Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (deveto vijeće)

2. listopada 2024.*

„Javna služba – Ugovorno osoblje – Stegovni postupak – Stegovna mjera – Raskid ugovora o radu bez otkaznog roka – OLAF-ova istraga – Povrat liječničkih troškova – Članak 266. UFEU-a – Odluka donesena radi izvršenja presude Općeg suda – Mjere koje obuhvaća izvršenje poništavajuće presude – Pravomoćnost – Postupovna povreda – Članak 12. Priloga IX. Pravilniku o osoblju – Savjetovanje sa stegovnim povjerenstvom – Prava obrane – Odgovornost – Imovinska i neimovinska šteta”

U predmetu T-669/22,

IP, kojeg zastupa J. Martins, odvjetnik,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupa M. Brauhoff, u svojstvu agenta,

tuženik,

OPĆI SUD (deveto vijeće),

u sastavu: L. Truchot (izvjestitelj), predsjednik, H. Kanninen i R. Frendo, suci,

tajnik: V. Di Bucci,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

uzimajući u obzir da glavne stranke nisu podnijele zahtjev za određivanje rasprave u roku od tri tjedna od kada su obaviještene o zatvaranju pisanog dijela postupka, odlučio je primjenom članka 106. stavka 3. Poslovnika odlučiti o tužbi bez provođenja usmenog dijela postupka,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: portugalski

Presudu [1]

1 Tužbom na temelju članka 270. UFEU-a tužitelj, osoba IP, zahtijeva, s jedne strane, poništenje Oduke Europske komisije od 18. siječnja 2022. kojom mu je izrečena stegovna mjera raskida njegova ugovora o radu bez otkaznog roka (u daljnjem tekstu: pobijana odluka) i, s druge strane, naknadu štete koju je pretrpio zbog te odluke.

I. Okolnosti spora

[*omissis*]

A. Prvotna presuda

1 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 21. veljače 2020. tužitelj je pokrenuo postupak radi poništenja odluke od 21. kolovoza 2019.

2 Presudom od 6. listopada 2021., IP/Komisija (T-121/20, u daljnjem tekstu: prvotna presuda, EU:T:2021:665), Opći je sud poništio tu odluku nakon što je prihvatio tužiteljev šesti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 10. točke (h) Priloga IX. Pravilniku o osoblju, a koji se odnosi na utvrđenje toga „uključuje li povreda dužnosti ponavljane radnje ili ponašanje”, pri utvrđivanju težine povrede i odlučivanja o stegovnoj mjeri koju treba izreći tužitelju, a da pritom nije razmotrio druge tužbene razloge.

3 U tu je svrhu Opći sud smatrao da članak 26. Pravilnika o osoblju propisuje niz jamstava kojima je cilj zaštita dužnosnika, time što se izbjegava da se odluke koje donosi uprava, a koje utječu na njegov administrativni položaj, temelje na činjenicama čije postojanje proizlazi iz dokumenata koji nisu uloženi u njegov osobni dosje. S obzirom na ključnu ulogu osobnog dosjea u zaštiti i informiranju dužnosnika, Opći sud presudio je da se odluka o stegovnoj mjeri, čak i ako je prethodno bila uložena u osobni dosje dužnosnika, ne može upotrijebiti protiv njega niti se protiv njega može na nju pozivati, ako o toj odluci više ne postoji nikakva naznaka u navedenom dosjeu.

4 Opći sud dodao je da bi pravo dodijeljeno upravi, da se osloni na odluku o stegovnoj mjeri koja je povučena iz dužnosnikova osobnog dosjea kako bi zaključila da je došlo do ponavljanja povrede u smislu članka 10. Priloga IX. Pravilniku o osoblju, lišilo korisnog učinka članak 27. tog priloga.

5 Opći je sud iz toga zaključio da se odlukom od 21. kolovoza 2019., koja se zbog ponavljanja povrede oslanja na stegovnu mjeru o kojoj više ne postoji nikakva naznaka u osobnom dosjeu dotičnog dužnosnika, a nakon što mu je odobren zahtjev za povlačenje odluke o stegovnoj mjeri iz navedenog dosjea koji je tužitelj podnio na temelju odredbi članka 27. Priloga IX. Pravilniku o osoblju, povređuju prava koja dužnosnicima jamči Pravilnik o osoblju.

[1] Navedene su samo one točke presude za koje Opći sud smatra da ih je korisno objaviti.

A. Ponovno pokretanje stegovnog postupka nakon prvotne presude i predsudski postupak

6 U svrhu izvršenja prvotne presude tripartitno tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu, koje čine glavna direktorica Glavne uprave za ljudske resurse i sigurnost, glavni direktor Glavne uprave za ekonomske i financijske poslove i zamjenik glavnog direktora Glavne uprave za regionalnu politiku (u daljnjem tekstu: tripartitno tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu), pozvalo je tužitelja na novo saslušanje.

7 Dana 3. prosinca 2021. održano je saslušanje putem videokonferencije. Tužitelja je ondje zastupao njegov odvjetnik.

8 Tripartitno tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu donijelo je 18. siječnja 2022. pobijanu odluku kojom je tužitelju izreklo stegovnu mjeru raskida njegova ugovora o radu bez otkaznog roka.

