Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (kasační senát)

21. května 2014*

„Kasační opravný prostředek — Veřejná služba — Dočasní zaměstnanci — Smlouva na dobu určitou — Rozhodnutí o neobnovení — Zamítnutí stížnosti — Povinnost uvést odůvodnění — Důvod uvedený v rozhodnutí o zamítnutí stížnosti“

Ve věci T-347/12 P,

jejímž předmětem je kasační opravný prostředek podaný proti rozsudku Soudu pro veřejnou službu Evropské unie (třetího senátu) ze dne 13. června 2012, Mocová v. Komise (F-41/11) a směřující ke zrušení tohoto rozsudku,

Dana Mocová, s bydlištěm v Praze (Česká republika), zastoupená D. de Abreu Caldasem, S. Orlandem, A. Coolenem, J.-N. Louisem a É. Marchalem, advokáty,

účastnice řízení podávající kasační opravný prostředek (navrhovatelka),

přičemž další účastnicí řízení je:

Evropská komise, zastoupená J. Currallem a D. Martinem, jako zmocněnci,

žalovaná v prvním stupni,

TRIBUNÁL (kasační senát),

ve složení M. Jaeger (zpravodaj), předseda, O. Czúcz a S. Papasavvas, soudci,

vedoucí soudní kanceláře: C. Kristensen, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 8. října 2013,

vydává tento

Rozsudek[1]

[*omissis*]

* Jednací jazyk: francouzština.

1 — Jsou uvedeny pouze ty body tohoto rozsudku, jejichž zveřejnění považuje Tribunál za účelné.

Ke kasačnímu opravnému prostředku

Řízení

10 Dopisem došlým kanceláři Tribunálu dne 3. srpna 2012 navrhovatelka podala na základě článku 95 jednacího řádu Tribunálu žádost o právní pomoc s cílem podat projednávaný kasační opravný prostředek. Usnesením ze dne 20. prosince 2012, Mocová v. Komise (T-347/12 P AJ) předseda Tribunálu žádost o právní pomoc zamítl.

11 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 8. ledna 2013 podala navrhovatelka projednávaný kasační opravný prostředek. Dopisem ze dne 25. dubna 2013 navrhovatelka předložila v souladu s článkem 146 jednacího řádu žádost uvádějící důvody, pro které si přeje být vyslechnuta v rámci ústní části řízení.

12 Řeči účastníků řízení a odpovědi na ústní otázky položené Tribunálem byly vyslechnuty na jednání konaném dne 8. října 2013.

Návrhová žádání účastníků řízení

13 Navrhovatelka se domáhá, aby Tribunál:

— napadený rozsudek zrušil;

— v důsledku toho zrušil rozhodnutí, kterým se zamítá žádost o obnovení její smlouvy;

— uložil Komisi náhradu nákladů řízení v prvním stupni a nákladů řízení o kasačním opravném prostředku.

14 Komise se ve své kasační odpovědi předložené dne 10. dubna 2013 domáhá, aby Tribunál:

— kasační opravný prostředek zčásti odmítl jako nepřípustný a zčásti zamítl jako neopodstatněný;

— uložil navrhovatelce, aby jí nahradila náklady řízení v tomto stupni řízení.

Právní otázky

[*omissis*]

K prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku vycházejícímu z „neexistence relevantního odůvodnění“

[*omissis*]

– K údajnému nesprávnému právnímu posouzení vycházejícímu ze změny odůvodnění zamítnutí obnovení smlouvy navrhovatelky ve fázi před zahájením soudního řízení

26 Navrhovatelka má za to, že se Soud pro veřejnou službu dopustil nesprávného právního posouzení, když založil své odůvodnění na jediném důvodu – existenci rozpočtových omezení – který nebyl uveden v rozhodnutí ze dne 15. října 2010, a byl uveden orgánem oprávněným uzavírat pracovní smlouvy až ve fázi odpovědi na stížnost.

27 Soud pro veřejnou službu tak podle jejího názoru zaprvé nepřihlédl k judikatuře, podle které by se odůvodnění rozhodnutí o zamítnutí stížnosti mělo shodovat s odůvodněním rozhodnutí, proti němuž stížnost směřovala (v tomto smyslu viz rozsudky Tribunálu ze dne 19. října 1995, Obst v. Komise, T-562/93, Sb. VS, s. I-A-247 a II-737, bod 79, a ze dne 6. listopadu 1997, Berlingieri Vinzek v. Komise, T-71/96, Sb. VS, s. I-A-339 a II-921, bod 79), zadruhé porušil zásadu legality, na jejímž základě odůvodnění rozhodnutí může být založeno pouze na skutečnostech, jež tomuto rozhodnutí předcházely nebo nastaly současně s tímto rozhodnutím, a zatřetí nevzal v úvahu účel postupu před zahájením soudního řízení, jímž je dát účastníkům možnost najít smírné řešení sporu (rozsudek Tribunálu ze dne 26. ledna 2000, Gouloussis v. Komise, T-86/98, Sb. VS, s. I-A-5 a II-23, bod 61).

