Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

14. listopada 2021.*

„Žalba – Javna služba – Stegovni postupak – Pravilnik o osoblju za dužnosnike Europske unije – Članak 3. Priloga IX. – Odluka Komisije C (2004) 1588 o utvrđivanju općih provedbenih odredaba o provođenju upravnih istraga i stegovnih postupaka – Članak 4. stavak 4. – Upravna istraga – Saslušanje dužnosnika o kojem je riječ – Ovlast povjerena Komisijinu Uredu za istražne radnje i stegovne postupke (IDOC) za provođenje tog saslušanja – Prava obrane – Pravo na saslušanje”

U predmetu C-583/19 P,

povodom žalbe na temelju članka 56. Statuta Suda Europske unije, podnesene 30. srpnja 2019.,

Belén Bernaldo de Quirós, sa stalnom adresom u Bruxellesu (Belgija), koju zastupa M. Casado García-Hirschfeld, *avocate*,

žaliteljica,

a druga stranka postupka je:

Europska komisija, koju zastupaju B. Mongin i A.-C. Simon, u svojstvu agenata,

tuženik u prvostupanjskom postupku,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: A. Arabadjiev, predsjednik prvog vijeća, u svojstvu predsjednika drugog vijeća, I. Ziemele, T. von Danwitz, P. G. Xuereb i A. Kumin (izvjestitelj), suci,

nezavisni odvjetnik: P. Pikamäe,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: francuski

Presudu

1 Svojom žalbom Belén Bernaldo de Quirós zahtijeva ukidanje presude Općeg suda Europske unije od 5. lipnja 2019., Bernaldo de Quirós/Komisija (T-273/18, neobjavljena, u daljnjem tekstu: pobijana presuda, EU:T:2019:371), kojom je taj sud odbio njezinu tužbu, kojom se, s jedne strane, traži poništenje odluke Europske komisije od 6. srpnja 2017. kojom joj se izriče stegovna mjera ukora (u daljnjem tekstu: sporna odluka) i, prema potrebi, odluke od 31. siječnja 2018. kojom se odbija žalba koju je žaliteljica podnijela protiv sporne odluke i, s druge strane, naknada štete koju je žaliteljica navodno pretrpjela zbog tih odluka.

Pravni okvir

Pravilnik o osoblju za dužnosnike Europske unije

2 Člankom 12. Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europske unije u verziji primjenjivoj na spor (u daljnjem tekstu: Pravilnik o osoblju) određuje se:

„Dužnosnik se suzdržava od svakog djelovanja ili ponašanja koje negativno utječe na njegov položaj.”

3 Člankom 86. tog Pravilnika o osoblju određuje se sljedeće:

„1. Dužnosnik ili bivši dužnosnik koji namjerno ili iz nepažnje povrijedi obveze koje proizlaze iz ovog Pravilnika o osoblju može zbog toga stegovno odgovarati.

2. Ako tijelo za imenovanje ili OLAF raspolaže dokazima o povredi u smislu stavka 1., mogu pokrenuti upravnu istragu kako bi utvrdili je li se takva povreda dogodila.

3. Stegovna pravila, postupci i mjere te pravila i postupci u vezi s upravnim istragama utvrđeni su Prilogom IX.”

4 Člankom 1. stavkom 1. Priloga IX. Pravilniku o osoblju propisuje se:

„Kad god se u istrazi OLAF-a otkrije mogućnost osobne upletenosti dužnosnika ili bivšeg dužnosnika institucije, ta se osoba brzo obavješćuje pod uvjetom da se time ne šteti istrazi. U svakom slučaju, zaključci u kojima se dužnosnika navodi imenom ne mogu se donijeti nakon završetka istrage a da se dotičnom dužnosniku nije pružila mogućnost da iznese primjedbe na činjenice koje se na njega odnose. U zaključcima se upućuje na te primjedbe.”

5 Člankom 2. tog priloga propisuje se:

„1. Pravila iz članka 1. ovog Priloga primjenjuju se, s potrebnim promjenama, na ostale administrativne istražne radnje koje provodi tijelo za imenovanje.

2. Tijelo za imenovanje obavješćuje dotičnu osobu o završetku istrage i dostavlja joj zaključke izvješća o istrazi te, na zahtjev i podložno zaštiti zakonitih interesa trećih stranaka, sve dokumente izravno povezane s optužbama koje su protiv nje iznesene.

3. Tijelo za imenovanje svake institucije donosi provedbene odredbe ovog članka u skladu s člankom 110. Pravilnika o osoblju.”

6 Člankom 3. navedenog priloga određuje se sljedeće:

„Na temelju izvješća o istrazi te nakon što je obavijestilo dotičnog dužnosnika o svim dokazima u dosjeima i nakon što ga je saslušalo, tijelo za imenovanje može:

(a) odlučiti da se ne može dokazati utemeljenost optužbi protiv dužnosnika i u tom se slučaju dužnosnik o tome obavješćuje u pisanom obliku; ili

(b) odlučiti da se, čak i ako se obveze nisu ispunile ili se čini da se nisu ispunile, ne poduzima nikakva stegovna mjera te da se, po potrebi, dužnosniku uputi upozorenje; ili

(c) u slučaju neispunjenja obveza u smislu članka 86. Pravilnika o osoblju:
(i) odlučiti pokrenuti stegovni postupak predviđen odjeljkom 4. ovog Priloga; ili
(ii) odlučiti pokrenuti stegovni postupak pred stegovnim povjerenstvom.”

7 U članku 22. stavku 1. istog priloga navodi se:

„Nakon što sasluša dužnosnika i u roku od dva mjeseca od primitka mišljenja povjerenstva, tijelo za imenovanje donosi odluku kako je predviđeno člancima 9. i 10. ovog Priloga. Odluka se mora obrazložiti.”

OPO iz 2004.

8 U skladu s člankom 2. stavkom 3. Priloga IX. Pravilniku o osoblju, Komisija je 28. travnja 2004. donijela Odluku C (2004) 1588 o utvrđivanju općih provedbenih odredaba o provođenju upravnih istraga i stegovnih postupaka, koja je objavljena u *Administrativnim obavijestima* br. 86 – 2004 od 30. lipnja 2004. (u daljnjem tekstu: OPO iz 2004.).

