Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
PRIITA PIKAMÄEA
od 22. siječnja 2020.[1]

Predmet C-114/19 P

Europska komisija
protiv

Danila Di Bernarda

„Žalba – Javna služba – Otvoreni natječaj – Neuvrštavanje na popis uspješnih kandidata – Uvjeti koji se odnose na kvalifikacije i profesionalno iskustvo u trajanju od najmanje tri godine – Mogućnost dopune nedovoljnog obrazloženja pred sudom – Uvjeti – Tužba za poništenje”

I. Uvod

1. U svojoj žalbi Europska Komisija traži ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 29. studenoga 2018. u predmetu Di Bernardo/Komisija (T-811/16, neobjavljeno, EU:T:2018:859, u daljnjem tekstu: pobijana presuda), kojom je taj sud poništio odluku povjerenstva za odabir otvorenog natječaja temeljenog na testovima EPSO/AST-SC/03/15 od 10. kolovoza 2016. o tome da ne uvrsti Danila Di Bernarda na popis uspješnih kandidata za zapošljavanje tajnika/referenata u razredu SC 1, u području financijske podrške (u daljnjem tekstu: sporna odluka).

2. Ovaj predmet Sudu pruža mogućnost da pojasni svoju sudsku praksu u pogledu Komisijine obveze da na temelju članka 296. drugog stavka UFEU-a pruži dostatno obrazloženje upravnih odluka koje donosi u pogledu pojedinaca, osobito u okviru natječaja. Od Suda će se također tražiti da zauzme stajalište o pitanju je li Opći sud dužan uzeti u obzir dodatne elemente koje je podnijela Komisija tijekom postupka povodom tužbe kako bi se „dopunilo” obrazloženje takve upravne odluke.

II. Okolnosti spora

3. Činjenice, kako proizlaze iz pobijane presude, mogu se sažeti na sljedeći način.

4. Meritum spora odnosi se na gore navedeni natječaj, o kojem je Europski ured za odabir osoblja (EPSO) objavio obavijest u *Službenom listu Europske unije* od 8. siječnja 2015. (SL 2015., C 3A, str. 1., u daljnjem tekstu: obavijest o natječaju).

5. Obavijest o natječaju ima tri priloga te se u svakom od njih pojašnjavaju opis radnog mjesta, kvalifikacije i profesionalno iskustvo koji se zahtijevaju za svako od triju područja iz obavijesti o natječaju, odnosno za administrativnu podršku, financijsku podršku i tajničku podršku.

1 Izvorni jezik: francuski

6. U odjeljku II. obavijesti o natječaju, naslovljenom „Opis radnog mjesta”, navodi se sljedeće:

„Tajnici i referenti (funkcijska skupina AST SC) obavljaju tajničke poslove, vode uredsko poslovanje i izvršavaju druge slične zadatke koji zahtijevaju određeni stupanj samostalnosti u radu. Posebni opisi radnih mjesta u traženim područjima nalaze se u prilozima.”

7. U točki 1. Priloga II. obavijesti o natječaju, naslovljenoj „Opis radnog mjesta”, naveden je opis radnog mjesta koje će popunjavati uspješni kandidati u području financijske podrške te se predviđa sljedeće:

„Europske institucije traže osoblje za obavljanje poslova podrške u području proračuna i financijskog upravljanja.

Dotično je radno mjesto djelatnik za financijsku podršku. Ti djelatnici pružaju administrativnu podršku u području financija u službama ili odjelima unutar institucije.

Imaju raznolike zadaće koje obuhvaćaju:

– obradu spisa povezanih s provedbom proračuna u skladu s financijskim pravilima na snazi (administrativni nadzor nad pozivima na podnošenje ponuda, priprema ugovora, nadzor nad povezanim transakcijama itd.),

– knjigovodstvo,

– provjeru faktura,

– vođenje evidencije i nadzor u području potvrde transakcija (prijedlozi za preuzimanje obveza, platni nalozi, nalozi za povrat sredstava, podatci povezani s ugovorima i ugovarateljima itd.),

– obradu rasporeda fakturiranja i naplate računa,

– obradu financijskih spisa, uključujući korespondenciju, razvrstavanje i arhiviranje.

Ti poslovi zahtijevaju temeljito poznavanje uporabe informatičkih alata, primjerice obrade teksta, tablica i računovodstvenih računalnih programa.”

8. Uvjeti za sudjelovanje u natječaju utvrđeni su u odjeljku III. obavijesti o natječaju. Osim općih uvjeta predviđenih u točki 1. odjeljka III. obavijesti o natječaju, posebni uvjeti za sudjelovanje, osobito u području profesionalnog iskustva, navode se u točki 2. istog odjeljka, s upućivanjima na odgovarajuće priloge.

9. Što se tiče uvjeta u pogledu potrebnih kvalifikacija u području financijske podrške, u točki 2. Priloga II. obavijesti o natječaju osobito se zahtijeva da „kandidat posjeduje srednjoškolsko obrazovanje (potvrđeno diplomom koja omogućuje pristup poslijesrednjoškolskom obrazovanju) nakon kojeg je stekao najmanje tri godine profesionalnog iskustva u području povezanom s opisom radnog mjesta za koje se natječe”.

10. U prvom i trećem stavku odjeljka VI. obavijesti o natječaju, naslovljenog „Provjera vjerodostojnosti informacija koje su kandidati dostavili”, pojašnjava se sljedeće:

„Nakon završetka testiranja za procjenu kandidata informacije koje su kandidati naveli u svojoj elektroničkoj prijavi provjeravaju se na temelju popratne dokumentacije koju su dostavili; vjerodostojnost informacija koje se odnose na opće uvjete provjerava EPSO, a vjerodostojnost informacija koje se odnose na posebne uvjete odbor za odabir.

[…]

Ako se provjerom utvrdi da informacije koje su kandidati naveli u elektroničkoj prijavi nisu potkrijepljene relevantnom popratnom dokumentacijom, dotični se kandidati isključuju iz natječaja.”

11. D. Di Bernardo, druga stranka u žalbenom postupku, prijavio se 21. siječnja 2015. kao kandidat na sporni natječaj u području financijske podrške.

12. D. Di Bernardo sudjelovao je u pristupnim testovima i testovima za procjenu kandidata predviđenim u obavijesti o natječaju te je dostavio popratnu dokumentaciju o svojim kvalifikacijama i profesionalnom iskustvu, kako je predviđeno točkom 1. odjeljka V. obavijesti o natječaju.

13. Porukom elektroničke pošte od 14. rujna 2015. EPSO je obavijestio D. Di Bernarda da povjerenstvo za odabir traži više informacija u pogledu profesionalnih iskustava koja je naveo u unosima 2, 5 i 6 svoje prijave. Povjerenstvo za odabir osobito je htjelo dobiti dokumente koje su potpisali njegovi prethodni poslodavci u kojima se detaljno opisuju dužnosti koje je obavljao tijekom tih profesionalnih iskustava, kao i preslike ugovora o radu u kojima se jasno navode datumi početka i završetka navedenih ugovora.

14. Porukom elektroničke pošte od 15. rujna 2015. D. Di Bernardo poslao je dodatnu popratnu dokumentaciju koja se odnosi na unose 2, 5 i 6 u njegovoj prijavi.

15. Porukom elektroničke pošte od 17. rujna 2015. EPSO je odgovorio D. Di Bernardu da „povjerenstvo za odabir traži da pošalje detaljan opis zadataka s potpisom poslodavca za unose 2, 5 i 6”.

16. Porukom elektroničke pošte od 18. rujna 2015. D. Di Bernardo izjavio je da ne raspolaže takvim opisima za unose 5 i 6 svoje prijave. Pojasnio je da je talijansko društvo koje ga je zapošljavalo prestalo poslovati i da nije u mogućnosti dostaviti te dokumente. Stoga je dostavio presliku nacionalnih talijanskih kolektivnih ugovora o radu (Contratto collettivo nazionale di lavoro) koji sadržavaju službeni opis dužnosti povezanih s različitim ugovorima o radu, među kojima je njegov, kao i dva dopisa tog talijanskog društva i ugovor o radu s navedenim društvom.

17. U drugoj poruci elektroničke pošte od 18. rujna 2015. D. Di Bernardo poslao je EPSO-u detaljan opis dužnosti koji se odnosi na profesionalno iskustvo navedeno u unosu 2 njegove prijave.

18. Dopisom od 27. listopada 2015. EPSO je D. Di Bernarda obavijestio o svojoj odluci da ga ne uvrsti na popis uspješnih kandidata na natječaju jer nije ispunio sve kriterije za prihvatljivost predviđene u Prilogu II. obavijesti o natječaju. Konkretnije, priopćio mu je da profesionalno iskustvo navedeno u unosima 1 do 7 njegove prijave ne doseže najmanje tri godine profesionalnog iskustva uglavnom povezanog s opisom radnog mjesta za koje se natječe u području financijske podrške, kako je navedeno u točki 2. Priloga II. obavijesti o natječaju.

19. D. Di Bernardo podnio je u poruci elektroničke pošte od 4. studenoga 2015. zahtjev za preispitivanje odluke povjerenstva za odabir.

20. Porukom elektroničke pošte od 6. travnja 2016. D. Di Bernardo kontaktirao je EPSO kako bi saznao u kojoj je fazi njegov zahtjev za preispitivanje više od pet mjeseci nakon njegova podnošenja.

21. Porukom elektroničke pošte od 8. travnja 2016. EPSO je D. Di Bernarda obavijestio da je postupak preispitivanja još u tijeku.

22. Dopisom od 8. srpnja 2016. EPSO je pružio odgovor na zahtjev za preispitivanje D. Di Bernarda.

23. Porukom elektroničke pošte od 14. srpnja 2016. D. Di Bernardo napomenuo je EPSO-u da odgovor od 8. srpnja 2016. očito ne odgovara njegovoj činjeničnoj situaciji.

24. Dopisom od 10. kolovoza 2016. povjerenstvo za odabir potvrdilo je D. Di Bernardu da je došlo do administrativne pogreške koja je dovela do toga da je poslan odgovor od 8. srpnja 2016. te ga je obavijestilo da je predmetni dopis, odnosno dopis od 10. kolovoza 2016., prava odluka koju je povjerenstvo za odabir donijelo nakon zahtjeva za preispitivanje, kojom je povjerenstvo za odabir potvrdilo svoju prvotnu odluku da ga ne uvrsti na popis uspješnih kandidata.

25. Spornom je odlukom povjerenstvo za odabir obavijestilo D. Di Bernarda da nakon preispitivanja potvrđuje svoju odluku priopćenu dopisom od 27. listopada 2015. Naveo je da je, prije nego što je započeo s radom, definirao kriterije za odabir kako bi ocijenio odgovaraju li kvalifikacije i profesionalno iskustvo kandidata kompetencijama koje su potrebne za radna mjesta koja treba popuniti. Povjerenstvo za odabir pojasnilo je tužitelju da je „nakon ispitivanja popratne dokumentacije koja je podnesena u svrhu dokumentiranja [njegova] profesionalnog iskustva navedenog pod unosom 2, 5 i 6 [njegove] prijave, zaključilo da ti dokumenti ne potvrđuju da je [njegovo] predmetno profesionalno iskustvo uglavnom povezano s opisom radnog mjesta, kao što se to zahtijeva u obavijesti o natječaju".

III. Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

26. Aktom koji je tajništvo Općeg suda zaprimilo 18. studenoga 2016. D. Di Bernardo podnio je tužbu kojom zahtijeva poništenje sporne odluke, naknadu štete koju je prouzročila, kao i to da se Komisiji naloži snošenje troškova.

27. U svojem odgovoru na tužbu od 3. veljače 2017. Komisija zahtijeva da se odbije žalba i D. Di Bernardu naloži snošenje troškova.

28. Svojom presudom od 29. studenoga 2018. Opći je sud zbog nedostatnosti obrazloženja poništio odbijanje prijave D. Di Bernarda te je odbio preostale dijelove tužbenog zahtjeva.

29. U potporu tužbi koju je podnio protiv odluke povjerenstva za odabir, D. Di Bernardo istaknuo je dva tužbena razloga, od kojih se prvi temeljio na očitim pogreškama u ocjeni koje sadržava i drugi na povredi obveze obrazlaganja, osobito zato što mu kriteriji za odabir, koje je utvrdilo povjerenstvo za odabir kako bi ocijenilo ispunjavaju li kandidati sporni uvjet za sudjelovanje u natječaju, nikad nisu bili priopćeni.

30. Opći sud započeo je svoju analizu ispitivanjem drugog tužbenog razloga pri čemu je smatrao da je postojanje dostatnog obrazloženja sporne odluke bio pretpostavka za ispitivanje prvog tužbenog razloga.

31. Opći sud podsjetio je u točki 35. pobijane presude na to da je prema ustaljenoj sudskoj praksi cilj obveze obrazlaganja odluke kojom se nanosi šteta da pruži zainteresiranoj osobi dovoljno podataka za zaključak o tome je li odluka osnovana ili sadržava nedostatak zbog kojeg bi bilo moguće osporavati njezinu valjanost i omogući sudu Unije da izvrši svoju kontrolu zakonitosti odluke koja se pobija.

32. Opći je sud također podsjetio u točkama 37. i 38. pobijane odluke da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, samo kada osporavana odluka uključuje barem početak obrazloženja prije podnošenja tužbe uprava ima pravo pružiti dodatne informacije tijekom postupka i ispuniti svoju obvezu obrazlaganja. U ovom je slučaju Opći sud smatrao da obrazlaganje sporne odluke priopćene D. Di Bernardu prije podnošenja tužbe nije bilo ni dostatno niti potpuno nepostojeće te ga je kvalificirao kao „gotovo nepostojeće". Smatrao je da „gotovo nepostojeće" obrazlaganje, kao i potpuno nepostojanje obrazloženja, ne može biti obuhvaćeno priopćavanjem obrazloženja nakon podnošenja tužbe.

33. U točkama 41. do 45. pobijane presude, u analizi sadržaja odluke o neuvrštavanju kandidata na popis uspješnih kandidata, koja je u odluci o preispitivanju dopunjena razmatranjima povjerenstva za odabir, Opći sud istaknuo je da je povjerenstvo za odabir izrazito sažeto obrazložilo spornu odluku kojom se odbija D. Di Bernardov zahtjev za preispitivanje. Osim toga što se nije pojasnio sadržaj kriterija za odabir kandidata, to proizlazi iz činjenice da je povjerenstvo za odabir utvrdilo nedostatak relevantnosti samo tri unosa u D. Di Bernardovoj prijavi, odnosno one pod brojem 2, 5 i 6, a da nije navelo ništa korisno u pogledu ostatka njegove prijave.

34. U odgovoru na argument prema kojem je D. Di Bernardo trebao samo zatražiti dodatna pojedinačna objašnjenja od povjerenstva za odabir i to s obzirom na njegovo radno opterećenje, Opći sud podsjetio je u točkama 46. i 47. pobijane presude da se, uzimajući u obzir fazu natječaja u kojem je pobijana odluka donesena, ne može valjano tvrditi da se povjerenstvo za odabir nalazilo u takvoj situaciji da je moglo samo sažeto obrazložiti odluku o odbijanju njegove prijave.

35. Potom je Opći sud u točkama 49. i 50. pobijane presude razmotrio sadržaj zahtjeva za preispitivanje kako bi, nakon što je podsjetio na taj sadržaj, najprije istaknuo da se povjerenstvo za odabir nije moglo suzdržati od toga da D. Di Bernardu u prvom stupnju pruži precizna objašnjenja samo zato što potonji tužitelj nije izričito zatražio pojedinačna objašnjenja. Prema mišljenju Općeg suda, u svakom slučaju i zbog nepoznavanja kriterija za odabir na temelju kojih u načelu treba podnijeti takav zahtjev za pojedinačna objašnjenja, samo osporavanje zaključka do kojeg je povjerenstvo za odabir došlo u odluci o odbijanju D. Di Bernardove prijave u prvom stupnju trebalo je biti dovoljno kako bi se smatralo da je taj kandidat zatražio pojedinačna objašnjenja.

36. Opći sud smatrao je u točki 51. pobijane presude da je sporna odluka bila zahvaćena nedostatkom zbog nedovoljnog obrazloženja tako da se njome nije pružilo dovoljno informacija kako bi se omogućilo, s jedne strane, D. Di Bernardu da shvati njezino obrazloženje i ocjeni njezinu zakonitost i, s druge strane, sudu Unije da izvrši nadzor njezine zakonitosti. Opći sud napomenuo je, naime, da D. Di Bernardo u trenutku podnošenja tužbe nije bio upoznat s razlozima iz kojih je povjerenstvo za odabir donijelo pobijanu odluku kao ni s metodom koju je potonje povjerenstvo primijenilo.

37. Opći sud primijenio je u točki 53. pobijane odluke sudsku praksu prema kojoj osporavana odluka treba sadržavati barem početak obrazloženja prije podnošenja tužbe, pri čemu je smatrao da je obrazloženje sporne odluke izrazito sažeto i nepotpuno, što nije omogućilo D. Di Bernardu da shvati zašto je povjerenstvo za odabir zaključilo da on nema potrebno profesionalno iskustvo. U tom je kontekstu Opći sud uzeo u obzir činjenicu da je Komisija tijekom postupka pred Općim sudom samo postupno iznijela obrazloženje sporne odluke koje je potrebno za ocjenu njezine zakonitosti. Opći sud napomenuo je da je Komisija podnijela kriterije za odabir u poodmakloj fazi pisanog dijela postupka, odnosno u prilogu odgovoru na repliku, čime je D. Di Bernarda oduzela mogućnost da iznese svoje argumente u pogledu tih kriterija. Opći sud smatrao je da su kriteriji za odabir ipak nužni kako bi se ocijenilo je li povjerenstvo za odabir tijekom analize D. Di Bernardova profesionalnog iskustva prekoračilo granice svoje margine prosudbe.

38. Opći sud složio se s mišljenjem D. Di Bernarda prema kojem potonji tužitelj u svojoj tužbi nije bio u mogućnosti istaknuti, po potrebi, tužbeni razlog koji se temelji na povredi obavijesti o natječaju koju je počinilo povjerenstvo za odabir jer mu kriteriji odabira nisu bili pravodobno priopćeni. Opći sud naveo je da iz teksta obavijesti o natječaju ipak proizlazi da se iskustvo u području administrativne podrške u načelu moglo barem djelomično uzeti u obzir kao relevantno iskustvo.

39. Opći sud smatrao je da je D. Di Bernardo pravilno tvrdio da nije mogao učinkovito osporavati ocjenu povjerenstva za odabir u pogledu određenih unosa svoje prijave. Napomenuo je da na temelju dopisa od 27. listopada 2015. i sporne odluke D. Di Bernardo nije mogao razumno znati je li povjerenstvo za odabir barem dio njegova profesionalnog iskustva priznalo kao relevantno i, u slučaju da jest, koji bi to dio bio, dok je Komisija u svojim pismenima priznala da je D. Di Bernardo imao 31 mjesec relevantnog profesionalnog iskustva koje se odnosi na financijsku podršku.

40. Opći sud prihvatio je drugi tužbeni razlog, čime je poništio spornu odluku a da nije bilo potrebno ispitati prvi tužbeni razlog koji je istaknuo D. Di Bernardo.

IV. Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

41. Ovu je žalbu Komisija podnijela 8. veljače 2019. te je upisana u registar tajništva Suda 14. veljače 2019. Komisija od Suda zahtijeva da:

– ukine pobijanu presudu;

– vrati predmet Općem sudu na ponovno suđenje;

– naknadno odluči o troškovima u prvostupanjskom postupku i žalbenom postupku.

42. D. Di Bernardo podnio je odgovor na žalbu 24. svibnja 2019., upisan u registar tajništva Suda 27. svibnja 2019., u kojem od Suda zahtijeva da:

– odbije žalbu;

– naloži Komisiji snošenje troškova.

43. Odlukom od 20. lipnja 2019. predsjednik Suda smatrao je da podnošenje replike nije bilo potrebno.

V. Pravna analiza

A. Uvodne napomene

44. Prije ispitivanja različitih žalbenih razloga, valja podsjetiti da je u skladu s člankom 256. stavkom 1. drugim podstavkom UFEU-a i člankom 58. prvim stavkom Statuta Suda Europske unije žalba ograničena na pitanja prava. Taj je uvjet u ovom slučaju ispunjen jer Komisija Općem sudu u biti prigovara da je povrijedio pravo Unije jer je taj sud (B) odredio prekomjerne zahtjeve u pogledu obrazloženja odluke koju je donijela i jer je (C) povrijedio obvezu Općeg suda da po službenoj dužnosti uzme u obzir dodatne elemente koje Komisija iznese u okviru postupka za poništenje radi „dopune" obrazloženja te odluke. Ti će se žalbeni razlozi ispitati istim redoslijedom, s obzirom na to da se pravno pitanje na kojem se temelji drugi žalbeni razlog postavlja samo u slučaju da treba potvrditi ocjenu Općeg suda prema kojoj sporna odluka ne odgovara zahtjevima obveze obrazlaganja, koja proizlazi iz prava Unije.

45. U ovom je predmetu vrlo različito ocijenjen činjenični okvir, osobito podataci sadržani u prijavnoj dokumentaciji D. Di Bernarda i njihova relevantnost za donošenje sporne odluke. Ne treba ipak zanemariti to da, u skladu s podjelom nadležnosti koja postoji između dvaju sudova Unije u okviru žalbenog postupka, nije na Sudu da dovodi u pitanje ocjenu činjenica koju je proveo Opći sud [2]. Isto tako, analiza ne može izmijeniti predmet spora razmatranjem drugih aspekata koji nisu bili istaknuti [3], na primjer jesu li kriteriji predviđeni evaluacijskom tablicom koju je izradio EPSO prikladni za odabir odgovarajućih kandidata i/ili ispunjava li D. Di Bernardo te kriterije zbog svojeg profesionalnog iskustva. Prema tome, Sud treba ispitati samo pravna pitanja navedena u prethodnoj točki.

2 Presuda od 22. svibnja 2008., Evonik Degussa/Komisija (C-266/06 P, neobjavljena, EU:C:2008:295, t. 71.)

3 Presuda od 22. rujna 2016., Pensa Pharma/Komisija (C-442/15 P, neobjavljena, EU:C:2016:720, t. 53.)

B. Prvi žalbeni razlog

1. Argumenti stranaka

46. U svojem prvom žalbenom razlogu Komisija se poziva na pogrešku koja se tiče prava koju je u točkama 41. do 53. pobijane presude počinio Opći sud u definiciji opsega obveze povjerenstva za odabir da obrazloži odbijanje uvrštavanja kandidata na popis uspješnih kandidata. Opći sud nije dovoljno uzeo u obzir pravni i činjenični kontekst sporne odluke, dok dostatnost obrazloženja treba ocijeniti s obzirom na taj kontekst, a ne samo na tekst odluke.

47. Kao prvo, kriteriji za odabir nisu imali važnost koju im je Opći sud pripisao u pogledu obveze obrazlaganja u točkama 41., 45. i 50 pobijane odluke, kao što to potvrđuje činjenica da ih D. Di Bernardo nikad nije pokušao saznati.

48. Kao drugo, prema mišljenju Komisije, činjenica da je povjerenstvo za odabir u svojoj odluci o odbijanju navelo samo popratnu dokumentaciju o D. Di Bernardovim profesionalnim iskustvima iz unosa 2, 5 i 6 prijave, suprotno onomu što je Opći sud presudio u točki 43. pobijane presude, nimalo ne „upućuje" na to da je povjerenstvo za odabir ocijenilo da su relevantna profesionalna iskustva koja je D. Di Bernardo naveo u drugim unosima. Suprotno tomu, odbijanje prijave D. Di Bernarda podrazumijeva da je povjerenstvo za odabir smatralo da potonji kandidat nije ispunio uvjet relevantnog profesionalnog iskustva od 36 mjeseci, nakon što je ispitalo ukupno profesionalno iskustvo navedeno u sedam unosa njegove prijave.

49. Kao treće, u točki 48. pobijane presude Opći sud pogrešno je smatrao da zahtjev za preispitivanje upućuje na to da D. Di Bernardo nije bio upoznat s razlozima iz kojih njegovo profesionalno iskustvo nije bilo dovoljno.

50. Kao četvrto, u točkama 46. i 47. pobijane presude Opći sud pogrešno je smatrao da se Komisija ne može pozvati na sudsku praksu prema kojoj je, u slučaju natječaja u kojem sudjeluje velik broj kandidata, povjerenstvo za odabir ovlašteno najprije sažeto obrazložiti odbijanje odabira. Naime, iako je u ovom slučaju riječ o natječaju u kojem sudjeluje velik broj kandidata, prema mišljenju Općeg suda, potpuno obrazloženje pobijane odluke ne bi za povjerenstvo za odabir predstavljalo pretjerano opterećenje, uzimajući u obzir fazu u kojoj je donesena sporna odluka.

51. Kao peto, suprotno onomu što je Opći sud smatrao u točki 50. pobijane presude, povjerenstvo za odabir ne može biti dužno otkriti kriterije za odabir za radna mjesta ako mu nije podnesen nikakav zahtjev u tom smislu, a da pritom ne povrijedi tajnost rada povjerenstva za odabir.

52. Kao šesto, kad bi se smatralo, kao što to čini Opći sud u točkama 49. do 51. pobijane presude, da neprecizno sastavljen zahtjev za preispitivanje, kao što je onaj koji je podnio D. Di Bernardo, obvezuje povjerenstvo za odabir da pruži detaljna objašnjenja za svaki unos, dovelo bi do toga da se na povjerenstvo za odabir prenese teret dokazivanja postojanja profesionalnog iskustva koje se zahtijeva u obavijesti o natječaju. Međutim, teret tog dokazivanja jest na kandidatima, kao što to proizlazi iz obavijesti o natječaju u kojem se navodi da „informacije koje su kandidati naveli u svojoj elektroničkoj prijavi provjeravaju se na temelju popratne dokumentacije koju su dostavili".

53. Naposljetku, u točkama 53. do 55. pobijane presude Opći sud zamijenio je zahtjev za obrazloženje i osnovanost tog obrazloženja, koja se odnosi na materijalnu zakonitost odluke. Komisija smatra da je pokazatelj te zamijene činjenica da je Opći sud u točki 53. pobijane presude smatrao da su kriteriji za odabir nužni kako bi se ocijenilo je li povjerenstvo za odabir tijekom analize profesionalnog iskustva „prekoračilo granice svoje margine prosudbe".

54. U odgovoru na prvi žalbeni razlog D. Di Bernardo tvrdi da Opći sud nije proširio obvezu obrazlaganja time što je smatrao da spornu odluku obilježava „gotovo potpuno" nepostojanje obrazloženja.

55. Kao prvo, Komisija neosnovano tvrdi da je sporna odluka bila dovoljno obrazložena prije podnošenja tužbe. Naime, obrazloženje odbijanja njegova uvrštavanja na popis uspješnih kandidata, u kojem je samo bio prepisan tekst uvjeta koji se odnosi na profesionalno iskustvo, bilo je šablonsko. Dodatna naznaka, u odgovoru na zahtjev za preispitivanje, da se na temelju popratne dokumentacije koju je kandidat dostavio ne može potvrditi relevantnost njegova profesionalnog iskustva navedenog u unosima 2, 5 i 6 njegove prijave, također je nedostatno jer nisu priopćeni kriteriji za odabir ni bilo kakva informacija koja se odnosi na ocjenu povjerenstva za odabir u pogledu drugih profesionalnih iskustava iz unosa 1, 3, 4 i 7 prijave.

56. Kao drugo, Opći sud pravilno je presudio da se priopćavanjem kriterija za odabir nije moglo dopuniti obrazloženje sporne odluke jer je do njega došlo u fazi odgovora na repliku ili u prekasnoj fazi postupka kako bi se zainteresiranoj osobi omogućilo da na njega reagira uz poštovanje načela jednakosti oružja.

57. Kao treće, činjenica da D. Di Bernardo nije tražio da mu se priopće kriteriji za odabir ne utječe na nedostatnost obrazloženja. Ona proizlazi iz odgovornosti autora akta da priopći obrazloženje svoje odluke a da ne čeka da njezin adresat to od njega traži.

58. Kao četvrto, D. Di Bernardo osporava Komisijinu tvrdnju prema kojoj kriteriji za odabir nisu imali „nikakvu važnost u pogledu poštovanja obveze obrazlaganja". Budući da iz obrazloženja sporne odluke proizlazi to da je povjerenstvo za odabir primijenilo te kriterije kako bi ocijenilo relevantnost profesionalnog iskustva zainteresirane osobe, ničim se ne opravdava to da mu oni nisu bili priopćeni. K tomu, suprotno onomu što tvrdi Komisija, tajnosti rada povjerenstva za odabir ne protivi se priopćavanje kriterija za odabir.

59. Kao peto, opseg obrazloženja treba ocijeniti i s obzirom na interes koji adresat može imati za dobivanje objašnjenjâ. Međutim, D. Di Bernardo bio je isključen iz natječaja nakon što je prošao sva testiranja, što znači da se ozbiljno nadao da će se njegovo ime naći na popisu uspješnih kandidata. Zato je imao pravo saznati točne razloge za svoje isključenje iz natječaja. Osim toga, sudjelovanje velikog broja kandidata nije okolnost koja ovlašćuje povjerenstvo za odabir da svoje odluke najprije obrazloži sažeto. Ono ne oslobađa povjerenstvo za odabir od pružanja relevantnog obrazloženja kada mu je, kao u ovom slučaju, podnesen zahtjev za preispitivanje. Uostalom, prema Komisijinu odgovoru na mjeru upravljanja postupkom koju je proveo Opći sud, samo je sedam kandidata odbijen zahtjev za preispitivanje u području predmetnog natječaja (financijska podrška). U toj fazi radno opterećenje povjerenstva za odabir ni u kojem se slučaju nije moglo usporediti s onim koje je prevladavalo u trenutku ispitivanja prijava svih kandidata.

60. Kao šesto, argument prema kojem je povjerenstvo za odabir detaljno razmotrilo sve unose u prijavi odnosi se na djelotvornost ispitivanja prijave druge stranke u žalbenom postupku te ne utječe na pitanje je li obrazloženje pobijane presude bilo dostatno. K tomu, na temelju elemenata spisa nastaju dvojbe u pogledu toga da je povjerenstvo za odabir stvarno pažljivo ispitalo situaciju druge stranke u žalbenom postupku. S jedne strane, povjerenstvo za odabir najprije je pogreškom za deset mjeseci umanjilo trajanje profesionalnog iskustva koje je ocijenilo djelomično povezanim s opisom radnog mjesta. S druge strane, D. Di Bernardo podsjeća da je odgovor na svoj zahtjev za preispitivanje primio tek devet mjeseci nakon što ga je podnio. Kao sedmo, Komisijina argumentacija protiv točaka 54. i 55. pobijane presude jest bespredmetna jer je riječ o žalbenim razlozima navedenim podredno.

2. Ocjena

61. Utvrđujem da je, suprotno onomu što Komisija navodi u svojoj žalbi i kao što ću iznijeti u ovom mišljenju, Opći sud propisno uzeo u obzir pravni i činjenični kontekst sporne odluke u svojoj analizi tužbe za poništenje. Naime, Opći sud najprije je naglasio važnost obveze obrazlaganja svake odluke kojom se nanosi šteta, pri čemu je podsjetio da ona ima dvojaku svrhu da, s jedne strane, omogući zainteresiranim osobama da se upoznaju s razlozima poduzimanja mjere kako bi mogle zaštititi svoja prava i, s druge strane, da omogući sudu Unije da izvršava nadzor zakonitosti predmetne odluke [4]. Opći sud naveo je i da opseg obveze obrazlaganja u svakom slučaju treba ocijeniti ne samo s obzirom na odluku koja se pobija, nego i ovisno o konkretnim okolnostima na kojima se temelji navedena odluka [5]. Te se izjave ne mogu dovesti u pitanje u okviru žalbe jer se temelje na ustaljenoj sudskoj praksi Suda koju je preuzeo Opći sud. S obzirom na ta načela valja ispitati način na koji je Opći sud primijenio pravo Unije.

62. Napominjem da je Opći sud usredotočio svoju pažnju na ispitivanje obrazloženja sporne odluke uzimajući u obzir raznu razmjenu dopisa između EPSO-a i D. Di Bernarda, konkretnije zahtjeve upućene potonjoj drugoj stranci u žalbenom postupku da dostavi popratnu dokumentaciju radi dokazivanja svojeg profesionalnog iskustva, da bi naposljetku došao do zaključka da su razlozi odbijanja njegove kandidature na koje se poziva EPSO „izrazito sažeti i nepotpuni". Opći sud to je temeljio na detaljnom ispitivanju sporne odluke u točkama 41. do 44. pobijane presude. To mi se utvrđenje čini pravilno, s obzirom na sva EPSO-ova objašnjenja u pogledu razloga iz kojih je povjerenstvo za odabir zaključilo da D. Di Bernardo nema profesionalno iskustvo potrebno za obavljanje dužnosti tajnika u području financijske podrške.

63. S obzirom na mnogobrojne razmjene dopisa koji se očito nastojalo pojasniti pitanje poštovanja kriterijâ za odabir, bilo je razumno očekivati da EPSO pruži konkretnije informacije kako bi opravdao svoju odluku da ne uvrsti ime D. Di Bernarda na popis uspješnih kandidata. EPSO mu je ipak u dopisu od 27. listopada 2015. samo priopćio da profesionalno iskustvo navedeno u unosima 1 do 7 njegove prijave ne doseže najmanje tri godine profesionalnog iskustva uglavnom povezanog s opisom radnog mjesta za koje se natječe u području financijske podrške, kako je navedeno u točki 2. Priloga II. obavijesti o natječaju. EPSO je potvrdio svoju odluku dopisom od 10. kolovoza 2016., nakon zahtjeva za preispitivanje koji je podnio D. Di Bernardo, a da ipak nije pružio konkretnije informacije.

64. Međutim, čini mi se očito da ta praksa ne ispunjava zahtjeve odgovarajućeg obrazloženja zbog toga što obično ponavljanje kriterija za odabir sadržanih u obavijesti o natječaju ne omogućuje zainteresiranoj osobi da se upozna s opravdanjem predmetne odluke i, po potrebi, brani svoja prava [6]. Opći sud to je pravilno utvrdio, pri čemu je u točki 48. pobijane presude naveo da D. Di Bernardo „nije bio upoznat s razlozima iz kojih njegovo profesionalno iskustvo nije bilo dovoljno". Taj zaključak potvrđuje pažljivo tumačenje korespondencije između EPSO-a i D. Di Bernarda. Budući da nije poznavao specifičnije kriterije za odabir koje je utvrdilo povjerenstvo za odabir, D. Di Bernardo nije mogao ocijeniti je li ih povjerenstvo za odabir pravedno primijenilo u njegovu slučaju i konkretno ograničavaju li nezakonito ti kriteriji okvir obavijesti o natječaju. Opći sud stoga je pravilno utvrdio da su mogućnosti obrane D. Di Bernarda bile ograničene.

4 Presude od 2. listopada 2003., Thyssen Stahl/Komisija (C-194/99 P, EU:C:2003:527, t. 144.); od 28. lipnja 2005., Dansk Rørindustri i dr./Komisija (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P, EU:C:2005:408, t. 462.) i od 28. lipnja 2018., EUIPO/Puma (C-564/16 P, EU:C:2018:509, t. 64.)

5 Presude Suda od 21. lipnja 1984., Lux/Revizorski sud (69/83, EU:C:1984:225, t. 36.); od 13. prosinca 1989., Prelle/Komisija (C-169/88, EU:C:1989:640, t. 9.) i od 12. studenoga 1996., Ojha/Komisija (C-294/95 P, EU:C:1996:434, t. 18.)

6 Vidjeti u tom smislu presudu od 8. ožujka 1988., Sergio/Komisija (64/86, 71/86, 72/86, 73/86 i 78/86, EU:C:1988:119, t. 50. i 51.) iz koje proizlazi da uprava nije oslobođena obveze dostatnog obrazlaganja svojih odluka u okviru natječaja ako je „samo parafrazirala kriterije predviđene u obavijesti o natječaju" i ako „ne navodi specifičnije i preciznije kriterije koje je donijelo povjerenstvo za odabir".

65. S obzirom na to, smatram da predmetna praksa također sprečava to da sud Unije, koji saznaje detalje postupka tek u fazi spora i to isključivo na temelju informacija koje su pružile stranke, može izvršavati svoj nadzor zakonitosti predmetne odluke. Pitanje je li i, ovisno o slučaju, u kojoj je mjeri nedostatnost obrazloženja povreda postupka koja se ipak može ispraviti tijekom sudskog postupka, razmotrit ću u okviru ispitivanja drugog žalbenog razloga.

66. S obzirom na prethodne napomene, čini mi se da je očito da je Opći sud pravilno pridao znatnu važnost specifičnijim kriterijima za odabir [7] jer su bitno utjecali na spornu odluku. Kao što to proizlazi iz dopisa od 10. kolovoza 2016., čini se da je EPSO naveo da je povjerenstvo za odabir utvrdilo kriterije za odabir koji nisu predviđeni u obavijesti o natječaju, a koje je namjeravalo primijeniti u natječaju [8]. Međutim, u tom kontekstu valja podsjetiti da je, neovisno o njegovoj diskrecijskoj ovlasti, povjerenstvo za odabir dužno poštovati tekst natječaja kako je objavljen, što podrazumijeva da treba postupati na temelju objektivnih kriterija poznatih svakom kandidatu [9]. Konkretnije, EPSO je prešutno uputio na evaluacijsku tablicu koju je povjerenstvo za odabir izradilo prije testiranja a da pritom nije objasnio načela na temelju kojih je ta tablica za evaluaciju izrađena ili način na koji je treba upotrijebiti.

67. Kao što smo saznali tijekom sudskog postupka pred Općim sudom, u fazi odgovora na repliku, prethodno navedeni kriteriji u biti su se sastojali od popisa zanimanja podijeljenih u tri kategorije, u skladu s njihovom relevantnošću. Čini se da su kriteriji sadržani u evaluacijskoj tablici povjerenstvu za odabir trebali poslužiti kao smjernice, kako bi mu pomogli u izvršavanju diskrecijske ovlasti prilikom procjene prijava. Zahtjevi za pružanje informacija EPSO-a kojima je cilj ocijeniti relevantnost njegova profesionalnog iskustva za radno mjesto financijske podrške kao i odgovor sadržan u spornoj odluci jasno dokazuju da je povjerenstvo za odabir stvarno primijenilo te kriterije na D. Di Bernarda, što je dovelo do toga da se znatan dio tog profesionalnog iskustva nije priznao [10]. Budući da nije imao minimalno relevantno iskustvo jer je njegovo iskustvo bilo više obuhvaćeno područjem administrativne podrške, prijava D. Di Bernarda nije bila prihvaćena.

68. Iz toga proizlazi da, neovisno o teškim posljedicama do kojih je za D. Di Bernarda došlo zbog primjene kriterija za odabir, EPSO mu nije omogućio da ih sazna te da na temelju toga, po potrebi, dostavi informacije o spornim aspektima na usmjereniji način. Međutim, opseg obrazloženja treba ocijeniti i s obzirom na interes koji adresat akta može imati za dobivanje objašnjenja [11]. Stoga je Opći sud u točki 53. pobijane presude pravilno napomenuo da je Komisija tek „tijekom postupka" povodom tužbe „samo postupno" iznijela obrazloženje sporne odluke, potrebno za ocjenu njezine zakonitosti. Stoga je D. Di Bernardo u vrlo kasnoj fazi mogao zauzeti stajalište o navodnoj nedostatnosti njegova profesionalnog iskustva. Stoga je Opći sud presudio, a da nije počinio nikakvu pogrešku koja se tiče prava, da je EPSO kriterije za odabir trebao priopćiti pravodobno, odnosno u obavijesti o natječaju, u dopisu od 27. listopada 2015. ili, u svakom slučaju, u svojem odgovoru od 10. kolovoza 2016. na zahtjev za preispitivanje [12]. Takav je pristup tim više potreban jer zahtjev za preispitivanje treba

7 Radi pojašnjenja, valja objasniti da Opći sud i stranke u postupku upotrebljavaju pojam „kriteriji (za odabir)" kako bi označili „evaluacijsku tablicu" koju je sastavilo povjerenstvo za odabir čije je funkcioniranje objašnjeno u ovom mišljenju.

8 Odluka od 10. kolovoza 2016. sadržava sljedeći tekst: „[…] Prije nego što je počelo s radom, *povjerenstvo za odabir utvrdilo je kriterije za odabir na temelju specifičnih uvjeta opisanih u obavijesti o natječaju*. *Ti su uvjeti* kao i opis radnog mjesta *utvrđeni* s obzirom na kompetencije koje su potrebne za radna mjesta koja treba popuniti i koje su u interesu službe. Prema tome, *kriteriji za odabir utvrđeni u okviru natječaja* EPSO/AST-SC/03/15 kao i *naglasak koji se stavlja na određene elemente koji se odnose na profesionalno iskustvo* u biti odražavaju trenutačne potrebe zapošljavanja institucija za koje je natječaj organiziran. […] Kao što se to navodi u dopisu od 27. listopada 2015. u kojem vas se obavještava o rezultatima, povjerenstvo za odabir smatra da niste mogli dokazati da *ispunjavate sve uvjete za sudjelovanje u natječaju*" (moje isticanje).

9 Vidjeti u tom smislu presudu od 13. listopada 2017., Brouillard/Komisija (T-572/16, neobjavljena, EU:T:2017:720, t. 35.).

10 Prema informacijama koje je dostavio D. Di Bernardo, imao je profesionalno iskustvo od 20 godina u području obavijesti o natječaju, dok je EPSO priznao tek 31 mjesec. Profesionalno iskustvo koje je bilo potrebno u skladu s obavijesti o natječaju bilo je 36 mjeseci.

11 Presuda od 11. srpnja 2013., Team Relocations i dr./Komisija (C-444/11 P, neobjavljena, EU:C:2013:464, t. 120.)

12 Međutim, ne treba zaboraviti da je dopis od 8. srpnja 2016. upućen D. Di Bernardu sadržavao odgovor na njegov zahtjev za preispitivanje koji očito nije odgovarao njegovoj činjeničnoj situaciji. Stoga, taj dopis u biti također treba smatrati propuštenom prilikom za pružanje prikladnog obrazloženja.

tumačiti kao zahtjev kojim se nastoji dobiti pojedinačna objašnjenja, kao što je Opći sud to istaknuo u točki 51. pobijane presude. Stoga valja odbiti Komisijinu tvrdnju prema kojoj D. Di Bernardo nikad nije zatražio da sazna kriterije za odabir jer taj argument dovodi u pitanje EPSO-ovu obvezu prema kandidatima na natječaju.

69. Valja utvrditi da Komisijino rasuđivanje ne upućuje samo na njezinu povredu obveze obrazlaganja nego i na logičku pogrešku jer se D. Di Bernardu ne može razumno prigovoriti da nije podnio izričit zahtjev za pružanje informacija o aspektu s kojim nije bio upoznat. Kako bi ispunio svoju obvezu, EPSO je D. Di Bernardu trebao objasniti koji su bili kriteriji za odabir koji se ne navode u obavijesti o natječaju i zašto njegovo profesionalno iskustvo ne ispunjava zahtjeve radnih mjesta tajnika/referenta razreda SC 1 u području financijske podrške.

70. Treba odbiti i argument koji ističe Komisija, prema kojem je Opći sud u točkama 46. i 47. pobijane presude pogrešno smatrao da se Komisija ne može pozvati na sudsku praksu prema kojoj je, u slučaju natječaja u kojem sudjeluje velik broj kandidata, povjerenstvo za odabir ovlašteno najprije sažeto obrazložiti odbijanje odabira [13]. Kao što je to Opći sud pravilno napomenuo, povjerenstvo za odabir donijelo je svoju odluku nakon sudjelovanja svih kandidata u pristupnim testovima i testiranjima, uključujući testiranje kompetencija. Kada su potonji testovi bili ispravljeni, popis potencijalnih uspješnih kandidata već je bio utvrđen. U takvoj je fazi glavna zadaća povjerenstva za odabir trebala biti da provjeri ispunjavaju li kandidati i uvjete koji se odnose na njihovo profesionalno iskustvo kako su utvrđeni u obavijesti o natječaju. Međutim, čini se da je EPSO odgodio tu zadaću do posljednje faze postupka odabira, što dovodi do dvojbi u pogledu razumne organizacije postupka odabira.

71. Iz te perspektive smatram da se D. Di Bernardu ništa ne može prigovoriti jer je organizacija natječaja bila isključivo EPSO-ova odgovornost. Iz toga proizlazi da EPSO treba snositi posljedice, uključujući eventualno povećanje radnog opterećenja. Što se tiče potonjeg aspekta, kao što to napominje D. Di Bernardo, ipak se čini da je samo sedam kandidata odbijen zahtjev za preispitivanje u području predmetnog natječaja. Stoga, zadaća ispitivanja pritužbi tih kandidata nije mogla dovesti do nerazmjernog povećanja radnog opterećenja. Iz toga slijedi da je Opći sud pravilno presudio da EPSO nije mogao tvrditi da postoji rizik od prekomjernog radnog opterećenja kako bi se oslobodio obveze propisnog obrazlaganja svoje odluke da D. Di Bernarda ne uvrsti na popis uspješnih kandidata na natječaju.

72. Ne može se prihvatiti ni Komisijin argument prema kojem je Opći sud povrijedio poštovanje tajnosti rada povjerenstva za odabir time što mu je u točki 50. pobijane presude naložio obvezu otkrivanja kriterija odabira. Kao što to proizlazi iz sudske prakse Suda [14], tajnosti rada povjerenstva za odabir ne protivi se to da se objektivni kriteriji odabira, u ovom slučaju zahtjevi u pogledu profesionalnog iskustva, priopće kandidatima. Stoga valja odbiti taj argument.

73. Ne slažem se s kritikom koju je Komisija iznijela u pogledu točaka 49. do 51. pobijane presude, kojom tvrdi da bi zahtjev za preispitivanje koji je neprecizno sastavljen i koji obvezuje povjerenstvo za odabir da pruži detaljna objašnjenja za svaki unos doveo do toga da se na povjerenstvo za odabir prenese teret dokazivanja u pogledu postojanja profesionalnog iskustva koje se zahtijeva u obavijesti o natječaju. Kao prvo, ta se kritika temelji na pogrešnoj pretpostavci da EPSO treba izuzeti od svake obveze priopćavanja kriterija za odabir u početnoj fazi natječaja, što mi se čini nespojivim sa zahtjevom transparentnosti koji se nalaže u sudskoj praksi [15]. Kao drugo, u toj se kritici ne uzima u obzir činjenica da je D. Di Bernardo podnio zahtjev za preispitivanje a da nije znao da je povjerenstvo za odabir razvilo specifičnije kriterije odabira koji se ne navode u obavijesti o natječaju. EPSO je trebao iskoristiti priliku da pojasni doseg navedenih kriterija time da objasni, na primjer, zašto se djelatnosti koje su uže povezane s administrativnom podrškom nisu smatrale relevantnim, umjesto da je samo

13 Presuda od 12. srpnja 1989., Belardinelli i dr./Sud (225/87, EU:C:1989:309, t. 7.)

14 Presuda od 4. srpnja 1996., Parlament/Innamorati (C-254/95 P, EU:C:1996:276, t. 27.)

15 Vidjeti sudsku praksu navedenu u točkama 61. i 64. ovog mišljenja.

potvrdio svoju prvotnu odluku. Takvim bi se pristupom dala pojašnjenja potrebna D. Di Bernardu, čime bi mu se omogućilo bolje razumijevanje rasuđivanja povjerenstva za odabir. Taj pristup uopće ne podrazumijeva prebacivanje tereta dokazivanja nego naprotiv nastoji osigurati djelotvornost tužbe u upravnim stvarima.

74. Što se tiče prigovora kojim Komisija prigovara Općem sudu da je u točkama 53. do 55. pobijane presude zamijenio zahtjev za obrazloženje i osnovanost tog obrazloženja, najprije valja istaknuti da u praksi takvo razlikovanje nije uvijek lako napraviti, osobito u slučaju kao što je ovaj, u kojem je EPSO bez ikakvog preciznog objašnjenja samo naveo da profesionalno iskustvo D. Di Bernarda nije doseglo najmanje tri godine profesionalnog iskustva povezanog s opisom radnog mjesta za koje se natječe u području financijske podrške. Naime, ne može se isključiti da bi takvo sažeto i nejasno obrazloženje moglo biti predmet analize s ta dva gledišta. S jedne strane, može ga se smatrati nedostatnim u pogledu opsega i širine argumenata, osobito s obzirom na važnost koju je EPSO-ova odluka imala za D. Di Bernarda kao kandidata na natječaju, što je predmet ovog spora. S druge strane, takvo obrazloženje može se smatrati spornim, pa čak i nezakonitim, zato što se temelji na metodi procjene koja je imala odlučujući utjecaj na rezultat natječaja jer je za učinak imala to da se određene profesionalne djelatnosti isključe kao nerelevantne a da pritom EPSO nije objasnio njezino funkcioniranje. Naime, sama metoda procjene nije bila predmet ovog spora zato što nije bila otkrivena sve do kasne faze postupka.

75. Međutim, ne čini mi se potrebnim produbiti ta razmatranja u ovom kontekstu jer je prigovor koji ističe Komisija u svakom slučaju bespredmetan jer se njime osporava dodatni razlog te ga stoga treba odbiti [16]. Iz točaka 53. do 55. pobijane presude jasno proizlazi da je Opći sud razmotrio prigovor koji se odnosi na nedostatnost obrazloženja te je samo radi cjelovitosti iznio nekoliko napomena o sadržaju obrazloženja a da pritom nije zauzeo stajalište o osnovanosti odluke. Razlozi koji su u njoj izneseni imaju za cilj samo prikazati nužnost spornih kriterija za sudjelovanje kako bi se ocijenila zakonitost sporne odluke.

3. Međuzaključak

76. Iz svega prethodno navedenog proizlazi da Opći sud nije odredio prekomjerne zahtjeve u pogledu obrazloženja odluke koju je donijela Komisija. Prema tome, prvi žalbeni razlog treba odbiti.

C. Drugi žalbeni razlog

1. Argumenti stranaka

77. Drugi Komisijin žalbeni razlog temelji se na povredi obveze suda da po službenoj dužnosti ocijeni je li se poštovala obveza obrazlaganja, počinjenoj u točkama 37. i 38. te 53. do 56. pobijane presude.

78. Komisija upućuje na sudsku praksu [17] prema kojoj se u slučaju „nedostatnosti obrazloženja" i dalje mogu iznijeti pojašnjenja tijekom postupka i njihov je učinak da razlog za poništenje koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja postane neosnovan. Zato, kao prvo, isključivanje mogućnosti da se dopuni obrazloženje i u slučaju njegova „gotovo potpunog" nepostojanja proizlazi iz toga da Opći sud u pobijanoj presudi namjerno i prvi put proširuje granicu koja je ipak u sudskoj praksi jasno utvrđena samo u slučaju potpunog nepostojanja obrazloženja. Takav je pojam, koji nije predviđen sudskom praksom, k tomu proturječan te ga je nemoguće definirati. Kao drugo, ta novost u sudskoj praksi nije spojiva s obvezom suda da po službenoj dužnosti provjeri je li ispunjen zahtjev obrazloženosti.

16 Vidjeti u tom smislu presudu od 30. svibnja 2018., Azoulay i dr./Parlament (C-390/17 P, EU:C:2018:347, t. 29. i 30.).

17 Presude od 30. svibnja 1984., Picciolo/Parlament (111/83, EU:C:1984:200, t. 22.); od 27. ožujka 1985., Kypreos/Vijeće (12/84, EU:C:1985:142, t. 8.) i od 8. ožujka 1988., Sergio/Komisija (64/86, 71/86, 72/86, 73/86 i 78/86, EU:C:1988:119, t. 52.)

79. U odgovoru na drugi žalbeni razlog, D. Di Bernardo iznosi sljedeće argumente.

80. Kao prvo, Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava kada je u ovom slučaju presudio da je obrazloženje prije podnošenja tužbe istovjetno potpunom ili „gotovo potpunom" nepostojanju obrazloženja. Kao drugo, Opći sud nije počinio ni pogrešku koja se tiče prava time što je presudio da radi dostatnog obrazloženja sporna odluka treba barem odražavati glavnu liniju rasuđivanja povjerenstva za odabir. To nedostaje u spornoj odluci koja se temeljila na kriterijima za odabir koji nisu bili poznati kandidatu te su bili priopćeni tek u fazi odgovora na repliku. Kao treće, D. Di Bernardo tvrdi da dužnost suda Unije nije ispraviti propuste povjerenstva za odabir i Komisije, koji nisu obrazložili spornu odluku prije podnošenja tužbe i tijekom sudskog postupka. K tomu, Komisija nije utvrdila koje elemente spisa Opći sud nije po službenoj dužnosti uzeo u obzir kako bi ocijenio je li odluka bila dostatno obrazložena.

2. Ocjena

a) Uvodne napomene

81. Svojim drugim žalbenim razlogom Komisija u biti prigovara Općem sudu da ju je lišio mogućnosti da dopuni obrazloženje sporne odluke tijekom postupka povodom tužbe zbog „gotovo potpunog" nepostojanja prvotnog obrazloženja. Prema mišljenju Komisije, Opći sud bio je obvezan po službenoj dužnosti uzeti u obzir posebne kriterije priložene odgovoru na repliku, konkretnije evaluacijsku tablicu koju je sastavilo povjerenstvo za odabir u svrhu ocjene profesionalnog iskustva kandidata na natječaju.

82. Kao što sam to dokazao u okviru moje analize prvog žalbenog razloga, Opći sud pravilno je utvrdio da obrazloženje sporne odluke ne odgovara zahtjevima iz sudske prakse. Ukratko, u točkama 37. i 38. te 53. do 56. pobijane presude Opći sud smatrao je da je, u pogledu sporne odluke, nedostajao čak i „početak obrazloženja" iz kojeg bi se razvila barem glavna linija rasuđivanja uprave. To je prvotno obrazloženje u točki 53. pobijane presude kvalificirao kao „izrazito sažeto i nepotpuno". Štoviše, Opći sud smatrao je u točki 41. pobijane presude da je povjerenstvo za odabir odbilo zahtjev za preispitivanje „na izrazito sažet način". Na temelju tih napomena Opći sud pravilno je zaključio da su prava D. Di Bernarda bila povrijeđena jer ga je ta okolnost spriječila da shvati razloge iz kojih njegova prijava nije bila prihvaćena i da, ako je potrebno, zatraži da uprava i/ili sud Unije preispita spornu odluku. Čini mi se da se ocjena činjeničnog okvira kao i tumačenje opsega obveze obrazlaganja upravne odluke pravno ne mogu pobijati.

83. S obzirom na to, pitanje koje se postavlja u okviru drugog žalbenog razloga jest dopušta li pravo Unije da se barem *a posteriori* ispravi nedostatnost obrazloženja, kao povredu postupka, dodavanjem obrazloženja tijekom postupka, i u kojim okolnostima. Analiza tog pitanja zahtijeva (b) kratko ispitivanje sudske prakse na koju navodi Opći sud i (c) provjeru njezine usklađenosti s načelima koja su utvrđena sudskom praksom Suda. Ta će načela potom (d) biti predmet moje ocjene prije (e) konačnog ispitivanja njihove pravilne primjene u ovom slučaju.

b) Sudska praksa koju Opći sud navodi u pobijanoj presudi u pogledu mogućnosti ispravljanja nedostatnosti obrazloženja

84. Iz točke 37. pobijane odluke proizlazi da, na temelju ustaljene sudske prakse Općeg suda, samo kada osporavana odluka uključuje barem „početak obrazloženja" prije podnošenja tužbe uprava ima pravo pružiti dodatne informacije tijekom postupka i ispuniti svoju obvezu obrazlaganja. Prema toj sudskoj praksi, glavna linija rasuđivanja uprave mora proizaći barem iz takvog „početka obrazloženja". U točki 38. pobijane presude Opći sud objasnio je da „potpuno ili gotovo potpuno nepostojanje" obrazloženja koje se odnosi na ključne razloge za odbijanje izneseni protiv tužitelja prije podnošenja tužbe, ne mogu biti obuhvaćeni objašnjenjima pruženima nakon podnošenja te tužbe.

85. Najprije valja istaknuti činjenicu da je Opći sud utvrdio poseban slučaj nepostojanja obrazloženja u ovom predmetu, koje je smatrao „gotovo potpunim". Zatim valja utvrditi da je Opći sud očito krenuo od pretpostavke da obrazloženje sadržano u spornoj odluci ispunjava kriterije tog slučaja a da pritom nije objasnio njegova obilježja. Rasuđivanje Općeg suda, osobito u pogledu pravne posljedice „gotovo potpunog" nepostojanja obrazloženja, odnosno nezakonitosti predmetne odluke, koja proizlazi iz teške povrede postupka, omogućuje da se pretpostavi da je taj slučaj barem usporediv s onim „potpunog" nepostojanja obrazloženja. Međutim, htio bih utvrditi da je navedeni slučaj spomenut tek u pobijanoj presudi, uzimajući u obzir da se u sudskoj praksi Općeg suda, uključujući i onu iz navedene presude [18], uopće više ne navodi. Čini se da je Opći sud izričito odstupio od terminologije upotrijebljene u svojoj sudskoj praksi s ciljem najtočnijeg opisivanja stupnja preciznosti obrazloženja sadržanog u spornoj odluci. Na to ću se pitanje vratiti u okviru ispitivanja dobre primjene sudske prakse.

c) Usklađenost načela koje je utvrdio Opći sud sa sudskom praksom Suda

86. Problem nedostatnosti obrazloženja upravnog akta kojim se nanosi šteta nije nepoznat u sudskoj praksi Suda, s obzirom na to da je taj sud već zauzeo stajalište o tome je li dopušteno ispraviti takvu povredu postupka tako da se upravi dopusti da dopuni obrazloženje tijekom sudskog postupka.

87. Kao što je to Sud podsjetio u presudi Neirinck/Komisija [19], svrha zahtjeva obrazloženosti jest omogućiti Sudu da izvrši nadzor zakonitosti odluka kojima se nanosi šteta i zainteresiranim osobama pružiti dovoljno informacija da zaključe jesu li te odluke osnovane ili sadržavaju pogrešku na temelju koje se može osporavati njezina zakonitost. Iz toga proizlazi da obrazloženje načelno mora biti priopćeno zainteresiranoj osobi u isto vrijeme kad i odluka kojom joj se nanosi šteta. Sud je stoga smatrao da nepostojanje obrazloženja ne može biti otklonjeno činjenicom da zainteresirana osoba razloge odluke saznaje tijekom postupka pred Sudom [20]. Suprotno tomu, u slučaju nedostatnog obrazloženja Sud je smatrao da tužbeni razlog koji se odnosi na povredu obveze obrazlaganja može u iznimnim slučajevima postati bespredmetan zbog razloga istaknutih tijekom postupka [21]. Stoga se u sudskoj praksi razlikuju dva različita slučaja, s jedne strane „nepostojanje" i, s druge strane, „nedostatnost" obrazloženja, od kojih svaki podliježe vlastitim pravilima. K tomu, napominjem da Sud u svakom pojedinačnom slučaju, kao i Opći sud, nastoji ispitati sadržava li predmetni upravni akt „početak obrazloženja", što mu omogućuje da primijeni odgovarajuća pravila na konkretan slučaj koji je pred njim.

88. Iz prethodnih napomena zaključujem da sudska praksa Općeg suda [22] u biti odražava načela razvijena u sudskoj praksi Suda u pogledu zahtjeva da se propisno obrazloži svaki upravni akt kako bi se zajamčio sudski nadzor, a da se pritom zaštite prava adresata, pri čemu je jedina iznimka slučaj povezan s „gotovo potpunim" nepostojanjem obrazloženja koje je potrebno analizirati u nastavku.

d) Ocjena sudske prakse Suda

89. Prije nego što se usredotočim na ispitivanje načina na koji je Opći sud u ovom slučaju primijenio sudsku praksu Suda, želio bih izraziti svoju potporu toj sudskoj praksi koja mi se čini dovoljno detaljnom kako bi se uzeli u obzir različiti interesi koji postoje u okviru upravnog sudskog postupka i to s obzirom na složenost predmeta, uzimajući u obzir da se svakim od njih postavlja širok spektar postupovnih pitanja o kojima sud Unije treba odlučiti. S obzirom na to, želim podsjetiti da zahtjev

18 Rješenje od 8. ožujka 2012., Marcuccio/Komisija (T-126/11 P, EU:T:2012:115, t. 47.)

19 Presuda od 28. veljače 2008. (C-17/07 P, EU:C:2008:134)

20 Presuda od 28. veljače 2008., Neirinck/Komisija (C-17/07 P, EU:C:2008:134, t. 50.). Vidjeti i presude od 26. studenoga 1981., Michel/Parlament (195/80, EU:C:1981:284, t. 22.), od 7. veljače 1990., Culin/Komisija (C-343/87, EU:C:1990:49,t. 13. do 15.) i od 23. rujna 2004., Hectors/Parlament (C-150/03 P, EU:C:2004:555, t. 49. i 50.).

21 Presuda od 28. veljače 2008., Neirinck/Komisija (C-17/07 P, EU:C:2008:134, t. 51.)

22 Navedena u točkama 61. i 84. ovog mišljenja.

obrazloženosti iz članka 296. drugog stavka UFEU-a i članka 41. stavka 2. točke (c) Povelje Europske unije o temeljnim pravima, koji se nalazi i u članku 25. drugom stavku Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europske unije, koji se po analogiji primjenjuje na službenike na koje se odnose Uvjeti zaposlenja koji se primjenjuju na ostale službenike Europske unije (u daljnjem tekstu: Uvjeti zaposlenja), čini temeljno načelo u pravnom poretku kojim se poštuje vrijednost vladavine prava, kao što je onaj Europske unije koji nastoji zajamčiti transparentnost, učinkovitost i legitimitet njezinih institucija [23]. Kao što je Sud presudio u više navrata [24], Europska unija jest unija prava u kojoj su njezine institucije podložne nadzoru usklađenosti svojih akata s, među ostalim, Ugovorima i općim načelima prava. Pravnoj je državi svojstven zahtjev djelotvorne sudske zaštite, koja je zajamčena člankom 47. Povelje, prema kojoj pojedinci trebaju imati pravo da pred sudom osporavaju zakonitost akata Unije djelotvornim pravnim lijekom [25]. Konačno, valja istaknuti da su izmjene koje su u Ugovore uvedene Ugovorom iz Lisabona za posljedicu imale znatno povećanje zahtjeva obrazloženosti [26] koje Sud mora uzeti u obzir, osobito kada je pred njim pokrenut postupak kao što je ovaj, u kojem se čini da je taj zahtjev bio zanemaren.

90. Kao što je to napisao nezavisni odvjetnik D. Ruiz-Jarabo Colomer u svojem mišljenju u predmetu Hectors/Parlament [27], „obrazloženje nije oblik ljubaznosti ni tradicije, nego prije svega čimbenik racionalnosti u izvršavanju ovlasti, koji ne samo da olakšava njegov nadzor nego i djeluje kao element namijenjen tomu da spriječi proizvoljnost i služi kao sredstvo obrane”. Već je naveden dvostruki cilj te obveze, koji se sastoji od toga da se omogući, s jedne strane, zainteresiranim osobama da se upoznaju s razlozima poduzimanja mjere mogle zaštititi svoja prava i, s druge strane, da omogući sudu Unije da izvršava nadzor zakonitosti predmetne odluke [28]. Ta dva interesa međusobno su neodvojiva kako bi se osigurao djelotvoran pravni lijek te se stoga u analizi ne mogu uzeti u obzir jedan neovisno od drugog. Iz same prirode tog zahtjeva proizlazi da se navedeni interesi nabolje poštuju kad se obrazloženje priopćuje zainteresiranoj osobi istodobno s odlukom kojom mu se nanosi šteta, a ne tijekom sudskog postupka [29]. Predsudski postupak daje zainteresiranoj osobi mogućnost da od uprave zatraži da provede preispitivanje sporne odluke, bez naknade i administrativnih prepreka. Druga prednost sastoji se od mogućnosti da uprava sama provjeri je li njezina odluka u skladu s pravom Unije, što za učinak ima to da se upravu podsjeti na njezinu obvezu propisnog obrazlaganja njezine odluke [30].

91. S obzirom na ta razmatranja, čini mi se očitim da je nepostojanje bilo kakvog obrazloženja najozbiljniji slučaj jer šteti tim interesima, uzimajući u obzir da konačno ugrožava vladavinu prava. U takvom slučaju, nedostatak se ne može ispraviti tijekom sudskog postupka, s obzirom na to da zainteresirana osoba ne može saznati razloge odluke, iznijeti svoje stajalište i po potrebi podnijeti zahtjev za preispitivanje. Sud Unije pak nema mogućnost upoznati se s predmetom u svim njegovim aspektima, uzimajući u obzir da treba odlučiti o predmetu u posljednjem stupnju.

23 Vidjeti u tom smislu Smith, M., „Developing administrative principles in the EU: A foundational model of legitimacy?”, *European Law Journal*, sv. 18., br. 2, ožujak 2012., str. 282.

24 Presude od 26. lipnja 2012., Poljska/Komisija (C-336/09 P, EU:C:2012:386, t. 36.), od 19. srpnja 2016., H/Vijeće i Komisija (C-455/14 P, EU:C:2016:569, t. 41.) i od 28. ožujka 2017., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, t. 72.).

25 Presude od 18. prosinca 2014., Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, t. 45.), od 6. listopada 2015., Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, t. 95.) i od 28. ožujka 2017., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, t. 73.).

26 Vidjeti Callies, C., u: Calliess, C., i Ruffert, M. (ur.), EUV/AEUV, C. H. Beck, 4. izdanje, München, 2011., članak 296. UFEU-a, t. 4., koji ističe činjenicu da se člankom 296. UFEU-a zahtjev obrazloženosti proširuje na sve pravne akte Unije, suprotno prijašnjem članku 253. UEZ-a kojim se još predviđalo taksativno nabrajanje navedenih pravnih akata. Prema mišljenju autora, članak 296. UFEU-a odražava namjeru postupka reforme kojim se nastoji postaviti Uniju na institucionalne temelje koji su demokratski i bliski građanima, u skladu s načelima transparentnosti, učinkovitosti i legitimiteta.

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

28 Vidjeti točku 61. ovog mišljenja.

29 Vidjeti presudu od 26. studenoga 1981., Michel/Parlament (195/80, EU:C:1981:284, t. 22.).

30 Kao što je to navela nezavisna odvjetnica J. Kokott u svojem mišljenju u predmetu Mellor (C-75/08, EU:C:2009:32, t. 32.), „čin obrazlaganja osim toga nije samo u interesu građanina, nego dovodi do prve samokontrole same uprave te može umiriti odnose među građanima. Naime, ako je obrazloženje uvjerljivo, ono okončava postojeće sukobe i sprečava nepotrebne sporove”. Nedavno je nezavisna odvjetnica J. Kokott u svojem mišljenju u predmetima Slovačka/Komisija i Rumunjska/Komisija (C-593/15 P, C-594/15 P i C-599/15 P, EU:C:2017:441, t. 95) navela da „cilj je obveze obrazlaganja u skladu s člankom 296. stavkom 2. UFEU-a upravo samokontrola uprave i time obvezivanje institucije koja donosi akt na pažljivo ispitivanje uvjeta za donošenje mjere”.

92. Suprotno tomu, čini mi se da nedostatnost obrazloženja zahtijeva različitiji pristup, ovisno o težini povrede zahtjeva obrazloženosti. Čini se da je takav pristup Suda, uzimajući u obzir da se u njegovoj sudskoj praksi priznaje da tužbeni razlog koji se odnosi na povredu obveze obrazlaganja može u „iznimnim slučajevima" postati bespredmetan zbog razloga istaknutih tijekom postupka. Čini se da zbog različitosti mogućih okolnosti Sud nije iscrpno nabrojao te „iznimne slučajeve", pri čemu je dao prednost fleksibilnoj i pragmatičnoj primjeni tog pojma.

93. Naime, određena razmatranja u teoriji mogu imati određenu ulogu, kao što su razlozi ekonomičnosti postupka, na primjer kada je očito da nikakav nedostatak nije utjecao na meritum odluke, tako da njezino poništenje zbog toga što ne sadržava dostatno obrazloženje može dovesti samo do donošenja nove odluke, istovjetne u pogledu merituma poništenoj odluci, ali popraćenoj obrazloženjem koje je prvi put otkriveno pred Općim sudom. Kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik N. Fennelly u svojem mišljenju u predmetu Parlament/Innamorati [31], povjerenstvo za odabir nema nikakvu diskrecijsku ovlast u takvom slučaju. Prema tome, tuženik nema legitiman interes zahtijevati poništenje predmetne odluke zbog bitne povrede postupka. Prema mišljenju nezavisnog odvjetnika N. Fennellyja, prvotna nedostatnost obrazloženja osporavane odluke ne može se više smatrati bitnom povredom postupka kojom se samom po sebi opravdava poništenje te odluke [32]. Suprotno tomu, ako obrazloženje nije bilo dostatno čak ni u sudskoj fazi postupka, osporavanu odluku treba poništiti zbog bitne povrede postupka [33].

94. U tom pogledu želim iznijeti nekoliko napomena kako bih prikazao svoje stajalište. Čak i ako u načelu razumijem ta praktična razmatranja koja su navedena i u nekoliko presuda [34], želim ponoviti važnost koju prethodno navedene odredbe [35] imaju u pravnom poretku Unije, čime se prema mojem mišljenju isključuje mogućnost izjednačavanja nedostatnosti obrazloženja upravnog akta [36] s jednostavnom formalnom pogreškom [37]. Iako se mogu činiti izrazito privlačnima, prethodno navedena razmatranja koja se očito temelje na razlozima ekonomičnosti postupka predstavljaju opasnost od toga da uprava „mogućnost" dopune nedostatnog obrazloženja tijekom postupka povodom tužbe za poništenje na temelju članka 263. UFUE-a tumači kao „pravo" da ne priopći pravodobno informacije zainteresiranoj osobi ili pak da odgodi zadaću obrazlaganja upravnog akta, ako je potrebno, u sudskoj fazi. Posljedice takve prakse jesu ukidanje prednosti koje sam upravo naveo, odnosno pružanje mogućnosti adresatu tih pravnih akata da iznese svoja stajališta pred upravom i osigura unutarnji nadzor zakonitosti pravnih akata koje je donijela potonja uprava [38]. Štoviše, ne može se isključiti da takva praksa za posljedicu ima povećanje broja predmeta koji su u tijeku pred sudovima Unije, što umanjuje navodne prednosti povezane s razlozima ekonomičnosti postupka. S obzirom na navedeno, podjela nadležnosti između, s jedne strane, uprave i, s druge strane, sudova Unije zabranjuje da postupak povodom tužbe za poništenje postane faza u kojoj se uprava oslobađa jedne od svojih

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

32 Mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Fennellyja u predmetu Parlament/Innamorati (C-254/95 P, EU:C:1996:213, t. 39.)

33 Mišljenje nezavisnog odvjetnika N. Fennellyja u predmetu Parlament/Innamorati (C-254/95 P, EU:C:1996:213, t. 40.)

34 Vidjeti presude od 6. srpnja 1983., Geist/Komisija (117/81, EU:C:1983:191); od 8. ožujka 1988., Sergio/Komisija (64/86, 71/86, 72/86, 73/86 i 78/86, EU:C:1988:119, t. 53.) i od 19. siječnja 2010., Co-Frutta/Komisija (T-355/04 i T-446/04, EU:T:2010:15, t. 100.).

35 Vidjeti točku 89. ovog mišljenja.

36 Callies, C., u: Calliess, C., i Ruffert, M. (ur.), EUV/AEUV, C. H. Beck, 4. izdanje, München, 2011., članak 297. UFEU-a, t. 34., napominje određene tendencije u sudskoj praksi Suda i Općeg suda kojima se nastoji prihvatiti to da se samo teškim povredama zahtjeva obrazloženosti treba opravdati poništenje upravne odluke. Čini mi se da se takav pristup temelji na argumentu prema kojem nema nikakvog smisla poništiti pravilnu upravnu odluku u pogledu osnovanosti, ali koja ipak sadržava formalnu povredu. Autor ipak smatra da razmatranja povezana s poštovanjem vladavine prava idu u prilog tomu da se kao opće pravilo poništavaju sve odluke koje ne poštuju zahtjev obrazloženosti. Gellermann, M., u: Streinz, R., EUV/AEUV, C. H. Beck, 2. izdanje, München, 2012., t. 16., istog je mišljenja te tvrdi da samo sudski nadzor povezan s prijetnjom poništenja može obvezati institucije Unije da propisno uzmu u obzir zahtjev obrazloženosti. U najboljem slučaju, iznimka se može priznati ako akt stvarno nema alternativu te ga treba donijeti neposredno nakon njegova poništenja.

37 Uostalom, čini mi se da iz presude od 3. srpnja 2008., Komisija/Irska (C-215/06, EU:C:2008:380, t. 57.) proizlazi da Sud ispravljanje akata koji su s obzirom na pravo Unije zahvaćeni nepravilnostima prihvaća samo iznimno.

38 U njezinu mišljenju u predmetu LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:247, t. 83.) nezavisna odvjetnica J. Kokott navodi da se „[t]akvu samokontrolu […] uprave može […] oslabiti samo ako dostatno obrazloženje bude dano tek na zahtjev zainteresiranog". Prema mišljenju nezavisne odvjetnice, „[o]vo vrijedi tim više za naknadno davanje obrazloženja u sudskom postupku".

temeljnih obveza prema pojedincu. K tomu, ne treba zaboraviti to da spor uključuje troškove kao i velike rizike za pojedinca, zbog čega mi se čini nerazumnim zahtijevati od njega da pokreće postupak pred sudovima Unije kako bi dobio prikladno obrazloženje odluke koja se na njega odnosi, ako ga je mogao dobiti tijekom predsudskog postupka a da pritom ne snosi troškove.

95. Prema tome, mogućnost dopune obrazloženja tijekom postupka povodom tužbe treba ograničiti na „iznimne slučajeve", u kojima nije sporno da su barem glavni razlozi koji su doveli do donošenja upravne odluke izneseni na jasan i nedvosmislen način [39]. Valja osigurati i da pojedinac ne trpi nikakav nepovoljan položaj u obrani svojih prava, što je na sudu da provjeri u svakom slučaju zasebno. Takav nepovoljan položaj svakako se može pretpostaviti kada dodatni razlozi koje je dostavila uprava za učinak imaju izmjenu biti pravnog akta, pri čemu se obvezuje zainteresiranu osobu da u bitnome prilagodi svoju argumentaciju kako bi na prikladan način odgovorila na nove argumente. Kako bi se izbjegla takva situacija, valja naložiti stroge zahtjeve u pogledu oblika i načina na koji uprava podnosi dodatno obrazloženje sudu Unije. Isto tako, potonji sud treba osigurati da zainteresirana osoba može iznijeti stajalište o dodatnom obrazloženju, na primjer tako da se odgodi rasprava ili da mu se omogući podnošenje odgovora. Prema mojem mišljenju, samo u takvim okolnostima može se izbjeći da uprava iznenadi zainteresiranu osobu. Ovisno o određenoj postupovnoj situaciji, sud Unije treba odlučiti treba li odbiti ili, iznimno, prihvatiti dodatno obrazloženje.

96. Pristup koji predlažem uostalom je u skladu s pristupom nezavisne odvjetnice J. Kokott, koji proizlazi iz njezina mišljenja u predmetu SPCM i dr. [40], prema kojem se nepostojanje ili nedostatnost obrazloženja u načelu ne može ispraviti činjenicom da zainteresirana osoba razloge odluke saznaje tijekom postupka pred sudovima Unije. Kao što to ističe nezavisna odvjetnica J. Kokott, obrazloženje odluke kojom se nanosi šteta treba omogućiti sudu Unije da provede svoj nadzor zakonitosti i da zainteresiranoj osobi pruži potrebne informacije u pogledu toga je li odluka osnovana i treba li ta osoba podnijeti tužbu. Nezavisna odvjetnica J. Kokott pravilno napominje da je obrazloženje odluke uvjet *sine qua non* sudskog nadzora određene mjere [41].

97. Ne vidim nikakav sukob između prethodno navedenih stajališta [42], s obzirom na to da polaze od pretpostavke da je potrebno da svaki akt kojim se nanosi šteta sadržava obrazloženje u kojem se pojašnjavaju svi činjenični i pravni elementi koji su relevantni kako bi se omogućio nadzor zakonitosti, pri čemu se samo iznimno prihvaća da se tijekom sudskog postupka može ispraviti nedostatnost obrazloženja. Jedina je razlika to što nezavisni odvjetnik N. Fennelly navodi posebnu situaciju [43] koja bi prema mojem mišljenju u teoriji mogla biti „izniman slučaj" u smislu sudske prakse, pod uvjetom da, kao što je to već objašnjeno [44], pojedinac nije u nikakvom nepovoljnom položaju u obrani svojih prava. Takav nepovoljan položaj uobičajeno treba isključiti ako predmetna upravna odluka sadržava barem „početak obrazloženja" koji mu omogućuje da shvati glavnu liniju rasuđivanja uprave i da iznese svoje stajalište. Prema mojem mišljenju, to je pitanje polazišna točka za ispitivanje pravilne primjene sudske prakse Suda u ovom slučaju.

39 Kako bi se upotrijebila terminologija upotrijebljena u sudskoj praksi Suda. Vidjeti presudu od 14. veljače 1990., Delacre i dr./Komisija (C-350/88, EU:C:1990:71, t. 15.).

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

41 Mišljenje nezavisne odvjetnice J. Kokott u predmetu S. P. C. M. i dr. (C-558/07, EU:C:2009:142, t. 61.)

42 Odnosno stajališta nezavisnog odvjetnika N. Fennellyja i nezavisne odvjetnice J. Kokott, koja se odnose na problematiku u pogledu mogućnosti da se nepostojanje ili nedostatnost obrazloženja može naknadno ispraviti tijekom sudskog postupka, koja su prethodno opisana, kao i mojeg, koje treba tumačiti kao moj doprinos razvoju sudske prakse Suda.

43 Odnosno situaciju koja se odnosi na upravnu odluku koja je zahvaćena nedostatkom koji ne utječe na meritum odluke. Prema mišljenju nezavisnog odvjetnika N. Fennellyja, takva odluka ne može se poništiti ako je tijekom postupka povodom tužbe obrazloženje bilo dopunjeno.

44 Vidjeti točku 95. ovog mišljenja.

98. Radi sveobuhvatnosti, u tom kontekstu valja napomenuti da je Sud u presudi Neirinck [45] potvrdio da do „iznimnih slučajeva" može doći tijekom „natječaja u kojem sudjeluje velik broj kandidata", kao što je to bio slučaj u predmetu Sergio/Komisija [46], i tijekom „otvorenog natječaja", kao u slučaju koji je doveo do predmeta Kypreos/Vijeće [47], uzimajući u obzir da je u obje situacije praktički nemoguće svakom kandidatu pravodobno pružiti dostatno obrazloženje te stoga iznimno opravdati to da uprava podnese dokaze pred sudom Unije, kao što su zapisnici povjerenstava za odabir. Međutim, kao što je prethodno navedeno [48], u točkama 46. i 47. pobijane presude Opći sud pravilno je smatrao da se Komisija ne može pozvati na sudsku praksu prema kojoj je, u slučaju natječaja u kojem sudjeluje velik broj kandidata, povjerenstvo za odabir ovlašteno najprije sažeto obrazložiti odbijanje odabira. Iz toga slijedi da nijedan od dvaju slučajeva kojima se opravdava iznimno prihvaćanje dopune obrazloženja tijekom sudskog postupka nije primjenjiv na ovaj slučaj.

e) Ispitivanje načina na koji je Opći sud primijenio sudsku praksu Suda u ovom slučaju

99. Ispitivanje pobijane presude upućuje na to da je Opći sud pravilno primijenio načela utvrđena u sudskoj praksi Suda kad je analizirao sadržava li sporna odluka „početak obrazloženja". Kao što je to već objašnjeno, zaključak koji treba izvesti iz te analize određuje postoji li „nepostojanje" ili „nedostatnost" obrazloženja. Opći sud u ovom je slučaju odbio da je postojao takav početak obrazloženja i to iz razloga koji su već detaljno analizirani i za koje mi se čini da se s pravnog stajališta ne mogu pobijati [49].

100. Međutim, valja pitati protivi li se sudskoj praksi Suda to da Opći sud može poistovjetiti „nedostatnost" s „nepostojanjem" obrazloženja time što smatra da je riječ o „gotovo potpunom" nepostojanju obrazloženja, kao što to tvrdi Komisija. U pogledu tog ću pitanja iznijeti nekoliko napomena.

101. Iako se u sudskoj praksi formalno priznaju samo dva slučaja, valja podsjetiti da u upravnoj i sudskoj praksi postoji više stupnjeva preciznosti u pogledu obrazloženja pravnog akta. Sud to implicitno priznaje u svojoj sudskoj praksi, s obzirom na to da prihvaća obrazloženje koje je više ili manje detaljno ovisno o kontekstu, važnosti za adresata kao i o svim pravnim pravilima kojima se uređuje predmetno područje. U tom kontekstu, čini se da je nužno pojam nedostatnosti obrazloženja tumačiti na istančaniji način, koji podrazumijeva više stupnjeva preciznosti, koji idu od toga da je ono istovjetno, da se tako izrazim, „gotovo potpunom" obrazloženju do njegova „gotovo potpunog" nepostojanja, s čime se u ovom slučaju susreo Opći sud [50]. Budući da ne postoji točna i pouzdana metoda koja omogućuje da se izmjeri stupanj preciznosti obrazloženja pravnog akta, čini mi se razumljivim da se Opći sud morao poslužiti usporedbom sa slučajem koji najviše odgovara činjeničnoj situaciji, kako bi jednostavno i jasno sastavio svoje zaključke.

102. Prema mojem mišljenju, takav je pristup obuhvaćen marginom prosudbe kojom raspolaže kako bi ocijenio činjenice predmeta te ga stoga ne treba smatrati pogreškom koja se tiče prava. Taj pristup ne dovodi u pitanje shematizaciju različitih vrsta obrazloženja utvrđeno sudskom praksom, nego nudi korisne smjernice i time strankama omogućuje da shvate rasuđivanje na kojem se temelji odluka Općeg suda da poništi spornu odluku jer njezino obrazloženje ne ispunjava zahtjeve sudske prakse.

45 Presuda od 28. veljače 2008., Neirinck/Komisija (C-17/07 P, EU:C:2008:134, t. 57.)

46 Presuda od 8. ožujka 1988., Sergio/Komisija (64/86, 71/86, 72/86, 73/86 i 78/86, EU:C:1988:119, t. 50.)

47 Presuda od 27. ožujka 1985., Kypreos/Vijeće(12/84, EU:C:1985:142, t. 8.)

48 Vidjeti točke 70. i 71. ovog mišljenja.

49 Vidjeti točke 62. do 68. i 81. ovog mišljenja.

50 Vidjeti točku 38. u vezi s točkama 51. do 53. pobijane presude.

103. Što se tiče argumenta koji je istaknula Komisija, prema kojem Općі sud nije poštovao svoju obvezu uzimanja u obzir dodatnih elemenata koje je Komisija iznijela tijekom postupka povodom tužbe radi „dopune" obrazloženja predmetne upravne odluke, smatram da je Komisija ponovno povrijedila ulogu suda Unije s obzirom na to da očito zahtijeva da Općі sud ispravi propuste povjerenstva za odabir i Komisije, koji su se suzdržali od obrazlaganja pobijane odluke prije podnošenja tužbe. Iako iz sudske prakse proizlazi da je nedostatnost obrazloženja kojom se može povrijediti članak 296. drugi stavak UFEU-a obuhvaćena bitnim povredama postupka u smislu članka 263. drugog stavka UFEU-a te je uostalom sredstvo koje sud Unije [51] može, čak i mora, istaknuti po službenoj dužnosti, iz nje ne proizlazi da je potonji sud u svim okolnostima obvezan prihvatiti dodatno obrazloženje.

104. S obzirom na to, napominjem da je Općі sud pravilno uzeo u obzir nedostatnost obrazloženja sporne odluke kao i odgovor na zahtjev za preispitivanje, pri čemu je odbio uzeti u obzir dodatne elemente koje je Komisija iznijela zbog nepravodobnosti tog pokušaja. Naime, čak i pod pretpostavkom da obrazloženje treba jednostavno kvalificirati kao „nedostatno" (bez ikakve dodatne posebne kvalifikacije), nema nikakve dvojbe da je iznošenje specifičnijih kriterija koji imaju takav utjecaj na prijavu D. Di Bernarda [52] u okviru pisanog postupka pred Općim sudom izrazito otežalo obranu jer je ono D. Di Bernarda oduzelo mogućnost da na njega prikladno reagira [53]. Kao što je Općі sud pravilno istaknuo, on nije bio upoznat s razlozima iz kojih je ocijenjeno da njegovo profesionalno iskustvo nije dovoljno [54]. Štoviše, čini se da je D. Di Bernardo u načelu tek na raspravi imao priliku iznijeti svoje razloge protiv obrazloženja s kojim je bio upoznat tek nakon iznošenja odgovora na repliku.

105. Međutim, te okolnosti nimalo ne odgovaraju načelu poštovanja prava obrane, temeljnom načelu prava Unije koje zabranjuje da se sudska odluka temelji na činjenicama i dokumentima o kojima same stranke ili jedna od njih nisu imale saznanja i o kojima stoga nisu bile u mogućnosti zauzeti stajalište [55]. Načelo ravnopravnosti stranaka, koje proizlazi iz samog pojma pravičnog suđenja i ima za cilj zajamčiti ravnotežu između stranaka u postupku, tako da se osigura da svaka stranka postupka može ispitati i osporavati svaki dokument podnesen sudu, uključuje obvezu da se svakoj stranci pruži razumna mogućnost da iznese svoje stajalište, uključujući dokaze, u uvjetima koji je u odnosu na protivnu stranku ne stavljaju u znatno slabiji položaj [56].

106. Prema tome, uzimajući u obzir prethodno opisanu situaciju i u skladu s razmatranjima iznesenima u okviru moje ocjene sudske prakse Suda, osobito u točkama 93. do 95. ovog mišljenja, ne čini mi se da su ispunjeni uvjeti koji omogućuju da se iznimno prihvati dopunsko obrazloženje u postupku povodom tužbe.

107. Naime, poštovanje načela vladavine prava zahtijeva da EPSO pruži odgovarajuće obrazloženje u samoj spornoj odluci i da u svojem odgovoru na zahtjev za preispitivanje iznese preciznije informacije o dodatnim kriterijima koje je uspostavilo povjerenstvo za odabir. Time što nije propisno ispunio svoje obveze nego je odgodio ispunjavanje te zadaće do sudske faze, uprava je odstupila od cilja da se osigura unutarnji nadzor. Takav nadzor omogućio bi joj da procijeni situaciju i potvrdi odgovara li obrazloženje zahtjevima koji se nalažu pravom Unije. Osim toga, s obzirom na to da sporna odluka sadržava ozbiljan nedostatak zbog vrlo nedostatnog odnosno nepostojećeg obrazloženja, koji se odnosi na aspekt koji je

51 Vidjeti u tom smislu presude od 20. veljače 1997., Komisija/Daffix (C-166/95 P, EU:C:1997:73, t. 24.); od 10. srpnja 2008., Bertelsmann i Sony Corporation of America/Impala (C-413/06 P, EU:C:2008:392, t. 174. i navedena sudska praksa) i od 27. rujna 2012., J/Parlament (T-160/10, EU:T:2012:503, t. 17.).

52 Vidjeti točke 66. i 68. ovog mišljenja.

53 Vidjeti točku 64. ovog mišljenja.

54 Vidjeti točku 63. ovog mišljenja.

55 Vidjeti presude od 12. studenoga 2014., Guardian Industries i Guardian Europe/Komisija (C-580/12 P, EU:C:2014:2363, t. 30.) i rješenje od 12. srpnja 2016., Pérez Gutiérrez/Komisija (C-604/15 P, neobjavljena, EU:C:2016:545, t. 33.).

56 Vidjeti presude od 12. studenoga 2014., Guardian Industries i Guardian Europe/Komisija (C-580/12 P, EU:C:2014:2363, t. 31.) i rješenje od 12. srpnja 2016., Pérez Gutiérrez/Komisija (C-604/15 P, neobjavljena, EU:C:2016:545, t. 34.).

ipak od osobite važnosti za D. Di Bernarda, nije bilo moguće ispraviti ga dopunom obrazloženja u posljednjoj fazi postupka povodom tužbe za poništenje a da se ne ugroze prava obrane. Stoga valja smatrati da se Općem sudu ne može prigovarati da je intervenirao kako bi osigurao zaštitu prava D. Di Bernarda i da je podsjetio upravu na poštovanje bitnih odredbi postupka u smislu članka 263. drugog stavka UFEU-a.

108. Iz prethodno navedenih razloga smatram da Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava kad je odbio uzeti u obzir dodatne elemente koje je Komisija iznijela tijekom sudskog postupka kako bi „dopunila" nedostatno obrazloženje.

3. Međuzaključak

109. S obzirom na prethodna razmatranja, drugi žalbeni razlog valja odbiti.

VI. Zaključak

110. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da:

– odbije žalbu i

– Komisiji naloži snošenje troškova.