A TÖRVÉNYSZÉK ÍTÉLETE (fellebbezési tanács)

2014. május 21.*

„Fellebbezés — Közszolgálat — Ideiglenes alkalmazottak — Határozott időre szóló szerződés — A meghosszabbítást megtagadó határozat — A panasz elutasítása — Indokolási kötelezettség — A panaszt elutasító határozatban kifejtett indokolás”

A T-347/12. P. sz. ügyben,

Dana Mocová (lakóhelye: Prága [Cseh Köztársaság], képviselik: D. de Abreu Caldas, S. Orlandi, A. Coolen, J.-N. Louis és É. Marchal ügyvédek)

fellebbezőnek

az Európai Unió Közszolgálati Törvényszékének (harmadik tanács) az F-41/11. sz., Mocová kontra Bizottság ügyben 2012. június 13-án hozott ítélete ellen benyújtott, és annak hatályon kívül helyezésére irányuló fellebbezése tárgyában,

a másik fél az eljárásban:

az **Európai Bizottság** (képviselik: J. Currall és D. Martin, meghatalmazotti minőségben,

alperes az elsőfokú eljárásban,

A TÖRVÉNYSZÉK (fellebbezési tanács),

tagjai: M. Jaeger (előadó) elnök, Czúcz O. és S. Papasavvas bírák,

hivatalvezető: C. Kristensen tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2013. október 8-i tárgyalásra,

meghozta a következő

Ítéletet[1]

[*omissis*]

* Az eljárás nyelve: francia.

1 — A jelen ítéletnek csak azok a pontjai kerülnek ismertetésre, amelyek közzétételét a Törvényszék hasznosnak tartja.

A fellebbezésről

Eljárás

10 A Törvényszék Hivatalához 2012. augusztus 3-án benyújtott levelében a fellebbező a jelen fellebbezés előterjesztése érdekében kérelmet nyújtott be a Törvényszék eljárási szabályzatának 94. cikke szerinti költségmentesség engedélyezése iránt. A T-347/12. P. AJ. sz., Mocová kontra Bizottság ügyben 2012. december 20-án hozott végzésében a Törvényszék elnöke a költségmentesség engedélyezése iránti kérelmet elutasította.

11 A Törvényszék Hivatalához 2013. január 8-án benyújtott beadványában a felperes előterjesztette a jelen fellebbezést. 2013. április 25-i levelében a Bizottság az eljárási szabályzat 146. cikke alapján indokolással ellátott kérelmet nyújtott be az eljárás szóbeli szakasza keretében történő meghallgatása iránt.

12 A Törvényszék a 2013. október 8-i tárgyaláson meghallgatta a felek szóbeli előterjesztéseit és az általa feltett szóbeli kérdésekre adott válaszaikat.

A felek kérelmei

13 A felperes azt kéri, hogy a Törvényszék:

– helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet;

– következésképpen helyezze hatályon kívül a szerződésének meghosszabbítása iránti kérelmét elutasító határozatot;

– kötelezze a Bizottságot az elsőfokú eljárás és a fellebbezési eljárás költségeinek viselésére.

14 A 2013. április 10-én benyújtott válaszbeadványában a Bizottság azt kéri, hogy a Törvényszék:

– a fellebbezést részben annak elfogadhatatlanságára, részben megalapozatlanságára tekintettel utasítsa el;

– kötelezze a fellebbezőt, hogy fizesse meg számára a jelen eljárásban felmerült költségeit.

A jogkérdésről

[*omissis*]

A „releváns indokolás hiányára” alapított első jogalapról

[*omissis*]

– A fellebbező szerződése meghosszabbításának megtagadására vonatkozó indoknak a pert megelőző eljárásban történt megváltoztatására alapított állítólagos téves jogalkalmazásról

26 A fellebbező úgy véli, hogy a Közszolgálati Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot azáltal, hogy az érvelését a 2010. október 15-i határozattól idegen indokra – nevezetesen a költségvetési korlátokra – alapozta, amely indokot csak a panasz megválaszolásának szakaszában ismertette a munkaszerződés megkötésére jogosult hatóság.

