MACIEJ SZPUNAR
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2023. január 12.[1]

C-513/21. P. sz. ügy

DI
kontra

Európai Központi Bank

„Fellebbezés – Az Európai Központi Bank (EKB) személyi állománya – Alkalmazási feltételek – Illetékes hatóság – Hatáskör-átruházás – Fegyelmi eljárás – A fellebbező munkaszerződésének megszüntetése – Megsemmisítés iránti és kártérítési kereset”

I. Bevezetés

1. Fellebbezésében DI az Európai Unió Törvényszéke 2021. június 9-i DI kontra EKB ítéletének (T-514/19, a továbbiakban: megtámadott ítélet, EU:T:2021:332) megsemmisítését kéri, amellyel az elutasította az EUMSZ 270. cikken és az Európai Unió Bírósága alapokmányának 50a. cikkén alapuló keresetét, amely keresetet DI elsősorban az Európai Központi Bank (EKB) 2019. május 7-i, fegyelmi okból azonnali hatályú elbocsátásáról szóló határozatának (a továbbiakban: elbocsátási határozat) és a 2019. június 25-i, az eljárás újbóli megnyitását megtagadó határozatának (a továbbiakban az elbocsátási határozattal együtt: vitatott határozatok) megsemmisítése, másodsorban az állásába történő visszahelyezésének 2019. május 11-i hatályú elrendelése, harmadsorban pedig az e határozatok következtében és a fegyelmi eljárás elhúzódása miatt őt állítólagosan ért nem vagyoni kár megtérítése iránt nyújtotta be.

2. A Bíróság kérdésének megfelelően jelen indítvány a fellebbezés első jogalapjának elemzésére szorítkozik. E jogalap azon alapul, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor elutasította a megsemmisítés iránti keresetnek a vitatott határozatok kibocsátója hatáskörének hiányára alapított jogalapját.

3. Első jogalapjában a fellebbező lényegében arra hivatkozik, hogy a jelen ügyben alkalmazandó szabályok szerint a vitatott határozatokat az átruházó hatóság nevében eljáró meghatalmazottnak kellett volna meghoznia, míg a jelen ügyben e határozatokat maga az átruházó hatóság hozta meg. E jogalap vizsgálata alkalmat ad a Bíróságnak arra, hogy megvizsgálja az EB-n belül kialakított felhatalmazási rendszert, általánosabban pedig az intézményen belüli hatáskör-átruházás problematikáját a személyzeti igazgatás területén.

[1] Eredeti nyelv: francia.

II. Jogi háttér

A. A KBER alapokmánya

4. Az EU-Szerződéshez és az EUM-Szerződéshez csatolt, a Központi Bankok Európai Rendszere (KBER) és az EKB alapokmányáról szóló (4.) jegyzőkönyv (a továbbiakban: a KBER alapokmánya) 12.3. cikke a következőképpen rendelkezik:

„A Kormányzótanács eljárási szabályzatot fogad el, amely meghatározza az EKB és döntéshozó szerveinek belső felépítését.”

5. A KBER alapokmányának 36.1. cikke szerint:

„A Kormányzótanács az Igazgatóság javaslata alapján meghatározza az EKB személyzetének alkalmazási feltételeit.”

B. Alkalmazási feltételek

6. A KBER alapokmányának 36.1. cikke alapján a Kormányzótanács elfogadta az Európai Központi Bank személyi állománya alkalmazási feltételeinek elfogadásáról szóló, 1999. március 31-én módosított 1998. június 9-i határozatot[2]. Az alkalmazási feltételek 44. cikkének a jogvita tényállására alkalmazandó változata (a továbbiakban: alkalmazási feltételek) a következőket írja elő:

„Az esettől függően az alábbi fegyelmi szankciók alkalmazhatók a személyi állománynak a jelen alkalmazási feltételek hatálya alatt álló azon tagjaival vagy a személyi állomány azon korábbi tagjaival szemben, akik szakmai kötelezettségeiket szándékosan vagy gondatlanságból megsértik:

[…]

ii. az Igazgatóság ezen felül az alábbi szankciók valamelyikét szabhatja ki: […]

– felmondási idővel vagy anélkül történő elbocsátás […];

– az öregségi nyugdíjban vagy rokkantsági támogatásban részesülő alkalmazott nyugdíjra vagy rokkantsági támogatásra való jogosultságának teljes vagy részleges, ideiglenes vagy végleges megvonása […].

[…]”

C. Az eljárási szabályzat

7. A Kormányzótanács a KBER Alapokmányának 12.3. cikke alapján elfogadta az EKB eljárási szabályzatát (a továbbiakban: eljárási szabályzat).

[2] HL 1999., L 125., 32. o.

8. Ezen eljárási szabályzat 10.2. cikke előírja, hogy az EKB valamennyi szervezeti egysége az Igazgatóság irányítása alá tartozik.

9. Az említett szabályzat 2004-ig hatályos, és azóta a jelen indítványban kifejtett érvelést jelentősen nem érintve módosított változatának „Alkalmazási feltételek” című 21. cikke a következőképpen rendelkezik:

„21.1. Az EKB és annak alkalmazottai közötti foglalkoztatási jogviszonyt az alkalmazási feltételek és a személyzeti szabályzat határozza meg.

21.2. Az alkalmazási feltételeket az Igazgatóság javaslata alapján a Kormányzótanács fogadja el és módosítja. A jelen belső rendelkezésben meghatározott eljárási szabályoknak megfelelően az Általános Tanáccsal is egyeztetni kell.

21.3. Az Igazgatóság fogadja el a személyzeti szabályzatot, ami végrehajtja az alkalmazási feltételeket.

21.4. Az új alkalmazási feltételek vagy személyzeti szabályzatok elfogadása előtt konzultálni kell a személyzeti bizottsággal. A személyzeti bizottság véleményét be kell nyújtani a Kormányzótanácshoz, illetve az Igazgatósághoz.”

D. A személyzeti szabályzat

10. Az EKB eljárási szabályzatának 21.3. cikke és az alkalmazási feltételek 9. cikkének a) pontja alapján az igazgatóság elfogadta a „European Central Bank Staff Rules”-t (a továbbiakban: személyzeti szabályzat), amelynek 8.3.17. cikke a következőket írja elő:

„A személyi állománynak az I. vagy annál alacsonyabb fizetési fokozatba tartozó tagjai esetében az Igazgatóság nevében eljáró szolgáltatási főtisztviselő, illetve a személyi állománynak az I. fizetési fokozatnál magasabb besorolásba tartozó tagjai esetében az Igazgatóság határoz a legmegfelelőbb fegyelmi szankcióról.”

III. A jogvita előzményei

11. A jogvita előzményeit a megtámadott ítélet 1–26. pontja az alábbiak szerint ismerteti:

„1. A [fellebbező], DI 1999-ben csatlakozott az [EKB] személyi állományához. […]

2. Az EKB egészségbiztosítási rendszerét kezelő társaság (a továbbiakban: A. társaság) 2013. december 13. és 2015. november 23. között több, egymást követő feljegyzésben két eseménycsoportról tájékoztatta az EKB-t. Egyrészt a [fellebbező] megtérítés céljából szabálytalanul nyújtott be fizikoterápiás számlákat, noha azokat B., egy kozmetikus állította ki, másrészt pedig gyógyszerköltségek hamis nyugtáinak megtérítését is kérte tőle.

[…]

4. 2014. október 21-i határozatával az EKB igazgatósága úgy határozott, hogy a [fellebbezőt] felfüggeszti tisztségéből, és 2014 novemberétől legfeljebb négy hónapra visszatartja alapilletményének 30%-át. Ezt a határozatot az A. társaság által szolgáltatott információk, valamint a bűnügyi nyomozás és a fegyelmi intézkedések fenntartásának szükségessége indokolta.

[…]

6. A [fellebbező] 2016. február 3-i meghallgatását követően az EKB Emberi erőforrások, költségvetés és szervezet főigazgatósága 2016. szeptember 8-án az EKB [személyzeti szabályzatának] 8.3.2. cikke alapján elkészítette a »szakmai kötelezettségek esetleges megszegéséről szóló jelentést« (a továbbiakban: 1. sz. jelentés). E jelentés a [fellebbező] terhére két tényállást állapított meg. Először is, 2009. november 12. és 2014. szeptember 29. között a [fellebbező] a B. által a felesége, a gyermekei és saját maga részére végzett fizikoterápiás kezelésekről 86 darab, 61 490 euró összértékű számlát mutatott be az A. társaságnak, amelyeket 56 041,09 euró értékben megtérítettek részére, noha B. nem fizikoterapeuta, hanem kozmetikus. Másodszor, 2009 februárja és 2013 szeptembere között a [fellebbező] csalárd módon kézzel írott gyógyszernyugtákat nyújtott be az A. társaság részére 21 289,08 euró összegben, amelyből e társaság 19 427,86 eurót megtérített.

