Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (šestého senátu)

11. dubna 2018 *

„Společná zahraniční a bezpečnostní politika – Člen personálu z členského státu vyslaný do EUPM v Bosně a Hercegovině – Rozhodnutí o přeřazení – Pravomoc vedoucího EUPM rozhodnout o přeřazení člena personálu z členského státu – Povinnost uvést odůvodnění – Zneužití pravomoci – Zjevně nesprávné posouzení – Psychické obtěžování“

Ve věci T-271/10 RENV,

H, zastoupená M. Velardem, advokátem,

žalobkyně,

proti

Radě Evropské unie, zastoupené A. Vitrem a F. Naertem, jako zmocněnci,

žalované,

jejímž předmětem je zaprvé návrh založený na článku 263 SFEU znějící na zrušení rozhodnutí ze dne 7. dubna 2010 podepsaného personálním vedoucím policejní mise Evropské unie (EUPM) v Bosně a Hercegovině, kterým bylo rozhodnuto o přeřazení žalobkyně na pracovní místo *Criminal Justice Adviser – Prosecutor* regionálního úřadu v Banja Luce (Bosna a Hercegovina) a dále ke zrušení rozhodnutí ze dne 30. dubna 2010 podepsaného vedoucím EUPM ve smyslu článku 6 rozhodnutí Rady 2009/906/SZBP ze dne 8. prosince 2009 o EUPM v Bosně a Hercegovině (Úř. věst. 2009, L 322, s. 22), kterým bylo potvrzeno rozhodnutí ze dne 7. dubna 2010, a zadruhé návrh založený na článku 268 SFEU znějící na náhradu škody, která byla žalobkyni údajně způsobena,

TRIBUNÁL (šestý senát),

ve složení G. Berardis, předseda, S. Papasavvas a O. Spineanu-Matei (zpravodajka), soudci,

vedoucí soudní kanceláře: C. Heeren, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 13. září 2017,

vydává tento

* Jednací jazyk: angličtina.

Rozsudek[1]

I. Skutečnosti předcházející sporu

1 Na základě společné akce Rady 2002/210/SZBP ze dne 11. března 2002 o Policejní misi Evropské unie (Úř. věst. 2002, L 70, s. 1; Zvl. vyd. 18/01, s. 278), byla zřízena policejní mise Evropské unie (EUPM), aby zajistila pokračování mezinárodní policejní pracovní skupiny Organizace spojených národů v Bosně a Hercegovině.

2 EUPM, která zahájila činnost dne 1. ledna 2003, byla několikrát prodloužena, zejména rozhodnutím Rady 2009/906/SZBP ze dne 8. prosince 2009 o EUPM v Bosně a Hercegovině (Úř. věst. 2009, L 322, s. 22), a byla ukončena dne 30. června 2012.

3 Žalobkyně H je italská soudkyně, která byla do EUPM v Sarajevu (Bosna a Hercegovina) vyslána na základě dekretu italského ministerstva spravedlnosti ze dne 16. října 2008, aby vykonávala funkci *Criminal Justice Unit Adviser*, a to ode dne 14. listopadu 2008.

4 Na základě dekretů italského ministerstva spravedlnosti ze dne 7. dubna 2009 a ze dne 9. prosince 2009 byla doba působení žalobkyně ve funkci *Chief Legal Officer* prodloužena do 31. prosince 2009, poté do 31. prosince 2010.

[omissis]

6 Rozhodnutím ze dne 7. dubna 2010, které bylo podepsáno vedoucím EUPM, byla žalobkyně přeřazena z „operativních důvodů“ na pracovní místo *Criminal Justice Adviser – Prosecutor* do regionálního úřadu v Banja Luce (Bosna a Hercegovina), a to ode dne 19. dubna 2010 (dále jen „rozhodnutí ze dne 7. dubna 2010“).

