



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (izba ds. odwołań)

z dnia 21 maja 2014 r. *

Odwołanie — Służba publiczna — Personel tymczasowy — Umowa na czas określony — Decyzja o nieprzedłużeniu — Oddalenie zażalenia — Obowiązek uzasadnienia — Uzasadnienie przedstawione w decyzji oddalającej zażalenie

W sprawie T-347/12 P

mającej za przedmiot odwołanie, które ma na celu uchylenie wyroku Sądu do spraw Służby Publicznej Unii Europejskiej (trzecia izba) z dnia 13 czerwca 2012 r. w sprawie F-41/11 Mocová przeciwko Komisji,

Dana Mocová, zamieszkała w Pradze (Republika Czeska), reprezentowana przez adwokatów D. de Abreu Caldas, S. Orlandiego, A. Coolena, J.N. Louisa oraz É. Marchala,

wnosząca odwołanie,

w której drugą stroną postępowania jest:

Komisja Europejska, reprezentowana przez J. Curralla oraz D. Martina, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana w pierwszej instancji,

SĄD (izba ds. odwołań),

w składzie: M. Jaeger (sprawozdawca), prezes, O. Czúcz i S. Papasavvas, sędziowie,

sekretarz: C. Kristensen, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 8 października 2013 r.,

wydaje następujący

Wyrok¹

[*pominięto*]

* Język postępowania: francuski.

1 — Przytoczono jedynie te punkty niniejszego wyroku, których publikację Sąd uważa za użyteczną.

W przedmiocie odwołania

Postępowanie

- 10 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 3 sierpnia 2012 r. D. Mocová złożyła wniosek o przyznanie pomocy w zakresie kosztów postępowania na mocy art. 95 regulaminu postępowania przed Sądem w celu wniesienia niniejszego odwołania. Postanowieniem z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie T-347/12 P AJ Mocová przeciwko Komisji, niepublikowanym w Zbiorze, prezes Sądu oddalił ten wniosek.
- 11 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 8 stycznia 2013 r. D. Mocová wniosła niniejsze odwołanie. Pismem z dnia 25 kwietnia 2013 r. wnosząca odwołanie zwróciła się, na podstawie art. 146 regulaminu postępowania przed Sądem, z wnioskiem wskazującym powody jej wysłuchania podczas ustnego etapu postępowania.
- 12 Podczas rozprawy w dniu 8 października 2013 r. zostały wysłuchane wystąpienia stron i ich odpowiedzi na ustne pytania Sądu.

Żądania stron

- 13 Wnosząca odwołanie wnosi do Sądu o:
 - uchylenie zaskarżonego wyroku;
 - w rezultacie, stwierdzenie nieważności decyzji oddalającej jej wniosek o przedłużenie umowy o pracę;
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania w pierwszej instancji oraz kosztami postępowania odwoławczego.
- 14 W złożonej w dniu 10 kwietnia 2013 r. odpowiedzi na odwołanie Komisja wnosi do Sądu o:
 - odrzucenie odwołania w części jako niedopuszczalnego, a w części jako bezzasadnego;
 - obciążenie wnoszącej odwołanie swoimi kosztami poniesionymi w niniejszym postępowaniu.

Co do prawa

[*pominięto*]

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego „braku właściwego uzasadnienia”

[*pominięto*]

- Co do rzekomego naruszenia prawa dotyczącego zmiany uzasadnienia odmowy przedłużenia umowy z wnoszącą odwołanie na etapie poprzedzającym wniesienie skargi
- 26 Wnosząca odwołanie utrzymuje, że Sąd do spraw Służby Publicznej dopuścił się naruszenia prawa, opierając swój wywód na powodzie w postaci istnienia ograniczeń budżetowych, który to powód nie został podany w decyzji z dnia 15 października 2010 r., lecz przedstawiony przez organ upoważniony do zawierania umów (OUZU) dopiero na etapie odpowiedzi na zażalenie.