27 Ily módon a Közszolgálati Törvényszék figyelmen kívül hagyta először is azt az ítélkezési gyakorlatot, amely szerint a panaszt elutasító határozat indokolásának egybe kell esnie annak a határozatnak az indokolásával, amely ellen a panasz irányul (lásd ebben az értelemben a Törvényszék T-562/93. sz., Obst kontra Bizottság ügyben 1995. október 19-én hozott ítéletének [EBHT-KSZ 1997., I-A-247. o. és II-737. o.] 79. pontját és a T-71/96. sz., Berlingieri Vinzek kontra Bizottság ügyben 1997. november 6-án hozott ítéletének [EBHT 1997., I-A-339. o. és II-921. o.] 79. pontját), másodszor a jogszerűség elvét, amelynek értelmében a határozat indokolása csak a határozatot megelőzően vagy azzal egy időben keletkezett bizonyítékokon alapulhat, és harmadszor a pert megelőző eljárás célját, amely szerint a feleknek lehetőséget kell adni a jogvita egyezség útján történő rendezésére (a Törvényszék T-86/98. sz., Gouloussis kontra Bizottság ügyben 2000. január 26-án hozott ítéletének [EBHT-KSZ 2000., I-A-5. o. és II-23. o.] 61. pontja).

28 A Bizottság álláspontja szerint ezek az érvek teljesen megalapozatlanok.

29 Meg kell állapítani, hogy a megtámadott ítéletből az tűnik ki, hogy az OLAF megbízott főigazgatója a 2010. október 10-i levelében – az ideiglenes alkalmazotti szerződés meghosszabbítása iránti kérelemre válaszolva – közölte a fellebbezővel, hogy a szerződése 2010. december 31-én megszűnik, tekintettel arra, hogy az OLAF-nál ideiglenesen alkalmazott személyi állomány esetében egyáltalán nincs lehetőség a maximálisan nyolcéves időszakot meghaladó meghosszabbításra.

30 Mindazonáltal a 2011. február 11-i válaszában a munkaszerződés megkötésére jogosult hatóság a fellebbező 2010. november 10-i panaszát anélkül utasította el, hogy hivatkozott volna a nyolcéves, halmozódás elleni szabályra, ezzel szemben a határozatát a költségvetés lehetőségeire, a szolgálati érdekre és a felperes érdemeire és képességeire alapította.

31 E körülmények között, amelyeket a fellebbező az elsőfokú eljárásban amiatt vitatott, hogy az ellentmondásos indokolásnak minősül, a Közszolgálati Törvényszék a fent hivatkozott Bizottság kontra Birkhoff ítélet 58. és 59. pontja alapján először is azt állapította meg, hogy először is, tekintettel a pert megelőző eljárás során bekövetkezett változásokra, a sérelmet okozó eredeti aktus jogszerűségének vizsgálata során a panaszt elutasító határozatban szereplő indokolást kell figyelembe venni, mivel ezen indokolásnak egybe kell esnie az említett jogi aktussal. A Közszolgálati Törvényszék mindazonáltal kifejtette, hogy – ennek ellenére – az eredeti, sérelmet okozó aktus jogszerűségét vizsgálta, méghozzá a panaszt elutasító határozatban foglalt indokolásra tekintettel.

32 A Közszolgálati Törvényszék a megtámadott ítélet 38. pontjában egyébiránt megállapította, hogy a meghosszabbítást megtagadó határozatot nem teheti jogellenessé önmagában az a körülmény, hogy a panasz elutasítása keretében a munkaszerződés megkötésére jogosult hatóság – miközben fenntartotta azt a határozatát, miszerint nem hosszabbítja meg a fellebbező szerződését – ily módon eltért a 2010. október 15-i határozatban foglalt indokolástól, és más indokolást fogadott el, mivel a panaszeljárásnak éppen az a célja, hogy lehetővé tegye, hogy a panaszos által előterjesztett kifogások alapján a munkaszerződés megkötésére jogosult hatóság újból megvizsgálja a megtámadott aktust és adott esetben módosítsa a rendelkező részt alátámasztó indokolást.

33 Márpedig rá kell mutatni, hogy mivel a pert megelőző eljárás során bekövetkezett változásokat vette alapul annak megállapítása céljából, hogy figyelembe kell venni a panaszt elutasító határozatban szereplő indokolást a Közszolgálati Törvényszék pusztán levonta a következtetéseket a panaszra adott válasz megtámadható jellegének meghatározására vonatkozó ítélkezési gyakorlatból, amelyből az tűnik ki, hogy a munkaszerződés megkötésére jogosult hatóság a panaszt elutasító határozatában kiegészítheti vagy akár módosíthatja is a határozatát.

