się w tym względzie, logicznie wypływa jednak z argumentów przytoczonych przez Satcen w ramach zarzutów pierwszego i drugiego. Jeżeli zarzuty te miałyby zostać uwzględnione, rację bytu straciłyby również nieuchronnie ustalenia dokonane przez Sąd w przedmiocie niezgodności z prawem art. 28 ust. 6 regulaminu pracowniczego Satcenu.

120. Ewentualne stwierdzenie nieważności art. 28 ust. 6 regulaminu pracowniczego Satcenu ma też szersze znaczenie praktyczne, ponieważ, jak potwierdził Satcen na rozprawie, po ogłoszeniu zaskarżonego wyroku zawiesił on działanie komisji odwoławczej. Dlatego też zajęcie przez Trybunał stanowiska w tej konkretnej sprawie wpłynęłoby nie tylko przyszłość tego organu, lecz pośrednio także innych podobnych organów zajmujących się rozstrzyganiem sporów w sprawach pracowniczych i ustanowionych w strukturach pozostałych agencji Unii.

58 Co ważne, sądy te mogą (a nawet muszą) skierować do Trybunału pytanie prejudycjalne dotyczące wykładni lub ważności aktów Unii zgodnie z art. 267 TFUE.

121. W zaskarżonym wyroku Sąd uznał, że w zakresie, w jakim art. 28 ust. 6 regulaminu pracowniczego Satcenu przewiduje, iż od decyzji komisji odwoławczej nie przysługuje odwołanie, przepis ten jest sprzeczny z art. 19 TUE i art. 256 TFUE. W związku z tym Sąd stwierdził, że decyzja 2009/747 naruszyła traktaty, ponieważ ustanowiono w niej komisję odwoławczą, która ma wyłączną właściwość i zastępuje właściwość Sądu, a także utrzymano ową komisję odwoławczą nawet po wejściu w życie traktatu z Lizbony. W konsekwencji stwierdzono brak możliwości stosowania w rozpatrywanej sprawie art. 28 ust. 6 regulaminu pracowniczego Satcenu [59].

122. Tego rodzaju wniosek wydaje mi się zbyt szeroki i zbędny. Pragnę zasugerować inną możliwą wykładnię art. 28 ust. 6 regulaminu pracowniczego Satcenu, dokonywaną w kontekście prawnym owego uregulowania, a także w jego szerszym kontekście: wykładnię, która byłaby zgodna z art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 karty, a przy tym uwzględniała szczególne wybory instytucjonalne dokonane przez prawodawcę Unii, którym w niniejszej sprawie jest Rada.

a) Artykuł 28 ust. 6 regulaminu pracowniczego Satcenu: odwołanie w trybie administracyjnym czy sądowym?

123. Zgodnie ze stosowną częścią uregulowania zawartego w art. 28 ust. 1 regulaminu pracowniczego Satcenu każda osoba, do której ów regulamin ma zastosowanie, może „przedłożyć dyrektorowi wniosek o podjęcie decyzji dotyczącej tej osoby w sprawach objętych [regulaminem pracowniczym Satcenu]". Na każdą taką (wyraźną lub dorozumianą) decyzję dyrektora można, na podstawie art. 28 ust. 2–4 regulaminu pracowniczego Satcenu, złożyć zażalenie w drodze administracyjnej. Możliwe jest również wystąpienie z wnioskiem o mediację (przy czym skorzystanie z mediacji nie jest obowiązkowe). Z kolei art. 28 ust. 5 regulaminu pracowniczego Satcenu stanowi, że „[p]o wyczerpaniu środków odwoławczych w pierwszej instancji (*odwołanie wewnętrzne w trybie administracyjnym*), członkowie personelu mogą *odwoływać się* do komisji odwoławczej [Satcenu]" [60].

124. W związku z tym z całościowej analizy art. 28 regulaminu pracowniczego Satcenu zdaje się wynikać, że ów przepis dotyczy wyłącznie odwołań *w trybie administracyjnym*, w tym odwołań rozpatrywanych przez komisję odwoławczą. Procedura przed komisją odwoławczą jest w istocie określana jako procedura *rozstrzygania sporów* zarówno w art. 28 ust. 5 regulaminu pracowniczego Satcenu, jak i w załączniku X („Komisja odwoławcza") do owego regulaminu [61]. Ani w art. 28 regulaminu pracowniczego Satcenu, ani w żadnym innym przepisie tego regulaminu nie ma w ogóle mowy o kontroli *sądowej* decyzji Satcenu przyjmowanych w sprawach objętych tymże regulaminem.