- 27 W ten sposób Sąd do spraw Służby Publicznej naruszył: w pierwszej kolejności, orzecznictwo, zgodnie z którym uzasadnienie decyzji oddalającej zażalenie powinno pokrywać się z uzasadnieniem decyzji, na którą złożono zażalenie (zob. podobnie wyroki Sądu: z dnia 19 października 1995 r. w sprawie T-562/93 *Obst przeciwko Komisji*, RecFP s. I-A-247 i II-737, pkt 79; z dnia 6 listopada 1997 r. w sprawie T-71/96 *Berlingieri Vinzek przeciwko Komisji*, RecFP s. I-A-339, II-921, pkt 79), w drugiej kolejności, zasadę legalności, na której podstawie uzasadnienie decyzji może opierać się wyłącznie na okolicznościach zaistniałych przed jej wydaniem lub mających miejsce w tym samym czasie, a w trzeciej kolejności, cel postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, polegający na umożliwieniu stronom znalezienia ugodowego rozwiązania sporu (wyrok Sądu z dnia 26 stycznia 2000 r. w sprawie T-86/98 *Gouloussis przeciwko Komisji*, RecFP s. I-A-5, II-23, pkt 61).
- 28 Komisja stoi na stanowisku, że te argumenty są całkiem bezpodstawne.
- 29 Należy stwierdzić, że z zaskarżonego wyroku wynika, iż pismem z dnia 15 października 2010 r. pełniący obowiązki dyrektora generalnego OLAF poinformował wnoszącą odwołanie, w odpowiedzi na jej wniosek o przedłużenie umowy o pracę w charakterze członka personelu tymczasowego, że umowa ta wygasa w dniu 31 grudnia 2010 r. w związku z brakiem jakiegokolwiek możliwości jej przedłużenia ponad maksymalny okres ośmiu lat dla personelu tymczasowego zatrudnionego w ramach OLAF.
- 30 Jednakże w odpowiedzi z dnia 11 lutego 2011 r. OUZU oddalił zażalenie wnoszącej odwołanie z dnia 10 listopada 2010 r., nie powołując się przy tym na ośmioletnią zasadę zapobiegającą kumulacji, lecz opierając swą decyzję na możliwościach budżetowych, na interesie służby oraz osiągnięciach i umiejętnościach wnoszącej odwołanie.
- 31 W tych okolicznościach, kwestionowanych przez wnoszącą odwołanie w pierwszej instancji jako stanowiących zaprzeczenie uzasadnienia, Sąd do spraw Służby Publicznej uznał na wstępie, opierając się na ww. wyroku Komisja przeciwko *Birkhoff* (pkt 58, 59), że z uwagi na ewolucyjny charakter postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, to właśnie uzasadnienie zawarte w decyzji oddalającej zażalenie należy brać pod uwagę przy badaniu zgodności z prawem pierwotnego aktu niekorzystnego, gdyż przyjmuje się, że uzasadnienie to pokrywa się z tym ostatnim aktem. Sąd do spraw Służby Publicznej uściślił jednak, że badana była zgodność z prawem pierwotnego aktu niekorzystnego, w świetle powodów zawartych w decyzji oddalającej zażalenie.
- 32 Sąd do spraw Służby Publicznej stwierdził ponadto w pkt 38 zaskarżonego wyroku, że okoliczność, iż w oddaleniu zażalenia OUZU, utrzymując w mocy decyzję o nieprzedłużeniu umowy z wnoszącą odwołanie, odszedł w ten sposób od uzasadnienia zawartego w decyzji z dnia 15 października 2010 r., by przyjąć inną motywację, nie może sama w sobie spowodować niezgodności z prawem decyzji o nieprzedłużeniu umowy, gdyż celem postępowania w sprawie zażalenia jest właśnie umożliwienie OUZU ponownego rozpatrzenia zaskarżonego aktu w świetle zarzutów wysuwanych przez składającego zażalenie, w odpowiednim razie poprzez zmianę uzasadnienia, które stanowi poparcie dla rozstrzygnięcia.
- 33 Tymczasem należy zauważyć, że Sąd do spraw Służby Publicznej, opierając się na ewolucyjnym charakterze postępowania poprzedzającego wniesienie skargi po to, by stwierdzić, że należało uwzględnić uzasadnienie zawarte w decyzji oddalającej zażalenie, wyciągnął jedynie konsekwencje z utrwalonego orzecznictwa dotyczącego zaskarżalnego charakteru odpowiedzi na zażalenie, z którego wynika, że OUZU może być skłoniony do uzupełnienia, a nawet zmiany swojej decyzji w decyzji oddalającej zażalenie.
- 34 Zgodnie z orzecznictwem zażalenie w drodze administracyjnej i jego oddalenie – w sposób wyraźny lub dorozumiany – stanowią integralną część złożonej procedury i są jedynie wstępną przesłanką wniesienia sprawy do sądu. W tych okolicznościach skarga, nawet jeżeli formalnie skierowana jest przeciwko oddaleniu zażalenia, skutkuje przedłożeniem ocenie sądu aktu niekorzystnego, którego dotyczyło zażalenie, chyba że oddalenie zażalenia ma inny zakres niż akt, na który zażalenie zostało

