Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MACIEJA SZPUNARA
od 12. siječnja 2023.[1]

Predmet C-513/21 P

DI
protiv

Europske središnje banke

„Žalba – Osoblje Europske središnje banke (ESB) – Uvjeti zapošljavanja – Nadležno tijelo – Delegacija – Stegovni postupak – Raskid žaliteljeva ugovora o radu – Tužba za poništenje i naknadu štete”

I. Uvod

1. Svojom žalbom osoba DI traži ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 9. lipnja 2021., DI/ESB (T-514/19, u daljnjem tekstu: pobijana presuda, EU:T:2021:332), kojom se odbija njezina tužba na temelju članka 270. UFEU-a i članka 50.a Statuta Suda Europske unije kojom osoba DI traži, kao prvo, poništenje odluke Europske središnje banke (ESB) od 7. svibnja 2019. kojom je otpuštena bez otkaznog roka zbog stegovnih razloga (u daljnjem tekstu: odluka o otkazu) i ESB-ove odluke od 25. lipnja 2019. o odbijanju ponovnog pokretanja postupka (u daljnjem tekstu zajedno s odlukom o otkazu nazvana: sporne odluke), kao drugo, da se naloži njezino vraćanje na radno mjesto počevši od 11. svibnja 2019. i, kao treće, naknadu neimovinske štete koju je navodno pretrpjela zbog spornih odluka i zbog trajanja stegovnog postupka.

2. U skladu sa zahtjevom Suda, u ovom će se mišljenju analizirati samo prvi žalbeni razlog. Taj se žalbeni razlog temelji na pogrešci koja se tiče prava koju je Opći sud počinio time što je odbio jedan od tužbenih razloga iz tužbe za poništenje koji se odnosi na nenadležnost donositelja spornih odluka.

3. Svojim prvim žalbenim razlogom žalitelj u biti tvrdi da je, u skladu s propisima primjenjivima u ovom slučaju, sporne odluke trebao donijeti delegatar koji djeluje za račun deleganta, dok je u ovom slučaju te odluke donio sâm delegant. U okviru tog žalbenog razloga Sud ima priliku razmotriti sustav ovlasti koji se primjenjuje unutar ESB-a i, općenitije, problematiku delegacije unutar institucije u području upravljanja osobljem.

[1] Izvorni jezik: francuski

II. Pravni okvir

A. Statut ESSB-a

4. Člankom 12.3. Protokola (br. 4) o Statutu Europskog sustava središnjih banaka i Europske središnje banke, priloženog UEU-u i UFEU-u (u daljnjem tekstu: Statut ESSB-a), određuje se:

„Upravno vijeće donosi poslovnik u kojem se utvrđuje unutarnji ustroj ESB-a i njegova tijela nadležna za odlučivanje.”

5. U skladu s člankom 36.1. Statuta ESSB-a:

„Upravno vijeće, na prijedlog Izvršnog odbora, utvrđuje uvjete zaposlenja osoblja ESB-a.”

B. Uvjeti zapošljavanja

6. Na temelju članka 36.1. Statuta ESSB-a, Upravno vijeće donijelo je Odluku od 9. lipnja 1998. o donošenju uvjeta zapošljavanja za osoblje Europske središnje banke, kako je izmijenjena 31. ožujka 1999.[2] Člankom 44. uvjeta zapošljavanja, u verziji koja se primjenjuje na sporne činjenice (u daljnjem tekstu: Uvjeti zapošljavanja), predviđa se:

„Sljedeće stegovne sankcije mogu se poduzeti, ovisno o slučaju, u pogledu članova osoblja ili bivših članova osoblja na koje se primjenjuju ovi uvjeti zapošljavanja, a koji su namjerno ili iz nepažnje povrijedili svoje profesionalne obveze.

[…]

ii. osim toga, Izvršni odbor može izreći jednu od sljedećih sankcija:

[…]

– otkaz s otkaznim rokom ili bez otkaznog roka […];

– potpuno ili djelomično, privremeno ili trajno ukidanje članu osoblja koji prima starosnu mirovinu ili naknadu za invalidnost prava na takvu mirovinu ili naknadu […]

[…]”

C. Poslovnik

7. Na temelju članka 12.3. Statuta ESSB-a, Upravno vijeće donijelo je Poslovnik ESB-a (u daljnjem tekstu: Poslovnik).

8. Člankom 10.2. tog poslovnika predviđa se da se sve ESB-ove službe nalaze pod upravom Izvršnog odbora.

[2] SL 1999., L 125, str. 32. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 14., str. 3.)

9. Članak 21. navedenog poslovnika, naslovljen „Uvjeti zapošljavanja”, u verziji primjenjivoj do 2004., koja od tada nije bila predmet izmjena koje bi mogle utjecati na rasuđivanje u ovom mišljenju, određivao je:

„21.1. Radni odnosi između ESB-a i njegova osoblja definiraju se Uvjetima zapošljavanja i Pravilnikom o osoblju.

21.2. Upravno vijeće, na prijedlog Izvršnog odbora, odobrava i izmjenjuje uvjete zapošljavanja. Savjetovanje s Općim vijećem provodi se u skladu s postupkom predviđenim ovim poslovnikom.

21.3. Uvjeti zapošljavanja primjenjuju se u Pravilniku o osoblju koji donosi i izmjenjuje Izvršni odbor.

21.4. Savjetovanje s predstavnicima osoblja provodi se prije donošenja novih Uvjeta zapošljavanja ili novog Pravilnika o osoblju. Njihovo mišljenje podnosi se Upravnom vijeću ili Izvršnom odboru.”

D. Pravilnik o osoblju

10. Na temelju članka 21.3. Poslovnika i članka 9. točke (a) Uvjeta zapošljavanja, ESB-ov Izvršni odbor donio je „European Central Bank Staff Rules” (u daljnjem tekstu: Pravilnik o osoblju), čijim se člankom 8.3.17. predviđa:

„Glavni tajnik službi, djelujući u ime Izvršnog odbora, za članove osoblja koji se nalaze u platnom razredu I ili ispod tog razreda ili Izvršni odbor, za članove osoblja koji se nalaze iznad platnog razreda I, odlučuje o najprimjerenijoj stegovnoj sankciji […].”

III. Okolnosti spora

11. Okolnosti spora iznose se u točkama 1. do 26. pobijane presude na sljedeći način:

„1. Tužitelj, DI, pridružio se osoblju [ESB-a] 1999. […]

2. Napomenama od 13. prosinca 2013. do 23. studenoga 2015. društvo koje upravlja ESB-ovim sustavom zdravstvenog osiguranja (u daljnjem tekstu: društvo A) obavijestilo je ESB o dva niza činjenica. S jedne strane, tužitelj je tom društvu nepravilno podnio račune za fizikalnu terapiju radi naknade, iako ju je pružila osoba B koja je kozmetičarka, i s druge strane, od njega je tražio da mu nadoknadi troškove iskazane na lažnim potvrdama o plaćanju troškova ljekarni.

[…]

4. Izvršni odbor ESB-a je odlukom od 21. listopada 2014. odlučio suspendirati tužitelja s njegovih dužnosti i uskratiti mu tijekom razdoblja od najviše četiri mjeseca 30 % njegove osnovne plaće počevši od studenoga 2014. Ta je odluka obrazložena informacijama koje je dostavilo društvo A i potrebom da se očuva kaznena istraga i stegovne mjere.

