

**ORZECZENIE W SPRAWIE WASSERSTROM  
V. SEKRETARZ GENERALNY ONZ<sup>1</sup>**

**TRYBUNAŁ ODWOŁAWCZY  
ORGANIZACJI NARODÓW ZJEDNOCZONYCH**

**UNITED NATIONS APPEALS TRIBUNAL**

**TRIBUNAL D'APPEL DES NATIONS UNIES**

**Orzeczenie nr 2014-UNAT-457**

**Wasserstrom  
(Pozwany/Apelant)**

**v.**

**Sekretarz Generalny Organizacji Narodów Zjednoczonych  
(Apelant/Pozwany)**

**WYROK**

**Przed:** Sędzia Mary Faherty, przewodniczący  
Sędzia Inés de Roca Weinberg  
Sędzia Rosalyn Chapman  
**Sprawa nr:** 2013-481, 2013-482 i 2013-483  
**Data:** 27 czerwca 2014 r.  
**Sekretarz:** Weicheng Lin

.....

**Pełnomocnik pana Wasserstroma: Mary Dorman  
Pełnomocnik Sekretarza Generalnego: Rupa Mitra**

---

<sup>1</sup> Tekst w języku angielskim dostępny na stronie: <http://www.un.org/en/oaj/files/unat/judgments/2014-UNAT-457.pdf> [dostęp: 1.10.2016 r.].

## Przewodniczy SĘDZIA MARY FAHERTY,

1. W dniu 21 czerwca 2012 roku, Trybunał ONZ Rozstrzygania Sporów (Trybunał ds. Sporów lub UNDT) w Nowym Jorku wydał wyrok nr UNDT/2012/092 (wyrok w sprawie odpowiedzialności). W dniu 15 marca 2013 roku wydał wyrok nr UNDT/2013/053 (wyrok w sprawie zadośćuczynienia). Oba wyroki związane są ze sprawą Wasserstrom v. Sekretarz Generalny Organizacji Narodów Zjednoczonych. W dniu 14 maja 2013 roku Sekretarz Generalny Organizacji Narodów Zjednoczonych złożył dwa oddzielne odwołania do Trybunału Odwoławczego Narodów Zjednoczonych (Trybunał Odwoławczy) w stosunku do wskazanych wyżej wyroków UNDT, na które pan James Wasserstrom odpowiedział w dniu 12 lipca 2013 roku oraz 15 lipca 2013 roku odpowiednio. Również w dniu 14 maja 2013 roku pan Wasserstrom wniósł odwołanie od wyroku w sprawie zadośćuczynienia, na które Sekretarz Generalny odpowiedział w dniu 15 lipca 2013 roku. Ze względów sądowej gospodarności, wszystkie trzy odwołania zostały skonsolidowane. W zarządzeniu nr 187 (2014) Trybunał Odwoławczy umożliwił rozprawę, która należycie odbyła się w dniu 19 czerwca 2014 roku.

### Stan faktyczny i postępowanie

2. Następujące ustalenia faktyczne, które pochodzą z wyroku nr UNDT / 2012/092, nie są kwestionowane:<sup>2</sup>

... Wnioskodawca, były szef Urzędu ds. Koordynacji Nadzoru przedsiębiorstw państwowych („(O)POEs”) w Tymczasowej Misji ONZ w Kosowie („UNMIK”), złożył skargę do Biura Etyki, że został na nim dokonany odwet za ujawnienie nieprawidłowości zgodnie z ST/SGB/2005/21 (Ochrona przed odwetem za zgłoszenie wykroczenia i za współpracę w ramach należycie przeprowadzonych audytów lub dochodzeń) z dnia 19 grudnia 2005 r.

... W piśmie z dnia 3 czerwca 2007 roku apelant wniósł skargę razem z panem Robertem Bensonem, byłym dyrektorem Biura Etyki. Zapewnił on niezbędne podstawowe informacje, jak również wyczerpujące wyliczenia opisujące wydarzenia, które jak twierdził, dały mu podstawę do zapewnienia niezbędnej ochrony jako informatorowi, wobec odwetu, albo, jak to jest określone w niektórych krajowych systemach prawnych, jako ofierze. ... Twierdził, że wyżsi urzędnicy UNMIK dokonali na nim odwetu, gdyż ujawnił wykroczenia i współpracował z Biurem Narodów Zjednoczonych Nadzoru Wewnętrzznego („OIOS”). Aktem rzekomego odwetu

<sup>2</sup> Zob. Judgment No. UNDT/2012/092, paras. 1-12. Jeden paragraf został przesunięty, aby ułatwić czytanie.

przeciwko niemu było zamknięcie jego biura, zakończenie jego pracy w UNMIK i rozpoczęcie nieuprawnionego i nieuzasadnionego dochodzenia przeciwko niemu, w trakcie którego potraktowano go w sposób przerażający oraz z naruszeniem jego prawa do rzetelnego procesu...

Pismem z dnia 29 lipca 2007 roku Biuro Etyki przedstawiło wynik badania skargi skarżącego i uznało, że sprawa ta była *prima facie* sprawą odwetu przeciwko niemu. Wyrazili swoje ustalenia w następujący sposób:

Pytaniem, jakie stawia Biuro Etyki jest to, czy jest sprawą *prima facie* sprawa, w której decyzje i działania podejmowane przez UNMIK vis-a-vis [apelant] stanowią odwet. Po wstępnym zbadaniu sprawy, Biuro Etyki stwierdziło, że działania podjęte przez UNMIK przeciwko [apelantowi] były niewspółmierne do rzekomego wykroczenia i są związane z jego współpracą z OIOS. W ten sposób chronione działanie było czynnikiem do działań odwetowych.

W związku z tym Biuro Etyki stwierdziło *prima facie* sprawę odwetu na podstawie Sekcji 5 ST/SGB/2005/21.

... Zgodnie z przewidzianymi procedurami, Biuro Etyki przekazało sprawę do [Wydziału Śledczego (ID/OIOS)], w celu zbadania. Poprzez memorandum z dnia 29 lipca 2008 roku, ID/OIOS przedłożyło swój raport wyjaśniający z dnia 8 kwietnia 2008 roku („Sprawozdanie z dochodzenia”), wraz z licznymi załącznikami podsumowującymi wywiady przeprowadzone z różnymi osobami, jak również niek którą pisemną dokumentację („Załączniki”), panu Bensonowi. W raporcie z dochodzenia (w sumie 22 stron) ID/OIOS stwierdził, że (dodane podkreślenie):

Zamknięcie OPOE i nieprzedłużenie umowy [apelanta] z UNMIK nastąpiło przed rozpoczęciem współpracy [apelanta] z OIOS, dlatego nie mogą być te czynności uznane za odwet.

Wszczęcie wstępnego dochodzenia w sprawie możliwego konfliktu interesów [apelanta] zostało upoważnione i uzasadnione. Działania dochodzeniowe podjęte podczas tego dochodzenia były w ramach jurysdykcji i pod nadzorem międzynarodowego prokuratora i sędziego przygotowawczego. ID/OIOS nie znalazł dowodów, że panowie Rücker, Schook i Borg Olivier ingerowali lub w inny sposób wpływali na decyzje podejmowane przez międzynarodowego prokuratora i sędziego przygotowawczego w tej sprawie.

... Jednak ID/OIOS odkryli również, że (podkreślenie dodane): Niektóre z tych działań (czyli zajęcie [apelantowi] paszportu krajowego na granicy Kosowa z zamiarem, aby ograniczyć jego przemieszczanie, przeszukanie [jego] prywatnego pojazdu i miejsca zamieszkania, umieszczenie plakatu z jego fotografią przy wejściu [do siedziby] UNMIK, aby uniemożliwić mu wejście, a także w sposób wi-

doczny zamykając jego biuro na dłuższy okres czasu) jawią się jako nadmierne, biorąc pod uwagę charakter administracyjny jego doniesienia o możliwym konflikcie interesów. Jednak ID/OIOS nie znalazł dowodów, że takie działania mają charakter odwetowy w rozumieniu [ST/SGB/2005/21]<sup>3</sup>.

... Pismem z dnia 21 kwietnia 2008 roku do skarżącego pan Benson podsumował główne wnioski z raportu z dochodzenia i stwierdził w imieniu Biura Etyki, że:

W konsekwencji szczegółowego i dogłębnego dochodzenia OIOS w tej sprawie, które pociągnęło za sobą wywiady z pracownikami UNMIK, przegląd połączeń telefonicznych i mailowych w odpowiednim okresie, wniosek OIOS ... jest taki, że domniemane czyny odwetowe [,], mimo że okazały się nieproporcjonalne w stosunku do konfliktu interesów, nie są w żaden sposób powiązane z chronioną czynnością. W związku z tym nie może być stwierdzenia odwetu w tej sprawie.

... W odpowiedzi na pismo pana Bensaona z dnia 21 kwietnia 2008 roku apelant zidentyfikował, pismem z dnia 21 maja 2008 roku, wiele z tego, co uważał za błędy w raporcie z dochodzenia oraz w piśmie pana Bensaona. Zwrócił się do Biura Etyki o kontynuowanie dochodzenia w sprawie zarzutów o odwiecie w świetle „zafałszowanych faktów” i stwierdził, że:

Twoja notatka potwierdza „ekscesy”; „śledcze uchybienia”; „nieporozumienia” i „nieproporcjonalne” działania przeciwko mnie w odniesieniu do zarzutów przeciwko mnie ze strony Departamentu Sprawiedliwości UNMIK, jego Jednostki Śledczej ds. Finansów, Biura Prawnego, Wydziału Administracji i Służby Bezpieczeństwa. Każde z tych biur zgłasza raporty do Specjalnego Przedstawiciela Sekretarza Generalnego SRSB. To jest niezrozumiałe, że obliczone seryjne represje przeciwko mnie są wynikiem niczego innego, jak planem odwetu.

... W dniu 21 maja 2008 roku apelant wniósł również o ocenę administracyjną decyzji pana Bensaona z dnia 21 kwietnia 2008 roku o oddaleniu jego skargi.

... Pismem z dnia 3 czerwca 2008 roku pani Susan John, później Funkcjonariusz ds. Etyki, odpowiedziała na pismo skarżącego z 21 maja 2008 roku do pana Bensaona, stwierdzając, że ST/SGB/2005/21 nie „przewiduje żadnych dalszych działań ze strony Biura Etyki lub za pomocą żadnego innego biura w sprawie, po tym jak wynik dochodzenia został przekazany skarżącemu w sprawie, w której odwet nie został ustalony”.

---

<sup>3</sup> Biuletyn Sekretarza Generalnego ST/SGB/2005/21 jest zatytułowany „Ochrona przed odwetem za zgłaszanie naruszeń oraz za współpracę w ramach należycie przeprowadzonych audytów lub dochodzeń” (Biuletyn).

3. Pan Wasserstrom odwołał się. Kwestię wstępną stanowiła sprawa, czy decyzja z dnia 21 kwietnia 2008 roku podjęta przez dyrektora Biura Etyki była „decyzją administracyjną” w rozumieniu artykułu 2 (1) (a) Statutu UNDT. W Zarządzeniu nr 19 (NY/2010) z dnia 3 lutego 2010 roku Trybunał ds. Sporów ustalił, że decyzja dyrektora Biura Etyki o tym, że odwet nie wystąpił była decyzją administracyjną, a zatem skarga pana Wasserstroma była dopuszczalna.

Sekretarz Generalny wniósł odwołanie od Zarządzenia UNDT nr 19 (NY/2010). W wyroku nr 2010-UNAT-060 z dnia 1 lipca 2010 roku Trybunał Odwoławczy oddalił zażalenie Sekretarza Generalnego jako niedopuszczalne. Trybunał Odwoławczy wyraził pogląd, że kwestia, czy decyzja Dyrektora stanowiła decyzję administracyjną podlegającą odwołaniu stanowi bezpośrednio meritum sprawy, która nie może być rozstrzygnięta przez Trybunał ds. Sporów przed wydaniem wyroku co do istoty sprawy.

4. W Wyroku w sprawie odpowiedzialności, Trybunał ds. Sporów uwzględnił skargę pana Wasserstroma w sprawie odwetu. UNDT stwierdził, że Biuro Etyki zawiodło w przeprowadzeniu niezależnej i właściwej kontroli raportu OIOS z dochodzenia, nie dokonując dalszych uwag dotyczących niezgodności stanu faktycznego w raporcie z dochodzenia i załącznikach, oraz że jego bezkrytyczne przyjęcie konkluzji OIOS o braku odwetu było błędem co do prawa.

5. W Wyroku w sprawie zadośćuczynienia, Trybunał ds. Sporów oddalił roszczenia pana Wasserstroma dotyczące odszkodowania z tytułu utraconych zarobków i świadczeń towarzyszących, jako że nie były to roszczenia zawarte we wniosku do UNDT i do programu Rozwoju ONZ (UNDP), jego rodzimej agencji, która nie była stroną postępowania przed UNDT. Podczas gdy UNDT stwierdził, że pan Wasserstrom był zaangażowany w działalność chronioną i że był następnie przedmiotem „niewrażliwego i poniżającego traktowania”, to nie znalazł wystarczających dowodów na poparcie swego twierdzenia, że zamknięcie OPOE i zakończenie jego zatrudnienia w UNMIK były aktami odwetu. Trybunał ds. Sporów jednak stwierdził, że zaniechanie Biura Etyki prawidłowego i rzetelnego przeanalizowania sprawozdania z dochodzenia OIOS, stanowi naruszenie prawa pana Wasserstroma do rzetelnego i kompetentnego zbadania faktów, stanowi odmówienie mu środka odszkodowawczego, zmuszono go do wszczęcia postępowania przed UNDT i to spowodowało „poważny stres i publiczne upokorzenie”. Jako rekompensatę za tę „niepieniężną szkodę w skrajnej górnej części skali”, Trybunał ds. Sporów przyznał panu Wasserstromowi sumę 50.000 USD. Ponadto Trybunał ds. Sporów naka-

zał Sekretarzowi Generalnemu zapłacenie panu Wasserstromowi sumy 15.000 USD jako wkład w te ostatnie koszty za konieczność przeciwstawienia się pozycji Sekretarza Generalnego w sprawie ujawnienia dowodów, gdyż okazało się, że Sekretarz Generalny „świadomie i uparczywie odmawia[ł] bez uzasadnienia, przestrzegania Zarządzeń Trybunału [ds. Sporów]” i uczestniczył w „oczywistym nadużyciu postępowania”.

*Wyrok w sprawie odpowiedzialności*

### **Odwołanie Sekretarza Generalnego**

6. Sekretarz Generalny wyjaśnia, że złożył odwołanie nie tylko od Wyroku o odpowiedzialności, ale także od Zarządzenia nr 19 (NY/2010), które Trybunał ds. Sporów wydał w dniu 3 lutego 2010 r. W odniesieniu do wyroku w sprawie odpowiedzialności, Sekretarz Generalny wyjaśnia, że jego odwołanie zostało skierowane na konkluzję Trybunału ds. Sporów, że ustalenia Biura Etyki o braku odwetu stanowią decyzję administracyjną, która jest objęta jego właściwością, ale nie na konkluzję Trybunału, że zamknięcie OPOE i nieprzedłużenie zatrudnienia pana Wasserstroma w UNMIK nie stanowiły odwetu, która zdaniem Sekretarza Generalnego była prawidłowa i powinna pozostać nienaruszona.

7. Sekretarz Generalny uważa, że UNDT błędnie uznał, że skarga pana Wasserstroma przeciwko ustaleniom Biura Etyki o braku odwetu była dopuszczalna. Uważa on, że konkluzje Biura Etyki nie stanowią decyzji podjętej przez Administrację i nie wywołuje bezpośrednich skutków prawnych dla warunków zatrudnienia pana Wasserstroma. W związku z tym Sekretarz Generalny odnosi się do orzecznictwa Trybunału w sprawie niezależnych podmiotów, takich jak OIOS w sprawie Koda<sup>4</sup> na poparcie swego stanowiska, że działania i zaniechania Biura Etyki nie stanowią decyzji administracyjnych wchodzących w zakres kompetencji Trybunału ds. Sporów, choć działania podejmowane przez Administrację na podstawie rekomendacji Biura Etyki stanowiłyby decyzje administracyjne podlegające odwołaniu. Odnosi się on także do orzecznictwa byłego Trybunału Administracyjnego w sprawie Perez-Soto dotyczącej Biura Rzecznika ONZ<sup>5</sup>.

8. Sekretarz Generalny podnosi również, że UNDT popełnił błąd, uznając, że niezbadanie przez Biuro Etyki załączników do raportu wyjaśniają-

<sup>4</sup> *Koda v. Secretary-General of the United Nations*, Judgment No. 2011-UNAT-130.

<sup>5</sup> Former Administrative Tribunal Judgment No. 1359 (2007).

cego OIOS miało wpływ na jego ocenę o braku odwetu. On twierdzi, że nawet jeżeli Biuro Etyki dokonało przeglądu załączników do raportu wyjaśniającego OIOS, jego ustalenia, że działanie Jednostki Nadzoru Finansowego (*Financial Investigation UNIT*) (FIU) UNMIK w trakcie dochodzenia nie stanowiło odwetu, pozostałyby niezmienione. W związku z tym Sekretarz Generalny stwierdza, że decyzja o zamknięciu OPOE podjęta w październiku 2006 roku oparta była na wcześniejszym zaleceniu z lipca 2005, i że pan Wasserstrom donosił o wykroczeniach od lutego do maja 2007 r. Było zatem jasne i istniały przekonujące dowody, że w październiku 2006 roku UNMIK musiałby podjąć taką samą decyzję, aby zamknąć OPOE i nie przedłużać zatrudnienia pana Wasserstroma w UNMIK.

9. Sekretarz Generalny zwraca się do Trybunału Odwoławczego, aby uchylić (*vacate*) Zarządzenie UNDT nr 19 (NY/2010) oraz wyrok UNDT w sprawie odpowiedzialności.

### **Odpowiedź pana Wasserstroma**

10. Pan Wasserstrom wnosi, aby trzy odwołania, które zostały złożone w sprawie Wasserstrom v. Sekretarz Generalny Organizacji Narodów Zjednoczonych zostały skonsolidowane, ponieważ wywodzą się z tej samej sprawy i wspólnego toku wydarzeń.

11. Trybunał ds. Sporów słusznie uznał zarówno w Zarządzeniu nr 19 (NY/2010) oraz w wyroku w sprawie odpowiedzialności, że jego skarga była dopuszczalna. Twierdzi, że wbrew twierdzeniom Sekretarza Generalnego, funkcja Biura Etyki jest elementarnie różna od funkcji Rzecznika ONZ. Nie ma podstawy czy precedensu, który oddziela decyzje Biura Etyki od kontroli sądowej.

12. Trybunał ds. Sporów słusznie uznał, że niezbadanie przez Biuro Etyki załączników do raportu wyjaśniającego OIOS miało istotny wpływ na jego ocenę o braku odwetu.

13. Działania FIU, międzynarodowych prokuratorów i sędziów są przypisane kadrze kierowniczej UNMIK.

*Wyrok w sprawie zadośćuczynienia (On Relief)*

### **Odwołanie Sekretarza Generalnego**

14. Trybunał ds. Sporów popełnił błąd przyznając odszkodowanie za działania i zaniechania Biura Etyki, ponieważ nie posiadał jurysdykcji w tych sprawach. On powtarza, że Biuro Etyki jest niezależne od Sekre-

tarza Generalnego i nie jest zdolne do podejmowania administracyjnych decyzji w rozumieniu artykułu 2 Statutu UNDT; ma uprawnienia jedynie do podejmowania zaleceń dla Organizacji, które nie są wiążące.

15. Trybunał ds. Sporów popełnił błąd przyznając odszkodowanie panu Wasserstromowi za działania podejmowane podczas dochodzenia FIU przez międzynarodowych prokuratorów i sędziów międzynarodowych, nad którymi UNMIK miała kontrolę.

16. Trybunał ds. Sporów popełnił błąd przyznając odszkodowanie panu Wasserstromowi za działania UNMIK (takie jak: zatrzymanie na granicy greckiej, zabranie jego paszportu i jego przepustki ONZ, uzbrojoną eskortę z powrotem do jego mieszkania, przeszukanie samochodu i miejsca zamieszkania bez odpowiedniego nakazu, zabezpieczenie jego biura i oklejenie jego biura taśmą zabezpieczającą miejsce przestępstwa i wykorzystanie plakatów w celu uniemożliwienia mu wstępu do obiektów UNMIK, jak również brak udzielenia porady co do jego prawa do reprezentacji), które nigdy nie były przedmiotem oceny (*management evaluation*) i były zatem poza zakresem jurysdykcji UNDT. Sekretarz Generalny przypomina, że pan Wasserstrom zaskarżył jedynie adekwatność oceny tych działań UNMIK przez Biuro Etyki.

17. W odniesieniu do przyznanych przed UNDT kosztów związanych z naruszeniami postępowania, Sekretarz Generalny twierdzi, że jest to błąd co do prawa. Jego zdaniem, złożenie odwołania od kwestii, które nie zostały jeszcze rozstrzygnięte, nie może stanowić nadużycia postępowania. Gdy UNDT nakazuje stronie ujawnienie poufnych dokumentów, strona ta może wnioskować o ich nieujawnianie, a UNDT może wyciągnąć wnioski, które są uzasadnione z takiego nieujawniania, raczej niż stwierdzić oczywiste nadużycie postępowania, jak to Trybunał ds. Sporów uczynił w niniejszej sprawie.

18. Sekretarz Generalny zwraca się do Trybunału Odwoławczego, aby unieważnił wyrok w sprawie zadośćuczynienia w całości.

### **Odpowiedź pana Wasserstroma**

19. Trybunał ds. Sporów słusznie przyznał odszkodowanie za działania lub zaniechania Biura Etyki.

20. Nie było błędu co do prawa w analizie przez Trybunał ds. Sporów jego skargi co do odwetu.

21. UNDT słusznie przyznał odszkodowanie za działania prokuratora międzynarodowego i sędziego międzynarodowego.

22. Wbrew wnioskowi Sekretarza Generalnego, który został złożony po raz pierwszy w postępowaniu odwoławczym, że pan Wasserstrom nie



zwrócił się o ocenę (*management evaluation*) działań UNMIK, złożył on odwołanie do byłej Wspólnej Rady Odwoławczej w październiku 2008 roku, a tym samym zaspokoił wszystkie administracyjne warunki wymagane przed przekazaniem jego sprawy do Trybunału ds. Sporów.

23. Trybunał ds. Sporów słusznie przyznał koszty wobec Sekretarza Generalnego za nadużycia postępowania.

### **Odwołanie pana Wasserstroma**

24. Pan Wasserstrom wyjaśnia, że jego odwołanie dotyczy tylko części wyroku w sprawie zadośćuczynienia, w którym uznano, że likwidacja jego stanowiska i nieprzedłużenie jego umowy nie były odwetowe, a także konsekwentne zaniechanie przyznania odszkodowania za niesłuszne wypowiedzenie.

25. Trybunał ds. Sporów naruszył swoją procedurę i zakres władzy przez odwrócenie *sua sponte* swoich poprzednich ustaleń w wyroku w sprawie odpowiedzialności, który podtrzymał jego skargę co do odwetu w całości, łącznie z jego twierdzeniem, że jego stanowisko zostało zniesione bezprawnie jako odwet za wyjawienie nieprawidłowości, z naruszeniem artykułu 12 Statutu UNDT.

26. Ustalenia Trybunału ds. Sporów, zgodnie z którymi termin zamknięcia OPOE i zniesienia jego stanowiska nie były odwetowe, stanowią błędy co do faktów i prawa, niepoparte znacznymi dowodami i są oczywiście bezzasadne.

27. Decyzja o zniesieniu stanowiska pana Wasserstroma została podjęta przez UNMIK, a nie UNDP. Tak więc, jego zdaniem, propozycja Trybunału ds. Sporów, że jego roszczenie w tym zakresie powinny być wszczęte przeciwko UNDP „to zasłona dymna, co ilustrują sprzeczności i zawile ustalenia Trybunału” w wyroku w sprawie zadośćuczynienia.

28. Pan Wasserstrom wnosi, biorąc pod uwagę ustalenia zawarte w wyroku w sprawie odpowiedzialności, że akty odwetu przeciwko niemu były tak poważne, że Trybunał Odwoławczy przyznał wynagrodzenie za dwa lata pracy netto, kwotę wynagrodzenia, ustaloną w Statucie Trybunału Odwoławczego, jako standardowe odszkodowanie za bezprawne rozwiązanie umowy. Jego zdaniem, nie ma uzasadnienia do odejścia poniżej tej kwoty. Pan Wasserstrom domaga się również, biorąc pod uwagę, że szkody wyrządzone wobec niego są tak ekstremalne, aby Trybunał Odwoławczy przyznał mu pełną wartość utraty przez niego uposażenia, oprócz jego wynagrodzenia i towarzyszących strat moralnych wynikających ze zniesienia jego stanowiska i nieprzedłużenia umowy.

## Odpowiedź Sekretarza Generalnego

29. Wbrew twierdzeniom pana Wasserstroma Trybunał ds. Sporów nie zmienił swoich wcześniejszych ustaleń. Sekretarz Generalny zauważa, że UNDT nigdy nie stwierdził, że zamknięcie OPOE i zakończenie jego przydziału w UNMIK były odwetem lub że jego sprawa dotyczyła rozwiązania stosunku pracy. Zauważa on również, że Trybunał ds. Sporów nigdy nie stwierdził, że zawiadomienie pana Wasserstroma z dnia 10 października 2006 roku było aktem chronionym.

30. Pan Wasserstrom nie zdołał wykazać, że Trybunał ds. Sporów popełnił jakikolwiek błąd, gdy odrzucił jego twierdzenia, że zamknięcie OPOE i zakończenie jego przydziału w UNMIK były odwetem i kiedy odrzucił jego roszczenia o odszkodowanie w wyniku zakończenia jego mianowania w UNDP .

31. Sekretarz Generalny zwraca się do Trybunału Odwoławczego o odrzucenie odwołania pana Wasserstroma od wyroku w sprawie zażalenie w całości.

## Postępowanie

### Kwestia dopuszczalności

32. Decyzja Trybunału Odwoławczego (sędziego Faherty zdanie odrębne) przedstawia się następująco: jako kwestia wstępna, zgodnie z sekcją 2 Biuletynu Sekretarza Generalnego ST/SGB/2005/22 pt. „Biuro Etyki – Ustanowienie i zakres uprawnień”, szef Biura Etyki jest mianowany przez Sekretarza Generalnego i będzie odpowiedzialny przed Sekretarzem Generalnym za wykonywanie swoich funkcji. I to Sekretarz Generalny jest stroną w tym postępowaniu odwoławczym w imieniu Biura Etyki.

33. Sekretarz Generalny odwołuje się od twierdzenia Trybunału ds. Sporów, że ustalenia Biura Etyki dotyczące braku odwetu stanowią decyzję administracyjną, która wchodzi w zakres jego ustawowych kompetencji. On twierdzi, że nie jest to decyzja administracyjna podlegająca sądowej kontroli.

34. Definicja decyzji administracyjnej byłego Trybunału Administracyjnego, która podlega kontroli sądowej została przyjęta przez Trybunał Odwoławczy:

jednostronna decyzja podjęta przez administrację w precyzyjnym indywidualnym przypadku (indywidualny akt administracyjny), która wywołuje bezpośrednie

skutki prawne w porządku prawnym. Więc decyzję administracyjną należy odróżnić od innych aktów administracyjnych, takich jak te, posiadające uprawnienia regulacyjne (które są zwykle określane mianem zasad lub przepisów), a także od tych, które nie mają bezpośrednich skutków prawnych. Decyzje administracyjne zatem charakteryzują się tym, że są podejmowane przez administrację, są jednostronne i mają indywidualne zastosowanie, i prowadzą do bezpośrednich skutków prawnych<sup>6</sup>.

35. Kluczową cechą decyzji administracyjnej podlegającej kontroli sądowej jest to, że decyzja musi „tworzyć [] bezpośrednie skutki prawne” wpływające na warunki zatrudnienia personelu lub warunki mianowania. „Co stanowi decyzję administracyjną, będzie zależeć od charakteru decyzji, ram prawnych, na podstawie których podjęto decyzję, i konsekwencji tej decyzji”<sup>7</sup>.

36. Umowa pana Wasserstroma wygasła w dniu 30 czerwca 2007 roku. Wcześniej, w dniu 24 maja 2007 roku podpisał umowę o pracę ze Spółką Akcyjną Poczty i Telekomunikacji Kosowa oraz Spółką Akcyjną Pristina Lotnisko Międzynarodowe. Ta umowa o pracę została zawarta bez starania się przez pana Wasserstroma o wcześniejszą opinię doradcą, czy podpisywana umowa będzie stanowić konflikt interesów. Było zatem stosowne dla jego przełożonych kwestionowanie prawidłowości zawarcia przez niego lukratywnej umowy z dwoma publicznymi przedsiębiorstwami państwowymi, które miał nadzorować.

37. W dniu 3 czerwca 2007 roku pan Wasserstrom złożył skargę o odwołanie do Biura Etyki, skarżąc się na zamknięcie OPOE i rozwiązanie umowy o pracę z UNMIK z jednej strony, a traktowanie go na lotnisku i przeszkadzanie jego pomieszczeń z drugiej strony.

38. Biuro Etyki dokonało ustaleń w dniu 12 lipca 2007 roku, że nie było *prima facie* przypadku odwetu wobec pana Wasserstroma i przekazało sprawę na piśmie OIOS w celu przeprowadzenia dochodzenia na podstawie sekcji 5.5. Biuletynu.

39. Panu Wasserstromowi udzielono urlopu płatnego i objęto chronionym statusem jako „Informator” podczas dochodzenia prowadzone-

---

<sup>6</sup> Former Administrative Tribunal Judgment No. 1157, *Andronov* (2003), par. V. Zob. *Gehr v. Secretary-General of the United Nations*, Judgment No. 2013-UNAT-365; *Gehr v. Secretary-General of the United Nations*, Judgment No. 2013-UNAT-313; *Al-Surkhi et al. v. Commissioner-General of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*, Judgment No. 2013-UNAT-304.

<sup>7</sup> *Bauzá Mercère v. Secretary-General of the United Nations*, Judgment No. 2014-UNAT-404, par. 18, cytując *Andati-Amwayi v. Secretary-General of the United Nations*, Judgment No. 2010-UNAT-058.

go przez OIOS (Biuletyn, sekcja 5.6.). Po zakończeniu dochodzenia, OIOS przedstawił sprawozdanie i wnioski w dniu 11 kwietnia 2008 roku do Biura Etyki, uznając, że nie doszło do odwetu. Biuro Etyki przyjęło raport OIOS i w oparciu o niego nie dokonało żadnych rekomendacji dla „szefa departamentu lub zainteresowanego biura i Podsekretarza Generalnego do spraw Zarządzania”. (Biuletyn sekcja 5.7.).

40. Pan Wasserstrom miał środki prawne dostępne dla niego dotyczące jego roszczeń co do odwetu i bezprawnego zwolnienia. Sekcja 6.3. Biuletynu nie uniemożliwiła panu Wasserstromowi podnoszenia odwetowych motywów w starciu z nieprzedłużeniem jego powołania lub innych działań podejmowanych przez Administrację. Jednak nigdy nie starał się o ocenę (*management evaluation*) tych decyzji o zamknięciu OPOE lub zakończeniu jego umowy z UNMIK lub domniemanych działań odwetowych na granicy greckiej i przeszukania jego pomieszczeń, pomimo wymogu zgodnie z naszym Statutem, zasadami i orzecznictwem, że musi to uczynić, aby realizować (*pursue*) te decyzje za pośrednictwem wewnętrznego mechanizmu skarg administracyjnego systemu sprawiedliwości.

41. Zgadzaemy się z Sekretarzem Generalnym, że Biuro Etyki jest ograniczone do przygotowania zaleceń dla Administracji. W związku z tym Trybunał Odwoławczy, ze zdaniem odrębnym sędzi Faherty, stwierdza, że zalecenia te nie są decyzjami administracyjnymi podlegającymi sądowej kontroli i jako takie nie mają żadnych „bezpośrednich skutków prawnych”. Stąd odwołanie Sekretarza Generalnego o dopuszczalności jest podtrzymane.

### **Odwołanie Sekretarza Generalnego przeciwko przyznaniu kosztów**

42. Biorąc pod uwagę rozległe fakty proceduralne i postawę Sekretarza Generalnego, jego odmowa do wykonania nakazów UNDT dotyczących wyjawienia czy przedstawienia dokumentów była celowa i długotrwała i opóźniała postępowanie; w ten sposób, że było to niepoważne i irytujące. UNDT dlatego skorzystało z jego uprawnień dyskrecyjnych poprawnie w przyznaniu kosztów przeciwko Sekretarzowi Generalnemu za nadużywanie procesu sądowego. W tych okolicznościach Trybunał Odwoławczy jednomyślnie potwierdza przyznanie kosztów w wysokości 15.000 USD w stosunku do Sekretarza Generalnego.

## Wyrok

43. Trybunał Odwoławczy, większością głosów, ze zdaniem odrębnym sędzi Faherty, postanawia, że w świetle błędnego otrzymania przed UNDT wniosku pana Wasserstroma, wykonanie wyroku w sprawie odpowiedzialności jest zmienione, a wyrok w sprawie zadośćuczynienia jest uchylony. Jednak kwota 15.000 USD kosztów przeciwko Sekretarzowi Generalnemu jest jednogłośnie przyjęta.

Oryginalna i rozstrzygająca wersja: Angielski

Data dnia 27 czerwca 2014 roku w Wiedniu, Austria.

(Podpis) (Podpis)

Sędzia Weinberg de Roca Sędzia Chapman

Wpisana do rejestru w dniu 29 dzień sierpnia 2014 roku w Nowym Jorku, Stany Zjednoczone.

(Podpis)

Weicheng Lin, Sekretarz

### Zdanie odrębne Sędzi Faherty w sprawie dopuszczalności

*Czy UNDT naruszył prawo, uznając wniosek pana Wasserstroma za dopuszczalny?*

1. Wstępnym problemem w tej sprawie jest to, czy UNDT słusznie stwierdził, że decyzja Biura Etyki o braku odwetu była decyzją administracyjną, a zatem podlega sądowej kontroli.

2. Artykuł 2 Statutu UNDT przewiduje, że UNDT „powinien być właściwy do rozpatrywania i wydania wyroku w sprawie wniosku złożonego przez osobę, ... przeciwko ... (a) ... decyzji administracyjnej, która jest rzekomo w niezgodności z warunkami powołania lub umową o pracę”.

3. Określa on również, że „pojęcia ‘umowa’ i ‘warunki mianowania’ obejmują wszystkie stosowne przepisy i zasady i wszystkie odnośne regulacje administracyjne obowiązujące w czasie domniemanej niezgodności”. Tak więc, czy UNDT może czy nie otrzymać wnioski od pracownika będzie w pierwszej kolejności prowadzić UNDT do zbadania, czy wydano decyzję administracyjną, która wpływa na umowę o pracę z pracownikiem lub warunki powołania.

4. Jako że Trybunał Odwoławczy orzekł w Andati-Amwayi „to co stanowi decyzję administracyjną będzie zależało od charakteru decyzji, ram

prawnych, w ramach których decyzja została podjęta, i konsekwencji tej decyzji”<sup>8</sup>.

5. Zasadniczą podstawą odwołania Sekretarza Generalnego w niniejszej sprawie jest to, że fundamentalny charakter danego podmiotu, czyli Biura Etyki i jego związków z Sekretarzem Generalnym jest taki, że odsuwa działania Biura Etyki od zakresu kontroli sądowej.

6. Przed rozważeniem argumentu Sekretarza Generalnego konieczne jest określenie dość szczegółowo przepisów administracyjnych rozważanych w ramach niniejszego odwołania.

7. Procedura w celu otrzymania ochrony przed odwetem za zgłoszenie wykroczenia i za współpracę w ramach należycie przeprowadzonych audytów lub dochodzeń jest zdefiniowana w ST/SGB/2005/21.

8. Sekcja 1 stanowi:

1.1. Obowiązkiem członków personelu jest zgłoszenie naruszenia regulacji Organizacji i zasad do funkcjonariuszy, których zadaniem jest podjęcie odpowiednich działań. Osoba fizyczna, która dokonuje takiego zawiadomienia w dobrej wierze ma prawo do bycia chronioną przed odwetem.

1.2. Jest również obowiązkiem pracowników współpraca w ramach należycie przeprowadzonych audytów lub dochodzeń. Osoba fizyczna, która współpracuje w dobrej wierze z należycie przeprowadzonym audytem lub dochodzeniem ma prawo do ochrony przed odwetem.

1.3. Odwet przeciwko osobom, które zgłosiły wykroczenia lub które współpracowały w ramach należycie przeprowadzonych audytów lub dochodzeń narusza fundamentalne zobowiązanie wszystkich pracowników do przestrzegania najwyższych standardów efektywności, kompetencji i uczciwości i do wykonywania swoich funkcji oraz regulowania swoich zachowań z najlepszym interesem Organizacji.

1.4. Odwet oznacza jakiegokolwiek bezpośrednie lub pośrednie szkodliwe działania zalecane, zagrożone lub podjęte, ponieważ dana osoba prowadzi działalność chronioną przez obecną politykę. Gdy ustalony, odwet stanowi wykroczenie.

9. Sekcja 2 określa zakres Biuletynu w następujących kategoriach:

---

<sup>8</sup> *Andati-Amwayi v. Secretary-General of the United Nations*, Judgment No. 2010-UNAT-058, par. 19.

2.1. Ochronę przed odwetem stosuje się do każdego pracownika (niezależnie od typu powołania lub czasu jego trwania), stażysty lub wolontariusza ONZ, który:

(a) zgłasza zaniechanie jednego lub kilku pracowników przestrzegania jego lub jej zobowiązań wynikających z Karty Narodów Zjednoczonych, Regulaminu pracowniczego oraz Reguł pracownicznych lub innych właściwych regulacji administracyjnych, przepisów finansowych i Zasad postępowania Międzynarodowej Służby Cywilnej, w tym wszelkich żądań lub poleceń od jakiegokolwiek pracownika do łamania wyżej wymienionych przepisów, norm lub zasad. W celu uzyskania ochrony, zgłoszenie powinno być dokonane jak najszybciej, ale nie później niż sześć lat po tym, jak osoba stała się świadoma wykroczenia. Osoba musi dokonać zgłoszenia w dobrej wierze, które musi zawierać informację lub dowody na poparcie uzasadnionego przekonania, że wykroczenie wystąpiło; lub

(b) współpracuje w dobrej wierze z należycie umocowanym dochodzeniem lub audytem.

2.2. Niniejszy Biuletyn jest bez uszczerbku dla legalnego stosowania przepisów, zasad i procedur administracyjnych, w tym tych, które regulują ocenę wyników, nieprzedłużenie lub zakończenie powołania. Jednak ciężar dowodu spoczywa na Administracji, która musi wykazać poprzez jasne i przekonujące dowody, że podjęłyby to samo działanie bez chronionej działalności, o której mowa w punkcie 2.1. powyżej.

2.3. Przekazywanie lub rozpowszechnianie bezpodstawnych plotek nie jest chronioną czynnością. Złożenie zgłoszenia lub dostarczanie informacji, które są umyślnie fałszywe lub mylące stanowi wykroczenie i może doprowadzić do wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub innego odpowiedniego działania.

10. Sekcja 3 stanowi, że zgłoszenia o wykroczeniu powinny być dokonywane za pośrednictwem ustalonych mechanizmów wewnętrznych, w tym „do Urzędu Nadzoru Usług Wewnętrznych [OIOS]”.

11. Sekcja 5 wyznacza Biuro Etyki jako organ, do którego osoby, które uważają, że odwetowe działania zostały podjęte wobec nich, powinny przekazać wszelkie informacje i dokumentację.

12. Sekcja 5.2. określa funkcje Biura Etyki w następującym zakresie:

- (a) do przyjmowania skarg co do odwetu lub groźby odwetu;
- (b) do zachowania jako poufne zapisów wszystkich skarg;

(c) do przeprowadzenia wstępnego przeglądu skargi w celu ustalenia, czy (i) skarżący był zaangażowany w chronioną działalność; oraz (ii) czy jest to sprawa *prima facie*, że działalność chroniona była czynnikiem przyczyniającym się do rzekomego odwetu lub groźby odwetu.

Sekcja 5.5. stanowi:

Jeżeli Biuro Etyki stwierdzi, że ma do czynienia z wiarygodnym przypadkiem odwetu lub groźby odwetu, to skieruje sprawę na piśmie do OIOS w celu dochodzenia i niezwłocznie powiadomi pisemnie skarżącego, że sprawa została przekazana ...

13. Kiedy sprawa *prima facie* została ustalona, ochrona, której Biuro Etyki może udzielić skarżącemu przedstawiają się następująco:

W oczekiwaniu na zakończenie dochodzenia, Biuro Etyki może zalecić Sekretarzowi Generalnemu podjęcie odpowiednich środków w celu ochrony interesów skarżącego, w tym, lecz nie ograniczając się, do tymczasowego zawieszenia realizacji działania zgłaszanego jako odwetowe oraz, za zgodą skarżącego, czasowego przeniesienia skarżącego wewnątrz lub na zewnątrz biura skarżącego lub oddelegowanie skarżącego na specjalny urlop z pełnym wynagrodzeniem<sup>9</sup>.

14. Sekcja 5.7. stanowi, że:

Po otrzymaniu przez Biuro Etyki sprawozdania wyjaśniającego, poinformuje na piśmie skarżącego o wynikach dochodzenia i dokona zaleceń dotyczących sprawy do kierownika działu lub danego urzędu, i Podsekretarza Generalnego ds. Zarządzania. Zalecenia te mogą obejmować działania dyscyplinarne, które mają zostać podjęte przeciwko dokonującemu odwetu.

15. W przypadku gdy zostanie ustalony odwet, zakres władzy Biura Etyki do działania jest przewidziany w Sekcji 6 Biuletynu, w następujący sposób:

6.1. Jeżeli odwet wobec jednostki został ustalony, Biuro Etyki może, po tym jak wzięło pod uwagę wszelkie zalecenia OIOS lub innego zainteresowanego biura i po konsultacji z osobą, która jest ofiarą odwetu, polecić szefowi departamentu lub zainteresowanemu biuru właściwe środki mające na celu skorygowanie negatywnych konsekwencji poniesionych w wyniku działań odwetowych. Takie środki mogą obejmować, ale nie są ograniczone do unieważnienia odwetowej decyzji, włączając przywrócenie lub, na żądanie osoby, przeniesienie do innego urzędu lub funkcji, do których dana

<sup>9</sup> Sekcja 5.6, ST/SGB/2005/21.



osoba ma odpowiednie kwalifikacje, niezależnie od osoby, która dokonała odwetu.

6.2. Jeżeli Biuro Etyki nie jest zadowolone z odpowiedzi od szefa departamentu lub biura zainteresowanego, może wydać zalecenie do Sekretarza Generalnego. Sekretarz Generalny dostarczy pisemną odpowiedź na zalecenie Biura Etyki do Biura Etyki oraz departamentu lub zainteresowanego biura w rozsądnym okresie czasu.

6.3. Procedury określone w niniejszym Biuletynie pozostają bez uszczerbku dla praw jednostki, która jest ofiarą odwetu do dochodzenia zadośćuczynienia przed wewnętrznymi mechanizmami odwoławczymi. Osoba fizyczna może podnieść naruszenie obecnej polityki przez Administrację w każdym takim wewnętrznym postępowaniu odwoławczym.

16. Po ogłoszeniu w 2005 r. ST/SGB/2005/21 został on włączony do warunków powołania i warunków zatrudnienia członków personelu ONZ.

17. Zwyczajne znaczenie Biuletynu pokazuje, że osoby, w tym członkowie personelu, objęte Biuletynem mają obowiązek zgłaszania w dobrej wierze każdego naruszenia regulacji i zasad Organizacji. Ten obowiązek jest powołany w statutowej ochronie oraz środkach określonych w Biuletynie w celu pomocy i wsparcia pracowników, którzy wierzą, że podjęto odwetowe działania przeciwko nim za zgłoszone wykroczenia lub współpracę z należycie upoważnionym audytem lub dochodzeniem.

18. Pan Wasserstrom zastosował postępowanie określone w ST/SGB/2005/21 w dniu 3 czerwca 2007 roku, kiedy złożył skargę do Biura Etyki w sprawie działań odwetowych przez UNMIK. Tak jak odnotowano w Raporcie OIOS z dnia 8 kwietnia 2008 roku, stwierdził, że w wyniku jego współpracy z OIOS, po zgłoszeniu wykroczenia, wyżsi urzędnicy UNMIK dokonali na nim odwetu przez wypowiedzenie jego umowy o pracę z UNMIK; zamykając OPOE i rozpoczynając nieuprawnione i niezasadnione dochodzenie przeciwko niemu. Biuro Etyki stwierdziło, że składając raport o wykroczeniach do OIOS i współpracując z należycie upoważnionym audytem, pan Wasserstrom był zaangażowany w „działalności chronioną” w rozumieniu Sekcji 2 Biuletynu.

19. W dniu 12 lipca 2007 roku, zgodnie ze swoim mandatem na podstawie Sekcji 5.5. ST/SGB/2005/21, Biuro Etyki skierowało sprawę zgłoszonego odwetu wobec pana Wasserstroma do ID/OIOS w celu przeprowadzenia dochodzenia. Ponadto w tym samym dniu, zgodnie z Sekcją 5.6. Biuletynu, Biuro Etyki zaleciło przedłużenie panu Wasserstromowi

specjalnego urlopu z pełnym wynagrodzeniem, dopóki OIOS zakończy dochodzenie, zalecenie podjęte przez Administrację.

20. Nie sugerowano, że wstępne dochodzenie prowadzone przez Biuro Etyki przed skierowaniem do OIOS nie spełniało standardów określonych w sekcji 5 Biuletynu. Sprawozdanie wstępne Biura Etyki potwierdziło dowody *prima facie* odwetu, stwierdzając, że „działania podjęte przez UNMIK wobec pana Wasserstroma były niewspółmierne do [jego] rzekomego wykroczenia i są związane z jego współpracą z OIOS”.

21. Inaczej niż to jest zawarte w Sekcji 1.4. Biuletynu, nie wymieniono konkretnego charakteru możliwych działań odwetowych, ale to jest logiczne i rozsądne założenie, że ponieważ zakres zaleceń przewidzianych dla Biura Etyki, po stwierdzeniu odwetu, zawiera przywrócenie na stanowisko, Biuro Etyki może orzekać w sprawie domniemanego odwetu w postaci wygaśnięcia pozycji, przeniesienia lub oddelegowania.

22. Postanowienia Sekcji 5.1., 5.5. i 5.6. ST/SGB/2005/21, w zestawieniu z postanowieniami Sekcji 6.1., zapewniają Biuru Etyki moc przyjmowania, badania i ustalenia skarg odwetowych i zalecenia w przypadkach, gdy odwet ustalono, między innymi, unieważnienie decyzji odwetowych i/lub przywrócenie danej osoby na stanowisko. Moc ta z kolei nakłada na pracowników uważających, że są ofiarami odwetu, uprawnienia materialne i proceduralne. Nigdzie w Biuletynie nie jest warunkiem wstępnym dla Biura Etyki do przyjęcia skargi, aby pracownik był zobowiązany do zwrócenia się o administracyjną ocenę działań odwetowych lub, na przykład, gdy odwet został ustalony, polecenie unieważnienia lub przywrócenia.

23. Chociaż, jak uznano w Biuletynie, to pracownicy mogą żądać przeglądu administracyjnego/zarządzającego oceny działania lub działań, które uznają za odwetowe, brak takiego kroku nie jest przeszkodą do powołania się na ochronę z ST/SGB/2005/21.

24. Sekcja 6.3. Biuletynu określa stanowisko w następujący sposób:

Procedury określone w niniejszym Biuletynie pozostają bez uszczerbku dla praw jednostki, która jest ofiarą odwetu do dochodzenia zadośćuczynienia przed wewnętrznym mechanizmem odwoławczym. Jednostka może podnieść naruszenie obecnej polityki przez Administrację w każdym takim wewnętrznym postępowaniu odwoławczym.

25. Moim zdaniem, włączenie tego przepisu nie jest rozstrzygające dla zdania większości w tym odwołaniu, że pan Wasserstrom powinien być wnieść o administracyjną kontrolę działań, na które się skarżył lub że nie może kwestionować jego zakończenia pracy w UNMIK przez kwestionowanie ustaleń Biura Etyki. W szczególności, słowo „może” w wyżej

cytowanym przepisie pokazuje, że żadne logiczne i rozsądne rozumienie ST/SGB/2005/21 nie stawia warunku do wszczęcia skargi w sprawie odwetu, aby pracownik wcześniej musiał wnieść o administracyjną kontrolę działań odwetowych, w tym, gdy skarga członka personelu dotyczy bezprawnego/odwetowego wypowiedzenia stanowiska, przeniesienia lub oddelegowania. Ani okoliczności w niniejszej sprawie nie pozwalają na stwierdzenie, że tylko dlatego, że jego skarga zawiera zarzuty bezprawnego wypowiedzenia jego stanowiska w UNMIK, nie jest uprawniony do sądowego zbadania ustaleń Biura Etyki o braku odwetu.

26. To, że nie istnieje ustawowy obowiązek członka personelu, który powołuje się na interwencję Biura Etyki, aby najpierw zasięgnąć administracyjnej kontroli jest, moim zdaniem, dodatkowo podkreślone postanowieniami Sekcji 3.2. ST/SGB/2005/22, które stanowią, że „Biuro Etyki nie zastępuje istniejących mechanizmów dostępnych dla pracowników do zgłoszenia nadużyć lub rozstrzygnięcie skarg, z wyjątkiem niektórych funkcji przypisanych dla Biura Etyki w Sekcji 3.1. (b)”. Zgodnie z tym ostatnim podpunktem Biuro Etyki otrzymało zadanie „podejmowania obowiązków powierzonych mu na mocy polityki Organizacji w zakresie ochrony pracowników przed odwetem za zgłoszenie nadużycia oraz za współpracę w ramach należycie przeprowadzonych audytów lub dochodzeń”, w odniesieniu do uprawnień nadanych Biuru na podstawie ST/SGB/2005/21, jak już wskazano w tym zdaniu odrębnym.

27. Uważam zatem, że nie ma zakazu dla pana Wasserstroma do kontynuowania sprawy przed Biurem Etyki lub do zbadania sądowego zakwestionowanego stwierdzenia o braku odwetu na podstawie tego, że nie wniósł o kontrolę administracyjną swoich skarg. W związku z powyższym, nie uznałabym jego skargi za niedopuszczalną na tej podstawie. Co więcej, jestem przekonana, że ustalenia Biura Etyki z 21 kwietnia 2008 r. o braku odwetu miały bezpośrednie konsekwencje dla zasad i warunków zatrudnienia pana Wasserstroma, ponieważ to stwierdzenie spowodowało, że jego skarga wniesiona na podstawie ST/SGB/2005/21 nie została rozpoznana, tym samym zapobiegły, słusznie lub nie (i to jest kwestia do rozpatrzenia w tej sprawie) staraniu się lub uzyskaniu któregośkolwiek ze środków przewidzianych w Sekcji 6.1 ST/SGB/2005/21. Zatem ustalenia Biura Etyki o braku odwetu jasno i jednoznacznie wpłynęły na zasady i warunki zatrudnienia pana Wasserstroma.

28. Zwracam się teraz do podstawowych argumentów prawnych Sekretarza Generalnego o dopuszczalności. Pytaniem, które zostało określone w kontekście argumentu prawnego jest to, czy ustalenia Biura Etyki o stwierdzeniu braku odwetu stanowią „decyzję administracyjną”, która

może być poddana kontroli sądowej. Wymóg, aby ustalenia wpłynęły na zasady i warunki zatrudnienia pana Wasserstroma został spełniony. Problemem jest to, czy jest to decyzja podjęta przez Administrację.

29. W odpowiedzi na to pytanie trzeba spojrzeć na charakter Biura Etyki jako takiego i jego miejsce w ramach Organizacji.

30. ST/SGB/2005/22 stanowi, między innymi, co następuje:

#### Sekcja 1

##### Utworzenie Biura Etyki

1.1. Biuro Etyki jest ustanowione jako nowe biuro w Sekretariacie ONZ podlegającym bezpośrednio Sekretarzowi Generalnemu.

1.2. Celem Biura Etyki jest wspomaganie Sekretarza Generalnego w celu zapewnienia, że wszyscy pracownicy przestrzegają i wykonują swoje funkcje zgodnie z najwyższymi standardami etycznymi wymaganymi przez Kartę Narodów Zjednoczonych, poprzez wspieranie kultury, etyki, przejrzystości i odpowiedzialności.

#### Sekcja 2

##### Powołanie kierownika Biura Etyki

Szef Biura Etyki jest powoływany przez Sekretarza Generalnego i będzie odpowiedzialny przed Sekretarzem Generalnym w wykonywaniu swoich funkcji.

#### Sekcja 3

##### Zakres obowiązków i kompetencji Biura Etyki

3.1. Główne zadania Biura Etyki przedstawiają się następująco:

(A) Administrowanie programem ujawniania informacji finansowych Organizacji;

(B) Podjęcie obowiązków powierzonych mu w ramach polityki Organizacji na rzecz

ochrony pracowników przed odwetem za zgłoszenie nadużycia i za współpracę z należycie umocowanym audytem lub dochodzeniem;

(C) Zapewnienie poufnych porad i wytycznych dla personelu w sprawie zagadnień etycznych (np. konflikt interesów), w tym obsługa infolinii etyki;

(D) Rozwijanie standardów, szkoleń i edukacji w zakresie zagadnień etycznych, w koordynacji z Biurem Zarządzania Zasobami Ludzkimi i innymi stosownymi biurami, w tym zapewnienie corocznego szkolenia z etyki dla wszystkich pracowników;

(E) Wszelkie inne funkcje, jakie Sekretarz Generalny uzna za właściwe dla Biura.

3.2. Biuro Etyki nie zastępuje istniejących mechanizmów dostępnych dla personelu dla zgłaszania nadużyć lub do rozstrzygania skarg, z wyjątkiem niektórych funkcji przypisanych dla Biura Etyki w Sekcji 3.1. (b) powyżej.

31. Sekretarz Generalny twierdzi, że Biuro Etyki jest ograniczone do podejmowania zaleceń do niego i Organizacji. W związku z tym, twierdzi on, że ustalenia Biura Etyki o braku odwetu nie były decyzją i twierdzi, że podstawa prawna tego argumentu leży w decyzji Trybunału Odwoławczego w sprawie Koda<sup>10</sup>. Twierdzi on, że w sprawie Koda Trybunał Odwoławczy rozróżnia działania i zaniechania niezależnych podmiotów i decyzje administracyjne podejmowane przez Sekretarza Generalnego w oparciu o te działania i zaniechania. Uważa on, że każda decyzja pana Wasserstroma podlegająca odwołaniu może być na podstawie działań podjętych przez Sekretarza Generalnego „w oparciu o” zalecenia Biura Etyki. Porównuje on Biuro Etyki do Rzecznika ONZ i opiera się na decyzji byłego Trybunału Administracyjnego w sprawie Perez-Soto, który stwierdził, że Rzecznik ONZ ma tylko uprawnienia do wydawania zaleceń i dlatego „wniosek, że Rzecznik nie może podjąć decyzji, czy bezpośrednio lub pośrednio, prowadzi nieuchronnie do tego, że nie ma odwołania od jego działań, zaleceń, propozycji, stanowisk lub jego brak jest możliwy”<sup>11</sup>.

32. Nie znajduję żadnej podstawy w tej argumentacji. Analiza porównawcza ST/SGB/2002/12 pt. „Biuro Rzecznika ONZ – powołanie i zakres kompetencji Rzecznika” oraz ST/SGB/2005/22 nie potwierdzają tezy Sekretarza Generalnego. W związku z powyższym, podtrzymuję stanowisko Trybunału ds. Sporów, że „Biuro Etyki nie może w żadnym znaczącym sensie być uznane za analogiczne do Rzecznika ONZ”<sup>12</sup>. Decyzja w sprawie Perez-Soto, która co najwyżej byłaby przekonująca, nie ma zastosowania w tej sprawie.

33. Sekretarz Generalny utrzymuje, że jako „niezależny podmiot” Biuro Etyki nie może mu podlegać. Zwraca on uwagę na rezolucję Zgromadzenia Ogólnego nr 60/1, która „wnioskuje do Sekretarza Generalnego do przedstawienia szczegółów dotyczących Biura Etyki z niezależnym statusem”. Cytuje mandat Zgromadzenia Ogólnego jako wiążący dla jego biura i stwierdza, że podjął działania w celu utworzenia Biura Etyki w sposób, który byłby zgodny z jego niezależnym statusem, tym samym stwierdzając w swoim sprawozdaniu dla Zgromadzenia Ogólnego, że Biuro Etyki

<sup>10</sup> *Koda v. Secretary-General of the United Nations*, Judgment No. 2011-UNAT-130.

<sup>11</sup> Former Administrative Tribunal Judgment No. 1359 (2007) VI.

<sup>12</sup> UNDT Order No. 19 (NY/2010), par. 20.

będzie „znajdować się poza Biurem Wykonawczym Sekretarza Generalnego w celu zagwarantowania jego niezależności”<sup>13</sup>.

34. W rezolucji 60/254 Zgromadzenie Ogólne zatwierdziło obowiązki Biura Etyki „jako opisane przez Sekretarza Generalnego w jego raporcie i zgodnie z ustaleniami Biuletynu Sekretarza Generalnego”<sup>14</sup>.

35. Niezależnie od przedstawionych powyżej argumentów, nie uważam ich za rozstrzygające, zwłaszcza gdy przepisy ST/SGB/2005/21 oraz ST/SGB/2005/22 są czytane razem.

36. Pytanie, czy „niezależność” Biura Etyki jest taka, że uniemożliwia sądową kontrolę jego ustaleń, jest bardziej adekwatnie rozważana w wyroku w sprawie Koda przed Trybunałem Odwoławczym.

37. W tej sprawie Trybunał Odwoławczy stwierdził:

OIOS działa pod „władzą” Sekretarza Generalnego, ale ma „operacyjną niezależność”. Co ds. budżetu i funkcji nadzorczych generalnie, rezolucja Zgromadzenia Ogólnego wzywa do zaangażowania Sekretarza Generalnego. Dalej, Sekretarz Generalny ma za zadanie zapewnienie, że „procedury są również właściwe” do zapewnienia sprawiedliwości i gwarancji procesowych pracowników. Wydaje się, że autorzy tych przepisów próbowali zarówno zapewnić „niezależność operacyjną” OIOS i zachować go w ramach administracyjnych. Uważamy że, co do treści i procedury dotyczącej indywidualnego raportu, Sekretarz Generalny nie ma władzy wpływać lub ingerować na OIOS. Zatem UNDT również nie jest właściwy, aby to czynić, jako że może tylko kontrolować decyzje administracyjne Sekretarza Generalnego. Jest to jednak drobne rozróżnienie. Skoro OIOS jest częścią Sekretariatu, to oczywiście podlega wewnętrznemu systemowi sprawiedliwości<sup>15</sup>.

38. W związku z tym Trybunał Odwoławczy stwierdził, że „o ile jakiegokolwiek decyzje OIOS mają wpływ na warunki umowy lub zatrudnienia pracownika lub umowę o pracę, raport OIOS może być kwestionowany”<sup>16</sup>.

39. Zasada leżąca u podstaw naszego orzeczenia w sprawie Koda jest taka, że bez względu na niezależność operacyjną podmiotu, gdy jest on częścią Sekretariatu, każda decyzja, która może wpłynąć na warunki zatrudnienia i pracy pracownika „może być kwestionowana”. Jako że ustalenia Biura Etyki o braku odwetu wpłynęły na warunki zatrudnienia i pracy pana Wasserstroma, nie widzę podstaw do odsunięcia Biura Etyki

<sup>13</sup> A/60/568, par. 22.

<sup>14</sup> A/RES/60/254, par. 16(c).

<sup>15</sup> *Koda v. Secretary-General of the United Nations*, Judgment No. 2011-UNAT-130, par. 41.

<sup>16</sup> *Ibid.*, par. 42.

od testu, który był zastosowany przez Trybunał Odwoławczy w sprawie Koda<sup>17</sup>.

40. Po dotarciu do wspomnianego wniosku, stawiam także szczególną zależność, jednocześnie akceptując i uznając „operacyjną” niezależności Biura Etyki, w sekcji 1 i 2 ST/SGB/2005/22 oraz, w szczególności, sekcji 5.7 ST/SGB/2005/21, która stanowi:

Po otrzymaniu przez Biuro Etyki raportu wyjaśniającego, poinformuje ono na piśmie skarżącego o wynikach dochodzenia i dokona zaleceń dotyczących sprawy do kierownika departamentu lub danego biura i do Podsekretarza Generalnego ds. Zarządzania. Zalecenia te mogą obejmować działania dyscyplinarne, które mają zostać podjęte przeciwko dokonującym odwetu.

41. Biorąc pod uwagę uprawnienia przekazane pracownikom na podstawie Sekcji 2, 5 i 6 ST/SGB/2005/21, nie do pomyślenia jest, że ustalenia Biura Etyki zgodnie z jego ustawowym upoważnieniem mogą być czymś innym niż „decyzją administracyjną” podlegającą kontroli Trybunału ds. Sporów. Inne stwierdzenie uczyniłoby merytoryczną ochronę bezskuteczną, jak i środki przyznane pracownikom w ramach ST/SGB/2005/21.

42. We wszystkich tych okolicznościach uważam, że wniosek pana Wasserstroma do UNDT jest dopuszczalny i podtrzymuję determinację Trybunału ds. Sporów w tym zakresie, co znajduje odzwierciedlenie w Zarządzeniu UNDT nr 19 (Nowy Jork/2010). W decyzji Trybunału Odwoławczego (większością głosów) uznano, że wniosek pana Wasserstroma jest niedopuszczalny, jakiegokolwiek moje ustalenia dotyczące odwołania Sekretarza Generalnego przeciwko wyrokowi UNDT nr UNDT/2012/092 i UNDT i wyrokowi nr UNDT/2013/053 uznano za bezzasadne<sup>18</sup>, tak jak odwołanie pana Wasserstroma przeciwko wyrokowi UNDT nr UNDT/2013/053.

Oryginalny i rozstrzygający język: Angielski

Dnia 27 czerwca 2014 roku w Wiedniu, Austria.

(Podpis)

Sędzia Faherty

---

<sup>17</sup> Zob. także: *Larkin v. Secretary-General of the United Nations*, Judgment No. 2011-UNAT-135 for a discussion of the status of the Office of Staff Legal Assistance (OSLA) within the Organization.

<sup>18</sup> Save the Secretary-General's appeal against the award of costs which the Appeals Tribunal unanimously dismisses./ Utrzymanie odwołania Sekretarza Generalnego przeciwko przyznanym kosztom, które to Trybunał Odwoławczy jednomyślnie oddala.

Wpisane do rejestru w dniu 29 sierpnia 2014 roku w Nowym Jorku, Stany Zjednoczone.

(Podpis)  
Weicheng Lin, Sekretarz

tłum. *Kinga Stasiak\**

---

\* Dr, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II.