wniesione. Decyzja oddalająca w wyraźny sposób zażalenie może ze względu na swoją treść nie stanowić decyzji potwierdzającej akt podważany przez skarżącego. Jest tak w przypadku decyzji oddalającej zażalenie, w której ponownie zbadano sytuację skarżącego w świetle nowych okoliczności prawnych lub faktycznych, lub decyzji, która zmienia albo uzupełnia decyzję wydaną pierwotnie. W tych wypadkach oddalenie zażalenia stanowi akt podlegający kontroli sądu, który bierze go pod uwagę w ocenie zgodności z prawem kwestionowanego aktu, a nawet uznaje za akt niekorzystny wstępujący w miejsce tego ostatniego (zob. wyrok Sądu z dnia 21 września 2011 r. w sprawie T-325/09 P Adjemian i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-6515, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 35 Koncepcję tę wspiera również założenie, zgodnie z którym uzupełnienie uzasadnienia na etapie decyzji oddalającej zażalenie jest zgodne z celem art. 90 ust. 2 Regulaminu pracowniczego urzędników Unii Europejskiej (zwanego dalej „regulaminem pracowniczym”), na podstawie którego decyzja w sprawie zażalenia sama zawiera uzasadnienie. Przepis ten nieuchronnie prowadzi bowiem do tego, by organ, który ma rozstrzygać w przedmiocie zażalenia, nie był związany wyłącznie uzasadnieniem – w danym wypadku niewystarczającym czy nawet nieistniejącym, w przypadku dorozumianej decyzji odmownej – decyzji, na którą złożono zażalenie (wyrok Sądu z dnia 7 lipca 2011 r. w sprawie T-283/08 P Longinidis przeciwko Cedefop, pkt 72).
- 36 W tym względzie należy podkreślić, że orzecznictwo, które przedstawia wnosząca odwołanie, w ramach którego stwierdzono, że instytucja nie mogła zastąpić początkowo błędnego uzasadnienia całkowicie nowym uzasadnieniem (ww. wyrok w sprawie Berlingieri Vinzek przeciwko Komisji, pkt 79) dotyczy szczególnego wypadku, w którym instytucja przedstawia powody uzupełniające po wniesieniu skargi, a tym samym nie znajduje zastosowania do postępowania poprzedzającego wniesienie skargi.
- 37 W przeciwieństwie do twierdzeń wnoszącej odwołanie taka wykładnia nie sprzeciwia się ani zasadzie zgodności pomiędzy skargą a zażaleniem, ani celowi postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, ani zasadzie legalności.
- 38 Po pierwsze, należy podkreślić, w odniesieniu do zasady zgodności pomiędzy skargą a zażaleniem, a także celu postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, że przewidziane w art. 90 regulaminu pracowniczego, który znajduje zastosowanie do personelu tymczasowego na mocy art. 46 WZIP postępowanie poprzedzające wniesienie skargi ma w całości na celu umożliwienie ugodowego rozstrzygnięcia zaistniałych pomiędzy urzędnikiem a administracją rozbieżności i sprzyjanie temu (wyroki Trybunału: z dnia 23 października 1986 r. w sprawie 142/85 Schwiering przeciwko Trybunałowi Obrachunkowemu, Rec. s. 3177, pkt 11; z dnia 14 marca 1989 r. w sprawie 133/88 Del Amo Martinez przeciwko Parlamentowi, Rec. s. 689, pkt 9; wyrok Sądu z dnia 29 marca 1990 r. w sprawie T-57/89 Alexandrakis przeciwko Komisji, Rec. s. II-143, pkt 8) oraz zobowiązanie organu zatrudniającego urzędnika do ponownego rozpatrzenia decyzji w świetle jego ewentualnych uwag (wyrok Trybunału z dnia 21 października 1980 r. w sprawie 101/79 Vecchioli przeciwko Komisji, Rec. s. 3069, pkt 31; postanowienie Sądu z dnia 28 stycznia 1993 r. w sprawie T-53/92 Piette de Stachelski przeciwko Komisji, Rec. s. II-35, pkt 16).
- 39 Zgodnie z orzecznictwem zasada zgodności pomiędzy skargą a zażaleniem ma tym samym na celu uniknięcie sytuacji, w której urzędnik lub pracownik podnosiliby niektóre, czy nawet wszystkie, zarzuty, dopiero na etapie sądowym z tym skutkiem, że jakakolwiek możliwość pozasądowego rozstrzygnięcia sporu byłaby znacząco ograniczona. W tych bowiem okolicznościach, ponieważ OUZU nie jest w stanie wystarczająco dokładnie poznać zarzutów czy postulatów zainteresowanego (ww. wyrok w sprawie Schwiering przeciwko Trybunałowi Obrachunkowemu, pkt 11; wyrok Sądu z dnia 12 marca 1996 r. w sprawie T-361/94 Weir przeciwko Komisji, RecFP s. I-A-121, II-381, pkt 27), nie będzie on miał żadnej możliwości uwzględnienia, w danym wypadku, jego żądań, czy zaproponowania rozwiązania polubownego, a tym samym będzie zobowiązany do bezpośredniego przedłożenia sporu do rozstrzygnięcia sądowi.

