A TÖRVÉNYSZÉK ÍTÉLETE (kilencedik tanács)

2019. szeptember 11.*

„Közszolgálat – Tisztviselők – Előléptetés – 2017. évi előléptetési időszak – A felperes AD 7 besorolási fokozatba 2017. január 1-jei hatállyal történő előléptetését mellőző határozat – A személyzeti szabályzat 45. cikke – A személyzeti szabályzat IX. melléklete 9. cikkének (3) bekezdése – Hatáskörrel való visszaélés – Fegyelmi intézkedés”

A T-545/18. sz. ügyben,

YL, az Európai Bizottság tisztviselője (képviselik: P. Yon és B. de Lapasse ügyvédek)

felperesnek

az **Európai Bizottság** (képviselik kezdetben: L. Radu Bouyon és R. Striani, később: L. Radu Bouyon és B. Mongin, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen

először is a Bizottság személyi állományával 2017. november 13-án közölt, a felperesnek a 2017. évi előléptetési időszak keretében AD 7 besorolási fokozatba történő előléptetését mellőző bizottsági határozatnak a megsemmisítése, másodszor a felperes AD 7 besorolási fokozatba 2017. január 1-jei hatállyal történő előléptetése, és harmadszor a felperes által állítólagosan elszenvedett kár megtérítése iránt, az EUMSZ 270. cikk alapján benyújtott kérelme tárgyában,

A TÖRVÉNYSZÉK (kilencedik tanács),

tagjai: S. Gervasoni elnök, K. Kowalik-Bańczyk (előadó) és C. Mac Eochaidh bírák,

hivatalvezető: M. Marescaux tanácsos,

tekintettel az eljárás írásbeli szakaszára és a 2019. július 3-i tárgyalásra,

meghozta a következő

Ítéletet

A jogvita előzményei

1 YL felperes, az Európai Bizottság *[bizalmas]*[1] főigazgatóságán 2010. május 16. óta beosztott tisztviselő. 2012. január 1. óta az AD 6 besorolási fokozatban van.

* Az eljárás nyelve: francia.

1 Kitakart bizalmas adatok.

2 2014. január 6. és 2016. január 15. között a felperes személyes okokkal indokolt szabadságot vett igénybe.

3 A Bizottság kinevezésre jogosult hatósága a 2016. március 23–i határozatával (a továbbiakban: 2016. március 23-i határozat) fizetési fokozatban való visszavetést szabott ki a felperessel szemben arra hivatkozva, hogy először is a felperes jogosulatlanul vett igénybe egy napot betegszabadságra 2013. június 18-án, amely nap folyamán politikai tevékenységben vett részt, másodszor 2014. február 6-án a személyes holnapján közzétett egy „polemizáló” cikket az Európai Unióval kapcsolatban anélkül, hogy arról előzetesen tájékoztatta volna a kinevezésre jogosult hatóságot, harmadszor 2014. április 11. és május 1. között olyan jellegű említéseket tett újságíróknak, amelyek veszélyeztethetik a Bizottság jóhírnevét, negyedszer – bár személyes okokkal indokolt szabadságon volt – elmulasztotta a kinevezésre jogosult hatóságot tájékoztatni arról, hogy 2014. március 30-án közhivatalra választották meg, és ötödször 2014. február 25. és április 15. között külső tevékenységet végzett anélkül, hogy előzetesen kérte volna a kinevezésre jogosult hatóság engedélyét.

4 A felperes nem kifogásolta a 2016. március 23-i határozatot.

5 A 2017. novemberi levelében a *[bizalmas]* főigazgatóság főigazgatója tájékoztatta a felperest, hogy az előléptetési vegyes bizottság ajánlásainak megfelelően őt 2017. január 1-jére visszamenőleges hatállyal az AD 7 besorolási fokozatba fogják előléptetni.

6 2017. november 13-án a kinevezésre jogosult hatóság közzétette a 2017. évi előléptetési időszakban előléptetett tisztviselők listáját. Ez a lista nem tartalmazta a felperes nevét.

7 2018. február 12-én a felperes panaszt nyújtott be a kinevezésre jogosult hatóságnak az előléptetést mellőző határozatával szemben. Többek között arra hivatkozott, hogy a kinevezésre jogosult hatóság nem vehette volna figyelembe e célból a 2016. március 23-i határozatot.