9 Člankom 2. stavcima 1. i 3. OPO-a iz 2004., koji se odnosi na ovlasti i funkcije Ureda Komisije za istražne radnje i stegovne postupke (IDOC), propisuje se:

„1. IDOC provodi upravne istrage. U smislu ovih odredaba, ‚upravne istrage’ su sve radnje koje poduzima ovlašteni službenik s ciljem utvrđivanja činjenica i, prema potrebi, utvrđivanja je li došlo do povrede obveza koje imaju dužnosnici Komisije. […]

3. IDOC provodi disciplinske postupke za tijelo za imenovanje.” [neslužbeni prijevod]

10 Člankom 3. OPO-a iz 2004., naslovljenim „Pravila za izvršavanje upravne istražne ovlasti”, propisuje se:

„1. Direktor i ostali članovi IDOC-a su samostalni u izvršavanju svojih upravnih istražnih ovlasti. Dakle, u izvršavanju tih ovlasti ne traže niti primaju upute. Oni su ovlašteni pribavljati dokumente, zahtijevati od bilo koje osobe na koju se primjenjuje Pravilnik o osoblju da dostavi informacije i provoditi kontrole na terenu.

2. Upravne istrage provode se temeljito, uzimajući u obzir sve elemente koji idu na teret osobi o kojoj je riječ kao i one koji joj idu u korist te se provode u razdoblju koje je primjereno za okolnosti i složenost slučaja.

3. IDOC može primiti pomoć drugih dužnosnika ili specijaliziranih službi.” [neslužbeni prijevod]

11 U skladu s člankom 4. OPO-a iz 2004., naslovljenim „Pokretanje i vođenje upravnih istraga”:

„1. Upravnu istragu pokreće, na inicijativu ili na zahtjev glavnog direktora i načelnika odjela, [g]lavni direktor za osoblje i upravu u dogovoru s glavnim tajnikom.

[…]

3. Odlukom o pokretanju upravne istrage određuje se direktor IDOC-a ili drugi dužnosnik [kao osoba] odgovorna za istragu, definira se njezin predmet i opseg te se od dužnosnika koji su zaduženi za utvrđivanje odgovornosti zahtijeva da tu odgovornost utvrde na temelju posebnih činjenica i okolnosti ili, ako je to prikladno, s obzirom na pojedinačnu odgovornost dužnosnika na koje se odnosi [istraga].

4. Kad god se u upravnoj istrazi otkrije mogućnost osobne upletenosti dužnosnika, ta se osoba brzo obavješćuje pod uvjetom da se time ne šteti istrazi. U svakom slučaju, zaključci u kojima se dužnosnika navodi imenom ne mogu se donijeti nakon završetka istrage a da se dotičnom dužnosniku nije pružila mogućnost da iznese primjedbe na činjenice koje se na njega odnose. U zaključcima se upućuje na te primjedbe. […]

5. IDOC podnosi izvješće o istrazi [g]lavnom direktoru za osoblje i administraciju […]. U tom se izvješću navode činjenice i okolnosti o kojima je riječ; utvrđuje se jesu li poštovana pravila i postupci koji se primjenjuju na situaciju te se utvrđuju moguće pojedinačne odgovornosti uzimajući u obzir otegotne ili olakotne okolnosti. Preslike svih relevantnih dokumenata i zapisnika o saslušanju prilažu se izvješću.

6. [G]lavni direktor za osoblje i administraciju obavještava [dotičnog dužnosnika] o završetku istrage i dostavlja mu zaključke izvješća o istrazi i, na zahtjev, sve dokumente koji su izravno povezani s optužbama koje su protiv njega iznesene, podložno zaštiti legitimnih interesa trećih strana.

7. Nakon što dobije OLAF-ovo izvješće o istrazi, [g]lavni direktor za osoblje i administraciju može, ako je potrebno, zatražiti od OLAF-a da dopuni izvješće, sam pokrenuti upravnu istragu, odmah pokrenuti stegovni postupak ili izdvojiti spis bez poduzimanja stegovnih mjera.” [neslužbeni prijevod]

12 Članak 5. OPO-a iz 2004., naslovljen „Saslušanje iz članka 3. Priloga IX. Pravilniku o osoblju”, glasi:

„1. Dužnosnik koji je saslušan u skladu s člankom 3. Priloga IX. Pravilniku o osoblju potpisuje zapisnik svojeg saslušanja ili dostavlja svoje komentare i/ili primjedbe u roku od 15 [kalendarskih] dana od primitka tog zapisnika. U nedostatku bilo kakvih očitovanja u tom roku i osim u slučajevima više sile, zapisnik se smatra odobrenim.

2. Ako tijelo za imenovanje ili osoba koju ono ovlasti u tu svrhu mora provesti razgovor s određenim osobama nakon saslušanja iz članka 3. Priloga IX. Pravilniku o osoblju, dotični dužnosnik, na zahtjev, prima presliku potpisanih zapisnika o razgovorima, pod uvjetom da su činjenice koje su u njima navedene u izravnoj vezi s prvotnim navodima iznesenima protiv dužnosnika.” [neslužbeni prijevod]

Okolnosti spora

13 Činjenična osnova spora izložena je u točkama 1. do 13. pobijane presude te se za potrebe ovog postupka može sažeti na sljedeći način.

14 Žaliteljica, B. Bernaldo de Quirós, bila je zaposlena kao dužnosnica u Komisiji od 1. siječnja 1987. Nakon što je bila načelnica odjela „Višejezičnost” postala je 1. siječnja 2013. načelnica odjela „Ured za vježbeničku praksu”, novoosnovanog i priključenog upravi „Mladi i sport” u sastavu Glavne uprave (GU) „Obrazovanje i kultura”, sada nazvane „Obrazovanje, mladi, sport i kultura”.