125. Taki jest kontekst zaskarżonego art. 28 ust. 6. Kluczowe początkowe zdania tego przepisu brzmią następująco: „Decyzje komisji odwoławczej są wiążące dla obu stron. Nie przysługuje od nich odwołanie. Komisja odwoławcza może: […]".

126. Wyrażenie „nie przysługuje od nich odwołanie" można, w świetle jego kontekstu wewnętrznego, interpretować z jednej strony jako wyraz dążenia przez prawodawcę Unii do wyłączenia wszelkich *środków odwoławczych o charakterze sądowym*, co byłoby w istocie równoznaczne z wolą uniemożliwienia dostępu do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W takim przypadku można by jednak sugerować, że uchylić należy wyłącznie art. 28 ust. 6 zdanie drugie regulaminu pracowniczego Satcenu, nie zaś cały art. 28 ust. 6. Z drugiej strony ten sam zapis można również odczytywać w ten sposób, że sygnalizuje on, iż od wydanej w sprawie decyzji komisji odwoławczej nie przysługuje kolejne *odwołanie o charakterze administracyjnym* w ramach systemu ustanowionego regulaminem pracowniczym Satcenu, natomiast pozostaje on niemy w przedmiocie ewentualnego sądowego środka odwoławczego.

59 Zobacz pkt 152–160 zaskarżonego wyroku.

60 Podkreślenie moje.

61 Zobacz w szczególności pkt 1 załącznika X.

127. Na tym etapie nie ma potrzeby przeprowadzania porównawczej analizy językowej i badania, czy poszczególne (równie autentyczne) wersje językowe mają dokładnie to samo brzmienie lub też czy niektóre z nich skłaniają się ku odwołania administracyjnemu, a inne – ku sądowemu środkowi odwoławczemu. Jak zwykle lektura poszczególnych wersji językowych regulaminu służy raczej zaakcentowaniu ich semantycznej różnorodności [62].

128. Chciałbym natomiast zauważyć, że w wielu innych tekstach, w tym w postanowieniach prawa pierwotnego, używa się różnych sformułowań na określenie sądowego środka odwoławczego. Co najważniejsze, zgodnie z art. 47 karty *„[k]ażdy*, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego *przed sądem*” [63].

129. W związku z tym z całościowej wykładni art. 28 regulaminu pracowniczego Satcenu dokonywanej w świetle (czy też w kontraście wobec) art. 47 karty i art. 263 akapit piąty TFUE nie wynika w żaden oczywisty sposób, że jego ust. 6 ma w zamierzeniu wyłączać możliwość złożenia jakiegokolwiek odwołania *sądowego* od decyzji komisji odwoławczej Satcenu. Uważam raczej, że ów przepis należy interpretować w ten sposób, iż odnosi się on jedynie do kolejnych odwołań o charakterze administracyjnym.

b) Szerszy kontekst: właściwość „elastyczna” czy „nieelastyczna”?

130. Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej przysługuje samoistna właściwość do dokonywania wykładni aktów prawa Unii, chyba że taka właściwość jest w sposób wyraźny wyłączona na podstawie postanowień traktatu. To stwierdzenie stanowi punkt wyjścia dla dalszych rozważań.

131. Jednocześnie prawodawca Unii dysponuje zakresem swobodnego uznania przy kształtowaniu systemu rozstrzygania sporów, który uważa za właściwy w przypadku konkretnych jednostek organizacyjnych lub organów Unii, przy czym ów system nie może naruszać prerogatyw Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i przysługującej mu właściwości.

