Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (pritožbeni senat)

z dne 21. maja 2014*

„Pritožba — Javni uslužbenci — Začasni uslužbenci — Pogodba za določen čas — Odločba o nepodaljšanju — Zavrnitev pritožbe — Obveznost obrazložitve — Obrazložitev v odločbi o zavrnitvi pritožbe“

V zadevi T-347/12 P,

katere predmet je pritožba zoper sodbo Sodišča za uslužbence Evropske unije (tretji senat) z dne 13. junija 2012 v zadevi Mocová proti Komisiji (F-41/11), s katero se predlaga razveljavitev navedene sodbe,

Dana Mocová, stanujoča v Pragi (Češka republika), ki jo zastopajo D. de Abreu Caldas, S. Orlandi, A. Coolen, J.-N. Louis in É. Marchal, odvetniki,

pritožnica,

druga stranka v postopku je

Evropska komisija, ki jo zastopata J. Currall in D. Martin, zastopnika,

tožena stranka na prvi stopnji,

SPLOŠNO SODIŠČE (pritožbeni senat),

v sestavi M. Jaeger (poročevalec), predsednik, O. Czúcz in S. Papasavvas, sodnika,

sodna tajnica: C. Kristensen, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 8. oktobra 2013

izreka naslednjo

Sodbo [1]

[…] (ni prevedeno)

* Jezik postopka: francoščina.

1 — Navedene so le točke zadevne sodbe, za katere Splošno sodišče meni, da je njihova objava koristna.

Pritožba

Postopek

10 Pritožnica je 3. avgusta 2012 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila dopis, s katerim je zaprosila za brezplačno pravno pomoč pri vložitvi te pritožbe na podlagi člena 95 Poslovnika Splošnega sodišča. Predsednik Splošnega sodišča je s sklepom z dne 20. decembra 2012 v zadevi Mocová proti Komisiji (T-347/12 P AJ) prošnjo za brezplačno pravno pomoč zavrnil.

11 Pritožnica je 8. januarja 2013 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to pritožbo. Pritožnica je v dopisu z dne 25. aprila 2013 podala obrazložen predlog na podlagi člena 146 Poslovnika, naj bo v okviru ustnega dela postopka zaslišana.

12 Stranki sta na obravnavi 8. oktobra 2013 podali ustne navedbe in odgovorili na ustna vprašanja Splošnega sodišča.

Predlogi strank

13 Pritožnica Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— izpodbijano sodbo razveljavi;

— odločbo o zavrnitvi predloga za podaljšanje pogodbe pritožnice razglasi za nično;

— Komisiji naloži plačilo stroškov prvostopenjskega in pritožbenega postopka.

14 Komisija v odgovoru na pritožbo, vloženem 10. aprila 2013, Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— pritožbo delno zavrže kot nedopustno in delno zavrne kot neutemeljeno;

— pritožnici naloži plačilo stroškov, ki so Komisiji nastali na tej stopnji.

Pravo

[…] (ni prevedeno)

Prvi pritožbeni razlog: „neobstoj ustrezne obrazložitve“

[…] (ni prevedeno)

– Domnevna napačna uporaba prava zaradi spremembe obrazložitve zavrnitve podaljšanja pogodbe pritožnice v predhodnem postopku

26 Pritožnica meni, da je Sodišče za uslužbence napačno uporabilo pravo, ker se je v obrazložitvi oprlo na en sam razlog, in sicer na obstoj proračunskih omejitev, ki ni bil naveden v odločbi z dne 15. oktobra 2010 in ki ga je OPSP navedel šele v odgovoru na pritožbo.

27 Sodišče za uslužbence naj bi tako kršilo, prvič, sodno prakso, v skladu s katero se mora obrazložitev odločbe o zavrnitvi ujemati z obrazložitvijo odločbe, zoper katero je bila vložena pritožba (glej v tem smislu sodbi Splošnega sodišča z dne 19. oktobra 1995 v zadevi Obst proti Komisiji, T-562/93, RecFP, str. I-A-247 in II-737, točka 79, in z dne 6. novembra 1997 v zadevi Berlingieri Vinzek proti Komisiji,

T-71/96, RecFP, str. I-A-339 in II-921, točka 79), drugič, načelo zakonitosti, na podlagi katerega morajo razlogi za sprejetje odločbe temeljiti na elementih, ki so glede na njo predhodni ali sočasni, in tretjič, namen predhodnega postopka, da se strankam omogoči sporazumna rešitev spora (sodba Splošnega sodišča z dne 26. januarja 2000 v zadevi Gouloussis proti Komisiji, T-86/98, RecFP, str. I-A-5 in II-23, točka 61).