15 Dana 6. veljače 2014. pet službenika koji su radili u odjelu žaliteljice na predmetima koji se odnose na zapošljavanje vježbenika podnijelo je pritužbu protiv nje. Konkretno, na teret su joj stavljali neprihvatljivo ponašanje prema suradnicima u odjelu i nepravilnosti u postupku odabira vježbenika za rad u Komisiji.

16 Komisijino tijelo za imenovanje ovlastilo je 26. ožujka 2014. IDOC za provođenje upravne istrage o žaliteljici. Tekst mandata dodijeljenog IDOC-u glasio je:

„Ovom se istragom nastoji utvrditi u kojoj je mjeri [žaliteljica] postupala neprimjereno u odnosu na određene članove svojeg odjela te prekršila postupke za odabir vježbenika za rad u Komisiji.”

17 IDOC je 22. lipnja 2015. tijelu za imenovanje dostavio svoje izvješće o istrazi na temelju članka 2. Priloga IX. Pravilniku o osoblju. U tom je izvješću IDOC zaključio da je žaliteljica vjerojatno počinila povrede obveza iz Pravilnika o osoblju. Konkretno, IDOC je smatrao, kao prvo, da je „ponašanje [žaliteljice] prema osobi B. [zamjenica načelnice odjela] od 1. siječnja 2013. do 31. svibnja 2013., ima[lo] sve elemente uznemiravanja”, kao drugo, da „je postupanje [žaliteljice] prema osobi C. tijekom sastanka odjela od 22. travnja 2013. vjerojatno predstavlja[lo] neprimjereno postupanje u smislu članka 12. Pravilnika o osoblju” i, kao treće, da je „[žaliteljica] izmijenila sustav odabira kandidata u jednoj fazi tako da se nije moglo osigurati jednako i transparentno postupanje prema svim kandidatima te se takav sustav [mogao] smatrati davanjem prednosti određenim kandidatima na štetu drugih. Uzimajući u obzir funkcije i odgovornosti [žaliteljice], njezine se pobude može smatrati povredom članka 21. Pravilnika o osoblju”.

18 S obzirom na izvješće IDOC-a o istrazi, glavni direktor GU-a za „ljudske resurse i sigurnost” odlučio je tog istog 22. lipnja 2015. ovlastiti IDOC za saslušanje žaliteljice, na temelju članka 3. Priloga IX. Pravilniku o osoblju. Dopisom od 12. kolovoza 2015. žaliteljičini odvjetnici pobijali su tu odluku tijela za imenovanje o prijenosu ovlasti IDOC-u za održavanje tog saslušanja. Tijelo za imenovanje potvrdilo je 9. rujna 2015. žaliteljici da će njezino saslušanje voditi dva člana IDOC-a te joj je odgovorilo da, u skladu s ustaljenom i utvrđenom praksom, ono može ovlastiti IDOC da umjesto njega provede saslušanje iz članka 3. Priloga IX. Pravilniku o osoblju s obzirom na to da mu IDOC naknadno dostavlja zapisnik o saslušanju kako bi ono odlučilo o daljnjem postupanju u predmetu. Dopisom od 16. rujna 2015. žaliteljičini odvjetnici podnijeli su tijelu za imenovanje pisana očitovanja u pogledu saslušanja, u kojima su ponovili svoja osporavanja. IDOC je 23. rujna 2015. saslušao žaliteljicu u prisutnosti njezinih odvjetnika.

19 IDOC je 6. listopada 2015. obavijestio žaliteljicu da je odlučio prihvatiti njezine zahtjeve za saslušanje dodatnih svjedoka te je saslušao četiri osobe koje su bile članovi odjela „Ured za vježbeničku praksu” u vrijeme nastanka činjenica. Dana 23. listopada 2015. zapisnici o tim saslušanjima dostavljeni su žaliteljici kako bi se ona mogla eventualno o njima očitovati. Njezin odvjetnik je dopisom od 5. studenoga 2015. dostavio očitovanja.

20 Tijelo za imenovanje 22. prosinca 2015. odlučilo je pred stegovnim povjerenstvom pokrenuti stegovni postupak protiv žaliteljice s obzirom na zapisnik s njezina saslušanja na temelju članka 3. Priloga IX. Pravilniku o osoblju i pratećih dokumenata.

21 U okviru stegovnog postupka pred stegovnim povjerenstvom žaliteljičini odvjetnici podnijeli su pisana očitovanja tom povjerenstvu, a potonje je saslušalo žaliteljicu 5. listopada 2016. Obrazloženo mišljenje stegovnog povjerenstva doneseno je 26. siječnja 2017. U tom mišljenju stegovno povjerenstvo zaključilo je da je ponašanje žaliteljice negativno utjecalo na njezin položaj u smislu članka 12. Pravilnika o osoblju. Međutim, to povjerenstvo je smatralo da bi bilo neprikladno predložiti izricanje stegovne mjere samo zbog utvrđenja, za koje je ono smatralo da je ograničeno, o negativnom utjecaju na položaj i, u tim okolnostima, predložilo je da se žaliteljici ne izrekne stegovna mjera.

22 Nakon što je tročlano tijelo za imenovanje, koje je činilo povjerenstvo sastavljeno od triju glavnih direktora Komisije, saslušalo žaliteljicu, to tročlano tijelo za imenovanje 6. srpnja 2017. donijelo je spornu odluku.

23 Žaliteljica je protiv te odluke podnijela žalbu na temelju članka 90. stavka 2. Pravilnika o osoblju koju je tijelo za imenovanje odbilo odlukom od 31. siječnja 2018.

Postupak pred Općim sudom i pobijana presuda

24 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 30. travnja 2018. žaliteljica je pokrenula postupak radi, s jedne strane, poništenja sporne odluke i, prema potrebi, odluke o odbijanju žalbe koju je podnijela protiv te sporne odluke i, s druge strane, naknade štete koju je navodno pretrpjela zbog tih odluka.

