Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (žalbeno vijeće)

21. svibnja 2014.*

„Žalba – Javna služba – Privremeno osoblje – Ugovor na određeno vrijeme – Odluka o neobnavljanju ugovora – Odbijanje žalbe – Obveza obrazlaganja – Razlog iznesen u odluci o odbijanju žalbe“

U predmetu T-347/12 P,

povodom žalbe izjavljene protiv presude Službeničkog suda Europske unije (treće vijeće) od 13. lipnja 2012., Mocová/Komisija (F-41/11), radi ukidanja te presude,

Dana Mocová, sa stalnom adresom u Pragu (Češka Republika), koju zastupaju D. de Abreu Caldas, S. Orlandi, A. Coolen, J.-N. Louis i É. Marchal, odvjetnici,

žalitelj,

a druga stranka postupka je

Europska komisija, koju zastupaju J. Currall i D. Martin, u svojstvu agenata,

tuženik u prvom stupnju,

OPĆI SUD (žalbeno vijeće),

u sastavu: M. Jaeger (izvjestitelj), predsjednik, O. Czúcz i S. Papasavvas, suci,

tajnik: C. Kristensen, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 8. listopada 2013.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: francuski

Presudu[1] *[omissis]*

O žalbi

Postupak [omissis]

Zahtjevi stranaka [omissis]

Pravo [omissis]

Prvi žalbeni razlog, utemeljen na „nepostojanju relevantnog obrazloženja“ *[omissis]*

– Navod o povredi prava koja je počinjena izmjenom obrazloženja za neobnavljanje žaliteljeva ugovora izvršenom u predsudskom postupku

26 Žalitelj smatra da je Službenički sud povrijedio pravo oslanjajući se u svojoj prosudbi na postojanje proračunskih ograničenja, razlog koji nije naveden u odluci od 15. listopada 2010., nego ga je AHCC (tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu) iznio tek u odgovoru na žalbu.

27 Žalitelj smatra da je Službenički sud time povrijedio, kao prvo, sudsku praksu prema kojoj se obrazloženje odluke o odbijanju žalbe treba podudarati s obrazloženjem odluke protiv koje je žalba podnesena (vidjeti u tom smislu presude Općeg suda od 19. listopada 1995., Obst/Komisija, T-562/93, Zb. SS, str. I-A-247. i II-737., t. 79., i od 6. studenoga 1997., Berlingieri Vinzek/Komisija, T-71/96, Zb. SS, str. I-A-339. i II-921., t. 79.), kao drugo, načelo zakonitosti prema kojem se razlozi za odluku mogu oslanjati samo na elemente koji su toj odluci prethodili ili su bili istodobni s njom i, kao treće, svrhu predsudskog postupka koja se sastoji u tome da se strankama omogući pronalazak mirnog rješenja spora (presuda Općeg suda od 26. siječnja 2000., Gouloussis/Komisija, T-86/98, Zb. SS, str. I-A-5. i II-23., t. 61.).

28 Komisija navedene argumente smatra neosnovanima.

29 Valja ustvrditi da iz pobijane odluke proizlazi da je u dopisu od 15. listopada 2010. v. d. glavnog direktora OLAF-a žalitelju naznačio, odgovarajući mu na zahtjev za produljenje ugovora s članom privremenog osoblja, da će taj ugovor isteći 31. prosinca 2010. jer nije postojala nikakva mogućnost njegova produljenja izvan maksimalnog razdoblja od osam godina predviđenog za privremeno osoblje zaposleno u OLAF-u.

30 Međutim, u svom odgovoru od 11. veljače 2011. AHCC je odbio žalbu od 10. studenoga 2010. ne pozivajući se na pravilo o zabrani kumuliranja od osam godina nego se oslanjajući na proračunske mogućnosti, interes službe te na zasluge i vještine žalitelja.

