Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
EVGENI TANČEV
prednesené 30. septembra 2021 [1]

Vec C-283/20

CO,
ME,
GC
a 42 ďalších žalobcov
proti
MJ,
Európskej komisii,
Európskej službe pre vonkajšiu činnosť (ESVČ),
Rade Európskej únie,
Eulex Kosovo

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Tribunal du travail francophone de Bruxelles (Frankofónny pracovný súd Brusel, Belgicko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika – Jednotná akcia Rady 2008/124/SZBP o misii Európskej únie na podporu právneho štátu v Kosove (Eulex Kosovo) – Právomoc Súdneho dvora – Personál medzinárodných misií Únie – Spory týkajúce sa pracovných zmlúv – Právomoc vedúceho misie – Určenie zamestnávateľa medzinárodného personálu“

I. Úvod

1. Tento návrh podaný Tribunal du travail francophone de Bruxelles (Frankofónny pracovný súd Brusel, Belgicko) sa týka výkladu jednotnej akcie Rady 2008/124/SZBP zo 4. februára 2008 o misii Európskej únie na podporu právneho štátu v Kosove (Eulex Kosovo) [2] v znení najmä rozhodnutia Rady 2014/349/SZBP z 12. júna 2014 [3]. Ako uviedol vnútroštátny súd, prejednávaná vec spadá do rámca žalôb podaných bývalými a súčasnými členmi medzinárodného personálu misie Eulex Kosovo, ktoré sa zakladajú najmä na neobnovení ich pracovných zmlúv a reklasifikácii ich funkcií v nadväznosti na reštrukturalizáciu tejto misie. Eulex Kosovo je medzinárodná misia Únie v rámci spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky (ďalej len „SZBP“), ktorej personál tvorí okrem

[1] Jazyk prednesu: angličtina.
[2] Ú. v. EÚ L 42, 2008, s. 92.
[3] Ú. v. EÚ L 174, 2014, s. 42.

iného medzinárodný personál, čo sú občania Únie a tretích krajín zamestnaní na základe zmluvy, pričom vedúceho misie vymenúva Rada na dobu určitú, aby riadil personál misie a koordinoval činnosť s ostatnými subjektmi Únie na mieste operácie, za ktoré zodpovedá.[4]

2. Problém, ktorý vznikol v prejednávanej veci, vychádza zo skutočnosti, že spor v konaní vo veci samej sa týka obdobia predchádzajúceho zmene jednotnej akcie 2008/124 prostredníctvom rozhodnutia 2014/349, ktoré stanovilo, že Eulex Kosovo má spôsobilosť uzatvárať zmluvy, zamestnávať personál a vystupovať pred súdom, a to vrátane pracovných zmlúv uzavretých s vedúcim misie v jeho resp. jej mene. Hlavná otázka predložená Súdnemu dvoru sa teda týka toho, či podľa príslušných ustanovení jednotnej akcie 2008/124 možno vedúceho misie považovať počas tohto obdobia za zamestnávateľa medzinárodného personálu pracujúceho pre Eulex Kosovo, alebo či sa za tohto zamestnávateľa má považovať iný subjekt, v mene ktorého vedúci misie konal, ako napríklad samotný Eulex Kosovo alebo jedna alebo viacero inštitúcií a orgánov EÚ, konkrétne Rada Európskej únie, Európska komisia a Európska služba pre vonkajšiu činnosť (ďalej len „ESVČ“). Vo veci samej je vyriešenie tejto otázky nevyhnutné na určenie žalovaného, proti ktorému majú byť vznesené nároky.

3. Prejednávaná vec teda poskytuje Súdnemu dvoru príležitosť vyjadriť sa k niekoľkým novým a potenciálne citlivým otázkam súvisiacim s vyvodzovaním zodpovednosti v rámci pracovnoprávnych sporov týkajúcich sa medzinárodných misií Únie na základe práva Únie.[5] V tejto súvislosti je Súdny dvor tiež požiadaný, aby objasnil niektoré aspekty judikatúry týkajúcej sa jeho právomoci v oblasti SZBP.

II. Právny rámec

A. Jednotná akcia 2008/124 pred zmenou vykonanou rozhodnutím 2014/349

4. Článok 8 jednotnej akcie 2008/124 s názvom „Vedúci misie“ stanovoval:

„1. Vedúci misie preberá zodpovednosť a vykonáva velenie a riadenie EULEX KOSOVO na mieste operácie.

…

3. Vedúci misie vydáva pokyny všetkým členom personálu EULEX KOSOVO, v tomto prípade i podpornej zložke v Bruseli, s cieľom účinne realizovať EULEX KOSOVO na mieste operácie a na základe pokynov veliteľa civilnej operácie preberá jej koordináciu a každodenné riadenie.

…

5. Vedúci misie zodpovedá za plnenie rozpočtu EULEX KOSOVO. Vedúci misie na tento účel podpíše zmluvu s Komisiou.“

[4] Pozri ďalej body 36 až 41 nižšie.

[5] V tejto súvislosti je vhodné poznamenať, že na Všeobecnom súde v súčasnosti prebieha niekoľko konaní týkajúcich sa podobných žalôb podaných medzinárodnými zamestnancami Eulex Kosovo (pozri napríklad BL a BM/Rada a i., T-204/19; QP a i./Rada a i., T-183/21, a RI a i./Rada a i., T-190/21), ako aj iných medzinárodných misií Únie (pozri napríklad JF/EUCAP Somálsko, T-194/20, a Stockdale/Rada a i., T-776/20).

5. V článku 9 jednotnej akcie 2008/124 s názvom „Členovia personálu“ bolo uvedené:

„1. Počet a odborná spôsobilosť členov personálu EULEX KOSOVO zodpovedajú vyhláseniu [poslaniu – *neoficiálny preklad*] misie uvedenému v článku 2, úlohám uvedeným v článku 3 a štruktúre EULEX KOSOVO uvedenej v článku 6.

2. EULEX KOSOVO sa skladá hlavne z členov personálu, ktorých dočasne vyslali členské štáty alebo inštitúcie EÚ. Každý členský štát alebo inštitúcia EÚ znáša náklady na každého člena personálu, ktorého dočasne vyslal alebo vyslala, zahŕňajúce cestovné náklady na cestu na miesto misie a späť, platy, zdravotné poistenie a iné príspevky ako diéty a príslušné príspevky za rizikovú a náročnú prácu.

3. EULEX KOSOVO môže podľa potreby zamestnávať medzinárodný civilný personál a miestny personál na základe zmluvy, pokiaľ potrebné funkcie nebudú plniť členovia personálu vyslaní členskými štátmi. V riadne odôvodnených výnimočných prípadoch, keď nie sú k dispozícii vhodné žiadosti členských štátov, sa môžu podľa potreby zamestnávať na základe zmluvy štátni príslušníci zúčastňujúcich sa tretích štátov.[6]

…“

6. V článku 10 jednotnej akcie 2008/124 s názvom „Štatút EULEX KOSOVO a jej personálu“ bolo uvedené:

„1. V prípade potreby sa štatút EULEX KOSOVO a jeho personálu, ak je to vhodné aj vrátane výsad, imunít a iných záruk potrebných na plnenie a hladké fungovanie EULEX KOSOVO, stanoví v dohode.

…

3. Podmienky zamestnávania a práva a povinnosti medzinárodného a miestneho personálu [medzinárodného a miestneho civilného personálu – *neoficiálny preklad*] sa ustanovia v zmluvách medzi vedúcim misie a členmi personálu.“

7. V článku 16 jednotnej akcie 2008/124 s názvom „Finančné ustanovenia“ sa uvádzalo:

„…

4. Vedúci misie podáva Komisii, ktorá nad ním vykonáva dohľad, úplné správy o činnostiach, ktoré vykonal v rámci svojej zmluvy.

…“

B. Jednotná akcia 2008/124 po zmene vykonanej rozhodnutím 2014/349

8. Jednotná akcia 2008/124 bola zmenená a doplnená najmä rozhodnutím 2014/349, ktoré podľa článku 2 tohto rozhodnutia nadobudlo účinnosť 12. júna 2014.

[6] Zmenené rozhodnutím Rady 2010/322/SZBP z 8. júna 2010 (Ú. v. EÚ L 145, 2010, s. 13). Článok 9 ods. 3 jednotnej akcie 2008/124 pôvodne znel takto: „EULEX KOSOVO môže podľa potreby zamestnávať aj medzinárodných zamestnancov a miestny personál na základe zmluvy“.

9. Článok 8 ods. 1a jednotnej akcie 2008/124, zmenený rozhodnutím 2014/349 (ďalej len „jednotná akcia 2008/124 v platnom znení“), stanovuje, že:

„Vedúci misie je predstaviteľom misie. Vedúci misie môže v rámci svojej celkovej zodpovednosti delegovať riadiace úlohy týkajúce sa personálu a finančných záležitostí na členov personálu misie.“

10. Článok 10 ods. 3 jednotnej akcie 2008/124 v platnom znení stanovuje, že:

„Podmienky zamestnávania a práva a povinnosti medzinárodného a miestneho personálu sa ustanovia v zmluvách, ktoré sa uzavrú medzi misiou EULEX KOSOVO a dotknutými členmi personálu.“

11. Článok 15a jednotnej akcie 2008/124 v platnom znení s názvom „Právne ustanovenia“ stanovuje:

„V miere potrebnej na vykonávanie tejto jednotnej akcie má misia EULEX KOSOVO právomoc obstarávať služby a dodávky, uzatvárať zmluvy a administratívne dojednania, zamestnávať personál, vlastniť bankové účty, nadobúdať majetok a užívať ho, plniť si záväzky a vystupovať pred súdom ako účastník konania.“

12. Článok 16 jednotnej akcie 2008/124 v platnom znení stanovuje, že:

„…

4. Misia EULEX Kosovo zodpovedá za finančné plnenie rozpočtu misie. Misia EULEX Kosovo na tento účel podpíše dohodu s Komisiou.[7]

5. Misia EULEX KOSOVO zodpovedá za všetky nároky a záväzky vyplývajúce z vykonávania mandátu so začiatkom od 15. júna 2014, okrem nárokov, ktoré sa týkajú závažného porušenia povinností zo strany vedúceho misie, za ktoré nesie osobnú zodpovednosť.

…“

III. Skutkový stav, konanie vo veci samej a prejudiciálna otázka

13. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že CO, ME, GC a 42 ďalších osôb (ďalej len „žalobcovia vo veci samej“) pracovali, a niektorí z nich naďalej pracujú, pre misiu Eulex Kosovo ako medzinárodný civilný personál na základe pracovných zmlúv na dobu určitú uzavretých na dobu jedného alebo viacerých mesiacov, najdlhšie však jedného roka, ktoré boli neskôr predlžované. Tieto zmluvy obsahujú ustanovenia o právomoci bruselských súdov do júna 2014 a Súdneho dvora Európskej únie od októbra 2014.

14. MJ vykonával funkciu vedúceho misie Eulex Kosovo od 1. februára 2013 do 14. októbra 2014 v súlade s podmienkami stanovenými okrem iného v zmluvách, ktoré uzavrel s Komisiou 1. februára a 7. júna 2013.

[7] Toto ustanovenie bolo následne zmenené rozhodnutím Rady 2021/904 (SZBP) z 3. júna 2021 (Ú. v. EÚ L 197, 2021, s. 114) takto: „Misia EULEX Kosovo zodpovedá za finančné plnenie rozpočtu misie s výnimkou súm uvedených v odseku 1, súvisiacich s podporou súdnych konaní postúpených do členských štátov. Misia EULEX Kosovo na tento účel podpíše dohodu s Komisiou.“

15. Podľa žalobcov vo veci samej spôsobila reklasifikácia rôznych funkcií v roku 2012 zmenu opisu ich úloh a podstatné zníženie ich odmeny. Po tejto reklasifikácii nasledovali tri „vlny“ neobnovenia zmlúv na jar a počas leta roku 2013, na jeseň roku 2014 a na jeseň roku 2016.