[omissis]

8 Rozhodnutím ze dne 30. dubna 2010 podepsaným vedoucím EUPM ve smyslu článku 6 rozhodnutí 2009/906 potvrdil uvedený vedoucí rozhodnutí ze dne 7. dubna 2010. V tomto ohledu upřesnil, že rozhodnutí ze dne 7. dubna 2010 přijal on sám a důvodem pro přeřazení žalobkyně byla potřeba mít k dispozici poradce v trestních věcech na pracovišti v Banja Luce (dále jen „rozhodnutí ze dne 30. dubna 2010“).

[omissis]

II. Řízení před Tribunálem a Soudním dvorem před postoupením věci

10 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 16. června 2010 podala žalobkyně projednávanou žalobu proti Radě Evropské unie, Evropské komisi a EUPM, kterou se domáhá zrušení rozhodnutí ze dne 7. dubna 2010 a 30. dubna 2010 (dále jen společně „napadená rozhodnutí“).

[omissis]

12 Usnesením ze dne 10. července 2014 H v. Rada a další (T-271/10, nezveřejněné, dále jen „původní usnesení“, EU:T:2014:702) odmítl Tribunál tuto žalobu jako nepřípustnou, jelikož měl za to, že není příslušný o ní rozhodnout.

1 – Jsou uvedeny pouze body tohoto rozsudku, jejichž zveřejnění považuje Tribunál za účelné.

[omissis]

14 Rozsudkem ze dne 19. července 2016, H v. Rada a Komise (C-455/14 P, dále jen „rozsudek o kasačním opravném prostředku“, EU:C:2016:569) Soudní dvůr zrušil původní usnesení, odmítl žalobu jako nepřípustnou v rozsahu, v němž směřovala proti Komisi a EUPM, vrátil věc zpět Tribunálu, aby rozhodl o meritu žaloby v rozsahu, v němž směřovala proti Radě, a rozhodl, že o nákladech řízení bude rozhodnuto později.

15 Soudní dvůr v podstatě rozhodl v bodech 58 a 59 rozsudku o kasačním opravném prostředku, že napadená rozhodnutí, na jejichž základě došlo k přeřazení navrhovatelky v rámci EUPM v Bosně a Hercegovině, jsou akty, jimiž je řízen personál a jejichž cílem je umístění členů mise v místě působení. Měl za to, že ačkoli tato rozhodnutí byla přijata v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky (SZBP), nepředstavují akty ve smyslu čl. 24 odst. 1 druhého pododstavce SEU a čl. 275 prvního pododstavce SFEU. Měl za to, že pokud jde o přezkum legality uvedených aktů, spadají tato rozhodnutí do pravomoci unijního soudu a uvedl, že tato pravomoc vyplývá z článku 263 SFEU, a pokud jde o spory z mimosmluvní odpovědnosti, z článku 268 SFEU ve spojení s čl. 340 druhým pododstavcem SFEU, přičemž se zohlední čl. 19 odst. 1 SEU a článek 47 Listiny základních práv Evropské unie.

[omissis]

V. Právní otázky

[*omissis*]

B. K návrhu na zrušení

[*omissis*]

2. K věci samé

[*omissis*]

a) K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení ustanovení rozhodnutí 2009/906

[*omissis*]

1) K první části žalobního důvodu, vycházející z nedostatku pravomoci vedoucího EUPM k přijetí rozhodnutí o přeřazení personálu

[*omissis*]

46 Je třeba zaprvé úvodem konstatovat, že rozhodnutí 2009/906 neobsahuje zvláštní ustanovení o pravomoci v oblasti přeřazování personálu EUPM.

47 Zadruhé je třeba uvést, že rozhodnutí 2009/906 nedefinuje ani pojmy „operační řízení“, „strategická úroveň“ či „místo působení“, ani pojmy „velení“ či „řízení“, i když je používá.

48 V tomto ohledu z obecné struktury rozhodnutí 2009/906 pouze vyplývá, že vedoucí EUPM jakožto osoba odpovědná za tuto EUPM vykonával „v místě působení“ „velení“ a „řízení“ uvedené mise, a to zejména nad personálem, týmy a útvary „přispívajících států“, které byly „přiděleny“ civilním velitelem

operace. Vedoucí EUPM dále zajišťoval koordinaci a běžné řízení EUPM v Bosně a Hercegovině tím, že vydával nezbytné pokyny pro „veškerý“ personál v zájmu účinného provádění EUPM v tomto místě působení (v tomto smyslu viz rozsudek o kasačním opravném prostředku, bod 52).

