

PRESUDA SUDA (puni sastav)

23. ožujka 2004. (*)

„Žalba - Nedopuštenost - Izvanugovorna odgovornost - Postupanje europskog ombudsmana u rješavanju pritužbe koja se odnosi na interni natječaj za imenovanje”

U predmetu C-234/02 P,

Europski ombudsman, kojeg zastupa J. Sant'Anna, u svojstvu agenta, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

žalitelj,

kojeg podupire:

Europski parlament, koji zastupaju H. Krück i C. Karamarcos, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

povodom žalbe podnesene protiv presude Prvostupanijskog suda Europskih zajednica (treće vijeće) od 10. travnja 2002., Lamberts/Ombudsman (T-209/00, Zb., str. II-2203.), u svrhu djelomičnog ukidanja te presude,

druga stranka u postupku je:

Frank Lamberts, kojeg zastupa E. Boigelot, *avocat*, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

tužitelj u prvom stupnju koji je podnio protužalbu,

SUD (puni sastav),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, P. Jann, C. W. A. Timmermans, C. Gulmann (izvjestitelj), J. N. Cunha Rodrigues i A. Rosas, predsjednici vijeća, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, F. Macken, N. Colneric i S. von Bahr, suci,

nezavisni odvjetnik: L. A. Geelhoed,

tajnik: M. Múgica Arzamendi, glavna administratorica,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši izlaganja stranaka na raspravi od 13. svibnja 2003.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 3. srpnja 2003.,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjevom podnesenim tajništvu Suda 24. lipnja 2002., europski ombudsman (u daljnjem tekstu: ombudsman) podnio je žalbu na temelju članka 49. Statuta Suda protiv presude Prvostupanjskog suda od 10. travnja 2002. Lamberts/Ombudsman (T-209/00), Zb., str. II-2203., (u daljnjem tekstu: pobijana presuda) u kojoj je Prvostupanjski sud proglasio dopuštenom tužbu za naknadu štete utemeljenu na navodnom nepravilnom postupanju ombudsmana u rješavanju pritužbe.

Pravni okvir

- 2 Članak 195. stavci 1., 2. i 3. UEZ-a propisuju:

„1. Europski parlament imenuje Europskog ombudsmana koji je ovlašten primati pritužbe od svakog građanina Unije ili svake fizičke ili pravne osobe s boravištem odnosno registriranim sjedištem u jednoj državi članici, a u vezi s nepravilnostima u djelovanju institucija ili tijela Zajednice, s iznimkom Suda i Prvostupanjskog suda u izvršavanju njihovih pravosudnih ovlasti.

U skladu sa svojim dužnostima Europski ombudsman, po službenoj dužnosti ili na temelju pritužaba koje su mu podnesene neposredno ili preko člana Europskog parlamenta, provodi istrage za koje ustanovi da su osnovane, osim kad navodne činjenice jesu predmetom pravnog postupka ili su to bile. Ako Europski ombudsman utvrdi nepravilnosti u djelovanju, upućuje predmet instituciji na koju se istraga odnosi, koja ga u roku od tri mjeseca obavješćuje o svojim stavovima. Tada Europski ombudsman prosljeđuje izvješće Europskom parlamentu i instituciji na koju se istraga odnosi.

Osobu koja je podnijela pritužbu upoznaje se s ishodom takvih istraga. Europski ombudsman podnosi Europskom parlamentu godišnje izvješće o ishodu svojih istraga.

2. [...]

Ako Europski ombudsman više ne ispunjava uvjete potrebne za obavljanje svojih dužnosti ili počini teži propust u radu, Sud ga može, na zahtjev Europskog parlamenta, razriješiti dužnosti.

3. Europski ombudsman je potpuno neovisan u obavljanju svojih dužnosti. U obavljanju tih dužnosti on ne smije tražiti ni primati naputke ni od kojeg tijela. [...]"

- 3 Europski parlament je 9. ožujka 1994. donio Odluku 94/262/EZUČ, EZ, Euratom o propisima i općim uvjetima koji uređuju obnašanje dužnosti Europskog ombudsmana (SL L 113, str. 15.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 2., str. 49.-52.). Europski ombudsman je na temelju članka 14. te odluke 16. listopada 1997. donio provedbene odredbe koje su stupile na snagu 1. siječnja 1998. (u daljnjem tekstu: provedbene odredbe). Postupak za ispitivanje pritužbe upućene ombudsmanu

tako je uređen člankom 195. stavkom 1. UEZ-a, Odlukom 94/262 i provedbenim odredbama.