16. Dňa 6. augusta 2013 podali niektorí žalobcovia vo veci samej na Všeobecný súd žalobu o neplatnosť na základe článku 263 ZFEÚ proti Komisii, ESVČ a Eulex Kosovo, ktorou napadli zákonnosť rozhodnutia MJ ako vedúceho misie neobnoviť ich pracovné zmluvy. Uznesením z 30. septembra 2014, Bitiqi a i./Komisia a i.[8], Všeobecný súd zamietol túto žalobu pre nedostatok právomoci, keď rozhodol, že predmetný právny vzťah má zmluvnú povahu, a teda spadá do pôsobnosti ustanovení pracovných zmlúv, ktorá zakladá právomoc bruselských súdov.

17. Návrhmi podanými 11. júla, 14. júla a 21. októbra 2014 podali žalobcovia vo veci samej žaloby na Tribunal du travail francophone de Bruxelles (Frankofónny pracovný súd Brusel), ktorými napadli reklasifikáciu svojich funkcií, resp. neobnovenie svojich pracovných zmlúv, ako aj postavenie, ktoré im bolo priznané, najmä pokiaľ ide o sociálne zabezpečenie, a domáhali sa náhrady škody. Ku reklasifikácii funkcií a prvej vlne neobnovenia zmlúv došlo pred prijatím rozhodnutia 2014/349, pričom tieto úkony urobil MJ ako vedúci misie.

18. Tieto žaloby smerovali najprv proti MJ ako vedúcemu misie, Rade, Komisii a ESVČ. Uvedení štyria žalovaní okrem iného tvrdili, že vzhľadom na to, že Eulex Kosovo nadobudla právnu subjektivitu a procesnú spôsobilosť, mala sama zodpovedať za všetky nároky a záväzky vyplývajúce z vykonávania mandátu, a to s účinkami do budúcnosti aj do minulosti, v súlade s článkom 16 ods. 5 jednotnej akcie 2008/124 v platnom znení. Žalobcovia vo veci samej z tohto dôvodu navrhli, aby bolo misii Eulex Kosovo nariadené pristúpiť do konania. Posúdenie týchto návrhov však bolo vnútroštátnym súdom oddelené od posúdenia úvodných otázok týkajúcich sa prípustnosti a konania, ktoré sa vynorili na základe návrhov podaných proti prvým štyrom žalovaným.

19. Rozsudkom z 1. júna 2018 vnútroštátny súd rozhodol, že proti MJ ako vedúcemu misie musí byť žaloba zamietnutá v rozsahu, v akom sa týka obdobia začínajúceho dňom 12. júna 2014, pretože k tomuto dňu bolo prijaté rozhodnutie 2014/349 a MJ už nekonal vo vzťahu k žalobcom vo veci samej vo vlastnom mene, ale iba ako „zástupca“ Eulex Kosovo, ako uvádza článok 8 ods. 1a jednotnej akcie 2008/124 v platnom znení. Vnútroštátny súd tiež rozhodol, že Rada, Komisia a ESVČ musia byť z veci na toto obdobie vylúčení z toho dôvodu, že Eulex Kosovo má na základe rozhodnutia 2014/349 vlastnú právnu subjektivitu a procesnú spôsobilosť a úkony uskutočnené touto misiou boli uskutočnené v jej vlastnom mene. Pokiaľ však ide o obdobie pred 12. júnom 2014, vnútroštátny súd nariadil znovuotvorenie konania, aby účastníkom konania umožnil uplatniť ich tvrdenia týkajúce sa existencie splnomocnenia, ktoré bolo MJ a jeho predchodcom v priebehu tohto obdobia údajne udelené ako vedúcim misie, a prípadne presnej povahy tohto splnomocnenia a jeho účinkov, pokiaľ ide o postavenie MJ ako vedúceho misie, Rady, Komisie a ESVČ.

20. Po vypočutí účastníkov konania má vnútroštátny súd pochybnosti o tom, či bol MJ ako vedúci misie počas obdobia pred 12. júnom 2014 iba splnomocneným zástupcom Európskej únie. Vnútroštátny súd okrem iného poznamenáva, že v pracovných zmluvách uzavretých žalobcami s MJ pred týmto dátumom je MJ výslovne uvedený nielen pod svojím menom, ale aj ako zamestnávateľ a že podľa článku 10 ods. 3 jednotnej akcie 2008/124 mali byť také zmluvy uzatvárané s vedúcim misie. Vnútroštátny súd tiež uvádza, že MJ podpísal vo vlastnom mene

[8] (T-410/13, neuverejnený, EU:T:2014:871, najmä body 25 až 28 a 37). Proti tomuto uzneseniu nebolo podané odvolanie.

zmluvy uzavreté s Komisiou podľa článku 8 ods. 5 jednotnej akcie 2008/124, na základe ktorých mu boli pridelené určité prostriedky na prevádzkové potreby Eulex Kosovo, najmä rozpočet na pokrytie odmien personálu, a že článok 11 ods. 1 zmluvy podpísanej 7. júna 2013 upresňuje, že MJ bude uzatvárať pracovné zmluvy s medzinárodným personálom vo vlastnom mene a na základe pravidiel stanovených v oznámení Komisie C(2009) 9502 z 30. novembra 2009 o právnej úprave týkajúcej sa osobitných poradcov Komisie poverených vykonávaním operačných činností SZBP, ako aj medzinárodných zmluvných zamestnancov (ďalej len „oznámenie z roku 2009“), uvedenom v príslušných pracovných zmluvách.

21. Vnútroštátny súd uvádza, že súdy Únie sa doteraz nezaoberali problémom určenia zamestnávateľa medzinárodného personálu pracujúceho pre misiu Eulex Kosovo pred rozhodnutím 2014/349. V tejto súvislosti vnútroštátny súd poukazuje na dva rozsudky vydané iným senátom Tribunal du travail francophone de Bruxelles (Frankofónny pracovný súd Brusel), [9] v ktorých bolo rozhodnuté, že zamestnávateľom medzinárodného personálu pracujúceho pre misiu Eulex Kosovo a inú medzinárodnú misiu Únie bola predtým, ako tieto misie nadobudli právnu subjektivitu, Európska únia zastúpená svojimi orgánmi, nie vedúci misie. Podľa vnútroštátneho súdu je vyriešenie tejto otázky v prejednávanej veci zásadné pre rozhodnutie o prípustnosti a dôvodnosti niektorých návrhov smerujúcich proti MJ ako vedúcemu misie, Rade, Komisii a ESVČ v rozsahu, v akom sa týkajú obdobia pred 12. júnom 2014.

22. Za týchto okolností Tribunal du travail francophone de Bruxelles (Frankofónny pracovný súd Brusel) rozhodol prerušiť konanie v prejednávanej veci a položiť Súdnemu dvoru nasledujúcu prejudiciálnu otázku:

„Majú sa článok 8 ods. 3 a článok 10 ods. 3 jednotnej akcie Rady 2008/124/SZBP zo 4. februára 2008 o misii Európskej únie na podporu právneho štátu v Kosove, EULEX KOSOVO, pred jej zmenou prostredníctvom rozhodnutia Rady 2014/349/SZBP z 12. júna 2014, prípadne v spojení so všetkými ďalšími relevantnými ustanoveniami, vykladať v tom zmysle, že postavenie zamestnávateľa členov medzinárodného civilného personálu zamestnaného v službách misie EULEX KOSOVO počas obdobia pred 12. júnom 2014 priznávajú vedúcemu misie v jeho vlastnom mene a na vlastný účet, alebo, berúc do úvahy najmä článok 8 ods. 5 a článok 9 ods. 3 jednotnej akcie 2008/124/SZBP pred jej zmenou z 12. júna 2014, a to tak, že postavenie zamestnávateľa priznávajú Európskej únii a/alebo inštitúcii Európskej únie, ako je Európska komisia, Európska služba pre vonkajšiu činnosť, Rada Európskej únie alebo akákoľvek iná možná inštitúcia, v mene ktorej vedúci misie do uvedeného dňa konal na základe splnomocnenia, delegovania právomoci alebo akejkoľvek inej formy zastúpenia, ktorú treba prípadne určiť?“

23. Písomné pripomienky predložili Súdnemu dvoru žalobcovia vo veci samej, španielska vláda, Rada, Komisia, ESVČ a Eulex Kosovo. Dňa 16. júna 2021 sa konalo pojednávanie, na ktorom títo účastníci konania predniesli ústne pripomienky.

[9] Ako uviedol vnútroštátny súd, v rozsudku z 12. decembra 2017 (RG 2015/AB/577) Tribunal du travail francophone de Bruxelles (Frankofónny pracovný súd Brusel) rozhodol, že zamestnávateľom člena medzinárodného personálu pracujúceho pre Eulex Kosovo na obdobie predchádzajúce dňu, keď táto misia nadobudla právnu subjektivitu na základe rozhodnutia 2014/349, je Európska únia zastúpená svojimi orgánmi, pričom vedúci misie je iba splnomocneným zástupcom. Okrem toho rozsudkom z 8. januára 2019 (RG 2016/AB/411) uvedený súd rozhodol obdobne, čo sa týka policajnej misie Európskej únie pre palestínske územia (EUPOL COPPS), pričom dospel k záveru, že zamestnávateľom je Európska únia zastúpená Komisiou. Pokiaľ ide o túto poslednú uvedenú misiu, pozri ďalej poznámku pod čiarou 54 nižšie.

IV. Zhrnutie pripomienok účastníkov konania

24. Žalobcovia vo veci samej tvrdia, že jednotná akcia 2008/124 sa má vykladať tak, že priznáva postavenie zamestnávateľa Európskej únii, konkrétne Rade a Komisii, a to pred 12. júnom 2014, ako aj po tomto dni. Podľa nich koná MJ ako vedúci misie iba ako osoba podpisujúca dotknuté pracovné zmluvy v mene Európskej únie, keďže SZBP patrí výlučne do zodpovednosti Únie a táto je zastupovaná výhradne svojimi orgánmi, s vylúčením akéhokoľvek iného subjektu. Jednotná akcia 2008/124 iba priznáva *ad hoc* právomoci, za výkon ktorých zodpovedá vedúci misie Európskej únii, nie personálu Eulex Kosovo, a so zreteľom na rozsudok z 5. júla 2018, Jenkinson/Rada a i.[10], zo skutočnosti, že pri každej zmene vedúceho misie dochádza k nástupníctvu v osobe podpisujúcej pracovné zmluvy, vyplýva, že zamestnávateľom je po celú dobu trvania pracovného pomeru Európska únia.

25. Ako žalobcovia vo veci samej zdôraznili na pojednávaní, sporné rozhodnutia prislúchajú Komisii, pretože sa týkajú plnenia rozpočtu Eulex Kosovo, a Komisia rozhoduje o takých záležitostiach, ako sú najmä platy, príspevky a pracovné podmienky. Tieto rozhodnutia prislúchajú aj Rade, pretože Rada je zodpovedná za vytvorenie právneho rámca a za nedostatky, pokiaľ ide o postavenie medzinárodného personálu, z ktorého musí vychádzať vedúci misie, ktorý je vymenovaný Radou, a za prijímanie rozhodnutí o reštrukturalizáciách vykonávaných v oblasti operácií. Argument, podľa ktorého má článok 15a jednotnej akcie 2008/124 v platnom znení iba deklaratórny účinok, je nezlučiteľný s rozsudkom z 12. novembra 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo[11], rovnako ako so znením tejto jednotnej akcie, oznámením Komisie C(2012) 4052 final z 26. júna 2012 o pravidlách finančného riadenia misií SZBP (ďalej len „oznámenie z roku 2012“) a zmluvami medzi vedúcimi misie a Komisiou.

26. Španielska vláda tvrdí, že Európska únia konala pred 12. júnom 2014 ako zamestnávateľ bez ohľadu na skutočnosť, že predmetné pracovné zmluvy boli uzavreté MJ ako vedúcim misie a že sa v nich objavuje výraz „zamestnávateľ“. MJ konal ako splnomocnený zástupca Európskej únie a plnil úlohy, ktoré mu boli riadne zverené jednotnou akciou 2008/124. Podľa článku 8 ods. 5 a článku 16 ods. 4 jednotnej akcie 2008/124 vykonáva nad činnosťou vedúceho misie v záležitostiach rozpočtu dohľad Komisia a vedúci misie ďalej podlieha politickej a strategickej kontrole Rady prostredníctvom Politického a bezpečnostného výboru (ďalej len „PBV“) a veliteľa civilnej operácie, čo znamená, že vedúci misie podlieha účinnej kontrole zo strany Európskej únie, a podľa článku 8 ods. 7 jednotnej akcie 2008/124 boli tieto zmluvy uzavreté v jej zastúpení. Ako uviedla španielska vláda na pojednávaní, rozhodnutie 2014/349 predstavuje významnú inováciu v právnom rámci Eulex Kosovo a z článku 16 ods. 5 jednotnej akcie 2008/124 v platnom znení možno vyvodiť, že zodpovednosť Eulex Kosovo sa vzťahuje iba na rokovania, ku ktorým došlo od 5. júna 2014. Rada a Komisia síce môžu byť v prejednávanej veci žalovanými, avšak stále je potrebné určiť, či napadnuté konania vedúceho misie boli urobené pri výkone delegovaných funkcií Rady alebo Komisie.

27. Rada tvrdí, že vzhľadom na to, že konanie pred vnútroštátnym súdom sa začalo po prijatí rozhodnutia 2014/349, je právne postavenie Eulex Kosovo pred 12. júnom 2014 irelevantné a v každom prípade mala Eulex Kosovo právnu subjektivitu už pred uvedeným okamihom, takže by mala byť považovaná za jedinú žalovanú. Podľa názoru Rady má článok 15a jednotnej akcie 2008/124 v platnom znení iba deklaratórny účinok a prípadné rozdeľovanie zmluvných období medzi rôznych zamestnávateľov nie je v záujme žalobcov vo veci samej. Vzhľadom na to, že Rada nebola stranou dotknutých pracovných zmlúv, nemožno ju považovať za žalovanú a, ako

[10] (C-43/17 P, EU:C:2018:531) (ďalej len „rozsudok vo veci Jenkinson“).

[11] (C-439/13 P, EU:C:2015:753) (ďalej len „rozsudok vo veci Elitaliana“).

zdôraznila na pojednávaní, rozsudok z 19. júla 2016, H/Rada a i.[12], sa týkal otázky preradenia zamestnancov, nie zmluvného pracovného pomeru, ktorého účastníkom Rada nie je, ako je to v prejednávanom prípade.

28. Komisia tvrdí, že predmetná otázka je hypotetická, a teda neprípustná, a to vzhľadom na existenciu súbežného konania o nariadení pristúpenia do konania vedeného proti Eulex Kosovo a skutočnosti, že sa daná otázka týka významu a pôsobnosti ustanovení práva Únie, ktoré už nebolo v čase podania návrhov platné, pretože sa týka iba obdobia pred 12. júnom 2014. Podporne Komisia tvrdí, že článok 15a jednotnej akcie 2008/124 v platnom znení sa má vykladať v tom zmysle, že pred 12. júnom 2014 bol zamestnávateľom medzinárodného personálu pracujúceho pre Eulex Kosovo vedúci misie, zatiaľ čo ak spôsobilosť zamestnávať tento personál nezávisí od spôsobilosti na právne úkony, je v tomto ohľade za zamestnávateľa nutné považovať Eulex Kosovo. Na jednej strane vzhľadom na to, že toto ustanovenie zaviedlo spôsobilosť Eulex Kosovo uzatvárať zmluvy a zamestnávať personál od 12. júna 2014, nemohla táto misia uzatvárať pracovné pomery pred týmto dátumom, a teda jediným zmluvným partnerom v dotknutých pracovných zmluvách je vedúci misie, ako uvádza článok 10 ods. 3 jednotnej akcie 2008/124. Na druhej strane už pred 12. júnom 2014 bola Eulex Kosovo spôsobilá prijímať zamestnancov na základe článku 9 ods. 3 jednotnej akcie 2008/124, pričom článok 16 ods. 5 jednotnej akcie 2008/124 v platnom znení sa použije na skutočnosti, ktoré nastali pred 15. júnom 2014, ak je žaloba podaná po tomto dni, takže od tohto dňa musí byť akákoľvek sťažnosť vyplývajúca z výkonu splnomocnenia adresovaná Eulex Kosovo.

29. Komisia tvrdí, že ju nemožno považovať za zamestnávateľa, pretože jej úloha je obmedzená na plnenie rozpočtu, nie na riadenie zamestnancov. Ako Komisia zdôraznila na pojednávaní, v súlade s rozsudkom vo veci H Komisia nezasahuje do velenia a v prejednávanej veci nie je dotknuté žiadne rozpočtové rozhodnutie; vedúci misie je menovaný Radou, jeho splnomocnenie je stanovené Radou a oznámenia z rokov 2009 a 2012 nemajú nič spoločné s medzinárodným personálom a opisujú pravidlá prijaté v tejto súvislosti Radou.

30. ESVČ tvrdí, že články 8, 9 a 10 jednotnej akcie 2008/124 sa majú vykladať v tom zmysle, že postavenie zamestnávateľa medzinárodného personálu pracujúceho pre túto misiu má Eulex Kosovo. Podľa jej názoru je daná otázka v rozsahu, v akom sa týka vedúceho misie pred rozhodnutím 2014/349 irelevantná, pretože konanie pred vnútroštátnym súdom sa začalo až po prijatí tohto rozhodnutia, pričom v každom prípade vedúci misie týmto zamestnávateľom nie je. Z článku 9 ods. 3 jednotnej akcie 2008/124 vyplýva, že Eulex Kosovo môže prijímať personál a článok 9 ods. 1 a 2 a článok 10 ods. 1 jednotnej akcie 2008/124 odkazujú na personál Eulex Kosovo. ESVČ tak tvrdí, že už pred 12. júnom 2014 mala Eulex Kosovo spôsobilosť prijímať personál a článok 15a jednotnej akcie 2008/124 v platnom znení má iba deklaratórny účinok. Ako zdôraznila na pojednávaní, právna subjektivita v zmysle článku 47 ZEÚ, ktorý stanovuje, že Únia má právnu subjektivitu, musí byť odlišovaná od právnej spôsobilosti inštitúcií Únie a iných subjektov plniť úlohy, takže nedochádza k rozporu s rozsudkom vo veci Elitaliana, pretože nedostatok právnej subjektivity nebráni Eulex Kosovo v tom, aby bola spôsobilá zamestnávať personál. Skutočnosť, že Rada a PBV vykonávajú politickú kontrolu a strategické riadenie Eulex Kosovo prostredníctvom veliteľa civilnej operácie, ktorý je súčasťou ESVČ, a že existuje väzba na Komisiu prostredníctvom plnenia rozpočtu, nepriznáva Rade, Komisii ani ESVČ postavenie zamestnávateľa. Žalobcovia vo veci samej s nimi neuzavreli pracovné zmluvy a rozsudok vo veci H sa týkal otázky preradenia, čo so sebou nieslo určitú väzbu na politickú kontrolu a strategické riadenie misie, zatiaľ čo v prípade prijímania a riadenia medzinárodného personálu to tak nie je.

[12] (C-455/14 P, EU:C:2016:569) (ďalej len „rozsudok vo veci H“).

31. Eulex Kosovo tvrdí, že články 8, 9 a 10 jednotnej akcie 2008/124 sa majú vykladať v tom zmysle, že postavenie zamestnávateľa medzinárodného personálu pracujúceho pre túto misiu má Eulex Kosovo. Vedúci misie koná ako splnomocnený zástupca Eulex Kosovo, nie ako zamestnávateľ, a vykonáva rozhodnutie Rady o reštrukturalizácii Eulex Kosovo bez toho, aby mal akékoľvek rozhodovacie právomoci v oblasti zmien pracovného zaradenia a rušenia pracovných miest. Hoci Rada, Komisia a ESVČ zohrávajú významnú úlohu pri formovaní splnomocnenia Eulex Kosovo, k žalobcom vo veci samej však nemajú žiadny zmluvný vzťah. Skutočnosť, že podľa článku 10 ods. 3 jednotnej akcie 2008/124 boli predmetné pracovné zmluvy uzavreté s MJ ako vedúcim misie, neznamená, že je MJ zamestnávateľom. To dokazuje aj judikatúra súdov Únie,[13] ktorá ako na zamestnávateľa odkazuje na Eulex Kosovo, nie na jednotlivých, po sebe nasledujúcich, vedúcich misie konajúcich vo svojom mene, a to aj v prípadoch, keď boli pracovné zmluvy podpísané pred prijatím rozhodnutia 2014/349. Ako uviedla na pojednávaní Eulex Kosovo, táto už mala spôsobilosť prijímať zamestnancov na základe článku 9 ods. 3 jednotnej akcie 2008/124, pričom článok 16 ods. 5 jednotnej akcie 2008/124 v platnom znení sa použije na nároky uplatnené od 15. júna 2014 bez ohľadu na to, či skutkové okolnosti nastali pred týmto dátumom, tak ako je to v prejednávanej veci.

V. Analýza

32. Svojou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa jednotná akcia 2008/124, pred jej zmenou prostredníctvom rozhodnutia 2014/349, má vykladať v tom zmysle, že na obdobie pred 12. júnom 2014 má byť na účely určenia žalovaného v spore vo veci samej za zamestnávateľa medzinárodného personálu pracujúceho pre Eulex Kosovo považovaný vedúci tejto misie, Eulex Kosovo, Rada, Komisia alebo ESVČ.

33. Ako vyplýva z návrhu na začatie prejudiciálneho konania, príčinou vzniku tejto otázky je skutočnosť, že misii Eulex Kosovo bola výslovne priznaná spôsobilosť uzatvárať zmluvy, zamestnávať personál a vystupovať pred súdom až na základe zmien jednotnej akcie 2008/124, ktoré boli vykonané rozhodnutím 2014/349, presnejšie článkom 15a jednotnej akcie 2008/124 vloženým rozhodnutím 2014/349, ktorý sa uplatňuje od 12. júna 2014, pričom pred týmto dátumom uzatváral pracovné zmluvy vo svojom mene vedúci misie a tento tiež niesol zodpovednosť za plnenie rozpočtu misie, ako je stanovené v jednotnej akcii 2008/124. Rada, Komisia a ESVČ boli navyše zapojené do vzniku Eulex Kosovo a podieľali sa aj na jej fungovaní, a teda ich možno považovať za zodpovedné za konanie vedúceho misie, pokiaľ ide o zamestnávanie medzinárodného personálu v rozsahu, v akom nemožno robiť zodpovednú samotnú Eulex Kosovo. Ako uviedli žalobcovia vo veci samej, vnútroštátny súd musí na riešenie sporu, ktorý mu bol predložený, určiť ich zamestnávateľa, pričom podľa uplatniteľného vnútroštátneho práva je postavenie zamestnávateľa priznané tomu subjektu, ktorý má právnu subjektivitu a spôsobilosť vystupovať pred súdom vo vzťahu k nárokom týkajúcim sa pracovného pomeru.

34. Odpoveď na otázku, ktorá sa vynorila v prejednávanej veci, vyžaduje najskôr niekoľko úvodných poznámok k medzinárodným misiám Únie a k Eulex Kosovo (časť A). Následne sa budem zaoberať právomocou Súdneho dvora rozhodovať o prejudiciálnych otázkach týkajúcich sa výkladu jednotnej akcie 2008/124 za okolností prejednávanej veci (časť B) a argumentmi Komisie k prípustnosti prejudiciálnej otázky (časť C), potom pristúpim k posúdeniu tejto otázky (časť D).

[13] Eulex Kosovo sa okrem iného odvoláva na rozsudok vo veci Jenkinson.

35. Na základe tejto analýzy som dospel k záveru, že Súdny dvor má v tejto veci právomoc a že prejudiciálna otázka je prípustná. Dospel som tiež k záveru, že jednotná akcia 2008/124, pred zmenou vykonanou prostredníctvom rozhodnutia 2014/349, sa má vykladať v tom zmysle, že priznáva Komisii postavenie zamestnávateľa žalobcov vo veci samej počas obdobia pred 12. júnom 2014.

A. Úvodné poznámky

36. V oblasti SZBP v rámci hlavy V ZEÚ zabezpečuje Spoločná bezpečnostná a obranná politika (ďalej len „SBOP“) [14] Únii operačnú schopnosť využívať civilné a vojenské misie vedené mimo územia Únie na plnenie mnohých úloh vrátane predchádzania konfliktom a udržania mieru. [15] Ako je uvedené v nedávnych správach, tieto misie predstavujú jedinečný nástroj Únie, ktorý umožňuje priamy zásah na riešenie konfliktu alebo krízy, a tak sú súčasťou strategického úsilia na zaistenie bezpečnosti, na umožnenie, aby sa štáty zotavili z konfliktov, a na ochranu Únie a jej občanov prostredníctvom vonkajšej činnosti. [16] V súčasnosti prebieha 17 misií SBOP – 11 civilných a 6 vojenských misií alebo operácií – zabezpečovaných približne 5 000 osobami po celom svete. [17]

37. Eulex Kosovo je civilná misia SBOP zriadená jednotnou akciou 2008/124, naposledy zmenenou rozhodnutím 2021/904. Jednotná akcia 2008/124 bola niekoľkokrát predĺžená a súčasný mandát Eulex Kosovo trvá podľa uvedeného rozhodnutia do 14. júna 2023. Eulex Kosovo je považovaná za doposiaľ najväčšiu civilnú misiu SBOP. [18] Podľa článku 5 ods. 1 jednotnej akcie 2008/124 sa Eulex Kosovo začala Radou po schválení operačného plánu (ďalej len „OPLAN“), ktorý spolu s Koncepciou operácií (ďalej len „CONOPS“) predstavuje základné plánovacie dokumenty na účel plnenia mandátu Eulex Kosovo. [19]

38. Podľa článku 2 jednotnej akcie 2008/124 [20] je poslaním misie Eulex Kosovo „pomáhať kosovským inštitúciám, justičným orgánom a orgánom činným v trestnom konaní pri napredovaní v udržateľnom rozvoji a zodpovednosti a pri ďalšom rozvoji a posilňovaní nezávislého multietnického systému súdnictva a multietnickej polície a colnej správy, pričom zabezpečuje, aby tieto inštitúcie boli chránené pred politickým vplyvom a aby dodržiavali medzinárodne uznávané normy a najlepšie európske postupy“.

39. Podľa článku 9 jednotnej akcie 2008/124 v znení rozhodnutí 2010/322 a 2014/349 tvorí Eulex Kosovo personál vyslaný členskými štátmi a inštitúciami EÚ, spolu s medzinárodným a miestnym personálom, ktorý je zamestnávaný na základe zmluvy.

40. Podľa článku 11 jednotnej akcie 2008/124 v znení rozhodnutia 2010/322 má Eulex Kosovo nasledujúce velenie. PBV, ktorý je osobitným výborom Rady povereným SZBP, [21] vykonáva z poverenia Rady a vysokého predstaviteľa EÚ pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku (ďalej

[14] Pozri hlavu V kapitolu 2 oddiel 2 Zmluvy ZEÚ (články 42 až 46).

[15] Pozri článok 42 ods. 1 a článok 43 ods. 1 ZEÚ.

[16] V tejto súvislosti pozri ESVČ, EU CSDP Missions & Operations for Human Security, 2019, s. 1. Pozri napríklad aj FIOTT, D. (ed.): *The CSDP in 2020: the EU's legacy and ambition in security and defence*. Inštitút Európskej únie pre bezpečnostné štúdie, 2020.

[17] Ako sa uvádza na webovej stránke ESVČ, ktorá je dostupná na adrese https://eeas.europa.eu.

[18] V tejto súvislosti pozri osobitnú správu Európskeho dvora audítorov č. 18/2012 „Pomoc Európskej únie Kosovu týkajúca sa právneho štátu“, 2012 (ďalej len „správa Dvora audítorov“), bod 14. Podrobné štúdie pozri napríklad SPERNBAUER, M.: *EU Peacebuilding in Kosovo and Afghanistan: Legality and Accountability*. Martinus Nijhoff, 2014.

[19] V tejto súvislosti pozri správu Dvora audítorov uvedenú v poznámke pod čiarou 18 vyššie, bod 68.

[20] Toto ustanovenie bolo neskôr zmenené rozhodnutím Rady (SZBP) 2018/856 z 8. júna 2018 (Ú. v. EÚ L 146, 2018, s. 5).

[21] Pozri článok 38 ZEÚ.

len „VP“) politickú kontrolu a strategické riadenie misie Eulex Kosovo.[22] V rámci SZBP definovanej Európskou radou a Radou[23] zabezpečuje VP vykonávanie ich rozhodnutí vrátane rozhodnutí týkajúcich sa misií SBOP, pričom mu pomáha ESVČ, ktorá je diplomatickou službou Únie.[24] PBV je Radou splnomocnený vymenovať vedúceho misie,[25] a to na dobu určitú, pričom jeho funkčné obdobie trvá často jeden až dva roky, v súlade s mandátom Eulex Kosovo.[26]

41. Okrem vyššie uvedeného ešte veliteľ civilnej operácie vykonáva velenie a riadenie Eulex Kosovo na strategickej úrovni v rámci politickej kontroly a strategického riadenia zo strany PBV a v rámci všeobecnej právomoci VP.[27] Veliteľ civilnej operácie je tiež riaditeľom štábu pre spôsobilosť civilného plánovania a realizácie,[28] čo je riaditeľstvo ESVČ, ktoré pôsobí ako operačné veliteľstvo pre civilné misie SBOP.[29] Vedúci misie vykonáva velenie a riadenie Eulex Kosovo v mieste pôsobenia a priamo zodpovedá veliteľovi civilnej operácie.[30]

B. Právomoc Súdneho dvora

42. Právomoc Súdneho dvora rozhodnúť v prejednávanej veci nie je účastníkmi konania spochybňovaná.[31] Súdny dvor však môže skúmať otázku svojej právomoci aj bez návrhu.[32] Vzhľadom na to, že jednotná akcia 2008/124 bola prijatá na základe ustanovení Zmluvy týkajúcich sa SZBP,[33] bude podľa všetkého nevyhnutné posúdiť, či by právomoc Súdneho dvora rozhodovať o prejudiciálnych otázkach týkajúcich sa výkladu jednotnej akcie 2008/124 nemohla byť prípadne dotknutá pravidlami obmedzujúcimi právomoc súdov Únie v rámci SZBP na základe článku 24 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ a článku 275 prvého odseku ZFEÚ. Ako totiž uvádza ESVČ, prejednávaná vec je zrejme prvým prípadom návrhu na začatie prejudiciálneho konania týkajúceho sa výkladu aktu SZBP predloženého v tomto smere Súdnemu dvoru.

43. Je potrebné pripomenúť, že ako už Súdny dvor judikoval, podľa článku 24 ods. 1 druhého pododseku ZEÚ a článku 275 prvého odseku ZFEÚ nemajú súdy Únie vo všeobecnosti právomoc vo vzťahu k ustanoveniam o SZBP ani k aktom prijatým na ich základe. Keďže však tieto pravidlá zavádzajú výnimku z pravidla o všeobecnej právomoci podľa článku 19 ZEÚ, musia sa vykladať reštriktívne.[34] V tejto súvislosti Súdny dvor zdôraznil, že tak z článku 2 ZEÚ, ktorý patrí k spoločným ustanoveniam Zmluvy o EÚ, ako aj z článku 21 ZEÚ týkajúceho sa vonkajšej činnosti Únie, na ktorý odkazuje článok 23 ZEÚ týkajúci sa SZBP, vyplýva, že Únia je založená

22 Pozri jednotnú akciu 2008/124 zmenenú rozhodnutím 2010/322, článok 11 ods. 2 a článok 12 ods. 1.

23 Pozri článok 26 ZEÚ.

24 Pozri najmä články 18 a 27 ZEÚ. Pozri tiež rozhodnutie Rady 2010/427/EÚ z 26. júla 2010 o organizácii a fungovaní Európskej služby pre vonkajšiu činnosť (Ú. v. EÚ L 201, 2010, s. 30), a CSERNATONI, R.: The Evolving Role of the European External Action Service in Security and Defence. In: *European Foreign Affairs Review*. 2021, zv. 26, s. 87 – 100.

25 Pozri jednotnú akciu 2008/124 zmenenú rozhodnutím 2010/322, článok 12 ods. 2.

26 Pozri najnovšie rozhodnutie Politického a bezpečnostného výboru (PBV) č. 2021/959 z 10. júna 2021, ktorým sa predlžuje mandát vedúceho misie Európskej únie na podporu právneho štátu v Kosove (Ú. v. EÚ L 212, 2021, s. 1).

27 Pozri jednotnú akciu 2008/124 v znení rozhodnutia 2010/322, článok 7 ods. 2 a článok 11 ods. 3.

28 Pozri jednotnú akciu 2008/124, článok 7 ods. 1.

29 Pozri webovú stránku ESVČ uvedenú v poznámke pod čiarou 17 vyššie.

30 Pozri jednotnú akciu 2008/124, článok 8 ods. 1 a článok 11 ods. 5.

31 Rada, Komisia a Eulex Kosovo na pojednávaní na Súdnom dvore, ako aj ESVČ vo svojich písomných pripomienkach uviedli, že na základe judikatúry Súdneho dvora, a najmä rozsudku vo veci H, má Súdny dvor v prejednávanej veci právomoc, pretože sa týka otázok riadenia personálu.

32 V tejto súvislosti pozri rozsudky z 12. novembra 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, bod 37), a zo 6. októbra 2020, Bank Refah Kargaran/Rada (C-134/19 P, EU:C:2020:793, bod 25).

33 Jednotná akcia 2008/124 vychádza z bývalého článku 14 a článku 25 tretieho odseku EÚ (teraz články 28 a 38 ZEÚ), zatiaľ čo rozhodnutie 2014/349 vychádza z článku 28, článku 42 ods. 4 a článku 43 ods. 2 ZEÚ.

34 Pozri rozsudok zo 6. októbra 2020, Bank Refah Kargaran/Rada (C-134/19 P, EU:C:2020:793, bod 32).

predovšetkým na hodnotách právneho štátu.[35] Hoci je pravda, že článok 47 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“) nemôže založiť právomoc Súdneho dvora, pokiaľ ju Zmluvy vylučujú, zásada účinnej súdnej ochrany zakotvená v tomto ustanovení spolu s úlohou, ktorá bola Súdnemu dvoru priznaná na základe článku 19 ods. 1 ZEÚ, a to zabezpečiť dodržiavanie práva pri výklade a uplatňovaní Zmlúv, rovnako vyžadujú reštriktívny výklad týchto pravidiel.[36]

44. Okrem toho existuje judikatúra týkajúca sa otázok právomoci v oblasti SZBP, z ktorej vyplýva, že skutočnosť, že v rámci konkrétnych okolností danej veci ide o akt SZBP, nevyhnutne neznamená, že sa uplatní obmedzenie právomoci Súdneho dvora podľa článku 24 ods. 1 ZEÚ a článku 275 ZFEÚ.[37] Vzhľadom na to, že táto judikatúra sa čiastočne týka medzinárodných misií Únie, je na účely prejednávanej veci potrebné uviesť významné body niektorých týchto rozsudkov.

45. Napríklad už v rozsudku z 24. júna 2014, Parlament/Rada[38], Súdny dvor pripustil, že v rámci žaloby o neplatnosť smerujúcej proti rozhodnutiu Rady o podpise a uzavretí medzinárodnej dohody týkajúcej sa SZBP, konkrétne medzinárodných misií Únie, má Súdny dvor právomoc posudzovať, či je takáto dohoda dojednaná a uzavretá v súlade s postupom stanoveným v článku 218 ZFEÚ, ktorý má všeobecnú pôsobnosť, a má sa v zásade uplatniť na všetky medzinárodné dohody, vrátane tých, ktoré patria do oblasti SZBP.

46. Ďalej v rozsudku vo veci Elitaliana[39] Súdny dvor potvrdil právomoc súdov Únie rozhodovať o žalobe o neplatnosť a náhrade škody podanej žalobcom na základe zadania verejnej zákazky na službu vo forme poskytnutia vrtuľníkov misiou Eulex Kosovo inému uchádzačovi. Súdny dvor rozhodol, že sporné opatrenia, ktorých zrušenie je z dôvodu porušenia ustanovení práva upravujúcich zadávanie verejného obstarávania navrhované, súviseli so zadaním verejného obstarávania, ktoré viedlo k výdavkom na ťarchu rozpočtu Únie, a na dotknutú verejnú zákazku sa tak vzťahujú ustanovenia nariadenia o rozpočtových pravidlách.[40]

47. Treba tiež spresniť, že v rozsudku vo veci H[41] Súdny dvor potvrdil právomoc súdov Únie rozhodovať o žalobách o neplatnosť a náhrade škody podanej členom personálu vyslaným členským štátom na inú medzinárodnú misiu EÚ, a to policajnú misiu Európskej únie (ďalej len „EUPM“) v Bosne a Hercegovine, pokiaľ ide o rozhodnutia prijaté vedúcim misie, ktorými bol dotknutý člen personálu preradený na regionálne pracovisko tejto misie. Podľa Súdneho dvora sporné rozhodnutia síce spadajú do oblasti SZBP a týkajú sa operatívnej akcie v tejto oblasti, ale zo svojej podstaty ide o akty personálneho riadenia rovnako ako akékoľvek iné podobné

35 Pozri rozsudok zo 6. októbra 2020, Bank Refah Kargaran/Rada (C-134/19 P, EU:C:2020:793, bod 35).

36 V tejto súvislosti pozri rozsudok z 28. marca 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, body 74 a 75).

37 V tejto súvislosti pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wathelet vo veci Rosneft (C-72/15, EU:C:2016:381, body 36 až 76), a návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bobek vo veci SATCEN/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:220, body 51 až 85). Pozri ďalej napríklad BUTLER, G.: *Constitutional Law of the EU's Common Foreign and Security Policy: Competence and Institutions in External Relations*. Hart, 2019, s. 145 – 222.

38 Pozri (C-658/11, EU:C:2014:2025, body 69 až 74); pozri tiež rozsudky zo 14. júna 2016, Parlament/Rada (C-263/14, EU:C:2016:435, bod 68); zo 4. septembra 2018, Komisia/Rada (Dohoda s Kazachstanom) (C-244/17, EU:C:2018:662, body 21 až 24), a z 2. septembra 2021, Komisia/Rada (Dohoda s Arménskom) (C-180/20, EU:C:2018:658, bod 27).

39 Pozri rozsudok z 12. novembra 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, body 41 až 50).

40 Nariadenie Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 z 25. júna 2002 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Európskych spoločenstiev (Ú. v. ES L 248, 2002, s. 1; Mim. vyd. 01/004 , s. 74), zmenené nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES, Euratom) č. 1081/2010 z 24. novembra 2010 (Ú. v. EÚ L 311, 2010, s. 9), platné v rozhodnom čase. V medziobdobí bolo nahradené nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ, Euratom) 2018/1046 z 18. júla 2018 o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie, o zmene nariadení (EÚ) č. 1296/2013, (EÚ) č. 1301/2013, (EÚ) č. 1303/2013, (EÚ) č. 1304/2013, (EÚ) č. 1309/2013, (EÚ) č. 1316/2013, (EÚ) č. 223/2014, (EÚ) č. 283/2014 a rozhodnutia č. 541/2014/EÚ a o zrušení nariadenia (EÚ, Euratom) č. 966/2012 (Ú. v. EÚ L 193, 2018, s. 1).

41 Pozri rozsudok z 19. júla 2016, H/Rada a i. (C-455/14 P, EU:C:2016:569, body 39 až 61).

rozhodnutie prijaté orgánmi Únie pri výkone ich právomocí. Za týchto okolností obmedzenie právomoci súdov Únie v rámci SZBP nebránilo preskúmaniu aktov, ktorými je riadený personál vyslaný členskými štátmi, ak majú súdy Únie na základe článku 270 ZFEÚ právomoc takéto akty preskúmavať, pokiaľ sa týkajú personálu vyslaného orgánmi Únie. Inak by v situácii, keď by sa ten istý akt, ktorým je riadený personál pri operáciách „na mieste pôsobenia“, týkal personálu vyslaného členskými štátmi, ako aj personálu vyslaného orgánmi Únie, rozhodnutie vydané voči prvej skupine osôb mohlo byť v rozpore s rozhodnutím vydaným voči druhej skupine osôb.

48. V nadväznosti na vyššie uvedené je potrebné pripustiť, že predchádzajúce veci sa týkali žalôb o neplatnosť a na náhradu škody podaných na základe článku 263 ZFEÚ a článku 340 druhého odseku ZFEÚ, nie rozhodnutí o prejudiciálnych otázkach týkajúcich sa výkladu práva Únie podľa článku 267 ZFEÚ. Okrem toho sa okolnosti, ktoré viedli k vydaniu rozsudku vo veci H, týkali vyslaného, nie zmluvného člena personálu medzinárodnej misie Únie a uvedený rozsudok mal sčasti za cieľ zabrániť rozdielnemu zaobchádzaniu pri rozhodovaní sporov týkajúcich sa personálu vyslaného členskými štátmi a personálu vyslaného orgánmi Únie. Domnievam sa však, že z tohto rozsudku možno všeobecne vyvodiť, že článok 24 ods. 1 ZEÚ a článok 275 ZFEÚ nebránia právomoci súdov Únie rozhodovať o žalobách týkajúcich sa riadenia personálu medzinárodnými misiami Únie. Vo svetle rozsudku vo veci H totiž súdy Únie potvrdili svoju právomoc vo vzťahu k záležitostiam riadenia personálu v rámci žalôb o neplatnosť a náhradu škody podaných zmluvným zamestnancom agentúry Únie v oblasti SZBP,[42] rovnako ako v rámci žaloby na určenie zmluvnej zodpovednosti založenej na článku 272 ZFEÚ, ktorú podal bývalý zmluvný zamestnanec medzinárodnej misie Únie.[43]

49. Uvedená judikatúra preto podporuje tvrdenie, že článok 24 ods. 1 ZEÚ a článok 275 ZFEÚ nebránia právomoci Súdneho dvora v prejednávanej veci.

50. Je nepochybné, že Súdny dvor je požiadaný o podanie výkladu jednotnej akcie 2008/124, ktorej právny základ patrí do oblasti SZBP. Prejudiciálna otázka sa však týka všeobecnej otázky riadenia personálu, nie vykonávania SZBP. V tomto ohľade možno uzatvorenie predmetných pracovných zmlúv, rovnako ako napadnuté rozhodnutia týkajúce sa ich neobnovenia a reklasifikácie pracovných funkcií, považovať za konanie, ktoré je zo svojej podstaty typickým aktom riadenia personálu pri organizácii ľudských zdrojov pracujúcich pre Eulex Kosovo. Z rozsudku vo veci H preto podľa môjho názoru vyplýva, že obmedzenie právomoci Súdneho dvora podľa článku 24 ods. 1 ZEÚ a článku 275 ZFEÚ nevylučuje právomoc Súdneho dvora rozhodovať o prejudiciálnych otázkach týkajúcich sa výkladu jednotnej akcie 2008/124 za okolností prejednávanej veci. Je to tak vzhľadom na článok 19 ods. 1 ZEÚ a článok 47 Charty, pretože vo veci samej ide o právo žalobcov na účinnú súdnu ochranu.

51. Domnievam sa teda, že Súdny dvor má právomoc v prejednávanej veci rozhodnúť.

C. O prípustnosti prejudiciálnej otázky

52. Podľa argumentácie Komisie je prejudiciálna otázka neprípustná z dôvodu svojej hypotetickej povahy.

[42] Pozri rozsudok z 25. júna 2020, SATCEN/KF (C-14/19 P, EU:C:2020:492, najmä bod 66). V tejto súvislosti pozri aj uznesenie z 10. júla 2020, KF/SATCEN (T-619/19, neuverejnené, EU:T:2020:337, body 18 až 32) (v tejto veci prebieha odvolacie konanie, KF/SATCEN, C-464/20 P).

[43] Pozri rozsudok z 12. apríla 2018, PY/EUCAP Sahel Niger (T-763/16, EU:T:2018:181, bod 53).

53. Podľa môjho názoru treba takúto argumentáciu odmietnuť.

54. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora v rámci spolupráce medzi týmto súdom a vnútroštátnymi súdmi zakotvenej v článku 267 ZFEÚ prináleží iba vnútroštátnemu súdu, ktorý prejednáva spor a ktorý musí niesť zodpovednosť za následné súdne rozhodnutie, aby so zreteľom na osobitosti veci posúdil tak potrebu rozhodnutia v prejudiciálnom konaní na účel vyhlásenia svojho rozsudku, ako aj dôležitosť otázok, ktoré kladie Súdnemu dvoru. Ak sa teda položené otázky týkajú výkladu práva Únie, Súdny dvor je v zásade povinný rozhodnúť.[44] Z toho vyplýva, že k otázkam týkajúcim sa práva Únie sa viaže prezumpcia relevantnosti. Súdny dvor môže odmietnuť rozhodnúť o prejudiciálnej otázke položenej vnútroštátnym súdom len vtedy, ak je zjavné, že požadovaný výklad práva Únie nemá nijakú súvislosť s existenciou alebo predmetom sporu vo veci samej, pokiaľ ide o hypotetický problém, alebo ak Súdny dvor nedisponuje skutkovými ani právnymi okolnosťami potrebnými na užitočnú odpoveď na otázky, ktoré mu boli položené.[45]

55. Ako vyplýva z bodov 20 a 21 vyššie, vnútroštátny súd v prejednávanej veci vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania dostatočne objasnil nielen dôvody, ktoré ho viedli k položeniu otázok Súdnemu dvoru s ohľadom na výklad jednotnej akcie 2008/124, ale aj na dôvody, prečo je tento výklad potrebný na vyriešenie sporu v konaní vo veci samej.

56. Okrem toho, ak Komisia namieta, že položená prejudiciálna otázka sa týka ustanovení práva Únie, ktoré už neboli v okamihu podania návrhov na vnútroštátny súd platné, treba podotknúť, že táto otázka sa týka výkladu relevantných ustanovení jednotnej akcie 2008/124 na účely určenia zamestnávateľa žalobcov vo veci samej pred 12. júnom 2014, čo zahŕňa aj posúdenie otázky, kedy sú tieto ustanovenia uplatniteľné. Námietka Komisie sa teda týka skôr merita návrhu na začatie prejudiciálneho konania ako jeho prípustnosti.[46]

57. Za týchto okolností treba konštatovať, že požadovaný výklad nie je zjavne nesúvisiaci so skutkovým stavom alebo predmetom sporu vo veci samej a že položené otázky nie sú hypotetické.

58. Preto sa domnievam, že prejudiciálna otázka položená v tejto veci je prípustná.

D. Odpoveď na položenú prejudiciálnu otázku

59. Ako sa uvádza v bode 32 vyššie, otázka predložená Súdnemu dvoru sa týka určenia osoby alebo subjektu, ktoré mali pred 12. júnom 2014 postavenie zamestnávateľa vo vzťahu k medzinárodnému personálu pracujúcemu pre Eulex Kosovo, a teda ich možno považovať za žalovaného na účely sporu v konaní vo veci samej. Budem sa teda najskôr zaoberať úlohou vedúceho misie, potom úlohou Eulex Kosovo, a nakoniec úlohou Rady, Komisie a ESVČ.

[44] Pozri napríklad rozsudok z 18. mája 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ a i. (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 a C-397/19, EU:C:2021:393, bod 115).

[45] Pozri napríklad rozsudok z 29. apríla 2021, Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny (C-383/19, EU:C:2021:337, bod 30).

[46] V tejto súvislosti pozri rozsudok zo 17. marca 2021, An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara a i. (C-64/20, EU:C:2021:207, bod 27).

1. Vedúci misie

60. Podľa tvrdenia Komisie možno vedúceho misie považovať za zamestnávateľa žalobcov vo veci samej počas obdobia pred 12. júnom 2014, pretože táto osoba je protistranou v dotknutých pracovných zmluvách, a Eulex Kosovo nemohla mať postavenie zamestnávateľa pred vložením článku 15a do jednotnej akcie 2008/124 v platnom znení. Žalobcovia vo veci samej, španielska vláda, Rada, ESVČ a Eulex Kosovo zastávajú iný názor.

61. Na úvod považujem za potrebné poznamenať, že na rozdiel od toho, čo tvrdí Komisia, relevantné ustanovenia jednotnej akcie 2008/124 silne naznačujú, že vedúceho misie nemožno považovať za zamestnávateľa žalobcov vo veci samej ani pred 12. júnom 2014, ani od tohto okamihu.

62. V tejto súvislosti znenie jednotnej akcie 2008/124 opakovane hovorí o personáli Eulex Kosovo, nie o personáli vedúceho misie.[47] Článok 10 ods. 3 jednotnej akcie 2008/124 síce pred svojou zmenou stanovoval, že pracovné zmluvy s medzinárodným a miestnym personálom sú uzatvárané vedúcim misie, ale toto ustanovenie je zakotvené v článku 10 jednotnej akcie 2008/124, ktorého nadpis spoločne s prvým pododsekom odkazujú na Eulex Kosovo a „jej personál“.

63. Okrem toho, ako uviedli žalobcovia vo veci samej, španielska vláda a Eulex Kosovo, z ustanovení jednotnej akcie 2008/124 vyplýva, že pokiaľ ide o vzťahy s medzinárodným personálom, vedúci misie je naďalej podriadený Rade a Komisii.

64. Pokiaľ ide o Radu, so zreteľom na velenie Eulex Kosovo, ako je špecifikované v bodoch 40 a 41 vyššie, vedúci misie podlieha politickej kontrole a strategickému riadeniu Rady prostredníctvom PBV a veliteľa civilnej operácie a, ako uvádza článok 8 ods. 3 jednotnej akcie 2008/124, vedúci misie vydáva pokyny všetkým členom personálu Eulex Kosovo, a to na základe pokynov veliteľa civilnej operácie na strategickej úrovni. Z článku 12 ods. 2 jednotnej akcie 2008/124 vyplýva, že právomoc zmeniť OPLAN (pozri bod 37 vyššie), čo môže zahŕňať aj reštrukturalizáciu Eulex Kosovo [keďže podľa článku 6 ods. 3 písm. a) jednotnej akcie 2008/124 je personál Eulex Kosovo definovaný v OPLAN], má PBV, nie vedúci misie. Vzhľadom na okolnosti prejednávanej veci sa teda javí, že MJ bol ako vedúci misie povinný vykonávať rozhodnutia súvisiace s reštrukturalizáciou Eulex Kosovo, ktoré sa týkali reklasifikácie a zrušenia pracovných miest, a nemal v tomto smere žiadny priestor na voľnú úvahu.[48]

65. Podobne platí, pokiaľ ide o Komisiu, že v súlade s článkom 8 ods. 5 jednotnej akcie 2008/124 pred jeho zmenou vykonanou rozhodnutím 2014/349 bol vedúci misie zodpovedný za plnenie rozpočtu Eulex Kosovo a na tento účel musel podpísať zmluvu s Komisiou, pričom podľa článku 16 ods. 4 jednotnej akcie 2008/124 pred jeho zmenou vykonanou rozhodnutím 2014/349 musel vedúci misie podávať Komisii, ktorá nad jeho činnosťou vykonávala dohľad, úplné správy o činnostiach vykonávaných v rámci tejto zmluvy, vrátane zamestnávania medzinárodného personálu. K tejto problematike sa vo svojej analýze ešte vrátim (pozri body 88 až 92 nižšie).

[47] Pozri napríklad jednotnú akciu 2008/124, zmenenú rozhodnutím 2010/322, článok 8 ods. 3, článok 9 ods. 1 až 3 a článok 14 ods. 5 a 6.

[48] Je potrebné uviesť, že túto skutočnosť dokazujú dva notifikačné listy adresované vedúcim misie „v mene Eulex Kosovo“ niektorým žalobcom vo veci samej, ktoré boli priložené k návrhu na začatie prejudiciálneho konania, v ktorých bolo uvedené, že reklasifikácia a zrušenie pracovných miest bolo dôsledkom reštrukturalizácie Eulex Kosovo v nadväznosti na schválenie nového OPLAN a CONOPS.

66. Tento výklad má ďalej oporu v skutočnosti, že – ako je uvedené v bode 40 vyššie – vedúci misie je v súlade s mandátom Eulex Kosovo vymenovaný na dobu určitú. Ako uvádzajú žalobcovia vo veci samej a ESVČ, bolo by teda vzájomne nezlučiteľné, keby bol každý nasledujúci vedúci misie osobne považovaný za zamestnávateľa. Oznámenie z roku 2009 okrem toho predpokladalo pokračovanie povýšenia členov medzinárodného personálu bez ohľadu na po sebe idúce vymenovanie vedúcich misie. [49]

67. Napriek skutočnosti, že predmetné pracovné zmluvy sú podpísané MJ ako vedúcim misie a odkazujú naňho ako na „zamestnávateľa“, nemožno to podľa môjho názoru chápať tak, že práve vedúci misie osobne má byť považovaný za zamestnávateľa tohto personálu a niesť teda osobnú zodpovednosť za uzavreté pracovné zmluvy. Naopak, ako uviedli žalobcovia vo veci samej, španielska vláda a Eulex Kosovo, možno sa domnievať, že pri vykonávaní mandátu Eulex Kosovo plnením úloh, ktoré boli vedúcemu misie zverené na základe jednotnej akcie 2008/124, koná tento vedúci v mene Európskej únie.

2. Eulex Kosovo

68. Podľa argumentácie Rady, ESVČ a Eulex Kosovo, ako aj podporne Komisie, možno za zamestnávateľa žalobcov vo veci samej počas obdobia pred 12. júnom 2014 aj od tohto dňa považovať Eulex Kosovo, a to vzhľadom na údajný deklaratórny účinok článku 15a jednotnej akcie 2008/124 v platnom znení a vzhľadom na skutočnosť, že sa jej článok 16 ods. 5 uplatňuje na skutočnosti, ktoré nastali pred 15. júnom 2014, ak je nárok uplatnený po tomto dátume, ako je to v prejednávanej veci (pozri bod 17 vyššie). Žalobcovia vo veci samej a španielska vláda s týmto tvrdením nesúhlasia.

69. Podľa môjho názoru nemožno na základe znenia jednotnej akcie 2008/124, kontextu, do ktorého je zasadená, a judikatúry Súdneho dvora považovať počas obdobia pred 12. júnom 2014 Eulex Kosovo za zamestnávateľa žalobcov vo veci samej. Najprv sa budem zaoberať článkom 15a jednotnej akcie 2008/124 v platnom znení a potom článkom 16 ods. 5 jednotnej akcie 2008/124 v platnom znení.

70. Po prvé, pokiaľ ide o článok 15a jednotnej akcie 2008/124 v platnom znení, treba uviesť, že porovnanie ustanovení jednotnej akcie 2008/124 pred 12. júnom 2014 a od tohto dátumu jasne nasvedčuje existencii odlišných zamestnávateľov medzinárodného personálu pracujúceho pre Eulex Kosovo. Pred prijatím rozhodnutia 2014/349 boli podľa článku 10 ods. 3 jednotnej akcie 2008/124 pracovné zmluvy medzinárodného personálu uzatvárané s vedúcim misie a podľa článku 8 ods. 5 jednotnej akcie 2008/124 bol vedúci misie ako osoba zodpovedná za plnenie rozpočtu Eulex Kosovo, vrátane zamestnávania medzinárodného personálu, povinný uzavrieť na tento účel zmluvu s Komisiou. Naopak, po prijatí rozhodnutia 2014/349 je v článku 10 ods. 3 a článku 16 ods. 4 jednotnej akcie 2008/124 v platnom znení uvedené, že Eulex Kosovo uzatvára pracovné zmluvy s medzinárodným personálom a zodpovedá za plnenie svojho rozpočtu, pričom na tento účel uzatvára zmluvu s Komisiou, pričom článok 8 ods. 5 tejto jednotnej akcie bol vypustený.

[49] Pozri oznámenie z roku 2009, citované v bode 20 vyššie, bod 4a, s. 13.

71. Na základe vyššie uvedených ustanovení je teda potrebné konštatovať, že pred vložením článku 15a do jednotnej akcie 2008/124 v platnom znení, ktorý priznáva Eulex Kosovo okrem iného spôsobilosť uzatvárať zmluvy, zamestnávať personál a vystupovať pred súdom, nemala Eulex Kosovo potrebnú spôsobilosť na to, aby mala postavenie zamestnávateľa svojho medzinárodného personálu.

72. Tento výklad má podľa všetkého oporu aj v kontexte jednotnej akcie 2008/124. V tejto súvislosti treba uviesť, že tak ako článok 9 ods. 3 jednotnej akcie 2008/124 stanovuje, že Eulex Kosovo môže zamestnávať medzinárodný personál na základe zmluvy, existovali podobné ustanovenia, ktoré sa týkali plánovacieho tímu Európskej únie (ďalej len „EUPT Kosovo“),[50] ktorý bol zapojený do fázy plánovania a prípravy zriadenia Eulex Kosovo,[51] čo mu umožňovalo zamestnávať medzinárodný a miestny personál na základe zmluvy, pričom pracovné zmluvy uzatváral s týmto personálom vedúci EUPT Kosovo. Považujem za ťažko obhájiteľné, že by takýto dočasný plánovací tím mohol byť bez výslovného priznania spôsobilosti na právne úkony považovaný za zamestnávateľa tohto personálu a vystupovať pred súdom.

73. V oznámení z roku 2012[52] Komisia poukázala na to, že misiám v oblasti SZBP by mala byť priznaná právna subjektivita alebo prinajmenšom dostatočne široká spôsobilosť na právne úkony potrebná na to, aby mohli vykonávať svoje mandáty a aby bol zabezpečený pevný právny základ, ktorý by týmto misiám umožňoval konať vnútri aj mimo Únie, vrátane vystupovania pred súdmi. Súčasne oznámila svoj zámer požiadať Radu o prijatie ustanovení v tomto zmysle. Podobné pozície vyjadril aj Európsky dvor audítorov vo svojej osobitnej správe o Eulex Kosovo prijatej v roku 2012,[53] ktorý odporučil, aby pre túto aj všetky budúce misie SZBP boli takéto ustanovenia prijaté. To bolo vo vzťahu k Eulex Kosovo a nasledujúcim medzinárodným misiám Únie[54] vykonané vložením osobitného ustanovenia s názvom „Právne ustanovenia“ do príslušného rozhodnutia Rady, ako je stanovené v článku 15a jednotnej akcie 2008/124 v platnom znení. Z toho možno vyvodiť, že bolo nevyhnutné priznať Eulex Kosovo výslovnú spôsobilosť na právne úkony, ktorú predtým nemala, aby mohla najmä prijímať zamestnancov ako zamestnávateľ a obhajovať sa pred súdom.

74. Tento výklad má podľa všetkého oporu aj v judikatúre Súdneho dvora. Konkrétne v rozsudku vo veci Elitaliana[55] Súdny dvor v rámci konania začatého pred prijatím rozhodnutia 2014/349 potvrdil závery Všeobecného súdu, že misii Eulex Kosovo nebola priznaná právna subjektivita a nepočítalo sa u nej s tým, že by mohla byť účastníkom konania, takže jej nemohlo byť priznané postavenie orgánu, inštitúcie alebo iného subjektu v zmysle článku 263 ZFEÚ, a že za jedinú žalovanú bola považovaná Komisia. V tomto rozsudku teda Súdny dvor osobitne zdôraznil

[50] Pozri jednotnú akciu Rady 2006/304/SZBP z 10. apríla 2006 o zriadení plánovacieho tímu EÚ (EUPT Kosovo) pre možnú operáciu krízového riadenia EÚ v oblasti právneho štátu a ďalších možných oblastiach v Kosove (Ú. v. EÚ L 112, 2006, s. 19), najmä článok 4 ods. 5 a článok 11 ods. 3.

[51] V tejto súvislosti pozri jednotnú akciu 2008/124, článok 4.

[52] Pozri oznámenie z roku 2012, uvedené v bode 25 vyššie, najmä body 3.2 až 3.4 a 4.2.

[53] Pozri správu Dvora audítorov uvedenú v poznámke pod čiarou 18 vyššie, najmä body 92 až 94 a 107 a odporúčanie 4.

[54] Pozri napríklad rozhodnutie Rady 2014/447/SZBP z 9. júla 2014, ktorým sa mení rozhodnutie 2013/354/SZBP o policajnej misii Európskej únie na palestínskych územiach (EUPOL COPPS) (Ú. v. EÚ L 201, 2014, s. 28), článok 11a, a rozhodnutie Rady (SZBP) 2015/800 z 21. mája 2015 o zmene a predĺžení platnosti rozhodnutia 2013/233/SZBP o pomocnej misii Európskej únie pre integrované riadenie hraníc v Líbyi (EUBAM Líbya) (Ú. v. EÚ L 127, 2015, s. 22), článok 12a. Je potrebné uviesť, že v súčasnosti boli takéto ustanovenia prijaté pre všetkých 11 prebiehajúcich civilných misií v rámci SBOP. Pozri tiež najmä rozhodnutie Rady (SZBP) 2017/1869 zo 16. októbra 2017 o poradnej misii Európskej únie na podporu reformy sektora bezpečnosti v Iraku (EUAM Iraq) (Ú. v. EÚ L 266, 2017, s. 12), článok 13 a rozhodnutie Rady (SZBP) 2019/2110 z 9. decembra 2019 o poradnej misii Európskej únie v rámci SBOP v Stredoafrickej republike (EUAM RCA) (Ú. v. EÚ L 318, 2019, s. 141), článok 12.

[55] Pozri rozsudok z 12. novembra 2015, Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753, najmä body 58, 59 a 66). V tejto súvislosti pozri aj návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jääskinen vo veci Elitaliana/Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:341, body 63 až 65), ako aj moje návrhy vo veci SC/Eulex Kosovo (C-730/18 P, EU:C:2020:176, bod 59).

nedostatok spôsobilosti Eulex Kosovo na právne úkony z dôvodu, že táto spôsobilosť jej nebola v jednotnej akcii 2008/124 v tomto zmysle výslovne priznaná, pričom na tomto základe dospel k záveru, že Eulex Kosovo nemôže byť v danom konaní žalovanou.

75. Treba tiež poznamenať, že rozsudok vo veci H sa týkal EUPM v Bosne a Hercegovine a rozhodnutie Rady o jej zriadení neobsahovalo žiadne ustanovenie, ktoré by jej priznávalo právnu spôsobilosť.[56] Hoci sa Súdny dvor touto otázkou priamo nezaoberal, zo skutočnosti, že neexistovalo žiadne výslovné ustanovenie, ktoré by tejto misii priznávalo právnu subjektivitu, možno vyvodiť, že Súdny dvor usúdil, že sporné opatrenia treba pripísať jednej z inštitúcií EÚ, pričom ani neuvažoval o možnosti, že by táto misia mohla byť žalovanou stranou v konaní.

76. Navyše sa domnievam, že iný záver nepodporuje ani rozsudok vo veci Jenkinson[57]. V uvedenej veci išlo o žalobu založenú v zásade na článku 272 ZFEÚ a týkajúcu sa zmluvnej zodpovednosti Únie, ktorú podal bývalý člen medzinárodného personálu určitých medzinárodných misií Únie, okrem iného Eulex Kosovo, proti Rade, Komisii, ESVČ a uvedenej misii. Žalobca bol zamestnaný misiou Eulex Kosovo od 5. apríla 2010 do 14. novembra 2014, avšak iba posledná pracovná zmluva na obdobie od 15. októbra do 14. novembra 2014 obsahovala rozhodcovskú doložku v zmysle článku 272 ZFEÚ zakladajúcu príslušnosť súdov Únie. Súdny dvor sa vo svojom rozsudku zameral na to, ako Všeobecný súd posúdil rozsah právomoci rozhodovať o zmluvnej stránke sporu, pričom rozhodol, že v prípade pracovného pomeru, ktorý tvorí rad po sebe nasledujúcich zmlúv, skutočnosť, že predchádzajúce zmluvy neobsahujú rozhodcovskú doložku, nebráni tomu, aby súdy Únie pri posudzovaní vzťahu medzi stranami zohľadnili všetky tieto zmluvy. Súdny dvor sa však nezaoberal záverom Všeobecného súdu týkajúcim sa právnej spôsobilosti Eulex Kosovo. Podľa môjho názoru teda argumentácia Súdneho dvora týkajúca sa rozsahu právomoci súdov Únie podľa článku 272 ZFEÚ podľa všetkého nie je uplatniteľná na samostatnú otázku identifikácie zamestnávateľa, ktorá nebola v uvedenom rozsudku riešená.[58]

77. Na základe uvedených skutočností treba konštatovať, že článok 15a jednotnej akcie 2008/124 v platnom znení znamená, že Eulex Kosovo nemá počas obdobia pred 12. júnom 2014 postavenie zamestnávateľa. Naproti tomu z tohto ustanovenia vyplýva, že na obdobie začínajúce 12. júna 2014 môže byť Eulex Kosovo považovaná za zamestnávateľa medzinárodného personálu pracujúceho pre túto misiu, a tak byť sama žalovanou stranou v sporoch týkajúcich sa pracovných zmlúv uzavretých s týmto personálom.[59]

78. Po druhé, pokiaľ ide o článok 16 ods. 5 jednotnej akcie 2008/124 v platnom znení, znenie tohto ustanovenia je nejednoznačné, pokiaľ ide o to, či Eulex Kosovo je od 15. júna 2014 zodpovedná za akékoľvek nároky a povinnosti vyplývajúce z výkonu mandátu, vrátane prípadov, keď ku konaniu došlo pred týmto dátumom, alebo či nesie zodpovednosť iba v prípadoch, keď ku konaniu došlo v tento deň alebo neskôr.[60]

[56] V tejto súvislosti pozri uznesenie z 22. júla 2010, H/Rada a i. (T-271/10 R, neuverejnené, EU:T:2010:315, bod 19).

[57] (C-43/17 P, EU:C:2018:531, najmä body 15, 34 a 40 až 51). O tejto veci v súčasnosti prebieha konanie pred Všeobecným súdom (Jenkinson/Rada a i., T-602/15 RENV).

[58] V tejto súvislosti je vhodné poznamenať, že Všeobecný súd vo svojom rozhodnutí vo veci Jenkinson konštatoval, že Eulex Kosovo má právnu subjektivitu a môže byť žalovaným v konaní podľa článku 15a jednotnej akcie 2008/124 v platnom znení. Pozri uznesenie z 9. novembra 2016, Jenkinson/Rada a i. (T-602/15, EU:T:2016:660, body 32 až 37).

[59] V tomto smere pozri bližšie HELISKOSKI, J.: Responsibility and liability for CSDP operations. In: BLOCKAMNS, S., KOUTRAKOS, P. (eds.): *Research Handbook on the EU's Common Foreign and Security Policy*. Edward Elgar, 2018, s. 132 – 153, na s. 143 – 144.

[60] Ako uviedol vnútroštátny súd v bode 80 svojho rozsudku z 1. júna 2018, ktorý je prílohou návrhu na začatie prejudiciálneho konania, porovnanie rôznych jazykových verzií článku 16 ods. 5 jednotnej akcie 2008/124 v platnom znení, nijako neobjasňuje túto otázku, keďže jeden alebo druhý výklad podporuje napríklad anglická, francúzska, talianska, nemecká, holandská a španielska verzia.

79. V tejto súvislosti treba uviesť, že článok 16 ods. 4 jednotnej akcie 2008/124 v platnom znení, ktorý bol do tohto aktu doplnený súčasne s článkom 16 ods. 5 tejto jednotnej akcie, spresňuje, že Eulex Kosovo nahrádza vedúceho misie ako osobu zodpovedajúcu za plnenie jej rozpočtu. Spoločným výkladom oboch ustanovení možno teda podľa môjho názoru dospieť k záveru, že účelom článku 16 ods. 5 jednotnej akcie 2008/124 v platnom znení je potvrdiť, že za prípadné nároky a povinnosti vyplývajúce z jej vlastného plnenia rozpočtu zodpovedá od 15. júna 2014 Eulex Kosovo. Pokiaľ však ide o skutkové okolnosti prejednávanej veci, ktoré nastali pred týmto dátumom, bol osobou, ktorá plnila rozpočet, vedúci misie. Na základe tohto ustanovenia teda nemožno Eulex Kosovo považovať za zamestnávateľa žalobcov vo veci samej.

3. Rada, Komisia a ESVČ

80. Pokiaľ by sa Súdny dvor priklonil k téze, ktorú navrhujem, že postavenie zamestnávateľa žalobcov vo veci samej počas obdobia pred 12. júnom 2014 nemá ani vedúci misie, ani Eulex Kosovo, a teda ich nemožno považovať za žalovaných v spore pred vnútroštátnym súdom, treba posúdiť, či toto postavenie má byť priznané Rade, Komisii alebo ESVČ.

81. Podstatou argumentácie predloženej žalobcami vo veci samej je, že za okolností prejednávanej veci možno za zamestnávateľa považovať Radu aj Komisiu. Rada, Komisia, ESVČ a Eulex Kosovo s touto tézou nesúhlasia.

82. Podľa môjho názoru vyplývajú z judikatúry Súdneho dvora a príslušných ustanovení jednotnej akcie 2008/124 indície, podľa ktorých má postavenie zamestnávateľa žalobcov vo veci samej na obdobie pred 12. júnom 2014 Komisia.

83. V tejto súvislosti Súdny dvor v rozsudku vo veci Elitaliana [61] konštatoval, že aj keď bol vedúci misie Eulex Kosovo označený jednotnou akciou 2008/124 pred jej zmenou vykonanou rozhodnutím 2014/349 za osobu zodpovedajúcu za plnenie rozpočtu tejto misie, nič to nemení na tom, že svoje právomoci v rozpočtovej a finančnej oblasti vykonával pod dohľadom a v rámci právomocí Komisie. Súdny dvor tak rozhodol, že napadnuté akty týkajúce sa zadania verejného obstarávania možno pripísať Komisii.

84. Okrem toho v rozsudku vo veci H [62] Súdny dvor rozhodol, že podľa ustanovení rozhodnutia Rady týkajúceho sa EUPM v Bosne a Hercegovine možno sporné rozhodnutia vedúceho misie o preradení vyslaného člena personálu pripísať Rade, pretože vedúci misie bol menovaný PBV, ktorý sám vykonával z poverenia Rady politickú kontrolu a strategické riadenie tejto misie, a zodpovedal veliteľovi civilnej operácie, ktorý bol sám pod kontrolou PBV a zodpovedal za vykonávanie rozhodnutí PBV a Rady. Naopak Súdny dvor konštatoval, že tieto rozhodnutia nemožno pripísať Komisii, pretože Komisia nebola súčasťou velenia a tieto rozhodnutia sa netýkali plnenia rozpočtu tejto misie, ktoré si vyžadovalo uzavretie zmluvy medzi vedúcim misie a Komisiou.

85. A práve vo svetle vyššie uvedenej judikatúry treba posudzovať okolnosti prejednávanej veci.

86. Pokiaľ ide o ESVČ, treba poznamenať, že Súdnemu dvoru neboli predložené žiadne informácie, ktoré by preukazovali, že postavenie zamestnávateľa žalobcov vo veci samej má počas obdobia pred 12. júnom 2014 ESVČ. Naopak, ako ESVČ uvádza, aj keď je veliteľ civilnej operácie

[61] (C-439/13 P, EU:C:2015:753, najmä body 62 až 66).

[62] (C-455/14 P, EU:C:2016:569, body 65 až 68).

jej súčasťou, ESVČ podľa všetkého nenesie zodpovednosť za záležitosti týkajúce sa zamestnávania medzinárodného personálu. Navyše, ako sa uvádza v bode 41 vyššie, veliteľ civilnej operácie je pod kontrolou Rady a vo všeobecnosti podlieha právomoci VP, nie ESVČ.

87. Pokiaľ ide o Radu, zastávam názor, že na základe informácií, ktoré má Súdny dvor k dispozícii, ju za zamestnávateľa žalobcov vo veci samej počas obdobia pred 12. júnom 2014 považovať nemožno. Je pravda, že vzhľadom na kritériá uvedené v rozsudku vo veci H sú v prejednávanej veci dané určité skutočnosti, pri ktorých by bolo možné sa domnievať, že ukazujú na Radu, najmä so zreteľom na to, že rozhodnutia o reštrukturalizácii Eulex Kosovo môžu mať dôsledky na účely zmien pracovného zaradenia a skončenia pracovných zmlúv medzinárodného personálu. Okolnosti, ktoré boli dané v rozsudku vo veci H, sa však podľa môjho názoru líšia od okolností prejednávanej veci. Predovšetkým sa uvedený rozsudok týkal otázky preradenia člena personálu vyslaného členským štátom, ktoré – ako uviedli Rada a ESVČ – bolo zrejme spojené s výkonom politickej kontroly a strategického riadenia misie z poverenia Rady a nijako nesúviselo s plnením rozpočtu misie vyžadujúceho zmluvu medzi vedúcim misie a Komisiou. Naproti tomu v prejednávanej veci bolo zamestnávanie medzinárodného personálu podľa všetkého priamo spojené s plnením rozpočtu Eulex Kosovo a zmluvou uzavretou v tomto smere medzi vedúcim misie a Komisiou, a tak jeho ťažiskom boli rozpočtové právomoci Komisie. Okrem toho treba uviesť, že Súdnemu dvoru neboli predložené žiadne informácie týkajúce sa úloh vykonávaných žalobcami vo veci samej ani iné indície, ktoré by vyvrátili argumenty Rady, podľa ktorých zamestnávanie medzinárodného personálu za okolností daných v prejednávanej veci nespadá do rámca jej poverenia.

88. Pokiaľ ide o Komisiu, potom s ohľadom na rozsudky vo veciach Elitaliana a H možno podľa všetkého povedať, že na základe informácií, ktoré má Súdny dvor k dispozícii, môže byť práve Komisia považovaná za zamestnávateľa žalobcov vo veci samej počas obdobia pred 12. júnom 2014, a to z toho dôvodu, že sa zamestnávanie medzinárodného personálu pracujúceho pre Eulex Kosovo týka plnenia rozpočtu tejto misie pod dohľadom a v rámci právomocí Komisie a že Komisia zjavne zodpovedá za určovanie osobitných pravidiel týkajúcich sa pracovných zmlúv uzatváraných s týmto personálom.[63]

89. Je potrebné pripomenúť, že podľa článku 8 ods. 5 a článku 16 ods. 4 jednotnej akcie 2008/124 pred zmenou vykonanou rozhodnutím 2014/349 sa na vedúceho misie vzťahoval dohľad a právomoci Komisie, pokiaľ ide o plnenie rozpočtu Eulex Kosovo, vrátane zamestnávania medzinárodného personálu, a na tento účel podpísal vedúci misie s Komisiou zmluvu. Konkrétne potom podľa systému založeného na oznámení z roku 2009 Komisia na základe zmluvy zamestnávala vedúceho misie ako osobitného poradcu, ktorému zverila správu rozpočtu misie, pričom daná zmluva stanovila, že vedúci misie bude uzatvárať pracovné zmluvy s medzinárodným personálom „s uplatnením pravidiel stanovených pre zamestnancov zamestnaných osobitnými poradcami SZBP alebo vyslaných k nim, ako sa uvádza v tomto oznámení“[64]. V tomto ohľade upravovalo oznámenie z roku 2009 osobitné pravidlá týkajúce sa najmä pracovných podmienok, ako aj práv a povinností medzinárodného personálu, ktoré mali

[63] Ako uvádzajú žalobcovia vo veci samej, v tejto súvislosti je potrebné pripomenúť rozhodnutie Európskeho ombudsmana z 30. augusta 2013, ktorým sa skončilo jeho vyšetrovanie z vlastnej iniciatívy OI/12/2010/(BEH)MMN týkajúce sa Rady, Komisie a VP/ESVČ, ktoré bolo vyvolané neistotou vyplývajúcou z inštitucionálneho nastavenia medzinárodných misií Únie, pokiaľ ide o určenie, ktorý orgán Únie alebo inštitúcia má právomoc napraviť prípadný nesprávny úradný postup. V tomto rozhodnutí Európsky ombudsman dospel k záveru, že vzhľadom na návrh predložený VP budú ďalšie sťažnosti adresované Komisii, pokiaľ ide o otázky týkajúce sa plnenia rozpočtu v civilných misiách a VP/ESVČ, pokiaľ ide o všetky ostatné tvrdenia o nesprávnom úradnom postupe týkajúceho sa misií SBOP.

[64] Pozri oznámenie z roku 2009, uvedené v bode 20 vyššie, bod 3b, s. 6.

byť zakotvené v pracovných zmluvách uzatváraných s vedúcim misie, ako boli pravidlá týkajúce sa doby trvania zmluvy, pracovného zaradenia a úpravy platov, daní a sociálneho zabezpečenia. [65]

90. To dokazujú zmluvy z 1. februára a zo 7. júna 2013, ktoré v prejednávanej veci uzavrel MJ ako vedúci misie s Komisiou. Konkrétne článok 11 ods. 1 zmluvy zo 7. júna 2013 stanovuje, že vedúci misie uzavrie pracovné zmluvy so svojím personálom na základe pravidiel stanovených v oznámení z roku 2009 a článok 11 ods. 2 tejto zmluvy spresňuje, že trvanie pracovných zmlúv nesmie vo všeobecnosti prekročiť dobu trvania misie Eulex Kosovo. Okrem toho je v preambule pracovnej zmluvy, ktorú uzavrel MJ ako vedúci misie s jedným zo žalobcov vo veci samej pred 12. júnom 2014, ktorá bola priložená k návrhu na začatie prejudiciálneho konania, uvedené, že oznámenie z roku 2009 „stanovuje pracovné podmienky medzinárodného personálu“ a že článok 11 ods. 1 zmluvy medzi Komisiou a MJ ako vedúcim misie „dovoľuje“ MJ ako osobitnému poradcovi uzatvárať pracovné zmluvy vo vlastnom mene. [66]

91. Skutočnosť, že žalobcovia vo veci samej nepodpísali pracovné zmluvy s Komisiou alebo že, ako je uvedené v oznámení z roku 2012, [67] je orgánom Únie príslušným na úpravu otázok týkajúcich sa personálu Rada, túto analýzu nevyvracia, pretože pracovné zmluvy uzavreté MJ ako vedúcim misie so žalobcami vo veci samej boli podľa všetkého zasadené do rámca oznámenia z roku 2009, a vychádzali z pravidiel, ktoré vyplývali zo zodpovednosti Komisie.

92. Na základe uvedených skutočností treba konštatovať, že postavenie zamestnávateľa medzinárodného personálu pracujúceho pre Eulex Kosovo má počas obdobia pred 12. júnom 2014 Komisia, a teda práve Komisia musí byť na účely sporu vo veci samej považovaná za žalovanú.

VI. Návrh

93. Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálne otázky, ktoré položil Tribunal du travail francophone de Bruxelles (Frankofónny pracovný súd Brusel, Belgicko), nasledovne:

Jednotná akcia Rady 2008/124/SZBP zo 4. februára 2008 o misii Európskej únie na podporu právneho štátu v Kosove (Eulex Kosovo) pred jej zmenou prostredníctvom rozhodnutia Rady 2014/349/SZBP z 12. júna 2014 sa má vykladať tak, že počas obdobia pred 12. júnom 2014 priznáva postavenie zamestnávateľa medzinárodného personálu pracujúceho pre Eulex Kosovo Európskej komisii.

[65] Pozri oznámenie z roku 2009, uvedené v bode 20 vyššie, body 4 a 4a, s. 10 – 15.

[66] Je potrebné poznamenať, že v notifikačnom liste adresovanom vedúcim misie jednému zo žalobcov vo veci samej, ktorý je prílohou návrhu na začatie prejudiciálneho konania, sa uvádza: „Na základe pokynov Európskej komisie… bola vykonaná revízia klasifikácie všetkých pracovných miest a ich opisov v súlade s [oznámením z roku 2009].“

[67] Pozri oznámenie z roku 2012, uvedené v bode 25 vyššie, najmä body 3.3 a 4.4. Pozri v tejto súvislosti aj závery Rady a zástupcov vlád členských štátov, ktorí sa zišli na zasadnutí Rady o zriadení paktu pre civilné SBOP, dok. 14305/18 z 19. novembra 2018, oddiel II bod 10 písm. b), s. 7 (uvádzajúca medzi záväzkami Rady a členských štátov preskúmanie pracovnoprávneho postavenia medzinárodných zmluvných zamestnancov civilných misií SBOP).