34 Ily módon megállapításra került, hogy az igazgatási panasz és annak kifejezett vagy hallgatólagos elutasítása egy összetett eljárás szerves részét képezi, és egyszerűen előfeltételt jelent a bírósághoz fordulás tekintetében. E körülmények között a kereset, még ha formailag a panasz elutasítása ellen irányul is, a bíróság szempontjából olyannak tekintendő, mint amelyet a panasszal támadott, sérelmet

okozó aktus ellen nyújtottak be, kivéve abban az esetben, ha a panasz elutasításának hatálya eltér azon aktus hatályától, amellyel szemben a panaszt benyújtották. Előfordulhat, hogy a panaszt kifejezetten elutasító határozat a tartalma alapján nem minősül a felperes által vitatott aktust megerősítő jellegűnek. Ez a helyzet, amikor a panaszt elutasító határozat új jogi vagy ténybeli elemek alapján újraértékeli a felperes helyzetét, illetve amikor módosítja vagy kiegészíti az eredeti határozatot. Ezekben az esetekben a panasz elutasítása a bírósági felülvizsgálat tárgyát képező aktusnak minősül, amelyet a bíróság figyelembe vesz a vitatott határozat jogszerűségének megítélésekor, sőt az utóbbi határozat helyébe lépő, sérelmet okozó aktusnak tekint (lásd a Törvényszék T-325/09. P. sz., Adjemian és társai kontra Bizottság ügyben 2011. szeptember 21-én hozott ítéletének [EBHT 2011., II-6515. o.] 32. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

35 Ezt az elméletet támasztja alá az a megállapítás is, amely szerint az indokolásnak a panaszt elutasító határozat szakaszában történő kiegészítése összhangban van az Európai Unió tisztviselői személyzeti szabályzata (a továbbiakban: személyzeti szabályzat) 90. cikke (2) bekezdésének céljával, amely rendelkezés alapján a panaszt elutasító határozatot indokolni kell. Ebből a rendelkezésből ugyanis szükségszerűen következik, hogy az a hatóság, amelynek a panaszról határoznia kell ne legyen kizárólag a panasz tárgyát képező határozat – adott esetben elégtelen, sőt a hallgatólagos elutasító határozat esetében nem létező – indokolásához kötve (a Törvényszék T-283/08. P. sz., Longinidis kontra Cedefop ügyben 2011. július 7-én hozott ítéletének 72. pontja).

36 Ebben a tekintetben hangsúlyozni kell, hogy a felperes által hivatkozott ítélkezési gyakorlat, amelynek értelmében megállapításra került, hogy az intézmény nem jogosult teljesen új indokolással helyettesíteni az eredeti hibás indokolást (a fent hivatkozott Berlingieri Vinzek kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 79. pontja), arra a sajátos esetre vonatkozik, amikor az intézmény a kereset előterjesztése után nyújt további indokolást, az tehát nem alkalmazható a pert megelőző eljárás tekintetében.

37 A fellebbező állításaival ellentétben az ilyen értelmezés nem sérti sem a kereset és a panasz tárgya közötti megfelelésre vonatkozó szabályt, sem a pert megelőző eljárás célját, sem pedig a jogszerűség elvét.

38 Először is a kereset és a panasz tárgya közötti megfelelésre vonatkozó szabályt, valamint a pert megelőző eljárás célját illetően hangsúlyozni kell, hogy a személyzeti szabályzatnak az egyéb alkalmazottak alkalmazási feltételeinek 46. cikke alapján az ideiglenes alkalmazottakra is teljes egészében alkalmazandó 90. cikke szerinti, pert megelőző eljárásnak az a célja, hogy lehetővé tegye és elősegítse a tisztviselők és az adminisztráció közötti esetleges jogviták egyezség útján történő rendezését (a Bíróság 142/85. sz., Schwiering kontra Számvevőszék ügyben 1986. október 23-án hozott ítéletének [EBHT 1986., 3177. o.] 11. pontja és a 133/88. sz., Del Amo Martinez kontra Parlament ügyben 1989. március 14-én hozott ítéletének [EBHT 1989., 689. o.] 9. pontja; a Törvényszék T-57/89. sz., Alexandrakis kontra Bizottság ügyben 1990. március 29-én hozott ítéletének [EBHT 1990., II-143. o.] 8. pontja), és arra kötelezze a hatóságot, amelyhez a tisztviselő tartozik, hogy a tisztviselő esetleges kifogásai alapján felülvizsgálja a határozatát (a Bíróság 101/79. sz., Vecchioli kontra Bizottság ügyben 1980. október 21-én hozott ítélet [EBHT 1980., 3069. o.] 31. pontja; a Törvényszék T-53/92. sz., Piette de Stachelski kontra Bizottság ügyben 1993. január 28-án hozott végzésének [EBHT 1993., II-35. o.] 16. pontja).