[…]

8. 2016. november 18-án az EKB szolgáltatási főtisztviselője »az igazgatóság nevében eljárva« fegyelmi eljárást indított a [fellebbezővel] szemben szakmai kötelezettségeinek eltételezett elmulasztása miatt, ami szükségessé tette a fegyelmi bizottság összehívását, és kérte ez utóbbit, hogy a személyzeti szabályzat 8.3.15. cikkének megfelelően készítsen véleményt. Ez az eljárás, amely az 1. sz. jelentés alapján indult, a fizikoterápiás számlákkal és a gyógyszernyugtákkal kapcsolatos tényekre vonatkozott.

9. A fegyelmi bizottság több levelet váltott a [fellebbezővel] és 2017. február 13-án meghallgatta őt.

10. 2017. szeptember 5-én az EKB Emberi erőforrások, költségvetés és szervezet főigazgatósága elkészítette a második jelentősét a személyzeti szabályzat 8.3.2. cikke értelmében vett »szakmai kötelezettségek esetleges megszegéséről« (a továbbiakban: 2. sz. jelentés). E jelentés a [fellebbező] két gyermeke számára nyújtott iskolai felzárkóztatásról szóló számlákra vonatkozott, amelyek megtérítését a [fellebbező] 2010-ben, 2012-ben és 2014-ben, majd 2017 januárjában ismét kérte a személyzeti szabályzat 3.8.4. cikke alapján. E jelentés szerint észszerű gyanú állt fenn arra vonatkozóan, hogy a C. felzárkóztató tanár által iskolai felzárkóztatás címén kiállított számlák nem hitelesek és valódiak.

11. A 2. sz. jelentésre tekintettel a szolgáltatási főtisztviselő »az igazgatóság nevében eljárva« 2017. szeptember 19-én úgy határozott, hogy a fegyelmi bizottság megbízatását e tényállásra is kiterjeszti.

[…]

13. A fegyelmi bizottság 2017. október 17-én meghallgatta a [fellebbezőt] és a házastársát.

[…]

15. 2018. április 11-én a fegyelmi bizottság benyújtotta a véleményét. Először is úgy ítélte meg, hogy a fizikoterápiás számlák hitelességének hiánya nem volt kellőképpen bizonyított, azonban a [fellebbező] tudta, hogy B. nem fizikoterapeuta, hanem kozmetikus, vagy legalábbis meg kellett volna győződnie e minőségéről. Ezt követen a fegyelmi bizottság úgy vélte, hogy a gyógyszernyugták és az iskolai felzárkóztatás számláinak benyújtására vonatkozó kifogások alapjául szolgáló tények sem voltak kellően bizonyítottak, és e tekintetben le kell zárni az eljárást, azzal a feltétellel, hogy új bizonyítékok felmerülése esetén az újból megnyitható. A fentiekre tekintettel a fegyelmi bizottság azt javasolta, hogy a [fellebbezővel] szemben tizenkét hónapos időszakra havi 400 euró mértékű ideiglenes illetménycsökkentésből álló szankciót szabjanak ki.

16. Miután a [fellebbező] benyújtotta a fegyelmi bizottság 2018. április 11-i véleményére vonatkozó észrevételeit, a szolgáltatási főtisztviselő közölte vele az igazgatóság 2018. július 10-i határozatát, amely szerint a jelen ügyben maga gyakorolja a fegyelmi jogkört (a továbbiakban: 2018. július 10-i határozat).

17. A szolgáltatási főtisztviselő ezt követen közölte a [fellebbezővel] az igazgatóság határozatának tervezetét, amely a [fellebbező] azonnali hatályú elbocsátására irányult. Ezt követően levélváltásra került sor.

18. 2019. május 7-én az igazgatóság úgy határozott, hogy a [fellebbezőt] azonnali hatállyal elbocsátja (a továbbiakban: elbocsátásról szóló határozat).

[…]

25. 2019. június 12-i levelében a [fellebbező] tájékoztatta a szolgáltatási főtisztviselőt az [egy nemzeti hatóság] által az iskolai felzárkóztatás számlái tárgyában lefolytatott eljárás eredményéről, és kérte, hogy az EKB vonja vissza az elbocsátásról szóló határozatát.

26. 2019. június 26-i levelében a szolgáltatási főtisztviselő tájékoztatta a [fellebbezőt] az igazgatóság június 25-i azon határozatáról, hogy nem nyitja meg újból a fegyelmi eljárást […].”

IV. A Törvényszék előtti eljárás és a megtámadott ítélet

12. A Törvényszék Hivatalához 2019. július 18-én benyújtott keresetlevelével a fellebbező a vitatott határozatok megsemmisítése, az állásába való visszahelyezése, valamint nem vagyoni kár megtérítése iránti keresetet terjesztett elő.

13. Megsemmisítés iránti kérelmeinek alátámasztása érdekében a fellebbező kilenc jogalapra hivatkozott, amelyeket a Törvényszék tíz jogalapként sorolt fel. Az első jogalap a vitatott határozatok kibocsátója hatáskörének hiányán alapul.

14. A fellebbező lényegében – amint azt a Törvényszék a megtámadott ítélet 43., 44. és 47. pontjában összefoglalja – azzal érvelt, hogy a szolgáltatási főtisztviselőre ruházott hatáskörnek a 2018. július 10-i határozatból eredő visszavonása a személyzeti bizottsággal való előzetes konzultációt tett szükségessé. Ilyen konzultáció hiányában álláspontja szerint ez a határozat szabálytalan volt, amelynek következtében az igazgatóság az elbocsátásról szóló határozatot a szabályzat alapján hatáskörrel rendelkező hatóság helyett hozta meg.

15. Konkrétabban a fellebbező elsősorban arra hivatkozik, hogy a 2018. július 10-i határozat a személyzeti szabályzat módosításának minősül, és hogy az ilyen módosítás az eljárási szabályzat 21. cikkének és az eljárások párhuzamossága elvének megfelelően megköveteli e bizottsággal való egyeztetést. Másodsorban a fellebbező azzal érvelt, hogy még ha a 2018. július 10-i határozat kizárólag őt érintené is, az igazgatóság lehetősége az egyedi esetekre való hivatkozásra azzal a következménnyel jár, hogy a személyzeti szabályzat 8.3.17. cikke nem végleges rendelkezésnek, hanem az EKB szándéka szerint módosítható rendelkezésnek tekinthető. Márpedig fegyelmi ügyekben a jogbiztonság és a nyilvánosság elengedhetetlen. Ilyen körülmények között a fellebbező úgy véli, hogy a személyzeti bizottsággal való egyeztetés hasznos lett volna.

16. A megtámadott ítélet 44–52. pontjában kifejtett okokból a Törvényszék e jogalapot mint megalapozatlant elutasította. A Törvényszék ugyanis elsőként azt állapította meg, hogy a 2018. július 10-i határozat egyedi hatállyal bírt, és nem vezetett a személyzeti szabályzat olyan módosításához, amely a jogbiztonság és a nyilvánosság érdekében szükségessé tette volna a személyzeti bizottsággal való konzultációt. Másodszor, a Törvényszék rámutatott arra, hogy először is, hogy a személyzeti szabályzat 8.3.17. cikke – azáltal, hogy a szolgáltatási főtisztviselőjére bízza az egyedi elbocsátási határozatoknak „az igazgatóság nevében” történő meghozatalát – azon széles mérlegelési jogkörhöz kapcsolódik, amellyel az Unió intézményei a szükségleteiknek megfelelő belső szervezet kialakítása tekintetében rendelkeznek, és hogy a jogbiztonság elvével nem ellentétes az, hogy a szolgáltatási főtisztviselő e tárgyban hozott határozatai az igazgatóság határozatait nyilvánítsák ki, mivel ez utóbbi azokért teljes felelősséget vállal, és azok neki jogilag betudhatók. Ezt követően a Törvényszék rámutatott arra, hogy e cikket közzétették, valamint hogy az EKB megindokolta azt a döntést, hogy a 2018. július 10-i határozatot a fellebbező érdekében nem teszik közzé, viszont arról tájékoztatták. Végezetül a Törvényszék hozzáfűzte, hogy a fellebbezőt semmilyen garanciától nem fosztották meg, a hatáskör testületi gyakorlása ugyanis főszabály szerint nagyobb védelmet nyújt.