- 40 Cel w postaci umożliwienia zainteresowanemu i OUZU rozwiązania sporu na etapie poprzedzającym wniesienie skargi nie oznacza jednak, że urzędnik ma w każdym wypadku prawo kwestionować na etapie przedsądowym każdego nowego powodu podniesionego przez OUZU w ramach postępowania administracyjnego.
- 41 Należy zatem zauważyć w szczególności, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, o ile OUZU nie jest zobowiązany do podania uzasadnienia decyzji w sprawie awansu ani wobec jej adresata, ani wobec kandydatów, którzy nie zostali awansowani (wyrok Trybunału z dnia 16 grudnia 1987 r. w sprawie 111/86 Delauche przeciwko Komisji, Rec. s. 5345, pkt 13; wyroki Sądu: z dnia 6 lipca 1999 r. w sprawach połączonych T-112/96 i T-115/96 Séché przeciwko Komisji, RecFP s. I-A-115, II-623, pkt 76; z dnia 12 grudnia 2002 r. w sprawach połączonych T-338/00 i T-376/00 Morello przeciwko Komisji, RecFP s. I-A-301, II-1457, pkt 48), o tyle ma on natomiast obowiązek uzasadnienia decyzji oddalającej złożone na podstawie art. 90 ust. 2 regulaminu pracowniczego zażalenie przez nieawansowanego kandydata, przy czym przyjmuje się, że uzasadnienie tej decyzji oddalającej pokrywa się z uzasadnieniem decyzji, na którą zażalenie zostało złożone (wyroki Trybunału: z dnia 30 października 1974 r. w sprawie 188/73 Grassi przeciwko Radzie, Rec. s. 1099, pkt 13; z dnia 7 lutego 1990 r. w sprawie C-343/87 Culin przeciwko Komisji, Rec. s. I-225, pkt 13; wyrok Sądu z dnia 12 lutego 1992 r. w sprawie T-52/90 Volger przeciwko Parlamentowi, Rec. s. II-121, pkt 36). Uzasadnienie należy podać najpóźniej z chwilą oddalenia zażalenia (wyroki Sądu: z dnia 20 lutego 2002 r. w sprawie T-117/01 Roman Parra przeciwko Komisji, RecFP s. I-A-27, II-121, pkt 26; z dnia 15 września 2005 r. w sprawie T-132/03 Casini przeciwko Komisji, Zb.Orz.SP s. I-A-253, II-1169, pkt 32).
- 42 I odwrotnie, zgodnie z orzecznictwem, OUZU nie jest zobowiązany do udzielenia wyraźnej odpowiedzi na zażalenie w sytuacji, gdy decyzja pierwotna posiada uzasadnienie (zob. analogicznie wyrok Trybunału z dnia 9 grudnia 1993 r. w sprawie C-115/92 P Parlament przeciwko Volgerowi, Rec. s. I-6549, pkt 23).
- 43 W ten sam sposób art. 90 ust. 1 regulaminu pracowniczego, który znajduje zastosowanie do personelu tymczasowego na mocy art. 46 WZIP, sam przewiduje sytuację, w której gdy po upływie czterech miesięcy od złożenia wniosku nie zostanie wydana decyzja, a więc brak i uzasadnienia, uznaje się to za dorozumianą decyzję odmowną, na którą można złożyć zażalenie, a więc uzasadnienie przedstawione przez OUZU w takim wypadku może zostać zakwestionowane przez członka personelu tymczasowego dopiero na etapie sądowym.