[…]

6. Nakon saslušanja tužitelja 3. veljače 2016., Glavna uprava (GU) ESB-a ‚Ljudski resursi, proračun i organizacija' 8. rujna 2016. donijela je ‚izvješće o mogućoj povredi profesionalnih obveza' (u daljnjem tekstu: izvješće br. 1) na temelju članka 8.3.2. [Pravilnika o osoblju]. U tom su izvješću navedena dva niza činjenica koja se tužitelju stavljaju na teret. Kao prvo, od 12. studenoga 2009. do 29. rujna 2014. tužitelj je društvu A podnio 86 računa koji se odnose na fizikalne terapije koje je osoba B pružala njegovoj supruzi, njihovoj djeci, te njemu samom u iznosu od 61 490 eura, od čega je dobio naknadu troškova u iznosu od 56 041,09 eura, iako osoba B nije fizioterapeutkinja, nego kozmetičarka. Kao drugo, tužitelj je između veljače 2009. i rujna 2013. također prijevarno podnio društvu A ručno pisane potvrde o plaćanju troškova ljekarni u ukupnom iznosu od 21 289,08 eura, od čega mu je nadoknađeno 19 427,86 eura.

[…]

8. Glavni tajnik službi ESB-a ‚djelujući [za račun] Izvršnog odbora' pokrenuo je 18. studenoga 2016. stegovni postupak protiv tužitelja zbog navodne povrede profesionalnih obveza zbog koje je potrebno pokrenuti postupak pred stegovnim odborom te je od njega zatražio da donese mišljenje u skladu s člankom 8.3.15. Pravilnika o osoblju. Pokrenut s obzirom na izvješće br. 1, taj se postupak odnosio na činjenice koje se odnose na račune za fizikalnu terapiju i potvrde o plaćanju troškova ljekarni.

9. Stegovni odbor razmijenio je niz dopisa s tužiteljem i saslušao ga je 13. veljače 2017.

10. GU ESB-a ‚Ljudski resursi, proračun i organizacija' 5. rujna 2017. sastavio je drugo ‚izvješće o mogućoj povredi profesionalnih obveza' u smislu članka 8.3.2. Pravilnika o osoblju (u daljnjem tekstu: izvješće br. 2). To se izvješće odnosilo na račune za instrukcije za dvoje tužiteljeve djece za koje je on zatražio naknadu troškova na temelju članka 3.8.4. Pravilnika o osoblju 2010., 2012. i 2014. te ponovno u siječnju 2017. Prema tom izvješću postojala je razumna sumnja da računi za instrukcije koje je izdala instruktorica, osoba C, nisu istiniti ni točni.

11. Uzimajući u obzir izvješće br. 2, glavni tajnik službi odlučio je 19. rujna 2017., ‚djelujući [za račun] Izvršnog odbora', proširiti mandat stegovnog odbora na te činjenice.

[…]

13. Stegovni odbor saslušao je tužitelja i njegovu suprugu 17. listopada 2017.

[…]

15. Stegovni odbor donio je 11. travnja 2018. svoje mišljenje. Ponajprije je smatrao da nevjerodostojnost računa za fizikalnu terapiju nije bila dovoljno utvrđena, ali da je tužitelj znao da osoba B nije fizioterapeutkinja, nego kozmetičarka ili da se u najmanju ruku trebao zapitati koje kvalifikacije ima. Nadalje, stegovni odbor smatrao je da ni činjenice na kojima se temelje prigovori u vezi s podnošenjem potvrda o plaćanju troškova ljekarni i računima za instrukcije nisu bile dovoljno utvrđene te da postupak u tom pogledu treba obustaviti, ne dovodeći u pitanje mogućnost da se postupak ponovno pokrene ako se podnesu novi dokazi. S obzirom na prethodno navedeno, stegovni odbor preporučio je da se tužitelju izrekne sankcija koja se sastoji od privremenog smanjenja plaće od 400 eura mjesečno za razdoblje od dvanaest mjeseci.

16. Nakon što je tužitelj podnio svoja očitovanja o mišljenju stegovnog odbora od 11. travnja 2018., glavni tajnik službi dostavio mu je odluku Izvršnog odbora od 10. srpnja 2018. da u ovom slučaju sâm izvršava stegovnu ovlast (u daljnjem tekstu: odluka od 10. srpnja 2018.).

17. Glavni tajnik službi zatim je obavijestio tužitelja o nacrtu odluke Izvršnog odbora o njegovu otpuštanju bez otkaznog roka. Nakon toga je uslijedila razmjena dopisa.

18. Izvršni odbor je 7. svibnja 2019. odlučio tužitelju dati otkaz bez otkaznog roka [na temelju odluke o otkazu].

[…]

25. Dopisom od 12. lipnja 2019. tužitelj je obavijestio glavnog tajnika službi o ishodu postupka koji je vodilo [nacionalno tijelo] u pogledu računa za instrukcije te je zatražio da ESB preispita svoju odluku o otkazu.

26. Dopisom od 26. lipnja 2019. glavni tajnik službi obavijestio je tužitelja o odluci Izvršnog odbora od 25. lipnja da neće ponovno pokrenuti stegovni postupak […].”

IV. Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

12. Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 18. srpnja 2019. žalitelj je pokrenuo postupak za poništenje spornih odluka, njegovo vraćanje na radno mjesto i naknadu neimovinske štete.

13. U prilog svojem zahtjevu za poništenje, žalitelj je istaknuo devet tužbenih razloga, koje je Opći sud razmatrao kao deset tužbenih razloga. Prvi tužbeni razlog temelji se na nenadležnosti donositelja spornih odluka.

14. Kao što je to Opći sud sažeo u točkama 43., 44. i 47. pobijane presude, žalitelj je u biti tvrdio da se prije povlačenja delegacije glavnom tajniku službi, koje proizlazi iz odluke od 10. srpnja 2018., trebalo savjetovati s Odborom osoblja. U nedostatku takvog savjetovanja ta je odluka nepravilna, što za posljedicu ima to da je Izvršni odbor donio odluku o otkazu umjesto zakonski nadležnog tijela.

15. Konkretnije, kao prvo, žalitelj je tvrdio da odluka od 10. srpnja 2018. čini izmjenu Pravilnika o osoblju i da takva izmjena zahtijeva savjetovanje s Odborom osoblja u skladu s člankom 21. Poslovnika ESB-a i s načelom usporednosti postupaka. Kao drugo, žalitelj je tvrdio da, iako se odluka od 10. srpnja 2018. odnosi samo na njega, mogućnost da Izvršni odbor izdvoji pojedinačne slučajeve ima za posljedicu to da se članak 8.3.17. pravilnika o kojem je riječ ne može smatrati konačnom odredbom, nego odredbom koja se može mijenjati prema ESB-ovu nahođenju. Međutim, u stegovnim postupcima pravna sigurnost i publicitet su neophodni. U tim okolnostima žalitelj smatra da bi savjetovanje s Odborom osoblja bilo korisno.

16. Iz razloga iznesenih u točkama 44. do 52. pobijane presude, Opći sud odbio je taj tužbeni razlog kao neosnovan. Naime, Opći sud je najprije utvrdio da odluka od 10. srpnja 2018. ima pojedinačnu primjenu i da ne dovodi do izmjene Pravilnika o osoblju koja bi zahtijevala savjetovanje s Odborom osoblja u interesu pravne sigurnosti i publiciteta. Zatim je Opći sud prije svega istaknuo da je, povjeravajući glavnom tajniku službi da donosi pojedinačne odluke o otkazu

„za račun Izvršnog odbora”, članak 8.3.17. pravilnika o osoblju o kojem je riječ u okviru široke diskrecijske ovlasti koju institucije Unije imaju na unutarnjem planu kako bi se organizirale i da se načelu pravne sigurnosti ne protivi to da odluke glavnog tajnika službi u tom području čine odluke Izvršnog odbora koji za njih u potpunosti preuzima odgovornost i kojem se one mogu pravno pripisati. Nadalje, Opći sud istaknuo je da je taj članak bio objavljen i da je ESB odlučio da odluku od 10. srpnja 2018. neće objaviti u interesu žalitelja, kojem je ona bila dostavljena. Naposljetku, Opći sud dodao je da žalitelju uostalom nije uskraćeno nikakvo jamstvo s obzirom na to da se u okviru kolegijalnog izvršavanja nadležnosti načelno nudi veća zaštita.

V. Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

17. Žalitelj od Suda zahtijeva da ukine pobijanu presudu i sporne odluke te da, u svakom slučaju, naloži ESB-u da mu nadoknadi neimovinsku štetu procijenjenu na 20 000 eura, kao i da naloži ESB-u snošenje troškova nastalih pred Općim sudom i Sudom.

18. ESB od Suda zahtijeva da odbije žalbu u cijelosti i da žalitelju naloži snošenje troškova.

VI. Analiza

19. Svojim prvim žalbenim razlogom žalitelj kritizira razmatranja Općeg suda navedena u točkama 44. do 52. pobijane presude.

20. Opći sud je u biti smatrao da je na temelju članka 8.3.17. Pravilnika o osoblju Izvršni odbor bio nadležan za donošenje spornih odluka. Žalitelj tvrdi da to nije slučaj jer, s obzirom na to da je donesena a da se prije toga nije savjetovalo s Odborom osoblja, odluka od 10. srpnja 2018. nije utjecala na podjelu nadležnosti unutar ESB-a i da je, slijedom toga, samo glavni tajnik službi bio nadležan za donošenje spornih odluka.

21. U svojem odgovoru na žalbu i u odgovoru na repliku ESB dvoji u pogledu dopuštenosti prvog žalbenog razloga i smatra da taj žalbeni razlog u svakom slučaju nije osnovan.

A. Dopuštenost

22. Prema ESB-ovu mišljenju, prvim žalbenim razlogom ne utvrđuje se dovoljno precizno obrazloženje pobijane presude koje se osporava te se u njemu samo ponavlja stajalište koje je žalitelj iznio pred Općim sudom.

23. Osim toga, ESB napominje da iz žaliteljeva argumenta, prema kojem je odlukom od 10. srpnja 2018. izmijenjen Pravilnik o osoblju, ne proizlazi jasno odnosi li se taj argument na pravno ili činjenično pitanje.

24. Konkretnije, ESB napominje da je Opći sud u točkama 45. i 51. pobijane presude utvrdio da „odlukom od 10. srpnja 2018. nije stavljen izvan snage članak 8.3.17. Pravilnika o osoblju” i da „[ta odluka] ne dovodi do izmjene Pravilnika o osoblju”. U tom pogledu, ESB navodi da žalitelj u svojoj žalbi tvrdi da ta utvrđenja Općeg suda čine činjenične elemente. ESB time upućuje na odlomak žalbe u skladu s kojim je „*činjenica* da se odlukom od 10. srpnja 2018. izmijenio

članak 8.3.17. Pravilnika o osoblju”[3]. ESB navodi da se slaže s tom tvrdnjom i navodi da se žaliteljev argument prema kojem je Pravilnik o osoblju izmijenjen stoga čini nedopuštenim.

25. Međutim, najprije valja utvrditi da žalitelj prilikom iznošenja svojeg prvog žalbenog razloga utvrđuje kritizirane točke pobijane presude i navodi razloge zbog kojih te točke, prema njegovu mišljenju, sadržavaju pogrešku koja se tiče prava. Kao što to pokazuje analiza merituma predmeta u nastavku, ta dva aspekta dovoljno su jasna i precizna kako bi Sud na temelju njih mogao odlučiti o žalbi.

26. Nadalje, prvi žalbeni razlog temelji se na pogrešci koja se tiče prava koju je navodno počinio Opći sud prilikom tumačenja i primjene prava Unije, pogreške na temelju koje je Opći sud naveo da je Izvršni odbor bio nadležan za donošenje spornih odluka i odbio jedan od tužbenih razloga iz tužbe za poništenje koji se odnosi na nenadležnost donositelja tih odluka. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, o pravnim pitanjima ocijenjenima u prvom stupnju može se ponovno raspravljati tijekom žalbenog postupka. Naime, kad žalitelj ne bi mogao temeljiti svoju žalbu na razlozima i argumentima već korištenima pred Općim sudom, navedeni postupak bio bi lišen dijela svojeg smisla[4].

27. Naposljetku, suprotno onomu što se čini da tvrdi ESB, utvrđivanje pravne prirode upravnog akta i određivanje učinaka koje taj akt proizvodi obuhvaćeni su pravnim pitanjem. To vrijedi tim više kad taj akt može dovesti, kao što to tvrdi žalitelj, do izmjene Pravilnika o osoblju u ovom slučaju.

28. Iz toga proizlazi da je prvi žalbeni razlog dopušten.

B. Meritum

1. Argumenti stranaka

29. U prilog svojem prvom žalbenom razlogu, žalitelj se poziva na tri meritorna argumenta, čiju osnovanost osporava ESB.

30. Kako bi se argumente tih stranaka stavilo u kontekst, moram napomenuti da, kao što to proizlazi iz odluke od 10. srpnja 2018., Izvršni odbor odlučio je intervenirati u okviru postupka u kojem su donesene sporne odluke, s jedne strane, zato što je to tijelo odlučivanja već interveniralo u taj postupak prilikom donošenja odluke od 21. listopada 2014.[5] i, s druge strane, zbog osjetljivosti predmeta („sensitivity of the matter”).

31. U tom pogledu, kao prvo, žalitelj tvrdi da se odlukom od 10. srpnja 2018. nije izmijenio članak 8.3.17. Pravilnika o osoblju. Prema njegovom mišljenju, Izvršni odbor želio je tom odlukom povući delegaciju dodijeljenu glavnom tajniku službi u svrhu vođenja žaliteljeva stegovnog postupka. Priznaje da se ta izmjena odnosila samo na njega i da se, u tom pogledu,

[3] Moje isticanje radi izdvajanja ESB-ova naglašavanja iz odgovora na žalbu.

[4] Vidjeti presudu od 23. studenoga 2021., Vijeće/Hamas (C-833/19 P, EU:C:2021:950, t. 53. i navedena sudska praksa).

[5] Ta je odluka donesena prije uvođenja funkcije glavnog tajnika službi u ESB-u. Naime, kao što je to napomenuo žalitelj u svojoj tužbi pred Općim sudom, funkcija glavnog tajnika službi uvedena je na temelju odluke Izvršnog odbora od 4. kolovoza 2015. (*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)*). Ta je odluka, u skladu sa svojim člankom 2., stupila na snagu tek 1. rujna 2015.

može smatrati pojedinačnim aktom. Međutim, žalitelj tvrdi da je istodobno bila riječ o izmjeni općeg akta, odnosno Pravilnika o osoblju. Dvojna priroda odluke od 10. srpnja 2018. podrazumijeva obvezu savjetovanja s Odborom osoblja.

32. Prema ESB-ovu mišljenju, žalitelj pogrešno tumači članak 8.3.17. Pravilnika o osoblju na način da se njime konačna i neopoziva nadležnost Izvršnog odbora prenosi na glavnog tajnika službi, na način da Izvršni odbor treba izmijeniti tu odredbu ako želi sâm izvršavati tu nadležnost. Naime, navedenom se odredbom ne predviđa „delegacija nadležnosti" koja zahtijeva vraćanje delegirane nadležnosti, nego „ovlast"[6], s obzirom na to da se u njezinom tekstu jasno navodi da Izvršni odbor glavnom tajniku službi nije dodijelio nadležnost koja je osobna i stoga isključiva. Izvršni odbor nije izmijenio istu odredbu, nego je samo primijenio ono što joj je svojstveno time što je u konkretnom slučaju izvršio svoju nadležnost.