V. A Bíróság előtti eljárás és a felek kérelmei

17. A fellebbező azt kéri, hogy a Bíróság helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet, valamint semmisítse meg a vitatott határozatokat, és mindenesetre kötelezze az EKB-t a 20 000 euróra becsült nem vagyoni kárának megtérítésére, valamint kötelezze az EKB-t a Törvényszék és a Bíróság előtt felmerült költségek viselésére.

18. Az EKB azt kéri, hogy a Bíróság teljes egészében utasítsa el a fellebbezést, és a fellebbezőt kötelezze a költségek viselésére.

VI. Elemzés

19. Első jogalapjában a fellebbező a Törvényszék által a megtámadott ítélet 44–52. pontjában tett megállapításait kifogásolja.

20. A Törvényszék lényegében úgy ítélte meg, hogy a személyzeti szabályzat 8.3.17. cikke értelmében az Igazgatóság hatáskörrel rendelkezett a vitatott határozatok elfogadására. A fellebbező azt állítja, hogy nem ez a helyzet, mivel azáltal, hogy a 2018. július 10-i határozatot a személyzeti bizottsággal való előzetes konzultáció nélkül fogadták el, az nem érintette az EKB-n belüli hatáskörmegosztást, következésképpen a vitatott határozatok elfogadására kizárólag a szolgáltatási főtisztviselő rendelkezett hatáskörrel.

21. Válaszában és viszonválaszában az EKB kétségeit fejezi ki az első jogalap elfogadhatóságát illetően, és úgy véli, hogy ez a jogalap mindenesetre megalapozatlan.

A. Az elfogadhatóságról

22. Az EKB szerint az első jogalap nem jelöli meg kellő pontossággal a megtámadott ítélet indokolásának vitatott elemeit, és csupán megismétli a fellebbező által a Törvényszék előtt kifejtett álláspontot.

23. Az EKB egyébiránt megjegyzi, hogy a fellebbező azon érvéből, amely szerint a 2018. július 10-i határozat módosította a személyzeti szabályzatot, nem tűnik ki egyértelműen, hogy az jogi vagy ténybeli kérdésre vonatkozik.

24. Közelebbről, az EKB megjegyzi, hogy a Törvényszék a megtámadott ítélet 45. és 51. pontjában megállapította, hogy „a 2018. július 10-i határozat nem helyezte hatályon kívül a személyzeti szabályzat 8.3.17. cikkét”, és hogy „[e határozat] nem eredményezi a személyzeti szabályzat […] módosítását”. E tekintetben az EKB előadja, hogy a fellebbező a fellebbezésében azt állítja, hogy a Törvényszék ezen megállapításai ténybeli elemeknek minősülnek. Ezzel kapcsolatban az EKB a fellebbezés azon bekezdésére hivatkozik, amely szerint „*tény*, hogy a 2018. július 10-i határozat módosította a személyzeti szabályzat 8.3.17. pontját”.[3] Az EKB kijelenti, hogy egyetért ezzel az állítással, és jelzi, hogy a fellebbezőnek a személyzeti szabályzat módosítására vonatkozó érvelése ez esetben elfogadhatatlannak tűnik.

25. Mindazonáltal először is meg kell állapítani, hogy a fellebbező az első jogalapjának kifejtése során megjelöli a megtámadott ítélet kifogásolt pontjait, és ismerteti azokat az okokat, amelyek miatt véleménye szerint azok téves jogalkalmazáson alapulnak. Amint az az ügy alábbi érdemi elemzéséből is kitűnik, e két szempont kellően világos és pontos ahhoz, hogy a Bíróság el tudja bírálni a fellebbezést.

26. Az első jogalap továbbá azon alapul, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot az uniós jog értelmezése és alkalmazása során, és e téves jogalkalmazásból fakadóan állapította meg, hogy az igazgatóság hatáskörrel rendelkezett a megtámadott határozatok elfogadására, valamint a megsemmisítés iránti keresetnek a határozat kibocsátója hatáskörének hiányán alapuló jogalapjának elutasítására. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint ilyen esetben az elsőfokú eljárásban megvizsgált jogkérdések a fellebbezés keretében újból vita tárgyát képezhetik. Ha ugyanis a fellebbező ily módon nem tudná fellebbezését a Törvényszék előtt már felhasznált jogalapokra és érvekre alapítani, a fellebbezési eljárás részben értelmét vesztené.[4]

27. Végezetül, ellentétben azzal, amit az EKB sugall, a közigazgatási aktus jogi természetének megállapítása és az általa kiváltott hatások meghatározása jogkérdés. Ez annál is inkább így van, ha e jogi aktus – amint azt a fellebbező állítja – a jelen ügyben alkalmazandó szabályok módosításához vezethet.

28. Következésképpen az első fellebbezési jogalap elfogadható.

[3] Kiemelés tőlem, összhangban az EKB válaszában szereplő kiemeléssel.

[4] Lásd: 2021. november 23-i Tanács kontra Hamász ítélet (C-833/19 P, EU:C:2021:950, 53. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

B. Az ügy érdeméről

1. A felek érvei

29. Első jogalapjának alátámasztására a fellebbező három érdemi érvet hoz fel, amelyek megalapozottságát az EKB vitatja.

30. A felek érveinek összefüggésbe helyezése érdekében meg kell jegyeznem, hogy – amint az a 2018. július 10-i határozatból kitűnik – az igazgatóság úgy döntött, hogy beavatkozik a megtámadott határozatok alapjául szolgáló eljárásba egyrészt azért, mert ez a döntéshozó szerv már a 2014. október 21-i határozat [5] elfogadásakor beavatkozott ebbe az eljárásba, másrészt pedig azért, mert az ügy érzékeny jellege („sensitivity of the matter”) ezt indokolta.

31. E tekintetben a fellebbező először is előadja, hogy a 2018. július 10-i határozat módosította a személyzeti szabályzat 8.3.17. cikkét. Álláspontja szerint ezzel a határozattal az Igazgatóság a szolgáltatási főtisztviselőnek a fellebbező fegyelmi eljárásának lefolytatása céljából adott felhatalmazást kívánta visszavonni. Elismeri, hogy ez a módosítás kizárólag őt érintette, és ebben a tekintetben egyedi aktusnak tekinthető. Mindazonáltal a fellebbező szerint egyúttal egy általános hatályú jogi aktus, azaz a személyzeti szabályzat módosításáról van szó. A 2018. július 10-i határozat e kettős jellege a személyzeti bizottsággal való előzetes konzultáció kötelezettségét vonja maga után.

32. Az EKB szerint a fellebbező téved, amikor úgy értelmezi a személyzeti szabályzat 8.3.17. cikkét, mint amely az igazgatóság végleges és visszavonhatatlan hatáskörét a szolgáltatási főtisztviselőre ruházza át, így az igazgatóságnak módosítania kellene ezt a rendelkezést, ha maga kívánja gyakorolni e hatáskört. Az említett rendelkezés ugyanis nem „hatáskör-átruházásról” rendelkezik, amely esetben az átruházott hatáskör visszavételére lenne szükség, hanem egyfajta „felhatalmazásról”, [6] tekintettel arra, hogy a szövegéből egyértelműen kitűnik, hogy az igazgatóság nem személyes, tehát kizárólagos hatáskört ruházott a szolgáltatási főtisztviselőre. Az igazgatóság nem módosította ezt a rendelkezést, hanem mindössze a saját hatáskörének gyakorlása során egy egyedi esetre alkalmazta az abban foglaltakat.

33. Másodszor a fellebbező előadja, hogy az a megállapítás, mely szerint az igazgatóság egyedileg módosíthatja a személyzeti szabályzat 8.3.17. cikkében foglalt szabályt, és visszavonhatja a szolgáltatási főtisztviselőre ruházott hatásköröket, azt jelzi, hogy az EKB-n belüli hatáskörmegosztás nincs egyértelműen meghatározva, ezáltal a jogbiztonság elvét és a megfelelő ügyintézés szabályait nem tartják tiszteletben. Az a körülmény, hogy a fellebbezőt tájékoztatták a 2018. július 10-i határozatról, nem orvosolhatja ezt a helyzetet. A fellebbező megjegyzi, hogy a megtámadott ítélet 50. pontjában hivatkozott Kuchta kontra EKB ítélet [7] kettős feltételt támaszt, nevezetesen azt, hogy az EKB-n belül a hatáskörök megosztását világosan meg kell határozni, és azt megfelelően közzé kell tenni.