28 Komisija meni, da te trditve niso utemeljene.

29 Ugotoviti je treba, da je iz izpodbijane sodbe razvidno, da je vršilec dolžnosti generalnega direktorja OLAF v dopisu z dne 15. oktobra 2010 v odgovoru na predlog pritožnice, naj se pogodba o zaposlitvi za določen čas podaljša, navedel, da pogodba preneha veljati 31. decembra 2010, pri čemer je treba upoštevati, da je ni mogoče podaljšati prek najdaljšega mogočega obdobja osmih let, ki je določeno za začasne uslužbence, zaposlene pri OLAF.

30 Vendar je OPSP v odgovoru z dne 11. februarja 2011 pritožbo pritožnice z dne 10. novembra 2010 zavrnil, pri čemer se ni skliceval na prepoved veriženja prek osmih let, ampak je odločbo oprl na proračunske možnosti, interes službe ter odlike in sposobnosti pritožnice.

31 Sodišče za uslužbence je v teh okoliščinah, za katere je pritožnica na prvi stopnji trdila, da pomenijo protislovno obrazložitev, najprej ugotovilo – pri čemer se je oprlo na zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Birkhoff (točki 58 in 59) – da je bilo treba ob upoštevanju stalnega razvoja predhodnega postopka pri preučitvi zakonitosti prvotnega akta, ki posega v položaj, upoštevati obrazložitev iz odločbe o zavrnitvi pritožbe, saj se šteje, da je ta obrazložitev s tem aktom usklajena. Vendar je Sodišče za uslužbence pojasnilo, da je bila kljub temu preizkušena zakonitost prvotnega akta, ki posega v položaj, in sicer glede na razloge, navedene v odločbi o zavrnitvi pritožbe.

32 Sodišče za uslužbence je poleg tega v točki 38 izpodbijane sodbe ugotovilo, da okoliščina, da se je OPSP v odločbi o zavrnitvi pritožbe tako oddaljil od obrazložitve iz odločbe z dne 15. oktobra 2010, pri čemer ni spremenil odločitve o nepodaljšanju pogodbe pritožnice, in navedel druge razloge, sama po sebi ne more povzročiti nezakonitosti odločbe o nepodaljšanju, saj je cilj postopka pritožbe prav omogočiti, da OPSP ponovno preuči izpodbijani akt glede na očitke, ki jih navaja pritožnik, pri čemer po potrebi spremeni razloge v podporo izreku.

33 Navesti je treba, da je Sodišče za uslužbence s tem, da se je pri ugotovitvi, da je treba upoštevati razloge, navedene ob zavrnitvi pritožbe, oprlo na stalen razvoj predhodnega postopka, zgolj izpeljalo posledice, ki izhajajo iz sodne prakse, ki se nanaša na ugotavljanje izpodbojnosti odgovorov na pritožbo in iz katere je razvidno, da OPSP v odločbi o zavrnitvi pritožbe svojo odločbo lahko dopolni ali celo spremeni.

34 Tako je sodišče že presodilo, da sta upravna pritožba in njena zavrnitev z odločbo ali zaradi molka organa sestavni del večstopenjskega postopka in sta zgolj temeljni pogoj za predložitev spora sodišču. V teh okoliščinah tožba, čeprav formalno usmerjena zoper zavrnitev pritožbe, učinkuje, kot da se pri sodišču izpodbija akt, ki posega v položaj, zoper katerega je bila ta pritožba vložena, razen kadar ima zavrnitev pritožbe drugačno vsebino kot akt, zoper katerega je bila ta pritožba vložena. Mogoče je namreč, da izrecna odločba o zavrnitvi pritožbe glede na svojo vsebino ne potrjuje akta, ki ga izpodbija tožeča stranka. To velja, če odločba o zavrnitvi pritožbe vsebuje ponovno preučitev položaja tožeče stranke na novi pravni podlagi ali ob upoštevanju novih dejstev oziroma če spreminja ali dopolnjuje prvotno odločbo. V teh primerih je zavrnitev pritožbe akt, ki je predmet sodnega nadzora, sodišče pa ga upošteva pri presoji zakonitosti izpodbijanega akta ali ga šteje celo za akt, ki posega v položaj in ki izpodbijani akt nadomešča (glej sodbo Splošnega sodišča z dne 21. septembra 2011 v zadevi Adjemian in drugi proti Komisiji, T-325/09 P, ZOdl., str. II-6515, točka 32 in navedena sodna praksa).

35 Ta pristop je podprt tudi z ugotovitvijo, da je dodatna obrazložitev v fazi izdajanja odločbe o zavrnitvi pritožbe v skladu z namenom člena 90, drugi odstavek, Kadrovskih predpisov za uradnike Evropske unije (v nadaljevanju: Kadrovski predpisi), ki določa, da je odločba o pritožbi obrazložena. Ta določba namreč vsekakor pomeni, da organ, ki odloča o pritožbi, ni zavezan s samo obrazložitvijo – ki je lahko nezadostna ali pa je, v primeru zavrnitve zaradi molka organa, sploh ni – odločbe, ki je predmet pritožbe (sodba Splošnega sodišča z dne 7. julija 2011 v zadevi Longinidis proti Cedefop, T-283/08 P, točka 72).

36 V zvezi s tem je treba poudariti, da se sodna praksa, ki jo navaja pritožnica in v skladu s katero je bilo razsojeno, da institucija prvotno napačne obrazložitve ne sme nadomestiti s popolnoma novo obrazložitvijo (zgoraj navedena sodba Berlingieri Vinzek proti Komisiji, točka 79), nanaša na poseben položaj, v katerem institucija dodatno obrazložitev navede po vložitvi tožbe, in je torej ni mogoče uporabiti za predhodni postopek.

37 V nasprotju s trditvami pritožnice taka razlaga ni v nasprotju niti s pravilom o skladnosti med predlogom in pritožbo, niti z namenom predhodnega postopka, niti z načelom zakonitosti.

38 Prvič, glede pravila skladnosti med predlogom in pritožbo ter cilja predhodnega postopka je treba poudariti, da je celotni namen predhodnega postopka iz člena 90 Kadrovskih predpisov, ki se uporabi za začasne uslužbence na podlagi člena 46 PZDU, omogočiti in spodbuditi sporazumno rešitev spora med uslužbencem in upravo (sodbi Sodišča z dne 23. oktobra 1986 v zadevi Schwiering proti Računskemu sodišču, 142/85, Recueil, str. 3177, točka 11, in z dne 14. marca 1989 v zadevi Del Amo Martinez proti Parlamentu, 133/88, Recueil, str. 689, točka 9, ter sodba Splošnega sodišča z dne 29. marca 1990 v zadevi Alexandrakis proti Komisiji, T-57/89, Recueil, str. II-143, točka 8) ter organu, pristojnemu za odločanje o zadevi uradnika, naložiti, da svojo odločbo ponovno preuči z vidika morebitnih ugovorov uradnika (sodba Sodišča z dne 21. oktobra 1980 v zadevi Vecchioli proti Komisiji, 101/79, Recueil, str. 3069, točka 31, in sklep Splošnega sodišča z dne 28. januarja 1993 v zadevi Piette de Stachelski proti Komisiji, T-53/92, Recueil, str. II-35, točka 16).

39 V skladu s sodno prakso je tako namen pravila o skladnosti med predlogom in pritožbo preprečiti, da bi uradnik ali uslužbenec nekatere ali celo vse očitke uveljavil šele v sodnem postopku, zaradi česar bi bila možnost zunajsodnega reševanja spora bistveno zmanjšana. V teh okoliščinah OPSP, ki očitkov in želja zainteresirane osebe ne more dovolj natančno poznati (zgoraj navedena sodba Schwiering proti Računskemu sodišču, točka 11, in sodba Splošnega sodišča z dne 12. marca 1996 v zadevi Weir proti Komisiji, T-361/94, RecFP, str. I-A-121 in II-381, točka 27), ne more ugoditi njenim zahtevam, če gre za tak primer, ali predlagati sporazumne rešitve spora in se tako izogniti predložitvi spora sodišču.

40 Vendar cilj, da se zainteresirani osebi in OPSP omogoči, da spor rešita v predhodnem postopku, ne pomeni, da lahko uradnik v predhodnem postopku vedno izpodbija vsak nov razlog, ki ga OPSP navede v okviru upravnega postopka.

41 Tako je treba med drugim navesti, da mora OPSP v skladu z ustaljeno sodno prakso, čeprav mu ni treba obrazložiti odločitve o napredovanju niti naslovnikom odločbe niti kandidatom, ki niso napredovali (sodba Sodišča z dne 16. decembra 1987 v zadevi Delauche proti Komisiji, 111/86, Recueil, str. 5345, točka 13, ter sodbi Splošnega sodišča z dne 6. julija 1999 v združenih zadevah Séché proti Komisiji, T-112/96 in T-115/96, RecFP, str. I-A-115 in II-623, točka 76, in z dne 12. decembra 2002 v združenih zadevah Morello proti Komisiji, T-338/00 in T-376/00, RecFP, str. I-A-301 in II-1457, točka 48), obrazložiti odločitev o zavrnitvi pritožbe, ki jo je na podlagi člena 90, drugi odstavek, Kadrovskih predpisov vložil kandidat, ki ni napredoval, saj se šteje, da se obrazložitev te zavrnilne odločbe ujema z obrazložitvijo odločbe, zoper katero je bila vložena pritožba (sodbi Sodišča z dne 30. oktobra 1974 v zadevi Grassi proti Svetu, 188/73, Recueil, str. 1099, točka 13, in z dne 7. februarja 1990 v zadevi Culin proti Komisiji, C-343/87, Recueil, str. I-225, točka 13, ter sodba Splošnega sodišča z dne 12. februarja 1992 v zadevi Volger proti Parlamentu, T-52/90, Recueil, str. II-121, točka 36). Obrazložitev mora biti navedena najpozneje ob zavrnitvi pritožbe (sodbi

Splošnega sodišča z dne 20. februarja 2002 v zadevi Roman Parra proti Komisiji, T-117/01, RecFP, str. I-A-27 in II-121, točka 26, in z dne 15. septembra 2005 v zadevi Casini proti Komisiji, T-132/03, ZOdl. JU, str. I-A-253 in II-1169, točka 32).

42 Po drugi strani OPSP v skladu s sodno prakso na pritožbo ni treba izrecno odgovoriti, če je obrazložena že sama prvotna odločba (glej po analogiji sodbo Sodišča z dne 9. decembra 1993 v zadevi Parlament proti Volger, C-115/92 P, Recueil, str. I-6549, točka 23).

43 Člen 90, prvi odstavek, Kadrovskih predpisov, ki se uporabi za začasne uslužbence na podlagi člena 46 PZDU, prav tako določa, da neobstoj odgovora – ki je po naravi brez obrazložitve – po poteku štirimesečnega roka, ki začne teči z vložitvijo zahteve, pomeni zavrnitev zaradi molka organa, zoper katero je mogoče vložiti pritožbo, tako da je razloge, ki jih OPSP predloži v takem primeru, mogoče izpodbijati šele v sodnem postopku.

44 Vendar je treba v okviru spoštovanja pravice do učinkovitega sodnega varstva pojasniti, da je v okoliščinah, v katerih se pritožnik z obrazložitvijo akta, ki posega v njegove pravice, seznani v odgovoru na pritožbo, ali v katerih navedena obrazložitev bistveno spremeni ali dopolni obrazložitev, navedeno v tem aktu, dopusten vsak tožbeni razlog, ki je prvič naveden v fazi tožbe in namen katerega je izpodbijati utemeljenost razlogov, navedenih v odgovoru na pritožbo. Zainteresirana stranka se v takih okoliščinah namreč ni mogla natančno in dokončno seznaniti z razlogi za sprejetje akta, ki posega v njene pravice.

45 Drugič, glede domnevne kršitve načela zakonitosti velja, da je treba zakonitost odločbe presojati na podlagi dejanskih in pravnih elementov, ki so bili instituciji na voljo ob njenem sprejetju. Vendar je treba ob upoštevanju razvoja predhodnega postopka, kot je bil opisan zgoraj, opozoriti, da je priprava akta, s katerim institucija sprejme dokončno stališče, končana takrat, ko OPSP sprejme odgovor na pritožbo, ki jo je vložil začasni uslužbenec. Iz tega sledi, da se zakonitost dokončnega akta, ki posega v položaj pritožnice, presoja ob upoštevanju dejanskih in pravnih elementov, ki so bili instituciji na voljo ob sprejetju tega odgovora z odločbo ali zaradi molka organa, pri čemer to ne vpliva na možnost, da institucija v okoliščinah, določenih s sodno prakso, navede dodatna pojasnila v sodnem postopku. Zato ni mogoče ugotoviti, da je Sodišče za uslužbence kršilo načelo zakonitosti.

46 Iz vseh navedenih ugotovitev je razvidno, da Sodišče za uslužbence s tem, da je ugotovilo, da je bilo treba pri preizkusu zakonitosti odločbe, da se pritožnici ne podaljša pogodba začasnega uslužbenca, upoštevati razloge, navedene v odločbi o zavrnitvi pritožbe, čeprav ti niso bili navedeni v odločbi z dne 15. oktobra 2010, nikakor ni napačno uporabilo prava.

[…] (ni prevedeno)

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (pritožbeni senat)

razsodilo:

1. Pritožba se zavrne.

2. Dana Mocová nosi svoje stroške in stroške, ki jih je na tej stopnji priglasila Evropska komisija.

Jaeger Czúcz Papasavvas

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 21. maja 2014.

Podpisi