8 A kinevezésre jogosult hatóság 2018. június 8-án azzal az indokkal utasította el a felperes panaszát, hogy az Európai Unió tisztviselői személyzeti szabályzatának (a továbbiakban: személyzeti szabályzat) 45. cikke nem tartalmazza azon szempontok kimerítő felsorolását, amelyeket az e cikk által előírt érdemek összehasonlító vizsgálata során figyelembe kell venni, így a 2016. március 23-i határozatot e vizsgálat céljából figyelembe lehetett venni. Egyébiránt rámutatott arra, hogy a „szolgálati jogviszonyban tanúsított magatartás” fogalma szintén e szempontok egyike lehet.

Az eljárás és a felek kérelmei

9 A Törvényszék Hivatalához 2018. szeptember 11-én benyújtott keresetlevéllel a felperes előterjesztette a jelen keresetet. A Bizottság a Törvényszék Hivatalához 2018. december 14-én ellenkérelmet nyújtott be.

10 A felperes azt kéri, hogy a Törvényszék:

– semmisítse meg a 2017. évi előléptetési időszakban AD 7 besorolási fokozatba történő előléptetését mellőző határozatot;

– semmisítse meg a panaszát elutasító határozatot;

– léptesse elő 2017. január 1-jei hatállyal az AD 7 besorolási fokozatba;

– térítse meg a 2017. évi előléptetési időszakban AD 7 besorolási fokozatba történő előléptetését mellőző határozat elfogadásából eredő, 100 000 euróra becsült, általa elszenvedett kárt;

– kötelezze a Bizottságot a 100 000 euróra becsült költségek viselésére.

11 A Bizottság azt kéri, hogy a Törvényszék:

– utasítsa el a keresetet;

– kötelezze a felperest a költségek viselésére.

A jogkérdésről

12 Elöljáróban emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a valamely tisztviselő által benyújtott igazgatási panasz és annak a hatáskörrel rendelkező hatóság általi elutasítása egy összetett eljárás szerves részét képezi, és ezért a kereset, még akkor is, ha formálisan az alkalmazott igazgatási panaszának elutasítása ellen irányul, a panasz tárgyát képező sérelmet okozó aktusnak a Törvényszék előtti megtámadását jelenti (1989. január 17-i Vainker kontra Parlament ítélet, 293/87, EU:C:1989:8, 8. pont; 2018. október 25-i KF kontra Satcen ítélet, T-286/15, EU:T:2018:718, 115. pont).

13 Következésképpen a kinevezésre jogosult hatóság által hozott, a felperes panaszát elutasító határozat megsemmisítésére irányuló kereseti kérelmet úgy kell tekinteni, mint amely a 2017. évi előléptetési időszakban a felperes AD 7 besorolási fokozatba történő előléptetését mellőző határozat (a továbbiakban: megtámadott határozat) megsemmisítésére irányul.

14 Bár a felperes formálisan két különböző jogalapot hoz fel, amelyek közül az elsőt a jogszabály nyilvánvaló megsértésére, a másodikat pedig a hatáskörrel és eljárással való visszaélésre alapítja, meg kell állapítani, hogy e jogalapok lényegében egyetlen jogalapot alkotnak, amelyet a 2016. március 23-i határozatnak a személyzeti szabályzat 45. cikke által előírt érdemek összehasonlító vizsgálata keretében történő olyan figyelembevételére alapoztak, amely azzal a következménnyel járt, hogy ugyanazon cselekmény miatt másodszor is szankciót szabtak ki vele szemben. A felperes tehát azt állítja, hogy a kinevezésre jogosult hatóság egyszerre sértette meg a személyzeti szabályzat 45. cikkét, valamint a személyzeti szabályzat IX. melléklete 9. cikkének (3) bekezdését és a *non bis in idem* elvét, valamint hatáskörrel és eljárással való visszaélést követett el.

15 A Bizottság vitatja a felperes érveit.

16 A személyzeti szabályzat IX. melléklete 9. cikkének (3) bekezdése értelmében, amely átveszi a *non bis in idem* uniós jogi alapelvét, ugyanazon kötelességszegés nem vonhat maga után egynél több fegyelmi intézkedést.

17 Egyébiránt a személyzeti szabályzat 44. és 45. cikkéből következik, hogy attól az előmeneteltől eltérően, amellyel a tisztviselők főszabály szerint, bizonyos időtartam elteltével automatikusan magasabb fizetési fokozatba kerülnek, az előléptetésre csak az említett előléptetésre jogosult tisztviselők érdemeinek összehasonlító vizsgálatát követően kerül sor.

18 Ebből következik, hogy a személyzeti szabályzat IX. melléklete 9. cikke (1) bekezdésének megfelelően a magasabb fizetési fokozatba sorolás felfüggesztése, csakúgy mint az alacsonyabb fizetési fokozatba sorolás szankciónak minősül. Azonban az előléptetés megtagadása, amelyet egyébként e rendelkezés nem említ, főszabály szerint nem hasonlítható szankcióhoz, mivel az a szóban forgó előléptetésre jogosult tisztviselők érdemeinek összehasonlító vizsgálatán alapul.

19 E tekintetben, a személyzeti szabályzat 45. cikke értelmében meg kell állapítani, hogy „az érdemek összehasonlításakor a [kinevezésre jogosult hatóság] különösen figyelembe veszi a tisztviselőről készült értékelő jelentéseket, a nyelvek használatát feladatai végrehajtása során azon nyelveken kívül, amelyek alapos ismeretét […] bizonyította, és – adott esetben – az általa viselt felelősség szintjét”.

20 A „különösen” kifejezés alkalmazásával a személyzeti szabályzat 45. cikke pontosítja azt a három fő szempontot, amelyeket kötelezően figyelembe kell venni az érdemek összehasonlító vizsgálata során. Mindazonáltal, ezzel nem zárja ki olyan más szempontok figyelembevételét, amelyek szintén alkalmasak lehetnek az előléptethető tisztviselők érdemeinek megjelölésére (2011. szeptember 28-i AC kontra Tanács ítélet, F-9/10, EU:F:2011:160, 25. pont; 2012. november 14-i Bouillez kontra Tanács ítélet, F-75/11, EU:F:2012:152, 57. pont).

21 Így a vétkes magatartás, amennyiben az a tisztviselőt a személyzeti szabályzat alapján terhelő kötelezettségek megszegésének minősül, figyelembe vehető a kinevezésre jogosult hatóság által azért, hogy – adott esetben – kizárja az érintett fél előléptetési pályázatát (lásd ebben az értelemben és analógia útján: 2001. február 23-i De Nicola kontra EBB ítélet, T-7/98, T-208/98 és T-109/99, EU:T:2001:69, 220. pont). Ugyanis az intézménynek az áll érdekében, hogy kizárólag a kifogástalan munkahelyi magatartást tanúsító személyeket nevezzék ki a felelősséggel járó munkakörökbe (1998. április 2-i Apostolidis kontra Bíróság ítélet, T-86/97, EU:T:1998:71, 58. pont).

22 Végül emlékeztetni kell arra, hogy bár a személyzeti szabályzat 45. cikke általános végrehajtási rendelkezéseiről szóló, 2013. december 16-i C(2013) 8968 final bizottsági határozat 5. cikke (7) bekezdésének megfelelően az előléptetési vegyes bizottság közli a kinevezésre jogosult hatósággal azoknak a tisztviselőknek a listáját, akiknek az előléptetését javasolja, az előléptető határozatok és az érdemeknek a személyzeti szabályzat 45. cikke által előírt összehasonlító vizsgálata tekintetében minden felelősség kizárólag a kinevezésre jogosult hatóságé (lásd ebben az értelemben: 2017. november 14-i HL kontra Bizottság, T-668/16 P, nem tették közzé, EU:T:2017:802, 30. pont).

23 E körülmények között először is meg kell jegyezni, hogy a kinevezésre jogosult hatóság számára egyrészt nem kötelezőek az előléptetési vegyes bizottság ajánlásai, másrészt a felperes előléptetésének megtagadása érdekében megalapozottan vette figyelembe a 2016. március 23-i határozatot az érdemeknek a személyzeti szabályzat 45. cikke által előírt összehasonlító vizsgálata során.

24 E következtetést nem vonja kétségbe a felperes azon érve, amelyben azt rója fel a kinevezésre jogosult hatóságnak, hogy a panaszának elutasításáról szóló határozatban úgy ítélte meg, hogy a „szolgálati jogviszonyban tanúsított magatartás” fogalma magában foglalhatja az 2016. március 23-i határozatot vagy az e határozattal szankcionált tényeket.

25 Egyrészt ugyanis, amennyiben ez az érv a személyzeti szabályzat 43. cikkében szereplő „szolgálati jogviszonyban tanúsított magatartás” fogalmán alapulhat, meg kell állapítani, hogy e fogalom a tisztviselők azon értékelő jelentéseinek tartalmára vonatkozik, amely jelentések – amint arra a fenti 20. pont is utal – csupán a személyzeti szabályzat 45. cikke által előírt érdemek összehasonlító vizsgálata során figyelembe veendő szempontoknak minősülnek.

26 Másrészt, a felperes által hivatkozott azon körülmény ellenére, hogy a 2016. március 23-i határozatban szankcionált tények ez utóbbi határozat értelmében „nem állnak kapcsolatban a *[bizalmas]* főigazgatóságon betöltött feladataival és felelősségeivel”, illetve hogy a személyes okokkal indokolt szabadsága alatt zajlottak le, elegendő megállapítani, hogy e tények azonban olyan kötelezettségek megszegésére vonatkoztak, amelyek a felperest tisztviselői minősége miatt kötelezik, és ennélfogva a fenti 20. pontban idézett ítélkezési gyakorlat értelmében vett érdemei megjelölésének számítanak. Így még az a körülmény is, hogy az említett tények egy része a felperes személyes okokkal indokolt szabadsága alatt zajlott le, önmagában nem ellentétes azzal, hogy azokat az érdemeknek a személyzeti szabályzat 45. cikke által előírt összehasonlító vizsgálata során vegyék figyelembe.

27 Másodszor meg kell állapítani, hogy a felperes nem terjeszt elő egyetlen olyan bizonyítékot sem, amely alkalmas lenne annak alátámasztására, hogy a megtámadott határozatot nem érdemeknek a személyzeti szabályzat 45. cikke által előírt összehasonlító vizsgálata alapján, hanem azért fogták el, hogy a 2016. március 23-i határozat alapjául szolgáló tényeket másodszor is szankcionálják.

28 E tekintetben ugyanis a felperes csupán arra hivatkozik, hogy egyrészt a kinevezésre jogosult hatóság anélkül tagadta meg az előléptetését, hogy arról előzetesen tájékoztatta volna a *[bizalmas]* főigazgatóságot, másrészt pedig, hogy a Humánerőforrásügyi Főigazgatóság olyan politikát alkalmaz, amely – az előléptetési vegyes bizottság ajánlásai ellenére – megtagadja azon tisztviselők előléptetését, akikkel szemben szankciót már szabtak ki.

29 Azonban egyrészt meg kell jegyezni, hogy az a tény, miszerint a *[bizalmas]* főigazgatóság arra számított, hogy a felperest előléptetik, és így e főigazgatóság főigazgatója tévesen jelentette be a felperes számára, hogy a 2017. évi előléptetési időszakban elő fogják léptetni, nem támasztja alá, hogy a megtámadott határozatot szankcionálás érdekében, és nem az érdemek összehasonlító vizsgálatának eredményeként, a személyzeti szabályzat 45. cikkének megfelelően fogadták el.

30 Másrészt meg kell jegyezni, hogy a felperes által hivatkozott, az előléptetést megtagadó politika jelenlétének megállapításához a felperes csupán, többek között a szakszervezetek képviselői és a Humánerőforrásügyi Főigazgatóság főigazgatója közötti találkozóról szóló jelentéstervezetre, valamint az e szakszervezetek által az említett főigazgatónak küldött feljegyzésre szorítkozik. Márpedig e dokumentumokból kitűnik, hogy a szakszervezetek úgy vélik, hogy az olyan tisztviselő előléptetését mellőző döntés, akivel szemben szankciót szabtak ki, ahhoz „vezethet”, hogy e tisztviselőket kétszeresen szankcionálják, ezért „egyértelmű jogi keretet” kell megtárgyalni a szakszervezetek és a Bizottság között. Mindazonáltal az a körülmény, hogy a kinevezésre jogosult hatóság megtagadta más olyan tisztviselőknek az előléptetését, akikkel szemben korábban szankciókat szabtak ki, illetve hogy e szakszervezetek úgy vélik, további pontosítás nélkül, hogy az e tisztviselők érdemeinek vizsgálatára vonatkozó rendelkezések nem elég egyértelműek, ebben az esetben önmagában nem alkalmas annak az alátámasztására, hogy a megtámadott határozatot szankcionálás érdekében, és nem az érdemek összehasonlító vizsgálatának eredményeként, a személyzeti szabályzat 45. cikkének megfelelően fogadták el.

31 Harmadszor, bár a felperes azt állítja, hogy „elegendő releváns és egybehangzó bizonyítékot” nyújtott be annak megállapítása érdekében, hogy a kinevezésre jogosult hatóság nyilvánvaló mérlegelési hibát követett el az érdemeknek a személyzeti szabályzat 45. cikke által előírt vizsgálata során; elegendő rámutatni arra, hogy ezen állítást semmilyen olyan pontosítás nem kíséri, amely lehetővé tenné megalapozottságának értékelését.

32 Következésképpen sem a személyzeti szabályzat 45. cikkének, sem a személyzeti szabályzat IX. melléklete 9. cikke (3) bekezdésének, illetve a *non bis in idem* elvének a megsértése, sem pedig a hatáskörrel való olyan visszaélés, amelynek az eljárással való visszaélés csupán az egyik formája (1998. április 2-i Apostolidis kontra Bíróság ítélet, T-86/97, EU:T:1998:71, 84. pont) nem megállapítható jelen esetben.

33 E következtetést nem teszi kétségessé a felperes többi érve. A felperes ugyanis azt állítja, hogy az a tény, miszerint a kinevezésre jogosult hatóság az előléptetésének megtagadásával szankcionálta őt, egyrészt lehetővé teszi a kinevezésre jogosult hatóság számára, hogy az a jogbiztonság elvének megsértésével tartózkodjon „[a felperes] szakmai előmenetele akadályozásának időbeli korlátozásától”, másrészt megfosztotta őt a hatékony jogorvoslathoz való jogától, mivel nem tudta vitatni „a [kinevezésre jogosult hatóság] által 2016. március 23-i határozattal kiváltani szándékozott teljes hatást”.

34 Azonban elegendő azt megállapítani, hogy a fenti 33. pontban említett érvek téves előfeltevésen alapulnak, mégpedig azon, hogy a megtámadott határozat szankciónak minősül, ami – amint az a fenti 27. pontban megállapításra került – a jelen esetben nem nyert bizonyítást.

35 Továbbá a megtámadott határozat nem tekinthető úgy, mint amely a jogbiztonság elvének megsértésével a felperes szakmai előmenetelének korlátlan és önkényes megakadályozásához vezet. Egyrészt ugyanis a kinevezésre jogosult hatóság figyelembe vette a 2016. március 23-án – vagyis a 2017. évi előléptetési időszakot közvetlenül megelőző év során – hozott, szankciót kiszabó határozatot.

Másrészt a megtámadott határozat nem akadályozza meg azt, hogy a felperes adott esetben későbbi előléptetési időszakban előléptetésben részesüljön, ami egyébként a 2018. évi előléptetési időszakban meg is történt.

36 Következésképpen az egyetlen jogalapot mint megalapozatlant el kell utasítani. Ennélfogva a felperesnek a megtámadott határozat megsemmisítésére irányuló kereseti kérelmét el kell utasítani, és így el kell utasítani egyrészt a 2017. január 1-jei hatállyal az AD 7 besorolási fokozatba történő előléptetésre, másrészt az említett határozat elfogadásából eredő állítólagos kár megtérítésére irányuló kereseti kérelmeit.

A költségekről

37 A Törvényszék eljárási szabályzata 134. cikkének (1) bekezdése alapján a Törvényszék a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A felperest, mivel pervesztes lett, a Bizottság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

A fenti indokok alapján

A TÖRVÉNYSZÉK (kilencedik tanács)

a következőképpen határozott:

1) A Törvényszék a keresetet elutasítja.

2) A Törvényszék YL-t kötelezi a költségek viselésére.

Gervasoni Kowalik-Bańczyk Mac Eochaidh

Kihirdetve Luxembourgban, a 2019. szeptember 11-i nyilvános ülésen.

Aláírások