33. Kao drugo, žalitelj navodi da razmatranje prema kojem Izvršni odbor može pojedinačno izmijeniti pravilo utvrđeno u članku 8.3.17. Pravilnika o osoblju i povući nadležnosti dodijeljene glavnom tajniku službi podrazumijeva to da podjela nadležnosti unutar ESB-a nije jasno definirana, tako da se načelo pravne sigurnosti i pravila dobre uprave nisu poštovali. Okolnost da je žalitelj bio obaviješten o odluci od 10. srpnja 2018. nije dostatna kako bi se ta situacija popravila. Žalitelj napominje da se presudom Kuchta/ESB[7], navedenom u točki 50. pobijane presude, nalaže dvostruki uvjet, odnosno to da podjela nadležnosti unutar ESB-a bude, s jedne strane, jasno definirana i, s druge, propisno objavljena.

34. U tom pogledu, ESB tvrdi da, s obzirom na tekst i cilj članka 8.3.17. Pravilnika o osoblju, činjenica da Izvršni odbor u određenom slučaju odluči izvršiti nadležnost nije nepredvidljiva. U ovom slučaju, ta se odluka objašnjava sudjelovanjem Izvršnog odbora u suspendiranju žalitelja i osjetljivošću predmeta. Takva je odluka potrebna i u slučaju odsutnosti, spriječenosti ili sukoba interesa glavnog tajnika službi. Žaliteljevo stajalište protivi se potrebi da se zajamči kontinuitet uprave općenito.

35. Kao treće, žalitelj tvrdi da pobijana presuda sadržava pogrešku koja se tiče prava jer je Opći sud smatrao da žalitelju nije uskraćeno nikakvo jamstvo. Priznaje da kolegijalnost jest jamstvo nepristranosti, „ali ne svih jamstava". Žalitelj time u točki 14. žalbe navodi da je već objasnio zašto je savjetovanje s Odborom osoblja „moglo utjecati" na njegovu situaciju, a da ipak ne navodi te razloge u žalbi[8].

36. ESB u svojem odgovoru na repliku napominje da žalitelj nije naveo da mu je Izvršni odbor pružio manja jamstva time što je donio odluku o otkazu i da, čak i ako se pretpostavi da je bio nenadležan, to ne dovodi do poništenja te odluke po sili zakona. U tom pogledu, ESB upućuje na susku praksu Općeg suda prema kojoj se odluka koju je donijelo nenadležno tijelo zbog nepoštovanja pravila o podjeli ovlasti koja su mu dodijeljena može poništiti samo ako se

6 ESB u tom pogledu upućuje na presude od 26. svibnja 2005. (C-301/02 P, u daljnjem tekstu: presuda Tralli/ESB, EU:C:2005:306, t. 60.) i od 22. studenoga 2018., Janssen-Cases/Komisija (T-688/16, EU:T:2018:822, t. 31.). Iz toga zaključuje da je delegacija nadležnosti akt kojim se tijelo koje delegira nadležnost odriče delegirane nadležnosti u korist tijela na koje se nadležnost delegira, dok „ovlast" ne proizvodi takav učinak.

7 Presuda od 9. srpnja 2008. (F-89/07, EU:F:2008:97)

8 U tom pogledu, moram napomenuti da žalitelj u točki 10. svoje žalbe samo tvrdi da se „pravnom ocjenom" prema kojoj Izvršni odbor nije bio obvezan savjetovati se s Odborom osoblja obvezi savjetovanja oduzima bit i može dovesti do zlouporabe postupka. Osim toga, čini mi se da točku 14. žalbe treba tumačiti u vezi s točkom 7. te žalbe, u kojoj žalitelj navodi da je objasnio zašto je imao interes u tome da se provede savjetovanje s Odborom osoblja. Žalitelj također navodi, u točki 7. žalbe, točku 18. svoje replike pred Općim sudom, u kojoj je tvrdio da ima interes u tome da se provede savjetovanje s Odborom osoblja prije „izmjene delegacije".

nepoštovanjem tih pravila povređuju jedno od jamstava koja su dužnosnicima dodijeljena Pravilnikom o osoblju za dužnosnike Europske unije ili pravila dobre uprave u području upravljanja osobljem [9].

2. Ocjena

37. Kako bi se moglo odlučiti o prvom žalbenom razlogu, valja utvrditi, kao prvo, je li na temelju Pravilnika o osoblju Izvršni odbor bio nadležan za odlučivanje o stegovnoj sankciji za članove osoblja koji se nalaze u platnom razredu I ili ispod tog razreda. U tu svrhu valja provjeriti je li se Izvršni odbor, kao što to žalitelj tvrdi u okviru svojeg prvog argumenta, na temelju članka 8.3.17. tog pravilnika, odrekao jednog dijela svoje ovlasti odlučivanja u korist glavnog tajnika službi ili je, kao što to tvrdi ESB, Izvršni odbor sâm mogao donijeti sporne odluke bez sudjelovanja glavnog tajnika službi. Na taj ću način razmotriti pitanje ispunjavaju li se podjelom nadležnosti unutar ESB-a zahtjevi utvrđeni u sudskoj praksi u pogledu jasnoće („jasno definirana”) i transparentnosti („propisno objavljena”), s obzirom na to da je to pitanje postavio žalitelj u svojem drugom argumentu na koji se poziva u prilog prvom žalbenom razlogu.

38. Samo ako se smatra da Izvršni odbor nije bio nadležan za donošenje spornih odluka, potrebno je, kao drugo, ispitati je li odluka od 10. srpnja 2018., koja je donesena prije savjetovanja s Odborom osoblja, valjano utjecala na podjelu nadležnosti unutar ESB-a u pogledu stegovne sankcije koju je Izvršni odbor izrekao članu osoblja bez sudjelovanja glavnog tajnika službi.

39. U slučaju niječnog odgovora, valja ispitati, kao treće, treba li nužno, s obzirom na sudsku praksu navedenu u točki 36. ovog mišljenja, poništiti sporne odluke za čije donošenje nije postojala nadležnost.

a) Uvodne napomene o delegacijama unutar institucija

40. U pravnom poretku Unije, problematika „delegacije” ovlasti ili nadležnosti, u širem smislu tog izraza [10], ima dugu povijest te iz nje proizlazi znatna sudska praksa, kao i brojni tekstovi pravne teorije. Napori sudske prakse i pravne teorije prvotno su bili usmjereni na situacije koje se odnose na „delegaciju” među institucijama Unije ili onu koju jedna od tih institucija provodi u korist vanjskog tijela [11].

41. Međutim, u ovom slučaju nije riječ o delegaciji među institucijama ili delegaciji provedenoj u korist tijela koje nije dio ESB-a. Naime, „delegacija” iz prvog žalbenog razloga provodi se unutar institucije i odnosi se na donošenje odluke u pogledu osoblja te institucije. Slijedom toga, postavlja se pitanje može li se i, po potrebi, treba li, sudsku praksu koja se odnosi na delegacije među institucijama prenijeti na delegacije unutar institucija.

