Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK VŠEOBECNÉHO SÚDU (druhá komora)

z 15. septembra 2017*

„Verejná služba – Úradníci – Sloboda prejavu – Povinnosť lojálnosti – Vážne poškodenie legitímnych záujmov Únie – Zamietnutie povolenia uverejniť článok – Výzva na zmenu textu – Článok 17a služobného poriadku – Predmet žaloby – Rozhodnutie o zamietnutí administratívnej sťažnosti“

Vo veci T-585/16,

Carina Skareby, úradníčka Európskej služby pre vonkajšiu činnosť (ESVČ), bydliskom v Louvain (Belgicko), v zastúpení: S. Rodrigues a C. Bernard-Glanz, avocats,

žalobkyňa

proti

Európskej službe pre vonkajšiu činnosť (ESVČ), v zastúpení: S. Marquardt, splnomocnený zástupca, za právnej pomoci M. Troncoso Ferrer, F.-M. Hislaire a S. Moya Izquierdo, avocats,

žalovanej,

ktorej predmetom je návrh založený na článku 270 ZFEÚ na zrušenie jednak rozhodnutia ESVČ z 5. júna 2015 zamietajúceho uverejnenie článku a navrhujúceho zmeniť dva odseky textu a jednak „v rozsahu, v akom je to potrebné“ rozhodnutia ESVČ z 18. decembra 2015, ktorým sa zamieta sťažnosť podaná proti pôvodnému rozhodnutiu,

VŠEOBECNÝ SÚD (druhá komora),

v zložení: predseda komory M. Prek, sudcovia F. Schalin a J. Costeira (spravodajkyňa),

tajomník: P. Cullen, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 3. mája 2017,

vyhlásil tento

Rozsudok

Okolnosti predchádzajúce sporu

1 Žalobkyňa, pani Carina Skarebyová, je úradníčkou Európskej služby pre vonkajšiu činnosť (ESVČ).

* Jazyk konania: angličtina.

2 Listom z 19. mája 2015 žalobkyňa prostredníctvom svojich právnych poradcov informovala ESVČ na základe článku 17a Služobného poriadku úradníkov Európskej únie (ďalej len „služobný poriadok“) o svojom zámere uverejniť v časopise *Politico* článok s názvom „Otvorený list občanovi Hermanovi“, ktorý pozostáva z otvoreného listu bývalému predsedovi Európskej rady, pánovi Hermanovi Van Rompuymu, ktorým chcela upriamiť pozornosť na problém obťažovania v európskych inštitúciách (ďalej len „sporný text“).

3 Oznámením z 5. júna 2015 odpovedal zamestnanec poverený vedením odboru práv a povinností riaditeľstva ľudských zdrojov generálneho riaditeľstva pre správu a financie ESVČ, že dva odseky článku podliehajúce povoleniu sú v rozpore s „povinnosťou lojálnosti a nestrannosti“, ktorú musí žalobkyňa ako úradníčka Európskej únie dodržať vo vzťahu k inštitúciám z dôvodu, že žalobkyňa priamo a bez akéhokoľvek dôkazu pripísala riaditeľstvu ESVČ správanie, ktoré predstavuje porušenie služobného poriadku. Následne požadoval od žalobkyne, aby predložila zmenený text, v ktorom by zohľadnila tieto námietky s tým, že bez tejto zmeny sa nemôže povoliť uverejnenie (ďalej len „rozhodnutie o zamietnutí uverejnenia“).

4 Dotknuté odseky sporného textu, v tomto prípade piaty a osemnásty (ďalej spolu len „sporné odseky“), boli formulované takto:

„*Modus operandi* hierarchie európskych inštitúcií, ako môžem byť svedkom, je presvedčiť každého, kto má názor na spôsob, akým sú inštitúcie vedené, že on alebo ona urobia lepšie, keď zmenia prácu, odídu do predčasného dôchodku alebo invalidného dôchodku. Nechaj to tak. Zabudni. Takto môžu nadriadení pokračovať v obťažovaní určitých podriadených a zvýhodňovať iných: nemusí ísť o plánovanú stratégiu – ale napriek tomu môže byť systematická.

…

ESVČ musí byť vzorom vo vnútornom uplatňovaní práv, organizačnej transparentnosti a právneho štátu – inak stratíme dôveryhodnosť na medzinárodnej scéne.“

5 Listom z 1. júla 2015 požadovala žalobkyňa prostredníctvom svojich právnych poradcov o vysvetlenie rozhodnutia o zamietnutí uverejnenia, najmä z dôvodu, aby sa vysvetlilo, ako boli sporné vyššie uvedené odseky pri údajnom porušení povinnosti lojality a nestrannosti spôsobilé „vážne poškodiť legitímne záujmy Únie“ v zmysle článku 17a služobného poriadku.

6 Listom z 24. júla 2015 odpovedal hlavný právnik odboru o právach a povinnostiach takto:

„V [rozhodnutí o zamietnutí uverejnenia] sme neuviedli, že vec [bola] spôsobilá ‚vážne poškodiť legitímne záujmy Únie‘.

Avšak je potrebné zopakovať, že ESVČ nepovoľuje uverejnenie [sporného textu] ako takého, keďže to považujeme za porušenie povinnosti lojality a nestrannosti.

Uverejnenie podlieha povoleniu v zmysle článku 17 ods. 1 služobného poriadku…

Vašej klientke dôrazne odporúčame nekonať vo veci uverejnenia bez nášho povolenia.“

7 Listom zo 4. septembra 2015 podala žalobkyňa prostredníctvom svojich právnych poradcov sťažnosť proti zamietnutiu uverejnenia v súlade s článkom 90 ods. 2 služobného poriadku. V tejto sťažnosti v podstate tvrdí, že po prvé ESVČ porušila článok 17a služobného poriadku, pretože nepreukázala, že by bolo uverejnenie sporného textu spôsobilé „vážne poškodiť legitímne záujmy Únie“, a po druhé, že by v dôsledku toho bolo porušené právo na slobodu prejavu, ktorú žalobkyni garantuje článok 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd podpísaného v Ríme 4. novembra 1950 (ďalej len „EDĽP“) a článok 11 Charty základných práv Európskej únie.