39 Az ítélkezési gyakorlat szerint a kereset és a panasz tárgya közötti megfelelésre vonatkozó szabálynak tehát annak megelőzése a célja, hogy a tisztviselő vagy alkalmazott bizonyos kifogásokra, vagy akár azok összességére csak a peres eljárásban hivatkozzon, aminek következtében az egyezség útján történő rendezésre vonatkozó bármilyen esély jelentősen lecsökken. E körülmények között ugyanis, mivel nem képes kellő pontossággal megismerni az érintett kifogásait és igényeit (a fent hivatkozott Schwiering kontra Számvevőszék ügyben hozott ítélet 11. pontja és a Törvényszék T-361/94. sz., Weir kontra Bizottság ügyben 1996. március 12-én hozott ítélet [EBHT 1996., I-A-121. o. és II-381. o.]

27. pontja), a munkaszerződés megkötésére jogosult hatóságnak egyáltalán nincs lehetősége arra, hogy adott esetben helyt adjon az érintett igényeinek, vagy hogy egyezség útján történő rendezésre tegyen javaslatot, tehát arra, hogy ne közvetlenül a bíróság döntésének vesse alá a jogvitát.

40 Az annak lehetővé tételére irányuló célkitűzés, hogy az érintett és a munkaszerződés megkötésére jogosult hatóság a jogvitát a pert megelőző eljárásban rendezzék mindazonáltal nem jelenti azt, hogy a tisztviselőt minden körülmények között megilleti az a jog, hogy a munkaszerződés megkötésére jogosult hatóság által az igazgatási eljárás keretében hivatkozott bármely új indokot vitasson.

41 Ennélfogva többek között arra kell rámutatni, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint noha a munkaszerződés megkötésére jogosult hatóság nem köteles megindokolni az előléptetési határozatot, sem annak címzettjére, sem az elő nem léptetett jelöltekre nézve (a Bíróság 111/86. sz., Delauche kontra Bizottság ügyben 1987. december 16-án hozott ítéletének [EBHT 1987., 5345. o.] 13. pontja; a Törvényszék T-112/96. és T-115/96. sz., Séché kontra Bizottság egyesített ügyekben 1999. július 6-án hozott ítéletének [EBHT-KSZ 1999., I-A-115. o. és II-623. o.] 76. pontja, T-338/00. és T-376/00. sz., Morello kontra Bizottság egyesített ügyekben 2002. december 12-én hozott ítéletének [EBHT-KSZ 2002., I-A-301. o. és II-1457. o.] 48. pontja), köteles azonban megindokolni az elő nem léptetett jelölt által a személyzeti szabályzat 90. cikkének (2) bekezdése alapján benyújtott panaszt elutasító határozatát, és e határozat indokolásának egybe kell esnie annak a határozatnak az indokolásával, amely ellen a panasz irányul (a Bíróság 188/73. sz., Grassi kontra Tanács ügyben 1974. október 30-án hozott ítéletének [EBHT 1974., 1099. o.] 13. pontja és a C-343/87. sz., Culin kontra Bizottság ügyben 1990. február 7-én hozott ítéletének [EBHT 1990., I-225. o.] 13. pontja; a Törvényszék T-52/90. sz., Volger kontra Parlament ügyben 1992. február 12-én hozott ítéletének [EBHT 1992., II-121. o.] 36. pontja). Az indokolást legkésőbb a panasz elutasításakor kell megadni (a Törvényszék T-117/01. sz., Roman Parra kontra Bizottság ügyben 2002. február 20-án hozott ítéletének [EBHT 2002., I-A-27. o. és II-121. o.] 26. pontja és a T-132/03. sz., Casini kontra Bizottság ügyben 2005. szeptember 15-én hozott ítéletének [EBHT 2005., I-A-253. o. és II-1169. o.] 32. pontja).

42 Fordított esetben az ítélkezési gyakorlat szerint a munkaszerződés megkötésére jogosult hatóság nem köteles kifejezett választ adni a panaszra, mivel maga az eredeti határozat is rendelkezik indokolással (lásd analógia útján a Bíróság C-115/92. P. sz., Parlement kontra Volger ügyben 1993. december 9-én hozott ítéletének [EBHT 1993., I-6549. o.] 23. pont).

43 Ugyanilyen módon a személyzeti szabályzat 90. cikkének (1) bekezdése – amely az egyéb alkalmazottak alkalmazási feltételeinek 46. cikke alapján az ideiglenes alkalmazottakra is alkalmazandó – maga is rendelkezik arról az esetről, amelyben ha a kérelem benyújtásának időpontjától számított négy hónapos határidő végéig nem érkezik válasz, akkor az hallgatólagos elutasító határozatnak tekintendő – amelynek jellegénél fogva nincs indokolása –, amellyel szemben panasszal lehet élni, ezért ebben az esetben az ideiglenes alkalmazott csak peres eljárásban vitathatja a munkaszerződés megkötésére jogosult hatóság által megadott indokolást.

44 A hatékony bírói jogvédelemhez való jog tiszteletben tartásának keretében mindazonáltal meg kell állapítani, hogy abban az esetben, ha a panaszos a számára sérelmet okozó aktus indokolásáról a panaszára adott válasz révén szerez tudomást, vagy abban az esetben, ha az említett indokolás lényegesen módosítja vagy kiegészíti az említett aktusban foglalt indokolást, az először a kereseti szakaszban előterjesztett és a panaszra adott válaszban kifejtett indokolás megalapozottságának vitatására irányuló bármely jogalapot elfogadhatónak kell tekinteni. Ezekben az esetekben ugyanis az érintett számára nem adnak lehetőséget arra, hogy a számára sérelmet okozó aktusnak alapul szolgáló indokolásról pontos és határozott tudomást szerezzen.

45 Másodszor, ami a jogszerűség elvének állítólagos megsértését illeti, tény, hogy a határozat jogszerűségét az említett határozat elfogadásának időpontjában az intézmény rendelkezésére álló ténybeli és jogi elemek alapján kell megítélni. Figyelembe véve a pert megelőző eljárás során bekövetkezett változásokat, amint az a fentiekben kifejtésre került, meg kell azonban jegyezni, hogy az intézmény

végleges álláspontját meghatározó aktus kialakítása az ideiglenes alkalmazott által előterjesztett panaszra adandó – a munkaszerződés megkötésére jogosult hatóság által elkészített – válasz elfogadásával fejeződik be. Ebből következik, hogy a fellebbező számára sérelmet okozó végleges jogi aktus jogszerűségét az ezen – kifejezett vagy hallgatólagos – válasz elfogadásának időpontjában az intézmény rendelkezésére álló ténybeli és jogi elemek alapján kell megítélni, nem érintve az intézmény azon lehetőségét, hogy az ítélkezési gyakorlatban meghatározott feltételek mellett a peres eljárásban további információkat is megadjon. Ennélfogva nem lehet úgy tekinteni, hogy a Közszolgálati Törvényszék megsértette a jogszerűség elvét.

46 A fenti megfontolások egészéből következik, hogy a Közszolgálati Törvényszék egyáltalán nem alkalmazta tévesen a jogot annak megállapításával, hogy a fellebbező ideiglenes alkalmazotti szerződésének meghosszabbítását megtagadó határozat jogszerűségét még akkor is a panaszt elutasító határozatban foglalt indokolás figyelembevételével kell megvizsgálni, ha ez az indokolás a 2010. október 15-i határozatban még nem szerepelt.

[*omissis*]

A fenti indokok alapján

A TÖRVÉNYSZÉK (fellebbezési tanács)

a következőképpen határozott:

1) A Törvényszék a fellebbezést elutasítja.

2) Dana Mocová maga viseli saját költségeit, valamint köteles viselni az Európai Bizottság részéről a jelen eljárás keretében felmerült költségeket.

Jaeger Czúcz Papasavvas

Kihirdetve Luxembourgban, a 2014. május 21-i nyilvános ülésen.

Aláírások