[9] ESB se u svojoj replici poziva na presude od 7. veljače 2007., Caló/Komisija (T-118/04 i T-134/04, EU:T:2007:37, t. 67. i 68.); od 17. studenoga 2017., Teeäär/ESB (T-555/16, neobjavljena, EU:T:2017:817, t. 52.) i od 19. prosinca 2019., XG/Komisija (T-504/18, EU:T:2019:883, t. 93.).

[10] Pravni poredak Unije ne sadržava definiciju pojma „delegacija” u pogledu nadležnosti ili ovlasti, nego je tu zadaću preuzela pravna teorija. Vidjeti u tom smislu Lenaerts, K., « Regulating the Regulatory Process:‚Delegation of Powers' in the European Community”, *European Law Review*, 1993., 18(1), str. 24. Budući da takva delegacija može imati različite oblike i služiti različitim ciljevima, njezina definicija treba biti dovoljno široka i općenita kako bi se njome mogli obuhvatiti svi slučajevi.

[11] Vidjeti osobito presudu od 13. lipnja 1958., Meroni/Visoko tijelo (9/56, EU:C:1958:7).

42. Autori pravne teorije napominju da, kada je riječ o delegacijama koje se provode unutar institucija Unije, Sud je donio manje strog pristup od onog koji je utvrdio u pogledu delegacije ovlasti među institucijama [12], tako da se na delegacije unutar institucija samo djelomično primjenjuju ograničenja i načela koja su primjenjiva na delegacije među institucijama [13].

43. To se objašnjava, s jedne strane, činjenicom da u okviru svoje institucionalne autonomije ESB, kao i druge institucije Unije, raspolaže širokom diskrecijskom ovlasti pri organizaciji svojih službi u pogledu poslova koji su im povjereni [14]. S druge strane, kao što je to Sud pojasnio, podjela nadležnosti unutar ESB-a nije obuhvaćena područjem primjene načela institucionalne ravnoteže [15].

44. Odredba koja je okosnica ovog predmeta, odnosno članak 8.3.17. Pravilnika o osoblju dio je tog konteksta.

45. Naime, iz članka 21.3. Poslovnika koji je donijelo Upravno vijeće proizlazi da se uvjeti zapošljavanja, koji su također doneseni uz sudjelovanje Upravnog vijeća, primjenjuju na temelju Pravilnika o osoblju koji je donio Izvršni odbor.

46. Podjela nadležnosti unutar ESB-a u pogledu stegovnih mjera, koja je utvrđena u članku 8.3.17. Pravilnika o osoblju, proizlazi iz odluke samog Izvršnog odbora. Žalitelj ne niječe pravo Izvršnog odbora da svoje nadležnosti delegira glavnom tajniku službi. Suprotno tomu, kritizira tumačenje te odredbe koje je utvrdio Opći sud i, konkretnije, učinke koje je taj sud pripisao navedenoj odredbi u dijelu nadležnosti Izvršnog odbora da odlučuje o stegovnoj mjeri u slučaju „delegacije" provedene u korist glavnog tajnika službi.

47. Moram istaknuti da, u prilog njihovim argumentima, žalitelj i ESB upućuju, među ostalim, na sudsku praksu Općeg suda u kojoj se razlikuje delegaciju ovlasti i prenošenje ovlasti za potpisivanje.

48. Naime, u presudama koje se odnose na tu sudsku praksu, Opći sud je smatrao da je riječ o prenošenju ovlasti za potpisivanje, koje se prema mišljenju tog suda razlikuje od delegacije ovlasti jer delegant ne prenosi ovlast delegataru, jer je delegatar bio ovlašten samo za sastavljanje i potpisivanje, u svoje ime i pod odgovornošću deleganta, instrumenta odluke „čiji je sadržaj utvrdio delegant" [16]. Opći sud je tkao prenošenje ovlasti za potpisivanje također kvalificirao situaciju u kojoj službenik ili dužnosnik može biti ovlašten poduzimati jasno utvrđene upravljačke ili upravne mjere, „u ime i pod nadzorom uprave" [17]. Usto, sudska praksa Suda iz koje proizlaze te presude

[12] Vidjeti Tridimas, T., „Community Agencies, Competition Law, and ECSB Initiatives on Securities Clearing and Settlement", *Yearbook of European Law*, 2009., str. 255.

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

[14] Vidjeti presudu od 14. listopada 2004., Pflugradt/ESB (C-409/02 P, EU:C:2004:625, t. 43.).

[15] Vidjeti u tom smislu presudu Tralli/ESB (t. 46.).

[16] Vidjeti presudu od 13. srpnja 2006., Vounakis/Komisija (T-165/04, EU:T:2006:213, t. 45.). Vidjeti i mišljenje nezavisnog odvjetnika G. Cosmasa u predmetu Le Canne/Komisija (C-10/98 P, EU:C:1999:159, t. 34. i 35.).

[17] Vidjeti presudu od 8. rujna 2021., AH/Eurofound (T-52/19, EU:T:2021:537, t. 55.).

Općeg suda odnosila se na situacije u kojima je potpisnik „samo potpisao obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku […] koju je prethodno odobrilo [nadležno tijelo]”[18] te je „dobio upute”[19].

49. Međutim, u pravnom poretku Unije ne može se svaka delegacija nužno smatrati delegacijom ovlasti ili prenošenjem ovlasti za potpisivanje koje u potpunosti odgovaraju značajkama opisanim u sudskoj praksi suda Općeg suda navedenoj u točki 48. ovog mišljenja[20]. Naime, iako zasigurno postoji određena konvergencija među rješenjima koja se primjenjuju u ovom mišljenju, institucije Unije raspolažu širokom diskrecijskom ovlasti na unutarnjem planu kako bi se organizirale ovisno o svojim potrebama[21].

50. Ta je napomena potkrijepljena presudom Tralli/ESB[22] u kojoj je Sud naveo da Izvršni odbor može, a da se pritom ne odrekne svoje regulatorne ovlasti, ovlastiti svoje članove da donose određene odluke u njegovo ime, kao što je pojedinačna odluka koja se odnosi na produljenje probnog razdoblja za novozaposlenog službenika.

51. Točno je da se iz razmatranja Suda koja se odnose na sustav ovlasti koji se ispitivao u presudi Tralli/ESB može zaključiti da se delegant (Izvršni odbor) nije odrekao svoje ovlasti odlučivanja unatoč činjenici da je ovlastio delegatara za izvršavanje određene diskrecijske ovlasti. Međutim, za razliku od spornih odluka u ovom predmetu, odluku čiju je pravilnost ispitivao sud Unije u toj presudi nije donio delegant, nego delegatar (potpredsjednik ESB-a).

52. Što je još važnije, razmatranja Suda u presudi Tralli/ESB odnosila su se na delegaciju koju je provelo tijelo koje delegira nadležnost (Izvršni odbor) u korist člana tog tijela (potpredsjednika ESB-a)[23]. Time se može objasniti razlog zbog kojeg se Sud oslonio na svoju sudsku praksu proizašlu iz presude AKZO Chemie i AKZO Chemie UK/Komisija[24], koja se odnosi na to da je Komisija ovlastila svoje članove da donose određene odluke u njezino ime. Međutim, glavni tajnik službi nije član Izvršnog odbora.

[18] Vidjeti presudu od 14. srpnja 1972., Geigy/Komisija (52/69, EU:C:1972:73, t. 5.). Vidjeti i presude od 14. srpnja 1972., Imperial Chemical Industries/Komisija (48/69, EU:C:1972:70, t. 12. i 13.) i od 17. listopada 1972., Vereeniging van Cementhandelaren/Komisija (8/72, EU:C:1972:84, t. 11. i 12.). Vidjeti u pogledu te sudske prakse i Hofmann, H. C. H., Rowe, G. C., Türk, A. H., *Delegation and the European Union Constitutional Framework*, u Administrative Law and Policy of the European Union, Hofmann, H. C. H. (ur.), Oxford University Press, Oxford, 2011., str. 255.