49 Za těchto podmínek je třeba za účelem určení osoby oprávněné k přeřazování personál EUPM zohlednit nejen pojmy rozhodnutí 2009/906, nýbrž i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jíž je součástí.

50 Co se týče kontextu, je nesporné, že EUPM, která byla vytvořena na základě společné akce 2002/210, byla první civilní misí Unie organizovanou v rámci evropské bezpečnostní a obranné politiky (EBOP), nyní společné bezpečnostní a obranné politiky (SBOP), jakožto mise bez výkonných pravomocí, jejímž modelem pro plánování a velení byly vojenské operace.

51 Ze společné akce 2002/210 vyplývá, že činnosti EUPM měly být zahájeny až od 1. ledna 2003. Rada tedy stanovila, že plánovací tým má být vyslán nejpozději 1. dubna 2002 a vedoucí tohoto týmu se má stát vedoucím EUPM od 1. ledna 2003. Posledně uvedený měl být mezitím nápomocen generálnímu sekretariátu Rady při vypracování koncepce operací mise (CONOPS). Plánovací tým měl poté vypracovat operační plán (OPLAN) a určit všechny technické prostředky nutné k vyslání EUPM. Rada přijala následně CONOPS a OPLAN, aby umožnila misi zahájit svou činnost ke stanovenému dni.

52 Ze společné akce 2002/210 rovněž vyplývá, že pro období svého prvního mandátu, a to od roku 2003 do roku 2005, byla EUPM složena z ústředí v Sarajevu, z něhož pracovali zejména vedoucí EUPM a proměnlivý počet styčných pracovníků pověřených koordinací činnosti s jinými mezinárodními organizacemi v místě. Kromě toho monitorovací jednotky byly rovněž umístěny v rámci policie Bosny a Hercegoviny „na střední a vyšší úrovni“. Kromě policistů vyslaných členskými státy Unie mohla EUPM přijmout na smluvním základě mezinárodní civilní zaměstnance a místní zaměstnance. Členské státy nebo unijní orgány se mohly rovněž zúčastnit mise vysláním mezinárodních civilních zaměstnanců.

53 EUPM následně vykonávala svůj úkol s mandátem a v rozsahu, které se pravidelně měnily.

54 EUPM byla nově definována v roce 2009 na základě článku 28 a čl. 43 odst. 2 SEU jako operativní akce Unie přijatá a vedená v rámci SZOP, která je nedílnou součástí SZBP, jejímž cílem je v podstatě pomáhat donucovacím orgánům v Bosně a Hercegovině v jejich boji proti organizované trestné činnosti a korupci, jak vyplývá z čl. 2 prvního pododstavce rozhodnutí 2009/906.

55 Na základě čl. 4 odst. 2 druhé věty rozhodnutí 2009/906 schválila Rada pro EUPM nový OPLAN, který Politický a bezpečnostní výbor (COPS) na základě čl. 10 odst. 1 druhé věty uvedeného nařízení následně aktualizoval a změnil v souladu s čl. 38 třetím pododstavcem SEU.

56 V rámci svého nového mandátu se měla EUPM zaměřit zejména na celostátní donucovací orgány, na posílení součinnosti mezi policií a státním zastupitelstvím a na regionální a mezinárodní spolupráci. Kromě toho byla struktura mise změněna tak, že v Bosně a Hercegovině byly k ústředí a jednotkám působícím v rámci policejních složek připojeny čtyři regionální úřadovny v Sarajevu, Banja Luce, Mostaru a Tuzle.

57 Pravomoc posledně uvedeného přeřadit žalobkyni z ústředí v Sarajevu do regionálního úřadu v Banja Luce je třeba posoudit s ohledem na tento obecný kontext, v němž bylo přijato rozhodnutí vedoucího EUPM.