[5] Ezt a határozatot az EKB szolgáltatási főtisztviselői funkciójának létrehozása előtt fogadták el. Ugyanis, amint azt a fellebbező a Törvényszékhez benyújtott keresetében megjegyezte, a szolgáltatási főtisztviselői funkciót az igazgatóság 2015. augusztus 4-i határozata alapján hozták létre (decision of the European Central Bank of 4 August 2015 amending the European Central Bank Staff Rules as regards the selection and appointment of the Chief Services Officer [ECB/2015/Np18]). Az említett határozat a 2. cikke szerint csak 2015. szeptember 1-jén lépett hatályba.

[6] Az EKB e tekintetben a 2005. május 26-i ítéletre (C-301/02 P., a továbbiakban: Tralli kontra EKB ítélet, EU:C:2005:306, 60. pont) és a 2018. november 22-i Janssen-Cases kontra Bizottság ítéletre (T-688/16, EU:T:2018:822, 31. pont) hivatkozik. Ebből azt a következtetést vonja le, hogy a hatáskör-átruházás olyan aktusnak minősül, amely a hatáskört átruházó hatóságot megfosztja a meghatalmazott hatóságra átruházott hatáskörtől, míg a „felhatalmazás” nem jár ilyen hatással.

[7] 2008. július 9-i ítélet (F-89/07, EU:F:2008:97).

34. E tekintetben az EKB előadja, hogy a személyzeti szabályzat 8.3.17. cikkének szövegére és céljára tekintettel nem előreláthatatlan az a tény, hogy az igazgatóság adott esetben a hatáskör gyakorlásáról határoz. A jelen ügyben e határozat az igazgatóságnak a fellebbező felfüggesztésében való részvételével és az ügy érzékeny jellegével magyarázható. Ilyen határozat szükséges a szolgáltatási főtisztviselő távolléte, akadályoztatása vagy összeférhetetlensége esetén is. A fellebbező álláspontja ellentétes a közszolgáltatások folytonosságának általános biztosítására vonatkozó követelménnyel.

35. Harmadszor, a fellebbező azt állítja, hogy a megtámadott ítélet téves jogalkalmazáson alapul, mivel a Törvényszék azt állapította meg, hogy a fellebbezőt nem fosztották meg semmilyen garanciától. Elismeri, hogy a testületi döntéshozatal a pártatlanság egyik garanciáját jelenti, de „mindenre nem garancia". Mindemellett a fellebbező a fellebbezés 14. pontjában jelzi, hogy már korábban kifejtette, hogy a személyzeti bizottsággal folytatott konzultáció miért „lehetett volna hatással" a helyzetére, azonban a fellebbezésében nem fejtette ki ezeket az indokokat. [8]

36. Viszonválaszában az EKB megjegyzi, hogy a fellebbező nem jelezte, hogy az igazgatóság kevesebb garanciát nyújtott volna neki az elbocsátási határozat elfogadásakor, és még ha azt is feltételezzük, hogy az igazgatóság nem rendelkezett hatáskörrel, ez nem vonja maga után e határozat *ipso iure* megsemmisítését. E tekintetben az EKB a Törvényszék azon ítélkezési gyakorlatára hivatkozik, amely szerint a hatáskörrel nem rendelkező hatóság által elfogadott határozat a hatáskörmegosztás szabályainak megsértése miatt csak akkor semmisíthető meg, ha az említett szabályok megsértése a tisztviselő számára a személyzeti szabályzatban biztosított garanciát vagy a személyzeti politikára vonatkozó, a megfelelő ügyintézés elvéből fakadó szabályt veszélyeztet. [9]

2. Értékelés

37. A fellebbezés első jogalapjának elbírálása érdekében első lépésben azt kell meghatározni, hogy a személyzeti szabályzat értelmében az igazgatóság rendelkezik-e hatáskörrel a személyi állomány I. vagy alacsonyabb fizetési fokozatba tartozó tagjaival szembeni fegyelmi szankció kiszabására. E célból meg kell vizsgálni, hogy – amint azt a fellebbező az első érvében állítja – az igazgatóság az említett szabályzat 8.3.17. cikke alapján átruházta-e döntéshozatali jogkörének egy részét a szolgáltatási főtisztviselőre, vagy – amint azt az EKB állítja – az igazgatóság a szolgáltatási főtisztviselő részvétele nélkül, maga is meghozhatta a vitatott határozatokat. Ennek során arra a kérdésre is kitérek, hogy az EKB-n belüli hatáskörmegosztás megfelel-e az egyértelműség („világosan meghatározott") és az átláthatóság („megfelelően közzétett") ítélkezési gyakorlatban meghatározott követelményének, amelynek kérdését a fellebbező a fellebbezés első jogalapjának alátámasztására felhozott második érvében felvetette.

38. Második lépésben, és kizárólag abban az esetben szükséges megvizsgálni azt, hogy a személyzeti bizottsággal való előzetes konzultáció nélkül hozott 2018. július 10-i határozat ténylegesen érintette-e az EKB-n belüli hatáskörmegosztást azáltal, hogy a személyzet egy

[8] E tekintetben meg kell jegyeznem, hogy a fellebbező a fellebbezésének 10. pontjában csupán arra hivatkozik, hogy azon „jogi értékelés", miszerint az igazgatóság nem volt köteles konzultálni a személyzeti bizottsággal, a lényegétől fosztja meg a konzultációs kötelezettséget, és az eljárással való visszaéléshez vezethet. Egyébiránt úgy tűnik, hogy a fellebbezés 14. pontját a fellebbezés 7. pontjával együttesen kell értelmezni, amelyben a fellebbező azt állítja, hogy kifejtette, miért állt érdekében a személyzeti bizottsággal való konzultáció. A fellebbező a fellebbezés 7. pontjában a Törvényszékhez benyújtott válaszának 18. pontját is megemlíti, amelyben azt állította, hogy érdeke fűződött ahhoz, hogy a személyzeti bizottsággal a „hatáskör-átruházás módosítását" megelőzően konzultáljanak.

[9] Viszonválaszában az EKB a 2007. február 7-i Caló kontra Bizottság ítéletre (T-118/04 és T-134/04, EU:T:2007:37, 67. és 68. pont); a 2017. november 17-i Teeäär kontra EKB ítéletre (T-555/16, nem tették közzé, EU:T:2017:817, 52. pont), és a 2019. december 19-i XG kontra Bizottság ítéletre (T-504/18, EU:T:2019:883, 93. pont) hivatkozik.

tagjával szemben az igazgatóság a szolgáltatási főtisztviselő részvétele nélkül hozott fegyelmi intézkedést, ha úgy ítélnénk meg, hogy az igazgatóság nem rendelkezett hatáskörrel a vitatott határozatok elfogadására.

39. Ha az tűnne ki, hogy nem, úgy harmadik lépésben azt kellene megvizsgálni, hogy a jelen indítvány 36. pontjában említett ítélkezési gyakorlat fényében a hatáskör hiánya miatt a vitatott határozatokat szükségszerűen meg kell-e semmisíteni.

a) Előzetes észrevételek az intézményen belüli hatáskör-átruházásról

40. Az uniós jogrendben a jogkörök, illetve hatáskörök tág értelemben vett „átruházásának” kérdése[10] hosszú múltra tekint vissza, és jelentős ítélkezési gyakorlattal, valamint széles körű jogirodalommal rendelkezik. Az ítélkezési gyakorlat és a jogirodalom erőfeszítései kezdetben az Unió intézményei közötti, illetve valamely uniós intézmény által egy külső szervezet javára történő „átruházásra” vonatkozó helyzetekre összpontosítottak.[11]

41. A jelen ügyben azonban nem intézményközi hatáskör-átruházásról vagy az EKB-n kívüli szervezet javára történő átruházásról van szó. A fellebbezés első jogalapjában említett „átruházás” ugyanis intézményen belüli jellegű, és az érintett intézmény személyi állományával kapcsolatos döntéshozatalt érinti. Következésképpen felmerül a kérdés, hogy átültethető-e az intézményközi hatáskör-átruházásokra vonatkozó ítélkezési gyakorlat az intézményen belüli hatáskör-átruházásokra, és ha igen, milyen mértékben.