[19] Vidjeti presudu od 17. siječnja 1984., VBVB i VBBB/Komisija (43/82 i 63/82, EU:C:1984:9, t. 13.).

[20] U tom je smislu točno da su rješenja koja su prihvaćena u pravnom poretku Unije barem djelomično nadahnuta onima koja se primjenjuju u pravnim porecima država članica. Međutim, mislim da u toj fazi razvoja prava Unije i uzimajući u obzir široku diskrecijsku ovlast kojom raspolažu institucije Unije, čije su zadaće postale specijalizirane i posebne, nije potrebno ili čak ni prikladno upućivati na nacionalna prava kako bi se kvalificirao sustav ovlasti uspostavljen člankom 8.3.17. Pravilnika o osoblju. Naime, kao prvo, određeni autori pravne teorije (vidjeti osobito Volpato, A., *Delegation of Powers in the EU Legal System*, Routledge, London, 2022., str. 11.) tvrde da u pogledu pravnih poredaka država članica, s jedne strane, delegant često zadržava svoju nadležnost za donošenje odluka na koje se delegacija odnosi (što ne odgovara učinku koji je Opći sud u svojoj sudskoj praksi pripisao delegaciji ovlasti, nego njegovu viđenju prenošenja ovlasti za potpisivanje) i, s druge strane, delegatar djeluje u svoje ime, a ne u ime deleganta (što pak ne odgovara kvalifikaciji prenošenja ovlasti za potpisivanje u sudskoj praksi Općeg suda, nego delegaciji ovlasti). Napominjem primjerice da je u francuskom pravu klasična razlika između delegacije ovlasti i prenošenja ovlasti za potpisivanje dovedena u pitanje, tako da se u određenim slučajevima može smatrati da, unatoč delegaciji stegovne ovlasti, delegant može donijeti odluke obuhvaćene tom delegacijom. Vidjeti 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. nº 244515”, *Revue française de droit administratif*, 2005., str. 4. i sljedeće stranice. Kao drugo, valja napomenuti da je u okviru svoje funkcionalne autonomije ESB autonoman u odnosu na pravo država članica. Vidjeti u tom smislu presudu od 22. listopada 2002., Pflugradt/ESB (T-178/00 i T-341/00, EU:T:2002:253, t. 48.).

[21] To vrijedi tim više u pogledu ESB-a koji ima funkcionalnu autonomiju u pogledu normativnih tekstova koji se primjenjuju na njegovo osoblje, koji su različiti od pravila koja se primjenjuju na dužnosnike i ostale službenike Unije.

[22] T. 59. i 60. te presude.

[23] Na temelju članka 11.1. Statuta ESB-a, Izvršni odbor sastoji se od predsjednika i potpredsjednika ESB-a, kao i od četiriju drugih osoba koje imenuje Europsko vijeće.

[24] Presuda od 23. rujna 1986. (5/85, EU:C:1986:328, t. 39.)

53. S obzirom na navedeno, presuda Tralli/ESB pokazuje da, kako bi se odredili učinci koje proizvodi sustav ovlasti koji se primjenjuje unutar ESB-a, valja ispitati kontekst kojeg je taj sustav dio i načine njegova funkcioniranja.

54. U tom smislu, smatram da se u presudi Tralli/ESB pružaju korisni zaključci u pogledu značajki „sustava ovlasti" čija posljedica nije oduzimanje ovlasti Izvršnom odboru. Naime, Sud je u toj presudi istaknuo, a da pritom nije uputio na pojam „prenošenje ovlasti za potpisivanje" niti naveo da je riječ o odluci koju je prethodno odobrio delegant ili koja je donesena u skladu s njegovim uputama, da posljedica „sustava ovlasti" o kojem je riječ nije bila oduzimanje Izvršnom odboru regulatorne ovlasti, da su se odluke donosile u njegovo ime, da je za njih u potpunosti preuzeo odgovornost i da je takvo ovlaštenje ograničeno na pojedinačne odluke i da se pritom nije odnosilo na općenite odluke.

55. Predlažem da se prvi argument koji je žalitelj istaknuo u prilog svojem prvom žalbenom razlogu analizira s obzirom na te zaključke.

b) Ovlast odlučivanja Izvršnog odbora kao deleganta

56. Člankom 8.3.17. Pravilnika o osoblju predviđa se da Izvršni odbor odlučuje o stegovnoj sankciji za članove osoblja koji se nalaze iznad platnog razreda I, dok „glavni tajnik službi, djelujući u ime Izvršnog odbora", odlučuje o stegovnoj sankciji za članove osoblja koji se nalaze u platnom razredu I ili ispod tog razreda.

57. Naime, u gotovo svim odredbama Pravilnika o osoblju u kojima se spominje glavni tajnik službi navodi se da on djeluje za račun Izvršnog odbora [25].

58. U tom pogledu, valja napomenuti, kao prvo, da se na temelju članka 8.3.17. Pravilnika o osoblju glavni tajnik koristi diskrecijskom ovlasti u pogledu odabira „najprikladnije" sankcije, da ponovim izraz iz te odredbe. Međutim, on time djeluje za račun Izvršnog odbora koji zatim treba preuzeti odgovornost za takve odluke. Iako je Izvršni odbor u okviru sustava ovlasti koji je uspostavio i dalje odgovoran za pojedinačne odluke o stegovnim sankcijama, s obzirom na zaključke iz presude Tralli/ESB, ne može se smatrati da se donošenjem te odredbe Izvršni odbor odrekao svoje ovlasti odlučivanja u pogledu takvih sankcija.

59. Kao drugo, člankom 8.3.2. Pravilnika o osoblju predviđa se da Izvršni odbor (za članove osoblja koji se nalaze iznad platnog razreda L) ili glavni tajnik službi za račun tog odbora (za članove osoblja koji se nalaze u platnom razredu L ili ispod tog razreda) može odlučiti o pokretanju stegovnog postupka. Važno je napomenuti da, u skladu s tom odredbom, kada glavni tajnik službi pokrene postupak, Izvršni odbor mora odmah o tome biti obaviješten.

[25] Točno je da se među odredbama Pravilnika o osoblju u kojima se upućuje na glavnog tajnika službi također mogu utvrditi one koje se odnose na radnje koje taj tajnik poduzima, a da se ne navodi činjenica da on djeluje za račun Izvršnog odbora. Međutim, radnje navedene u tim odredbama razlikuju se od onih koje su obuhvaćene člankom 8.3.17. Pravilnika o osoblju te se ne odnose na odluke donesene u pogledu članova osoblja. Naime, člankom 0.4.a.7.7. Pravilnika o osoblju, u njegovoj trenutačnoj verziji, predviđa se da, kada odgovorne osobe imaju različita mišljenja u pogledu sukoba interesa, trebaju se obratiti glavnom tajniku službi koji odlučuje koja je odgovorna osoba nadležna za ispitivanje zahtjeva za zaštitu od osvete. U tom smislu, u člancima 2a.11.6.3. i 2a.11.6.4. tog pravilnika predviđa se, a da se ne navodi Izvršni odbor, nadležnost glavnog tajnika službi za određivanje osobe koja je odgovorna za izradu izvješća koje se odnosi na ispunjavanje uvjeta za promaknuće („readiness report").

60. Iz toga zaključujem da, kada glavni tajnik službi djeluje „za račun Izvršnog odbora”, on ne izvršava samo volju Izvršnog odbora, nego sâm odlučuje o radnji koju treba poduzeti. Inače bi obveza obavješćivanja Izvršnog odbora utvrđena člankom 8.3.2. Pravilnika o osoblju bila besmislena.

61. Točno je da obveza obavješćivanja Izvršnog odbora o radnji glavnog tajnika koju je on poduzeo za račun Izvršnog odbora nije predviđena drugim odredbama Pravilnika o osoblju. Konkretno, takva obveza nije izričito utvrđena u članku 8.3.17. tog pravilnika.

62. Prema mojem mišljenju, razlog zbog kojeg se samo člankom 8.3.2. Pravilnika o osoblju predviđa to da se Izvršni odbor odmah obavješćuje o odluci glavnog tajnika odgovara prirodi sustava ovlasti utvrđenog u članku 8.3.17. tog pravilnika. Nakon što je obaviješten o pokretanju stegovnog postupka protiv člana osoblja koji se nalazi u platnom razredu L ili ispod tog razreda, Izvršni odbor može odlučiti intervenirati u taj postupak kako bi donio odluku o stegovnoj sankciji. Kao i obveza obavješćivanja Izvršnog odbora o pokretanju postupka, s obzirom na to da se primjenjuje u pogledu svih postupaka koje pokreće glavni tajnik službi, mogućnost interveniranja u stegovni postupak koji je pokrenuo glavni tajnik službi stoga je svojstvena članku 8.3.17. pravilnika o kojem je riječ. Prema tome, kako bi iskoristio tu mogućnost, Izvršni odbor ne treba mijenjati Pravilnik o kojem je riječ.

63. Naposljetku, kao treće, čini se da se kontekstom članka 8.3.17. Pravilnika o osoblju također potkrepljuje tumačenje prema kojem posljedica donošenja te odredbe nije bila potpuno oduzimanje ovlasti Izvršnom odboru, s obzirom na to da se odredbom veće pravne snage, odnosno člankom 44. točkom ii. Uvjeta zapošljavanja, tom kolegijalnom tijelu prepušta izricanje najtežih sankcija[26]. Usto, napominjem da je Izvršni odbor primijenio logiku prema kojoj težina sankcije može, ovisno o slučaju, utjecati na tijelo koje stvarno intervenira u svrhu stegovnog postupka, a da pritom nije potrebno izmijeniti pravilnik o kojem je riječ, te da se ta logika, osim u članku 8.3.17., odražava u drugim odredbama. Naime, u skladu s člankom 8.3.2. pravilnika o kojem je riječ, ako je stegovna sankcija koja se može izreći jedna od dvije blaže sankcije, odluku o pokretanju stegovnog postupka ne može donijeti Izvršni odbor ili glavni tajnik službi, nego glavni direktor ljudskih resursa ili član Izvršnog odbora, ovisno o razredu dotičnog člana osoblja[27].

64. Na kraju ovog dijela, smatram da posljedica sustava ovlasti koji se primjenjuje na temelju članka 8.3.17. Pravilnika o osoblju nije bila oduzimanje Izvršnom odboru svih ovlasti odlučivanja u pogledu stegovnih sankcija koje se izriču članovima osoblja koji se nalaze u platnom razredu I ili ispod tog razreda. Stoga je Opći sud u točki 48. pobijane presude pravilno smatrao da odluka od 10. srpnja 2018. nije utjecala na podjelu nadležnosti koje proizlaze iz Pravilnika o osoblju. Prvi argument koji žalitelj ističe u prilog svojem prvom žalbenom razlogu stoga se ne može prihvatiti.

65. U tim okolnostima, sada valja analizirati drugi argument koji ističe žalitelj, u skladu s kojim se tako definiranom podjelom nadležnosti unutar ESB-a povređuju načelo pravne sigurnosti i pravila dobre uprave.

[26] U skladu s člankom 44. točkom i. Uvjeta zapošljavanja, pojedinac, odnosno glavni direktor ljudskih resursa ili član Izvršnog odbora, može donijeti samo dvije blaže sankcije, ovisno o razredu člana osoblja o kojem je riječ.

[27] U skladu s tom odredbom, ako je stegovna mjera koja se može izreći pisano upozorenje ili pisani ukor, glavni direktor ljudskih resursa ili zamjenik (za članove osoblja u platnim razredima A do J), ili član Izvršnog odbora kojem Glavna uprava za ljudske resurse podnosi izvješća (za članove osoblja u platnim razredima K ili L), može donijeti odluku o pokretanju stegovnog postupka.

c) Jasnoća podjele nadležnosti unutar ESB-a

66. Svojim drugim argumentom, koji je naveden u slučaju da Sud potvrdi tumačenje Općeg suda u skladu s kojim posljedica članka 8.3.17. Pravilnika o osoblju nije bila oduzimanje Izvršnom odboru ovlasti odlučivanja u pogledu spornih odluka, žalitelj prigovara Općem sudu da je u točkama 49. do 51. pobijane presude smatrao da se tim tumačenjem ne povređuju načelo pravne sigurnosti ni pravila dobre uprave.

67. Kako bi potkrijepio taj argument, žalitelj tvrdi da okolnost da je bio obaviješten o odluci od 10. srpnja 2018. nije dovoljna kako bi se osiguralo poštovanje načela pravne sigurnosti i pravilâ dobre uprave. Na taj način navodi da je Sud u presudi Kuchta/ESB [28] naložio dva uvjeta, odnosno da podjela nadležnosti unutar ESB-a treba biti jasno definirana i propisno objavljena.

68. Najprije, podsjećam na to da prema ustaljenoj sudskoj praksi, kao što to tvrdi žalitelj, načelo dobre uprave zahtijeva da podjela nadležnosti i prenošenja ovlasti unutar institucija bude jasno definirana i objavljena [29]. Iako žalitelj navodi ta dva uvjeta, ipak se čini da to radi kako bi naglasio da je Opći sud odlučio samo o prvom uvjetu koji se odnosi na objavu te nadležnosti [30], a da nije razmatrao drugi uvjet koji se odnosi na njezinu definiciju.

69. Napominjem, i dalje u okviru uvodnih napomena, da se na temelju presude Teeäär/ESB [31] na koju upućuje ESB može smatrati da nije potrebno ispitati ta dva uvjeta kako bi se odlučilo o pravilnosti podjele nadležnosti i, prema tome, o pitanju je li spornu odluku donijelo nadležno tijelo odlučivanja.

70. Naime, brzopletim tumačenjem te presude može se steći dojam da iste uvjete treba uzeti u obzir samo nakon što se utvrdi da za donošenje sporne odluke nije postojala nadležnost. U tom smislu, uvjeti o kojima je riječ primjenjuju se kako bi se utvrdilo treba li tu odluku poništiti, uzimajući u obzir sudsku praksu navedenu u točki 36. ovog mišljenja u skladu s kojom nepoštovanje pravila o podjeli ovlasti dovodi do poništenja odluke samo ako se tim nepoštovanjem povređuju jedno od jamstava koja su dužnosnicima dodijeljena Pravilnikom o osoblju za dužnosnike Europske unije ili pravila dobre uprave u području upravljanja osobljem [32].

71. Međutim, s jedne strane, Opći sud se u predmetu u kojem je donesena presuda Teeäär/ESB [33] suočio s posebnom situacijom u kojoj je postojala dvojba u pogledu donositelja sporne odluke. Opći sud stoga nije imao mogućnost ispitati jasnoću pravila koja se odnose na nadležnost donositelja odluke o kojoj je riječ. S druge strane, u ovom slučaju, žalitelj tvrdi da podjela nadležnosti koja proizlazi iz članka 8.3.17. Pravilnika o osoblju, kako ga je tumačio Opći sud, nije u skladu s pravilima dobre uprave ni s načelom pravne sigurnosti, s obzirom na to da je riječ o općem načelu prava Unije čija povreda može dovesti do ništavosti pravnog pravila.

[28] Presuda od 9. srpnja 2008. (F-89/07, EU:F:2008:97)

[29] Vidjeti osobito presude od 12. ožujka 2020., QB/ESB (T-215/18, neobjavljena, EU:T:2020:92, t. 142.) i od 8. rujna 2021., AH/Eurofound (T-52/19, EU:T:2021:537, t. 59.).

[30] U svakom slučaju, dovoljno je u tom pogledu istaknuti da je, kao što je to Opći sud istaknuo u točki 50. pobijane presude, članak 8.3.17. Pravilnika o osoblju objavljen i da je ESB opravdao odabir da odluku od 10. srpnja 2018. neće objaviti u interesu žalitelja, kako bi očuvao njegov ugled u trenutku u kojem nije bilo moguće predvidjeti konačan ishod stegovnog postupka, a da pritom nije propustio obavijestiti žalitelja o toj odluci. Osim toga, u presudi od 23. rujna 1986., AKZO Chemie i AKZO Chemie UK/Komisija (5/85, EU:C:1986:328, t. 39.), u odgovoru na argument koji se temelji na neobjavljivanju odluke o dodjeli ovlasti unutar Komisije, Sud je naveo da posljedica neobjavljivanja odluke kojom se članu Komisije dodjeljuje ovlast nije bila uskraćivanje mogućnosti tužiteljima da osporavaju pravilnost te odluke ili odluke koja je donesena na temelju dodijeljene ovlasti.

[31] Presuda od 17. studenoga 2017. (T-555/16, neobjavljena, EU:T:2017:817, t. 52.).

[32] Vidjeti presudu od 17. studenoga 2017., Teeäär/ESB (T-555/16, neobjavljena, EU:T:2017:817, t. 52.).

[33] Presuda od 17. studenoga 2017. T-555/16, neobjavljena, EU:T:2017:817, t. 47.).

72. Kada je riječ o načelu pravne sigurnosti i jasnoći članka 8.3.17. Pravilnika o osoblju, Opći sud je u točki 49. pobijane presude naveo da se tom načelu ne protivi to da se ta odredba tumači na način da odluke glavnog tajnika službi u tom području čine odluke Izvršnog odbora koji za njih u potpunosti preuzima odgovornost i kojem se one mogu pravno pripisati.

73. Zbog razloga koje sam iznio kako bi se odbio žaliteljev prvi argument [34], smatram da je članak 8.3.17. Pravilnika o osoblju dovoljno jasan kako bi se članovima osoblja omogućilo da shvate da se stegovne sankcije uvijek izriču za račun Izvršnog odbora koji za njih preuzima odgovornost i da, ovisno o slučaju, Izvršni odbor može intervenirati u stegovni postupak radi izricanja takve sankcije [35]. Važno je napomenuti u tom pogledu da se ti razlozi temelje na klasičnim smjernicama za tumačenje, odnosno na tekstualnom i sustavnom tumačenju odredbe o kojoj je riječ.

74. Točno je da, u skladu s tumačenjem članka 8.3.17. Pravilnika o osoblju koje je utvrdio Opći sud, Izvršni odbor raspolaže marginom prosudbe u pogledu svoje moguće intervencije u stegovni postupak koji je pokrenut protiv člana osoblja koji se nalazi u platnom razredu I ili ispod tog razreda. Međutim, kao što je Opći sud napomenuo u točki 49. pobijane presude, načelo pravne sigurnosti ne nalaže ESB-u da ograniči diskrecijsku ovlast kojom raspolaže kako bi organizirao svoje unutarnje upravljanje u području stegovne odgovornosti.

75. Usto, napominjem da je u pogledu ovog predmeta odluka Izvršnog odbora da intervenira u okviru stegovnog postupka bila diskrecijska, a da pritom ipak nije bila proizvoljna.

76. U ovom slučaju, odlukom od 10. srpnja 2018. Izvršni odbor obavijestio je žalitelja, prije donošenja spornih odluka 2019., o svojoj intervenciji u postupak, pri čemu je iznio razloge zbog kojih je to učinio.

77. Podsjećam na to da odluka Izvršnog odbora da intervenira u stegovni postupak koji je pokrenut protiv žalitelja proizlazi iz činjenice da je Izvršni odbor sudjelovao u suspendiranju žalitelja i iz osjetljivosti predmeta. Odluka o kojoj je riječ u skladu je s logikom na kojoj se temelje odredbe koje se odnose na stegovne postupke utvrđene Uvjetima zapošljavanja i Pravilnikom o osoblju, u skladu s kojom težina sankcije može, ovisno o slučaju, utjecati na tijelo odlučivanja, a da pritom nije potrebno izmijeniti Pravilnik o osoblju [36]. Odluka o kojoj je riječ stoga je za žalitelja bila u potpunosti predvidljiva.

78. U tim okolnostima valja stoga odbiti žaliteljev drugi argument prema kojem sustav ovlasti koji se primjenjuje unutar ESB-a na temelju članka 8.3.17. Pravilnika o osoblju povređuje načelo pravne sigurnosti te se njime ne definira dovoljno jasno podjela nadležnosti unutar te institucije.

79. Slijedom toga, nije potrebno ispitati žaliteljev treći argument, kojim on tvrdi da, s obzirom na to da je već objasnio razloge zbog kojih je savjetovanje s Odborom osoblja moglo utjecati na njegovu situaciju, pobijana presuda sadržava pogrešku koja se tiče prava jer je Opći sud u točki 52. te presude smatrao da žalitelju nije uskraćeno nikakvo jamstvo. Naime, žaliteljevu kritiku u pogledu točke o kojoj je riječ treba proglasiti bespredmetnom jer se odnosi na dodatna

[34] Vidjeti točke 58. do 63. ovog mišljenja.

[35] U tom pogledu napominjem da je žalitelj u replici pred Općim sudom i u žalbi sâm priznao da se odluke glavnog tajnika službi, donesene na temelju članka 8.3.17. Pravilnika o osoblju, „zakonito mogu pripisati" Izvršnom odboru i da je on u potpunosti odgovoran za te odluke. Vidjeti točku 11. žalbe i točku 11. replike pred Općim sudom, u kojima žalitelj čak navodi da su takve odluke donesene „u ime" Izvršnog odbora.

[36] Vidjeti točku 63. ovog mišljenja.

razmatranja. S jedne strane, kao što to proizlazi iz mojeg ispitivanja žaliteljeva prvog argumenta, Opći sud je u točkama 44., 45. i 51. navedene pravilno odlučio da Izvršni odbor nije bio dužan savjetovati se s Odborom osoblja prije donošenja odluke od 10. srpnja 2018. i spornih odluka. S druge strane, ne isključujem da žalitelj iznosi svoj treći argument u slučaju da Sud smatra da za donošenje spornih odluka nije postojala nadležnost i da valja ispitati treba li, s obzirom na sudsku praksu navedenu u točki 36. ovog mišljenja, sporne odluke poništiti. Međutim, kao što to proizlazi iz moje analize, to nije slučaj.

80. S obzirom na prethodno navedeno, iz toga slijedi da je prvi žalbeni razlog neosnovan i da ga treba odbiti u cijelosti.

VII. Zaključak

81. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da prvi žalbeni razlog koji je istaknuo žalitelj u cijelosti odbije kao neosnovan.