- 44 W ramach poszanowania prawa do skutecznej ochrony sądowej, należy niemniej jednak uściślić, że w wypadku, gdy składający zażalenie zapoznaje się z uzasadnieniem aktu dla niego niekorzystnego za pośrednictwem odpowiedzi na swe zażalenie lub w wypadku, gdy wspomniane uzasadnienie zasadniczo zmienia lub uzupełnia uzasadnienie zawarte we wspomnianym akcie, jakkolwiek zarzut podniesiony po raz pierwszy na etapie skargi i mający na celu podważenie zasadności uzasadnienia przedstawionego w odpowiedzi na zażalenie należy uznać za dopuszczalny. W takich wypadkach zainteresowany nie był bowiem w stanie dokładnie i ostatecznie zapoznać się ze względami uzasadniającymi akt dla niego niekorzystny.
- 45 Po drugie, co się tyczy rzekomego naruszenia zasady legalności, prawdą jest, że zgodność decyzji z prawem należy oceniać w świetle okoliczności faktycznych i prawnych znanych instytucji w chwili wydawania przez nią wspomnianej decyzji. Zważywszy na opisany powyżej ewolucyjny charakter postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, należy jednak zauważyć, że sporządzenie aktu określającego w sposób ostateczny stanowisko instytucji kończy się wraz z udzieleniem odpowiedzi przez OUZU na złożone przez członka personelu tymczasowego zażalenie. Z tego wynika, że zgodność z prawem ostatecznego aktu, z którym wiążą się dla wnoszącej odwołanie niekorzystne skutki, ocenia się w świetle okoliczności faktycznych i prawnych znanych instytucji w chwili udzielania wyraźnej lub

dorozumianej odpowiedzi, bez uszczerbku dla możliwości przedstawienia przez instytucję, na warunkach przewidzianych w orzecznictwie, uzupełniających uściśleń na etapie sądowym. Tym samym nie można uznać, by Sąd do spraw Służby Publicznej naruszył zasadę legalności.

- ⁴⁶ Z całości powyższych uwag wynika, że Sąd do spraw Służby Publicznej nie dopuścił się naruszenia prawa, gdy stwierdził, że należało zbadać zgodność z prawem decyzji w sprawie nieprzedłużenia z wnoszącą odwołanie umowy o pracę w charakterze członka personelu tymczasowego z uwzględnieniem uzasadnienia zawartego w decyzji oddalającej zażalenie, mimo że nie było ono zawarte w decyzji z dnia 15 października 2010 r.

[*pominięto*]

Z powyższych względów

SĄD (izba ds. odwołań)

orzeka, co następuje:

- 1) **Odwołanie zostaje oddalone.**
- 2) **Dana Mocová pokrywa własne koszty oraz koszty poniesione przez Komisję Europejską w niniejszym postępowaniu.**

Jaeger

Czucz

Papasavvas

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 21 maja 2014 r.

Podpisy