132. Można w sposób proporcjonalny i elastyczny pogodzić ze sobą oba te założenia. Dopuszczając istnienie owego szerokiego zakresu swobodnego uznania i szeregu różnych rozwiązań instytucjonalnych, nie można zapominać o istnieniu złotej zasady, zgodnie z którą przy kształtowaniu systemu norm prawa wtórnego prawodawca Unii musi zagwarantować, że na pewnym etapie postępowania będzie możliwe skierowanie sprawy dotyczącej ostatecznej decyzji w przedmiocie spraw pracowniczych do niezależnego sądu. Jeśli decyzja dotyczy wykonywania władzy publicznej w Unii przez organ Unii w ramach systemu prawnego Unii, to owym sądem jest ostatecznie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

133. Ogólnie rzecz ujmując, chodzi o podwójny imperatyw związany z zapewnieniem zarówno niezależnej ochrony prawnej jednostek, jak i jednolitej wykładni prawa Unii, która obowiązywałaby nie tylko państwa członkowskie stosujące prawo Unii na szczeblu krajowym [64], lecz także instytucje Unii negocjujące i kształtujące zewnętrzne mechanizmy rozstrzygania sporów, w ramach których może zaistnieć konieczność dokonania w pewnym zakresie wykładni prawa Unii [65]. To samo rozumowanie

62 Zobacz, co się tyczy podobnej analizy w odniesieniu do równie niejednoznacznego uregulowania art. 32 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy) (Dz.U. 2009, L 243, s. 1), moja opinia w sprawie El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659, pkt 28–33).

63 Podkreślenie moje.

64 Zobacz wyrok z dnia 13 grudnia 2017 r., El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, pkt 41.

65 Zobacz na przykład opinie: 1/09 (porozumienie w sprawie ustanowienia jednolitego systemu rozstrzygania sporów patentowych) z dnia 8 marca 2011 r., EU:C:2011:123, pkt 66, 68, 80; 2/13 (przystąpienie Unii Europejskiej do EKPC) z dnia 18 grudnia 2014 r., EU:C:2014:2454, pkt 174–176, 246; 1/17 (kompleksowa umowa gospodarczo-handlowa między Unią a Kanadą) z dnia 30 kwietnia 2019 r., EU:C:2019:341, pkt 111.

należy więc tym bardziej zastosować w odniesieniu do wszelkiego rodzaju wewnątrzunijnych mechanizmów rozstrzygania sporów, zwłaszcza zaś w przypadku spraw pracowniczych rozpatrywanych przez poszczególne organy lub agencje Unii w oparciu o szczególne regulaminy pracownicze, które nie podlegają ogólnemu regulaminowi pracowniczemu.

134. W tym kontekście zgadzam się z Sądem, że kwestia, czy komisja odwoławcza Satcenu spełnia kryteria niezależnego i bezstronnego sądu, ma niewielkie znaczenie dla niniejszego postępowania [66], jednak powód, dla którego tak uważam, jest inny – otóż nawet gdyby komisja odwoławcza Satcenu spełniała te kryteria, a przez to potencjalnie realizowałaby imperatyw skutecznej ochrony prawnej, to wciąż nierozwiązany pozostawałaby problem braku jednolitej wykładni prawa Unii. Pragnę ponownie podkreślić, że skoro tego rodzaju kwestia zawęża pole wyborów instytucjonalnych w państwach członkowskich, a nawet w ramach innych mechanizmów prawa międzynarodowego, do których Unia przystąpiła lub zamierza przystąpić jako strona, to tym bardziej musi tak być w przypadku wewnętrznych mechanizmów Unii.

135. Z powyższego nie wynika jednak w sposób konieczny, że dostęp do sądów Unii musi zostać przyznany *natychmiast* oraz że agencja lub organ Unii nie mogą mieć własnych wewnętrznych mechanizmów rozstrzygania sporów, nawet o charakterze quasi-sądowym, z których należy skorzystać w pierwszej kolejności, potencjalnie w sposób obligatoryjny. Może się okazać, że w interesie prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości należy, w sytuacjach takich jak ta, której dotyczy niniejsze odwołanie, najpierw wnieść spór pod rozstrzygnięcie organu, który – mimo że został ustanowiony w strukturach agencji lub przy niej funkcjonuje – ma obowiązek dokonania niezależnej oceny sprawy w toku procedury quasi-sądowej. Spojrzenie na sprawę w sposób bezstronny i z nowej perspektywy może się przyczynić nie tylko do łatwiejszego wypracowania przez strony polubownego rozwiązania, ale także do wyjaśnienia pewnych aspektów sporu, które koniec końców będą musiały zostać rozstrzygnięte przez sądy Unii. Może się więc okazać, że system wewnętrznych odwołań, z którego należy skorzystać przed wszczęciem postępowania sądowego, ale który w ostatecznym rozrachunku nie wyklucza możliwości jego wszczęcia, stanowić będzie dla stron szybki, praktyczny i mniej kosztowny mechanizm rozstrzygania sporów. Ponadto może on przyczynić się do odciążenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej od konieczności zajmowania się niepotrzebnymi sprawami.