9 U pobijanoj odluci tripartitno tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu navelo je da se tužitelju stavlja na teret da je PMO-u podnio dva zahtjeva za naknadu liječničkih troškova koji ne odgovaraju stvarno plaćenim iznosima ili primljenoj skrbi (točka 16. pobijane odluke). Te je činjenice kvalificiralo kao „pokušaj prijevare na teret proračuna Europske unije”, što je prema njegovu mišljenju predstavljalo osobito tešku povredu dužnosti (točka 41. pobijane odluke). Naposljetku je odredilo mjeru koju treba donijeti s obzirom na kriterije utvrđene u članku 10. Priloga IX. Pravilniku o osoblju (točke 39. do 52. pobijane odluke).

[*omissis*]

I. Zahtjevi stranaka

1 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:

– poništi pobijanu odluku i odluku o odbijanju žalbe;

– naloži Komisiji da mu isplati naknadu štete u iznosu čiju će visinu odrediti Opći sud;

– naloži Komisiji snošenje troškova.

2 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

– odbije tužbu;

– naloži tužitelju snošenje troškova.

I. Pravo

A. Zahtjev za poništenje

[*omissis*]

1. Meritum

[*omissis*]

a) Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi pravomoćnosti, načelâ dobre uprave, zaštite legitimnih očekivanja i ne bis in idem, predviđenog člankom 50. Povelje, dužnosti brižnog postupanja kao i obveze obrazlaganja

[*omissis*]

1) Povreda pravomoćnosti, načela zaštite legitimnih očekivanja i načela ne bis in idem

[*omissis*]

i) Povreda pravomoćnosti

1 Treba istaknuti da tužitelj tvrdi da pogreška koja se tiče prava kojom se opravdalo poništenje odluke od 21. kolovoza 2019. prvotnom presudom podrazumijeva poništenje cijelog stegovnog postupka. Naime, tužitelj u biti tvrdi da je tripartitno tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu povrijedilo pravomoćnost prvotne presude ponovnim pokretanjem stegovnog postupka na temelju istih činjenica i razloga kao i onih u stegovnom postupku koji je završio donošenjem odluke od 21. kolovoza 2019. Komisija je prilikom izvršenja prvotne presude počinila pogrešku koja se tiče prava time što ju je protumačila na način da se stegovni postupak može ponovno pokrenuti, iako bi takvo ponovno pokretanje bilo nemoguće u nedostatku novog činjeničnog elementa.

2 Komisija osporava tužiteljevu argumentaciju.

3 Uvodno valja istaknuti da pitanje je li nezakonitost koja je dovela do poništenja odluke od 21. kolovoza 2019. utjecala na cijeli ili samo dio postupka, na kojem se temelji ovaj dio prvog tužbenog razloga, ne ovisi o utvrđivanju toga može li se stegovni postupak ponovno pokrenuti. Budući da će razmatranje drugog tužbenog razloga, koji se temelji na nepostojanju novog savjetovanja sa stegovnim povjerenstvom, podrazumijevati utvrđivanje toga u kojoj bi se fazi stegovni postupak mogao ponovno pokrenuti, pod pretpostavkom da se smije ponovno pokrenuti, to će razmatranje omogućiti odgovor na prvo od tih pitanja. Stoga će to pitanje biti razmatrano u okviru tog tužbenog razloga.

4 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, presude o poništenju koje su donijeli sudovi Unije imaju snagu pravomoćnosti čim postanu konačne. To ne obuhvaća samo izreku presude o poništenju nego i razloge koji predstavljaju nužnu potporu izreci te su stoga neodvojivi od nje (vidjeti presudu od 29. studenoga 2018., National Iranian Tanker Company/Vijeće, C-600/16 P, EU:C:2018:966, t. 42. i navedenu sudsku praksu; presudu od 13. prosinca 2018., Kakol/Komisija, T-641/16 RENV i T-137/17, neobjavljenu, EU:T:2018:958, t. 74.).

5 Pravomoćnost presude obuhvaća međutim samo činjenična i pravna pitanja koja su stvarno ili nužno bila predmet ocjene (vidjeti presudu od 13. prosinca 2018., Kakol/Komisija, T-641/16 RENV i T-137/17, neobjavljenu, EU:T:2018:958, t. 74. i navedenu sudsku praksu).

6 Kad Opći sud poništi akt institucije, ta je institucija dužna, na temelju članka 266. prvog stavka UFEU-a, poduzeti potrebne mjere kako bi postupila u skladu s presudom Općeg suda (vidjeti u tom smislu presudu od 8. rujna 2020., Komisija i Vijeće/Carreras Sequeros i dr., C-119/19 P i C-126/19 P, EU:C:2020:676, t. 56.).