58 Úvodem je třeba uvést, že podle čl. 24 odst. 1 druhého pododstavce SEU „[SZBP] podléhá zvláštním pravidlům a postupům [a] je vymezována a prováděna Evropskou radou a Radou jednomyslně“.

59 V tomto ohledu je zaprvé nesporné, že v době založení EUPM nebyl útvar schopnosti civilního plánování a provádění (CPCC) jako subjekt pověřený plánováním, vysláním, řízením a hodnocením civilních misí pro řešení krizí spadajících do SZB ani civilní velitel operace součástí institucionální struktury Unie.

60 Dne 18. června 2007 schválila Rada pokyny pro velitelskou a řídící strukturu pro civilní operace EU pro řešení krizí (dále jen „pokyny pro velitelskou a řídící strukturu“) a stanovila zejména to, že civilní velitel operace vykonává velení a řízení na strategické úrovni za účelem plánování a vedení všech civilních operací pro řešení krizí pod politickou kontrolou a strategickým řízením Politického a bezpečnostního výboru a pod celkovým vedením vysokého představitele a že ředitel CPCC založeného v rámci generálního sekretariátu Rady je v každé civilní operaci pro řešení krizí velitelem civilní operace.

61 Pro všechny civilní operace je tedy velitelem ředitel CPCC a je podporován v místě působení vedoucím EUPM, který má běžné kontrolní a velící oprávnění ohledně personálu podléhajícímu jeho příkazům. Organizace velení je sjednocena s COPS, který zajišťuje strategické řízení a politickou kontrolu nad operací, která je podřízena Radě.

62 V této souvislosti byl ředitel CPCC jmenován civilním velitelem operace EUPM podle článku 5 společné akce Rady 2007/749/SZBP ze dne 19. listopadu 2007 o EUPM v Bosně a Hercegovině (Úř. věst. 2007, L 303, s. 40), kterou byla činnost EUPM prodloužena za datum 1. ledna 2008.

63 Ze znění čl. 5 odst. 1 a 4 společné akce 2007/749 ve spojení s čl. 5 odst. 1 a 4 rozhodnutí 2009/906 vyplývá, že vnitrostátní orgány převedly na civilního velitele operace EUPM „operační řízení“ svého personálu, týmů a útvarů představujících jejich příspěvek.

64 Z článku 5 ve spojení s článkem 6 rozhodnutí 2009/906 dále vyplývá, že civilní velitel operace vykonává velení a řízení EUPM „na strategické úrovni“, zatímco vedoucí EUPM je vykonává v „místě působení“.

65 Zadruhé je rovněž nesporné, že v případě běžných misí a operací spadajících do SBOP, které jsou vedeny na základě článku 43 SEU, se plánování a realizace uskutečňuje v rámci Evropské služby pro vnější činnost (ESVČ) podle postupů pro řešení krizí. Podle uvedených postupů má ESVČ zejména povinnost vypracovat plánovací dokumenty, jako je CONOPS a OPLAN a stanovit podmínky provádění a odpovědnosti za vytváření sil. Radě následně přísluší, aby je schválila.

66 Za těchto okolností je třeba mít za to, že v rozsahu, v němž rozhodnutí 2009/906 neobsahuje výslovná ustanovení o osobě oprávněné k internímu přeřazení personálu EUPM, doplňuje jej OPLAN a pokyny pro velitelskou a řídící strukturu.

67 Podle bodu 5.3. druhého pododstavce OPLAN z roku 2009, tak jak jej předložila Rada na základě organizačního procesního opatření v částečně odtajněném znění, „vedoucí mise nese hlavní odpovědnost za jmenování personálu a obecnou odpovědnost za jeho přidělení“. V bodě 5.3. třetím pododstavci OPLAN z roku 2009 jsou stanovena kritéria pro obsazení pracovních míst v EUPM, mezi něž patří potřeby této mise. Stejně tak pravomoc vedoucího EUPM, pokud jde o přidělení personálu této mise, vyplývá rovněž z přílohy M OPLAN nadepsané „Personální záležitosti“, která upřesňuje v tomto ohledu podmínky zaměstnání a pravomoci vedoucího mise a uvádí, že „vedoucí mise nese hlavní odpovědnost za jmenování personálu a obecnou odpovědnost za jeho přidělení jak na mezinárodní, tak i regionální úrovni“. Konečně v příloze D OPLAN nadepsané „Standardní provozní postupy“ se v bodě 2 třetím pododstavci, který se týká přidělení, uvádí, že „za [r]ozhodnutí o přidělení nebo přeřazení v misi nese odpovědnost vedoucí mise“.