- 4 Iz članka 2. stavaka 4., 7. i 8. Odluke 94/262 te članka 3. i članka 4. stavaka 1. i 2. provedbenih odredbi u biti proizlazi da kada ombudsman primi pritužbu u pogledu nepravilnosti u djelovanju institucija ili tijela Zajednice, on provodi istragu, osim ako iz jednog od razloga u navedenim odredbama pritužbu treba odbaciti kao nedopuštenu, posebno ako ombudsman ne utvrdi razloge za opravdanost istrage.
- 5 U skladu s člankom 2. stavkom 5. Odluke 94/262, „Europski ombudsman može savjetovati podnositelju pritužbe da je uputi drugom tijelu”. Osim toga, na temelju članka 2. stavka 6. Odluke 94/262, pritužbe koje su upućene Europskom ombudsmanu ne utječu na rokove za žalbe u upravnim ili sudskim postupcima.
- 6 U skladu s člankom 195. stavkom 1. drugim podstavkom UEZ-a i člankom 3. stavkom 1. Odluke 94/262, ombudsman na vlastitu inicijativu ili povodom pritužbi koje su mu podnesene obavlja sve istražne radnje koje smatra opravdanim za razjašnjavanje sumnji u nepravilnosti u djelovanju.
- 7 Prema članku 3. stavku 1. Odluke 94/262 ombudsman o obavljenim radnjama obavještava instituciju ili tijelo Zajednice koje je predmet pritužbi ili istrage i ta mu institucija ili tijelo može „uputiti korisne napomene”.
- 8 Nakon razmatranja mišljenja te institucije ili tijela i očitovanja podnositelja pritužbe ombudsman može odlučiti zaključiti predmet uz obrazloženu odluku ili nastaviti istragu. U skladu s člankom 4. stavkom 5. provedbenih odredbi, o tome obavještava podnositelja pritužbe i predmetnu instituciju ili tijelo.
- 9 Ako ombudsman utvrdi nepravilnosti u djelovanju institucije ili tijela Zajednice, na temelju članka 3. stavka 5. Odluke 94/262, „[u] mjeri u kojoj je to moguće [...] traži rješenje zajedno s dotičnom institucijom i tijelom kako bi se otklonili slučajevi nepravilnosti u postupanju i kako bi se riješila pritužba.”
- 10 U tom smislu, članak 6. provedbenih odredbi pod naslovom „Sporazumna rješenja” u stavku 1. predviđa da ombudsman „u najvećoj mogućoj mjeri surađuje s dotičnom institucijom u traženju sporazumnog rješenja kako bi uklonili nepravilnosti i time zadovoljili podnositelja pritužbe”. Ako ombudsman takvu suradnju smatra uspješnom, zatvara predmet donošenjem obrazložene odluke i o tome obavještava podnositelja pritužbe i dotičnu instituciju. Međutim, u skladu sa stavkom 3. iste odredbe, ako on „sporazumno rješenje smatra nemogućim ili traženje sporazumnog rješenja neuspješnim, slučaj zaključuje ili donošenjem obrazložene odluke koja može sadržavati primjedbe ili piše izvješće koje sadrži nacrt preporuka”.
- 11 U pogledu mogućnosti davanja „primjedbi” u smislu zadnje navedene odredbe, članak 7. stavak 1. provedbenih odredbi propisuje da ombudsman daje primjedbu ako između ostalog smatra „da više nije moguće da dotična institucija ili tijelo ukloni slučajevi nepravilnosti u djelovanju uprave”, te da navedeni slučaj „nema opće posljedice”.

Činjenice iz kojih proizlazi spor

- 12 Iz točaka 16. do 36. pobijane presude proizlazi da su činjenice iz kojih proizlazi spor u biti kako je navedeno u nastavku.
- 13 F. Lamberts je sudjelovao u internom natječaju koji je organizirala Komisija Europskih zajednica za imenovanje dužnosnika članova privremenog osoblja u kategoriji A. Nije položio usmeni ispit i to pripisuje činjenici da je, za vrijeme tog ispita, bio pod utjecajem lijekova koji mogu uzrokovati umor i smanjenu sposobnost koncentracije. Ti su mu lijekovi bili prepisani nakon nesreće koja se dogodila nekoliko tjedana prije polaganja usmenog ispita. Naglasio je da nije zatražio odgodu usmenog ispita zbog klauzule u dokumentu kojim je bio pozvan da pristupi tom ispitu. Prema toj klauzuli „organizacija ispita ne dopušta izmjenu naznačenog rasporeda [...]”.
- 14 Nakon što nije uspio u zahtjevu da službe Komisije preispitaju njegov slučaj, podnio je pritužbu ombudsmanu.
- 15 Nakon što je ispitao pritužbu, ombudsman je 21. listopada 1999. poslao F. Lambertsu svoju odluku o toj pritužbi. U toj odluci ombudsman navodi da je, prema njegovoj istrazi, Komisija u praksi bila spremna uzeti u obzir izvanredne okolnosti koje su spriječile kandidata da pristupi ispitu na dan naveden u pozivu na usmeni ispit. Dodao je da bi u interesu dobre uprave Komisija trebala uključiti takvu klauzulu u pozivu na usmeni ispit kako bi kandidati bili obaviješteni o toj mogućnosti.
- 16 Međutim, što se tiče činjenice da je, u ovom slučaju, institucija odbila podnositelju pritužbe omogućiti ponovno polaganje usmenog ispita, ombudsman je posebno istaknuo u točkama 2.2. i 2.3. svoje odluke da se „natječaj mora [...] provoditi u skladu s načelom jednakog postupanja prema kandidatima. Nepoštovanje ovog načela može dovesti do poništenja natječaja. To može prouzročiti znatne financijske i upravne troškove za administraciju. Iz mišljenja Komisije proizlazi da Komisija smatra da nije mogla ponuditi kandidatu mogućnost drugog usmenog ispita. Ombudsman primjećuje da ne postoje elementi koji pokazuju da je odluka Komisije da kandidatu ne dopusti ponovno polaganje usmenog ispita donesena u suprotnosti s bilo kojim pravilom ili načelom koji obvezuju Komisiju.” Ombudsman je stoga smatrao da u ovom slučaju „nije bilo nepravilnosti u djelovanju”.
- 17 Zaključno, ombudsman je dao kritičku primjedbu u pogledu upravne prakse Komisije općenito. U toj je primjedbi ponovio svoju ocjenu da, u interesu dobre uprave, Komisija treba u pravilu u budućnosti u pozivima na usmeni ispit uključiti klauzulu u kojoj obavješćuje kandidate da se navedeni datum može mijenjati u iznimnim okolnostima. U pogledu pritužbe F. Lamberts, ombudsman je zaključio da „[b]udući da se ovaj aspekt predmeta tiče postupaka koji se odnose na određene događaje iz prošlosti, nije primjereno tražiti sporazumno rješavanje predmeta”. Ombudsman je stoga odlučio zaključiti predmet.

Postupak pred Prvostupanjskim sudom i pobijana presuda

- 18 Zahtjevom podnesenim tajništvu Prvostupanjskog suda 9. kolovoza 2000. F. Lamberts podnio je protiv ombudsmana i Parlamenta tužbu za naknadu materijalne i nematerijalne štete koju je navodno pretrpio zbog načina na koji je ombudsman postupio u rješavanju njegove pritužbe. Ombudsman i Parlament zatražili su da se tužba proglasi nedopuštenom.

- 19 Rješenjem od 22. veljače 2001. Prvostupanjski sud odbio je tužbu kao nedopuštenu budući da je podnesena protiv Parlamenta (Lamberts/Ombudsman i Parlament, T-209/00, Zb., str. II-765.). Rješenjem od istog datuma naložio je da se prigovor nedopuštenosti koji je uložio ombudsman razmotri zajedno s meritumom. Ombudsman je, podredno, podnio zahtjev da se tužba odbaci kao neosnovana.
- 20 U pobijanoj presudi Prvostupanjski sud prvo je ispitao dopuštenost tužbe protiv ombudsmana. U točkama 48. do 52. te presude upućuje na sudsku praksu Suda prema kojoj se na temelju članka 235. UEZ-a i 288. UEZ-a tužba može podnijeti protiv bilo kojeg tijela Zajednice radi utvrđivanja izvanugovorne odgovornosti Zajednice i naknade štete koju je to tijelo prouzročilo obavljanjem svojih dužnosti. Zaključio je da je nadležan u slučaju tužbe za naknadu štete protiv ombudsmana.
- 21 Prvostupanjski sud zatim u točki 57. pobijane presude smatra:
„Odlukom 94/262 [...] ombudsmanu se dodjeljuje ne samo zadaća da u ime općeg interesa utvrdi i otkloni slučajeve nepravilnosti u postupanju, već i da, koliko je to moguće, pronađe rješenje koje je u skladu sa specifičnim interesom predmetnog građanina. Ombudsman doista ima, kako je i sam naglasio, vrlo široku marginu prosudbe u pogledu osnovanosti pritužbi i načina na koji ih rješava i u tom okviru nema obavezu u pogledu rezultata. Međutim, čak i ako sudski nadzor Zajednice zbog toga mora biti ograničen, nije isključeno da u zaista iznimnim okolnostima građanin može dokazati da je ombudsman počinio očit propust u obavljanju svojih dužnosti koji može biti takav da prouzroči štetu predmetnom građaninu.”
- 22 U točkama 58. i 59. te presude Prvostupanjski sud navodi:
„58 [...] ni argument ombudsmana da mjere koje on poduzima tijekom svoje istrage nisu obvezujuće ne može se prihvatiti. Tužba za naknadu štete predviđena Ugovorom uvedena je kao autonomno pravno sredstvo koje ima posebnu funkciju u sustavu pravnih sredstava i ovisi o pretpostavkama za primjenu koje su određene uzimajući u obzir njegovu posebnu svrhu [...]. Iako tužbe za poništenje ili zbog propusta imaju za cilj sankcioniranje nezakonitosti obvezujućeg pravnog akta ili nedostatka takvog akta, predmet je tužbe za utvrđivanje odgovornosti zahtjev za naknadu štete koja proizlazi iz akta, bio on pravno obvezujući ili ne, ili nezakonitog ponašanja pripisivog instituciji ili tijelu Zajednice [...].
59 U ovom slučaju F. Lamberts optužuje ombudsmana za nepravilno postupanje u rješavanju njegove pritužbe. Ne može se isključiti da takvo postupanje može dovesti u pitanje pravo koje građani imaju u okviru Ugovora i Odluke 94/262 da ombudsman zatraži izvansudsko rješavanje nepravilnosti koja utječe na njih i koja bi im mogla nanijeti štetu.”
- 23 Prvostupanjski sud odbio je tužbu kao neosnovanu jer F. Lamberts nije dokazao da je ombudsman u rješavanju njegove pritužbe nepravilno postupio.
- 24 U pogledu relevantnih žalbenih razloga u ovom žalbenom postupku, iz pobijane presude proizlazi sljedeće.

- 25 Prvo, F. Lamberts prigovara ombudsmanu što ga nije upozorio na mogućnost podnošenja tužbe pred Prvostupanjskim sudom za poništenje odluke Komisije. Međutim, Prvostupanjski sud smatra da član osoblja Zajednica mora imati saznanja o postupku podnošenja tužbe pred Prvostupanjskim sudom. Ombudsman može savjetovati osobu po tom pitanju, ali ga nijedna odredba prava Zajednice na to ne obvezuje.
- 26 Drugo, F. Lamberts žalio se da ombudsman svojim postupanjem u rješavanju njegove pritužbe nije dokazao nepristranost i objektivnost budući da je uzeo u obzir mišljenje Komisije, iako je to mišljenje, sastavljeno na engleskom jeziku, jeziku na kojem je F. Lamberts podnio pritužbu, dostavljeno nakon isteka roka koji je odredio ombudsman. On je također istaknuo da ta verzija mišljenja ne odgovara izvorno poslanoj verziji na francuskom. S tim u vezi Prvostupanjski sud istaknuo je da rok koji je ombudsman odredio instituciji za dostavu mišljenja nije apsolutan i da se jezične verzije ne razlikuju s obzirom na relevantne elemente pritužbe koju preispituje ombudsman kojem je upućena.
- 27 Treće, F. Lamberts smatra da je ombudsman bio obavezan uložiti najveće napore kako bi utvrdio sporazumno rješenje prihvatljivo građaninu. Prvostupanjski sud istaknuo je da ombudsman ima vrlo široku marginu prosudbe u tom pogledu. Slijedom toga, izvanugovorna odgovornost ombudsmana može nastati samo zbog postojanja njegovog flagrantnog i očitog nepoštovanja obveza u tom smislu. On, u načelu, ne može samo proslijediti mišljenje institucije predmetnom građaninu. U ovom slučaju, ombudsman je ispitao osnovanost stajališta koje brani Komisija i mogao je, a da time ne pogriješi, u svojoj odluci zaključiti da ne postoji mogućnost sporazumnog rješenja prihvatljivog za F. Lamberts.

Žalbeni zahtjevi stranaka pred Sudom

- 28 U svojoj žalbi ombudsman od Suda zahtijeva da:
- poništi pobijanu presudu u dijelu u kojem tužbu za naknadu štete proglašava dopuštenom;
 - proglasi dotičnu tužbu nedopuštenom.
- 29 F. Lamberts je Tajništvu suda podnio odgovor na žalbu. On zahtijeva od Suda da:
- odbije žalbu;
 - poništi pobijanu presudu u odnosu na meritum zahtjeva podnesenog u prvom stupnju i u skladu s tim:
 - prvenstveno:
 - naloži ombudsmanu da mu isplati iznos od 2 468 787 eura kao odštetu za materijalnu i financijsku štetu i iznos od 124 000 eura kao odštetu za nematerijalnu štetu, zajedno s kamatama koje će odrediti Sud do potpune isplate,
 - naloži ombudsmanu snošenje troškova postupka,

- podredno,

- naloži ombudsmanu da mu isplati iznos od 1 234 394 eura kao odštetu za materijalnu i financijsku štetu i iznos od 124 000 eura kao odštetu za nematerijalnu štetu, zajedno s kamatama koje će odrediti Sud do potpune isplate,

- naloži ombudsmanu snošenje troškova postupka,

30 Parlament je uložio intervencijski podnesak u prilog ombudsmanu.

Žalba

31 Članak 56. Statuta Suda UEZ-a propisuje da se Sudu, između ostalog, može podnijeti žalba protiv odluka Prvostupanjskog suda o postupovnim pitanjima glede prigovora nenadležnosti ili nedopuštenosti te da takvu žalbu može podnijeti bilo koja stranka koja u cijelosti ili djelomično nije uspjela sa svojim zahtjevom.

32 U pobijanoj presudi Prvostupanjski sud prvo je odbacio prigovor nedopuštenosti koji je ombudsman podnio protiv tužbe koju je podnio F. Lamberts, a zatim je tužbu potonjeg odbacio kao neosnovanu.

33 Budući da ombudsman djelomično nije uspio u svojim zahtjevima, njegova žalba protiv presude Prvostupanjskog suda stoga je dopuštena u mjeri u kojoj je taj sud odbacio njegov prigovor nedopuštenosti (vidjeti, u tom smislu, presudu od 21. siječnja 1999., Francuska/Comafica i dr., C-73/97 P, Zb., str. I-185. i presudu od 26. veljače 2002., Vijeće/Boehringer, C-23/00 P, Zb., str. I-1873., t. 50.).

34 Zatim valja napomenuti da ombudsman ne dovodi u pitanje utvrđenje Prvostupanjskog suda da je na temelju članka 235. UEZ-a i članka 288. drugog podstavka UEZ-a taj sud nadležan za odlučivanje o tužbama za naknadu štete podignutima protiv njega kao tijela Zajednice.

35 Ombudsman u biti priznaje da u načelu tužbu za naknadu štete građanin može podnijeti u odnosu na štetu koju mu je ombudsman uzrokovao propustom u radu, odnosno postupanjima različitim od istražnih postupaka, koje je počinio u suprotnosti s dužnostima dodijeljenima ombudsmanu na temelju Ugovora i pravilima koja uređuju njegov status i time povrijedio određena prava građana, kao što je pravo na povjerljivo postupanje s određenim informacijama.

36 Suprotno tome, on smatra da je podnošenje tužbe za naknadu štete protiv njega u okolnostima poput onih u predmetnom slučaju, u kojem se u tužbi traži preispitivanje zakonitosti istrage koju je vodio i njegove odluke o zaključenju postupka, u suprotnosti s pravom Zajednice. U tom pogledu, Prvostupanjski sud prekoračio je granice koje vrijede za sudski nadzor kojem podliježe njegovo djelovanje.

37 U prilog svojoj žalbi, ombudsman navodi jedan žalbeni razlog koji se temelji, s jedne strane, na tome da je Prvostupanjski sud povrijedio pravo Zajednice, posebno članak 195. UEZ-a i Odluku 94/262, a, s druge strane, na tome da je Prvostupanjski sud zanemario ili pogrešno tumačio vlastitu sudsku praksu i praksu Suda.

38 Taj je žalbeni razlog podijeljen na tri dijela.

Prvi dio žalbenog razloga

Predstavljanje i argumentacija

39 U prvom dijelu žalbenog razloga ombudsman, uz potporu Parlamenta, prigovara Prvostupanjskom sudu zbog obavljanja sudskog nadzora zakonitosti istrage i odluke o zaključenju postupka, budući da su, prema odredbama koje uređuju obnašanje dužnosti ombudsmana i njegove odgovornosti, ovlasti nadzora dodijeljene Parlamentu.

40 U tom smislu, on se oslanja na članak 195. UEZ-a i članak 3. stavke 7. i 8. Odluke 94/262 prema kojima ombudsman mora Parlamentu podnijeti posebna izvješća i godišnje izvješće o svom djelovanju. U suštini on ističe da Parlament analizira ta izvješća i raspravlja o njima. Naglašava da je istraga provedena povodom pritužbe F. Lamberts spomenuta u godišnjem izvješću za 1999. koje je podneseno Parlamentu u travnju 2000. Nakon što ga je analizirao, Parlament je izradio svoje izvješće, koje je usvojeno u srpnju 2000. Time što je pristao na ispitivanje merituma predmeta u kojem F. Lamberts osporava način na koji je ombudsman postupao u rješavanju njegove pritužbe i zaključke do kojih je došao, Prvostupanjski sud pogrešno je proveo nadzor zakonitosti istrage koju je vodio ombudsman i njegovih zaključaka, čime udvostručuje nadzor za koji je zadužen Parlament na temelju Ugovora o UEZ-u i koji je već bio proveden.

41 Nadalje, ombudsman tvrdi da članak 195. stavak 2. UEZ-a i članak 8. Odluke 94/262 propisuju posebni postupak za slučaj ako ombudsman počini teži propust u radu ili više težih propusta koji dovode u pitanje njegovu sposobnost obavljanja dužnosti. U tim okolnostima Sud može, na zahtjev Parlamenta, ombudsmana smijeniti s dužnosti. Ako je F. Lamberts smatrao da ombudsman nije pravilno postupio u rješavanju njegove pritužbe, trebao je predmet uputiti Parlamentu a ne Prvostupanjskom sudu u okviru tužbe za naknadu štete.

42 Ombudsman i Parlament dodaju da tumačenja na temelju kojih Prvostupanjski sud proglašava dopuštenom tužbu za naknadu štete koju je prouzročio ombudsman mogu poremetiti institucionalnu ravnotežu uspostavljenu oko njega i dovesti u pitanje njegovu neovisnost iz članka 195. stavka 3. UEZ-a.

Ocjena Suda

43 Valja utvrditi da Prvostupanjski sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava time što je procijenio da sudski nadzor nad djelovanjem ombudsmana nije isključen ovlastima nadzora koje u odnosu na njega ima Parlament.

44 Prvo, obveza ombudsmana da podnosi izvješća Parlamentu ne može se analizirati kao nadzor Parlamenta nad pravilnim obnašanjem dužnosti ombudsmana u postupanju s pritužbama građana.

45 Drugo, postupak za razrješenje ombudsmana odnosi se na ocjenu njegovog ukupnog djelovanja, a ne na nadzor Parlamenta nad obnašanjem dužnosti ombudsmana u postupanju s pritužbama građana.

- 46 U svakom slučaju, ovlasti Parlamenta u odnosu na ombudsmana nikako nisu jednake ovlastima sudskog nadzora.
- 47 Prema tome, sudski nadzor nad djelovanjem ombudsmana nije udvostručavanje nadzora koji provodi Parlament.
- 48 Što se tiče navodne opasnosti da sudski nadzor nad djelovanjem ombudsmana dovodi u pitanje njegovu neovisnost, ocjena odgovornosti zbog štete koju je uzrokovalo djelovanje ombudsmana odnosi se ne na osobnu odgovornost ombudsmana, već na odgovornost Zajednice. Ne čini se da je, u određenim okolnostima, mogućnost da Zajednica snosi odgovornost za postupanje ombudsmana u obnašanju njegovih dužnosti koje je u suprotnosti s pravom Zajednice, takva da dovede u pitanje neovisnost ombudsmana.
- 49 U skladu s ustaljenom sudskom praksom u području odgovornosti Zajednice za štetu nanесenu pojedincima kršenjem prava Zajednice koje se može pripisati instituciji ili tijelu Zajednice, pravo na naknadu priznaje se kada se ispune tri uvjeta, odnosno kada povrijeđeno pravo ima za cilj dodijeliti prava pojedincima, kada je povreda dovoljno ozbiljna i kada postoji izravna kauzalna veza između povrede obveze počinitelja djela i štete koju su pretrpjele oštećene strane (vidjeti presudu od 10. srpnja 2003., Komisija/Fresh Marine, C-472/00 P, Zb., str. I-7541., t. 25. i navedenu sudsku praksu). Vezano za drugi uvjet, odlučujući kriterij za utvrđivanje da je povreda prava Zajednice dovoljno ozbiljna, u okolnostima kakve jesu u ovom slučaju, jest očito i grubo nepoštovanje granica diskrecijske ovlasti od strane dotične države članice ili institucije Zajednice (gore navedena presuda Komisija/Fresh Marine, t. 26.).
- 50 Kako bi se utvrdilo je li došlo do dovoljno ozbiljne povrede prava Zajednice čime bi Zajednica postala izvanugovorno odgovorna zbog postupanja ombudsmana, potrebno je uzeti u obzir posebnu prirodu njegove funkcije. U tom kontekstu valja imati na umu da ombudsman ima samo obvezu uložiti najveće napore i da on uživa široku marginu prosudbe.
- 51 Stoga, suprotno tvrdnjama ombudsmana i Parlamenta, nadzor koji potonji provodi nad prvim ne isključuje sudski nadzor koji se mora provesti uz dužno poštovanje posebnosti funkcije ombudsmana.
- 52 Prema tome, Prvostupanjski sud nije povrijedio odredbe prava Zajednice kojima se uređuje obavljanje dužnosti ombudsmana i nadzor ombudsmana time što je, zbog toga što je ombudsman navodno pogrešno postupao s pritužbom, u načelu proglasio dopuštenom tužbu za naknadu štete temeljenu na izvanugovornoj odgovornosti Zajednice. Prvostupanjski sud je dakle imao pravo smatrati u točki 57. pobijane presude da ombudsman ne samo da uživa široku marginu prosudbe u pogledu osnovanosti pritužbi i načina na koji postupa s njima te da pri tome nema obavezu u pogledu rezultata koje treba postići, nego isto tako da, čak i ako sudski nadzor Zajednice zbog toga mora biti ograničen, nije isključeno da u zaista iznimnim okolnostima građanin može dokazati da je ombudsman počinio dovoljno ozbiljnu povredu prava Zajednice u obavljanju svojih dužnosti koja može biti takva da prouzroči štetu predmetnom građaninu.
- 53 Stoga prvi dio žalbenog razloga nije osnovan.

Drugi dio žalbenog razloga

Predstavljanje i argumentacija

- 54 U drugom dijelu žalbenog razloga ombudsman, uz potporu Parlamenta, prigovara Prvostupanjskom sudu da je počinio pogrešku koja se tiče prava proglašivši dopuštenom tužbu za naknadu štete koja u biti nastoji dovesti u pitanje zakonitost istražnog postupka i odluke o zaključenju postupka iako su prema sudskoj praksi Prvostupanjskog suda i Suda pravna sredstva koje Ugovor predviđa u tu svrhu nedopuštena kada se radi o ombudsmanu.
- 55 Ombudsman je posebno isticao da istrage koje vodi i zaključci do kojih dođe, čak i ako se oni nazivaju „odluke”, nemaju izravan pravni učinak na položaj građana niti imaju obvezujući pravni učinak za predmetnu instituciju. Slijedom toga on smatra da je čak i ako je u njegovim istragama bilo formalnih nedostataka i u njegovim zaključcima pogrešaka koje se tiču prava, te istrage i zaključci ni u kojem slučaju nisu mogli uzrokovati štetu podnositeljima pritužbe koji su štetu pretrpjeli zbog nepravilnosti u djelovanju koja se može pripisati instituciji Zajednice, a ne ombudsmanu.
- 56 Ombudsman nadalje prigovara Prvostupanjskom sudu, u točkama 64. do 85. pobijane presude, zbog provođenja detaljne analize njegove istrage i zaključaka kakvu bi proveo u slučaju tužbe za poništenje, kojom je tako proveo stvarni nadzor zakonitosti cijele istrage i njegovih zaključaka.
- 57 Pritom Prvostupanjski sud nije poštovao razliku između tužbe za naknadu štete, s jedne strane, te tužbe za poništenje i tužbe zbog propusta, s druge strane, te je zanemario svoju sudsku praksu i praksu Suda iz koje je vidljivo da istrage i odluke ombudsmana ne mogu biti predmet sudskog nadzora u okviru zadnje navedenih dvaju oblika tužbi.
- 58 Ombudsman prigovara Prvostupanjskom sudu da je dopustio takav sudski nadzor pod krinkom tužbe za naknadu štete i tako otvorio put za uvođenje brojnih tužbi za poništenje odnosno tužbi zbog propusta protiv ombudsmana pod krinkom navodnih tužbi za naknadu štete. Prvostupanjski sud propustio je uzeti u obzir činjenicu da tužbom za naknadu štete protiv ombudsmana F. Lamberts u biti zloupotrebljava tužbu za poništenje i tužbu zbog propusta kao pravna sredstva.

Ocjena Suda

- 59 Tužba za utvrđivanje odgovornosti autonomno je pravno sredstvo koje ima posebnu funkciju u sustavu pravnih sredstava i ovisi o pretpostavkama za primjenu koje su određene uzimajući u obzir njegovu posebnu svrhu (presuda od 28. travnja 1971., Lütticke/Komisija, 4/69, Zb., str. 325., t. 6., i rješenje od 21. lipnja 1993., Van Parijs i dr./Vijeće i Komisija, C-257/93, Zb., str. I-3335., t. 14.). Iako tužbe za poništenje ili zbog propusta imaju za cilj sankcioniranje nezakonitosti obvezujućeg pravnog akta ili nedostatka takvog akta, predmet je tužbe za utvrđivanje odgovornosti zahtjev za naknadu štete koja proizlazi iz akta ili nezakonitog ponašanja pripisivog instituciji ili tijelu Zajednice (vidjeti u tom smislu presude od 10. srpnja 1985., CMC/Komisija, 118/83, Zb., str. 2325., t. 29. do 31.; od 27. ožujka 1990., Grifoni/ Komisija, C-308/87, Zb., str. I-1203., i od 15. rujna 1994., KYDEP/Vijeće i Komisija, C-146/91, Zb., str. I-4199.).

- 60 Jedan od preduvjeta za pravo na naknadu štete je, kako je navedeno u točki 49. ove presude, da mora postojati dovoljno ozbiljna povreda pravnog pravila kojim se pojedincu dodjeljuju prava. Stoga, u području izvanugovorne odgovornosti Zajednice, kako bi se utvrdila odgovornost institucije ili tijela Zajednice, valja ocijeniti postupanje koje je prouzročilo štetu.
- 61 U stvari, ako sud Zajednice ne bi mogao ocijeniti zakonitost postupanja institucije ili tijela Zajednice, postupak predviđen u članku 235. UEZ-a bio bi lišen svojeg korisnog učinka.
- 62 Prema tome, u sklopu tužbe koja se temelji na izvanugovornoj odgovornosti Zajednice i kojom se traži naknada štete za štetu navodno uzrokovanu načinom na koji je ombudsman postupao u rješavanju pritužbe, valja ocijeniti zakonitost postupanja ombudsmana u obavljanju dužnosti.
- 63 Prvostupanjski sud je, dakle, imao pravo kada je u točkama 64. do 85. pobijane presude želio utvrditi je li ombudsman počinio dovoljno ozbiljnu povredu prava Zajednice za koje ga tereti F. Lamberts i ispitati način na koji je ombudsman postupio s pritužbom potonjeg kako bi utvrdio treba li prihvatiti tužbu koja mu je podnesena.
- 64 Zaključno, Prvostupanjski sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava u pogledu područja primjene tužbe za naknadu štete proglašivši tužbu koju je podnio F. Lamberts dopuštenom.
- 65 U skladu s tim, drugi dio žalbenog razloga je neosnovan.

Treći dio žalbenog razloga

Predstavljanje i argumentacija

- 66 U trećem dijelu žalbenog razloga ombudsman, kojeg podupire Parlament, u biti navodi da je Prvostupanjski sud povrijedio pravo Zajednice proglašivši dopuštenom tužbu za naknadu štete koju je protiv njega podnio F. Lamberts, iako se u toj tužbi traži naknada štete koja je uzrokovana postupanjem Komisije. U stvari, F. Lamberts, koji nije u traženom roku podnio tužbu za poništenje odluka Komisije koje se odnose na njega, htio je, pod krinkom tužbe za naknadu štete protiv ombudsmana, izbjeći obvezne rokove koji uređuju postupak za poništenje kako bi pred sudom Zajednice osporio zakonitost tih odluka Komisije.

Ocjena Suda

- 67 Ombudsman ni u kojem slučaju ne može biti odgovoran za postupanje Komisije. Tužba za naknadu štete uzrokovane postupanjem institucije ili tijela Zajednice mora biti usmjerena protiv te institucije ili tijela.
- 68 U prilog tužbi koja je podnesena Prvostupanjskom sudu, F. Lamberts tvrdi da je pretrpio štetu uzrokovanu propustom u radu i nemarom ombudsmana u ispitivanju njegove pritužbe. Njegovom se tužbom stoga ne traži naknada štete koja je uzrokovana postupanjem Komisije zbog kojeg je šteta nastala.

69 U skladu s tim, Prvostupanjski sud je imao pravo smatrati u točki 51. pobijane presude da je pomoću tužbe podnesene Prvostupanjskom sudu F. Lamberts htio ostvariti naknadu pretrpljene štete navodno nastale zbog nemara ombudsmana u obavljanju dužnosti koje su mu dodijeljene Ugovorom o EZ-u.

70 Slijedom toga, treći dio žalbenog razloga ombudsmana je neosnovan.

71 U tim okolnostima, glavnu žalbu treba odbiti.

Protužalba

72 U prilog svojoj protužalbi, F. Lamberts se poziva na dva protužalbena razloga.

73 Ombudsman i Parlament tvrde da je protužalbu potrebno odbaciti kao nedopuštenu.

Prvi protužalbeni razlog

74 U svojem prvom protužalbenom razlogu F. Lamberts prigovara Prvostupanjskom sudu da je time što nije podržao tvrdnju o propustu u radu ombudsmana povrijedio Odluku 94/262. Prvostupanjski sud prekršio je članak 2. stavak 5. te odluke time što nije sankcionirao ombudsmana za to što nije pravovremeno savjetovao F. Lambertsu da podnese tužbu pred sudovima Zajednice kao i njezin članak 3. stavak 5. jer ga nije sankcionirao za to što nije pokušao postići sporazumno rješenje koje bi bilo prihvatljivo podnositelju pritužbe, a ombudsman, propustivši učiniti navedeno, nije ispunio zadaću radi koje ga je Parlament ustanovio.

Dopuštenost protužalbenog razloga

75 Mora se imati na umu da, ako žalitelj osporava tumačenje ili primjenu prava Zajednice od strane Prvostupanjskog suda, o točkama zakona ispitanim u prvom stupnju može se ponovno raspravljati u tijeku žalbenog postupka. Naime, ako žalitelj ne bi mogao temeljiti svoju žalbu na razlozima i argumentima već korištenima pred Prvostupanjskim sudom, žalbeni bi postupak djelomično izgubio svoj smisao (vidjeti rješenje od 11. studenoga 2003., Martinez/Parlament, C-488/01 P, Zb., str. I-13355., t. 39. i navedenu sudsku praksu).

76 Međutim, iz članka 225. UEZ-a, članka 58. stavka 1. Statuta Suda i članka 112. stavka 1. prvog podstavka točke (c) Poslovnika Suda proizlazi da u žalbi treba precizno naznačiti sporne dijelove presude čije se ukidanje traži, kao i pravne argumente koji posebno podupiru žalbeni zahtjev (vidjeti gore navedeno rješenje Martinez/Parlament, t. 40. i navedenu sudsku praksu).

77 Žalba u kojoj se samo ponavljaju žalbeni razlozi i argumenti već podneseni Prvostupanjskom sudu, bez uključivanja argumenta kojim bi se mogla utvrditi pogreška koja se tiče prava počinjena u pobijanoj presudi, ne zadovoljava taj uvjet. Naime, takva žalba u stvarnosti predstavlja zahtjev za preispitivanje tužbe podnesene Općem sudu, što nije u nadležnosti Suda (presuda od 4. srpnja 2000., Bergaderm i Goupil/Komisija, C-352/98 P, Zb., str. I-5291., t. 35.).

78 Međutim, u ovom slučaju, u svojem prvom protužalbenom razlogu F. Lamberts je posebno identificirao pogrešku koja se tiče prava koju navodi protiv Prvostupanjskog suda i u stvari kritizirao tumačenje prava Zajednice na koje se Prvostupanjski sud oslanja. U stvari, tim se protužalbenim razlogom nastoji dovesti u pitanje stajalište Prvostupanjskog suda o pravnom pitanju koje mu je podneseno u prvom stupnju, a to je tumačenje odredaba prava Zajednice prema kojima ombudsman može savjetovati podnositelja pritužbe da se obrati drugom tijelu i mora tražiti, u mjeri u kojoj je to moguće, sporazumno rješenje.

79 Prvi protužalbeni razlog je stoga dopušten.

Osnovanost protužalbenog razloga

80 Valja utvrditi da odredbe kojima se uređuje obnašanje dužnosti ombudsmana, a posebno članak 2. stavak 5. Odluke 94/262, ne nameću ombudsmanu obvezu obavješćivanja podnositelja pritužbe o ostalim pravnim sredstvima koja su mu na raspolaganju i rokovima koji se moraju poštovati u vezi s pravom na podnošenje tužbe pred sudovima. Niti mu je, štoviše, dužnost savjetovati podnositelja pritužbe o uporabi bilo kojeg određenog pravnog sredstva.

81 Iako bi možda bilo u interesu pravilnog ispunjavanja svih zadaća koje su mu povjerene Ugovorom da ombudsman, prema potrebi, obavijesti predmetnog građanina o tome koje tužbe treba podnijeti kako bi na najbolji mogući način služio svojim interesima, članak 2. stavak 5. Odluke 94/262 ne može se tumačiti u smislu da utemeljuje pravo u korist podnositelja tužbe da ga se uputi na Prvostupanjski sud kako bi pred njim podnio tužbu za poništenje odluke institucije koja je predmet pritužbe.

82 Što se tiče traženja sporazumnog rješenja spora između osobe koja mu je uputila pritužbu i institucije Zajednice, u skladu s člankom 3. stavkom 5. Odluke 94/262, ombudsman je samo dužan surađivati s predmetnom institucijom u traženju rješenja kojim bi otklonio slučaj nepravilnosti u postupanju i zadovoljio podnositelja pritužbe. U tom smislu on uživa vrlo široku diskrecijsku ovlast. Konkretno, on mora ocijeniti je li moguće tražiti rješenje koje bi zadovoljilo podnositelja pritužbe, jer postoje okolnosti u kojima traženje takvog rješenja nije moguće, kao što je predviđeno u članku 6. stavku 3. provedbenih odredbi, u kojem slučaju ombudsman zaključuje predmet uz obrazloženu odluku. U svakom slučaju, ombudsmanu se ne može prigovoriti da zadaću koja mu je povjerena nije pravilno obavio samo na temelju toga što je zaključio da nije bilo moguće pronaći rješenje koje bi zadovoljilo podnositelja pritužbe. Prvostupanjski sud dakle nije počinio pogrešku koja se tiče prava ni u svojem tumačenju odredbi Zajednice prema kojima ombudsman treba, u mjeri u kojoj je to moguće, tražiti sporazumno rješenje, ni kada je u točki 85. svoje presude smatrao da ombudsman može, a da time ne postupi nepravilno, u odluci o zaključenju određene istrage zaključiti da ne postoji mogućnost sporazumnog rješenja prihvatljivog za podnositelja pritužbe.