25 U prilog svojem zahtjevu za poništenje žaliteljica je istaknula četiri tužbena razloga, koji se temelje, prvi, na povredi ovlaštenja povjerenog IDOC-u, drugi, na primjeni članka 3. Priloga IX. Pravilniku o osoblju koja je protivna načelu poštovanja prava obrane, treći, na povredi načela jednakosti oružja prilikom saslušanja iz članka 22. Priloga IX. Pravilniku o osoblju i, četvrti, na povredi načela proporcionalnosti, pogrešci koja se tiče činjenica i na očitoj pogrešci u ocjeni u pogledu stegovne mjere ukora.

26 Pobijanom presudom Opći sud odbio je tužbu u cijelosti kao neosnovanu.

Zahtjevi stranaka

27 Žaliteljica od Suda zahtijeva da:

– ukine pobijanu presudu;

– prihvati zahtjev podnesen u prvostupanjskom postupku;

– naloži Komisiji snošenje troškova, uključujući troškove nastale u postupku pred Općim sudom.

28 Komisija od Suda zahtijeva da:

– odbije žalbu; i

– žaliteljici naloži snošenje troškova.

O žalbi

29 U prilog svojoj žalbi žaliteljica ističe samo jedan žalbeni razlog, koji se temelji na tome da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je utvrdio da se članku 3. Priloga IX. Pravilniku o osoblju i članku 4. stavku 4. OPO-a iz 2004., u vezi s načelom poštovanja prava obrane, osobito prava na saslušanje zajamčenog člankom 41. stavkom 2. točkom (a) Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), ne protivi to da tijelo za imenovanje ovlasti IDOC za provođenje saslušanja iz tog članka 3. Taj žalbeni razlog sastoji se od dva dijela.

30 Prvim dijelom žalbenog razloga žaliteljica tvrdi da je Opći sud povrijedio članak 3. Priloga IX. Pravilniku o osoblju i članke 4. i 5. OPO-a iz 2004., u vezi s člankom 41. stavkom 2. točkom (a) Povelje. Drugim dijelom žalbenog razloga žaliteljica tvrdi da je Opći sud iskrivio činjenice.

Prvi dio žalbenog razloga

Argumentacija stranaka

31 Kao prvo, žaliteljica ističe da je Opći sud u točkama 81. i 82. pobijane presude pogrešno protumačio članak 3. Priloga IX. Pravilniku o osoblju i članak 4. stavak 4. OPO-a iz 2004., smatrajući da te odredbe ne zahtijevaju da se saslušanje iz tog članka 3. mora održati pred tijelom za imenovanje. Prema njezinu mišljenju, iz navedenih odredaba izričito proizlazi da je to tijelo dužno osobno saslušati dužnosnika o kojem je riječ prije nego što odluči, po potrebi, o pokretanju stegovnog postupka.

32 Prema mišljenju žaliteljice to je bitna formalnost, u smislu članka 263. drugog stavka UFEU-a, s obzirom na to da dužnosnika o kojem je riječ mora saslušati tijelo zaduženo za pokretanje, po potrebi, istrage o stegovnoj odgovornosti. U tom pogledu žaliteljica ističe da je cilj izvješća koje je tijelo za imenovanje podnijelo stegovnom povjerenstvu, a koje je doneseno nakon tog saslušanja, samo utvrditi činjenice, osobito s obzirom na rezultate navedenog saslušanja.

33 Kao drugo, žaliteljica tvrdi da je obrazloženje Općeg suda u točkama 81. i 82. pobijane presude zahvaćeno pogreškom koja se tiče prava jer je Opći sud pogrešno opravdao nepoštovanje odredbe Pravilnika o osoblju, odnosno članka 3. Priloga IX. Pravilniku o osoblju, unutarnjim pravilima, tj. OPO-om iz 2004. OPO ima manju obvezujuću snagu od Pravilnika o osoblju i stoga zakonski ne može predvidjeti pravila koja odstupaju od hijerarhijski viših odredbi, kao što su opća načela prava ili odredbe Pravilnika o osoblju.

34 Kao treće, žaliteljica tvrdi da je obrazloženje Općeg suda iz točaka 81. i 82. pobijane presude proturječno. Naime, iako je Opći sud u točki 81. priznao da, u skladu s člankom 3. Priloga IX. Pravilniku o osoblju i člankom 4. stavkom 4. OPO-a iz 2004., obveza tijela za imenovanje da sasluša dužnosnika o kojem je riječ podrazumijeva da ono prikupi sva očitovanja potonjeg o svim činjenicama o kojima je riječ prije nego što, po potrebi, na temelju izvješća o istrazi pokrene stegovni postupak, Opći sud je u točki 82. naveo da te odredbe ne zahtijevaju da se saslušanje iz tog članka 3. održi pred tijelom za imenovanje.

35 Kao četvrto, žaliteljica smatra da je Opći sud u tim istim točkama 81. i 82. pobijane presude zanemario presudu Suda od 11. srpnja 1968., Van Eick/Komisija (35/67, EU:C:1968:39). Iz te presude proizlazi da, u slučaju stegovnih postupaka, obveza da osobu o kojoj je riječ sasluša tijelo za imenovanje, kako je navedeno u članku 3. Priloga IX. Pravilniku, predstavlja kogentno pravno pravilo. Stoga, primjenom te presude, članak 3. Priloga IX. valja tumačiti na način da tijelu za imenovanje nalaže obvezu da ono sâmo sasluša dužnosnika o kojem je riječ prije nego što, po potrebi, pokrene stegovni postupak.

36 Kao peto, žaliteljica tvrdi da je Opći sud u točki 84. pobijane presude pogrešno protumačio članak 5. stavak 2. OPO-a iz 2004. utvrdivši da ta odredba ovlašćuje tijelo za imenovanje da „ovlasti osobu, u ovom slučaju IDOC, za saslušanje određenih osoba, uključujući osobu o kojoj je riječ, kada je riječ o saslušanju iz članka 3. Priloga IX. Pravilniku o osoblju”. Naime, navedenom se odredbom predviđa mogućnost takve delegacije ovlasti samo „nakon saslušanja” dužnosnika o kojem je riječ i samo kako bi se ispitali svjedoci.

37 U svakom slučaju, IDOC nije „osoba”, kao što je to Opći sud pogrešno naveo u toj točki, nego tijelo zaduženo za provođenje nepristranih i neovisnih upravnih istraga na temelju ovlaštenja tijela za imenovanje te za podnošenje preporuka tijelu za imenovanje nakon provođenja tih istraga.