136. Jak już jednak zostało wspomniane, Satcen nie zarzucił w ramach niniejszego postępowania, że Sąd popełnił błąd w ramach wykładni art. 28 ust. 6 regulaminu pracowniczego Satcenu. W każdym wypadku popełnienie takiego błędu nie mogłoby powodować uchylenia zaskarżonego wyroku, ponieważ nie podważa on *merytorycznych ustaleń* poczynionych w owym wyroku w odniesieniu do zaskarżonych decyzji, tj. decyzji o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego, decyzji o zawieszeniu i decyzji o usunięciu ze stanowiska.

137. Sąd orzekł wprawdzie, że stwierdził on nieważność decyzji komisji odwoławczej jedynie z tego względu, iż uznając, art. 28 ust. 6 regulaminu pracowniczego Satcenu za nieważny – owa decyzja została przyjęta bez należytej podstawy prawnej [67]. W decyzji komisji odwoławczej potwierdzono jednak (w dużym stopniu) zaskarżone decyzje [68]. Decyzja komisji odwoławczej nie wywarła na sytuację prawną pozwanej żadnego innego skutku niż skutek wypływający z zaskarżonych decyzji [69]. Dlatego też powody, dla których Sąd stwierdził nieważność owych zaskarżonych decyzji należy również uznać za właściwe i wystarczające do stwierdzenia nieważności decyzji komisji odwoławczej.

66 Punkt 110 zaskarżonego wyroku.

67 Punkt 161 zaskarżonego wyroku.

68 Zobacz w szczególności pkt 38, 45, 46 zaskarżonego wyroku.

69 Zobacz podobnie wyrok z dnia 21 lutego 2018 r., LL/Parlament, C-326/16 P, EU:C:2018:83, pkt 38, 39.

B. W przedmiocie zarzutu trzeciego

1. Argumenty stron

138. W ramach zarzutu trzeciego Satcen podnosi, że Sąd w ramach badania legalności decyzji o usunięciu ze stanowiska dwukrotnie przeinaczył okoliczności faktyczne.

139. Po pierwsze, Sąd nie wziął pod uwagę faktu, że osoby, które wypełniły kwestionariusz przygotowany przez prowadzącego dochodzenie, były już wcześniej przesłuchane ustnie przez tego samego prowadzącego dochodzenie w toku badania prowadzonego w okresie od stycznia do lutego 2013 r. Ponadto w trakcie dochodzenia administracyjnego przeprowadzono rozmowy dwustronne z 24 członkami personelu. W związku z tym, że owe okoliczności faktyczne nie zostały wzięte pod uwagę, Sąd błędnie stwierdził, iż ów kwestionariusz stanowił, w przeciwieństwie do rozmów dwustronnych, które byłyby bardziej odpowiednim narzędziem, w sposób oczywisty nieodpowiedni instrument służący do ustalenia stanu faktycznego i oceny zachowania pozwanej.

140. Po drugie, Satcen twierdzi, że Sąd przeinaczył okoliczności faktyczne, kiedy uznał, iż decyzja była oparta wyłącznie na oskarżeniach odnoszących się do ogólnych kategorii zachowań, niewskazujących na istnienie żadnego konkretnego zdarzenia lub zachowania, które można by zakwalifikować jako „mobbing". W rzeczywistości do sprawozdania z dochodzenia załączono dodatkowe dokumenty uzupełniające, w tym pisemne zeznania członków personelu, pisma i zaświadczenia lekarskie. Dokumenty te nie zostały jednak uwzględnione przez Sąd.

141. W odpowiedzi na odwołanie pozwana wskazuje, że tak zwane rozmowy, na które powołuje się Satcen, nie zostały podniesione w postępowaniu przed Sądem, w związku z czym stanowią one nowe okoliczności, które są niedopuszczalne na tym etapie postępowania. Ponadto Satcen nie przedstawił żadnych informacji co do treści owych rozmów. W każdym wypadku zdaniem pozwanej fakt wcześniejszego przeprowadzenia rozmów nie może podważyć wniosków, do których Sąd doszedł w przedmiocie nieprawidłowości dochodzenia i braku bezstronności.