68 Kromě toho operační řízení (OPCON) bylo podle bodu 6 odst. 1 písm. c) pokynů pro velitelskou a řídící strukturu definováno jako „dohled přiznaný vedoucímu SBOP nad přidělenými jednotlivci, týmy a útvary, aby mohl plnit zvláštní mise nebo úkoly, které jsou obecně omezeny obsahově, časově či místně; aby je přidělil nebo zachoval nebo přenesl operační řízení nebo taktické velení nebo případně nezbytnou kontrolu“.

69 Z toho vyplývá, že operační řízení vykonávané „v místě působení“ vedoucím mise nezbytně implikuje, že tento vedoucí mise může v co nejkratší možné době přijmout rozhodnutí, včetně přeřazení personálu a uplatnit na přeřazený personál vyslaný členskými státy uvedená rozhodnutí za účelem splnění mise.

70 Vzhledem k ustanovením uvedeným výše v bodech 64, 67 až 69 je třeba mít za to, že velitel civilní operace, který vykonává, pod politickou kontrolou a strategickým řízením Politického a bezpečnostního výboru (COPS) a pod celkovým vedením vysokého představitele strategické velení a řízení za účelem plánování a vedení všech civilních misí uskutečňovaných v rámci SBOP a který je vrchním velitelem všech vedoucích civilních misí, má podle čl. 6 odst. 2 rozhodnutí 2009/906 pravomoc přidělit personál jednotlivé civilní misi Unie. Naproti tomu, pravomoc přidělit a přeřadit zaměstnance v rámci každé mise spadá do pravomoci samotného vedoucího EUPM.

[omissis]

2) Ke druhé části žalobního důvodu, vycházející z neprovedení konzultace vysílajícího členského státu před přijetím rozhodnutí o přeřazení

[*omissis*]

75 Zaprvé, pokud jde o argument žalobkyně, podle něhož se vedoucí EUPM dopustil procesního pochybení, když přijal rozhodnutí 2009/906, aniž konzultoval její vysílající členský stát, je třeba úvodem uvést, že žalobkyně nezmiňuje ustanovení, podle něhož by taková konzultace byla nezbytná.

76 Je tedy třeba konstatovat, že ani znění ani smysl rozhodnutí 2009/906 a OPLAN neukládají vedoucímu EUPM povinnost, aby provedl předchozí konzultaci vysílajícího orgánu před tím, než přijme rozhodnutí o přeřazení personálu vyslaného členskými státy.

77 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle čl. 7 odst. 2 a 3 rozhodnutí 2009/906 zaměstnává EUPM personál buď na smluvním základě nebo personál vyslaný unijním orgánem či členským státem. Co se týče konkrétně personálu vyslaného členskými státy, z čl. 5 odst. 4 druhé věty rozhodnutí 2009/906, jakož i z bodu 5.2 OPLAN vyplývá, že vnitrostátní orgány převedly operační řízení svého personálu, týmů a útvarů na civilního velitele operace a z čl. 6 odst. 2 tohoto rozhodnutí vyplývá, že vedoucí mise vykonává uvedené operační řízení „v místě působení“.

78 Jak již bylo uvedeno v bodě 69 výše, z čl. 6 odst. 1 písm. c) pokynů pro velitelskou a řídící strukturu vyplývá, že operační řízení nezbytně implikuje, že vedoucí EUPM může v co nejkratší možné době přijmout rozhodnutí, včetně přeřazení personálu a uplatnit uvedená rozhodnutí na personál vyslaný členskými státy za účelem splnění účelu mise. Tato operativní povaha tedy není slučitelná s postupem předchozí konzultace vysílajícího orgánu, jímž argumentuje žalobkyně.

79 Podle pravidel upravujících mise BSOP byl ostatně po žalobkyni vyžadován výslovný souhlas s tím, že bude pro misi pracovat i na jiném pracovním místě než na tom, o které se ucházela, a přihláška, kterou vyplnila a podepsala dne 10. listopadu 2008, na pracovní místo, z něhož byla přeřazena, tedy obsahovala tento souhlas. Na rozdíl od toho, co žalobkyně tvrdila na jednání, z uvedené přihlášky nevyplývá, že její souhlas byl omezen pouze na jiné funkce vykonávané v ústředí v Sarajevu a vyloučil ostatní složky EUPM.

80 Je třeba konstatovat, že z ustanovení rozhodnutí 2009/906 vyplývá, že pro personál vyslaný členskými státy a personál vyslaný unijními orgány platila tatáž pravidla, co se týče plnění jejich úkolů v „místě působení“. (V tomto smyslu viz rozsudek o kasačním opravném prostředku, bod 50).

81 Nic tedy neumožňuje dospět k závěru, že rozdílné zacházení s personálem vyslaným členskými státy a personálem vyslaným unijními orgány, pokud jde o postup přeřazení „v místě působení“, je v souladu s operacemi pro řešení krizí vedenými EUPM.

82 Zadruhé, pokud jde o argument, podle něhož žalobkyně nemohla být přeřazena na základě použití výslovného ustanovení v italské Ústavě, které má zaručit nestrannost soudců při výkonu funkce, je třeba bez dalšího zdůraznit, že žalobkyně neuvádí, na kterém ustanovení italské Ústavy opírá tento argument. I kdyby žalobkyně odkazovala na záruku neodvolatelnosti soudců a státních zástupců uvedenou v článku 107 italské Ústavy, podle níž soudce nebo státní zástupce nemůže být přeřazen bez jeho souhlasu nebo bez provedení zvláštního řízení, je třeba mít za to, že uvedenou záruku nelze na projednávaný případ použít.

83 Zaprvé žalobkyně nebyla jmenována do funkce státního zástupce v rámci EUPM, nýbrž do funkce právního poradce, pro niž byla považována za relevantní její profesní zkušenost jakožto státní zástupkyně. Žalobkyně si ostatně zachovala postavení státní zástupkyně podle vnitrostátního práva pouze ve vztahu k vnitrostátním orgánům. Když byla přidělena k EUPM, neměla v rámci této mise postavení soudkyně, nýbrž postavení vyslaného člena personálu z členského státu.

84 Zadruhé, jestliže žalobkyně podala svou přihlášku na pracovní místo v rámci mezinárodního subjektu, jehož organizace a provozní pravidla stojí mimo samostatnou kontrolu členského státu jejího původu, implicitně souhlasila s tím, že se na ni budou vztahovat zvláštní pravidla tohoto subjektu.

85 Z výše uvedeného vyplývá, že druhá část prvního žalobního důvodu musí být zamítnuta a žalobní důvod musí být tedy zamítnut v plném rozsahu.

[omissis]

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (šestý senát)

rozhodl takto:

1) Žaloba se zamítá.

2) Žalobkyni se ukládá náhrada nákladů řízení.

Berardis Papasavvas Spineanu-Matei

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 11. dubna 2018.

Podpisy.

Obsah

I. Skutečnosti předcházející sporu 2

II. Řízení před Tribunálem a Soudním dvorem před postoupením věci 2

V. Právní otázky 3

B. K návrhu na zrušení 3

2. K věci samé 3

a) K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení ustanovení rozhodnutí 2009/906 3

1) K první části žalobního důvodu, vycházející z nedostatku pravomoci vedoucího EUPM k přijetí rozhodnutí o přeřazení personálu 3

2) Ke druhé části žalobního důvodu, vycházející z neprovedení konzultace vysílajícího členského státu před přijetím rozhodnutí o přeřazení 6