38 Kao šesto i posljednje, žaliteljica prigovara Općem sudu da je, potvrdivši mogućnost da tijelo za imenovanje ovlasti IDOC za saslušanje iz članka 3. Priloga IX. Pravilniku o osoblju, u točkama 89. i 90. pobijane presude povrijedio načelo poštovanja prava obrane, među kojima je osobito pravo na saslušanje i načelo kontradiktornosti. Konkretno, Opći sud pogrešno je utvrdio da dužnosnik o kojem je riječ može posredstvom IDOC-a valjano tijelu za imenovanje podnijeti svoja očitovanja o svim elementima spisa prije nego što potonje donese odluku na temelju članka 3. Priloga IX. Pravilniku o osoblju. Naime, s jedne strane, to saslušanje ne može provesti tijelo koje je već sastavilo izvješće o istrazi u kojem se predlaže utvrđivanje odgovornosti tog dužnosnika i koje je u tu svrhu prikupilo iskaze svjedoka, osobito svjedočenja navedenog dužnosnika. S druge strane, pravo na saslušanje podrazumijeva da osoba o kojoj je riječ ima mogućnost utjecati na postupak odlučivanja iznošenjem svojih očitovanja pred tijelom za imenovanje.

39 Prema Komisijinu mišljenju, žaliteljičinu argumentaciju treba odbiti kao neosnovanu.

Ocjena Suda

40 Kao prvo, kad je riječ o argumentaciji žaliteljice prema kojoj je Opći sud u točkama 81. i 82. pobijane presude povrijedio članak 3. Priloga IX. Pravilniku o osoblju i članak 4. stavak 4. OPO-a iz 2004., najprije valja podsjetiti da prva odredba predviđa da „[n]a temelju izvješća o istrazi te nakon što je obavijestilo dotičnog dužnosnika o svim dokazima u dosjeima i nakon što ga je saslušalo”, tijelo za imenovanje može, među ostalim, odlučiti o pokretanju stegovnog postupka. Kad je riječ o drugoj odredbi, ona navodi da „[k]ad god se u upravnoj istrazi otkrije mogućnost osobne upletenosti dužnosnika, ta se osoba brzo obavješćuje pod uvjetom da se time ne šteti istrazi” i da se „[u] svakom slučaju, zaključci u kojima se dužnosnika navodi imenom ne mogu donijeti nakon završetka istrage a da se dotičnom dužnosniku nije pružila mogućnost da iznese primjedbe na činjenice koje se na njega odnose” te da se „u zaključcima upućuje na te primjedbe”.

41 Suprotno onomu što tvrdi žaliteljica, iz teksta tih odredbi ne proizlazi da je tijelo za imenovanje dužno „osobno” saslušati dužnosnika o kojem je riječ prije nego što odluči, po potrebi, pokrenuti stegovni postupak.

42 Kao drugo, iz konteksta članka 3. Priloga IX. Pravilniku o osoblju proizlazi da se tom odredbom provodi načelo iz članka 1. stavka 1. tog Priloga, odredba koja se na temelju članka 2. stavka 1. navedenog priloga primjenjuje na upravne istrage koje provodi tijelo za imenovanje i čiji je tekst u biti preuzet u članku 4. stavku 4. OPO-a iz 2004., a prema kojoj se zaključci u kojima se dužnosnika navodi imenom ne mogu donijeti nakon završetka istrage a da se dotičnom dužnosniku nije pružila mogućnost da iznese primjedbe na činjenice koje se na njega odnose.

43 Iz toga slijedi da se obvezom saslušanja dužnosnika o kojem je riječ, koja je predviđena člankom 3. Priloga IX. Pravilniku o osoblju i člankom 4. stavkom 4. OPO-a iz 2004., nastoji omogućiti tom dužnosniku da učinkovito izrazi svoje stajalište o utvrđivanju činjenica tijekom upravne istrage prije nego što tijelo za imenovanje na temelju izvješća o istrazi donese odluku o eventualnom pokretanju stegovnog postupka.

44 Međutim, taj se cilj može postići i kada dužnosnika o kojem je riječ sasluša IDOC, odnosno tijelo koje je u tu svrhu ovlastilo tijelo za imenovanje, a ne izravno tijelo za imenovanje.

45 U tom pogledu valja podsjetiti, kao što je to učinio Opći sud u točki 85. pobijane presude, da u skladu s člankom 2. stavcima 1. i 3. OPO-a iz 2004., IDOC provodi upravne istrage s ciljem utvrđivanja činjenica i vodi stegovne postupke za tijelo za imenovanje. Međutim, upravo je zahvaljujući toj zadaći pružanja pomoći tijelu za imenovanje, koju OPO iz 2004. povjerava IDOC-u, potonji mogao dobiti ovlaštenje tijela za imenovanje za provođenje, u ime i za račun potonjeg, saslušanja predviđenog člankom 3. Priloga IX. Pravilniku o osoblju.

46 S obzirom na navedeno, iako IDOC može provesti saslušanje iz članka 3. Priloga IX. Pravilniku o osoblju u okviru istrage o činjenicama, tijelo za imenovanje i dalje mora uzeti u obzir očitovanja koja je dužnosnik o kojem je riječ iznio tijekom tog saslušanja kako bi na temelju izvješća o istrazi mogao donijeti informiranu odluku o eventualnom pokretanju stegovnog postupka.

47 Naime, kao što je to Opći sud istaknuo u točki 85. pobijane presude, čak i kada je tijelo za imenovanje ovlastilo IDOC da provede navedeno saslušanje, nije na njemu da odluči o daljnjim postupanjima u upravnoj istrazi koju je proveo s obzirom na to da je odluka o mogućem pokretanju stegovnog postupka, nakon saslušanja dužnosnika o kojem je riječ, isključivo na tijelu za imenovanje.