42. A jogirodalomban az Unió intézményein belül végrehajtott hatáskör-átruházások tekintetében az az álláspont jelenik meg, hogy a Bíróság kevésbé szigorú megközelítést alkalmaz, mint az intézmények közötti hatáskör-átruházások tekintetében,[12] így az intézményen belüli hatáskör-átruházásokra csak részben vonatkoznak az intézményközi hatáskör-átruházásokra alkalmazandó korlátozások és elvek.[13]

43. Ezt egyrészt az magyarázza, hogy intézményi autonómiája keretében az EKB – csakúgy, mint más uniós intézmények – széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik szolgálatainak a rá bízott feladatok függvényében történő megszervezésében.[14] Másrészt, amint azt a Bíróság pontosította, az EKB-n belüli hatáskörmegosztás nem tartozik az intézményi egyensúly elvének hatálya alá.[15]

44. A jelen ügy középpontjában álló rendelkezés, azaz a személyzeti szabályzat 8.3.17. cikke ebbe az összefüggésbe illeszkedik.

45. A Kormányzótanács által elfogadott eljárási szabályzat 21.3. cikkéből ugyanis az következik, hogy az alkalmazási feltételeket, amelyekről szintén a Kormányzótanács részvételével határoznak, az Igazgatóság által elfogadott személyzeti szabályzat hajtja végre.

[10] Az uniós jogrend nem tartalmazza a hatáskörök, illetve jogkörök „átruházásának” fogalmát, ezt a feladatot a jogirodalom vállalta magára. Lásd ebben az értelemben: Lenaerts, K.: „Regulating the Regulatory Process: »Delegation of Powers« in the European Community”, *European Law Review*, 1993, 18 (1), 24. o. Mivel az ilyen átruházás különböző formákat ölthet és különböző célokat szolgálhat, a meghatározásának kellően tágnak és általánosnak kell lennie ahhoz, hogy minden esetre kiterjedjen.

[11] Lásd különösen: 1958. június 13-i Meroni kontra Főhatóság ítélet (9/56, EU:C:1958:7).

[12] Lásd: Tridimas, T., „Community Agencies, Competition Law, and ECSB Initiatives on Securities Clearing and Settlement”, *Yearbook of European Law*, 2009, 255. o.

[13] Lásd Volpato, A., *Delegation of Powers in the EU Legal System*, Routledge, London, 2022, 31. o.

[14] Lásd: 2004. október 14-i Pflugradt kontra EKB ítélet (C-409/02 P, EU:C:2004:625, 43. pont).

[15] Lásd ebben az értelemben: Tralli kontra EKB ítélet (46. pont).

46. A fegyelmi intézkedések tekintetében az EKB-n belüli hatáskörmegosztás a személyzeti szabályzat 8.3.17. cikkében meghatározottak szerint az igazgatóság saját döntéséből fakad. A fellebbező nem vitatja el az igazgatóságtól azt a jogot, hogy hatáskörét a szolgáltatási főtisztviselőre ruházza át. Ezzel szemben kifogásolja e rendelkezésnek a Törvényszék általi értelmezését, konkrétabban pedig azokat a hatásokat, amelyeket a Törvényszék az említett rendelkezésnek tulajdonít, az igazgatóság azon hatáskörét illetően, hogy a szolgáltatási főtisztviselőre történt „átruházás” esetén fegyelmi intézkedésről határozzon.

47. Meg kell jegyeznem, hogy érvei alátámasztása érdekében a fellebbező és az EKB többek között a Törvényszék ítélkezési gyakorlatára hivatkozik, amely különbséget tesz a hatáskör-átruházás és az aláírási meghatalmazás között.

48. Az ezen ítélkezési gyakorlat részét képező ítéletekben ugyanis a Törvényszék azt állapította meg, hogy az aláírási meghatalmazás annyiban különbözik a hatáskör-átruházástól, hogy a meghatalmazást adó nem ruház át hatáskört a meghatalmazottra, ez utóbbi csupán arra jogosult, hogy kidolgozzon és saját nevében és a meghatalmazó felelőssége mellett olyan határozatokat írjon alá, „amelyek tartalmát a meghatalmazást adó határozta meg”.[16] A Törvényszék az aláírási meghatalmazást egyben akként jellemezte, mint amelynek alapján főszabály szerint alkalmazottak és tisztviselők lehetnek jogosultak arra, hogy „az adminisztráció nevében és felügyelete alatt” világosan meghatározott irányítási vagy igazgatási intézkedéseket hozzanak.[17] Ezenkívül a Bíróság ítélkezési gyakorlata – amely a Törvényszék által hozott ezen ítéletek alapját képezi – olyan helyzetekre vonatkozott, amelyben az aláíró jogköre „a hatáskörrel rendelkező hatóság által előzetes jóváhagyott kifogásközlés aláírására korlátozódott”[18] és „utasítással látták el”.[19]

49. Mindazonáltal az uniós jogrendben nem minden hatáskör-átruházás feleltethető meg a Törvényszék – jelen indítvány 48. pontjában említett – ítélkezési gyakorlatában leírt jellemzőknek megfelelő jogkör- vagy aláírási jogosultság-átruházásnak.[20] Ugyanis, noha a

[16] Lásd: 2006. július 13-i Vounakis kontra Bizottság ítélet (T-165/04, EU:T:2006:213, 45. pont). Lásd még: Cosmas főtanácsnok Le Canne kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványa (C-10/98 P, EU:C:1999:159, 34. és 35. pont).

[17] Lásd: 2021. szeptember 8-i AH kontra Eurofound ítélet (T-52/19, EU:T:2021:537, 55. pont).

[18] Lásd: 1972. július 14-i Geigy kontra Bizottság ítélet (52/69, EU:C:1972:73, 5. pont). Lásd még: 1972. július 14-i Imperial Chemical Industries kontra Bizottság ítélet (48/69, EU:C:1972:70, 12. és 13. pont) és 1972. október 17-i Vereeniging van Cementhandelaren kontra Bizottság ítélet (8/72, EU:C:1972:84, 11. és 12. pont). Lásd még ezen ítélkezési gyakorlatot illetően: Hofmann, H. C. H., Rowe, G. C., Türk, A. H., „*Delegation and the European Union Constitutional Framework*”, in Administrative Law and Policy of the European Union, Hofmann, H. C. H. (szerk.), Oxford University Press, Oxford, 2011, 255. o.

[19] Lásd: 1984. január 17-i VBVB és VBBB kontra Bizottság ítélet (43/ 82 63/82, EU:C:1984:9, 13. pont).

[20] E gondolatmenetet követve kétségtelenül igaz, hogy az uniós jogrendben elfogadott megoldásokat legalábbis részben a tagállamok jogrendjében alkalmazott megoldások ihlették. Márpedig nem gondolom azt, hogy az uniós jog fejlődésének e szakaszában – figyelembe véve az egyre specifikusabb feladatokat ellátó uniós intézmények széles mérlegelési jogkörét – szükséges vagy akár célszerű lenne a nemzeti jogot hivatkozási alapként használni a személyzeti szabályzat 8.3.17. cikke által létrehozott felhatalmazási rendszer leírásához. Először is, a jogirodalom képviselői közül néhányan azt vetik fel (lásd különösen: Volpato, A., Delegation of Powers in the EU Legal System, Routledge, London, 2022, 11..) a tagállamok jogrendjét illetően, hogy egyrészt az átruházó gyakran megtartja a hatáskörét az átruházás hatálya alá tartozó határozatok meghozatalára vonatkozóan (ami a Törvényszék ítélkezési gyakorlatában nem a hatáskör-átruházással, hanem inkább az aláírási jogosultság átruházásával járó jogkövetkezménynek felel meg), másrészt a meghatalmazott a saját nevében és nem a meghatalmazó nevében jár el (ami viszont a Törvényszék ítélkezési gyakorlatában nem az aláírási jogosultság átruházásának, hanem inkább a hatáskör átruházásának felel meg). Példaként megjegyzem, hogy a francia jogban megkérdőjeleződött a hatáskör-átruházás és az aláírási jogosultság átruházása közötti klasszikus megkülönböztetés, így bizonyos esetekben úgy lehet tekinteni, hogy a fegyelmi jogkör átruházása ellenére a felhatalmazó elfogadhat a felhatalmazás hatálya alá tartozó határozatokat. Lásd: Tusseau, G., „Le juge administratif et la délégation du pouvoir de suspension d'un fonctionnaire: A propos de l'arrêt du Conseil d'État du 22 novembre 2004 Ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche c/ M. A., req. n° 244515”, *Revue française de droit administratif*, 2005, 4. és köv. o. Másodszor meg kell jegyezni, hogy az EKB működési autonómiája keretében független a tagállamok jogától. Lásd ebben az értelemben: 2002. október 22-i Pflugradt kontra EKB ítélet (T-178/00 és T-341/00, EU:T:2002:253, 48. pont).

Törvényszék által alkalmazott megoldások nagyrészt hasonlóak, az uniós intézmények széles mozgástérrel rendelkeznek a belső szervezeti felépítésük igény szerinti kialakítása tekintetében. [21]

50. Ezt a megállapítást megerősíti a Tralli kontra EKB ítélet, [22] amelyben a Bíróság megállapította, hogy az igazgatóság a szabályozási jogköréről való lemondás hiányában is felhatalmazhatja tagjait arra, hogy a nevében bizonyos döntéseket, például az újonnan felvett alkalmazottak próbaidejének meghosszabbításáról szóló egyedi döntést meghozzanak.

51. Kétségtelen, hogy a Bíróságnak a Tralli kontra EKB ítéletben vizsgált felhatalmazási rendszerrel kapcsolatos megállapításaiból azt a következtetést lehet levonni, hogy a felhatalmazó (az igazgatóság) nem mondott le a döntéshozatali jogköréről annak ellenére, hogy a felhatalmazottat bizonyos mértékű mérlegelési jogkör gyakorlására hatalmazta fel. Mindazonáltal a jelen ügyben vitatott határozatoktól eltérően azt a határozatot, amelynek szabályszerűségét az uniós bíróság ebben az ítéletben megvizsgálta, nem a felhatalmazó, hanem a felhatalmazott (az EKB alelnöke) hozta meg.

52. Ennél is nagyobb jelentőséggel bír az, hogy a Bíróság által a Tralli kontra EKB ítéletben tett megállapítások az átruházó hatóság (az igazgatóság) által ezen hatóság egy tagjának (az EKB alelnöke) részére adott felhatalmazásra vonatkoztak. [23] Ez magyarázattal szolgálhat arra, hogy a Bíróság a AKZO Chemie és AKZO Chemie UK kontra Bizottság ítéletére [24] támaszkodott, amely arra vonatkozott, hogy a Bizottság felhatalmazhatja a tagjait arra, hogy a nevében bizonyos határozatokat hozzanak. A szolgáltatási főtisztviselő azonban nem tagja az igazgatóságnak.

53. Ezzel együtt a Tralli kontra EKB ítélet azt mutatja, hogy az EKB-n belül működő felhatalmazási rendszer hatásainak meghatározása során meg kell vizsgálni e rendszer hátterét és működésének módját.

54. Ennek szellemében úgy vélem, hogy a Tralli kontra EKB ítélet hasznos tanulságokkal szolgál az olyan „felhatalmazási rendszer” jellemzőit illetően, amely nem eredményezi az igazgatóság hatáskörének megvonását. Ebben az ítéletben ugyanis a Bíróság – anélkül, hogy utalt volna az „aláírási felhatalmazás” fogalmára, vagy pontosította volna, hogy a felhatalmazott által előzetesen jóváhagyott, illetve az utasításainak megfelelően elfogadott határozatról van szó – rámutatott arra, hogy ez a „felhatalmazási rendszer” nem fosztotta meg az igazgatóságot a szabályozási jogkörétől, és hogy a határozatokat az igazgatóság nevében hozták meg, amelyekért az teljes mértékben vállalta a felelősséget, és hogy ez a felhatalmazás pusztán az egyedi határozatokra korlátozódott, anélkül, hogy érintette volna az általános ügymenet keretében hozott határozatokat.

55. Azt javaslom, hogy a fellebbező által a fellebbezése első jogalapjának alátámasztására felhozott első érv elemzésére e tanulságok fényében kerüljön sor.

[21] Ez még inkább igaz az EKB esetében, amely működési önállóságot élvez a személyi állományára alkalmazandó normatív joganyagot illetően, amely különbözik az Unió tisztviselőire és egyéb alkalmazottaira alkalmazandó szabályoktól.

[22] Ezen ítélet 59. és 60. pontja.

[23] A KBER alapokmányának 11.1. cikke értelmében az igazgatóság az EKB elnökéből és alelnökéből, valamint négy másik, az Európai Tanács által kinevezett személyből áll.

[24] 1986. szeptember 23-i ítélet (5/85, EU:C:1986:328, 39. pont).

b) A meghatalmazottként eljáró igazgatóság döntéshozatali jogköréről

56. A személyzeti szabályzat 8.3.17. cikke úgy rendelkezik, hogy az I. fizetési fokozatnál magasabb besorolásba tartozó személyzet esetében az igazgatóság, míg annak az I. vagy annál alacsonyabb fizetési fokozatba tartozó tagjai esetében „az igazgatóság nevében eljáró szolgáltatási főtisztviselő” dönt a fegyelmi szankciókról.

57. A személyzeti szabályzat szinte valamennyi olyan rendelkezése, amely a szolgáltatási főtisztviselőt említi, egyben arra is kitér, hogy a főtisztviselő az igazgatóság nevében jár el.[25]

58. E tekintetben először is meg kell jegyezni, hogy a személyzeti szabályzat 8.3.17. cikke értelmében a szolgáltatási főtisztviselő – e rendelkezés szövegét átvéve – mérlegelési jogkörrel rendelkezik a „legmegfelelőbb” szankció kiválasztása tekintetében. Ennek során azonban az igazgatóság nevében jár el, amelynek felelősséget kell vállalnia az ilyen döntésekért. Noha az igazgatóság által létrehozott felhatalmazási rendszer alapján a fegyelmi szankciókra vonatkozó egyedi határozatok továbbra is az igazgatóság felelősségi körébe tartoznak, a Tralli kontra EKB ítéletből levont tanulságok fényében nem állapítható meg, hogy e rendelkezés elfogadásával az igazgatóság lemondott volna döntéshozatali jogkörétől az ilyen szankciók tekintetében.

59. Másodszor, a személyzeti szabályzat 8.3.2. cikke úgy rendelkezik, hogy (az I. fizetési fokozatnál magasabb besorolásba tartozó személyzet tekintetében) az igazgatóság, illetve (az I. vagy annál alacsonyabb fizetési fokozatba tartozó személyzet tekintetében) az igazgatóság nevében eljáró szolgáltatási főtisztviselő határozhat fegyelmi eljárás megindításáról. Fontos megjegyezni, hogy e rendelkezés értelmében, ha az eljárást a szolgáltatási főtisztviselő kezdeményezi, arról az igazgatóságot haladéktalanul tájékoztatni kell.

60. Ebből azt a következtetést vonom le, hogy amikor a szolgáltatási főtisztviselő „az igazgatóság nevében” jár el, nem csupán végrehajtja az igazgatóság akaratát, hanem ő maga dönt arról, hogy milyen intézkedést hoz. Ellenkező esetben az igazgatóság tájékoztatására vonatkozóan a személyzeti szabályzat 8.3.2. cikkében előírt kötelezettség értelmét vesztené.

61. Kétségtelen, hogy a személyzeti szabályzat más rendelkezései nem írnak elő olyan kötelezettséget, hogy az igazgatóságot a főtisztviselő által az igazgatóság nevében végrehajtott intézkedésekről tájékoztatni kell. Közelebbről, e szabályzat 8.3.17. cikke nem ír elő kifejezetten ilyen kötelezettséget.

62. Véleményem szerint az, hogy a személyzeti szabályzatnak egyedül a 8.3.2. cikke írja elő, hogy az igazgatóságot haladéktalanul tájékoztatni kell a főtisztviselő döntéséről, összhangban áll az említett szabályzat 8.3.17. cikkében meghatározott felhatalmazási rendszer jellegével. Ha az igazgatóság arról értesül, hogy az I. vagy annál alacsonyabb fizetési fokozatba tartozó alkalmazottal szemben fegyelmi eljárást indítottak, dönthet úgy, hogy a fegyelmi szankció megállapítása érdekében beavatkozik az eljárásba. Mivel az igazgatóságnak az eljárás megindításáról való tájékoztatási kötelezettsége a szolgáltatási főtisztviselő által indított bármely

[25] Kétségtelen, hogy a személyzeti szabályzatnak a szolgáltatási főtisztviselőre hivatkozó rendelkezései közül olyanokat is meg lehet határozni, amelyek a főtisztviselő által hozható intézkedésekre vonatkoznak, és nem tesznek említést arról, hogy a főtisztviselő az igazgatóság nevében járna el. Az e rendelkezések hatálya alá tartozó intézkedések azonban különböznek a személyzeti szabályzat 8.3.17. cikkében foglaltaktól, és nem vonatkoznak a személyzet tagjaival szemben hozott határozatokra. A személyzeti szabályzat 0.4a.7.7. cikkének jelenlegi változata úgy rendelkezik, hogy amennyiben a tisztviselők véleménye eltér az összeférhetetlenséggel kapcsolatban, úgy a szolgáltatási főtisztviselőhöz kell fordulniuk a fegyelmi szankcióval szembeni védelem iránti kérelem elbírálására felelős személy kijelölése érdekében. E gondolatmenetet követve – az igazgatóság említése nélkül – e szabályok 2a.11.6.3. és 2a.11.6.4. cikke a főtisztviselő azon hatásköréről rendelkezik, hogy kijelölje az előléptetésre való jogosultságról („readiness report”) szóló jelentés elkészítéséért felelős személyt.

eljárásra vonatkozik, a szolgáltatási főtisztviselő által indított fegyelmi eljárásba való beavatkozás lehetősége az említett szabályzat 8.3.17. cikkében foglaltakhoz szorosan hozzátartozik. Ennélfogva ahhoz, hogy az igazgatóság éljen e lehetőséggel, nem kell e szabályokat módosítania.

63. Harmadszor és végezetül, a személyzeti szabályzat azon rendelkezései, amelyek közé a 8.3.17. cikk illeszkedik, szintén azt az értelmezést támasztják alá, amely szerint e rendelkezés elfogadása nem fosztotta meg teljes mértékben az igazgatóságot a hatáskörétől, mivel egy magasabb szintű rendelkezés, nevezetesen az alkalmazási feltételek 44. cikkének ii. pontja a legsúlyosabb szankciók kiszabását e testületben eljáró hatóság számára tartja fenn.[26] Ezenkívül megjegyzem, hogy az igazgatóság magáévá tette annak logikáját, hogy egy adott szankció súlya befolyással lehet arra, hogy mely szerv folytatja le ténylegesen a fegyelmi eljárást – anélkül, hogy a szabályzat módosítására lenne szükség –, és a 8.3.17. cikken kívüli rendelkezések is ezt tükrözik. Az említett szabályzat 8.3.2. cikkével összhangban, ha a két legenyhébb fegyelmi szankció kiszabása merül fel, úgy a fegyelmi eljárást nem csak az igazgatóság vagy a szolgáltatási főtisztviselő, hanem az érintett alkalmazott besorolási fokozatától függően a humánerőforrásügyi főigazgató vagy egy igazgatósági tag is megindíthatja.[27]

64. E rész lezárásaképpen megállapítom, hogy a személyzeti szabályzat 8.3.17. cikke által bevezetett felhatalmazási rendszer nem fosztotta meg az igazgatóságot az I. vagy annál alacsonyabb fizetési fokozatba tartozó alkalmazottakkal szemben kiszabható fegyelmi szankciókkal kapcsolatos döntéshozatali jogkörétől. Ily módon a Törvényszék helyesen állapította meg a megtámadott ítélet 48. pontjában, hogy a 2018. július 10-i határozat nem érintette a személyzeti szabályzatból eredő hatáskör-megosztást. A fellebbező által a fellebbezés első jogalapjának alátámasztása érdekében előadott első érvének tehát nem lehet helyt adni.

65. E körülmények között, a fellebbező által felhozott második érvet kell megvizsgálni, amely szerint az EKB-n belüli hatáskörök ily módon meghatározott megosztása ellentétes a jogbiztonság elvével és a megfelelő ügyintézés szabályaival.

c) Az EKB-n belüli hatáskör-megosztás egyértelműségéről

66. A fellebbező a második érvében, amelyet arra az esetre fogalmazott meg, ha a Bíróság helyt adna a Törvényszék azon értelmezésének, hogy a személyzeti szabályzat 8.3.17. cikke nem fosztja meg az igazgatóságot a döntéshozatali jogkörétől a vitatott határozatok tekintetében, azt kifogásolja, hogy Törvényszék a megtámadott ítélet 49–51. pontjában azt állapította meg, hogy ez az értelmezés nem ellentétes sem a jogbiztonság elvével, sem a megfelelő ügyintézés szabályaival.

67. Ezen érvelésének alátámasztása érdekében a fellebbező előadja, hogy azzal, hogy a 2018. július 10-i határozatról tájékoztatták, nem tettek eleget a jogbiztonság elvének és a megfelelő ügyintézés szabályainak. Ennek során rámutat arra, hogy a Bíróság a Kuchta kontra EKB ítéletében[28] két feltételt támasztott, nevezetesen azt, hogy az EKB-n belüli hatáskörmegosztást világosan meg kell határozni és megfelelően közzé kell tenni.

[26] Az alkalmazási feltételek 44. cikkének i) pontja értelmében csak két enyhébb szankció alkalmazható egy személy, az érintett alkalmazott besorolási fokozatától függően a humánerőforrásügyi főigazgató vagy az igazgatóság egyik tagja által.

[27] E rendelkezés értelmében, ha a kiszabható fegyelmi intézkedés írásbeli figyelmeztetés vagy írásbeli megrovás, a fegyelmi eljárás megindításáról (az A–J fizetési fokozatba sorolt alkalmazottak esetében) a humánerőforrásügyi főigazgató vagy helyettese, illetve (a K vagy L fizetési fokozatba besorolt alkalmazottak esetében) az igazgatóság azon tagja határoz, akinek a humánerőforrás-ügyi főigazgatóság jelentést tesz.

[28] 2008. július 9-i ítélet (F-89/07, EU:F:2008:97).

68. Előzetesen emlékeztetek arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlatból következően – amint arra a fellebbező is hivatkozik – a megfelelő ügyintézés elve megköveteli, hogy az intézményeken belül a hatáskörök és az aláírási jogkörök megosztását világosan meghatározzák és ismertessék.[29] Bár a fellebbező megemlíti ezt a két feltételt, úgy tűnik, hogy csupán arra kívánja felhívni a figyelmet, hogy a Törvényszék kizárólag az első feltételről, azaz a hatáskörmegosztás ismertetéséről[30] nyilatkozott, anélkül, hogy az annak meghatározására vonatkozó második feltétellel foglalkozott volna.

69. Még mindig az előzetes észrevételek keretében jegyezném meg, hogy a Teeäär kontra EKB ítélet,[31] amelyre az EKB hivatkozik, azt sugallhatja, hogy e két feltétel vizsgálata nem szükséges ahhoz, hogy a hatáskörmegosztás szabályszerűségéről, és ebből következően arról a kérdésről, hogy a vitatott határozatot a hatáskörrel rendelkező döntéshozó szerv hozta-e meg, dönteni lehessen.

70. Ezen ítélet felületes olvasata ugyanis azt a benyomást keltheti, hogy e feltételeket csak akkor kell figyelembe venni, ha megállapítást nyert, hogy a vitatott határozatot hatáskör hiányában hozták. Ebből a szempontból ezeket a feltételeket annak meghatározásához kellene alkalmazni, hogy ezt a határozatot meg kell-e semmisíteni, figyelemmel a jelen indítvány 36. pontjában említett ítélkezési gyakorlatra, amely szerint a hatáskörmegosztás szabályainak megsértése csak akkor vonja maga után a határozat megsemmisítését, ha az az Európai Unió tisztviselőinek személyzeti szabályzata vagy a személyzeti igazgatás területén a megfelelő ügyintézés szabályai által a tisztviselők számára biztosított garanciák valamelyikét sérti.[32]

71. Mindazonáltal egyrészt a Törvényszék a Teeäär kontra EKB ítéletének[33] alapjául szolgáló ügyben olyan sajátos helyzettel szembesült, amelyben kétség merült fel a vitatott határozat kibocsátóját illetően. A Törvényszéknek tehát nem volt lehetősége annak vizsgálatára, hogy az e határozat kibocsátójának hatáskörére vonatkozó szabályok világosak-e. Másrészt a jelen ügyben a fellebbező azt állítja, hogy a személyzeti szabályzat 8.3.17. cikkéből eredő hatáskörmegosztás a Törvényszék értelmezése szerint nem felel meg sem a megfelelő ügyintézés szabályainak, sem a jogbiztonság elvének, amely utóbbi az uniós jog általános elve, amelynek megsértése valamely jogszabálynak az érvénytelenségét eredményezheti.

72. A jogbiztonság elvét és a személyzeti szabályzat 8.3.17. cikke egyértelműségének elvét illetően a Törvényszék a megtámadott ítélet 49. pontjában rámutatott arra, hogy ezen elvvel nem ellentétes, hogy e rendelkezést úgy értelmezzék, hogy a szolgáltatási főtisztviselő e tárgyban hozott határozatai az igazgatóság határozatait nyilvánítják ki, ez utóbbi azokért teljes felelősséget vállal, és azok neki jogilag betudhatók.

[29] Lásd többek között: 2020. március 12-i QB kontra EKB ítélet (T-215/18, nem tették közzé, EU:T:2020:92, 142. pont); 2021. szeptember 8-i AH kontra Eurofound ítélet (T-52/19, EU:T:2021:537, 59. pont).

[30] Mindenesetre e tekintetben elegendő megjegyezni, hogy – amint azt a Törvényszék a megtámadott ítélet 50. pontjában megállapította – a személyzeti szabályzat 8.3.17. cikkét közzétették, és hogy az EKB azzal indokolta, hogy a 2018. július 10-i határozatot nem hozta nyilvánosságra, hogy ezt a fellebbező érdekében tette, annak érdekében, hogy a fellebbező jó hírneve ne sérüljön akkor, amikor a vele szemben indított fegyelmi eljárás végkimenetele még nem látható, ugyanakkor e határozatot közölte a fellebbezővel. Egyébiránt az 1986. szeptember 23-i AKZO Chemie és AKZO Chemie UK kontra Bizottság ítéletben (5/85, EU:C:1986:328, 39. pont) a Bizottságon belüli felhatalmazást engedélyező határozat közzétételének elmulasztására alapított érvre válaszolva a Bíróság kimondta, hogy a Bizottság valamely tagjának felhatalmazást adó határozat közzétételének elmaradása nem eredményezte azt, hogy a felpereseket megfosztották volna annak lehetőségétől, hogy vitassák e határozat, vagy e felhatalmazás alapján hozott határozat jogszerűségét.

[31] 2017. november 17-i ítélet (T-555/16, nem tették közzé, EU:T:2017:817, 52. pont).

[32] Lásd: 2017. november 17-i Teeäär kontra EKB ítélet (T-555/16, nem tették közzé, EU:T:2017:817, 52. pont).

[33] 2017. november 17-i ítélet (T-555/16, nem tették közzé, EU:T:2017:817, 47. pont).

73. A fellebbező első érvének elutasítása során kifejtett okokból úgy vélem,[34] hogy a személyzeti szabályzat 8.3.17. cikke kellően egyértelmű ahhoz, hogy a személyi állomány tagjai számára világos legyen, hogy a fegyelmi szankciókat mindig az ezért felelősséget vállaló igazgatóság nevében szabják ki, és hogy adott esetben az igazgatóság ilyen szankció kiszabása során beavatkozhat a fegyelmi eljárásba.[35] E tekintetben meg kell jegyezni, hogy ezek az indokok a klasszikus értelmezési szabályok szerinti, azaz e rendelkezés szövegszerű és rendszertani értelmezésén alapulnak.

74. Kétségtelen, hogy a személyzeti szabályzat 8.3.17. cikkének a Törvényszék általi értelmezése szerint az igazgatóság mérlegelési mozgástérrel rendelkezik abban a tekintetben, hogy beavatkozik-e az I. vagy annál alacsonyabb fizetési fokozatba tartozó alkalmazottal szembeni fegyelmi eljárásba. Márpedig, amint azt a Törvényszék a megtámadott ítélet 49. pontjában megjegyezte, a jogbiztonság elve alapján az EKB nem köteles korlátozni azon mérlegelési jogkörét, amellyel a fegyelmi felelősséggel kapcsolatos ügyek belső kezelésének megszervezése során rendelkezik.

75. A teljesség kedvéért a jelen ügyet illetően megjegyzem, hogy az igazgatóság azon döntése, hogy fegyelmi eljárás keretében jár el, ugyan mérlegelés eredményeképpen született, de nem volt önkényes.

76. A jelen ügyben az igazgatóság 2018. július 10-i határozatával – a vitatott határozatok 2019-ben történő elfogadását megelőzően – tájékoztatta a fellebbezőt az eljárásba való beavatkozásáról, és kifejtette annak indokait.

77. Emlékeztetni kell arra, hogy az igazgatóságnak a fellebbező elleni fegyelmi eljárásba való beavatkozásra vonatkozó döntése az igazgatóságnak a fellebbező felfüggesztésében való részvételén és az ügy érzékeny jellegén alapult. Ez a döntés összhangban áll a fegyelmi eljárásokra vonatkozóan az alkalmazási feltételekben, valamint a személyzeti szabályzatban rögzített rendelkezések mögött húzódó logikával, amely szerint a szankció súlyossága adott esetben hatással lehet arra, hogy mely döntéshozó szerv folytatja le az eljárást, anélkül, hogy a szabályzat módosítására lenne szükség.[36] Ez a döntés tehát tökéletesen előrelátható volt a fellebbező számára.

78. E körülmények között el kell tehát utasítani a fellebbező második érvét, amely szerint a személyzeti szabályzat 8.3.17. cikke alapján az EKB-n belül alkalmazott felhatalmazási rendszer sérti a jogbiztonság elvét, és nem határozza meg kellően világosan az ezen intézményen belüli hatáskörmegosztást.

79. Következésképpen nincs szükség a fellebbező harmadik érvének vizsgálatára, amelyben azt állítja, hogy mivel már kifejtette azokat az okokat, amelyek miatt a személyzeti bizottsággal folytatott konzultáció befolyásolhatta volna helyzetét, a megtámadott ítélet téves jogalkalmazáson alapul, amennyiben a Törvényszék ezen ítélet 52. pontjában azt állapította meg, hogy a fellebbezőt semmilyen garanciától nem fosztották meg. A fellebbező ezzel kapcsolatos kifogását ugyanis hatástalannak kell nyilvánítani annyiban, amennyiben az mellékes megfontolásokra vonatkozik. Egyrészt, amint az a fellebbező első érvének vizsgálatából kitűnik, a Törvényszék az említett ítélet

[34] Lásd a jelen indítvány 58–63. pontját.

[35] E tekintetben megjegyzem, hogy a Törvényszékhez benyújtott válaszában és a fellebbezésében maga a fellebbező is elismeri, hogy a szolgáltatási főtisztviselő által a személyzeti szabályzat 8.3.17. cikke alapján elfogadott határozatok az igazgatóságnak „tudhatók be jogilag”, és az teljes mértékben felelős e határozatokért. Lásd a fellebbezés 11. pontját és Törvényszékhez benyújtott válasz 11. pontját, ahol a fellebbező még azt is állítja, hogy az ilyen határozatokat az igazgatóság „nevében” hozzák.

[36] Lásd a jelen indítvány 63. pontját.

44., 45. és 51. pontjában helyesen állapította meg, hogy az igazgatóság a 2018. július 10-i határozat és a vitatott határozatok elfogadása előtt nem volt köteles konzultálni a személyzeti bizottsággal. Másrészt nem zárom ki, hogy a fellebbező harmadik érvét arra az esetre terjeszti elő, ha a Bíróság úgy ítélné meg, hogy a vitatott határozatokat hatáskör hiányában hozták meg, és hogy a jelen indítvány 36. pontjában említett ítélkezési gyakorlat fényében meg kell vizsgálni, hogy a vitatott határozatokat meg kell-e semmisíteni. Márpedig – amint az az elemzésemből kitűnik – nem ez a helyzet áll fenn.

80. A fentiekre tekintettel az első jogalap megalapozatlan, és azt teljes egészében el kell utasítani.

VII. Végkövetkeztetés

81. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a fellebbező által benyújtott fellebbezés első jogalapját mint megalapozatlant teljes egészében utasítsa el.