2. Analiza

142. Na wstępie należy przypomnieć, że jeżeli na etapie postępowania odwoławczego skarżący podniesie, że Sąd dokonał ustaleń, których niezgodność z faktami wynika z akt sprawy, lub że przeinaczył dowody, które zostały mu przedstawione, dopuszczalne są zarzuty dotyczące ustaleń faktycznych i ich oceny. W szczególności przeinaczenie dowodów występuje wówczas, gdy – bez potrzeby przeprowadzania nowych dowodów – ocena dowodów istniejących okazuje się oczywiście błędna [70].

143. Tak nie jest w tym przypadku.

144. Po pierwsze pragnę zauważyć, że o ile z ogólnego sprawozdania można wywnioskować, iż z członkami personelu, do których skierowano kwestionariusz, przeprowadzono również wcześniej rozmowy, to faktem jest, że wnioski zawarte w sprawozdaniu sformułowano *wyłącznie* w oparciu o odpowiedzi udzielone w kwestionariuszu. W związku z tym okoliczność, że z członkami personelu, którzy wypełnili kwestionariusze, przeprowadzono wcześniej rozmowy w toku ogólnego badania dotyczącego stosunków międzyludzkich, jest bez znaczenia.

70 Zobacz podobnie wyrok z dnia 18 lipca 2007 r., Industrias Químicas del Vallés/Komisja, C-326/05 P, EU:C:2007:443, pkt 57, 60 i przytoczone tam orzecznictwo.

145. Ponadto Sąd nie skrytykował samego faktu posłużenia się kwestionariuszem. W pkt 200–207 zaskarżonego wyroku Sąd wyjaśnił, w sposób dość szczegółowy, dlaczego kwestionariusz użyty w toku dochodzenia nie stanowił – w świetle okoliczności sprawy – właściwego narzędzia do wykazania prawdziwości wysuniętych przeciwko pozwanej oskarżeń o mobbing.

146. Po drugie, wbrew temu, co twierdzi Satcen, przedłożone Sądowi sprawozdanie z dochodzenia nie zawiera załączonych do niego dodatkowych dokumentów uzupełniających, w tym pisemnych zeznań członków personelu. Trudno zatem zarzucać Sądowi, że nie wziął on pod uwagę „całości dokumentacji", która jakoby posłużyła prowadzącemu dochodzenie do sformułowania wniosków. W istocie nie natrafiłem w aktach sprawy na żaden tego rodzaju dokument. Jedyne przykłady pisemnych zeznań, w których wskazano w sposób konkretny i precyzyjny okoliczności faktyczne, można znaleźć w odpowiedziach na pytania otwarte, które miały charakter poboczny względem kwestionariusza z pytaniami wielokrotnego wyboru. Z pkt 203 zaskarżonego wyroku jasno jednak wynika, że Sąd wziął pod uwagę te odpowiedzi.

147. Dlatego też nie wydaje się, aby w zaskarżonym wyroku nie uwzględniono pewnych dowodów lub okoliczności faktycznych czy też przeinaczono zbadane w nim dowody i okoliczności faktyczne.

C. W przedmiocie zarzutu czwartego

1. Argumenty stron

148. W ramach zarzutu czwartego Satcen podnosi, że Sąd naruszył prawo przy wykładni art. 1 i 2 załącznika IX do regulaminu pracowniczego Satcenu oraz pojęcia „prawa do obrony" przewidzianego w art. 41 karty.

149. Po pierwsze, Satcen utrzymuje, że przysługujące osobie, której dotyczy dochodzenie w sprawie mobbingu, prawo do zgłaszania, przed zakończeniem dochodzenia administracyjnego, uwag odnośnie do badanych okoliczności faktycznych może zostać ograniczone w celu ochrony interesów związanych z tym dochodzeniem osób trzecich. W każdym wypadku fakt, że pozwana mogła zgłosić uwagi w odniesieniu do poszczególnych rozmów wstępnych, w szczególności tych przeprowadzonych w ramach oceny rocznej, należy uznać za wystarczający, aby zagwarantować prawo do bycia wysłuchanym.