8 Rozhodnutím z 18. decembra 2015 menovací orgán ESVČ zamietol sťažnosť, ktorú podala žalobkyňa (ďalej len „rozhodnutie o zamietnutí sťažnosti“).

9 Rozhodnutie o zamietnutí sťažnosti v podstate uvádza, že článok 17a služobného poriadku vyjadruje myšlienku trvalej potreby spravodlivej rovnováhy medzi garanciou výkonu slobody prejavu úradníkov Únie a ochranou legitímneho cieľa všeobecného záujmu, najmä ochrany legitímnych záujmov Únie. V tejto súvislosti rozhodnutie o zamietnutí sťažnosti najprv spresňuje, že predmet sporného textu sa týka činnosti Únie, ďalej že text je spôsobilý porušiť „povinnosť lojality a nestrannosti“ a nakoniec, že toto porušenie samo osebe predstavuje reálne riziko vážneho poškodenia záujmov Únie v zmysle článku 17a služobného poriadku. Rozhodnutie o zamietnutí sťažnosti zdôrazňuje, že uverejnenie sporného textu by vážne ohrozilo legitímne záujmy Únie, pretože jednak sporný text neposkytuje žiadny dôkaz, ktorý by potvrdzoval tvrdenia o obťažovaní úradníkov, a jednak sporné odseky sa nemôžu vnímať ako odlišný názor od názoru ESVČ, ale naznačujú, že existuje neriešený rozšírený problém obťažovania v inštitúciách Únie, čo z pohľadu priemerného čitateľa môže byť vnímané ako skutočnosť, že inštitúcie nevykonávajú politiku, ktorá by adekvátne riešila obťažovanie. Okrem toho rozhodnutie o zamietnutí sťažnosti zdôrazňuje, že iné komentáre mohli byť formulované k množstvu častí sporného textu, avšak ESVČ komentovala iba dva odseky, čo dokazuje, že je rozhodnutie o zamietnutí primerané a obmedzuje sa na úzko nevyhnutný rozsah.

Konanie a návrhy účastníkov konania

10 Žalobkyňa návrhom podaným do kancelárie Súdu pre verejnú službu 15. marca 2016 podala túto žalobu. Táto žaloba bola zapísaná do registra pod číslom F-15/16.

11 Vyjadrenie ESVČ k žalobe bolo doručené do kancelárie Súdu pre verejnú službu 10. júna 2016.

12 Podľa článku 3 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) 2016/1992 zo 6. júla 2016 o prenesení právomoci rozhodovať v prvom stupni v sporoch medzi Európskou úniou a jej zamestnancami na Všeobecný súd (Ú. v. EÚ L 200, 2016, s. 137) bola táto vec postúpená na Všeobecný súd v stave, v akom sa nachádzala k 31. augustu 2016. Do registra bola zapísaná pod číslom T-585/16 a bola pridelená druhej komore.

13 Vzhľadom na to, že ku skončeniu písomnej časti konania došlo pred postúpením prejednávanej veci na Všeobecný súd, Všeobecný súd sa listami kancelárie z 9. novembra 2016 opýtal účastníkov konania na potrebu nariadenia pojednávania.

14 Prednesy účastníkov konania boli vypočuté na pojednávaní 3. mája 2017.

15 Žalobkyňa navrhuje, aby Všeobecný súd:

– vyhlásil jej žalobu za prípustnú,

– zrušil rozhodnutie o zamietnutí uverejnenia a „v rozsahu, v akom je to potrebné“ rozhodnutie o zamietnutí sťažnosti,

– zaviazal ESVČ na náhradu trov konania.

16 ESVČ navrhuje, aby Všeobecný súd:

– vyhlásil žalobu za nedôvodnú,

– zaviazal žalobkyňu na náhradu trov konania.

Právny stav

Úvodné pripomienky o predmete žaloby

17 Je potrebné zdôrazniť, že žalobkyňa podala túto žalobu proti rozhodnutiu o zamietnutí udeliť povolenie na uverejnenie a „v rozsahu, v akom je to potrebné“ proti rozhodnutiu o zamietnutí sťažnosti.

18 V tomto ohľade je potrebné pripomenúť, že administratívna sťažnosť a jej explicitné alebo implicitné zamietnutie tvorí neoddeliteľnú súčasť komplexného konania a sú iba jedným z predpokladov, ktoré musia byť splnené pred podaním žaloby. Za týchto podmienok sa žalobou, aj keď formálne smerujúcou proti zamietnutiu sťažnosti, predkladá súdu na posúdenie akt spôsobujúci ujmu, proti ktorému sa sťažnosť podala, okrem prípadu, keď je dosah zamietnutia sťažnosti odlišný od dosahu aktu napadnutého touto sťažnosťou. Výslovné rozhodnutie o zamietnutí sťažnosti totiž nemusí vzhľadom na svoj obsah potvrdzovať akt napadnutý žalobkyňou. To platí v prípade, ak rozhodnutie o zamietnutí sťažnosti obsahuje opakovaný prieskum situácie žalobkyne podľa nových právnych a skutkových okolností alebo ak mení alebo dopĺňa pôvodné rozhodnutie. V týchto prípadoch predstavuje zamietnutie sťažnosti akt podliehajúci preskúmaniu súdom, ktorý naň prihliada pri posúdení zákonnosti napadnutého aktu, alebo ho dokonca považuje za akt spôsobujúci ujmu nahrádzajúci pôvodný akt (pozri rozsudok Všeobecného súdu z 21. mája 2014, Mocová/Komisia, T-347/12 P, EU:T:2014:268, bod 34 a citovanú judikatúru).

19 Toto poňatie podporuje aj úvaha, podľa ktorej je doplnenie odôvodnenia v štádiu rozhodnutia o zamietnutí sťažnosti v súlade s účelom článku 90 ods. 2 služobného poriadku, podľa ktorého je samotné rozhodnutie o sťažnosti tiež odôvodnené. Toto ustanovenie totiž nevyhnutne predpokladá, že orgán, ktorý má rozhodnúť o sťažnosti, nebude viazaný samotným odôvodnením rozhodnutia, ktoré je prípadne nedostatočné, niekedy dokonca neexistujúce v prípade implicitného rozhodnutia o zamietnutí (pozri rozsudky z 21. mája 2014, Mocová/Komisia, T-347/12 P, EU:T:2014:268, bod 35 a citovanú judikatúru, a zo 17. januára 2017, LP/Europol, T-719/15 P, neuverejnený, EU:T:2017:7, bod 19 a citovanú judikatúru).

20 V prejednávanom prípade, ako tiež vyplýva z bodov 3, 8 a 9 vyššie, nemení rozhodnutie o zamietnutí sťažnosti ani zmysel a ani rozsah rozhodnutia o zamietnutí uverejnenia. Rozhodnutie o zamietnutí sťažnosti totiž jednak potvrdzuje zamietnutie uverejnenia sporného textu a jednak obmedzuje požiadavku predchádzajúcej zmeny sporného textu na dva odseky, ktoré boli identifikované v rozhodnutí uverejnenia.

21 Odôvodnenie rozhodnutia o zamietnutí sťažnosti sa však čiastočne odlišuje od odôvodnenia rozhodnutia o zamietnutí uverejnenia. V rozhodnutí o zamietnutí sťažnosti bolo totiž uverejnenie sporného textu zamietnuté vzhľadom na porušenie „povinnosti lojality a nestrannosti“, pretože žalobkyňa priamo a bez akéhokoľvek dôkazu pripísala riaditeľstvu ESVČ konanie, ktoré je v rozpore so služobným poriadkom. Rozhodnutie o zamietnutí sťažnosti sa v podstate zakladá na existencii reálneho rizika vážneho poškodenia záujmov Únie v zmysle článku 17a služobného poriadku. Presnejšie sa domnieva, že po prvé samotné porušenie „povinnosti lojality a nestrannosti“ predstavuje samo osebe reálne riziko vážneho poškodenia týchto záujmov, po druhé, že sporný text neobsahuje žiadny dôkaz preukazujúci tam uvedené tvrdenia a po tretie, že sporné odseky popierajú existenciu politiky boja proti obťažovaniu v inštitúciách Únie.

22 Je však potrebné konštatovať, že rozhodnutie o zamietnutí sťažnosti obsahuje doplnenie odôvodnenia, ktoré spresňuje a rozvíja odôvodnenie aktu, proti ktorému táto sťažnosť smeruje, v prejednávanom prípade rozhodnutiu o zamietnutí uverejnenia.

23 Keďže toto odôvodnenie spresňuje a dopĺňa odôvodnenie rozhodnutia o zamietnutí uverejnenia a vzhľadom na evolutívny charakter postupu pred začatím súdneho konania, musí sa na účely preskúmania zákonnosti rozhodnutia o zamietnutí uverejnenia zohľadniť odôvodnenie rozhodnutia o zamietnutí sťažnosti.

O veci samej

24 Na podporu svojej žaloby na zrušenie žalobkyňa uvádza dva žalobné dôvody. Prvý žalobný dôvod je založený na porušení práva na slobodu prejavu. Druhý žalobný dôvod je založený na nesprávnom posúdení, pokiaľ ide o porušenie „povinnosti lojality a nestrannosti“.

25 Všeobecný súd považuje za vhodné zaoberať sa najskôr druhým žalobným dôvodom.

O druhom žalobnom dôvode založenom na nesprávnom posúdení, pokiaľ ide o porušenie povinnosti lojality

26 V rámci druhého žalobného dôvodu žalobkyňa zdôrazňuje v prvej výhrade, podľa ktorej menovací orgán nesprávne posúdil, že prvý, štvrtý až siedmy, trinásty a deväťnásty odsek sporného textu popiera existenciu politiky ESVČ a Únie smerujúcu k boju proti obťažovaniu. Žalobkyňa tvrdí, že v týchto odsekoch iba vyjadrila myšlienku, podľa ktorej je jednak obťažovanie jav široko rozšírený a jednak, že táto situácia môže ohroziť autoritu ESVČ a následne Únie na medzinárodnej scéne. V spornom texte však žalobkyňa netvrdí, že došlo k obťažovaniu, ktoré „ohrozuje riadne fungovanie služieb“, ani že „neexistovala žiadna dostupná náprava“. V každom prípade sporný text nemôže predstavovať „správanie útočiace na dôstojnosť a rešpekt inštitúcie“ v zmysle uplatniteľnej judikatúry.

27 V rámci druhej výhrady žalobkyňa zdôrazňuje, že menovací orgán sa dopustil „zjavného“ nesprávneho posúdenia, keď sa domnieval, že v druhom a šiestom odseku sporných textov ona považuje svojho zamestnávateľa za nepriateľa a existuje medzi nimi dlhodobo nedôvera. Žalobkyňa tvrdí, že ak predmetné odseky odkazujú na „vojnu“, ide o „vojnu v rámci európskych inštitúcií“ a nie proti nim.

28 Treťou výhradou žalobkyňa tvrdí, že menovací orgán nesprávne usúdil, že z tretieho a pätnásteho odseku sporného textu vyplýva, že „široko rozšírené obťažovanie viedlo množstvo úradníkov k čerpaniu práceneschopnosti na dlhú dobu alebo k invalidite“. V tejto súvislosti žalobkyňa zdôrazňuje, že nikdy neuvádzala počet osôb, ktoré sa nachádzali na dlhodobej práceneschopnosti alebo na invalidnom dôchodku a že, následne, nie je možné zo sporného textu vyvodiť, že ich bolo veľa. Navyše, hoci vyjadrila názor, že obťažovanie je jav široko rozšírený a že množstvo kolegov bolo práceneschopných po dlhú dobu alebo boli na invalidite, menovací orgán sa dopustil omylu tým, že sa domnieval, že toto stanovisko považoval za správanie útočiace na dôstojnosť a rešpekt voči inštitúcii.

29 V rámci štvrtej výhrady žalobkyňa zdôrazňuje, že menovací orgán sa dopustil nesprávneho výkladu tým, že sa domnieval, že osemnásty odsek sporného textu potvrdzuje, že ESVČ a Únia „nejdú príkladom“ svojou politikou zaobchádzania s problematikou obťažovania v rámci svojich oddelení. Podľa žalobkyne predmetný odsek iba potvrdil, že ESVČ by mala byť príkladom, a nie že ním nebola, avšak iba naznačuje, že môže urobiť viac.

30 V rámci piatej výhrady žalobkyňa tvrdí, že sporné odseky neobsahujú žiadnu urážku, ani nevyjadrujú žiadny nedostatok rešpektu, agresivitu alebo inú formu zlého úmyslu a že zodpovedajú iba vyjadreniu jej slobody prejavu, ktorá zahŕňa vyjadrenie nesúhlasných alebo menšinových názorov vo vzťahu k tým, ktoré zastáva inštitúcia, ktorá ju zamestnáva, hoci tieto názory môžu niekoho zraňovať, šokovať alebo znepokojovať.

31 V rámci šiestej výhrady žalobkyňa zdôrazňuje, že menovací orgán sa dopustil „zjavného“ nesprávneho posúdenia tým, že sa domnieval, že vyššie uvedené odseky boli v rozpore s „povinnosťou lojality a nestrannosti“, ktorú bola povinná dodržať ako úradníčka vo vzťahu k inštitúcii.

32 ESVČ s týmito argumentmi žalobkyne nesúhlasí.

33 Na úvod je potrebné zdôrazniť, že z bodov 3, 4, 8 a 9 vyššie vyplýva, že jednak rozhodnutie o zamietnutí uverejnenia sa obmedzuje na uvedenie iba dvoch odsekov textu, teda piateho a osemnásteho odseku, sporného textu, ktoré boli v rozpore s „povinnosťou lojality a nestrannosti“, ktoré bola žalobkyňa povinná dodržať ako úradník Únie, a jednak, že toto obmedzenie sa na dva odseky bolo potvrdené v rozhodnutí o zamietnutí sťažnosti.

34 Preto hoci rozhodnutie o zamietnutí sťažnosti obsahuje komentáre k iným odsekom sporného textu, tieto komentáre môžu byť považované iba za *obiter dicta*.

35 Z toho vyplýva, že výhrady týkajúce sa iných odsekov sporného textu, než sú piaty a osemnásty odsek, sú pri zohľadnení neúčinné, keďže nemajú žiadny praktický účinok na zákonnosť rozhodnutia o zamietnutí uverejnenia.

36 Je potrebné rozhodnúť, jednak, že prvá námietka je čiastočne neúčinná v rozsahu, v akom sa týka prvého, štvrtého, šiesteho, siedmeho, trinásteho a devätnásteho odseku sporného textu, a jednak, že druhá a tretia námietka sú neúčinné v celom rozsahu.

37 Následne je potrebné preskúmať výlučne prvú a štvrtú až šiestu výhradu v rozsahu, v akom sa týkajú sporných odsekov.

38 Prvou a štvrtou výhradou žalobkyňa tvrdí, že menovací orgán nesprávne usúdil, že sporné odseky jednak popierajú existenciu politiky ESVČ a Únie smerujúcej k boju proti obťažovaniu a jednak, že ESVČ a Únia „nejdú príkladom“ so svojimi politikami vo veci obťažovania v rámci ich oddelení.

39 V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť text sporných odsekov:

„*Modus operandi* hierarchie európskych inštitúcií, ako môžem byť svedkom, je presvedčiť každého, kto má názor na spôsob, akým sú inštitúcie vedené, že on alebo ona urobia lepšie, keď zmenia prácu, odídu do predčasného dôchodku alebo invalidného dôchodku. Nechaj to tak. Zabudni. Takto môžu nadriadení pokračovať v obťažovaní určitých podriadených a zvýhodňovať iných: nemusí ísť o plánovanú stratégiu – ale napriek tomu môže byť systematická.

…

ESVČ musí byť vzorom vo vnútornom uplatňovaní práv, organizačnej transparentnosti a právneho štátu – inak stratíme dôveryhodnosť na medzinárodnej scéne.“

40 Taktiež je potrebné pripomenúť, že tieto sporné odseky sú zahrnuté do textu, ktorý sa týka problému obťažovania v rámci európskych inštitúcií. Piaty odsek sporného textu presnejšie opisuje „*modus operandi* hierarchie európskych inštitúcií“ a pridáva, že „nadriadení môžu pokračovať s obťažovaním určitých podriadených a zvýhodňovať iných“ „systematicky“. V tomto kontexte toto tvrdenie, s použitím slov „*modus operandi*“ a „systematicky“ označuje, že obťažovanie je rozšíreným javom zo strany hierarchie európskych inštitúcií.

41 Okrem toho osemnásty odsek sporného textu potvrdzuje, že ESVČ „musí ísť príkladom pri vnútornom uplatňovaní práv, organizačnej transparentnosti a právneho štátu“. Z toho vyplýva, že ESVČ nekoná „príkladne“ v boji proti obťažovaniu. Inak povedané, táto inštitúcia neposkytla „príklad“ svojou politikou riešenia obťažovania v rámci svojich oddelení.

42 Okrem toho osemnásty odsek sporného textu preberá myšlienku, ktorá už vyplynula z jeho piateho odseku, že v rámci ESVČ a v širšom zmysle v inštitúciách Únie neexistuje účinná politika boja proti obťažovaniu.

43 Tieto závery sú navyše potvrdené samotnou žalobkyňou v žalobe. Žalobkyňa v bode 44 žaloby pripúšťa, že v spornom texte „vyjadrila názor, že obťažovanie [je] jav široko rozšírený a tiež vyjadrila svoje znepokojenie, že táto situácia by mohla podkopať autoritu ESVČ a následne Únie na medzinárodnej scéne“.

44 Z toho vyplýva, že menovací orgán sa nedopustil nesprávneho posúdenia vo svojom výklade sporných odsekov.

45 Preto sa prvá a štvrtá výhrada musia zamietnuť ako nedôvodné.

46 Piatou výhradou žalobkyňa tvrdí, že sporné odseky neobsahujú žiadnu urážku, ani nevyjadrujú žiadny nedostatok rešpektu, agresivitu alebo inú formu zlého úmyslu a že iba predstavujú realizáciu jej slobody prejavu.

47 Ako však vyplýva z bodov 3 a 9 vyššie, rozhodnutie o zamietnutí uverejnenia nebolo prijaté z dôvodu, že by sporný text obsahoval urážky alebo vyjadrenie akéhokoľvek nedostatku rešpektu, agresivitu alebo inú formu zlého úmyslu. Odôvodnenie rozhodnutia o zamietnutí udeliť povolenie na uverejnenie totiž uvádza, že pokiaľ ide o sporné odseky, tie sú v rozpore s „povinnosťou lojality a nestrannosti“, ktoré je úradník Únie povinný zachovať vo vzťahu k inštitúcii.

48 Následne vzhľadom na to, že menovací orgán nedospel k záveru, že sporné odseky obsahujú urážky, ani že vyjadrujú akýkoľvek nedostatok rešpektu, agresivitu alebo inú formu zlého úmyslu, je potrebné zamietnuť piatu výhradu ako nedôvodnú.

49 Svojou šiestou výhradou žalobkyňa tvrdí, že sa menovací orgán dopustil „zjavného“ nesprávneho posúdenia, keď sa domnieval, že sporné odseky sú v rozpore s „povinnosťou lojality a nestrannosti“, ktoré je povinná zachovať ako úradník Únie vo vzťahu k inštitúciám.

50 V tejto súvislosti je potrebné si pripomenúť zásady vyplývajúce z ustanovení, ktorými sa riadia vzťahy medzi Úniou a jej úradníkmi a zamestnancami.

51 Podľa článku 11 prvého odseku služobného poriadku úradník vykonáva svoje povinnosti a správa sa výlučne v súlade so záujmami Únie. Toto isté ustanovenie zaväzuje úradníka, aby si zverené povinnosti plnil vecne, nestranne a so zreteľom na svoju povinnosť lojality voči Únii.

52 Podľa článku 12 služobného poriadku sa úradník zdrží každého konania alebo správania, ktoré by mohlo nepriaznivo ovplyvniť dôstojnosť jeho postavenia.

53 Okrem toho podľa článku 12c ods. 1 je úradník povinný požiadať menovací orgán o povolenie na vykonávanie externej činnosti, či už platenej alebo neplatenej.

54 Okrem toho, podľa článku 17a ods. 1 služobného poriadku má úradník právo na slobodu vyjadrovania sa pri riadnom rešpektovaní zásad lojálnosti a nestrannosti. Tento článok predstavuje, tak ako aj články 11, 12 a 12b, osobitný výraz povinnosti lojality, ktorú je povinný zachovať každý úradník. V zmysle tejto povinnosti sa musí úradník zdržať najmä konania spôsobilého narušiť dôstojnosť funkcie a preukazovať úctu voči inštitúcii a jej orgánom (pozri, pokiaľ ide o povinnosť lojality v rámci článku 17a služobného poriadku, rozsudok z 23. októbra 2013, Gomes Moreira/ECDC, F-80/11, EU:F:2013:159, bod 61 a citovanú judikatúru).

55 Okrem toho je povinné zdôrazniť, že z judikatúry vyplýva, že úradník by verbálnym alebo písomným vyjadrením či akýmkoľvek iným konaním nemal konať v rozpore so svojimi služobnými povinnosťami, ktoré mu vyplývajú najmä z článkov 11, 12, 12b a 17a služobného poriadku voči Únii, ktorej má slúžiť, čím by narušil vzťah dôvery, ktorý existuje medzi ním a Úniou, a v konečnom dôsledku sťažil, ba priam znemožnil, splnenie úloh, ktorými je Únia poverená v spolupráci s ním (rozsudok zo 6. marca 2001, Connolly/Komisia, C-274/99 P, EU:C:2001:127, bod 47).

56 Okrem toho je taktiež potrebné spresniť, ako vyplýva najmä z odkazov článku 11 prvého odseku služobného poriadku na „svoje povinnosti“ a na „svoje správanie“, článku 12 služobného poriadku na „každé konanie“ a článku 12b na „externú činnosť“, že zachovanie vzťahu dôvery sa netýka iba realizácie osobitných úloh zverených úradníkovi, ale sa rozšírili na všetky oblasti vzťahov existujúcich medzi úradníkmi a Úniou (rozsudok z 23. októbra 2013, Gomes Moreira/ECDC, F-80/11, EU:F:2013:159, bod 65; pozri taktiež v tomto zmysle rozsudok z 26. novembra 1991, Williams/Dvor audítorov, T-146/89, EU:T:1991:61, bod 72).

57 Na úvod je potrebné uviesť, že rozhodnutie o zamietnutí udeliť povolenie na uverejnenie obsahovalo záver, že sporné odseky boli v rozpore s „povinnosťou lojality a nestrannosti“. Z tohto rozhodnutia však jasne vyplýva, že sa v skutočnosti týka porušenia povinnosti lojality a že povinnosť nestrannosti sa tam uvádza bez toho, že by existovala nejaká súvislosť s prejednávanou vecou. Preto je potrebné preskúmať iba vo svetle tejto povinnosti lojálnosti nesprávne posúdenie, ktoré namieta žalobkyňa.

58 V prejednávanom prípade je potrebné konštatovať, že sporné odseky obsahujú znevažujúce tvrdenia, poškodzujúce česť všetkých ľudí, ktorí sú zamestnaní v hierarchickom postavení v európskych inštitúciách. V rozpore s tým, čo tvrdí žalobkyňa, tvrdenia, podľa ktorých jednak existoval „*modus operandi* európskych inštitúcií“ alebo „systematická prax“, ktorá by umožnila nadriadeným „pokračovať v obťažovaní voči niektorým podriadeným a v zvýhodňovaní iných“ a jednak, že ESVČ si nesplní svoju povinnosť „byť príkladom pri vnútornom uplatňovaní práv, organizačnej transparentnosti a právneho štátu“ nemôžu byť považované za obyčajné nesúhlasné alebo menšinové názory. Tieto tvrdenia sa musia samy osebe považovať za spôsobilé poškodiť česť všetkých osôb, ktoré zastávajú hierarchickú pozíciu v európskych inštitúciách a následne v samotných inštitúciách.

59 Ako to tiež tvrdí ESVČ, obťažovanie predstavuje nezákonné správanie, ktoré ohrozuje fungovanie inštitúcie, ak je navyše, ako potvrdzuje sporný text, rozšírené. Tvrdenia naznačujúce jednak, že takéto konania, ktoré závažne porušujú zákony zo strany hierarchie európskych inštitúcií, ako je obťažovanie, a jednak absencia vhodných opatrení inštitúcií na nápravu, sú spôsobilé ovplyvniť vnímanie, česť a požadovaný rešpekt voči všetkým osobám, ktoré zastávajú hierarchickú pozíciu v inštitúciách, a teda v samotných inštitúciách a osobitne v ESVČ. Tieto tvrdenia preto predstavujú porušenie povinnosti lojality.

60 Z toho vyplýva, že menovací orgán sa správne domnieval, že tvrdenia vyplývajúce zo sporných odsekov sú v rozpore s povinnosťou lojality, ktorú má žalobkyňa ako úradníčka.

61 Túto poslednú výhradu nie je preto možné prijať.

62 V zmysle toho, čo bolo uvedené vyššie, sa druhý žalobný dôvod musí zamietnuť v celom rozsahu ako čiastočne neúčinný a čiastočne nedôvodný.

O prvom žalobnom dôvode založenom na porušení práva na slobodu prejavu

63 V rámci svojho prvého žalobného dôvodu žalobkyňa v podstate tvrdí, že nepreukázaním, že sporný text je spôsobilý spôsobiť vážnu ujmu legitímnym záujmom Únie a tým, že jej bolo zamietnuté povolenie uverejniť sporný text, menovací orgán porušil článok 17a služobného poriadku a následne slobodu prejavu, ktorú jej garantuje článok 10 EDĽP a článok 11 Charty základných práv.

64 V tejto súvislosti rozdelila žalobkyňa tento žalobný dôvod na tri časti. Prvá časť namieta, že porušenie „povinnosti lojality a nestrannosti“ predstavuje reálne riziko vážneho poškodenia legitímnych záujmov Únie, druhá časť spochybňuje požiadavku, podľa ktorej úradník, ktorý chce uverejniť článok v tlači, musí mať dôkazy potvrdzujúce jeho tvrdenia a tretia časť spochybňuje tvrdenie, podľa ktorého sporné odseky popierajú existenciu politiky smerujúcej k riešeniu obťažovania v inštitúciách Únie.

– O prvej časti smerujúcej k námietke, že porušenie povinnosti lojality a nestrannosti predstavuje reálne riziko vážneho poškodenia legitímnych záujmov Únie

65 Po prvé žalobkyňa zdôrazňuje, že rozsudok z 23. októbra 2013, Gomes Moreira/ECDC (F-80/11, EU:F:2013:159), z ktorého vychádza menovací orgán na účely podpory svojho tvrdenia, že porušenie „povinnosti lojality a nestrannosti“ predstavuje samo osebe riziko vážneho poškodenia všeobecného verejného záujmu, nie je v prejednávanom prípade použiteľný. Podľa žalobkyne totiž skutočnosti, ktoré boli prednesené vo veci, v ktorej bol vyhlásený tento rozsudok, nie sú porovnateľné s tými, o ktoré ide v tejto veci, pretože tento rozsudok nebol prijatý v kontexte žiadosti o uverejnenie, ale v rámci ukončenia pracovnej zmluvy.

66 ESVČ s prvým tvrdením žalobkyne nesúhlasí.

67 V tejto súvislosti je potrebné konštatovať, že rozhodnutie o zamietnutí sťažnosti odkazuje v bodoch 62 a 64 na rozsudok z 23. októbra 2013, Gomes Moreira/ECDC (F-80/11, EU:F:2013:159), aby sa podporil záver, podľa ktorého „porušenie povinnosti lojality a nestrannosti predstavuje samo osebe riziko vážneho poškodenia všeobecného verejného záujmu“.

68 Odkaz na rozsudok z 23. októbra 2013, Gomes Moreira/ECDC (F-80/11, EU:F:2013:159), však nepredstavuje osobitný základ pre rozhodnutie o zamietnutí sťažnosti. Rozhodnutie o zamietnutí sťažnosti je odôvodnené tým, že „porušenie povinnosti lojality a nestrannosti predstavuje samo osebe riziko vážneho poškodenia všeobecného verejného záujmu“, a nie samotnú citáciu rozsudku z 23. októbra 2013, Gomes Moreira/ECDC (F-80/11, EU:F:2013:159).

69 Preto nie je možné spochybniť zákonnosť rozhodnutia o zamietnutí sťažnosti prípadným omylom týkajúcim sa odkazov na súdne rozhodnutia uvedené na podporu uvedeného rozhodnutia.

70 Je preto potrebné dospieť k záveru, že prvé tvrdenie je neúčinné.

71 Po druhé žalobkyňa v podstate tvrdí, že menovací orgán odkazuje na riziko vážneho poškodenia „všeobecného verejného záujmu“, zatiaľ čo článok 17a služobného poriadku uvádza iba riziko poškodenia „legitímnych záujmov Únie“. Tieto dva pojmy si nemožno pliesť a nie sú zameniteľné.

72 ESVČ s druhým tvrdením žalobkyne nesúhlasí.

73 V tejto súvislosti postačuje poznamenať, že v rozpore s tým, čo tvrdí žalobkyňa, rozhodnutie o zamietnutí sťažnosti nespôsobuje žiadny rozpor medzi dvoma pojmami „všeobecný verejný záujem“ a „legitímne záujmy Únie“. Ako vyplýva z úryvku citovaného nižšie, rozhodnutie o zamietnutí sťažnosti uvádza iba to, že ochrana „záujmov Únie“ predstavuje okrem iného jeden z cieľov „verejného záujmu“:

„Ako rozhodol Súdny dvor, článok 17a služobného poriadku vyjadruje myšlienku neustálej potreby spravodlivej rovnováhy medzi zárukou výkonu takejto základnej slobody, ako je sloboda prejavu a ochranou legitímneho cieľa verejného záujmu, ako je nebezpečenstvo zásahu do záujmov Únie prameniace zo zverejnenia textu (rozsudky z 13. decembra 2001, Komisia/Cwik, C-340/00 P, EU:C:2001:701, bod 19, a zo 14. júla 2000, Cwik/Komisia, T-82/99, EU:T:2000:193, bod 52).“

74 Druhé tvrdenie sa musí preto zamietnuť.

75 Po tretie žalobkyňa tvrdí, že z judikatúry nemožno vyvodiť domnienku, ktorej sa dovoláva menovací orgán, podľa ktorej predstavuje porušenie „povinnosti lojality a nestrannosti“ nebezpečenstvo vážneho poškodenia legitímnych záujmov Únie. Podľa žalobkyne, aj keby sa hypoteticky pripustilo, že takéto porušenie by zo sporných textov vyplývalo, neumožňovalo by to vyvodiť *ipso facto*, že uverejnenie sporného textu predstavuje skutočné riziko vážneho poškodenia záujmov Únie.

76 ESVČ s tretím tvrdením žalobkyne nesúhlasí.

77 V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry majú úradníci a zamestnanci Únie právo na slobodu prejavu vrátane oblastí, v ktorých je inštitúcia Únie činná. Táto sloboda zahŕňa slobodu verbálneho alebo písomného vyjadrenia nesúhlasných alebo menšinových názorov oproti názorom zastávaným inštitúciou, ktorá ich zamestnáva (pozri rozsudok zo 6. marca 2001, Connolly/Komisia, C-274/99 P, EU:C:2001:127, bod 43 a citovanú judikatúru).

78 No aj slobodu prejavu je podľa ustálenej judikatúry možné obmedziť na základe článku 10 ods. 2 EDĽP, podľa ktorého môže výkon tejto slobody, pretože obsahuje aj povinnosti a zodpovednosť, podliehať formalitám, podmienkam, obmedzeniam alebo sankciám, ktoré stanovuje zákon a ktoré sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti (pozri rozsudok z 13. decembra 2012, Strack/Komisia, T-199/11 P, EU:T:2012:691, bod 137 a citovanú judikatúru).

79 Najmä je legitímne, aby úradníci z dôvodu svojho služobného postavenia podliehali takým povinnostiam, aké sú povinnosti uvedené v článkoch 11, 12 a 17a služobného poriadku. Uvedené povinnosti, ktoré predstavujú isté obmedzenie výkonu slobody prejavu, smerujú k zachovaniu vzťahu dôvery, ktorý musí existovať medzi inštitúciou a jej úradníkmi a je možné ho odôvodniť cieľom ochrany práv iných v zmysle článku 10 ods. 2 EDĽP (rozsudky zo 6. marca 2001, Connolly/Komisia, C-274/99 P, EU:C:2001:127, bod 44, a z 13. decembra 2012, Strack/Komisia, T-199/11 P, EU:T:2012:691, bod 138).

80 Okrem toho je potrebné pripomenúť, že z článku 17a ods. 2 služobného poriadku vyplýva, že úradník sám alebo v spolupráci nesmie uverejniť ani nechať uverejniť text týkajúci sa čohokoľvek, čo sa týka Únie, bez súhlasu menovacieho orgánu. Povolenie sa zamietne len v prípade, ak je pravdepodobné, že plánované uverejnenie by mohlo „vážne poškodiť záujmy Únie“.

81 V tomto ohľade judikatúra spresňuje, že článok 17a ods. 2 služobného poriadku stanovuje zásadu vydania povolenia, ktoré je možné odoprieť vo výnimočných prípadoch. Vzhľadom na skutočnosť, že uvedené ustanovenie umožňuje orgánom zamietnuť povolenie na uverejnenie a tak prípadne vážne zasiahnuť do slobody prejavu, ktorá je jedným zo základných pilierov demokratickej spoločnosti, sa má vykladať obmedzujúcim spôsobom tak, že je povolenie možné zamietnuť len v prípade, ak by mohlo spôsobiť vážne poškodenie záujmov Únie (pozri rozsudok z 13. decembra 2001, Komisia/Cwik, C-340/00 P, EU:C:2001:701, body 17 a 18 a citovanú judikatúru).

82 Takýto systém odráža vzťah dôvery, ktorý musí existovať medzi zamestnávateľom a jeho zamestnancami, a jeho uskutočnenie môže byť posudzované iba vo svetle všetkých okolností prejednávaného prípadu a ich dosahu na výkon verejnej služby (rozsudok zo 6. marca 2001, Connolly/Komisia, C-274/99 P, EU:C:2001:127, bod 56).

83 Z uvedeného vyplýva, že súd Únie musí v rámci preskúmania overiť v súvislosti so všetkými okolnosťami prejednávaného prípadu, či sa dodržala spravodlivá rovnováha medzi základným právom jednotlivca na slobodu prejavu a oprávneným záujmom inštitúcie dohliadnuť na to, že jej úradníci a zamestnanci pri práci rešpektujú svoje povinnosti a zodpovednosť, ktorá je spojená s ich funkciou (rozsudok zo 6. marca 2001, Connolly/Komisia, C-274/99 P, EU:C:2001:127, bod 48).

84 V prejednávanej veci je potrebné pripomenúť, že, ako už bolo uvedené v bodoch 50 až 60 vyššie, menovací orgán sa nedopustil nesprávneho posúdenia, keď sa domnieval, že sú sporné odseky v rozpore s povinnosťou lojality, ktorá sa na žalobkyňu ako úradníka vzťahuje.

85 Ako už bolo ukázané v bodoch 39 až 43 vyššie, vyplýva zo sporných odsekov, jednak že existuje rozšírený jav obťažovania zo strany osôb, ktoré zastávajú hierarchické pozície v európskych inštitúciách, a jednak, že inštitúcie nemajú účinnú politiku pre nápravu tohto vážneho problému.

86 Za týchto okolností, ako bolo tiež ukázané v bodoch 58 až 60 vyššie, uverejnenie textu úradníkom obsahujúceho odseky, ako sú sporné odseky, predstavuje porušenie povinnosti lojality dotknutého úradníka, pretože je toto uverejnenie spôsobilé vážnym spôsobom vyvolať negatívny obraz a poškodiť česť osôb, ktoré zastávajú hierarchickú pozíciu v inštitúciách Únie, ako aj inštitúcií vo všeobecnosti a ESVČ osobitne.

87 V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že podľa článku 17a ods. 1 služobného poriadku má úradník právo na slobodu prejavu pri zachovaní najmä zásady lojality a nestrannosti (pozri bod 54 vyššie).

88 Okrem toho ochrana európskych inštitúcií voči tvrdeniam, ktoré môžu ovplyvniť vážnym spôsobom negatívne ich obraz, predstavuje sama osebe cieľ všeobecného záujmu a presnejšie legitímny záujem Únie.

89 Následne vzhľadom na to, že sporné odseky sú spôsobilé vážne ovplyvniť vnímanie a dôstojnosť európskych inštitúcií, je uverejnenie sporného textu spôsobilé vážne poškodiť legitímne záujmy Únie.

90 V každom prípade je potrebné zdôrazniť, že rovnováha medzi zárukou práva na slobodu prejavu a ochranou legitímnych záujmov Únie bola v tomto prípade zachovaná. Obmedzenie slobody prejavu predstavované rozhodnutím o zamietnutí uverejnenia sa totiž týkalo iba dvoch odsekov z dvadsiatich štyroch odsekov sporného textu, čo žalobkyni poskytlo široké možnosti predložiť zmenený text.

91 Z uvedeného vyplýva, že menovací orgán správne dospel k záveru, že uverejnenie textu obsahujúceho také odseky, ako sú sporné odseky, môže vážne poškodiť legitímne záujmy Únie v zmysle článku 17a ods. 2 služobného poriadku.

92 Preto sa prvá časť prvého žalobného dôvodu musí zamietnuť ako čiastočne neúčinná a čiastočne nedôvodná.

– O druhej časti smerujúcej k spochybneniu požiadavky, podľa ktorej úradník, ktorý si želá uverejniť článok, musí mať dôkazy preukazujúce jeho vyhlásenia

93 Žalobkyňa po prvé v podstate tvrdí, že požiadavka menovacieho orgánu, podľa ktorej musí úradník, ktorý chce poskytnúť článok na uverejnenie, disponovať dôkazmi preukazujúcimi jeho tvrdenia, predstavuje obmedzenie výkonu slobody prejavu, po druhé, že toto obmedzenie nie je upravené zákonom a po tretie, že aj keby takéto ustanovenie existovalo, nebola by požiadavka primeraná.

94 ESVČ s týmito tvrdeniami žalobkyne nesúhlasí.

95 V tomto smere je potrebné zdôrazniť, že tvrdenia obsiahnuté v sporných odsekoch, ktoré sa týkajú údajne rozšíreného javu obťažovania zo strany hierarchie európskych inštitúcií a údajnej neexistencie politiky vedúcej k náprave, sú uvedené neurčite a všeobecne bez poskytnutia akejkoľvek konkrétnej informácie, ktorá by ich preukazovala. Okrem toho je potrebné upozorniť na vážnu povahu týchto tvrdení, keďže naznačujú existenciu údajne rozšíreného a osobitne zavrhnutiahodného, či dokonca

protiprávneho konania zo strany osôb v hierarchickej pozícii v inštitúciách. Nakoniec je potrebné uviesť, že tieto tvrdenia sú spôsobilé negatívne ovplyvniť vnímanie a dôstojnosť samotných inštitúcií, a teda vážne poškodiť legitímne záujmy Únie.

96 V prejednávanom prípade na rozdiel od názoru žalobkyne nejde o požiadavku, aby úradník, ktorý chce poskytnúť článok na uverejnenie, disponoval „dôkazmi preukazujúcimi jeho tvrdenie“. Ide naopak o požiadavku, aby tvrdenia, ktoré môžu charakterizovať správanie osobitne zavrhnutiahodnej povahy, či dokonca protiprávne konanie neurčitého počtu ľudí v rámci hierarchie inštitúcií, boli podložené a konkrétne.

97 Druhá časť prvého žalobného dôvodu preto musí byť zamietnutá ako nedôvodná.

– O tretej časti vyjadrujúcej nesúhlas s tvrdením, že sporné odseky popierajú existenciu politiky smerujúcej k boju proti obťažovaniu v inštitúciách Únie

98 Žalobkyňa uvádza, že tvrdenie menovacieho orgánu, podľa ktorého sporné odseky popierajú existenciu politiky smerujúcej k boju proti obťažovaniu v inštitúciách Únie, nie je potvrdené skutkovými okolnosťami. Zdôrazňuje, že sa sporný text týka obťažovania v inštitúciách Únie, ktoré sa považuje za rozšírený jav, avšak nikdy netvrdila, že neexistuje politika riešenia tohto problému. Prípadná negácia existencie politiky riešenia obťažovania sa musí v každom prípade vnímať iba ako nesúhlasný či menšinový názor oproti názoru, ktorý má inštitúcia a ktorý nepredstavuje reálne riziko poškodenia legitímnych záujmov Únie.

99 ESVČ s tvrdením žalobkyne nesúhlasí.

100 V tomto smere stačí pripomenúť, že z dôvodov už uvedených v bodoch 58 a 59 vyššie nie je možné sporné odseky vnímať iba ako nesúhlasné či menšinové názory oproti názorom zastávaným inštitúciami, ale musia byť považované za také, ktoré samy osebe môžu vážne poškodiť dôstojnosť dotknutých inštitúcií.

101 Tretia časť prvého žalobného dôvodu preto musí byť zamietnutá ako nedôvodná.

102 Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy je potrebné dospieť k záveru, že na rozdiel od toho, čo tvrdí žalobkyňa, menovací orgán prijatím rozhodnutia o zamietnutí udeliť povolenie na uverejnenie neporušil článok 17a služobného poriadku a neporušil tak ani jej slobodu prejavu.

103 Preto je potrebné prvý žalobný dôvod zamietnuť ako čiastočne neúčinný a čiastočne nedôvodný a v dôsledku toho zamietnuť žalobu ako celok.

O trovách

104 Podľa článku 134 ods. 1 Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu účastník konania, ktorý nemal vo veci úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté.

105 Keďže žalobkyňa nemala vo veci úspech, je opodstatnené uložiť jej povinnosť nahradiť trovy konania v súlade s návrhom Rady.

Z týchto dôvodov

VŠEOBECNÝ SÚD (druhá komora)

rozhodol a vyhlásil:

1. Žaloba sa zamieta.

2. Pani Carina Skareby je povinná nahradiť trovy konania.

Prek Schalin Costeira

Rozsudok bol vyhlásený na verejnom pojednávaní v Luxemburgu 15. septembra 2017.

Podpisy