Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
NILSA WAHLA
od 27. listopada 2016.[1]

Predmet C-337/15 P

Europski ombudsman
protiv

Claire Staelen

„Žalba – Izvanugovorna odgovornost – Postupanje ombudsmana u vezi s pritužbom koja se odnosi na vođenje popisa prikladnih kandidata otvorenog natječaja – Istražne ovlasti – Obveza dužne pažnje – Neimovinska šteta – Na temelju“

1. članka 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), građani Unije imaju pravo na dobru upravu od institucija, tijela, ureda i agencija Unije u svojim predmetima. Načelo dužne pažnje ili, da se još otvorenije izrazim, obveza nadležne institucije da pažljivo i nepristrano ispita sve relevantne aspekte predmetnog slučaja (u daljnjem tekstu: „načelo TUM”)[2], sadržano je u načelu dobre uprave. Ono se primjenjuje općenito na radnje nadležnih tijela Unije u njihovim odnosima s javnosti[3].

2. Međutim, daje li povreda načela dobre uprave pravo na naknadu štete? Štoviše, je li ombudsmanova povreda načela TUM dovoljno ozbiljna povreda prava Unije koje ima za cilj dodijeliti prava pojedincima? To je u biti ono o čemu je Sud pozvan odlučiti, više od 12 godina nakon donošenja vrlo važne presude u predmetu Lamberts[4].

3. U biti, stav je Općeg suda da povreda načela TUM sama po sebi čini dovoljno ozbiljnu povredu prava Unije i da je ombudsman u četirima zasebnim prilikama propustio poštovati navedeno načelo kada je razmatrao pritužbu C. Staelen ili s tim u vezi[5]. Štoviše, Opći sud ocijenio je da ombudsman nije odgovorio na njezine dopise u razumnom roku. Kao posljedicu navedenih povreda, taj je sud C. Staelen dodijelio naknadu štete od 7000 eura zbog njezina gubitka povjerenja u ured ombudsmana i njezina osjećaja gubitka vremena i energije.

4. Ne slažem se s Općim sudom i u ovom mišljenju objasnit ću zbog čega. To me navodi da predložim Sudu da ukine pobijanu presudu i da odbije tužbu koju je C. Staelen podnijela u prvostupanjskom postupku kao neosnovanu[6].

1 — Izvorni jezik: engleski

2 — Vidjeti osobito presudu od 21. studenoga 1991., Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, t. 14. Kao što je to navedeno dolje, u pogledu naziva ovog načela nema dosljednosti pa sam odabrao neutralniju definiciju.

3 — Presuda od 16. prosinca 2008., Masdar (UK)/Komisija, C-47/07 P, EU:C:2008:726, t. 92.

4 — Presuda od 23. ožujka 2004., Ombudsman/Lamberts, C-234/02 P, EU:C:2004:174, donesena u punom sastavu Suda (u daljnjem tekstu: presuda Lamberts)

5 — Presuda od 29. travnja 2015., Staelen/Ombudsman, T-217/11, EU:T:2015:238 (u daljnjem tekstu: pobijana presuda)

6 — Rješenjima od 29. lipnja 2016. u predmetu Europski ombudsman/Staelen, C-337/15 P, neobjavljeno, EU:C:2016:670 i od 20. srpnja 2016., Staelen/Europski ombudsman, C-338/15 P, neobjavljeno, EU:C:2016:599 Sud je odbio žalbu C. Staelen i njezinu protužalbu protiv pobijane presude.

I – Pravni okvir

5. Članak 3. Odluke 94/262/EZUČ, EZ, Euratom[7] propisuje:

„1. Europsk[a] ombudsman[ica[8]] na vlastitu inicijativu ili povodom pritužbe obavlja sve istražne radnje koje smatra opravdanima za razjašnjavanje sumnji u nepravilnosti u djelovanju institucija i tijela [Unije] […]

2. Institucije i tijela [Unije] dužni su dostaviti Europsko[j] ombudsman[ici] svaki podatak koji od njih zahtijeva i omogućiti [joj] pristup relevantnoj dokumentaciji […] Dužnosnici i drugi službenici institucija i tijela Unije moraju svjedočiti na zahtjev Europsk[e] ombudsman[ice] […]”

II – Okolnosti postupka[9]

6. C. Staelen 14. studenoga 2006. podnijela je pritužbu ombudsmanici zbog navodnog nepravilnog vođenja Parlamenta popisa prikladnih kandidata za natječaj EUR/A/151/98, na kojem je bila navedena kao uspješan kandidat.

7. Na kraju istrage (u daljnjem tekstu: početna istraga) ombudsmanica je 22. listopada 2007. donijela odluku u kojoj je zaključila da ne postoji nepravilnost u djelovanju Parlamenta.

8. Ombudsmanica je 29. lipnja 2010. odlučila pokrenuti istragu na vlastitu inicijativu, kako bi provjerila je li postojala nepravilnost u djelovanju Parlamenta (u daljnjem tekstu: istraga na vlastitu inicijativu).

9. Ombudsmanica je 31. ožujka 2011. donijela odluku kojom je završena gore navedena istraga te je ponovno ocijenila da nije bilo nepravilnosti u djelovanju Parlamenta.

III – Postupak pred Općim sudom

10. Tužbom protiv ombudsmanice, zaprimljenom 20. travnja 2011., C. Staelen zahtijevala je naknadu štete koja joj je navodno nastala kao rezultat postupanja ombudsmanice po njezinoj pritužbi navedenoj u točki 6. gore.

11. Nakon javne rasprave održane 9. travnja 2014., Opći sud pobijanom presudom djelomično je usvojio tužbu C. Staelen i naložio ombudsmanici da isplati naknadu štete u iznosu od 7000 eura. Opći sud u preostalom dijelu odbio je tužbu i naložio svakoj strani snošenje polovice troškova nastalih drugoj strani.

7 — Odluka Europskog parlamenta od 9. ožujka 1994. o propisima i općim uvjetima koji uređuju obnašanje dužnosti Europskog ombudsmana (SL 1994., L 113, str. 15.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 2., str. 49.)

8 — Iako većina relevantnih događanja uključuje njezina prethodnika, radi dosljednosti, obraćat ću se trenutačnoj nositeljici dužnosti Europskog ombudsmana E. O'Reilly, koja je Europska ombudsmanica od 1. listopada 2013.

9 — Točke 1. do 42. od 339 točaka pobijane presude u potpunosti navode okolnosti ovog postupka.

IV – Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

12. U žalbi koju je podnijela 6. srpnja 2015. ombudsmanica od Suda zahtijeva da:

— ukine pobijanu presudu (1.) u dijelu u kojem je u njoj utvrđeno (a) da je ombudsmanica počinila više nezakonitosti koje čine dovoljno ozbiljne povrede prava Unije, (b) da je utvrđena neimovinska šteta i (c) da postoji uzročna veza između nezakonitosti koje je utvrdio Opći sud i te neimovinske štete i (2.) u dijelu u kojem je u njoj ombudsmanici naloženo da naknadi štetu u iznosu od 7000 eura;

— ako ukine pobijanu presudu, odbije tužbu kao neosnovanu;

— podredno, ako ukine pobijanu presudu, vrati predmet na ponovno suđenje Općem sudu;

— na pravedan i pravičan način odluči o troškovima.

13. U svojem odgovoru, podnesenom 8. listopada 2015., C. Staelen od Suda zahtijeva da:

— odbije žalbu kao djelomično nedopuštenu i u svakom slučaju neosnovanu;

— naloži ombudsmanici da joj plati iznos od 50 000 eura na ime nastale neimovinske štete;

— naloži ombudsmanici snošenje svih troškova nastalih u predmetnom i prvostupanjskom postupku.

14. Samo je ombudsmanica usmeno iznijela svoja stajališta na raspravi održanoj 6. rujna 2016.

V – Analiza

A – *Uvodne primjedbe*

15. Kao prvo, napominjem da je drugi dio zahtjeva u odgovoru C. Staelen na ombudsmaničinu žalbu, u kojem od Suda traži da ombudsmanici naloži da plati iznos od 50 000 eura na ime naknade nastale neimovinske štete, očito nedopušten prema članku 174. Poslovnika Suda jer prekoračuje zahtjev koji je moguće tražiti u odgovoru na žalbu [10].

16. S druge strane, napominjem da ombudsmaničina žalba sadržava pet žalbenih razloga.

17. Konkretno, ombudsmanica tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je smatrao: (i.) da je puka povreda načela TUM dostatna da se utvrdi postojanje dovoljno ozbiljne povrede; (ii.) da je uvjerljivo objašnjenje institucije tijekom ombudsmaničine istrage ne oslobađa odgovornosti za to da se uvjeri da su činjenice na kojima se temelji to objašnjenje dokazane; (iii.) da je time što u razumnom roku nije odgovoreno na pisma C. Staelen počinjena dovoljno ozbiljna povreda prava Unije zbog koje je nastala izvanugovorna odgovornost Unije; (iv.) da se gubitak povjerenja C. Staelen u ured ombudsmanice može kvalificirati kao neimovinska šteta, bez odgovarajućeg obrazloženja za to; (v.) da postoji uzročna veza između gubitka povjerenja i nepravilnosti koju je njezin ured navodno počinio.

10 — Vidjeti, u pogledu sadašnjeg Poslovnika, mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Watheleta u predmetu Komisija/Andersen, C-303/13 P, EU:C:2015:340, t. 8. i, u pogledu starog Poslovnika, presudu od 5. srpnja 2011., Edwin/OHIM, C-263/09 P, EU:C:2011:452, t. 83. i 84. U predmetu C-338/15 P C. Staelen od Suda je zahtijevala da naloži ombudsmanici da plati isti iznos.

18. Kako je to postalo razvidno na raspravi, u pogledu drugog do četvrtog dijela prvog žalbenog razloga, drugog dijela drugog žalbenog razloga te trećeg i četvrtog žalbenog razloga, ombudsmanica osporava i sadržaj zaključaka pobijane presude i postupanje Općeg suda u pogledu obveze obrazlaganja. U svakom slučaju, pitanje jesu li razlozi na kojima Opći sud temelji presudu proturječni ili sadržavaju nedostatke pitanje je koje se tiče prava, koje kao takvo može biti predmet ispitivanja u žalbenom postupku [11]. Štoviše, zbog svoje specifične prirode, formalna pogreška u obliku nedostatnog obrazloženja odluke u prvostupanjskom postupku ili njegova nepostojanja može osobito otežati Sudu isključenje sadržajne pogreške u žalbenom postupku, u kojem se slučaju ta dva razloga mogu preklapati [12]. S obzirom na navedeno, za potrebe ovog mišljenja smatram da je najprikladnije baviti se obrazloženjem pobijane presude zasebno, nakon razmatranja sadržaja svakog žalbenog razloga. To ću tako sada i učiniti.

B – *Prvi žalbeni razlog: aktivacija odgovornosti Unije za ombudsmaničinu povredu načela TUM tijekom početne istrage*

1. Argumenti stranaka

19. Ombudsmaničin prvi žalbeni razlog podijeljen je na četiri dijela: početni dio, koji se odnosi na pogrešku Općeg suda koja se tiče prava zbog zaključka da svaka povreda načela TUM predstavlja dovoljno ozbiljnu povredu prava Unije, i tri dijela koji se odnose na tri situacije za koje je Opći sud zaključio da je ombudsmanica povrijedila to načelo na takav način u okviru početne istrage. Navedena tri dijela odnose se na: (i.) iskrivljavanje sadržaja mišljenja Parlamenta od 27. ožujka 2007., koje je ombudsmanica napravila u odluci od 22. listopada 2007.; (ii.) ombudsmaničin navodni propust da istraži je li Parlament obavijestio druge institucije o upisu imena C. Staelen na popis uspješnih kandidata otvorenog natječaja EUR/A/151/98 (u daljnjem tekstu: predmetna informacija); i (iii.) navodni propust da istraži je li predmetna informacija bila proslijeđena glavnim upravama (GU-i) Parlamenta.

20. Ombudsmanica smatra da opći pristup Općeg suda, poglavito u točki 86. pobijane presude, nije u skladu s pravom Unije. Ona tvrdi da navedeni izvori ne idu u prilog zaključcima Općeg suda. Nadalje, ombudsmanica smatra da je Opći sud u točkama 141. do 145. pobijane presude pogrešno zaključio da tri zasebne istražene situacije predstavljaju dovoljno ozbiljnu povredu prava Unije.

21. C. Staelen smatra da ombudsmanica miješa diskrecijsku ovlast da pokrene istragu, koju joj daje članak 3. Odluke 94/262, s načinom na koji se ta istraga provodi i da ombudsmanica pogrešno tvrdi da pobijana presuda podrazumijeva da svaka pogreška čini povredu načela TUM i povlači njezinu odgovornost. C. Staelen nadalje smatra da je pitanje je li ombudsmanica iskrivila sadržaj mišljenja Parlamenta od 22. ožujka 2007. činjenična procjena koja ne može biti predmet žalbenog postupka. C. Staelen tvrdi da ombudsmanica zahtijeva od Suda da ublaži uvjete koji određuju žaliteljevu izvanugovornu odgovornost, što bi bilo u suprotnosti s presudom u predmetu Lamberts. Osim toga, u odgovoru na drugi i četvrti dio prvog žalbenog razloga C. Staelen tvrdi da Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava.

11 — Presuda od 16. prosinca 2008., Masdar (UK)/Komisija, C-47/07 P, EU:C:2008:726, t. 76. i navedena sudska praksa

12 — U tom smislu vidjeti presudu od 12. srpnja 2005., Komisija/CEVA i Pfizer, C-198/03 P, EU:C:2005:445, t. 67. do 69. Vidjeti također presudu od 9. rujna 2008., FIAMM i dr./Vijeće i Komisija, C-120/06 P i C-121/06 P, EU:C:2008:476, t. 89.

2. Ocjena

(a) Dopuštenost

22. Tvrdnja C. Staelen da prvi i treći dio prvog žalbenog razloga nisu dopušteni zbog njihove činjenične prirode je neutemeljena.

23. Doista, prvi dio prvog tužbenog razloga strogo je pravno pitanje jer se svodi na to čini li povreda načela TUM dovoljno ozbiljnu povredu prava Unije koje ima za cilj dodijeliti prava pojedincima. U pogledu ostalih dijelova prvog žalbenog razloga – iako su, dakako, povezani s činjeničnom ocjenom, poglavito u pogledu stavljanja na raspolaganje predmetne informacije – ombudsmaničin prigovor tiče se prava: je li propust da istraži navedeno stavljanje na raspolaganje (odnosno nedostatak istog) dovoljno ozbiljna povreda prava Unije. Konačno, kako je to ombudsmanica istaknula u svojem odgovoru, navedeno uključuje razmatranje Općeg suda pravne ocjene činjenica i njegove pravne zaključke, koje je Sud očito nadležan razmotriti u žalbenom postupku [13].

(b) Prvi dio prvog žalbenog razloga: kriterij koji se primjenjuje pri ocjeni je li ombudsmanica povrijedila načelo TUM na način koji ima za posljedicu izvanugovornu odgovornost Unije

i) Općenita zapažanja o opsegu primjene načela TUM

24. Dužnost temeljitog i nepristranog ispitivanja svih relevantnih aspekata pojedinog slučaja opće je prihvaćena u upravnom pravu Unije. Ona je nužna za dobro funkcioniranje uprave, iako nije precizno pravno određen pojam [14]. To je mogući razlog za navođenje načela TUM kao načela ili dužnosti „dužne pažnje", „savjesnosti" ili „brižnosti" te se možda zato koristi za podupiranje susjednih osnovnih načela upravnog prava, kao što su nepristranost i pravodobno postupanje [15].

25. Jedan od aspekata tog načela (ili dužnosti) koji je u središtu predmetnog slučaja jest granica do koje uprava mora ići da bi razjasnila i ispitala činjenične osnove pojedinog slučaja.

26. Posebnost ovog predmeta nije, kao takva, u tome je li Opći sud bio u pravu kad je zaključio da je ombudsmanica u nekoliko navrata povrijedila načelo TUM. Uglavnom je prije riječ o pitanju pravilnosti ocjene Općeg suda da su povrede u pitanju bile tako velike da imaju za posljedicu izvanugovornu odgovornost Unije. Ta pitanja potaknula su me da u nastavku kratko iznesem razmatranja o dosegu načela TUM.

27. Na samom početku, načelo TUM očituje se na dvjema različitim razinama: u unutarnjem upravnom sustavu Unije i na razini država članica kada nacionalne uprave primjenjuju pravila Unije. U središtu je ovog mišljenja prva razina [16].

28. Ukratko, načelo TUM uključuje dva proturječna gledišta: uzimanje u obzir interesa uprave i pojedinaca.

13 — Vidjeti osobito presudu od 19. srpnja 2012., Alliance One International i Standard Commercial Tobacco/Komisija i Komisija/Alliance One International i dr., C-628/10 P i C-14/11 P, EU:C:2012:479, t. 84.

14 — U istom smislu vidjeti Craig, P., komentar na članak 41. Povelje, u Peers, S. i dr. (ur.), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Hart Publishing, Oxford, 2014., str. 1078, t. 41.28.

15 — Vidjeti u tom pogledu Mihaescu Evans, B., *The right to good administration at the crossroads of the various sources of fundamental rights in the EU integrated administrative system*, Luxembourg Legal Studies, vol. 7, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2015., str. 392. *et seq*. (vidjeti osobito str. 394. do 401. u pogledu taksonomske nedosljednosti u vezi s tom temom).

16 — U pogledu potonjeg za švedski primjer vidjeti Reichel, J., *God förvaltning i EU och i Sverige*, Jure Publishing, Stockholm, 2006., str. 489. *et seq*.

29. S jedne strane, uprava očito nije sveznajuća. Zahtijevati od nje da provodi istražne mjere čak i u pogledu nevažnih pitanja, gdje bi rezultat mogao biti samo od male važnosti za postupanje u pojedinačnom predmetu, može se pokazati neproporcionalno i u suprotnosti s učinkovitim korištenjem javnim sredstvima. Štoviše, ovisno o okolnostima, očito je da će s vremena na vrijeme biti razumnije zahtijevati od pojedinaca čiji se predmeti obrađuju da pruže tražene informacije, ako mogu lako pružiti navedenu informaciju [17], a to je posebice slučaj u pogledu predmeta koji uključuju prijave. Nadalje, interakcija s drugim pravnim pravilima, poput onih koja reguliraju tajnost podataka, može ograničiti sposobnost uprave da prikupi daljnje informacije. Naposljetku, načelo TUM nije rješenje za sve. Iako obvezuje upravu da postupa s pažnjom i oprezom, ne zahtijeva da ona štiti gospodarske subjekte od svake štete koja može nastupiti od uobičajenih tržišnih rizika [18].

30. S druge strane, tijela javne uprave obično su velika i dobro opremljena pa stoga i spremnija od pojedinaca za postupanje u predmetima, pružanje savjeta i prikupljanje relevantnih informacija [19]. Prema tome, iako se od pojedinaca može zahtijevati da surađuju u istrazi prenoseći sve informacije koje su u stanju pružiti, uprava ipak mora provesti tu istragu s najvećom mogućom pažnjom, kako bi se razjasnile sumnje koje postoje [20]. U biti, nadležna tijela načelno moraju iskoristiti sve moguće načine utvrđivanja činjenica o kojima ovisi primjena odredaba Unije u svakom zasebnom slučaju [21]. Zato je upitno može li načelo TUM biti ublaženo radi smanjenja tereta administracije ili javnih troškova, osim kada bi suprotno očito značilo da teret ili rashodi prelaze granice onoga što se može razumno zahtijevati [22]. Naposljetku, ne postoji razlog za ublažavanje obveza koje proizlaze iz načela TUM kada rezultat istrage uprave pojedinačnog slučaja može dovesti do izricanja kazne [23].

31. U tom kontekstu, u Uniji koja se temelji na vladavini prava veoma je važno da upravna tijela Unije stalno teže usvajanju odluka koje su točne u meritumu, u skladu s općim načelom da upravne vlasti moraju postupati u skladu s pravom. Zato, kad razmatraju pojedinačni predmet, nadležna tijela Unije moraju prikupiti što je moguće pravodobnije i brže sve informacije koje su s obzirom na okolnosti nužne i dovoljne u tu svrhu i koje mogu pridonijeti tomu da će očekivani ishod uspješno proći buduće sudske kontrole. Informacije koje prikupi uprava moraju barem omogućiti da se njihov namjeravani ishod otvorenog predmeta smatra prikladnim, a ne nerazumnim [24]. U tom smislu ne može se, dakle, isključiti da se od nadležnog tijela može zahtijevati da uloži više sredstava nego što je u početku predvidjelo.

32. S obzirom na prethodno navedeno, u nedostatku bilo kakvih naznaka u članku 41. Povelje ili drugdje u primarnom pravu, ocjena je li uprava ispunila svoju obvezu da ispita sve relevantne aspekte pojedinog predmeta do zadovoljavajućeg stupnja i dalje je po svojoj naravi kazuistička. Točnije, prije svega ovisit će o dvama elementima: prvo, *činjeničnim okolnostima* predmeta i, drugo, tumačenju *specifičnih pravila Unije* koja uređuju postupak u pitanju i povezano djelovanje uprave [25].

17 — Vidjeti u tom pogledu presudu od 11. studenoga 1986., Irish Grain Board, 254/85, EU:C:1986:422, t. 19. *Cf.* Hoffmann, H., „Inquisitorial Procedures and General Principles of Law: The Duty of Care in the Case Law of the European Court of Justice", u Jacobs, L. i Baglay, S. (ur.), *The Nature of Inquisitorial Processes in Administrative Regimes: Global Perspectives*, Ashgate, Farnham, 2013., str. 165.

18 — Presuda od 16. prosinca 2008., Masdar (UK)/Komisija, C-47/07 P, EU:C:2008:726, t. 93.

19 — Vidjeti u tom smislu presudu od 28. lipnja 2007., Internationaler Hilfsfonds/Komisija, C-331/05 P, EU:C:2007:390, t. 24.

20 — Vidjeti u tom pogledu presudu od 11. studenoga 1986., Irish Grain Board, 254/85, EU:C:1986:422, t. 16.

21 — Vidjeti, u pogledu obveze nacionalnih tijela da utvrđuju činjenice prilikom primjene prava Unije, presudu od 21. rujna 1983., Deutsche Milchkontor i dr., 205/82 do 215/82, EU:C:1983:233, t. 35.

22 — Vidjeti, u pogledu ograničenja mogućnosti da se nacionalna tijela pozivaju na članak 36. UEEZ-a (sada članak 36. UFEU-a), presudu od 20. svibnja 1976., de Peijper, 104/75, EU:C:1976:67, t. 18.

23 — Usporediti u tom pogledu s pravilima koja uređuju povezano, iako različito, pitanje tereta dokazivanja, poput članka 3. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima 81. i 82. Ugovora o EZ-u (SL 2003., L 1, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 1., str. 165. i ispravak SL 2016., L 173, str. 108.), kako je izmijenjena, i, primjerice, presudu od 3. travnja 2014., Francuska/Komisija, C-559/12 P, EU:C:2014:217, t. 63., u pogledu veze između načela TUM i pravila o dokazima.

24 — Vidjeti u tom smislu presudu od 22. listopada 1991., Nölle, C-16/90, EU:C:1991:402, t. 13.

25 — Vidjeti, kao primjer toga, presudu od 6. studenoga 2008., Nizozemska/Komisija, C-405/07 P, EU:C:2008:613, t. 56., 57., 66. i 67.

33. Zaključno, u pogledu pitanja naknade štete, iz sudske prakse slijedi da povreda načela TUM može u načelu dovesti do njezina plaćanja [26]. Konkretno, Opći sud (kako se sada zove) odredio je da „utvrđenje nepravilnosti koju uobičajeno oprezna i pažljiva upravna vlast ne bi učinila u sličnim okolnostima omogućuje zaključak da je postupanje institucije [Unije] bilo nezakonito u toj mjeri da je Unija odgovorna u skladu s [člankom 340. UFEU-a]" [27]. Čini se da to što je Opći sud upotrijebio termin „omogućuje" upućuje na to da taj test ne zamjenjuje tradicionalne kriterije za utvrđivanje izvanugovorne odgovornosti Unije; međutim, pojmovi koji se koriste u sudskoj praksi se razlikuju [28]. Sud u svojoj praksi nije definirao sličan usporedni test [29], nego se radije pozivao na „očiti nedostatak pažnje" [30].

ii) Meritum

34. Na podlozi ovog uvodnog dijela razmotrit ću pristup Općeg suda u pobijanoj presudi koji ombudsmanica kritizira odnosno, preciznije, njezine točke 85. do 88.

35. U točki 86. pobijane presude Opći je sud zaključio da je „sama povreda [načela TUM] dostatna da se utvrdi postojanje dovoljno ozbiljne povrede" [31]. Kao što je to istaknula ombudsmanica, riječ je o iskrivljavanju sudske prakse: Sud je dosljedno smatrao da, kada tijelo Unije u pitanju „raspolaže znatno smanjenom ili čak nikakvom marginom prosudbe, već i obična povreda prava Unije može biti dostatna za utvrđivanje postojanja dovoljno ozbiljne povrede [32]. I to nije ništa novo. Doista, odgovornost na strani Unije podrazumijeva da je tijelo Unije u pitanju očito i ozbiljno prekršilo ograničenja svojih diskrecijskih ovlasti; opća ili pojedinačna priroda mjere koju je tijelo poduzelo nije odlučujući kriterij za određivanje navedene granice [33]. Postojanje odgovornosti ovisi o nekoliko elemenata koji nisu taksativno predviđeni, uključujući, među ostalim, i mjeru diskrecije koju ima to tijelo Unije [34]. Drugim riječima, nije svaka pogreška dovoljna za postojanje izvanugovorne odgovornosti Unije; potrebno je nešto više. Praksa Suda navedena u točki 33. gore koja se odnosi na načelo TUM to potvrđuje: nedostatak pažnje mora biti *očit*. Kad to ne bi bio slučaj, bilo bi malo razlike između tužbe za poništenje prema članku 263. UFEU-a i tužbe za naknadu štete prema članku 268. UFEU-a.

26 — Vidjeti presudu od 16. prosinca 2008., Masdar (UK)/Komisija, C-47/07 P, EU:C:2008:726, t. 91.

27 — Vidjeti presude od 12. srpnja 2001, Comafrica i Dole Fresh Fruit Europe/Komisija, T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 i T-225/99, EU:T:2001:184, t. 134. i od 17. ožujka 2005., Agraz i dr./Komisija, T-285/03, EU:T:2005:109, t. 40. (ukinuta u žalbenom postupku presudom od 9. studenoga 2006., Agraz i dr./Komisija, C-243/05 P, EU:C:2006:708, samo u pogledu pitanja gubitka; Komisija se nije žalila na utvrđenje dovoljno ozbiljne povrede prava Unije).

28 — Primjerice, u presudi od 12. srpnja 2001., Comafrica i Dole Fresh Fruit Europe/Komisija, T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 i T-225/99, EU:T:2001:184, t. 144. (sadašnji) Opći sud dodao je da „utvrđenje pogreške ili nepravilnosti koju je počinila institucija nije samo po sebi dovoljno za izvanugovornu odgovornost [Unije], *osim ako tu pogrešku ili nepravilnost karakterizira nedostatak dužne pažnje i savjesnosti*" (moje isticanje). U presudi od 18. rujna 1995., Nölle/Vijeće i Komisija, T-167/94, EU:T:1995:169 („Nölle II"), t. 89. (sadašnji) Opći sud razlikovao je potpuni propust poštovanja načela TUM i običan propust da se pravilno ocijeni opseg obveza koje iz njega proizlaze.

29 — Usporediti s presudom od 28. lipnja 2007., Internationaler Hilfsfonds/Komisija, C-331/05 P, EU:C:2007:390, t. 24., koja se usput, u kontekstu postupka radi plaćanja naknade štete, osvrnula na „svekoliku pažnju koju velika i dobro opremljena organizacija duguje svojim strankama".

30 — Presude od 9. prosinca 1965., Société anonyme des laminoirs, hauts fourneaux, forges, fonderies et usines de la Providence i dr./Visoko tijelo, 29/63, 31/63, 36/63, 39/63 do 47/63, 50/63 i 51/63, EU:C:1965:120, str. 937. (naknada štete dodijeljena) i od 30. siječnja 1992., Finsider i dr./Komisija, C-363/88 i C-364/88, EU:C:1992:44, t. 22. (naknada štete nije dodijeljena). Vidjeti također presudu od 15. ožujka 1995., COBRECAF i dr./Komisija, T-514/93, EU:T:1995:49, t. 70., gdje se (sadašnji) Opći sud pozvao na „očiti nedostatak pažnje".

31 — Pojam upotrijebljen u francuskoj verziji presude – jeziku postupka – jest „suffit" (dostaje).

32 — Vidjeti, primjerice, presude od 4. srpnja 2000., Bergaderm i Goupil/Komisija, C-352/98 P, EU:C:2000:361, t. 44.; od 12. srpnja 2005., Komisija/CEVA i Pfizer, C-198/03 P, EU:C:2005:445, t. 65. i od 19. travnja 2007., Holcim (Deutschland)/Komisija, C-282/05 P, EU:C:2007:226, t. 47.

33 — Presuda od 4. srpnja 2000., Bergaderm i Goupil/Komisija, C-352/98 P, EU:C:2000:361, t. 46.; vidjeti također presudu od 19. travnja 2007., Holcim (Deutschland)/Komisija, C-282/05 P, EU:C:2007:226, t. 49.

34 — Vidjeti presudu od 5. ožujka 1996., Brasserie du pêcheur i Factortame, C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, t. 55. do 57.

36. Ne samo da presuda u predmetu Schneider Electric, koju Opći sud navodi kao autoritet, ne podržava stajalište zauzeto u pobijanoj presudi, već [35], još gore, izjava iz točke 86. te presude nije usklađena s pravilnim sažetkom sudske prakse o uvjetima za aktiviranje izvanugovorne odgovornosti Unije iz točaka 71. i 72. prvonavedene presude.

37. Nadalje, stajališta Općeg suda u točkama koje prethode točki 86. pobijane presude ne opravdavaju zaključak u toj točki.

38. Kao prvo u točki 86. pobijane presude Opći sud je naveo da ombudsmanica nema diskreciju u pogledu poštovanja načela dužne pažnje u konkretnom predmetu. Ta izjava, čak i da je točna, uzeta je izvan konteksta. Doista je točno da njezine diskrecijske ovlasti ne oslobađaju ombudsmanicu od pridržavanja načela TUM, s obzirom na to da je ono opće načelo prava koje uprava Unije u svakom trenutku mora poštovati [36]. Ipak, unatoč tomu, u svjetlu onoga što sam naveo u točki 32. gore, njegovo poštovanje ovisi prije svega o tome je li i na koji način odlučila provesti istragu. Dakako, poštovanje načela TUM ovisi o okolnostima. Stoga, što se tiče ombudsmaničinih aktivnosti, poštovanje načela TUM ovisi o konkretnim okolnostima, koje, pak, ovise o tome kako je ostvarila svoju široku diskreciju.

39. Znakovito, Opći je sud, kako proizlazi, svjestan ovog problema. Naime, odmah pokušava ograničiti doseg opće izjave iz točke 86. pobijane presude, napominjući u točki 87. da ne čini svaka nepravilnost koju je počinila ombudsmanica povredu načela TUM, nego samo one koje dovode do toga da ona ne može pažljivo i nepristrano ispitati sve relevantne elemente [37].

40. Na drugome mjestu, glavni argument zbog kojeg je Opći sud u konkretnom slučaju smatrao da je ombudsmaničina povreda načela TUM bila dostatna kako bi se utvrdilo postojanje dovoljno ozbiljne povrede prava Unije proizlazi iz zadnje rečenice točke 85. Ondje je Opći sud zauzeo stav da je ombudsmaničino poštovanje načela TUM posebno važno s obzirom na njezine zadaće iz članka 228. stavka 1. UFEU-a i članka 3. stavka 1. Odluke 94/262.

41. Jednostavnije izraženo, tom načelnom izjavom Opći je sud zahtijevao od ombudsmanice da bude „veći katolik od pape”. Međutim, taj je pojam u suprotnosti s odlukom Suda u presudi Lamberts, koja je ombudsmanicu stavila u ravnopravan položaj s drugim tijelima Unije u pogledu izvanugovorne odgovornosti Unije. Specifična priroda ombudsmaničine funkcije, kao što je to istaknuto u presudi Lamberts, ne zahtijeva primjenu strožeg standarda. Naprotiv, moglo bi se prije tvrditi da bi to bilo štetno za način na koji djeluje ombudsmanica, koji teži tomu da tijela Unije dobrovoljno poštuju načelo dobre uprave i, kada to nije slučaj, pribjegavanjem neprisilnim (*soft law*) mjerama [38]. Konkretno, ona ima široku diskreciju provođenja svojih istraga kako to smatra prikladnim te ima jedino obvezu postupati s najboljim namjerama [39]. Za razliku od onog što C. Staelen tvrdi, navedena diskrecija ne odnosi se samo na pitanje otvaranja istrage, nego i na „način na koji [ona] razmatra [pritužbe] [40]” – uključujući prikladnost primjene istražnih mjera u skladu s člankom 3. stavcima 2. i 3. Odluke 94/262.

35 — Presuda od 11. srpnja 2007., Schneider Electric/Komisija, T-351/03, EU:T:2007:212, t. 117. i 118.: „kada kritizirano tijelo Unije u pitanju raspolaže znatno smanjenom ili čak nikakvom marginom prosudbe, već i obična povreda prava Unije *može* biti dostatna za utvrđivanje postojanja dovoljno ozbiljne povrede prava Unije […] Isto vrijedi kada tužena ustanova prekrši opću obvezu dužne pažnje (vidjeti u tom pogledu (presudu od 27. ožujka 1990., Grifoni/Komisija, C-308/87, EU:C:1990:134), t. 13. i 14.) ili pogrešno primijeni mjerodavna materijalna ili postupovna pravila” (moje isticanje). Štoviše, Sud u toj potonjoj presudi nije smatrao da je svaka povreda načela TUM dostatna za izvanugovornu odgovornost Unije.

36 — Vidjeti Hoffmann, H., *op. cit.*, str. 153. i 154., koji tvrdi da se „primjenjiva pravila i načela [upravnog prava Unije] odnose se na sve aspekte upravne aktivnosti: podzakonske akte i donošenje upravnih propisa ili odlučivanje u konkretnom predmetu (rješavanje predmeta). Primjenjuju se bez obzira na to mora li se odluka temeljiti na objektivnim kriterijima, odnosno ima li uprava određeni stupanj diskrecije”, a posebno na str. 158. da se „načelo dužne pažnje primjenjuje u svim fazama upravnog postupka” [slobodan prijevod].

37 — Jednako je indikativna činjenica, kako je to izjavila ombudsmanica, da je Opći sud u točki 205. pobijane presude smatrao da je ona povrijedila načelo TUM u kontekstu istrage na vlastitu inicijativu u dijelu II. C.2 te presude, koji se bavi očitim pogreškama u ocjeni.

38 — Vidjeti u tom smislu presudu od 28. lipnja 2007., Internationaler Hilfsfonds/Komisija, C-331/05 P, EU:C:2007:390, t. 26.

39 — Presuda Lamberts, t. 50.

40 — Presuda Lamberts, t. 52.

To objašnjava zašto je Sud smatrao da će samo „u *sasvim iznimnim okolnostima* građanin moći dokazati da je ombudsman[ica] počini[la] dovoljno ozbiljnu povredu prava [Unije] u obavljanju svojih dužnosti kojom se može prouzročiti šteta dotičnom građaninu”[41]. Odgovornost *za bilo koju i svaku* povredu načela TUM, kao što je vidljivo iz pobijane presude, ugrožava tu diskreciju i, sukladno tomu, navedenu funkciju.

42. Nadalje, smatrati, poput Općeg suda, da ombudsmanica mora prednjačiti svojim primjerom implicira da su njezina stajališta na neki način vrednija od ostalih. No, da je tako, odbijanje Suda da prizna obvezujući učinak ombudsmaničinih odluka u pogledu pitanja je li određeno tijelo Unije poštovalo načelo dobre uprave, što je u skladu s njegovom sudskom praksom, bilo bi suprotno očekivanjima[42].

43. Stoga mislim da je, smatrajući u točki 86. pobijane presude da je „sama povreda [načela TUM] dostatna da se utvrdi postojanje dovoljno ozbiljne povrede”, Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava.

44. Konačno, Opći sud također je u točki 88. pobijane presude smatrao da je cilj načela TUM pojedincima omogućiti stjecanje prava. Budući da ombudsmanica ne osporava navedeno stajalište, navodim sljedeća uzgredna zapažanja.

45. Kao autoritet za navedeno stajalište Opći sud naveo je svoju sudsku praksu koja navodi načelo TUM kao „pravilo koje štiti pojedince”[43]. Prema mojim saznanjima, Sud nikada nije zaključio nešto u tom smislu[44]. S jedne strane, članak 41. Povelje, čiji je načelo TUM sastavni dio, upućuje na sebe kao na pravo na dobru upravu, što se javlja u Glavi V., naslovljenoj „Prava građana”. Štoviše, u skladu s člankom 52. stavkom 1. Povelje, „prava” se mogu ostvarivati i uprava Unije ima ih obvezu „poštovati”, prema članku 51. stavku 1. Povelje[45].

46. S druge strane, kao što je to navedeno u obrazloženju članka 52. stavka 5. Povelje, prava koja se moraju poštovati su *subjektivna* prava. Ovdje argument može biti da je pravi cilj načela TUM zaštititi opće dobro, osiguravajući da uprava općenito djeluje na način koji je u skladu s načelom vladavine prava. To osobito vrijedi u pogledu ombudsmanice, kojoj se na teret ne stavlja to što nije usvojila zahtjev iz pritužbe, već to što nije istražila nepravilnosti u djelovanju uprave Unije, u skladu s člankom 2. stavkom 1. Odluke 94/262. Taj cilj može se podudarati s privatnim interesom određenog pojedinca, u ovom slučaju C. Staelen, ali to se ne može uvijek pretpostavljati. Kako proizlazi, pravilno tumačenje presude Nölle II to potvrđuje: navedena presuda posebno upućuje na pravno ili faktično svojstvo u kojem uključene stranke sudjeluju u upravnom postupku[46]. Zbog toga, kao što je to prikazano u točki 91. dolje, smatram da o okolnostima ovisi znači li nepoštovanje tog načela kršenje prava dodijeljenog pojedincu u konkretnom predmetu.

47. Prema tome, smatram da je točka 88. pobijane presude pretjerano kategorična. Međutim, priznajem da ombudsmanica nije osporila taj dio presude.

48. Bez obzira na to, iz gore navedenog slijedi da je prvi dio njezina prvog žalbenog razloga osnovan.

41 — Presuda Lamberts, t. 52 (moje isticanje). Suksi, M., komentirajući navedenu presudu u *Common Market Law Review*, br. 42, Kluwer Law, Nizozemska, 2005., str. 1773., tvrdi da je Sud stvorio „načelo samokontrole”.

42 — Vidjeti u tom smislu presudu od 25. listopada 2007., Komninou i dr./Komisija, C-167/06 P, neobjavljena, EU:C:2007:633, t. 44.

43 — Presuda Nölle II, t. 76.

44 — Što se tiče pitanja daju li ombudsmaničine ovlasti propisane Odlukom 94/262 prava privatnim osobama, (sadašnji) Opći sud na njega je odgovorio negativno, vidjeti presudu od 10. travnja 2002., Lamberts/Ombudsman, T-209/00, EU:T:2002:94, t. 87.

45 — Povelja je postala obvezujuća nakon što je Sud donio presudu u predmetu Lamberts. U tom pogledu, presuda u predmetu Nölle II spomenuta je u Objašnjenjima koja se odnose na Povelju Europske unije o temeljnim pravima (SL 2007., C 303, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 120.), vezano za članak 41. Povelje, i koja, u skladu s trećim podstavkom članka 6. stavka 1. UEU-a i člankom 52. stavkom 7. Povelje, treba uzeti u obzir za njezino tumačenje.

46 — Presuda Nölle II, t. 76.

(c) Drugi dio prvog žalbenog razloga: ozbiljnost povrede načela TUM koja se sastoji od iskrivljavanja mišljenja Parlamenta od 22. ožujka 2007.

49. Drugi dio prvog žalbenog razloga također je osnovan.

50. Naime, Opći sud u točki 142. pobijane presude izjednačio je pogrešku koja se sastoji od iskrivljavanja sadržaja mišljenja Parlamenta od 22. ožujka 2007. s povredom dužne pažnje u istrazi predmeta koja se smatrala dovoljno ozbiljnom povredom prava Unije. Opći sud jednostavno je naveo da „ombudsman[ica] ne raspolaže marginom prosudbe kad je riječ o opisivanju sadržaja dokumenta".

51. Iako je navedena izjava točna, nije sama po sebi dovoljna za utvrđivanje težine pogreške. Konkretno, Opći sud nije ispitao je li pogreška bila namjerna i je li se mogla opravdati [47], osobito u svjetlu činjenice da je ombudsmanica u prvostupanjskom postupku smatrala da se radilo o jednostavnoj pogrešci koja je usto i ispravljena. U svakom slučaju, činjenica da je ombudsmanica priznala da je počinila pogrešku je nebitna.

52. Konkretno, čini mi se da se ovaj predmet bitno razlikuje od situacije u predmetu M. U njemu činjenica da je ombudsmanica ispravila početnu pogrešku (koja se sastojala od navođenja imena dužnosnika Unije u javnoj verziji odluke ombudsmanice u vezi s predmetom nepravilnosti u postupanju) nije umanjila težinu povrede prava Unije u pitanju [48]. Nasuprot tomu, u ovom predmetu težina iskrivljavanja sadržaja mišljenja Parlamenta od 22. ožujka 2007. nije mi odmah očita, a pogotovo ne zašto ta pogreška ne bi mogla biti ispravljena.

53. Nije važno to što je Opći sud u točki 102. pobijane presude naveo da se „navedena pogreška […] sastojala u propustu dužne pažnje […], a posebno u utvrđivanju činjenice koju je sam[a] ombudsman[ica] smatra[la] relevantnom". Ta tvrdnja osnova je za utvrđenje povrede načela TUM, a ne činjenice da je povreda bila dovoljno ozbiljna.

54. Slično tomu, u suprotnosti s onim što tvrdi C. Staelen, iz točke 290. pobijane presude ne proizlazi da je povreda bila dovoljno ozbiljna. U svakom slučaju, kao što to tvrdi ombudsmanica, činjenica da je Opći sud u točkama 291. i 292. pobijane presude razmatrao mogu li mjere koje je ombudsmanica poduzela nadoknaditi neimovinsku štetu koju je navodno pretrpjela C. Staelen ne mijenja ovu analizu jer se rasprava odnosi na izračun gubitka, a ne na ozbiljnost povrede [49].

55. U biti, Opći sud ne pruža nikakvo stvarno objašnjenje, kao što bi trebao [50], u pogledu toga kako je ombudsmaničin nedostatak dužne pažnje doveo do dovoljno ozbiljne povrede prava Unije. Čak i ako bi trebalo smatrati da obrazloženje implicitno slijedi iz točke 88. pobijane presude, ta bi presuda bila proturječna jer je Opći sud započeo svoju analizu izjavom u točki 72. prema kojoj, kada ombudsmanica u obnašanju svojih dužnosti ne raspolaže marginom prosudbe, već i obična povreda može biti dostatna za utvrđivanje postojanja dovoljno ozbiljne povrede.

56. Zato smatram da Opći sud u svakom slučaju nije na odgovarajući način ispunio svoju obvezu navođenja razloga zbog kojih je ombudsmaničino iskrivljavanje sadržaja mišljenja Parlamenta od 22. ožujka 2007. dovoljno ozbiljna povreda načela TUM.

47 — Vidjeti u tom smislu presudu od 5. ožujka 1996., Brasserie du pêcheur i Factortame, C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, t. 56. Iako se ta točka odnosi na pitanje može li se „pogrešna primjena prava opravdati", nema prepreke za primjenu tog kriterija i na činjenične pogreške, s obzirom na to da spomenuta točka ne pruža iscrpan popis relevantnih čimbenika.

48 — Presuda od 24. rujna 2008., M/Ombudsman, T-412/05, neobjavljena, EU:T:2008:397 (vidjeti osobito t. 134.). Vidjeti, slično, presudu od 7. veljače 1990., Culin/Komisija, C-343/87, EU:C:1990:49, t. 28.

49 — Vidjeti u tom smislu presudu od 14. listopada 2014., Giordano/Komisija, C-611/12 P, EU:C:2014:2282, t. 37. do 40.

50 — Vidjeti osobito presudu od 26. svibnja 2016., Rose Vision/Komisija, C-224/15 P, EU:C:2016:358, t. 24. i navedenu sudsku praksu.

(d) Treći dio prvog žalbenog razloga: ozbiljnost povrede načela TUM u obliku propusta istraživanja je li predmetna informacija bila proslijeđena drugim tijelima Unije

57. Treći dio prvog žalbenog razloga odnosi se na zaključak Općeg suda da je, zbog propuštenog istraživanja je li predmetna informacija bila proslijeđena drugim tijelima Unije, ombudsmanica počinila povredu načela TUM na dovoljno ozbiljan način koji dovodi do izvanugovorne odgovornosti Unije.

58. U točki 143. pobijane presude Opći sud je smatrao, konkretno, da ombudsmanica „nije dokaza[la] da je prouči[la] i raspolaga[la] relevantnim činjenicama i dokazima kako bi utvrdi[la] je li, kada i kako predmetni popis prikladnih kandidata između 17. svibnja 2005. i 14. svibnja 2007. bio proslijeđen ostalim institucijama, [tijelima], agencijama i uredima Unije". Zatim je naveo da je ta povreda dužne pažnje dovoljno ozbiljna.

59. Kao što je to ombudsmanica pravilno primijetila, navedeno stajalište zasniva se na tumačenju sudske prakse pruženom u točki 86. pobijane presude. Budući da smatram da je takvo tumačenje manjkavo, u skladu s tim, takva je i točka 143. pobijane presude.

60. Ako Sud, za razliku od mene, ne bude smatrao točku 86. pobijane presude nepravilnom, čini mi se da je Opći sud u svakom slučaju počinio pogrešku koja se tiče prava jer nije na odgovarajući način ispunio svoju obvezu obrazlaganja.

61. Naime, Opći sud ne pruža nikakvo stvarno objašnjenje zašto ombudsmaničin propust istraživanja je li predmetna informacija bila proslijeđena drugim tijelima Unije dovodi do ozbiljne povrede načela TUM. Sama činjenica da Opći sud navodi da ombudsmanica nije dokazala da je proučila relevantne činjenice i dokaze i da je njima raspolagala ne objašnjava težinu pogreške, nego se odnosi na to da ombudsmanica mora snositi rizik za nedostatak dokaza u vezi s tim. U pogledu toga može li obrazloženje biti implicirano pozivam se na ono što sam već rekao u točki 55. gore.

62. Slijedi da treba prihvatiti treći dio prvog žalbenog razloga.

(e) Četvrti dio prvog žalbenog razloga: ozbiljnost povrede načela TUM u obliku propusta istraživanja je li predmetna informacija bila proslijeđena GU-ima Parlamenta

63. Smatrajući da ombudsmanica „nije dokaza[la] da je prouči[la] i raspolaga[la] relevantnim činjenicama i dokazima za ocjenu prosljeđivanja [predmetne informacije]", Opći sud u točki 144. pobijane presude došao je do zaključka da je ombudsmaničin propust da istraži je li predmetna informacija bila proslijeđena GU-ima Parlamenta dovoljno ozbiljna povreda koja može dovesti do izvanugovorne odgovornosti Unije.

64. Kao što je to pravilno navela ombudsmanica, navedeni zaključak na sličan se način oslanja na pogrešno tumačenje sudske prakse u točki 86. pobijane presude.

65. U svakom slučaju, zbog razloga sličnih onima navedenima u točkama 60. i 61. gore, smatram da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je propustio ispuniti svoju obvezu navođenja razloga zbog kojih smatra da je ombudsmaničin propust da istraži je li predmetna informacija bila proslijeđena GU-ima Parlamenta dovoljno ozbiljna povreda načela TUM.

66. Posljedično, četvrti dio prvog žalbenog razloga također je osnovan pa, sukladno tomu, i cijeli žalbeni razlog.

C – Drugi žalbeni razlog: aktiviranje odgovornosti Unije za ombudsmaničinu povredu načela TUM u tijeku istrage pokrenute na vlastitu inicijativu

1. Argumenti stranaka

67. Na samom početku, ombudsmanica tvrdi da je Opći sud razmatrajući trajanje valjanosti popisa uspješnih kandidata u vezi s povredom načela TUM postupao *ultra petita*, s obzirom na to da se tužbeni zahtjev C. Staelen temeljio na očitoj pogrešci u ocjeni. Nadalje, ombudsmanica smatra da joj članak 3. stavci 1. i 2. Odluke 94/262 daje ovlast da prikuplja dokaze na različite načine i da odluči hoće li poduzeti daljnje istražne mjere. Ona tvrdi da se može zakonito osloniti na informacije koje joj je dala određena institucija, pod uvjetom da ne postoji ništa što bi dovelo u pitanje pouzdanost tog dokaza. Smatra da nije imala razloga ne temeljiti svoj stav na odgovoru Parlamenta od 15. studenoga 2010. na pitanje koje je postavila u tijeku istrage na vlastitu inicijativu, a C. Staelen, nakon što je bila obaviještena o tom odgovoru, nije reagirala na njega. Ombudsmanica navodi da nije mogla predvidjeti da će Parlament gotovo tri godine kasnije ispraviti tu informaciju i, u svakom slučaju, da pobijana presuda ne sadržava obrazloženje u pogledu toga zašto je njezina pogreška dovoljno ozbiljna. Konačno, ona kritizira Opći sud zbog toga što je pogrešno smatrao, kao prvo, u točki 113. pobijane presude, da je ona dostavila dokumente koji otkrivaju netočnost mišljenja Parlamenta od 15. studenoga 2010. i, kao drugo, u točki 199. pobijane presude, da su „svi prvotno uspješni kandidati bili upisani na popis prikladnih kandidata u trajanju od najmanje dvije godine, četiri mjeseca i dvadeset dana”, kad je samo jedan kandidat bio upisan na tom popisu za neznatno duže razdoblje od C. Staelen, kao što je to navedeno u točki 201. pobijane presude [51].

68. C. Staelen tvrdi da je pretpostavka dobre vjere na strani uprave oboriva. Prema njezinu mišljenju, nakon što ombudsmanica proglasi pritužbu dopuštenom, pouzdanost informacije zapravo je dovedena u pitanje. Ona smatra da je dobra vjera podnositelja pritužbe morala biti stavljena ispred dobre vjere uprave, s obzirom na to da ombudsmanica provodi istrage u interesu onog prvog. C. Staelen zaključuje da Opći sud nije pogriješio kada je smatrao da ombudsmanica nije imala dovoljno dokaza na kojima bi temeljila svoju odluku i da je ta pogreška bila dovoljno ozbiljna da dovede do odgovornosti Unije.

2. Ocjena

69. Ombudsmaničina tvrdnja da je Opći sud prekoračio tužbeni zahtjev mora se odbiti. Naime, kao što je to gore navedeno u točkama 38. i 39., postoji bliska veza između načela TUM i ombudsmaničine diskrecijske ovlasti da odluči hoće li i kako provesti svoju istragu. Opći sud nipošto nije ponovno definirao predmet tužbe, nego je tužbeni zahtjev C. Staelen koji se temelji na očitoj pogrešci u ocjeni samo izrazio kao kršenje načela TUM, što je smio učiniti [52].

70. Ostatak ovog žalbenog razloga, prema mojem mišljenju, podijeljen je na dva dijela: kao prvo, ombudsmanica smatra da nije prekršila načelo TUM time što nije provela daljnju istragu u svjetlu odgovora koji je dao Parlament. Kao drugo, ona tvrdi da njezino postupanje u svakom slučaju nije bilo dovoljno ozbiljno za utvrđivanje postojanja izvanugovorne odgovornosti Unije. Ovaj žalbeni razlog ispitat ću tim redoslijedom.

51 — Točka 201. engleske verzije pobijane presude ima pogrešku u prijevodu jer upotrebljava množinu („[…] shorter than that for the other successful *candidates* […]” – „[…] kraće nego drugi uspješni *kandidati* […]”), dok se francuska verzija presude, a francuski je jezik postupka, referira na „[…] une durée inférieure à celle d'*un* des autres lauréats du concours […]” (moje isticanje u oba slučaja) – „[…] kraće nego *jedan* od drugih uspješnih kandidata […]”.

52 — Vidjeti u tom smislu presudu od 1. srpnja 2008., Chronopost/UFEX i dr., C-341/06 P i C-342/06 P, EU:C:2008:375, t. 75. i navedenu sudsku praksu.

(a) Prvi dio drugog žalbenog razloga: navodna povreda načela TUM zbog oslanjanja na mišljenje Parlamenta od 22. ožujka 2007.

71. Ombudsmanica je posebno kritizirala odlomke iz točaka 199., 205. i 223. pobijane presude, koji se svi odnose na argument iz točke 197. iste presude, to jest na to da je ombudsmanica pogriješila time što nije zaključila da je C. Staelen bila diskriminirana u pogledu trajanja svojeg upisa na popis prikladnih kandidata u usporedbi s drugim uspješnim kandidatima.

72. Uvodno ne mogu isključiti mogućnost da je ombudsmanica u pravu kada kritizira utvrđenje činjenica navedeno u točki 67. gore. Međutim, iako ona ne tvrdi da je Opći sud iskrivio činjenične elemente slučaja u prvom stupnju, ta je kritika bespredmetna jer su moguće pogreške beznačajne. Naime, što se tiče, kao prvo, pogrešne primjene pojma „najmanje", Opći je sud u točki 203. pobijane presude jednostavno – i točno – naveo da je obrazloženje Parlamenta bilo netočno. Kao drugo, iako spis predmeta otkriva da je ključan dokument Parlamenta, u kojem se navodi da je njegovo mišljenje od 15. studenoga 2010. godine bilo netočno, nastao na inicijativu C. Staelen, a ne ombudsmanice [53], točka 113. pobijane presude ne spominje taj specifični dokument. Zbog toga to što je dokument podnesen na zahtjev C. Staelen nije indikativno.

73. U svakom slučaju, ne smatram da je Opći sud mogao razumno zaključiti, kao što je to učinio u točki 205. pobijane presude, da je ombudsmanica povrijedila načelo TUM kada je prilikom zaključenja istrage na vlastitu inicijativu zauzela stajalište da Parlament nije nepravilno postupao, „bez pribavljenih dokaza o tome kada se svaki od tih uspješnih kandidata zaposlio, i kada su se ta objašnjenja pokazala neosnovanima".

74. Što se tiče posebno činjenice da su se objašnjenja kasnije pokazala neosnovanima, ozbiljno sumnjam da procjena je li nadležno tijelo poštovalo načelo TUM može valjano ovisiti samo ili uglavnom o događajima koji su nastupili nakon spornog postupanja. Pogreška se ne smije utvrditi samo na temelju naknadnih saznanja.

75. Nadalje, u pogledu točke 204. pobijane presude, navodim da je Opći sud smatrao, u općenitoj izjavi, da „činjenica da se objašnjenje koje je ombudsman[ica] tijekom istrage dobi[la] od institucije može činiti uvjerljivim ne oslobađa [je] odgovornosti da [provjeri] da su činjenice na kojima se obrazloženje temelji utvrđene ako je to objašnjenje jedina osnova za utvrđivanje da ne postoje nepravilnosti u postupanju te institucije". Međutim, navedena izjava jednostavno nije dovoljna za zaključak da ombudsmanica nije poštovala načelo TUM.

76. Naime, kako je to objašnjeno gore u točki 32., poštovanje načela TUM ovisi o relevantnim činjeničnim okolnostima i o mjerodavnim propisima koji uređuju postupak u pitanju i aktivnosti uprave. Prema tome, promašen je pretjerano kategorički pogled kakav je prikazan u točki 204. pobijane presude. On u najmanju ruku ostavlja pogrešan dojam da je ombudsmanica samo trebala temeljiti svoje stajalište na dvjema izjavama pa bi poštovala navedeno načelo.

77. Razmatranje relevantnih činjeničnih okolnosti i mjerodavnih pravila potvrđuje stav da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava.

53 — Iz spisa koji je podnesen u prvom stupnju proizlazi da je nakon takvog zahtjeva C. Staelen od 12. veljače 2014. Opći sud odlukom svojeg tajnika od 20. ožujka 2014. zatražio od Parlamenta da podnese svoje pisano očitovanje u paralelnom slučaju naknade štete između te institucije i C. Staelen, spomenut u točki 52. pobijane presude (predmet koji je doveo do presude od 29. travnja 2015., CC/Parlament, T-457/13 P, EU:T:2015:240), što je on i učinio 27. ožujka 2014. Iz odgovora Parlamenta na repliku u tom predmetu (koji je ombudsmanica priložila svojoj žalbi u ovom predmetu) proizlazi da je Parlament tvrdio da je u tijeku tog žalbenog postupka primio nove informacije o trajanju uvrštenja prvotnih uspješnih kandidata na popis uspješnih kandidata u natječaju EUR/A/151/98 (vidjeti točke 70. do 78. navedene presude).

78. Kao prvo, u pogledu relevantnih činjenica, kao što to tvrdi ombudsmanica, a C. Staelen joj nije proturječila, ni C. Staelen – koja je, kao što je to navedeno u točki 26. pobijane presude, od ombudsmanice izričito zatražila da se suzdrži od toga da joj piše – ni osobe koje su je zastupale nakon njezina zahtjeva za prekid izravne komunikacije nisu komentirale mišljenje Parlamenta od 15. studenoga 2010.[54].

79. Kao drugo, iz točke 42. pobijane presude slijedi da, s obzirom na protivljenje C. Staelen istrazi na vlastitu inicijativu i nedostatak prevladavajućeg javnog interesa, nije bilo osnove za daljnje istrage. Slijedom toga, ombudsmanica je zaključila tu istragu, koja je, podsjećam, bila pokrenuta radi ispravka elemenata koje je C. Staelen smatrala pogrešnima.

80. Kao treće, ništa u činjenicama koje je utvrdio Opći sud ne dopušta izvođenje zaključka da se ombudsmanica nije mogla osloniti na mišljenje Parlamenta od 15. studenoga 2010., bilo zbog njegova ranijeg postupanja ili zbog nekog drugog razloga.

81. U pogledu mjerodavnih pravila, već sam gore u točki 41. izložio široke diskrecijske ovlasti koje ombudsmanica uživa. Osim toga, u skladu s člankom 9. stavkom 1. Odluke 94/262, ona obavlja svoje dužnosti u općem interesu Unije i njezinih građana, a ne samo, kako bi to C. Staelen željela, za zaštitu pojedinačnih interesa. Budući da procjena tog općeg interesa – bilo da ga je istaknuo podnositelj pritužbe, bilo da je istaknut na vlastitu inicijativu – ovisi o okolnostima svakog predmeta, broj relevantnih kriterija na koje se ombudsmanica može osloniti kada izvršava svoje diskrecijske ovlasti ne bi trebao biti ograničen i od nje se, s druge strane, ne treba zahtijevati da primjenjuje isključivo određene kriterije[55]. To je možda posebno točno u pogledu istraga započetih na ombudsmaničinu vlastitu inicijativu. Ipak, Opći sud jednostavno je zanemario odgovor Parlamenta od 15. studenoga 2010. i činjenicu da ga je ombudsmanica smatrala uvjerljivim. Takav pristup, kojim je Opći sud svojom ocjenom zamijenio ombudsmaničinu, nespojiv je sa specifičnom funkcijom potonje.

82. To je, štoviše, u suprotnosti s osnovnim načelima prava Unije koja uređuju način na koji ombudsmanica provodi svoje istrage.

83. Naime, istaknuo bih, kao prvo, da su tijela Unije obvezna međusobno održavati lojalnu suradnju[56] i da su sudovi Unije ovlašteni nadzirati je li ta obveza pravilno ispunjena. U društvima u kojima postoji vladavina prava to zahtijeva, kao nužnu posljedicu, obvezu iskrenosti. Stoga u pogledu izjava tih tijela vrijedi oboriva presumpcija istinitosti[57]. Ako je izjava koju je dalo tijelo Unije cjelovit odgovor na ombudsmaničina pitanja, ona nema slobodu da preispituje istinitost ili temeljne motive tih izjava bez dobrog razloga za to. Međutim, ako nije pružen cjelovit odgovor, ombudsmanica može, i po svoj prilici mora, nastaviti svoju istragu. Tvrdnja C. Staelen da je ta pretpostavka oborena kada ombudsmanica proglasi pritužbu dopuštenom nema osnove u Odluci 94/262: činjenica da je pritužba dopuštena ne znači da je osnovana, s obzirom na to da su pravila o dopuštenosti sadržana u toj odluci strogo formalne prirode (vidjeti, među ostalim, članak 2. stavke 2. do 4., 7. i 8. Odluke 94/262). Suprotno stajalište značilo bi lišiti svrhe članak 3. stavak 6. Odluke 94/262, koji govori samo o mogućnosti postojanja nepravilnosti u postupanju.

84. Drugo, u pravu Unije prevladava načelo slobodne ocjene dokaza i njihova vjerodostojnost jedini je relevantan kriterij u svrhu ocjene pruženih dokaza[58]. Slijedom toga, kada je dokaz dovoljno vjerodostojan i pouzdan, može biti suvišno provoditi daljnje istrage.

54 — Vidjeti također točku 61. ombudsmaničine odluke od 31. ožujka 2011. kojom je zaključena istraga na vlastitu inicijativu.

55 — Vidjeti, u pogledu primjene načela TUM u vezi s Komisijinom procjenom interesa Unije koji je bio istaknut u pritužbi zbog kršenja pravila tržišnog natjecanja, presudu od 17. svibnja 2001., IECC/Komisija, C-450/98 P, EU:C:2001:276, točke 57. i 58.

56 — Vidjeti u tom smislu presudu od 6. listopada 2015., Vijeće/Komisija, C-73/14, EU:C:2015:663, t. 84. i navedenu sudsku praksu.

57 — Vidjeti po analogiji presudu od 26. travnja 2005., Sison/Vijeće, T-110/03, T-150/03 i T-405/03, EU:T:2005:143, t. 29. (potvrđena u žalbenom postupku presudom od 1. veljače 2007., Sison/Vijeće, C-266/05 P, EU:C:2007:75).

58 — Presuda od 25. siječnja 2007., Dalmine/Komisija, C-407/04 P, EU:C:2007:53, t. 63.

85. Zaključno, ni relevantne činjenice ni mjerodavni propisi ne podupiru ideju da je ombudsmanica povrijedila načelo TUM.

86. U stvari, netočnost mišljenja Parlamenta od 15. studenoga 2010. nije sama po sebi omogućila Općem sudu da zaključi da je ombudsmanica povrijedila načelo TUM.

87. Treba imati na umu da je Opći sud u biti izveo zaključak o povredi načela TUM iz usporedbe stvarnog trajanja vremena koje je C. Staelen bila uključena na popis uspješnih kandidata s odgovorom dobivenim od Parlamenta 15. studenoga 2010. Na temelju informacije koja je izišla na vidjelo tijekom prvostupanjskog postupka, smatrao je da je ime C. Staelen bilo uključeno na taj popis mjesec i osam dana manje od jedinog preostalog uspješnog kandidata i da je odgovor Parlamenta od 15. studenoga 2010. bio pogrešan. Već na početku zabrinjava me da je Opći sud, čini se, povezao pitanje je li ombudsmanica propustila uložiti dužnu pažnju s odvojenim pitanjem je li se diskriminacija zapravo dogodila. Ako se za potrebe ovog postupka pretpostavi da je Parlament dao mišljenje u skladu s tim zaključcima, u svakom je slučaju razumno zaključiti da to što se ime jednog drugog kandidata na tom popisu nalazilo tek nešto duže od mjesec dana od onog C. Staelen ne bi samo po sebi omogućilo zaključak da ona nije bila uvrštena na popis u trajanju koje je bitno usporedivo s onim ostalih kandidata, a kamoli da bi od ombudsmanice bilo nesmotreno da je tako zaključila. U konačnici, činjenice ne omogućuju jasan zaključak.

88. Zato, iako se kasnije pokazalo da je mišljenje Parlamenta od 15. studenoga 2010. netočno, to ne znači da je ombudsmanica propustila postupati s dužnom pažnjom. Prije proizlazi da C. Staelen nije u dovoljnoj mjeri potkrijepila svoju tvrdnju da je bila predmet diskriminacije koju je ombudsmanica, u skladu s načelom dužne pažnje, morala dalje istražiti.

89. Na toj osnovi smatram da je prvi dio drugog žalbenog razloga osnovan.

(b) Drugi dio drugog žalbenog razloga: aktivacija izvanugovorne odgovornosti Unije

90. Ako bi Sud zaključio da je ombudsmanica povrijedila načelo TUM, smatram da je utvrđenje Općeg suda o postojanju dovoljno ozbiljne povrede tog načela u točki 205. pobijane presude utemeljeno na općem pristupu iz točke 86. pobijane presude, koji smatram manjkavim.

91. Trebao bih dodati, nastavno na navedeno u točki 46. gore, da, u kontekstu istrage na vlastitu inicijativu koju je pokrenula ombudsmanica, cilj poštovanja načela TUM obično neće biti zaštita prava pojedinog građanina, nego cjelovitost istrage o tome je li se dogodilo nezakonito postupanje. Doduše, ombudsmanica je na raspravi jasno izjavila da – barem formalno – ne osporava utvrđenje iz točke 88. pobijane presude.

92. U svakom slučaju i zbog razloga sličnih onima gore u točkama 60. i 61., Opći sud počinio je pogrešku koja se tiče prava time što je, osim upućivanja na svoje općenite razloge u točkama 84. do 86. pobijane presude, propustio obrazložiti zašto je ombudsmaničin propust da provede daljnju istragu nakon primitka mišljenja Parlamenta dovoljno ozbiljna povreda načela TUM.

93. Slijedom toga, drugi dio drugog žalbenog razloga mora se prihvatiti, a time i drugi žalbeni razlog u cijelosti.

D – *Treći žalbeni razlog: aktivacija odgovornosti Unije zbog ombudsmaničine povrede dužnosti postupanja u razumnom roku*

1. Argumenti stranaka

94. Ombudsmanica se slaže s Općim sudom da je njezin odgovor od 1. srpnja 2008. na dopise C. Staelen od 19. listopada 2007. i 24. siječnja 2008. bio nerazumno zakasnio, ali smatra da Opći sud ne objašnjava na koji način to predstavlja dovoljno ozbiljnu povredu dužnosti postupanja u razumnom roku koja može dovesti do izvanugovorne odgovornosti Unije. Prema ombudsmaničinu mišljenju, pristup Općeg suda u točki 269. pobijane presude izjednačava kršenje te dužnosti s plaćanjem naknade štete. U svakom slučaju, ona tvrdi da je Opći sud propustio uzeti u obzir sve relevantne okolnosti, uključujući činjenicu da se ombudsmanica ispričala za kasni odgovor.

95. Iako je to sadržano u dijelu njezina odgovora koji se odnosi na drugi dio prvog žalbenog razloga, C. Staelen tvrdi da je Opći sud u točki 290. pobijane presude na odgovarajući način objasnio zašto je nepravodobni odgovor doveo do dovoljno ozbiljne povrede prava Unije.

2. Ocjena

96. Kada ne postoje specifične odredbe koje reguliraju rokove, pravna sigurnost zahtijeva da tijela Unije izvršavaju svoje ovlasti u razumnom roku. Razumnost razdoblja treba procijeniti u svjetlu svih okolnosti specifičnih za pojedini predmet, a posebno važnost predmeta za dotične osobe, njegovu složenost, razne procesne stadije kroz koje je institucija Unije prošla i ponašanje stranaka tijekom postupka. U svakom slučaju, razumnost roka ne može se odrediti upućivanjem na apstraktno utvrđenu točnu maksimalnu granicu [59].

97. Nesporno je da je ombudsmanica prekršila dužnost postupanja u razumnom roku kada je na pisma C. Staelen od 19. listopada 2007. i 24. siječnja 2008. odgovorila 1. srpnja 2008. Navedeni odgovor došao je više od osam odnosno pet mjeseci nakon pisama C. Staelen. Predmetnim žalbenim razlogom ombudsmanica postavlja pitanje ocjene navedene povrede u točki 269. pobijane presude kao dovoljno ozbiljne povrede pravnog pravila. U toj je točki Opći sud smatrao da „s obzirom na to da tužiteljica ima pravo na to da se s njezinim zahtjevima postupa u razumnom roku, nepoštovanje tog roka dovoljno je ozbiljna povreda pravnog pravila koje ima za cilj dodijeliti prava pojedincima, koja bi mogla dovesti do odgovornosti Unije”.

98. Na taj način Opći je sud pomiješao, s jedne strane, kriterij dovoljno ozbiljne povrede pravnog pravila, koji ovisi o procjeni na temelju kriterija navedenih u presudi Brasserie du pêcheur [60], i, s druge strane, zahtjev da tijela Unije moraju izvršavati svoje ovlasti u razumnom roku, koji se temelji na drugim kriterijima, navedenima gore u točki 96. Ipak, u skladu sa sudskom praksom, za postojanje odgovornosti Unije nerazumno kašnjenje mora biti posljedica očitog nedostatka savjesnosti [61].

99. Zato je ombudsmanica u pravu kad tvrdi da je Opći sud izjednačio svaku povredu dužnosti postupanja u razumnom roku s dovoljno ozbiljnom povredom pravnog pravila. U stvari, to je odraz opće izjave gore u točki 86. pobijane presude. Zbog razloga navedenih gore u točkama 35. do 43., takvo je stajalište pravno pogrešno.

100. Nadalje, zbog razloga navedenih gore u točki 54. treba odbiti argument C. Staelen da je Opći sud objasnio zašto je kašnjenje dovoljno ozbiljno.

59 — Vidjeti u tom pogledu presudu od 14. lipnja 2016., Marchiani/Parlament, C-566/14 P, EU:C:2016:437, t. 95., 96., 99. i 100. i navedenu sudsku praksu.

60 — Presuda od 5. ožujka 1996., Brasserie du pêcheur i Factortame, C-46/93 i C-48/93, EU:C:1996:79, t. 55. do 57.

61 — Presuda od 15. ožujka 1995., COBRECAF i dr./Komisija, T-514/93, EU:T:1995:49, t. 70. u pogledu kašnjenja od 15 mjeseci.

101. Konačno, zbog toga također smatram da Opći sud nije iznio razloge zbog kojih smatra da je nerazumno kasni odgovor činio dovoljno ozbiljnu povredu prava Unije. U svakom slučaju, upućujem, *mutatis mutandis*, na opažanja gore u točkama 60. i 61.

102. Na temelju toga, predlažem usvajanje trećeg žalbenog razloga.

E – *Četvrti žalbeni razlog: nadoknadiva priroda neimovinske štete koju je pretrpjela C. Staelen*

1. Argumenti stranaka

103. Iako smatra da je Opći sud u točki 290. pobijane presude pravilno zaključio da je ombudsmaničino postupanje dovelo do gubitka povjerenja u to tijelo i žali zbog činjenice da je navedeno postupanje prouzročilo nezadovoljstvo C. Staelen, ombudsmanica se ipak pita kako ti elementi mogu odgovarati neimovinskoj šteti. Ona smatra da je Opći sud pogriješio jer nije pružio nikakvo obrazloženje u tom pogledu.

104. C. Staelen navodi da Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava u pogledu neimovinske štete, nego je podcijenio njezin gubitak.

2. Ocjena

105. Želim podsjetiti na to da, nakon što Opći sud utvrdi postojanje štete, samo je on nadležan u okviru tužbenog zahtjeva procijeniti način i opseg njezine naknade. Međutim, kako bi Sud mogao razmotriti presudu Općeg suda, ona mora biti dovoljno obrazložena, a što se tiče procjene štete, mora navesti kriterije uzete u obzir u svrhu utvrđenja iznosa o kojem je odlučio [62]. S druge strane, pravna karakterizacija Općeg suda o samom postojanju štete također je pitanje koje spada u djelokrug Suda u žalbenom postupku.

106. U točki 290. pobijane presude Opći sud je zaključio da su C. Staelen različite ombudsmaničine pogreške stvorile „osjećaj gubitka […] energije i prouzročil[e] gubitak povjerenja u to tijelo” [63]. Iako je u točki 291. iste presude smatrao da je njezin gubitak ublažen određenim ombudsmaničinim radnjama, u točki 292. zaključio je da te radnje nisu dovoljne za naknadu štete u cijelosti, koju je u točki 294. *ex aequo et bono* procijenio na 7000 eura.

107. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, kad je riječ o drugoj pretpostavci za postojanje izvanugovorne odgovornosti Unije, koja se odnosi na štetu, šteta za koju se traži naknada mora biti stvarna i određena [64].

108. Proizlazi da je prag koji mora biti zadovoljen kako bi se steklo pravo na naknadu neimovinske štete razumljivo visok i Sud taj prag nije spustio kada se to od njega tražilo [65]. Konkretno, u kontekstu tužbe za naknadu štete podnesene u kombinaciji s tužbom za poništenje, poništenje osporenog akta obično je prikladna odšteta za svaku pretrpljenu neimovinsku štetu, zbog čega je zahtjev za naknadu

62 — Vidjeti presudu od 9. rujna 1999., Lucaccioni/Komisija, C-257/98 P, EU:C:1999:402, t. 34. i 35. i navedenu sudsku praksu.

63 — Iako u ovom pogledu žalba navodi samo točku pobijane presude u vezi s gubitkom povjerenja C. Staelen, naknadnim osporavanjem tvrdnje da „se elementi koje je izdvojio Opći sud mogu odnositi na nematerijalnu štetu” podrazumijeva se osjećaj izgubljenog vremena i energije.

64 — Vidjeti presude od 9. studenoga 2006., Agraz i dr./Komisija, C-243/05 P, EU:C:2006:708, t. 27. i od 21. veljače 2008., Komisija/Girardot, C-348/06 P, EU:C:2008:107, t. 54.

65 — Primjerice, usporediti presudu od 14. svibnja 1998., Vijeće/De Nil i Impens, C-259/96 P, EU:C:1998:224, t. 25. s presudom od 26. lipnja 1996., De Nil i Impens/Vijeće, T-91/95, EU:T:1996:92, t. 49. i 50. i nadalje presudu od 18. travnja 2013., Komisija/Systran i Systran Luxembourg, C-103/11 P, EU:C:2013:245, t. 84. s presudom od 16. prosinca 2010., Systran i Systran Luxembourg/Komisija, T-19/07, EU:T:2010:526, t. 324. i 325.

štete bespredmetan [66]. Štoviše, nerazumni zahtjevi za neimovinsku štetu ne daju pravo na naknadu. Primjerice, Sud je odbio dodijeliti naknadu za neimovinsku štetu zbog „stanja produljene neizvjesnosti" u pogledu razvoja karijere [67]. Prema tome, smatram da, što je neuobičajeniji zahtjev za neimovinsku štetu, to je potrebnije da ga podnositelj zahtjeva objektivno opravda. Posljedično, da bi Sud na odgovarajući način mogao preispitati predmet, to bi zahtijevalo detaljnije obrazloženje Općeg suda ako smatra da je takav zahtjev osnovan.

109. Međutim, ako je šteta posebno ozbiljna i kada je priznanje počinjene nezakonitosti nedostatno, iznimno može biti prikladno dodijeliti neimovinsku štetu. Primjerice, u predmetu Culin kandidatura podnositelja zahtjeva za promaknuće unutar Komisije je odbijena. Komisijin odgovor na njegov prigovor sadržavao je nepovoljnu ocjenu njegovih menadžerskih sposobnosti, što se pokazalo netočnim. Sud je smatrao da je ta procjena sama po sebi uvredljiva. To je, štoviše, razglašeno unutar Komisije, zbog čega je podnositelju prouzročena očita neimovinska šteta, neovisno o odluci o odbijanju njegove kandidature. Ta šteta nije potpuno ispravljena ni objavom ispravka u dodatku ni poništenjem odbijanja. Sud je stoga naložio Komisiji da simbolično plati jedan francuski franak na ime neimovinske štete [68].

110. Slično, u predmetu M Opći je sud smatrao da su navođenjem imena Komisijina dužnosnika u izvornoj objavljenoj verziji ombudsmaničine odluke prekršena prava tog dužnosnika i okaljan njegov ugled, za što je taj dužnosnik primio 10 000 eura na ime neimovinske štete [69].

111. Međutim, to je daleko od situacije u ovom slučaju.

112. Naime, za razliku od gore navedenih slučajeva, Opći sud nije objasnio na koji je način navodni gubitak povjerenja C. Staelen u ured ombudsmanice na nju osobno i duboko utjecao. U stvari, prije bi bila pogođena ombudsmanica: radnjama koje je Opći sud smatrao nezakonitima nije narušen ugled C. Staelen.

113. Osim toga, općenito govoreći, nisam uvjeren u pristup dodjeljivanja neimovinske štete zbog gubitka povjerenja u tijela javne vlasti. Naime, s obzirom na to da javna tijela neizbježno mogu i svakodnevno čine pogreške, suzdržat ću se od nagađanja može li se to povjerenje dobiti i izgubiti, uz napomenu da bi takav pristup samo nepotrebno služio kao poticaj kulturi parničenja.

114. Što se tiče priznavanja gubitaka koje je C. Staelen pretrpjela u obliku osjećaja izgubljenog vremena i energije, dovoljno je reći da je Opći sud očito propustio objasniti kako je došao do zaključka da joj to što je doživjela taj osjećaj daje pravo na naknadu štete. Iako gubitak koji proizlazi iz određenih vrsta neimovinske štete može biti teško kvantitativno odrediti, naknada tog gubitka ne može biti određena samo na temelju subjektivne izjave stranke koja za njega traži naknadu štete, nego također mora biti izvana i objektivno provjerljiv.

115. Razlozi navedeni u točkama 291. i 292. pobijane presude objašnjavaju zašto određene mjere koje je poduzela ombudsmanica nisu u potpunosti nadoknadile navodnu neimovinsku štetu C. Staelen, ali ne i zašto se taj gubitak uopće mogao nadoknaditi.

66 — Vidjeti presude od 7. veljače 1990., Culin/Komisija, C-343/87, EU:C:1990:49, t. 26. i od 28. veljače 2008., Neirinck/Komisija, C-17/07 P, EU:C:2008:134, t. 96. do 98. i u tom pogledu presudu od 28. svibnja 2013., Abdulrahim/Vijeće i Komisija, C-239/12 P, EU:C:2013:331, t. 72. Neki smatraju da je ova sudska praksa ograničena posebice na službeničke predmete, vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Mengozzija u predmetu Safa Nicu Sepahan/Vijeće, C-45/15 P, EU:C:2016:658, t. 54.

67 — Presuda od 14. svibnja 1998., Vijeće/De Nil i Impens, C-259/96 P, EU:C:1998:224, t. 25. i t. 2 izreke

68 — Vidjeti presudu od 7. veljače 1990., Culin/Komisija, C-343/87, EU:C:1990:49, t. 27. do 29.

69 — Presuda od 24. rujna 2008., M/Ombudsman, T-412/05, neobjavljena, EU:T:2008:397. U mišljenju u predmetu Ombudsman/Lamberts, C-234/02 P, EU:C:2003:394, t. 143. nezavisni odvjetnik Geelhoed smatrao je da postoji uzročna veza između navodnih povreda ombudsmaničinih upravnih dužnosti u postupanju s predmetom gospodina Lamberta i njihovih „štetnih i destruktivnih učinaka" na njega, ali se suzdržao, u točki 141. tog mišljenja, od razmatranja pitanja same štete, što (sadašnji) Opći sud u svojoj presudi nije učinio.

116. Posljedično, smatrajući da je gubitak povjerenja i osjećaj gubitka vremena i energije koji je iskusila C. Staelen nadoknadiv, Opći sud počinio je pogrešku koja se tiče prava u pogledu merituma, ali i postupovno jer uopće nije obrazložio svoju odluku. Zato valja prihvatiti četvrti žalbeni razlog.

F – *Peti žalbeni razlog: uzročnost*

1. Argumenti stranaka

117. Osvrćući se na točku 293. pobijane presude, ombudsmanica tvrdi da je jedna od nepravilnosti koje je utvrdio Opći sud vezana za istragu na vlastitu inicijativu. Navodeći točku 292. pobijane presude, ona tvrdi da tu ne može postojati uzročna veza. Posljedično, Opći sud počinio je pogrešku koja se tiče prava.

118. C. Staelen nije izrazila stajalište o ovom žalbenom razlogu.

2. Ocjena

119. U pogledu izvanugovorne odgovornosti Unije, pitanje postoji li uzročna veza između štetne radnje i štete, što je pretpostavka postojanja odgovornosti, pravno je pitanje koje je posljedično podložno preispitivanju Suda[70]. Uzročna veza koja je potrebna da bi postojala izvanugovorna odgovornost Unije na temelju drugog stavka članka 340. UFEU-a ustanovljena je kada je šteta izravna posljedica predmetne štetne radnje[71].

120. Iz žalbe proizlazi da petim žalbenim razlogom ombudsmanica osporava točku 293. u vezi s točkom 292. pobijane presude.

121. U točki 293. pobijane presude Opći je sud smatrao da „nezakonita postupanja ombudsman[ice] […] predstavljaju odlučujući uzrok gubitka povjerenja [C. Staelen] u instituciju ombudsman[ice] i predodžbe da je pritužba bila gubitak vremena i energije. Stoga postoji uzročna veza između navedenih nezakonitih postupanja i navedene neimovinske štete u smislu sudske prakse.”

122. Ombudsmanica navodi da pogreška počinjena u kontekstu istrage na vlastitu inicijativu, to jest propust provođenja daljnjih istražnih radnji u svjetlu mišljenja Parlamenta od 15. studenoga 2010., ne može dovesti do gubitka povjerenja C. Staelen u ured ombudsmanice, kada je, u skladu s točkom 292. pobijane presude, „njezino protivljenje ombudsmaničinoj istrazi na vlastitu inicijativu uzrokovano navedenim gubitkom povjerenja”.

123. Međutim, kako je ombudsmanica konačno priznala na raspravi, tekst njezine žalbe zapravo ne dovodi u pitanje zaključak iz točke 293. pobijane presude da je postojala uzročna veza između počinjenih pogrešaka i percepcije C. Staelen da je pritužba bila gubitak vremena i energije. U skladu sa zadnjom rečenicom točke 290. pobijane presude, koja se također ne osporava, ta percepcija djelomično je bila posljedica ombudsmaničina propusta da provede daljnje istražne radnje u svjetlu mišljenja Parlamenta od 15. studenoga 2010.

124. Slijedi da, čak i ako je ombudsmanica u pravu u pogledu te specifične pogreške, ne bi trebalo mijenjati izreku presude. Peti je žalbeni razlog, dakle, bespredmetan.

70 — Presuda od 16. srpnja 2009., Komisija/Schneider Electric, C-440/07 P, EU:C:2009:459, t. 192.

71 — Presuda od 30. travnja 2009., CAS Succhi di Frutta/Komisija, C-497/06 P, neobjavljena, EU:C:2009:273 t. 59. i navedena sudska praksa

125. Ako bi Sud smatrao da ovaj žalbeni razlog nije bespredmetan, smatrao bih da je osnovan. Naime, iz točke 292. pobijane presude slijedi da je gubitak povjerenja C. Staelen u ured ombudsmanice nastupio prije pogreške u vezi s ombudsmaničinim zaključenjem istrage na vlastitu inicijativu. Prema tome, nije uspostavljena uzročna veza u pogledu te pogreške ili bi se barem pruženo obrazloženje činilo proturječnim.

126. Međutim, moj je glavni stav da bi Sud trebao odbaciti peti žalbeni razlog kao bespredmetan.

G – *Posljedice ocjene*

127. Sud je odbacio glavnu žalbu i protužalbu C. Staelen [72]. Pobijana presuda stoga je konačna u dijelu koji se tiče *povećanja visine* ombudsmaničine izvanugovorne odgovornosti.

128. Nadalje, slijedom gore navedenog, smatram da su prvi do četvrtog žalbenog razloga koje je istaknula ombudsmanica osnovani.

129. S obzirom na to, predlažem Sudu da ukine točke 1., 3. i 4. izreke pobijane presude, u skladu s člankom 61. Statuta [73]. Također predlažem Sudu da donese konačnu presudu u ovom predmetu, u skladu s istom odredbom, s obzirom na to da to dopušta stanje postupka u vezi sa zahtjevom C. Staelen za naknadu neimovinske štete.

130. Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da uspostavljanje izvanugovorne odgovornosti Unije u smislu članka 340. drugog stavka UFEU-a ovisi o ispunjenju određenog broja pretpostavki, što uključuje nezakonitost ponašanja koje se stavlja na teret instituciji ili tijelu Unije, nastanak štete i postojanje uzročne veze između ponašanja predmetne institucije ili tijela i navedene štete [74].

131. Budući da su te pretpostavke kumulativne, nije potrebno razmatrati druge ako jedna od njih nije ispunjena [75].

132. Smatram da je jasno da ombudsmanica nije povrijedila pravo Unije na dovoljno ozbiljan način u svih pet slučajeva koje je izdvojio Opći sud. Štoviše, s obzirom na okolnosti na kojima se temelji zahtjev za neimovinsku štetu zbog navodne štete koju je ombudsmanica prouzročila tijekom istrage u pitanju, nije očito da je načelo TUM dodijelilo prava C. Staelen. U svakom slučaju, savjetovao bih Sudu da se ne razmatra potonje pitanje iz prvostupanjskog postupka.

133. Ustvari, čini se prikladnijim razmotriti prirodu neimovinske štete koju je navodno pretrpjela C. Staelen.

134. Argumenti C. Staelen u prvom stupnju koji se odnose na njezinu neimovinsku štetu odgovarajuće su sažeti u točki 272. pobijane presude. U točkama 288. i 289. pobijane presude Opći sud pravilno je odbacio neke od njezinih argumenata, s obzirom na to da je od ombudsmanice tražila naknadu za navodna nepravilna postupanja Parlamenta i svoj navodni „gubitak novca”.

72 — Rješenja od 29. lipnja 2016., Europski ombudsman/Staelen, C-337/15 P, neobjavljeno, EU:C:2016:670 i od 20. srpnja 2016., Staelen/Ombudsman, C-338/15 P, neobjavljeno, EU:C:2016:599

73 — Vidjeti, primjerice, izreku presude od 14. svibnja 1998., Vijeće/De Nil i Impens, C-259/96 P, EU:C:1998:224, nasuprot onoj presude od 26. lipnja 1996., De Nil i Impens/Vijeće, T-91/95, EU:T:1996:92.

74 — Vidjeti u tom smislu presudu od 14. listopada 2014., Giordano/Komisija, C-611/12 P, EU:C:2014:2282, t. 35. i navedenu sudsku praksu.

75 — Presuda od 30. travnja 2009., CAS Succhi di Frutta/Komisija, C-497/06 P, EU:C:2009:273, t. 40. i navedena sudska praksa

135. S obzirom na sve navedeno, zbog razloga koje sam naveo gore u točkama 112. do 114., smatram da preostali argumenti C. Staelen, vezani za njezin gubitak povjerenja u ured ombudsmanice i njezin gubitak vremena i energije, nisu uvjerljivi. Budući da je teret dokaza na C. Staelen[76], zaključujem da se dio njezina tužbenog zahtjeva za naknadu štete u pogledu neimovinske štete ne odnosi na gubitak koji je stvaran i određen u smislu članka 340. UFEU-a.

136. Budući da nije ispunjena jedna od kumulativnih pretpostavki za izvanugovornu odgovornost Unije, predlažem Sudu da odbije preostali dio tužbe za naknadu štete C. Staelen u pogledu neimovinske štete i, posljedično, tužbu u cijelosti.

H – *Troškovi*

137. Na temelju članka 184. stavka 2. Poslovnika Suda, kad je žalba osnovana i Sud sam konačno odluči o sporu, Sud odlučuje o troškovima. U skladu s člankom 138. stavkom 2. istog Poslovnika, koji se na temelju članka 184. stavka 1. tog Poslovnika primjenjuje na žalbeni postupak, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

138. Rješenjem od 29. lipnja 2016. Sud je odbio protužalbu C. Staelen, a odluku o troškovima ostavio je za kasnije. Sada predlažem da Sud usvoji ombudsmaničinu žalbu i ukine pobijanu presudu. Nadalje, predlažem da Sud odbije preostali dio tužbe za naknadu štete C. Staelen i, posljedično, tužbu u cijelosti. U svojoj žalbi ombudsmanica je zatražila od Suda da na pravedan i pravičan način odluči o troškovima. Slijedom toga, C. Staelen treba snositi svoje troškove i ombudsmaničine troškove nastale u postupku pred Općim sudom i Sudom.

VI – Zaključak

139. Uzimajući u obzir sve gore navedeno, predlažem da Sud:

— proglasi nedopuštenim zahtjev za naknadu neimovinske štete C. Staelen, podnesen u odgovoru na žalbu;

— ukine točke 1., 3. i 4. izreke presude od 29. travnja 2015., Staelen/Ombudsmanica (T-217/11, EU:T:2015:238);

— odbije zahtjev za naknadu štete C. Staelen u predmetu T-217/11 u dijelu u kojem se tiče neimovinske štete i, u skladu s tim, tužbu za naknadu štete u cijelosti;

— naloži C. Staelen da plati svoje troškove i ombudsmaničine troškove u postupku pred Općim sudom u predmetu T-217/11 i Sudom u predmetu C-337/15 P.

76 — Vidjeti presudu od 14. listopada 2014., Giordano/Komisija, C-611/12 P, EU:C:2014:2282, t. 36. i navedenu sudsku praksu.