48 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da članak 3. Priloga IX. Pravilniku o osoblju, u vezi s člankom 4. stavkom 4. OPO-a iz 2004., treba tumačiti na način da mu se ne protivi to da dužnosnika na kojeg se odnosi upravna istraga ne sasluša izravno tijelo za imenovanje nego IDOC, tijelo ovlašteno u tu svrhu. Žaliteljičina argumentacija koja se temelji na tome da je saslušanje koje provodi tijelo za imenovanje bitan postupovni zahtjev u smislu članka 263. UFEU-a stoga je pravno neosnovana.

49 Dakle, utvrdivši u točki 82. pobijane presude da članak 3. Priloga IX. Pravilniku o osoblju i članak 4. stavak 4. OPO-a iz 2004. ne zahtijevaju da se saslušanje iz tog članka 3. mora održati pred tijelom za imenovanje, Opći sud nije povrijedio te odredbe.

50 Kao drugo, ne može se smatrati da točke 81. i 82. te presude sadržavaju proturječno obrazloženje. Naime, kao što to proizlazi iz točke 46. ove presude, iako IDOC može provesti saslušanje iz članka 3. Priloga IX. Pravilniku o osoblju, tijelo za imenovanje u svakom slučaju mora uzeti u obzir očitovanja osobe o kojoj je riječ prije nego što na temelju izvješća o istrazi donese odluku o eventualnom pokretanju stegovnog postupka.

51 Kao treće, žaliteljičinu argumentaciju prema kojoj je Opći sud pogrešno opravdao nepoštovanje odredbe Pravilnika o osoblju unutarnjim pravilima koja odstupaju od te odredbe treba odbiti kao neosnovanu. Naime, dovoljno je istaknuti da iz razmatranja navedenih u točkama 41. do 48. ove presude proizlazi da članak 4. stavak 4. OPO-a iz 2004. ne odstupa od članka 3. Priloga IX. Pravilniku o osoblju.

52 Kao četvrto, kad je riječ o žaliteljičinoj argumentaciji prema kojoj tumačenje Općeg suda, sadržano u točkama 81. i 82. pobijane presude, članka 3. Priloga IX. Pravilniku o osoblju i članka 4. stavka 4. OPO-a iz 2004. povređuje sudsku praksu koja proizlazi iz presude od 11. srpnja 1968., Van Eick/Komisija (35/67, EU:C:1968:39), valja podsjetiti na to da je u toj presudi Sud smatrao da je obveza saslušanja dužnosnika u okviru stegovnog postupka, kako je predviđena u članku 7. trećem stavku Priloga IX. Pravilniku o osoblju, u verziji koja je tada bila na snazi (u daljnjem tekstu: stari Pravilnik o osoblju), predstavljala kogentno pravilo koje je trebalo u načelu tumačiti tako da tom subjektu nalaže obvezu da ono samo provede saslušanje zainteresirane osobe.

53 Sud je u toj presudi također pojasnio da samo uz poštovanje tog načela i pod uvjetima kojima se osigurava zaštita prava osoba o kojima je riječ tijelo za imenovanje može, zbog razloga koji se odnose na pravilno funkcioniranje službi, povjeriti jednom ili više svojih članova zadaću saslušanja dužnosnika o kojem je riječ.

54 Međutim, s jedne strane, valja istaknuti da članak 7. treći stavak Priloga IX. starom Pravilniku o osoblju odgovara članku 22. Priloga IX. Pravilniku o osoblju, a ne članku 3. potonjeg priloga.

55 S druge strane, iz presude od 11. srpnja 1968., Van Eick/Komisija (35/67, EU:C:1968:39), proizlazi da je Sud zaključio da je članak 7. stavak 3. Priloga IX. starom Pravilniku o osoblju kogentno pravilo, osobito zbog težine sankcija do kojih može dovesti stegovni postupak iz tog priloga.

56 U tom pogledu valja podsjetiti na to da stegovni postupak obuhvaća dvije različite faze, od kojih prvu čini upravna istraga u kojoj se uzimaju u obzir svi elementi koji idu na teret osobi o kojoj je riječ kao i oni koji joj idu u korist i koja se pokreće odlukom tijela za imenovanje te se okončava izvješćem o istrazi nakon što je osoba o kojoj je riječ saslušana u odnosu na činjenice koje joj se stavljaju na teret, dok drugu čini sam stegovni postupak koji je pokrenulo tijelo za imenovanje na temelju navedenog izvješća o istrazi i koji pretpostavlja da se dužnosnika sasluša prije nego što to tijelo donese sankciju (vidjeti u tom smislu rješenje od 22. siječnja 2019., Kerstens/Komisija, C-577/18 P, neobjavljeno, EU:C:2019:129, t. 26.).

57 Kao što je to Opći sud istaknuo u točki 81. pobijane presude, saslušanje iz članka 3. Priloga IX. Pravilniku o osoblju prva je od tih faza koja se odnosi na utvrđivanje činjenica u svrhu eventualnog otvaranja druge faze, odnosno stegovnog postupka u užem smislu.

58 Međutim, za razliku od same faze stegovnog postupka, koja konkretno uključuje saslušanje iz članka 22. tog priloga, prva faza ne dovodi do donošenja stegovne mjere, nego do moguće odluke tijela za imenovanje o pokretanju navedene faze stegovnog postupka. Štoviše, ta odluka ne prejudicira stajalište koje će tijelo za imenovanje zauzeti nakon te druge faze.

59 Iz prethodno navedenog proizlazi da sudska praksa koja proizlazi iz presude od 11. srpnja 1968., Van Eick/Komisija (35/67, EU:C:1968:39), kako je navedena u točkama 52. i 53. ove presude, nije primjenjiva na ovaj slučaj, koji se odnosi na fazu istrage u stegovnom postupku. Stoga žaliteljičinu argumentaciju prema kojoj Opći sud nije poštovao navedenu sudsku praksu treba odbiti kao neosnovanu.

60 Kao peto, kad je riječ o žaliteljičinoj argumentaciji prema kojoj je Opći sud, potvrdivši mogućnost tijela za imenovanje da ovlasti IDOC za saslušanje iz članka 3. Priloga IX. Pravilniku o osoblju, u točkama 89. i 90. pobijane presude, povrijedio načelo poštovanja prava obrane, osobito prava na saslušanje i načelo kontradiktornosti, valja podsjetiti, kao što je to učinio Opći sud u točki 77. te presude, da je poštovanje prava obrane, čiji je sastavni dio pravo na saslušanje, temeljno načelo prava Unije koje se primjenjuje na sve osobe te se mora zajamčiti u svakom postupku koji može dovesti do donošenja akta koji na određenu osobu nepovoljno utječe (vidjeti u tom smislu presudu od 18. lipnja 2020., Komisija/RQ, C-831/18 P, EU:C:2020:481, t. 67. i navedenu sudsku praksu.).

61 Kao što je to Opći sud istaknuo u točki 78. pobijane presude, članak 41. Povelje kojim se jamči pravo na dobru upravu u stavku 2. točki (a) prvoj alineji pojašnjava da to pravo uključuje pravo svake osobe na saslušanje prije donošenja bilo kakve pojedinačne mjere koja bi na nju mogla nepovoljno utjecati.

62 Tako, konkretno, pravo na saslušanje jamči svakoj osobi mogućnost da na smislen i učinkovit način iznese svoje mišljenje u upravnom postupku i prije donošenja bilo koje odluke koja bi mogla nepovoljno utjecati na njezine interese (presuda od 25. lipnja 2020., HF/Parlament, C-558/18 P, EU:C:2020:490, t. 58. i navedena sudska praksa).

63 Usto, valja zaključiti, kao što je to Opći sud naveo u točki 79. pobijane presude, da poštovanje prava obrane, čiji je izraz načelo kontradiktornosti, zahtijeva da dužnosnik u odnosu na kojeg je institucija Unije pokrenula upravni postupak, tijekom tog postupka može učinkovito iznijeti svoje stajalište o postojanju i važnosti činjenica, navedenih okolnosti i dokumenata koje ta institucija namjerava upotrijebiti protiv njega u prilog svojim navodima u vezi s postojanjem povrede odredaba Pravilnika o osoblju.

64 Iz prethodno navedenog proizlazi da pravo na saslušanje slijedi dvostruki cilj. S jedne strane, služi proučavanju spisa i utvrđivanju činjenica što je preciznije i točnije moguće i, s druge strane, omogućava osiguranje djelotvorne zaštite dotične osobe (presuda od 4. lipnja 2020., SEAE/De Loecker, C-187/19 P, EU:C:2020:444, t. 69.).

65 S obzirom na prethodna razmatranja, valja provjeriti je li Opći sud povrijedio pravo na saslušanje i načelo kontradiktornosti time što je smatrao, s jedne strane, u točki 89. pobijane presude, da činjenica da je saslušanje o kojem je riječ proveo IDOC ne znači da žaliteljica nije mogla učinkovito iznijeti svoje stajalište tijelu za imenovanje o postojanju i relevantnosti činjenica, navedenih okolnosti i dokumenata koji su bili predmet stegovnog postupka koji se na nju odnosio i u vezi s kojim je tijelo za imenovanje moralo donijeti odluku na temelju članka 3. Priloga IX. Pravilniku o osoblju i, s druge strane, u točki 90. te presude, da je žaliteljica imala mogućnost iznijeti svoje mišljenje prije donošenja odluke o pokretanju stegovnog postupka u skladu s tim člankom 3.

66 U tom pogledu, kao prvo, nije sporno, kao što je to Opći sud utvrdio u točki 89. pobijane presude, da žaliteljica, koju je pratio njezin odvjetnik, ne samo da je imala mogućnost podnijeti očitovanja i uvjeriti se u njihov točan upis u zapisnik saslušanja o kojem je riječ, u skladu s člankom 5. OPO-a iz 2004., nego je također mogla podnijeti očitovanja u odnosu na zapisnik sa svojeg saslušanja kako bi o svojem stajalištu u tom pogledu obavijestila tijelo za imenovanje. Isto tako, zapisnici o saslušanju svjedoka saslušanih nakon žaliteljice dostavljeni su žaliteljici kako bi joj se omogućilo da podnese svoja eventualna očitovanja, što je ona učinila upravo dopisom od 5. studenoga 2015.

67 Štoviše, također je nesporno, kao što je to Opći sud pojasnio u točki 90. pobijane presude, da je žaliteljica dopisima od 12. kolovoza i 16. rujna 2015. tijelu za imenovanje uputila svoja pisana očitovanja o svojem saslušanju od 23. rujna 2015., u kojima je osporavala, među ostalim, ovlaštenje koje je tijelo za imenovanje dodijelilo IDOC-u za provođenje tog saslušanja, kao i istaknula navodne nepravilnosti koje je potonji počinio u vođenju istrage.

68 U tim okolnostima valja utvrditi da je žaliteljica, u skladu s člankom 3. Priloga IX. Pravilniku o osoblju, mogla korisno i djelotvorno iznijeti svoje stajalište prije donošenja odluke tijela za imenovanje o pokretanju stegovnog postupka.

69 Stoga, kao što je to Opći sud istaknuo u točki 90. pobijane presude, žaliteljica ne može tvrditi da pred IDOC-om nije mogla iznijeti određene elemente koji se osobito odnose na navodne nepravilnosti u upravnoj istrazi, a koje bi bila mogla istaknuti pred tijelom za imenovanje.

70 Slijedom toga, Općem sudu ne može se prigovoriti da je u točkama 89. i 90. pobijane presude povrijedio žaliteljičino pravo na obranu, osobito njezino pravo na saslušanje tijekom istražne faze stegovnog postupka.

71 Kao šesto, kad je riječ o žaliteljičinoj argumentaciji prema kojoj je Opći sud u točki 84. pobijane presude pogrešno protumačio članak 5. stavak 2. OPO-a iz 2004. kada je utvrdio da iz te odredbe proizlazi da tijelo za imenovanje „može ovlastiti osobu, u ovom slučaju IDOC, na saslušanje određenih osoba, uključujući osobu o kojoj je riječ, u vezi sa saslušanjem iz članka 3. Priloga IX. Pravilniku o osoblju”, valja podsjetiti na to da u skladu s tim člankom 5. stavkom 2. „[a]ko tijelo za imenovanje ili osoba koju ono ovlasti u tu svrhu mora provesti razgovor s određenim osobama nakon saslušanja iz članka 3. Priloga IX. Pravilniku o osoblju, dužnosnik o kojem je riječ, na zahtjev, prima presliku potpisanih zapisnika o razgovorima, pod uvjetom da su činjenice koje su u njima navedene u izravnoj vezi s prvotnim navodima iznesenima protiv dužnosnika”.

72 Tako iz teksta navedenog članka 5. stavka 2. proizlazi da se ta odredba odnosi samo na razgovore koji se, po potrebi, održavaju s osobama različitima od dužnosnika na kojeg se odnosi stegovni postupak nakon saslušanja iz članka 3. Priloga IX. Pravilniku o osoblju.

73 Iz toga proizlazi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je u točki 84. pobijane presude utvrdio da iz članka 5. stavka 2. OPO-a iz 2004. proizlazi da je tijelo za imenovanje moglo imenovati IDOC „da sasluša određene osobe, uključujući i osobu o kojoj je riječ, u okviru saslušanja iz članka 3. Priloga IX. Pravilniku o osoblju”.

74 Međutim, iz sudske prakse Suda proizlazi da pogreška koja se tiče prava koju je počinio Opći sud ne dovodi do ukidanja pobijane presude ako je njezina izreka utemeljena na drugim pravnim osnovama (presuda od 17. prosinca 2020., BP/FRA, C-601/19 P, neobjavljena, EU:C:2020:1048, t. 49. i navedena sudska praksa).

75 Doista, izreka pobijane presude u dijelu u kojem je odbijena žaliteljičina tužba je osnovana. Naime, kao prvo, iz točke 48. ove presude proizlazi da je Opći sud pravilno utvrdio da članak 3. Priloga IX. Pravilniku o osoblju kao i članak 4. stavak 4. OPO-a iz 2004. ne zahtijevaju da se saslušanje iz tog članka 3. mora održati pred tijelom za imenovanje. Kao drugo, kao što to proizlazi iz točaka 65. do 70. ove presude, Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava kada je utvrdio da činjenica da saslušanje iz navedenog članka 3. nije provelo sâmo tijelo za imenovanje, nego IDOC, koji je u tu svrhu bio ovlašten, nije mogla povrijediti žaliteljičina prava obrane, osobito njezino pravo na saslušanje.

76 Iz prethodno navedenog proizlazi da pogreška koju je počinio Opći sud, kako je utvrđena u točki 73. ove presude, ne dovodi do ukidanja pobijane presude jer je njezina izreka, u dijelu u kojem je njome odbijena žaliteljičina tužba, osnovana zbog drugih pravnih razloga. Stoga žaliteljičinu argumentaciju prema kojoj je Opći sud povrijedio članak 5. stavak 2. OPO-a iz 2004. treba odbiti kao bespredmetnu.

77 Iz toga slijedi da prvi dio jedinog žalbenog razloga treba odbiti kao neosnovan.

Drugi dio žalbenog razloga

Argumentacija stranaka

78 Žaliteljica ističe da je Opći sud iskrivio činjenice time što je u točki 91. pobijane presude smatrao da je njezin navod – prema kojem bi odluka donesena na temelju članka 3. Priloga IX. Pravilniku o osoblju u svakom slučaju bila drukčija da ju je tijelo za imenovanje izravno saslušalo – samo hipotetske prirode. Prema mišljenju žaliteljice, saslušanje pred tijelom za imenovanje moglo je utjecati na postupak odlučivanja.

79 Komisija zahtijeva da se ta argumentacija odbije kao neosnovana.

Ocjena Suda

80 Kad je riječ o drugom dijelu jedinog žalbenog razloga, koji se temelji na tome da je Opći sud u točki 91. pobijane presude iskrivio činjenice, valja podsjetiti na to da argumenti usmjereni protiv dodatnog razloga iz odluke Općeg suda ne mogu dovesti do ukidanja te presude i stoga su bespredmetni (presuda od 25. lipnja 2020., Schneider/EUIPO, C-116/19 P, neobjavljena, EU:C:2020:501, t. 76. i navedena sudska praksa).

81 Međutim, kao što to proizlazi iz uporabe izraza „u svakom slučaju” u toj točki 91., taj se drugi dio odnosi na dodatno obrazloženje Općeg suda. Naime, u navedenoj točki 91. Opći sud utvrdio je da je, kako bi povreda prava obrane dovela do poništenja odluke koju je donijelo tijelo za imenovanje na temelju članka 3. Priloga IX. Pravilniku o osoblju, nužno da je ta povreda mogla utjecati na njezin sadržaj, a prije nego što je utvrdio da žaliteljica nije dokazala da bi bila mogla, da ju je tijelo za imenovanje izravno saslušalo, iznijeti druge elemente osim onih koji su već bili poznati potonjem tijelu i da je stoga sadržaj odluke tog tijela mogao biti drugačiji.

82 Tako se u točki 91. pobijane presude Opći sud izjasnio o posljedicama eventualne povrede prava na obranu. Međutim, Opći sud je osnovano odlučio, kao što to proizlazi iz točke 75. ove presude, da takva povreda nije nastala u ovom slučaju. U tim okolnostima drugi dio jedinog žalbenog razloga valja odbiti kao bespredmetan.

83 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da jedini žalbeni razlog treba odbiti kao djelomično neosnovan i djelomično bespredmetan. Slijedom toga, žalbu valja odbiti u cijelosti.

Troškovi

84 U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, koji se na žalbene postupke primjenjuje na temelju članka 184. stavka 1. tog poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da žaliteljica nije uspjela u postupku, treba joj naložiti snošenje troškova u skladu s Komisijinim zahtjevom.

Slijedom navedenog, Sud (drugo vijeće) proglašava i presuđuje:

1. Žalba se odbija.

2. Belén Bernaldo de Quirós nalaže se snošenje troškova postupka.

Potpisi