28 Komise má za to, že uvedené argumenty jsou neopodstatněné.

29 Je třeba konstatovat, že z napadeného rozsudku vyplývá, že dopisem ze dne 15. října 2010 pověřený generální ředitel OLAF navrhovatelce v odpovědi na její žádost o prodloužení smlouvy dočasného zaměstnance sdělil, že smlouva skončí ke dni 31. prosince 2010 s ohledem na nemožnost jejího prodloužení pro dočasné zaměstnance OLAF nad maximální dobu osmi let.

30 V odpovědi ze dne 11. února 2011 však orgán oprávněný uzavírat pracovní smlouvy zamítl stížnost navrhovatelky ze dne 10. listopadu 2010, aniž odkázal na pravidlo maximálního součtu dob zaměstnání osmi let, ale odůvodnil rozhodnutí rozpočtovými možnostmi, zájmem služby a zásluhami a schopnostmi navrhovatelky.

31 Za těchto okolností, o kterých navrhovatelka v prvním stupni tvrdila, že představují rozpor v odůvodnění, měl Soud pro veřejnou službu nejprve za to, na základě výše uvedeného rozsudku Komise v. Birkhoff (body 58 a 59), že s ohledem na evolutivní povahu postupu před zahájením soudního řízení musí být pro účely přezkumu legality původního aktu, který nepříznivě zasahuje do právního postavení, zohledněno odůvodnění obsažené v rozhodnutí o zamítnutí stížnosti, jelikož se na toto odůvodnění pohlíží tak, že je s původním aktem v souladu. Soud pro veřejnou službu však upřesnil, že předmětem přezkumu byla právě legalita původního aktu, který nepříznivě zasahoval do právního postavení, a to s ohledem na odůvodnění uvedené v rozhodnutí o zamítnutí stížnosti.

32 Soud pro veřejnou službu měl kromě toho v bodě 38 napadeného rozsudku za to, že okolnost, že se orgán oprávněný uzavírat pracovní smlouvy, i když potvrdil rozhodnutí o neobnovení smlouvy navrhovatelky, v odmítnutí stížnosti odchýlil od odůvodnění obsaženého v rozhodnutí ze dne 15. října 2010, a uvedl jiné odůvodnění, nemůže sama o sobě vést k protiprávnosti rozhodnutí o neobnovení, jelikož cílem řízení o stížnosti je umožnit přezkoumání napadeného aktu orgánem oprávněným uzavírat pracovní smlouvy s ohledem na výtky předložené stěžovatelem, a popřípadě přitom změnit odůvodnění, na kterém je výrok aktu založen.

33 Je třeba uvést, že Soud pro veřejnou službu tím, že vycházel z evolutivní povahy postupu před zahájením soudního řízení, aby dospěl k závěru, že je třeba zohlednit důvody uvedené v zamítnutí stížnosti, pouze vyvodil důsledky z ustálené judikatury týkající se určení napadnutelnosti odpovědi na stížnost, z níž vyplývá, že orgán oprávněný uzavírat pracovní smlouvy může mít důvod ve svém rozhodnutí o zamítnutí stížnosti doplnit či změnit své rozhodnutí.

34 Bylo tak rozhodnuto, že administrativní stížnost a její výslovné nebo implicitní zamítnutí tvoří nedílnou součást komplexního řízení a jsou jen jedním z předpokladů, které musí být splněny před podáním žaloby. Za těchto podmínek je žaloba, i když je formálně namířena proti zamítnutí stížnosti, podána k soudu proti aktu zasahujícímu do právního postavení, proti němuž byla stížnost podána, s výjimkou případu, kdy má zamítnutí stížnosti jiný rozsah než akt, proti kterému byla tato stížnost podána. Výslovné rozhodnutí o zamítnutí stížnosti nemusí vzhledem ke svému obsahu potvrzovat akt napadený žalobcem. Je tomu tak tehdy, když rozhodnutí o zamítnutí stížnosti obsahuje přezkum situace žalobce na základě nových právních a skutkových okolností nebo mění či doplňuje původní rozhodnutí. V těchto případech představuje zamítnutí stížnosti akt podléhající přezkumu soudem, který jej vezme

v úvahu při posouzení legality napadeného aktu, případně jej posoudí jako akt nepříznivě zasahující do právního postavení nahrazující napadený akt (viz rozsudek Tribunálu ze dne 21. září 2011, Adjemian a další v. Komise, T-325/09 P, Recueil, s. II-6515, bod 32, a citovaná judikatura).

35 Tato koncepce je rovněž podpořena úvahou, podle které je doplnění odůvodnění ve fázi rozhodnutí o zamítnutí stížnosti v souladu s účelem čl. 90 odst. 2 služebního řádu úředníků Evropské unie (dále jen „služební řád“), podle kterého je rozhodnutí o stížnosti rovněž odůvodněno. Toto ustanovení nezbytně předpokládá, že orgán oprávněný rozhodnout o stížnosti není vázán pouhým odůvodněním rozhodnutí, které je předmětem stížnosti, jež může být popřípadě nedostatečné či dokonce v případě implicitního rozhodnutí o zamítnutí neexistující (rozsudek Tribunálu ze dne 7. července 2011, Longinidis v. Cedefop, T-283/08 P, bod 72).

36 V této souvislosti je třeba zdůraznit, že judikatura, na kterou odkazuje navrhovatelka, podle které bylo rozhodnuto, že orgán není oprávněn nahradit původní chybné odůvodnění zcela novým odůvodněním (výše uvedený rozsudek Berlingieri Vinzek v. Komise, bod 79), se týká zvláštního případu, ve kterém orgán podává dodatečné odůvodnění po podání žaloby, a není tedy použitelná na postup před zahájením soudního řízení.

37 Na rozdíl od tvrzení navrhovatelky takový výklad neodporuje pravidlu souladu mezi žalobou a stížností, účelu postupu před zahájením soudního řízení, ani zásadě legality.

38 Zaprvé, co se týče pravidla souladu mezi žalobou a stížností, jakož i účelu postupu před zahájením soudního řízení, je třeba zdůraznit, že cílem celého postupu před zahájením soudního řízení stanoveného v článku 90 služebního řádu, použitelného na dočasné zaměstnance podle článku 46 pracovního řádu ostatních zaměstnanců, je umožnit a zvýhodnit smírné řešení sporů, které vyvstaly mezi úředníkem a správou (rozsudky Soudního dvora ze dne 23. října 1986, Schwiering v. Účetní dvůr, 142/85, Recueil, s. 3177, bod 11, a ze dne 14. března 1989, Del Amo Martinez v. Parlament, 133/88, Recueil, s. 689, bod 9; rozsudek Tribunálu ze dne 29. března 1990, Alexandrakis v. Komise, T-57/89, Recueil, s. II-143, bod 8) a uložit orgánu, ke kterému úředník přísluší, aby přezkoumal své rozhodnutí ve světle jeho případných námitek (rozsudek Soudního dvora ze dne 21. října 1980, Vecchioli v. Komise, 101/79, Recueil, s. 3069, bod 31; usnesení Tribunálu ze dne 28. ledna 1993, Piette de Stachelski v. Komise, T-53/92, Recueil, s. II-35, bod 16).

39 Podle judikatury tedy pravidlo souladu mezi žalobou a stížností směřuje k tomu, aby bylo úředníkovi nebo zaměstnanci zabráněno uplatnit určité výtky, nebo dokonce všechny výtky, až ve fázi soudního řízení, s tím důsledkem, že jakákoliv možnost mimosoudního vyrovnání sporu by byla značně omezena. Za těchto okolností by totiž neměl orgán oprávněný uzavírat pracovní smlouvy vzhledem k tomu, že by nemohl přesně znát výtky nebo požadavky dotyčného (výše uvedený rozsudek Schwiering v. Účetní dvůr, bod 11, a rozsudek Tribunálu ze dne 12. března 1996, Weir v. Komise, T-361/94, Sb. VS, s. I-A-121 a II-381, bod 27), žádnou možnost popřípadě vyhovět jeho návrhům, nebo navrhnout smírné řešení, a tedy nepředkládat spor přímo k rozhodnutí soudu.

40 Cíl týkající se umožnění, aby dotyčný a orgán oprávněný uzavírat smlouvy mohli vyřešit spor v rámci postupu před zahájením soudního řízení, však neznamená, že úředník má za všech okolností právo zpochybňovat ve fázi postupu před zahájením soudního řízení každý nový důvod uvedený orgánem oprávněným uzavírat pracovní smlouvy ve fázi správního řízení.

41 Je třeba zejména uvést, že podle ustálené judikatury platí, že i když orgán oprávněný uzavírat pracovní smlouvy není povinen odůvodnit rozhodnutí o povýšení ve vztahu k jeho adresátovi ani ve vztahu k nepovýšeným uchazečům (rozsudek Soudního dvora ze dne 16. prosince 1987, Delauche v. Komise, 111/86, Recueil, s. 5345, bod 13; rozsudky Tribunálu ze dne 6. července 1999, Séché v. Komise, T-112/96 a T-115/96, Sb. VS, s. I-A-115 a II-623, bod 76, a ze dne 12. prosince 2002, Morello v. Komise, T-338/00 a T-376/00, Sb. VS, s. I-A-301 a II-1457, bod 48), má oproti tomu povinnost odůvodnit rozhodnutí o zamítnutí stížnosti podané podle čl. 90 odst. 2 služebního řádu nepovýšeným

uchazečem, přičemž o odůvodnění tohoto zamítavého rozhodnutí se má za to, že se shoduje s odůvodněním rozhodnutí, proti němuž stížnost směřovala (rozsudky Soudního dvora ze dne 30. října 1974, Grossi v. Rada, 188/73, Recueil, s. 1099, bod 13, a ze dne 7. února 1990, Culin v. Komise, C-343/87, Recueil, s. I-225, bod 13; rozsudek Tribunálu ze dne 12. února 1992, Volger v. Parlament, T-52/90, Recueil, s. II-121, bod 36). Odůvodnění musí být podáno nejpozději při zamítnutí stížnosti (rozsudky Tribunálu ze dne 20. února 2002, Roman Parra v. Komise, T-117/01, Sb. VS, s. I-A-27 a II-121, bod 26, a ze dne 15. září 2005, Casini v. Komise, T-132/03, Sb. VS, s. I-A-253 a II-1169, bod 32).

42 Orgán oprávněný uzavírat pracovní smlouvy naproti tomu podle judikatury není povinen výslovně odpovědět na stížnost, pokud je samotné původní rozhodnutí odůvodněno (obdobně viz rozsudek Soudního dvora ze dne 9. prosince 1993, Parlament v. Volger, C-115/92 P, Recueil, s. I-6549, bod 23).

43 Stejně tak čl. 90 odst. 1 služebního řádu, použitelný na dočasné zaměstnance podle článku 46 pracovního řádu, sám upravuje případ, kdy se má za to, že neobdrží-li žadatel do čtyř měsíců ode dne podání žádosti odpověď, a tedy z povahy věci ani odůvodnění, je rozhodnutí zamítavé, a proti takovému implicitnímu rozhodnutí je možné podat stížnost, takže odůvodnění předložené orgánem oprávněným uzavírat smlouvy může dočasný zaměstnanec v takovém případě napadnout až ve fázi soudního řízení.

44 K dodržení práva na účinnou soudní ochranu je však nutno upřesnit, že za předpokladu, že se stěžovatel dozví o odůvodnění aktu, který nepříznivě zasahuje do jeho právního postavení, prostřednictvím odpovědi na svou stížnost, nebo v případě, že uvedené odůvodnění podstatně mění nebo doplňuje odůvodnění obsažené v uvedeném aktu, musí být jakýkoliv důvod poprvé uplatněný až ve fázi žaloby, který zpochybňuje opodstatněnost odůvodnění uvedeného v odpovědi na stížnost, považován za přípustný. V takových případech totiž dotyčnému nebylo umožněno dozvědět se přesně a s konečnou platností důvody, na kterých byl založen akt nepříznivě zasahující do jeho právního postavení.

45 Co se týče zadruhé údajného nedodržení zásady legality, je pravda, že legalita rozhodnutí musí být posouzena v závislosti na skutkových a právních okolnostech, které měl orgán k dispozici v okamžiku přijetí uvedeného rozhodnutí. S ohledem na evolutivní povahu postupu před zahájením soudního řízení, jak byla popsána výše, je však třeba uvést, že zpracování aktu, který stanoví konečné stanovisko orgánu, končí tím, že orgán oprávněný uzavírat pracovní smlouvy rozhodne o odpovědi na stížnost podanou dočasným zaměstnancem. Z toho plyne, že legalita konečného aktu nepříznivě zasahujícího do právního postavení navrhovatelky se posuzuje s ohledem na skutkové a právní okolnosti, které měl orgán k dispozici při výslovném nebo implicitním rozhodnutí o této odpovědi, bez ohledu na možnost orgánu poskytnout za podmínek stanovených judikaturou doplňující upřesnění ve fázi soudního řízení. Nelze tedy mít za to, že Soud pro veřejnou službu porušil zásadu legality.

46 Ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že se Soud pro veřejnou službu nedopustil nesprávného právního posouzení, když došel k závěru, že bylo třeba přezkoumat legalitu rozhodnutí o neobnovení smlouvy dočasného zaměstnance pro žalobkyni s přihlédnutím k důvodům obsaženým v rozhodnutí o zamítnutí stížnosti, i když nebyly uvedeny v rozhodnutí ze dne 15. října 2010.

[*omissis*]

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (kasační senát)

rozhodl takto:

1) Kasační opravný prostředek se zamítá.

2) Dana Mocová ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Evropskou komise v rámci řízení o kasačním opravném prostředku.

Jaeger Czúcz Papasavvas

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 21. května 2014.

Podpisy.