7 Međutim, člankom 266. UFEU-a ne određuje se priroda mjera koje dotična institucija mora poduzeti radi takvog izvršenja pa je na njoj da ih utvrdi (vidjeti presudu od 8. rujna 2020., Komisija i Vijeće/Carreras Sequeros i dr., C-119/19 P i C-126/19 P, EU:C:2020:676, t. 57. i navedenu sudsku praksu).

8 Kako bi ispunila obvezu koju ima na temelju članka 266. UFEU-a, na instituciji koja je donijela akt koji je sud Unije poništio jest da odredi mjere potrebne za izvršenje poništavajuće presude izvršavajući diskrecijsku ovlast kojom u tu svrhu raspolaže, u skladu s primjenjivim odredbama prava Unije kao i izrekom i obrazloženjem presude koju je dužna izvršiti. Posebice, institucija je dužna poštovati ne samo izreku presude već i obrazloženje koje je do nje dovelo i koje predstavlja njezinu nužnu potporu, u smislu da je neophodno za određivanje točnog značenja onoga što je odlučeno u izreci. Naime, tim se obrazloženjem iznose točni razlozi nezakonitosti utvrđene u izreci koje institucija o kojoj je riječ mora uzeti u obzir prilikom nadomještanja poništenog akta (vidjeti presudu od 10. studenoga 2021., Di Bernardo/Komisija, T-41/20, neobjavljenu, EU:T:2021:778, t. 61. i navedenu sudsku praksu).

9 Usto, člankom 266. UFEU-a instituciju koja je donijela poništeni akt obvezuje se samo u granicama onoga što je potrebno za osiguranje izvršenja presude o poništenju (vidjeti presudu od 8. rujna 2020., Komisija i Vijeće/Carreras Sequeros i dr., C-119/19 P i C-126/19 P, EU:C:2020:676, t. 57. i navedenu sudsku praksu).

10 U ovom je slučaju Opći sud u prvotnoj presudi presudio da je tripartitno tijelo nadležno za sklapanje ugovora o radu počinilo pogrešku koja se tiče prava kada je odluku od 21. kolovoza 2019., zbog ponavljanja povrede, temeljio na ukoru koji je tužitelju izrečen prije nastanka činjenica koje su bile predmet navedene odluke, iako je prihvaćen tužiteljev zahtjev za brisanje svake naznake o toj mjeri iz njegova osobnog dosjea. Općí je sud presudio da je ta pogreška koja se tiče prava dovela do toga da je tripartitno tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu tu sankciju nezakonito uzelo u obzir kao otegotnu okolnost na temelju kriterija ponavljanja povrede predviđenog člankom 10. točkom (h) Priloga IX. Pravilniku o osoblju, a koja okolnost je imala odlučujuću ulogu u izboru izrečene sankcije. Stoga je Općí sud smatrao da je predmetna pogreška koja se tiče prava mogla dovesti do poništenja odluke od 21. kolovoza 2019.

11 Iz prvotne presude proizlazi da je Općí sud poništio odluku od 21. kolovoza 2019. zbog pogreške koja se tiče prava time što je tripartitno tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu, zbog ponavljanja povrede, uzelo u obzir činjenice koje su nastale prije činjenica koje se tužitelju stavljaju na teret, za koje se saznalo iz dokumenta koji se nalazi u tužiteljevu osobnom dosjeu, iako to nije trebao biti slučaj. Uzimanje u obzir tih činjenica utjecalo je na izbor tog tijela u pogledu sankcije izrečene tužitelju. Suprotno tomu, Općí sud nije odlučio ni o postojanju činjenica koje se tužitelju stavljaju na teret i koje su bile predmet dviju uzastopnih stegovnih mjera ni o zakonitosti drugih razloga te odluke.

12 Tako je Općí sud samo utvrdio nezakonitost obrazloženja navedene odluke u dijelu u kojem se Komisija oslonila na kriterij ponavljanja povrede.

13 Iz toga proizlazi da se izreka te presude i obrazloženje koje joj pruža nužnu potporu, koji su pravomoćni, ne protive ponovnom pokretanju stegovnog postupka i izricanju nove sankcije na temelju činjenica u vezi s pritužbom, a koje nisu dovedene u pitanje tom presudom.

14 Međutim, u slučaju donošenja nove odluke, prvotna presuda nalagala je tripartitnom tijelu nadležnom za sklapanje ugovora o radu da je ne temelji na istim razlozima, navedenima u točki 63. ove presude, u kojima je primijenjen kriterij ponavljanja povrede.

15 Međutim, iz pobijane odluke ne proizlazi da se tripartitno tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu temeljilo na takvim razlozima. Kao što to proizlazi iz točke 21. ove presude, tripartitno tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu navelo je u pobijanoj odluci da se tužitelju stavlja na teret da je PMO-u podnio dva zahtjeva za naknadu liječničkih troškova koji ne odgovaraju stvarno plaćenim iznosima ili primljenoj skrbi. Te je činjenice kvalificiralo kao „pokušaj prijevare na teret proračuna Europske unije”, što je prema njegovu mišljenju predstavljalo osobito tešku povredu dužnosti. Naposljetku, odredilo je sankciju koju treba donijeti s obzirom na kriterije utvrđene u članku 10. Priloga IX. Pravilniku o osoblju izričito odbacivši uzimanje u obzir kriterija ponavljanja povrede i pritom se oslonilo na činjenicu da se odluka od 19. studenoga 2010. više ne nalazi u tužiteljevu osobnom dosjeu.

16 Stoga tripartitno tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu nije uzelo u obzir stegovnu mjeru ukora koja je tužitelju izrečena prije činjenica koje mu se stavljaju na teret.

17 Stoga se može utvrditi da tripartitno tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu nije povrijedilo pravomoćnost prvotne presude time što je nastavilo stegovni postupak. Dakle treba odbiti tužiteljev prigovor koji se temelji na tome da tripartitno tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu nije postupilo u skladu s prvotnom presudom.

[*omissis*]

a) Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na nepostojanju novog savjetovanja sa stegovnim povjerenstvom

1 Svojim drugim tužbenim razlogom tužitelj prigovara Komisiji da se nakon objave prvotne presude i nastavka stegovnog postupka protiv njega nije obratila stegovnom povjerenstvu dostavljanjem novog izvješća. Donošenjem pobijane odluke na temelju mišljenja koje je donijelo stegovno povjerenstvo 27. travnja 2018., u kojem je uzeta u obzir odluka od 19. studenoga 2010. kojom mu se izriče ukor, a koja je ništava, tripartitno tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu pogrešno je izvršilo prvotnu presudu i povrijedilo više odredaba Povelje i Ugovora o UEU-u.

2 Podredno, tužitelj u biti tvrdi da, pod pretpostavkom da je tripartitno tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu odlučilo ponovno pokrenuti predmetni stegovni postupak na temelju članka 11. Priloga IX. Pravilniku o osoblju, koji ne zahtijeva savjetovanje s tim tijelom, on nije imao mogućnost izreći mu sankciju raskida ugovora, nego je samo mogao izdati pisano upozorenje ili izreći ukor.

3 Komisija je odgovorila da nije bilo potrebno novo savjetovanje sa stegovnim povjerenstvom. Kao prvo, stegovno povjerenstvo je već odlučilo o istinitosti činjenica a da ih prvotna presuda nije dovela u pitanje. Nadalje, nakon donošenja odluke od 21. kolovoza 2019. nije došlo ni do kakve nove okolnosti. Naposljetku, jedina posljedica koja se može izvesti iz prvotne presude u pogledu izbora odgovarajuće sankcije jest potreba zanemarivanja sankcije ukora izrečene tužitelju.

[*omissis*]

1) Nedostatak u provedbi prvotne presude

1 Kao što to proizlazi iz točke 93. ove presude, tužitelj prigovara Komisiji da je pogrešno izvršila prvotnu presudu zbog nepostojanja novog savjetovanja sa stegovnim povjerenstvom. Treba smatrati da se tim prigovorom u biti ističe povreda članka 266. UFEU-a jer je tripartitno tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu počinilo postupovnu povredu.

2 Najprije treba istaknuti da, u skladu s člankom 11. Priloga IX. Pravilniku o osoblju, koji se odnosi na stegovni postupak bez prethodnog savjetovanja sa stegovnim povjerenstvom:

„Tijelo za imenovanje može donijeti odluku o sankciji u obliku pisanog upozorenja ili ukora bez savjetovanja s povjerenstvom. Prije nego što donese takvu odluku, tijelo za imenovanje saslušava dotičnog dužnosnika.”

3 U skladu s člankom 12. stavkom 1. Priloga IX. Pravilniku o osoblju, koji se odnosi na obvezu nadležnog tijela da stegovnom povjerenstvu dostavi izvješće, „[t]ijelo za imenovanje [stegovnom] povjerenstvu podnosi izvješće u kojem jasno iznosi činjenice u vezi s pritužbom i, prema potrebi, okolnosti pod kojima su nastale, uključujući sve otegotne i olakotne okolnosti”.

4 Sukladno članku 49. stavku 1. Uvjeta zaposlenja, na kojem se djelomično temelji sankcija izrečena tužitelju, „[n]akon što se provede stegovni postupak predviđen Prilogom IX. Pravilniku o osoblju, koji se analogno primjenjuje, radni odnos člana privremenog osoblja može se prekinuti bez otkaznog roka iz stegovnih razloga ako on namjerno ili iz nepažnje teško povrijedi svoje obveze”.

5 Treba istaknuti da je u pobijanoj odluci tripartitno tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu odlučilo izreći tužitelju sankciju raskida ugovora o radu bez otkaznog roka, koja se ne nalazi među onima koje mu članak 11. Priloga IX. Pravilniku o osoblju omogućuje da donese bez sudjelovanja stegovnog povjerenstva. Usto, mišljenje stegovnog povjerenstva nalazi se među upućivanjima u pobijanoj odluci.

6 Stoga treba utvrditi da se pri donošenju pobijane odluke tripartitno tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu temeljilo na članku 12. Priloga IX. Pravilniku, a ne na članku 11. istog priloga.

7 Posljedično, treba razmotriti tužbeni razlog koji se temelji na povredi članka 266. UFEU-a jer se tripartitno tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu nije savjetovalo sa stegovnim povjerenstvom na temelju članka 12. Priloga IX. Pravilniku o osoblju.

8 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, postupak za nadomještanje poništenog akta mora se nastaviti od točno onog trenutka u kojem je nezakonitost nastala, s obzirom na to da poništenje akta ne utječe nužno na pripremne akte. Poništenje akta kojim se okončava upravni postupak koji obuhvaća različite stadije ne dovodi nužno do poništenja cjelokupnog postupka koji je prethodio donošenju pobijane odluke, neovisno o razlozima, osnovi ili postupku presude o poništenju. Donositelj akta mora stoga uzeti u obzir okolnosti na dan kada je poništeni akt donesen radi donošenja akta koji ga treba nadomjestiti (vidjeti presudu od 10. studenoga 2021., Di Bernardo/Komisija, T-41/20, neobjavljenu, EU:T:2021:778, t. 89. i 90. i navedenu sudsku praksu).

9 Budući da tužitelj ističe da postupak kojim se zamjenjuje odluka od 21. kolovoza 2019. nije nastavljen upravo u onom dijelu u kojem je nezakonitost nastala, treba utvrditi u kojem trenutku je nezakonitost nastala i ocijeniti je li postupak nastavljen od tog trenutka. U tu je svrhu potrebno istražiti je li nezakonitost kojom je opravdano poništenje navedene odluke utjecala na mišljenje stegovnog povjerenstva i na izvješće o upućivanju predmeta tom povjerenstvu.

10 […] 25. srpnja 2017. tijelo nadležno za sklapanje ugovora o radu obratilo se stegovnom povjerenstvu dostavom izvješća sukladno članku 12. Priloga IX. Pravilniku o osoblju. Mišljenjem donesenim 16. travnja 2018. stegovno povjerenstvo predložilo je izricanje sankcije raskida tužiteljeva radnog odnosa bez otkaznog roka. Dana 21. svibnja 2019. tužitelj je pozvan na saslušanje pred tripartitnim tijelom za sklapanje ugovora o radu prije izricanja prve stegovne mjere 21. kolovoza […].

11 Nakon objave prvotne presude 6. listopada 2021. i kako bi se osiguralo njezino izvršenje, kao što je to navedeno u točkama 18. do 20. ove presude, tripartitno tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu pozvalo je tužitelja na novo saslušanje. Tužitelj je podnio očitovanje dopisom od 24. studenoga 2021., a zatim je 3. prosinca 2021. putem videokonferencije održano saslušanje tužitelja, kojeg je zastupao njegov odvjetnik. Tripartitno tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu donijelo je pobijanu odluku 18. siječnja 2022.

12 U točki 6. pobijane odluke tripartitno tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu poziva se na mišljenje stegovnog povjerenstva, doneseno 16. travnja 2018., pogrešno datirano 27. navedenog mjeseca. Međutim, u točki 49. pobijane odluke tripartitno tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu odbacuje primijenjeni kriterij ponavljanja povrede utvrđen u Prilogu IX. Pravilniku o osoblju, uz obrazloženje da se „odluka o ukoru od 19. studenoga 2010. više ne nalazi u [tužiteljevu] osobnom dosjeu”.

13 Iz prethodno navedenog proizlazi da je nakon objave prvotne presude tripartitno tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu nastavilo stegovni postupak tužiteljevim saslušanjem a da se ponovno nije savjetovalo sa stegovnim povjerenstvom.

14 Kao što to proizlazi iz točke 62. ove presude, Opći je sud u prvotnoj presudi presudio da je tripartitno tijelo nadležno za sklapanje ugovora o radu počinilo pogrešku koja se tiče prava kada je odluku od 21. kolovoza 2019., zbog ponavljanja povrede, temeljilo na ukoru koji je tužitelju izrečen prije nastanka činjenica koje su bile predmet navedene odluke, iako je prihvaćen tužiteljev zahtjev za brisanje svake naznake o toj mjeri iz njegova osobnog dosjea. Ta pogreška koja se tiče prava dovela je do toga da je tripartitno tijelo nadležno za sklapanje ugovora o radu tu sankciju nezakonito uzelo u obzir kao otegotnu okolnost.

15 Iz prvotne presude proizlazi da je tripartitno tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu počinilo pogrešku koja se tiče prava koja je utjecala na odluku od 21. kolovoza 2019. i kojom se opravdava njezino poništenje.

16 Međutim, iz toga se ne može zaključiti da se nezakonitost o kojoj je riječ dogodila samo u završnoj fazi postupka u koju je uključeno tripartitno tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu, odnosno prilikom donošenja odluke od 21. kolovoza 2019. (vidjeti po analogiji presudu od 22. listopada 2008., Tzirani/Komisija, F-46/07, EU:F:2008:129, t. 68.).

17 U tom pogledu, s jedne strane, valja istaknuti da se u izvješću koje je tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu dostavilo stegovnom povjerenstvu u svrhu pokretanja postupka spominje ukor izrečen tužitelju odlukom od 19. studenoga 2010. Navedena odluka priložena je navedenom izvješću, u kojem je tripartitno tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu posvetilo pet odlomaka tom pitanju jer je, prema njezinu mišljenju, ono predstavljalo tužiteljevu stegovnu prošlost. U odluci je navedeno da činjenica da je u ovom slučaju tužitelj postupao na sličan način dokazuje da nije izvukao pouku iz te ranije sankcije i da je nastavio stavljati svoje osobne interese iznad interesa institucije. Tripartitno tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu iz toga je zaključilo da takva činjenica predstavlja otegotnu okolnost.

18 U zaključku tog izvješća navedeno je da je tužitelj, podnošenjem dvaju zahtjeva za naknadu koji ne odgovaraju stvarnoj skrbi koju je primio, teško povrijedio članke 11. i 12. Pravilnika o osoblju, tako da je tim ponašanjem, ocijenjenim s obzirom na stegovnu povredu koja mu je prethodno stavljena na teret, konačno prestao odnos povjerenja koji je trebao postojati između njega i institucije. Stoga se zaključak iz izvješća nije temeljio samo na težini djela, nego i na utvrđenju ponavljanja povrede.

19 S druge strane, iz mišljenja stegovnog povjerenstva proizlazi da je u obzir uzeta sankcija koja je tužitelju izrečena odlukom od 19. studenoga 2010. Naime, u točkama 94. i 95. navedenog mišljenja stegovno povjerenstvo istaknulo je da je navedenom odlukom tužitelju izrečen ukor zbog prijevare slične okolnostima iz ovog predmeta te je navedene okolnosti kvalificiralo kao ponavljanje povrede. Kao što to proizlazi iz točaka 97. i 98. mišljenja stegovnog povjerenstva, to je povjerenstvo smatralo da je prestao odnos povjerenja između tužitelja i Komisije te je zaključilo da se primjerena sankcija u ovom slučaju sastoji od raskida njegova ugovora o radu bez otkaznog roka.

20 Na izvješće o pokretanju postupka pred stegovnim povjerenstvom i na njegovo mišljenje stoga utječe nezakonitost koja opravdava poništenje odluke od 21. kolovoza 2019.

21 Slijedom toga, nezakonitost je nastala u stadiju prosljeđivanja izvješća tijela ovlaštenog za sklapanje ugovora o radu stegovnom povjerenstvu.

22 Međutim, Komisija ističe da mišljenje stegovnog povjerenstva nije pravno obvezujuće za tripartitno tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu. Tako Komisija u biti tvrdi da činjenica da se u navedenom mišljenju uzima u obzir kriterij ponavljanja povrede ne utječe na zakonitost pobijane odluke. Usto, tvrdi da tripartitno tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu raspolaže marginom prosudbe u pogledu korisnosti novog savjetovanja sa stegovnim povjerenstvom u okolnostima poput onih o kojima je riječ u ovom slučaju, u kojima se nisu dogodile nove činjenice nakon donošenja odluke od 21. kolovoza 2019. i u kojima je jedina posljedica njezina poništenja nemogućnost uzimanja u obzir kriterija ponavljanja povrede. Tripartitno tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu u tom kontekstu može samo odrediti odgovarajuću sankciju.

23 Kao što to proizlazi iz sustavnog tumačenja Pravilnika o osoblju, a osobito iz članaka 18., 22. i 25. njegova Priloga IX., mišljenje stegovnog povjerenstva, koje je savjetodavno tijelo, ne obvezuje stegovno tijelo u pogledu postojanja činjenica koje se stavljaju na teret (presude od 3. lipnja 2015., Bedin/Komisija, F-128/14, EU:F:2015:51, t. 23. do 29. i od 10. lipnja 2016., HI/Komisija, F-133/15, EU:F:2016:127, t. 147. i 148.; vidjeti također presudu od 29. siječnja 1985., F./Komisija, 228/83, EU:C:1985:28, t. 16.).

24 Osim toga, treba istaknuti da tijelo nadležno za sklapanje ugovora o radu raspolaže diskrecijskom ovlasti da ocjenjuje odgovornost dužnosnika različitom od one kojom raspolaže stegovno povjerenstvo, kao i, posljedično, da odredi stegovnu mjeru koju smatra primjerenom za sankcioniranje utvrđenih stegovnih povreda (vidjeti u tom smislu presudu od 10. rujna 2019., DK/eESVD, T-217/18, neobjavljenu, EU:T:2019:571, t. 71. i navedenu sudsku praksu).

25 Slijedom toga, mišljenje stegovnog povjerenstva ne obvezuje tripartitno tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu.

26 Međutim, savjetovanje sa stegovnim povjerenstvom ipak predstavlja postupovnu obvezu tijela ovlaštenog za sklapanje ugovora o radu.

27 Kao prvo, treba podsjetiti na to da, kada stegovni postupak uključuje sudjelovanje stegovnog povjerenstva, odnosno kad s obzirom na odredbe članaka 3. i 11. Priloga IX. Pravilniku o osoblju tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu pokrene stegovni postupak jer predviđa da on može dovesti do izricanja teže sankcije od pisanog upozorenja ili ukora, to sudjelovanje stegovnog povjerenstva ključni je element postupka jer, s jedne strane, predstavlja trenutak detaljne kontradiktorne rasprave uz eventualno provođenje dodatne istrage, i, s druge strane, jer nakon toga tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu donosi odluku uzimajući u obzir rad stegovnog povjerenstva, odnosno uzimajući u obzir njegovo obrazloženo mišljenje doneseno većinom glasova i moguća izdvojena mišljenja koja su iznijeli određeni članovi, kao što to proizlazi iz članaka 12. do 18. istog priloga. Prema tome, kad tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu odstupi od mišljenja stegovnog povjerenstva, mora to detaljno obrazložiti (vidjeti u tom smislu presudu od 15. prosinca 2021., HG/Komisija, T-693/16 P RENV-RX, EU:T:2021:895, t. 170. i navedenu sudsku praksu). Valja dodati da je Sud presudio da samo mišljenje stegovnog povjerenstva može biti predmet zahtjeva za poništenje koji je dopušten (presuda od 29. siječnja 1985., F./Komisija, 228/83, EU:C:1985:28, t. 16.).

28 Slijedom toga, kad pred stegovnim povjerenstvom treba pokrenuti postupak kao u ovom slučaju, njegovo sudjelovanje predstavlja bitan postupovni zahtjev, čije mišljenje dužnosnik koji je sankcioniran na kraju tog postupka načelno mora moći osporavati ako tijelo za imenovanje potvrdi ocjenu činjenica stegovnog povjerenstva (presuda od 15. prosinca 2021., HG/Komisija, T-693/16 P RENV-RX, EU:T:2021:895, t. 170.).

29 Kao drugo, valja podsjetiti na to da pravo svakog člana osoblja da stegovno povjerenstvo razmotri njegov stegovni dosje i da se to povjerenstvo upozna sa svim činjenicama koje mu se stavljaju na teret i okolnostima u kojima su nastale, predstavlja temeljno jamstvo poštovanja prava obrane (vidjeti po analogiji presudu od 26. siječnja 1995., D/Komisija, T-549/93, EU:T:1995:15, t. 48.).

30 Postojanje takvog prava potkrijepljeno je brojnim jamstvima predviđenima Pravilnikom o osoblju, koja član osoblja ima u okviru stegovnog postupka.

31 Kao prvo, na temelju članka 6. stavka 1. Priloga IX. Pravilniku o osoblju, stegovno povjerenstvo je tijelo koje čine jednaki članovi (presuda od 26. siječnja 1995., D/Komisija, T-549/93, EU:T:1995:15, t. 48.). Usto, u skladu s člankom 6. stavkom 5. Priloga IX. Pravilniku o osoblju „dotični dužnosnik ima pravo odbiti jednog člana povjerenstva”.

32 Kao drugo, stegovno povjerenstvo je tijelo pred kojim se član osoblja može braniti (vidjeti po analogiji presudu od 26. siječnja 1995., D/Komisija, T-549/93, EU:T:1995:15, t. 48.). On u tu svrhu raspolaže postupovnim jamstvima. Naime, sukladno članku 16. stavku 1. Priloga

IX. Pravilniku o osoblju, „povjerenstvo saslušava dotičnog [člana osoblja], koji se na saslušanju može očitovati u usmenom ili pisanom obliku, osobno ili putem svojeg predstavnika” i „dotični [član osoblja] može pozvati svjedoke”.

33 Štoviše, na temelju članka 13. stavka 2. Priloga IX. Pravilniku o osoblju, član osoblja za pripremu obrane ima rok od petnaest dana od dana primitka izvješća kojim se pokreće stegovni postupak, predviđen člankom 12. stavkom 2. Priloga IX. Pravilniku o osoblju. U tom kontekstu on ima pravo dobiti cijeli svoj osobni dosje (članak 13. stavak 1. Priloga IX. Pravilniku o osoblju) i može mu pomagati osoba po vlastitom izboru (članak 13. stavak 3. Priloga IX. Pravilniku o osoblju).

34 U ovom slučaju tripartitno tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu nije se ponovno savjetovalo sa stegovnim povjerenstvom, iako je pred njim prvotno pokrenulo postupak podnošenjem izvješća na koje je utjecala nezakonitost koju je Opći sud istaknuo u prvotnoj presudi. Time što je samo odbacilo sadržaj tog mišljenja, iako je iz navedene presude moglo zaključiti da je na to mišljenje utjecala i nezakonitost kojom se opravdava poništenje odluke od 21. kolovoza 2019., tripartitno tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu nije omogućilo stegovnom povjerenstvu da u svrhu sastavljanja svojeg mišljenja uzme u obzir povlačenje tužiteljeva osobnog dosjea iz odluke od 19. studenoga 2010. Takvim je postupanjem tripartitno tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu oduzelo stegovnom povjerenstvu mogućnost da uzme u obzir same okolnosti u kojima su počinjena djela koja se tužitelju stavljaju na teret i da ocijeni njihovu težinu.

35 Slijedom toga, s jedne strane, tripartitno tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu nije omogućilo detaljnu kontradiktornu raspravu na kojoj se temelji postupak pred stegovnim povjerenstvom, uz potpuno poznavanje elemenata kojima to povjerenstvo raspolaže, te je tužitelja lišilo koristi od jamstva koja mu omogućuju osiguravanje poštovanja njegovih prava obrane.

36 S druge strane, tripartitno tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu uskratilo je stegovnom povjerenstvu mogućnost da preporuči sankciju na temelju ocjene točnih činjeničnih okolnosti koje opravdavaju njegovo pokretanje postupka. Tripartitnom tijelu ovlaštenom za sklapanje ugovora o radu stoga stegovno povjerenstvo nije moglo preporučiti sankciju koja je uzela u obzir razloge iz prvotne presude i navedene okolnosti.

37 Uzimajući u obzir činjenicu da je poštovanje prava obrane 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 presudu od 14. listopada 2021., Bernaldo de Quirós/Komisija, C-583/19 P, EU:C:2021:844, t. 60. i navedenu sudsku praksu), kao i prirodu bitnog postupovnog zahtjeva za savjetovanje sa stegovnim povjerenstvom, nepostojanje obvezujuće prirode mišljenja u odnosu na tripartitno tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu, navedeno u točki 123. ove presude, ne utječe na obvezu kojom je to tijelo bilo dužno podnijeti navedenom povjerenstvu novo izvješće čiji sadržaj uzima u obzir razloge prvotne presude, kako bi, na temelju odredaba Priloga IX. Pravilniku o osoblju, osiguralo izvršenje prvotne presude. U tom pogledu tripartitno tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu nije raspolagalo marginom prosudbe.

38 Iz prethodno navedenog proizlazi da je tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu prilikom izvršenja prvotne presude bilo dužno nastaviti postupak pokretanjem postupka pred stegovnim povjerenstvom. Stoga to tijelo nije moglo nastaviti taj postupak u kasnijoj fazi, kao što je to učinilo u ovom slučaju.

39 Iz toga proizlazi da je tripartitno tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu počinilo bitnu povredu postupka s obzirom na članak 12. Priloga IX. Pravilniku o osoblju time što nije ponovno pokrenulo postupak pred stegovnim povjerenstvom. Stoga to tijelo navedenom povredom nije osiguralo izvršenje prvotne presude sukladno obvezi na temelju članka 266. UFEU-a te je, slijedom toga, povrijedilo tu odredbu.

40 Ipak, Komisija ističe da na temelju sudske prakse postupovna nepravilnost može opravdati poništenje odluke samo ako postoji mogućnost da bi predmetni upravni postupak imao drukčiji ishod da navedena nepravilnost nije bila počinjena. Međutim, prema Komisijinu mišljenju, tužitelj nije dokazao da bi novo savjetovanje sa stegovnim povjerenstvom moglo izmijeniti ishod predmetnog stegovnog postupka.

41 Ipak, kao što to proizlazi iz točke 126. ove presude, sudjelovanje stegovnog povjerenstva tijekom stegovnog postupka predstavlja bitan postupovni zahtjev.

42 Međutim, iz sudske prakse proizlazi da povreda bitnog postupovnog zahtjeva dovodi do poništenja nevaljanog akta, neovisno o pitanju je li ta povreda prouzročila štetu onomu tko se na nju poziva ili je li upravni postupak mogao imati drukčiji ishod (vidjeti u tom smislu presudu od 22. prosinca 2008., Gordon/Komisija, C-198/07 P, EU:C:2008:761, t. 73. i 74.; od 23. ožujka 2000., Gogos/Komisija, T-95/98, EU:T:2000:85, t. 53. i 54., i od 11. studenoga 2014., De Nicola/EIB, F-52/11, EU:F:2014:243, t. 145.; vidjeti također po analogiji presudu od 6. travnja 2022., Mead Johnson Nutrition (Asia Pacific) i dr./Komisija, T-508/19, EU:T:2022:217, t. 290.).

43 Stoga tužitelj nije bio dužan dokazati da bi novo savjetovanje sa stegovnim povjerenstvom moglo izmijeniti ishod predmetnog stegovnog postupka.

44 Posljedično, tripartitno tijelo ovlašteno za sklapanje ugovora o radu povrijedilo je članak 266. UFEU-a i članak 12. Priloga IX. Pravilniku o osoblju. Treba prihvatiti drugi tužbeni razlog i poništiti pobijanu odluku, pri čemu nije potrebno razmotriti treći tužbeni razlog.

[*omissis*]

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (deveto vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. **Poništava se Odluka Europske komisije od 18. siječnja 2022. kojom je osobi IP izrečena stegovna mjera raskida njezina ugovora o radu bez otkaznog roka.**

2. **Tužba se odbija u preostalom dijelu.**

3. **Svaka stranka snosit će vlastite troškove.**

Truchot Kanninen Frendo

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 2. listopada 2024.

Potpisi