150. Po drugie, Satcen utrzymuje, że ani z regulaminu pracowniczego Satcenu, ani z orzecznictwa nie wynika, iż między wezwaniem na przesłuchanie poprzedzające otwarcie postępowania dyscyplinarnego a datą takiego przesłuchania musi upłynąć jakiś minimalny okres. W każdym razie takie ramy czasowe należy oceniać w świetle zasady proporcjonalności, przy uwzględnieniu w szczególności poważnego charakteru czynów zarzucanych pozwanej i pilności sytuacji. Ponadto decyzja o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego nie stanowi aktu niekorzystnie wpływającego na interesy pozwanej, lecz jedynie akt wstępny.

151. Po trzecie, Satcen twierdzi, że w ramach wykonywania swoich uprawnień dyskrecjonalnych dyrektor Satcenu w sposób zgodny z prawem zdecydował, iż prawa i interesy osób, które złożyły skargi dotyczące mobbingu, przeważają nad prawem pozwanej do uzyskania dostępu do dokumentów przed podjęciem decyzji o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego. W istocie z uwagi na niewielki rozmiar agencji oraz że osiem spośród trzynastu osób będących podwładnymi pozwanej złożyło skargę, istniało duże ryzyko odwetu, które utrzymywało się nawet po zakończeniu postępowania.

152. W odpowiedzi na odwołanie pozwana broni argumentacji przedstawionej w zaskarżonym wyroku. W szczególności utrzymuje ona, że argument dotyczący istnienia ryzyka odwetu nie został podniesiony przed Sądem i w związku z tym jest niedopuszczalny. W każdym wypadku jej zdaniem Satcen nie wyjaśnił, dlaczego jakiekolwiek ryzyko odwetu miałoby się utrzymywać nawet po zawieszeniu pozwanej w wykonywaniu jej obowiązków i pozbawieniu jej dostępu do pomieszczeń Satcenu.

2. Analiza

153. Moim zdaniem należy oddalić również zarzut czwarty.

154. W szczególności w pkt 221 zaskarżonego wyroku Sąd prawidłowo stwierdził, że – w ramach dochodzenia takiego jak to prowadzone wobec pozwanej – administracja jest zobowiązana do wyważenia dwóch uprawnień: z jednej strony prawa osoby, której dotyczy dochodzenie, do wykonania przysługującego jej prawa do obrony, a z drugiej strony prawa skarżących do prawidłowego rozpatrzenia skarg z zachowaniem wymogów poufności [71].

155. Następnie Sąd zbadał, czy Satcen należycie wyważył konkurencyjne względem siebie interesy pozwanej i skarżących. Sąd doszedł do wniosku, że w świetle okoliczności niniejszej sprawy Satcen nie dokonał w sposób należyty takiego wyważenia. W pkt 222 zaskarżonego wyroku Sąd uznał, biorąc pod uwagę stosowne zapisy regulaminu pracowniczego Satcenu [72], że ujawnienie zeznań świadków pozwanej nie mogło zakłócić prawidłowego przebiegu postępowania. W pkt 223 owego wyroku Sąd zauważył również, że aby dochować obowiązku administracji związanego z zachowaniem poufności i jednocześnie zapewnić pozwanej prawo do obrony Satcen mógł zezwolić pozwanej na dostęp do zanonimizowanej wersji zeznań świadków.

156. Wydaje mi się, że rozważania Sądu na temat tej kwestii są słuszne. Nie jest dla mnie oczywiste, jak utrzymuje Satcen, że całkowicie niemożliwe było udzielenie pozwanej dostępu do zanonimizowanej wersji zeznań świadków, przynajmniej w formie częściowo zamaskowanej [73] lub streszczenia [74]. Rozumiem, że ze względu na niewielkie rozmiary Satcenu agencja ta musiała dokładnie rozważyć ryzyko odwetu, które mogłoby się urzeczywistnić, gdyby pozwana była w stanie zidentyfikować skarżących. Ryzyko to można było jednak zminimalizować w drodze zastosowania w sposób staranny technik anonimizacji i maskowania. Ograniczony lub częściowy dostęp do zeznań świadków, pod warunkiem, że maskowanie nie doprowadzi do tego, iż staną się one całkowicie bezużyteczne, jest z pewnością bardziej odpowiedni niż całkowita odmowa dostępu do nich.