83 Stoga prvi protužalbeni razlog treba odbiti kao neosnovan.

Drugi protužalbeni razlog

84 U drugom protužalbenom razlogu F. Lamberts prigovara Prvostupanjskom sudu da je učinio dvije važne pogreške u ocjeni.

- 85 Prvo, F. Lamberts navodi pogrešku u tom pogledu u točki 82. pobijane presude utoliko što se u njoj navodi da „i iz mišljenja Komisije o pritužbi podnositelja zahtjeva i iz dopisa povjerenika za pitanje osoblja od 15. prosinca 1999. proizlazi da je Komisija odbila podnositelju zahtjeva dopustiti ponovno polaganje usmenog ispita ili traženje alternativnog rješenja” iako F. Lamberts nikad nije tražio ponavljanje usmenog ispita.
- 86 U tom smislu treba istaknuti, s jedne strane, da je Prvostupanjski sud podsjetio u točki 81. pobijane presude da postoje neke okolnosti u kojima ombudsman ne može tražiti sporazumno rješenje i da smatra, u točki 82., da je to doista bio slučaj u ovom predmetu, jer je Komisija odbila dopustiti F. Lambertsu ponovno polaganje usmenog ispita ili traženje alternativnog rješenja.
- 87 S druge strane, argument F. Lambertsu u vezi s točkom 82. pobijane presude ne dokazuje da je Prvostupanjski sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je ispitao je li u ovom slučaju sporazumno rješenje bilo moguće.
- 88 Argument koji je iznio F. Lamberts stoga treba odbaciti kao nedopušten iz gore navedenih razloga u točki 76. ove presude.
- 89 Drugo, navodi se da je Prvostupanjski sud, oslonivši se na očigledno pogrešno rasuđivanje, počinio pogrešku koja se tiče prava kada u točki 84. pobijane presude tvrdi da je „podnositelj pritužbe samo u toku postupka pred Prvostupanjskim sudom naveo kao primjer različita alternativna rješenja za koja on smatra da ih je trebalo i da ih se moglo predvidjeti”, iako iz dokaza u spisu, posebno u Prilogu 26. u kojem se podnositelj pritužbe poziva na pojam „posebnog savjetnika”, jasno proizlazi da je F. Lamberts spomenuo takva rješenja u tijeku ispitivanja njegove pritužbe i prije nego što je ombudsman donio odluku, te da ih potonji nikada nije uzeo u obzir.
- 90 Budući da se odnosi na cjelokupne dokaze u spisu, prigovor na točku 84. pobijane presude valja smatrati prigovorom na ocjenu dokaza koju je dao Prvostupanjski sud, a koju Sud ne može ispitivati u postupku žalbe jer je u skladu s člankom 225. UEZ-a i člankom 58. Statuta Suda žalba ograničena na pitanja prava.
- 91 Pod pretpostavkom da se pozivanje na Prilog 26. spisu koji je F. Lambert dostavio Prvostupanjskom sudu može analizirati kao žalbeni razlog prema kojem se navodno iskrivljuje jasan smisao tog dokumenta, valja navesti da se Prilog sastoji od korespondencije između F. Lambertsu i tajništva ombudsmana i da sadržava posebno dopis od 12. ožujka 1999. u kojem se poziva na pojam „posebnog savjetnika”. U tom se dopisu F. Lamberts poziva na praksu integracije bez prethodnog natječaja suprotno pravilima koja se odnose na pristup državnoj službi Zajednice kako je predviđeno u Pravilniku o osoblju za dužnosnike Europskih zajednica, za koju se tvrdi da je provedena u okviru integracije osoblja Schengenskog tajništva u Glavno tajništvo Vijeća Europske unije, te od tijela za imenovanje pri Komisiji zahtijeva da pokaže fleksibilnost u njegovom slučaju.
- 92 U svjetlu gore navedenih dokumenata ne čini se da je u fazi prije postupka pred Prvostupanjskim sudom F. Lamberts iznio konkretne prijedloge u pogledu rješenja kojima bi trebalo dati prednost pred novim pozivom na usmeni ispit. Osim toga, Prvostupanjski sud bio je u pravu kada nije uzeo u obzir prijedlog da pokazivanje

fleksibilnosti prema slučaju F. Lambertsu bude alternativno rješenje koje je bilo moguće predvidjeti.

- 93 Stoga je Prvostupanjski sud, bez iskrivljavanja smisla izvedenih dokaza, u točki 84. pobijane presude zauzeo stajalište da F. Lamberts nije predložio alternativna rješenja u fazi prije podnošenja tužbe, te slijedom toga ombudsman takve prijedloge nije mogao posebno razmotriti prije podnošenja dotične tužbe.
- 94 S obzirom na gore navedeno, protutužbu treba odbiti u cijelosti.

Troškovi

- 95 Sukladno članku 69. stavku 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. U skladu s člankom 69. stavkom 3. Poslovnika, Sud može podijeliti troškove ili odlučiti da svaka stranka snosi vlastite troškove ako stranke djelomično uspiju u svojim zahtjevima ili ako postoje izvanredne okolnosti. Budući da svaka stranka djelomično nije uspjela u svojim zahtjevima, potrebno je odlučiti da svaka stranka snosi svoje troškove. Nadalje, u skladu s člankom 69. stavkom 4. Poslovnika, Parlament, koji je intervenirao u postupak, snosi vlastite troškove.

Slijedom navedenoga,

SUD

proglašava i presuđuje:

- 1. Žalba i protužalba se odbijaju;**
- 2. Strankama se nalaže snošenje vlastitih troškova.**

[Potpisi]

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 23. ožujka 2004.

* Jezik postupka: francuski