31 U tim je okolnostima, koje je u prvostupanjskom postupku žalitelj pobijao kao proturječne, Službenički sud ocijenio, oslanjajući se na gore navedenu presudu Komisija/Birkhoff (t. 58. i 59.) da je, vodeći računa o razvojnoj naravi predsudskog postupka, obrazloženje odluke o odbijanju žalbe ono koje treba uzeti u obzir pri ocjenjivanju zakonitosti prvotnog akta kojim se nanosi šteta jer se podrazumijeva podudarnost tog obrazloženja s potonjim aktom. Službenički sud je pojasnio da je, slijedom navedenog, ocjenjivao upravo zakonitost prvotnog akta kojim se nanosi šteta, i to u svjetlu razloga sadržanih u odluci o odbijanju žalbe.

1 — Predočene su samo one točke ove presude čiju objavu Opći sud smatra korisnom.

32 Službenički sud je, k tome, u točki 38. pobijane presude, ocijenio da činjenica da se AHCC, ostajući pri odluci da ne obnovi žaliteljev ugovor, pri odbijanju žalbe udaljio od obrazloženja sadržanog u odluci od 15. listopada 2010., oslonivši se na druge razloge, ne može sama za sebe uzrokovati nezakonitost odluke o neobnavljanju ugovora jer je cilj postupka po žalbi upravo taj da se AHCC-u omogući preispitati pobijani akt u svjetlu prigovora podnositelja žalbe, izmjenjujući prema potrebi razloge koji idu u prilog izreci tog akta.

33 Valja, međutim, istaknuti da se Službenički sud, kada na osnovi razvojne naravi predsudskog postupka izvodi zaključak o potrebi uzimanja u obzir razloga sadržanih u odluci o odbijanju žalbe, oslanja na ustaljenu sudsku praksu koja se tiče mogućnosti pobijanja odgovora na žalbu, a iz koje proizlazi da AHCC u odluci o odbijanju žalbe može upotpuniti ili čak izmijeniti svoju odluku.

34 Tako je ocijenjeno da su žalba u upravnom postupku i njezino izričito ili prešutno odbijanje sastavni dio složenog postupka te prethodni uvjet za pokretanje postupka pred sudom. U tim okolnostima tužba, iako formalno usmjerena protiv odbijanja žalbe, dovodi do toga da sud odlučuje o prvotnom aktu protiv kojeg je žalba podnesena, osim ako odbijanje žalbe ima drukčiji doseg u odnosu na akt koji je predmet žalbe. Izričitom odlukom o odbijanju žalbe može se, imajući u vidu njen sadržaj, i ne potvrditi akt koji osporava žalitelj. Takav je slučaj kada se u odluci o odbijanju žalbe situacija podnositelja preispituje na osnovi novih pravnih i činjeničnih elemenata ili kada se tom odlukom izmjenjuje ili upotpunjuje prvotna odluka. U tim uvjetima odbijanje žalbe predstavlja akt podložan nadzoru suda koji ga uzima u obzir pri ocjeni zakonitosti akta kojim se nanosi šteta ili ga, štoviše, smatra novim takvim aktom (vidjeti presudu Općeg suda od 21. rujna 2011., Adjemian i dr./Komisija, T-325/09 P, Zb., str. II-6515., t. 32., i navedena sudska praksa).

35 Navedeno je shvaćanje također potvrđeno stajalištem prema kojem je dopuna obrazloženja u fazi odlučivanja o odbijanju žalbe sukladna svrsi članka 90. stavka 2. Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europske unije (u daljnjem tekstu: Pravilnik o osoblju) koji nalaže da odluka o žalbi bude obrazložena. Ta odredba nužno podrazumijeva da tijelo nadležno za odlučivanje o žalbi nije vezano isključivo obrazloženjem odluke protiv koje je žalba podnesena, koje je katkad nedostatno ili čak nepostojeće, kao što je slučaj kod prešutne odluke o odbijanju (presuda Općeg suda od 7. srpnja 2011., Longinidis/Cedefop, T-283/08 P, t. 72.).

36 U tom pogledu valja naglasiti da se sudska praksa na koju se poziva žalitelj, a u okviru koje je ocijenjeno da institucija nema ovlast zamijeniti pogrešno prvotno obrazloženje potpuno novim (gore navedena presuda Berlingieri Vinzek/Komisija, t. 79.), odnosi na specifičnu situaciju u kojoj institucija iznosi dodatne razloge nakon podnošenja tužbe i stoga nije primjenjiva na predsudski postupak.

37 Suprotno navodima žalitelja, takvo tumačenje ne protivi se ni pravilu o podudarnosti između tužbenog zahtjeva i žalbe ni svrsi predsudskog postupka ni načelu zakonitosti.

38 Kao prvo, što se tiče pravila o podudarnosti između tužbenog zahtjeva i žalbe te svrhe predsudskog postupka, treba naglasiti da predsudski postupak predviđen člankom 90. Pravilnika o osoblju, primjenjiv na privremeno osoblje na temelju članka 46. RAA-a (Uvjeti zapošljavanja koji se primjenjuje na ostale službenike Unije), u svojoj ukupnosti ima za cilj omogućiti i potpomoći mirno rješenje spora nastalog između dužnosnika i administracije (presude Suda od 23. listopada 1986., Schwiering/Revizorski sud, 142/85, Zb., str. 3177., t. 11., i od 14. ožujka 1989., Del Amo Martinez/Parlament, 133/88, Zb., str. 689., t. 9.; presuda Općeg suda od 29. ožujka 1980., Alexandrakis/Komisija, T-57/89, Zb., str. II-143., t. 8.) te obvezati tijelo nadležno za dužnosnika da preispita svoju odluku u svjetlu njegovih mogućih prigovora (presuda Suda od 21. listopada 1980., Vecchioli/Komisija, 101/79, Zb., str. 3069., t. 31.; rješenje Općeg suda od 28. siječnja 1993., Piette de Stachelski/Komisija, T-53/92, Zb. str. II-35., t. 16.).

39 Prema sudskoj praksi, pravilo o podudarnosti između tužbenog zahtjeva i žalbe također ima za cilj izbjeći to da dužnosnik ili službenik određene ili, štoviše, sve prigovore ističe samo u sudskom postupku, čime se bitno smanjuje mogućnost rješavanja spora izvansudskom nagodbom. Budući da se u tim okolnostima ne može dovoljno precizno upoznati s prigovorima odnosno zahtjevima zainteresirane osobe (gore navedena presuda Schwiering/Revizorski sud, t. 11., i presuda Općeg suda od 12. ožujka 1996., Weir/Komisija, T-361/94, Zb. SS, str. I-A-121. i II-381., t. 27.), AHCC ni na koji način ne može prihvatiti njene zahtjeve ili joj predložiti mirno rješenje te na taj način izbjeći nužnost da sudu izravno prepusti odlučivanje u sporu.

40 Cilj koji se sastoji u tome da se zainteresiranoj osobi i AHCC-u omogući rješavanje spora u predsudskom postupku ne znači, međutim, da dužnosnik u svakom slučaju raspolaže pravom da u tom postupku pobija svaki novi razlog koji bi AHCC naveo u okviru upravnog postupka.

41 Valja osobito istaknuti da prema ustaljenoj sudskoj praksi AHCC, iako nije dužan obrazložiti odluku o promaknuću ni s obzirom na njezina primatelja ni s obzirom na kandidate koji nisu promaknuti (presuda Suda od 16. prosinca 1987., Delauche/Komisija, 111/86, Zb., str. 5345., t. 13.; presude Općeg suda od 6. srpnja 1999., Séché/Komisija, T-112/96 i T-115/96, Zb. SS, str. I-A-115. i II-623., t. 76., i od 12. prosinca 2002., Morello/Komisija, T-338/00 i T-376/00, Zb. SS, str. I-A-301. i II-1457., str. 48.), on ima obvezu obrazlaganja odluke o odbijanju žalbe koju je na temelju članka 90. stavka 2. Pravilnika o osoblju podnio kandidat koji nije bio promaknut, pri čemu se to obrazloženje treba podudarati s obrazloženjem odluke protiv koje je žalba podnesena (presude Suda od 30. listopada 1974., Grassi/Vijeće, 188/73, Zb., str. 1099., t. 13., i od 7. veljače 1990., Culin/Komisija, C-343/87, Zb., str. I-225., t. 13.; presuda Općeg suda od 12. veljače 1992., Volger/Parlament, T-52/90, Zb., str. II-121., t. 36.). Obrazloženje se mora ponuditi najkasnije pri odbijanju žalbe (presude Općeg suda od 20. veljače 2002., Roman Parra/Komisija, T-117/01, Zb. SS, str. I-A-27. i II-121., t. 26., i od 15. rujna 2005., Casini/Komisija, T-132/03, Zb. SS, str. I-A-253. i II-1169., t. 32.).

42 Prema sudskoj praksi AHCC, suprotno tome, nije dužan izričito odgovoriti na žalbu ako je prvotna odluka obrazložena (vidjeti, analogijom, presudu Suda od 9. prosinca 1993., Parlament/Volger, C-115/92 P, Zb., str. I-6549., t. 23.).

43 Jednako tako, članak 90. stavak 1. Pravilnika o osoblju, primjenjiv na privremeno osoblje na temelju članka 46. RAA-a, predviđa situaciju u kojoj se nakon isteka roka od četiri mjeseca od datuma njegova podnošenja izostanak odgovora na zahtjev – po svojoj naravi lišen obrazloženja – smatra implicitnom odlukom o njegovom odbijanju koja može biti predmetom žalbe, a u toj situaciji član privremenog osoblja može samo u sudskom postupku pobijati razloge koje je ponudio AHCC.

44 U okviru poštovanja prava na djelotvornu sudsku zaštitu važno je istaknuti da u situaciji u kojoj se žalitelj tek u odgovoru na žalbu upoznao s obrazloženjem akta kojim mu se nanosi šteta ili u situaciji u kojoj se navedenim obrazloženjem u bitnom izmjenjuje ili upotpunjuje obrazloženje sadržano u prvotnom aktu, treba smatrati dopuštenim svaki razlog po prvi put istaknut u tužbenom zahtjevu kojim se nastoji osporiti osnovanost razloga izloženih u odgovoru na žalbu. U takvim slučajevima, naime, zainteresiranoj osobi nije bilo omogućeno podrobno se i u cijelosti upoznati s razlozima na kojima se temelji akt kojim mu je nanesena šteta.

45 Na drugom mjestu, što se tiče navodne povrede načela zakonitosti, točno je da zakonitost odluke treba ocjenjivati na temelju činjeničnih i pravnih elemenata kojima je institucija raspolagala u trenutku donošenja odluke. Imajući u vidu prethodno izloženu razvojnu narav predsudskog postupka, valja primijetiti da se priprema akta kojim se utvrđuje konačno stajalište institucije završava usvajanjem teksta odgovora AHCC-a na žalbu člana privremenog osoblja. Iz navedenog proizlazi da se zakonitost konačnog akta kojim se nanosi šteta žalitelju ocjenjuje s obzirom na činjenične i pravne elemente kojima je institucija raspolagala u trenutku izričitog ili prešutnog usvajanja tog odgovora, ne zadirući

time u mogućnost da potonja, pod uvjetima koji su utvrđeni u sudskoj praksi, pruži dodatna pojašnjenja u postupku pred sudom. Ne može se, prema tome, smatrati da je Službenički sud povrijedio načelo zakonitosti.

46 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da Službenički sud nije ni na koji način povrijedio pravo zaključivši da je zakonitost odluke o neobnavljanju ugovora s tužiteljem kao članom privremenog osoblja valjalo ispitati uzimajući u obzir razloge sadržane u odluci o odbijanju žalbe, iako ti razlozi nisu bili ponuđeni u odluci od 15. listopada 2010.

[omissis]

Slijedom navedenoga,

OPĆI SUD (žalbeno vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. **Žalba se odbija.**

2. **Dana Mocová snosit će svoje troškove i troškove Komisije u ovom postupku.**

Jaeger Czúcz Papasavvas

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 21. svibnja 2014.

Potpisi