157. W każdym wypadku, co być może jest nawet ważniejsze, ryzyko odwetu z pewnością nie istniało od chwili zawieszenia wykonywania przez pozwaną jej obowiązków. Jednak nawet wówczas nie uzyskała ona dostępu do zeznań świadków (w tym w formie zanonimizowanej lub zamaskowanej).

158. W tym kontekście nie wydaje mi się, aby Sąd posłużył się nieodpowiednimi kryteriami prawnymi przy badaniu, czy Satcen w sposób należyty wyważył przysługujące pozwanej prawo do obrony oraz przysługujące członkom personelu, którzy uczestniczyli w dochodzeniu, prawo do poufności. Nie dostrzegam także, aby Sąd dopuścił się jakiegokolwiek przeinaczenia okoliczności faktycznych lub dowodów przy dokonywaniu oceny okoliczności niniejszej sprawy.

71 Zobacz podobnie wyrok z dnia 4 kwietnia 2019 r., OZ/EBI, C-558/17 P, EU:C:2019:289, pkt 52.

72 W szczególności art. 2 załącznika IX do regulaminu pracowniczego Satcenu, zgodnie z którym dyrektor Satcenu ma obowiązek powiadomienia każdej osoby, której dotyczy dochodzenie, o wszystkich dowodach znajdujących się w aktach między końcem tego dochodzenia a podjęciem decyzji o wszczęciu postępowania dyscyplinarnego.

73 Zobacz podobnie opinia rzecznika generalnego H. Saugmandsgaarda Øe w sprawie HF/Parlament, C-570/18 P, EU:C:2020:44, pkt 71, 72.

74 Zobacz podobnie wyrok z dnia 4 kwietnia 2019 r., OZ/EBI, C-558/17 P, EU:C:2019:289, pkt 59.

159. Podobnie nie uważam, aby Sąd naruszył prawo, uznając w pkt 216 zaskarżonego wyroku za nierozsądne, że pozwanej „przyznano termin krótszy niż 48 godzin na przedstawienie uwag dotyczących [sprawozdania z dochodzenia]". Prawdą jest, że żaden przepis regulaminu pracowniczego Satcenu nie ustanawia w tym względzie konkretnych ram czasowych. Z utrwalonego orzecznictwa wynika jednak, że jeżeli czas trwania postępowania nie jest określony przepisem prawa Unii, „rozsądny" charakter terminu, w którym instytucja przyjęła dany akt, powinien być oceniany w zależności od ogółu stosownych okoliczności, a w szczególności znaczenia sporu dla zainteresowanego, złożoności sprawy i zachowania stron [75].

160. W świetle powyższego uważam, że konkretna ocena rozsądnego charakteru ram czasowych w danej sprawie stanowi – z wyjątkiem przypadków przeinaczenia okoliczności faktycznych lub dowodów – kwestię, która nie może być przedmiotem odwołania. W każdym wypadku, biorąc pod uwagę szczególnie poważny charakter czynów zarzucanych pozwanej oraz czas trwania dochodzenia w chwili, w której pozwaną wezwano do ustosunkowania się do sprawozdania z dochodzenia, z pewnością nie uważam, że wniosek, do jakiego doszedł Sąd w odniesieniu do zakreślonego pozwanej terminu, jest nieracjonalny.

V. W przedmiocie kosztów

161. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania, który ma zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 184 § 1 owego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

162. Pozwana zażądała zwrotu kosztów. Satcen, w mojej ocenie, przegrał sprawę, dlatego należy obciążyć go kosztami związanymi z postępowaniem.

163. Z kolei Radę należy obciążyć jej własnymi kosztami.

VI. Wnioski

164. W świetle tego, co przedstawiono powyżej, proponuję, aby Trybunał:

– oddalił odwołanie;

– obciążył Centrum Satelitarne Unii Europejskiej (Satcen) kosztami postępowania;

– obciążył Radę jej własnymi kosztami.

75 Zobacz między innymi wyrok z dnia 28 lutego 2013 r., (szczególna procedura kontroli orzeczenia) Arango Jaramillo i in./EBI, C-334/12 RX-II, EU:C:2013:134, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo.