Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MICHALA BOBKA
přednesené dne 19. března 2020 [1]

Věc C-14/19 P

Satelitní středisko Evropské unie (SATCEN)
za účasti

KF

„Pravomoc unijních soudů – Společná zahraniční a bezpečnostní politika – Články 19 a 24 SEU – Články 263, 268, 270 a 275 SFEU – Článek 47 Listiny základních práv Evropské unie – Rozhodnutí Rady 2009/747/SZBP a 2014/401/SZBP – Pracovní řád SATCEN – Zaměstnanci – Zásada rovnosti – Účinný soudní přezkum – Odvolací komise SATCEN – Námitka protiprávnosti – Odvolání z funkce – Disciplinární řízení – Propuštění ze zaměstnání – Právo být vyslechnut – Přístup ke spisu“

I. Úvod

1. V projednávané věci podle mého názoru existují dva body obecného právního významu, které překračují rámec tohoto kasačního opravného prostředku: zaprvé, jaký je rozsah pravomoci Soudního dvora Evropské unie v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky (dále jen „SZBP“) ve vztahu k tomu, co lze nazvat jako obecné akty, jimiž je řízen personál. Jsou tyto akty vyloučeny z přezkumu Soudního dvora podle čl. 24 odst. 1 SEU a článku 275 SFEU?

2. Zadruhé za předpokladu, že si Soudní dvůr Evropské unie ponechá určitou pravomoc ve vztahu k takovým aktům, vyplývají z existence této pravomoci zvláštní a specializované mechanismy pro řešení sporů se zaměstnanci vytvořené v různých orgánech a agenturách Unie, jako je odvolací komise Satelitního střediska Evropské unie (dále jen „SATCEN“)?

II. Skutkový a právní rámec

3. Skutkový a právní rámec projednávané věci, jak je uvedený v napadeném rozsudku [2], lze shrnout následovně.

1 – Původní jazyk: angličtina.

2 – Rozsudek ze dne 25. října 2018, KF v. SATCEN (T-286/15, EU:T:2018:718).

A. Satelitní středisko Evropské unie

4. SATCEN, navrhovatel podávající kasační opravný prostředek (navrhovatel), bylo zřízeno rozhodnutím Rady ministrů Západoevropské unie (dále jen „ZEU“) ze dne 27. června 1991 o vytvoření střediska pro využívání satelitních údajů, které bylo přijato na základě rozhodnutí uvedené Rady ze dne 10. prosince 1990 o spolupráci ve vesmíru v rámci ZEU [3].

5. SATCEN bylo zřízeno společnou akcí Rady 2001/555/SZBP ze dne 20. července 2001 [4], a to ve formě agentury Evropské unie, zahrnující struktury existujícího satelitního střediska ZEU. SATCEN zahájilo svou činnost od 1. ledna 2002.

6. Rada následně přijala rozhodnutí 2014/401/SZBP ze dne 26. června 2014 o satelitním středisku Evropské unie a o zrušení společné akce 2001/555/SZBP o zřízení satelitního střediska Evropské unie [5], které je nyní platným právním rámcem pro SATCEN. Z bodu 2 odůvodnění a z článku 5 tohoto rozhodnutí vyplývá, že SATCEN je provozováno jakožto „autonomní evropská schopnost“ a má právní subjektivitu, která je nezbytná pro plnění jeho funkcí a dosažení jeho cílů. Podle čl. 2 odst. 1 a 3 uvedeného rozhodnutí spočívají klíčové úkoly SATCEN v podpoře rozhodovacího procesu a činností Unie v oblasti SZBP, zejména v oblasti společné bezpečnostní a obranné politiky tím, že na žádost Rady nebo vysokého představitele Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku (dále jen „vysoký představitel“) poskytuje produkty a služby, které jsou výsledkem využívání příslušných vesmírných kapacit a doplňujících údajů, včetně satelitních a leteckých snímků, jakož i související služby.

7. Ředitel SATCEN je podle čl. 7 odst. 3, 4 a 6 písm. e) rozhodnutí 2014/401 zákonným zástupcem tohoto subjektu a je pověřen i) přijímáním všech ostatních zaměstnanců SATCEN a ii) veškerými personálními záležitostmi.

8. Pokud jde o zaměstnance SATCEN, tito se podle čl. 8 odst. 1 a 3 rozhodnutí 2014/401 skládají ze smluvních zaměstnanců jmenovaných ředitelem SATCEN a z vyslaných odborníků. Na základě čl. 8 odst. 5 tohoto rozhodnutí přijala Rada v rámci společné akce 2001/555 rozhodnutí 2009/747/SZBP ze dne 14. září 2009 o pracovním řádu [SATCEN] (dále jen „pracovní řád SATCEN“) [6].

9. Pokud jde o spory mezi SATCEN a jeho zaměstnanci ve věci otázek, na které se vztahuje pracovní řád SATCEN, v čl. 28 odst. 5 pracovního řádu SATCEN se stanoví:

„Byla-li vyčerpána první možnost (interní administrativní odvolání), může zaměstnanec požádat o vyřešení před odvolací komisí [SATCEN].

Složení, fungování a zvláštní postupy této komise jsou uvedeny v příloze X.“

10. Článek 28 odst. 6 pracovního řádu SATCEN stanoví:

„Rozhodnutí odvolací komise jsou pro obě strany závazná. Proti těmto rozhodnutím se nelze odvolat. Odvolací komise může:

a) napadené rozhodnutí zrušit nebo potvrdit;

3 – Dne 30. března 2010 členské státy ZEU společným prohlášením rozhodly o zrušení této organizace od 30. června 2011, mimo jiné z toho důvodu, že „vstupem Lisabonské smlouvy v platnost [byla zahájena] nová etapa pro evropskou bezpečnost a obranu.“

4 – Úř. věst. 2001, L 200, s. 5, Zvl. vyd. 18/01, s. 187.

5 – Úř. věst. 2014, L 188, s. 73.

6 – Úř. věst. 2009, L 276, s. 1. Tento řád, který je použitelný v projednávané věci *ratione temporis*, byl následně s účinností od 1. června 2017 nahrazen rozhodnutím Rady (SZBP) 2017/824 ze dne 15. května 2017 o pracovním řádu Satelitního střediska Evropské unie (Úř. věst. 2017, L 123, s. 7).

b) kromě toho nařídit [SATCEN], aby nahradilo majetkovou škodu, která zaměstnanci vznikla počínaje dnem, kdy zrušené rozhodnutí nabylo účinku;

c) dále nařídit, aby [SATCEN] proplatilo do výše stanovené odvolací komisí odůvodněné výdaje, které vznikly navrhovateli[…]“

11. Bod 1 přílohy X pracovního řádu SATCEN stanoví:

„[…] Odvolací komise má pravomoc urovnávat spory vzniklé v souvislosti s porušením tohoto pracovního řádu nebo pracovních smluv podle článku 7 pracovního řádu. Za tímto účelem rozhoduje o odvoláních proti rozhodnutím ředitele podaných současnými nebo bývalými zaměstnanci nebo jejich dědici či zástupci.“

B. Skutkový základ sporu a napadená rozhodnutí

12. Odpůrkyně v rámci tohoto řízení o kasačním opravném prostředku byla přijata SATCEN jakožto smluvní zaměstnankyně od 1. srpna 2009 na dobu tří let s pracovním zařazením na místo vedoucí odboru vnitřní správy. Dne 31. ledna 2010 potvrdil ředitel SATCEN po uplynutí její zkušební doby s konečnou platností přijetí na její pracovní místo a v tomto ohledu uvedl, že odpůrkyně „vykonávala práci s nezbytnou mírou ohleduplnosti, diplomacie, a zároveň rozhodnosti při oznamování svých rozhodnutí“.

13. V rámci každoročního hodnocení za rok 2010 vypracoval zástupce ředitele SATCEN dne 28. března 2011 o odpůrkyni hodnotící zprávu, podle níž byly považovány její celkové pracovní výsledky za nedostatečné. Byla jí udělena nejnižší známka. Odpůrkyně tento závěr a způsob provedení hodnocení zpochybnila.

14. Dne 27. března 2012 v rámci každoročního hodnocení za rok 2011 zástupce ředitele SATCEN uvedl, že u odpůrkyně byl zaznamenán oproti předchozímu roku pozitivní vývoj a měl za to, že její celkové pracovní výsledky byly s přihlédnutím k úsilí, které vynaložila, uspokojivé. Dne 24. května 2012 byla odpůrkyni prodloužena její pracovní smlouva na dobu čtyř let, tj. až do 31. července 2016.

15. V rámci každoročního hodnocení za rok 2012 pověřil ředitel SATCEN interním sdělením ze dne 17. října 2012 zástupce ředitele, aby získal od zaměstnanců informace o nápravě a mezilidských vztazích v rámci SATCEN, zejména o vedoucích odborů, přičemž případně je třeba identifikovat možné situace, v nichž dochází k psychologickému nátlaku nebo k obtěžování a které mohou u podřízených vyvolávat úzkost, ztrátu sebedůvěry a motivace, či dokonce pláč.

16. Dne 14. listopadu 2012 podalo dvanáct zaměstnanců SATCEN řediteli a zástupci ředitele stížnost, v níž poukazovali na „obtížnou situaci, které čelí po více než tři roky při svém úsilí o plnění pracovních úkolů obvyklým způsobem“, a uváděli, že tato situace „vyplývá z jednání a chování vedoucí odboru vnitřní správy [odpůrkyně]“.

17. Na začátku roku 2013 zástupce ředitele SATCEN v návaznosti na výše uvedené interní sdělení rozeslal 40 zaměstnancům SATCEN z více odborů dotazník, v němž je požádal, aby prostřednictvím odpovědí na otázky s možností výběru ohodnotili mezilidské vztahy s jejich vedoucím odboru. Interním sdělením ze dne 7. března 2013 zástupce ředitele SATCEN informoval ředitele SATCEN, že s ohledem na odpovědi na tento dotazník „je vzhledem k obecně negativním odpovědím zaměstnanců odboru vnitřní správy nepochybné, že existuje skutečný problém v oblasti mezilidských vztahů s vedoucí odboru vnitřní správy [odpůrkyní]“.

18. Interním sdělením ze dne 8. března 2013 požádal ředitel SATCEN zástupce ředitele SATCEN podle článku 27 pracovního řádu SATCEN o zahájení interního šetření vůči odpůrkyni.

19. Interní šetření spočívalo v dotazníku formou otázek s možností výběru, který byl dne 12. června 2013 rozeslán 24 zaměstnancům SATCEN, na jehož základě mělo být zjištěno, zda se setkali s určitým druhem chování ze strany odpůrkyně a zda se na nich samých či dalších zaměstnancích projevily určité důsledky dotčeného chování. V dotaznících byli zaměstnanci rovněž vyzváni k tomu, aby k doložení svých odpovědí uvedli jakákoli případná svědectví či důkazy. Z 24 oslovených zaměstnanců jich šest na dotazník neodpovědělo.

20. V mezidobí odpůrkyně v reakci na každoroční hodnocení za rok 2012, podle kterého byly její celkové pracovní výsledky opět považovány za neuspokojivé, jednak dopisem ze dne 20. března 2013 napadla uvedené hodnocení a jednak požádala ředitele SATCEN, aby přijal nezbytná opatření k odstranění situace obtěžování, kterému byla vystavena.

21. Dne 2. července 2013 zástupce ředitele SATCEN dokončil své šetření. Podle vyšetřovací zprávy se odpůrkyně dopouštěla „úmyslného, opakovaného a soustavného či systematického jednání s cílem diskreditovat či ponížit dotčené osoby“, „a toto jednání přičítané [odpůrkyni] bylo potvrzeno a s ohledem na jeho povahu, četnost a dopad na určité zaměstnance [bylo] charakterizováno jako psychické obtěžování“. Dne 3. července 2013 vyrozuměl ředitel SATCEN odpůrkyni o závěrech vyšetřovací zprávy interního šetření a předvolal ji k pohovoru na den 5. července 2013.

22. Dne 5. července 2013 vzal ředitel SATCEN na vědomí, že po skončení šetření dospěl zástupce ředitele SATCEN k závěru, že bylo potvrzeno chování vytýkané odpůrkyni, které je psychickým obtěžováním. Na základě těchto důvodů a po vyslechnutí odpůrkyně téhož dne rozhodl ředitel SATCEN o zahájení disciplinárního řízení před disciplinární komisí proti odpůrkyni (dále jen „rozhodnutí o zahájení disciplinárního řízení“) a dále o odvolání odpůrkyně z funkce s ponecháním mzdy (dále jen „rozhodnutí o odvolání z funkce“).

23. Odpůrkyně podala dne 28. srpna 2013 řediteli SATCEN stížnost v rámci administrativy mimo jiné proti rozhodnutí o zahájení disciplinárního řízení, rozhodnutí o odvolání z funkce a rozhodnutí, ve kterém ředitel SATCEN implicitně zamítl její žádost o poskytnutí pomoci z důvodu údajného psychického obtěžování.

24. Dopisem ze dne 4. října 2013 zamítl ředitel SATCEN stížnost podanou odpůrkyní dne 28. srpna 2013.

25. Dne 25. října 2013 předložil ředitel SATCEN podle článku 10 přílohy IX pracovního řádu SATCEN disciplinární komisi zprávu, která byla rovněž předána odpůrkyni.

26. Dne 1. listopadu 2013 předložila odpůrkyně dopis předsedovi disciplinární komise, ve kterém jej požádala o poskytnutí lhůty alespoň 45 dnů na přípravu obhajoby. Rovněž požadovala kopie veškerých dokumentů, jež byly využity během interního šetření, a navrhla, aby před disciplinární komisi bylo předvoláno 12 zaměstnanců, kteří podepsali dne 14. listopadu 2012 stížnost na odpůrkyni, 18 zaměstnanců, kteří v rámci interního šetření vyplnili dotazník formou otázek s možností výběru, a konečně i sdělení totožnosti šesti zaměstnanců, kteří na tento dotazník odmítli odpovědět.

27. Dopisem ze dne 21. listopadu 2013 odepřel vedoucí správy SATCEN přístup odpůrkyně k jejím e-mailovým zprávám a dalším dokumentům z jejího počítače a služebního mobilního telefonu.

28. Dopisem ze dne 28. listopadu 2013 předseda disciplinární komise vyrozuměl odpůrkyni o datu slyšení u disciplinární komise, které bylo plánováno na den 13. nebo 14. ledna 2014. V témže dopise ji požádal, aby předložila písemné vyjádření disciplinární komisi alespoň týden před konáním slyšení. Odpůrkyně předložila písemné vyjádření dne 21. prosince 2013.

29. Dne 2. prosince 2013 podala odpůrkyně odvolání odvolací komisi, které směřovalo jednak proti rozhodnutí ředitele SATCEN ze dne 4. října 2013, kterým byla zamítnuta její stížnost proti rozhodnutím o odvolání z funkce, zahájení disciplinárního řízení a zamítnutí žádosti o pomoc, a jednak proti rozhodnutí ze dne 21. listopadu 2013, na které je odkazováno v bodě 27 výše.

30. Dopisem ze dne 9. prosince 2013 požádala odpůrkyně předsedu disciplinární komise o odklad ústního jednání. Rovněž uvedla jména třinácti svědků, jejichž předvolání navrhovala. Dopisem ze dne 16. prosince 2013 rozhodl předseda disciplinární komise o tom, že datum slyšení plánované na den 13. nebo 14. ledna 2014 nebude změněno a vyrozuměl odpůrkyni o rozhodnutí vyslechnout dva ze svědků, které navrhla.

31. Dne 17. prosince 2013 podala odpůrkyně řediteli SATCEN stížnost proti rozhodnutí disciplinární komise ze dne 16. prosince 2013.

32. Po ústním jednání, které se konalo dne 13. ledna 2014, přijala disciplinární komise dne 4. února 2014 odůvodněné stanovisko, podle kterého měla jednomyslně za to, že odpůrkyně porušila pracovní povinnosti, a dále doporučila snížit platovou třídu odpůrkyně minimálně o dvě třídy, aby již dále nemohla zastávat místo s pracovní náplní vedoucího pracovníka.

33. Po vyslechnutí odpůrkyně dne 25. února 2014 ředitel SATCEN rozhodl dne 28. února 2014 o propuštění odpůrkyně ze zaměstnání skončením pracovního poměru z disciplinárních důvodů (dále jen „rozhodnutí o propuštění“), přičemž toto rozhodnutí nabylo účinku po uplynutí lhůty jednoho měsíce od tohoto data a konstatoval, že:

„Vzhledem k závažnosti Vašeho pochybení, jak vyplývá ze zprávy ředitele pro disciplinární komisi, které bylo potvrzeno odůvodněným stanoviskem disciplinární komise, k nemožnosti Vašeho přeřazení na místo, které by úrovní a náplní odpovídalo návrhu disciplinární komise, a k tomu, že odmítáte uznat nevhodnost Vašeho chování, jsem v souladu s článkem 7 přílohy IX [pracovního řádu SATCEN] rozhodl, že Vám ukládám tuto sankci:

– propuštění ze zaměstnání skončením pracovního poměru se SATCEN.

Váš pracovní poměr se na základě čl. 7 odst. 3 písm. a) bodu vii) [pracovního řádu SATCEN] ukončuje uplynutím lhůty jednoho měsíce od okamžiku oznámení tohoto rozhodnutí.“

34. Proti rozhodnutí o propuštění podala odpůrkyně dne 17. dubna 2014 stížnost v rámci administrativy, která byla zamítnuta rozhodnutím ředitele SATCEN ze dne 4. června 2014. Dne 12. června 2014 napadla odpůrkyně rozhodnutí o propuštění u odvolací komise.

35. V rozhodnutí ze dne 26. ledna 2015 (dále jen „rozhodnutí odvolací komise“), které bylo doručeno odpůrkyni dne 23. března 2015, zamítla odvolací komise návrhy odpůrkyně, která se domáhala zrušení rozhodnutí o zahájení disciplinárního řízení a rozhodnutí o jejím odvolání z funkce. Odvolací komise, která zamítla veškeré důvody, které odpůrkyně vznesla proti rozhodnutí o propuštění, dále v částečném rozsahu uvedené rozhodnutí zrušila, a to výlučně v rozsahu, v němž bylo datum vstupu uvedeného rozhodnutí o propuštění v platnost stanoveno na 31. března 2014, a nikoli na 4. dubna 2014.

III. Napadený rozsudek a řízení před Soudním dvorem

36. Odpůrkyně podala dne 28. května 2015 žalobu k Tribunálu, která sestávala z návrhu na neplatnost a z návrhu na náhradu újmy. Podle článku 263 SFEU odpůrkyně požadovala i) zrušení rozhodnutí o zahájení disciplinárního řízení, rozhodnutí o odvolání z funkce, rozhodnutí o propuštění, rozhodnutí, ve kterém ředitel SATCEN implicitně zamítl její žádost o poskytnutí pomoci z důvodu

údajného psychického obtěžování a rozhodnutí odvolací komise (dále společně jako „napadená rozhodnutí“); ii) případně zrušení rozhodnutí ředitele SATCEN ze dne 4. října 2013, kterým se zamítá její stížnost proti rozhodnutí, jímž se zamítá její žádost o pomoc, rozhodnutí o zahájení disciplinárního řízení a rozhodnutí o odvolání z funkce, a zrušení rozhodnutí ředitele SATCEN ze dne 4. června 2014, kterým se zamítá její stížnost proti rozhodnutí o propuštění. Podle článku 268 SFEU se odpůrkyně domáhala náhrady újmy, která jí údajně vznikla. Rovněž požadovala, aby SATCEN byla uložena náhrada nákladů řízení včetně úroků.

37. V napadeném rozsudku Tribunál nejprve uvedl, že měl pravomoc rozhodovat projednávaný spor. Pokud jde o přezkum legality napadených rozhodnutí, tato pravomoc vyplývala z článku 263 SFEU, a pokud jde o návrhová žádání domáhající se uplatnění mimosmluvní odpovědnosti Unie, 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 (dále jen „Listina“)[7]. Dále Tribunál zamítl důvody nepřípustnosti uplatněné SATCEN založené na existenci pracovního vztahu smluvní povahy mezi odpůrkyní a SATCEN[8]. Tribunál poté vyhověl důvodu nepřípustnosti vznesenému SATCEN ohledně návrhového žádání, jež směřuje ke zrušení rozhodnutí o zamítnutí žádosti o pomoc (protože odpůrkyně nedodržela administrativní postup před zahájením soudního řízení) a rozhodnutí o zahájení disciplinárního řízení (které je pouze přípravným aktem)[9]. Konečně Tribunál uvedl, že argumenty vycházející z protiprávnosti řízení před disciplinární komisí jsou přípustné[10].

38. Pokud jde o samotnou podstatu sporu, Tribunál nejprve vyhověl námitce protiprávnosti vznesené odpůrkyní proti čl. 28 odst. 6 pracovního řádu SATCEN, když prohlásil toto ustanovení za nepoužitelné na projednávanou věc. Na tomto základě Tribunál rozhodl, že „rozhodnutí odvolací komise, které bylo přijato na základě pravomocí, které jí svěřuje toto ustanovení, postrádá právní základ, a proto musí být zrušeno, aniž je třeba rozhodovat o dalších žalobních důvodech, jež žalobkyně vznáší proti rozhodnutí odvolací komise.“[11] Tribunál následně také zrušil rozhodnutí o propuštění[12] a rozhodnutí o odvolání z funkce[13], neboť dospěl k závěru, že SATCEN svým způsobem vedení administrativního šetření, jež se týkalo odpůrkyně, i) porušilo povinnost vést administrativní šetření pečlivě a nestranně a (i) porušilo právo odpůrkyně být vyslechnuta a její právo na přístup ke spisu.

39. Tribunál se následně zabýval návrhy odpůrkyně na náhradu újmy. Nejprve Tribunál prohlásil, že nemůže odpůrkyni přiznat náhradu majetkové újmy, která jí údajně vznikla, neboť by tak učinil předčasně, „nejsou-li mu známa opatření, která SATCEN přijme k vyhovění tomuto rozsudku [Tribunálu]“. Dále Tribunál přiznal *ex æquo et bono* náhradu ve výši 10 000 eur z titulu nemajetkové újmy, kterou odpůrkyně utrpěla z důvodu stavu nejistoty, pokud jde o skutky, které jí byly vytýkány a z důvodu poškození její cti a profesní pověsti[14].

40. Na tomto základě napadený rozsudek: i) zrušil rozhodnutí odvolací komise; ii) zrušil rozhodnutí o odvolání z funkce; iii) zrušil rozhodnutí o propuštění; iv) uložil SATCEN zaplatit odpůrkyni částku 10 000 eur jako náhradu nemajetkové újmy; v) ve zbývající části žalobu zamítl; vi) stanovil, že SATCEN ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené odpůrkyní a vii) stanovil, že Rada ponese vlastní náklady řízení.

7 – Napadený rozsudek, body 80 až 114.

8 – Napadený rozsudek, body 118 až 132.

9 – Napadený rozsudek, body 133 až 138 v prvním případě a body 139 až 143 v druhém případě.

10 – Napadený rozsudek, body 144 až 150.

11 – Napadený rozsudek, zejména body 160 a 161.

12 – Napadený rozsudek, body 168 až 231.

13 – Napadený rozsudek, zejména body 232 až 241.

14 – Napadený rozsudek, body 242 až 261.

41. V kasačním opravném prostředku podaném k Soudnímu dvoru dne 10. ledna 2019 se SATCEN domáhá, aby Soudní dvůr napadený rozsudek zrušil, zamítl návrhová žádání odpůrkyně a uložil odpůrkyni náhradu nákladů řízení. Rada vstoupila do řízení jako vedlejší účastník řízení na podporu návrhových žádání SATCEN.

42. Odpůrkyně navrhuje, aby Soudní dvůr kasační opravný prostředek zamítl a uložil SATCEN náhradu nákladů řízení.

43. Účastníci řízení se vyjádřili na jednání konaném před Soudním dvorem dne 4. prosince 2019.

IV. Posouzení

44. SATCEN předkládá čtyři důvody kasačního opravného prostředku. První a druhý důvod směřují proti zjištěním Tribunálu ohledně jeho pravomoci ve věci rozhodnout a přípustnosti návrhů odpůrkyně. Třetí a čtvrtý důvod se týkají zjištění Tribunálu ve věci samé.

45. Svou analýzu zahájím prvním a druhým důvodem kasačního opravného prostředku SATCEN. Tyto důvodu mohou být podle mého názoru posuzovány společně, protože se překrývají. Oba se snaží pomocí argumentů, které se do značné míry překrývají, prokázat, že ve Smlouvách o EU není žádný základ pro zjištění Tribunálu týkající se jeho pravomoci rozhodovat o návrzích podaných odpůrkyní.

A. První a druhý důvod kasačního opravného prostředku

1. Argumenty účastníků řízení

46. SATCEN zaprvé napadenému rozsudku vytýká, že v bodech 80 až 114 Tribunál dospěl k závěru, že má pravomoc rozhodnout o všech návrhových žádáních předložených odpůrkyní. SATCEN jednak uvádí, že s ohledem na zásadu svěřených pravomocí musí, aby měl Soudní dvůr Evropské unie pravomoc, existovat v tomto smyslu výslovné ustanovení. V projednávané věci však žádné takové ustanovení neexistuje. Dále pak, jak uvedl Soudní dvůr ve věci Elitaliana [15], má Soudní dvůr Evropské unie pravomoc, pokud se napadené rozhodnutí dotýká rozpočtu Unie. Rozpočet SATCEN je však tvořen pouze příspěvky od členských států. Podle SATCEN nemůže Tribunál svojí pravomoc opírat pouze o zásadu rovného zacházení, a to přirovnáním zaměstnanců k jiným skupinám pracovníků.

47. SATCEN zadruhé uvádí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když v bodech 118 až 123 napadeného rozsudku konstatoval, že žaloba odpůrkyně na neplatnost spadá do působnosti článku 263 SFEU a že její návrh na určení mimosmluvní odpovědnosti spadá do působnosti článku 268 SFEU. SATCEN zejména tvrdí, že odpůrkyně nemůže být jakožto zaměstnankyně SATCEN považována za „třetí osobu“ ve smyslu čl. 263 prvního odstavce SFEU. Navíc podle SATCEN nelze obdobně použít rozsudek ve věci H v. Rada a další [16], protože projednávaná věc se týká spíše smluvního zaměstnance než zaměstnance vyslaného členským státem či institucí Unie.

15 – Rozsudek ze dne 12. listopadu 2015, Elitaliana v. Eulex Kosovo (C-439/13 P, EU:C:2015:753) (dále jen „Elitaliana“).

16 – Rozsudek ze dne 19. července 2016 (C-455/14 P, EU:C:2016:569) (dále jen „H v. Rada a další“).

48. Zatřetí SATCEN uvádí, že se Tribunál v bodech 124 až 132 napadeného rozsudku dopustil nesprávného právního posouzení, když zamítl jeho důvod nepřípustnosti vycházející ze smluvní povahy projednávaného sporu. Vzhledem ke smluvní povaze vztahu mezi odpůrkyní a SATCEN, a v rozsahu, v jakém se článek 270 SFEU v projednávané věci nepoužije, mohla by pravomoc Soudního dvora Evropské unie podle názoru SATCEN vyplývat pouze z rozhodčí doložky obsažené ve smlouvě v souladu s článkem 272 SFEU. Taková rozhodčí doložka však nebyla ve smlouvě uzavřené mezi odpůrkyní a SATCEN obsažena.

49. Rada podporuje argumenty SATCEN.

50. Naproti tomu odpůrkyně považuje tyto argumenty za neopodstatněné. Podle jejího názoru Tribunál správně uznal svojí pravomoc rozhodnout o všech jejích návrhových žádáních, jakož i o jejich přípustnosti.

2. Pravomoc (č. 1): rozsah výjimky v oblasti SZBP

51. Pro účely posouzení argumentů předložených SATCEN považuji za užitečné začít několika obecnými poznámkami k rozsahu pravomoci Soudního dvora Evropské unie v oblasti SZBP z hlediska čl. 24 odst. 1 SEU a článku 275 SFEU.

a) Dosavadní vývoj

52. Článek 24 odst. 1 SEU a článek 275 SFEU vylučují pravomoc Soudního dvora Evropské unie ve vztahu k ustanovením SZBP a k aktům přijatým na jejich základě, se dvěma výjimkami. Obě ustanovení byla předmětem několika rozsudků Soudního dvora. V souvislosti s tímto řízením mají zvláštní význam následující rozsudky.

53. Ve věci Mauritius [17] a Tanzania [18] Soudní dvůr mimo jiné rozhodl, že je oprávněn posoudit, zda mezinárodní dohoda týkající se SZBP byla sjednána a uzavřena v souladu s postupem stanoveným článkem 218 SFEU. Vzhledem k tomu, že tento postup je upraven ustanovením, které nespadá do SZBP, má Soudní dvůr pravomoc rozhodovat o údajných procesních pochybeních vedoucích k jeho porušení.

54. Ve věci Elitaliana potvrdil Soudní dvůr svou pravomoc ve vztahu k žalobě na neplatnost podanou proti rozhodnutí civilní mise SZBP o zadání veřejné zakázky, které vedlo k výdajům k tíži rozpočtu Unie, založené na údajném porušení pravidel unijního práva v oblasti veřejných zakázek. Dotčená veřejná zakázka se řídila finančním nařízením [19], což je právní nástroj nacházející se mimo oblast SZBP.

55. Ve věci Rosneft [20] Soudní dvůr rozhodl, že články 19, 24 a 40 SEU, článek 275 SFEU a článek 47 Listiny je třeba vykládat v tom smyslu, že Soudní dvůr Evropské unie má pravomoc rozhodovat podle článku 267 SFEU o předběžných otázkách týkajících se platnosti aktu, který byl přijat na základě ustanovení, jež se týkají omezujících opatření SZPB, jestliže se žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týká kontroly dodržování článku 40 SEU tímto rozhodnutím nebo přezkumu legality omezujících opatření vůči fyzickým či právnickým osobám.

17 – Rozsudek ze dne 24. června 2014, Parlament v. Rada (C-658/11, EU:C:2014:2025).

18 – Rozsudek ze dne 14. června 2016, Parlament v. Rada (C-263/14, EU:C:2016:435).

19 – Nařízení Rady (ES, EURATOM) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství (Úř. věst. 2002, L 248, s. 1; Zvl. vyd. 01/04, s. 74).

20 – Rozsudek ze dne 28. března 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236) (dále jen „Rosneft“).

56. Konečně ve věci H v. Rada a další Soudní dvůr rozhodl, že Soudní dvůr Evropské unie má pravomoc projednat žalobu na neplatnost podanou proti rozhodnutím přijatým vedoucím mise SZBP, která se týkala převedení člena personálu, dočasně přiděleného z členského státu, z jednoho pracoviště mise na jiné. Co je důležité, Soudní dvůr uvedl, že tato pravomoc existuje i ve vztahu k aktům, které mají obsah jak mimo SZBP, tak SZBP (dále jen „rozhodnutí s dvojím obsahem“) [21].

57. Hlavní zásady vyplývající z těchto věcí jsou následující.

58. Zaprvé vzhledem k tomu, že čl. 24 odst. 1 SEU a článek 275 SFEU zavádějí výjimku (dále jen „výjimka týkající se SZBP“) z pravidla obecné pravomoci, kterým článek 19 SEU přiznává Soudnímu dvoru Evropské unie pravomoc k zajištění dodržování práva při výkladu a provádění Smluv, musí být tato ustanovení vykládána restriktivně.

59. Zadruhé, i když se může unijní akt vztahovat k SZBP, nebo dokonce být přijat v „kontextu SZBP“, tak pokud je tento akt založen na (hmotněprávním či procesním) základě mimo rámec SZBP, mají unijní soudy pravomoc posoudit dodržování příslušných ustanovení mimo rámec SZBP.

60. Zatřetí akty přijaté unijními institucemi nebo orgány, jako jsou akty, jimiž je řízen personál, nejsou vyloučeny z pravomoci Soudního dvora Evropské unie pouze z toho důvodu, že jsou přijímány na základě ustanovení o SZBP.

61. Z těchto zásad ve vzájemném spojení tak vyplývá, že k tomu, aby unijní akt spadal pod výjimku týkající se SZBP, musí splňovat dva požadavky. Zaprvé musí být formálně založen na ustanoveních SZBP. A zadruhé musí tento akt obsahem nebo věcně odpovídat opatření SZBP.

62. První z těchto požadavků vyplývá ze znění čl. 24 odst. 1 SEU a článku 275 SFEU. Je pravda, že druhý požadavek není v těchto ustanoveních výslovně uveden. Je rovněž pravda, že postupné zavedení takového dodatečného požadavku soudní cestou mělo za následek, že se rozsah výjimky týkající se SZBP zúžil, a akty, u kterých se zdá, že spadají pod výjimku, alespoň podle formálního výkladu Smluv, podléhají přezkumu.

63. Tento vývoj se mi však jeví jako zcela správný. Než popíšu kritéria pro výklad druhého požadavku, vysvětlím, v čem systematický, historický a teleologický výklad čl. 24 odst. 1 SEU a článku 275 SFEU svědčí ve prospěch přístupu zvoleného Soudním dvorem.

b) Skutečnosti relevantní pro správný výklad čl. 24 odst. 1 SEU a článku 275 SFEU

64. Přezkoumáváme-li je z hlediska unijního ústavního prostředí, není nijak neobvyklé, že čl. 24 odst. 1 SEU a článek 275 SFEU mají být vykládány restriktivně.

65. Zaprvé nelze přehlédnout, že i když je SZBP oblastí, která podléhá „zvláštním pravidlům a postupům“ [22], je rovněž nedílnou součástí unijního práva. Neexistence pravomoci v oblasti SZBP neznamená neexistenci jakéhokoliv hmotněprávního kritéria. Vnější činnost Unie, ať už v souvislosti se SZBP nebo jinými politikami, spočívá na stejných zásadách a cílech [23]. Unie „dbá na soudržnost mezi jednotlivými oblastmi své vnější činnosti a mezi těmito oblastmi a svými ostatními politikami“ [24].

21 – Viz H v. Rada a další, body 54 a 55.

22 – Článek 24 odst. 1 SEU.

23 – Viz čl. 21 odst. 1 a 2 SEU. Obecně článek 7 SFEU.

24 – Článek 21 odst. 3 SEU (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

66. Především je pravda, že akty přijaté v rámci SZBP musí být v souladu s obecnými zásadami unijního práva, včetně základních práv zakotvených v Listině. Článek 51 odst. 1 Listiny totiž přijímá institucionální definici působnosti tohoto nástroje v souvislosti s činností Unie: Listina se použije při jakémkoliv jednání instituce, orgánu, jiného subjektu nebo agentury Unie. Článek 24 odst. 1 SEU a článek 275 SFEU toto tvrzení nezpochybňují: zavádějí výjimku z přezkumu Soudního dvora Evropské unie, avšak nevylučují použitelnost Listiny či jiného primárního práva na daný případ. Navzdory značným omezením týkajícím se soudní vymahatelnosti opatření v oblasti SZBP – což vedlo generálního advokáta N. Wahla k tomu, že označil SZBP jako *lex imperfecta* [25] – nic to nemění na tom, že i na takové akty se pravidla použijí. *Lex imperfecta* neznamená *absentia legis*.

67. Zadruhé, počínaje zásadním rozsudkem ve věci Les Verts I [26], podle ustálené judikatury Soudního dvora je (nynější) Evropská unie společenstvím práva a Smlouvy zavedly úplný systém procesních prostředků a řízení určený k tomu, aby byl Soudnímu dvoru Evropské unie umožněn přezkum legality opatření orgánů Unie. V současnosti je zásada právního státu uvedena nejen mezi základními hodnotami, na kterých je Unie založena podle článku 2 SEU, avšak v souladu s články 21 a 23 SEU je rovněž považována za jednu ze základních zásad vnější činnosti Unie, včetně zvláštní oblasti SZBP.

68. Jak Soudní dvůr opakovaně zdůraznil, v tomto ohledu je samotná existence účinného soudního přezkumu určeného k zajištění dodržování ustanovení unijního práva inherentní existenci právního státu [27]. Systém Smluv zejména umožňuje přímou žalobu směřující proti všem opatřením orgánů, jejichž cílem je vyvolat právní účinky [28].

69. Je však zajisté pravda, jak uvádí SATCEN, že s ohledem na čl. 13 odst. 2 SEU a čl. 51 odst. 2 Listiny nemůže článek 47 Listiny založit pravomoc Soudního dvora Evropské unie, pokud ji Smlouvy vylučují [29]. Jak nicméně Tribunál správně zdůraznil v bodě 85 napadeného rozsudku, zásada účinné soudní ochrany znamená, že vyloučení pravomoci Soudního dvora v oblasti aktů, které se mohou dotýkat jednotlivců, musí být vykládáno restriktivně [30]. Jednoduše řečeno, článek 47 Listiny neumožňuje Soudnímu dvoru přepsat Smlouvy, ale ukládá mu povinnost vykládat stávající ustanovení tak, aby mohlo být dosaženo jejich plného potenciálu poskytovat soudní ochranu komukoliv, kdo je dotčen akty institucí či orgánů Unie.

70. Zatřetí judikatura Soudního dvora z poslední doby velmi jasně potvrzuje, že unijní instituce zásadně podléhají soudnímu přezkumu, a to bez ohledu na právní režim, v němž působí. V souladu s článkem 19 SEU v zásadě přísluší Soudnímu dvoru Evropské unie, aby zajistil výkon tohoto poslání s cílem zajistit dodržování práva při výkladu a provádění Smluv.

71. Například ve věci Florescu [31] uvedl Soudní dvůr, že memorandum o porozumění uzavřené mezi Evropskou komisí (jménem tehdejšího Evropského společenství) a Rumunskem v roce 2009 musí být považováno za akt přijatý orgány Evropské unie ve smyslu článku 267 SFEU, přestože je svou povahou aktem *sui generis*. Ve věci James Elliot Construction [32] dospěl Soudní dvůr k závěru, že má pravomoc rozhodnout o předběžné otázce týkající se výkladu harmonizovaných technických norem (dále jen „HTS“), a to bez ohledu na skutečnost, že HTS nejsou závazné akty, ale dokumenty pro dobrovolné

25 – Viz stanovisko ve věci H v. Rada a další (C-455/14 P, EU:C:2016:212, bod 45).

26 – Rozsudek ze dne 23. dubna 1986, Les Verts v. Parlament (294/83, EU:C:1986:166, bod 23) (dále jen „Les Verts I“). V nedávné době viz rozsudek ze dne 5. listopadu 2019, ECB a další v. Trasta Komercbanka a další (C-663/17 P, C-665/17 P a C-669/17 P, EU:C:2019:923, bod 54 a citovaná judikatura).

27 – Viz rozsudek ze dne 6. října 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, bod 95 a citovaná judikatura).

28 – Viz mimo jiné Les Verts I, bod 24, a Elitaliana, bod 67.

29 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. července 2002, Unión de Pequeños Agricultores v. Rada (C-50/00 P, EU:C:2002:462, bod 44). V poslední době viz Rosneft, bod 74.

30 – V tomto smyslu viz rovněž Rosneft, bod 74.

31 – Rozsudek ze dne 13. června 2017, Florescu a další (C-258/14, EU:C:2017:448).

32 – Rozsudek ze dne 27. října 2016, James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821).

použití a formálně jsou přijímány soukromoprávními subjekty. Soudní dvůr uvedl, že HTS vyvolávají právní účinky a Komise byla zapojena do procesu jejich přijímání a provádění. Dále ve věci Ledra [33] Soudní dvůr uvedl, že protiprávní jednání unijních institucí jednajících mimo právní rámec Unie mohou vést k žalobě na náhradu škody z mimosmluvní odpovědnosti podle článků 268 a 340 SFEU.

72. Začtvrté historické zkoumání čl. 24 odst. 1 SEU a článku 275 SFEU nepodporuje takový výklad těchto ustanovení, který by šel nad rámec toho, co je nezbytně nutné k zachování specifičnosti SZBP. Cílem výjimky týkající se SZBP je především chránit „institucionální rovnováhu" sledovanou tvůrci Smluv ve vztahu k této politice [34]. Z důvodu její vysoce politické povahy bylo rozhodnuto, že SZBP bude vymezována a prováděna hlavně Evropskou radou a Radou a vykonávána vysokým představitelem Unie a členskými státy [35]. Dále bylo rovněž konstatováno, že nová ustanovení ohledně SZBP, ačkoli byla formálně součástí Smluv o SEU, by neměla mít „vliv na odpovědnost členských států ve stávající podobě, pokud jde o formulaci a provádění jejich zahraniční politiky" [36].

73. Ve světle těchto úvah je užší rozsah výjimky týkající se SZBP v souladu s několika klíčovými institucionálními zásadami Evropské unie. Nyní se budu zabývat otázkou, co tyto zásady mohou znamenat v praxi.

c) Skutečný obsah SZBP

74. Článek 24 odst. 1 SEU a článek 275 SFEU jsou výrazem „výjimečnosti založené na obsahu": tvůrci Smluv měli za to, že oblasti spadající do SZBP jsou politické povahy, a nemohou tedy být předmětem soudního přezkumu. Nemělo by se v této souvislosti přehlížet, že SZBP je z podstaty operativní politikou: politikou, jejímž prostřednictvím sleduje Unie své (široce definované) cíle, a to prostřednictvím souboru (široce definovaných) činností, především výkonné a politické povahy [37].

75. Jak poměrně jasně vyplývá z ustanovení obsažených v hlavě V kapitole 2 Smlouvy o Evropské unii (a zejména z článku 25 SEU), pravidla a akty SZBP jsou určeny především k regulaci jednání unijních institucí a orgánů na straně jedné a členských států na straně druhé. „Typické" opatření SZBP nemá za cíl zakládat práva a povinnosti jednotlivců [38].

76. Na tomto základě se tvůrci Smluv rozhodli, že jakýkoliv spor týkající se použití těchto ustanovení má být vyřešen na politické úrovni, aniž jsou do něho zapojeny soudy. Z tohoto hlediska by nemožnost jednotlivců napadat legalitu opatření SZBP před Soudním dvorem Evropské unie neměla vytvořit významnou mezeru v unijním právním řádu.

77. Posouzení toho, zda Soudní dvůr „má, či nemá" v dotčené věci pravomoc, by proto mělo úzce sledovat logiku, z níž vycházejí právě uvedené volby tvůrců Smluv. V souladu s tímto přístupem nemůže být výjimka týkající se SZBP chápána tak, že se týká aktů, jenž se sice vztahují k SZBP, nebo byly dokonce formálně přijaty v rámci SZBP, avšak přímo či bezprostředně nesouvisejí s vymezením, prováděním či výkonem této politiky. Jinými slovy, v případech, kdy je vztah mezi unijním aktem

33 – Rozsudek ze dne 20. září 2016, Ledra Advertising a další v. Komise a ECB (C-8/15 P až C-10/15 P, EU:C:2016:701).

34 – Viz např. Evropský konvent, Diskuzní kruh Soudního dvora, „Doplňující zpráva k otázce soudního přezkumu v oblasti společné zahraniční a bezpečnostní politiky" (CONV689/1/03REV1), bod 5. Obecně pokud jde o historii vzniku těchto ustanovení odkazujících na přípravné akty v dané oblasti, viz Deinza, E., *The Intergovernmental Pillars of the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2002, s. 311 až 322; nebo Heliskoski, J., „Made in Luxembourg: The fabrication of the law on jurisdiction of the court of justice of the European Union in the field of the Common Foreign and Security Policy", *Europe and the World: A law review*, svazek 2(1):3, UCL Press, 2018, s. 2 až s. 5.

35 – Článek 24 odst. 1 a článek 26 SEU.

36 – Viz prohlášení č. 13 („Prohlášení o společné zahraniční a bezpečnostní politice") připojené k Lisabonské smlouvě.

37 – Pokud jde o tento výraz, viz stanovisko generálního advokáta N. Wahla ve věci H v. Rada a další (C-455/14 P, EU:C:2016:212, bod 59).

38 – Viz např. čl. 24 odst. 1 SFEU: „Přijetí legislativních aktů je vyloučeno".

a jednáním či činností vztahující se k zahraniční politice nebo bezpečnosti Unie pouze nepřímý, bylo by složité odůvodnit vyloučení pravomoci Soudního dvora Evropské unie. Jakýkoliv zásah unijních soudů by v těchto případech nedokázal omezit (nebo alespoň velmi nepravděpodobně omezit) manévrovací prostor, který mají požívat unijní instituce a členské státy, pokud jednají v oblasti SZBP.

78. Kromě toho mohu dodat, že (omezené) pravomoci Soudního dvora Evropské unie přezkoumávat legalitu některých aktů formálně přijatých v rámci SZBP nikterak neznamená, že unijní soudy mají možnost přezkoumávat (nebo za tímto účelem chtějí přezkoumávat) zahraniční politická nebo bezpečnostní rozhodnutí, která jsou převážně politická. Bez ohledu na to, zda čl. 24 odst. 1 SEU a článek 275 SFEU kodifikují určitou formu „doktríny politické otázky", Soudní dvůr ukázal, že si je plně vědom omezení své ústavní pozice uložených mu Smlouvami [39] a zejména zásadou dělby moci [40]. Soudní dvůr také opakovaně uvedl, že pokud mají unijní orgány širokou posuzovací pravomoc a zejména pokud musí činit především politická rozhodnutí a provádět komplexní posouzení, přezkum závěrů, které jsou základem výkonu této pravomoci, podléhá omezenému soudnímu přezkumu [41].

79. Z těchto důvodů je poměrně zřejmé, že skutečnost, že akt je formálně založen na ustanoveních SZBP či přijatý v souvislosti se SZBP jednoduše nestačí proto, aby se uplatnila výjimka týkající se SZBP. Dotčený akt také musí mít skutečný obsah SZBP.

80. To přirozeně vyvolává otázku, jaký je skutečný obsah SZBP. Mám za to, že je nemožné vytvořit rigidní test, který by sloužil k jasnému rozlišení mezi obsahem v rámci SZBP a obsahem mimo rámec SZBP. Takovéto vymezení nutně předpokládá posouzení případ od případu, jež bude silně závislé na kontextu.

81. Z existující judikatury [42] nicméně vyplývá, že běžné správní akty, a sice akty unijní administrativy, které nejsou neoddělitelně spojeny se sledováním SZBP, nemají (dostatečný) obsah v rámci SZBP k tomu, aby byly vyloučeny ze soudního přezkumu. Mezi tyto akty patří obecně například (a zejména) rozhodnutí v oblasti řízení zaměstnanců, rozhodnutí o rozpočtu a výdajích nebo rozhodnutí v běžných a obvyklých zadávacích řízeních.

82. Zdůrazňuji kvalifikující výrazy „obecně" a „běžný" nebo „obvyklý": kritériem je, že obsah rozhodnutí je obecný oproti specifičnosti SZBP. Abstraktně je tato myšlenka pravděpodobně nejlépe zachycena myšlenkovým experimentem o obsahovém paralelismu: může být sporný akt, který je formálně založen na ustanovení týkajícím se SZBP, přijat v jiném kontextu, než je SZBP? V případě kladné odpovědi, byl by jeho obsah a úvahy, které vedly k jeho přijetí, podobné, či dokonce totožné, pokud by byly přijaty v kontextu mimo SZBP? V případě kladné odpovědi na obě tyto otázky je pravděpodobné, že akt nebude mít skutečný obsah v oblasti SZBP.

83. Obecné správní akty totiž obvykle nemají žádné politické nebo strategické konotace. Navzdory jejich přijetí v rámci SZBP se týkají běžného chodu unijní administrativy. Kromě toho mohou ovlivnit postavení konkrétních jednotlivců či subjektů. Za těchto podmínek se právo na účinnou právní ochranu zakotvené v článku 47 Listiny uplatní v plném rozsahu. Musí být umožněno, aby tyto akty byly předmětem soudního přezkumu bez ohledu na jejich formální označení.

39 – Viz např. rozsudek ze dne 1. března 2016, National Iranian Oil Company v. Rada (C-440/14 P, EU:C:2016:128, bod 77 a citovaná judikatura). Pokud jde o zdrženlivost Soudního dvora, v právní nauce viz s dalšími odkazy Koutrakos, P., „Judicial Review in the EU's Common Foreign and Security Policy", *International and Comparative Law Quarterly*, svazek 67, Cambridge University Press, 2017, s. 13.

40 – Jak uvedl Nejvyšší soud Spojených států, „soudní nevymahatelnost politické záležitosti závisí především na dělbě moci" [viz Baker v Carr, 369 U. S. 186 (1962)]. Viz také stanovisko generálního advokáta M. Watheleta ve věci Rosneft (C-72/15, EU:C:2016:381, bod 52).

41 – Viz v nedávné době rozsudek ze dne 19. prosince 2019, Puppinck a další v. Komise (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, body 95 a 96 a citovaná judikatura).

42 – Viz výše citovaná judikatura, body 54 a 56 tohoto stanoviska.

84. Konečně, jak jsem uvedl výše [43], Soudní dvůr nedávno uvedl, že výše uvedené úvahy platí rovněž pro rozhodnutí s dvojím obsahem. Toto tvrzení bych však nevykládal v tom smyslu, že unijní soudy mají přezkoumávat jakékoliv porušení či pochybení ve vztahu k takovým rozhodnutím. Může být zajisté obtížné oddělit dvojí obsah takových aktů. Jakmile se rozhodnutí s dvojím obsahem stane předmětem soudního přezkumu na základě svého obsahu mimo SZBP, mohlo by dojít k vedlejším zásahům i do obsahu v oblasti SZBP.

85. Přesně z těchto důvodů navrhuji chápat pravomoc Soudního dvora Evropské unie v dané oblasti jako stupnici nebo postupné kontinuum, a nikoliv jako extrém „všechno nebo nic“, podle kterého pouhá existence dvojího obsahu činí automaticky všechny akty předmětem přezkumu. Na jedné straně spektra jsou rozhodnutí, která, byť formálně založená na ustanovení SZBP, mají z pohledu svého obsahu velice malou spojitost se SZBP. Na druhé straně existují rozhodnutí, která by zjevně v plném rozsahu spadala pod výjimku týkající se SZBP. Uprostřed šedé zóny pak existují rozhodnutí s dvojím či mnohonásobným obsahem, u nichž se doporučuje opatrnost a zdrženlivost [44]. Pokud je totiž obsah aktu mimo rámec SZBP pouze vedlejší ve vztahu k jeho obsahu v oblasti SZBP, může akt s obsahem SZBP převážit, a tedy omezit, či dokonce vyloučit, soudní přezkum.

d) Projednávaná věc

86. S ohledem na výše uvedené úvahy mám za to, že Tribunál nepochybil, když potvrdil svou pravomoc k projednání této věci.

87. Napadená rozhodnutí jsou akty běžného řízení zaměstnanců, které nezahrnují, pokud jde o věc projednávanou a rozhodovanou před Tribunálem, žádný specifický obsah v oblasti SZBP. Napadená rozhodnutí fakticky nelze odlišit od rozhodnutí, která by mohla být v podobné situaci přijata vůči všem zaměstnancům přijatým orgánem nebo agenturou Unie v souvislosti s jakoukoliv jinou politikou Unie.

88. Navíc na rozdíl od toho, co tvrdí SATCEN, je skutečnost, že se unijní právní úprava, která je údajně porušena napadenými rozhodnutími, netýká rozpočtu Unie, podle mého názoru irelevantní. Z rozsudku Soudního dvora ve věci Elitaliana nelze vyvodit, že unijní akty přijaté v rámci SZBP mohou být předmětem přezkumu pouze tehdy, když porušují pravidla upravující rozpočet Unie. Skutečností v této věci, která umožnila přezkoumání aktu před unijními soudy, bylo to, že napadené rozhodnutí navzdory tomu, že bylo přijato orgánem zřízeným v rámci SZBP (a tedy potenciálně podle ustanovení týkajících se SZBP), bylo i) přijato na základě ustanovení, která nespadají do oblasti SZBP a ii) žalobkyně se dovolávala porušení ustanovení, která nespadají do oblasti SZBP.

89. Rozpočtový prvek ve věci Elitaliana tedy podle mého názoru představuje konkrétní případ obecnějšího pravidla, které jsem se snažil nastínit v předchozí části tohoto stanoviska: rozhodnutí týkající se zadávání zakázek v dané věci byla běžnými administrativními akty, které nebyly neoddělitelně spojeny se sledováním SZBP, a nebyly tedy vyloučeny ze soudního přezkumu.

3. Pravomoc (č. 2): smluvní povaha pracovního poměru a neexistence rozhodčí doložky

90. V následující části vysvětlím, proč mám za to, že se Tribunál nedopustil nesprávného právního posouzení ani tím, že rozhodl, že má pravomoc věc projednat, přestože SATCEN uplatnilo dva následující důvody: skutečnost, že pracovní poměr byl založen smlouvou mezi odpůrkyní a SATCEN a neexistenci zvláštní rozhodčí doložky v této pracovní smlouvě, kterou by byla založena pravomoc Soudního dvora Evropské unie.

43 – Viz bod 56 tohoto stanoviska.

44 – Viz také výše bod 78 tohoto stanoviska. I když v takových situacích může být pravomoc ve vztahu k některým prvkům rozhodnutí určena s neochotou, stupeň přezkumu bude spíše velmi slabý.

a) Úvodní poznámky ve věcech zaměstnanců

91. Vztah mezi Evropskou unií a jejími zaměstnanci se řídí především služebním řádem úředníků a pracovním řádem ostatních zaměstnanců Evropského hospodářského společenství a Evropského společenství pro atomovou energii (dále jen „služební a pracovní řád“)[45]. Podle článku 270 SFEU má Soudní dvůr Evropské unie „monopol“ rozhodovat spory mezi Unií a jejími zaměstnanci „v mezích a za podmínek stanovených ve [služebním a pracovním řádu]“.

92. Agentury a jiné orgány Evropské unie však často mají své vlastní pracovní řády, které mohou, ale nemusí být podobné služebnímu a pracovnímu řádu[46]. Jak bylo uvedeno výše v bodě 8, SATCEN má svůj vlastní pracovní řád. Pokud jde o relevantní úpravu v rámci projednávané věci, pracovní řád SATCEN byl přijat rozhodnutím Rady ze dne 14. září 2009[47].

93. Podle čl. 1 odst. 1 pracovního řádu SATCEN se v něm stanovená pravidla až na výjimky vztahují na „zaměstnance, kteří byli [SATCEN] přijati na základě pracovní smlouvy“.

94. Článek 1 odst. 2 pracovního řádu SATCEN definuje pojem „zaměstnanec“ tak, že se vztahuje na dvě různé kategorie pracovníků:

„a) zaměstnance, kteří mají se [SATCEN] pracovní smlouvu a pracují na rozpočtových místech uvedených v plánu rozpočtových míst, jenž je každoročně připojen k rozpočtu [SATCEN];

b) místní zaměstnance, kteří mají se [SATCEN] pracovní smlouvu podle vnitrostátních právních předpisů platných v daném místě.“

95. Pracovní řád SATCEN tedy v podstatě vytváří dvojí systém pro přijímání zaměstnanců[48]. Na jedné straně SATCEN přijímá své pracovníky jako „zaměstnance“, kdy v takovém případě se smluvní vztah mezi zaměstnancem a agenturou bude zásadně řídit ustanoveními pracovního řádu SATCEN. Na straně druhé může SATCEN přijmout pracovníka jako „místního zaměstnance“, přičemž v takovém případě se smlouvy budou řídit vnitrostátními právními předpisy.

96. Z pohledu smluvního nejsou tyto dvě kategorie pracovníků obdobné. Tento rozdíl má nevyhnutelně důsledky pro určení příslušného soudu k projednání každého pracovního sporu mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem.

97. Pokud jde o místní zaměstnance, mají jak SATCEN, tak zaměstnaná osoba širší prostor pro uvážení při sjednávání různých aspektů jejich budoucího pracovního vztahu. Podstatné náležitosti tohoto vztahu jsou uvedeny v samotné smlouvě, která je případně doplněna příslušnými vnitrostátními právními předpisy. Oproti zaměstnancům je význam pracovního řádu SATCEN (či jiného podobného aktu unijních institucí) v této souvislosti mnohem omezenější. Pracovní vztah mezi zaměstnavatelem a jeho zaměstnanci lze tedy správně definovat jako smluvní.

45 – Nařízení (EHS) č. 31, (ESAE) 11 (Úř. věst. 1962, P 045, s. 1385), v platném znění.

46 – Existují rovněž agentury, mise a jiné subjekty Evropské unie, které nemají vlastní pracovní řády a které přijímají své zaměstnance na základě smluv odlišné povahy. V závislosti na právním rámci použitelném na tyto smlouvy mohou či nemusí být úvahy uvedené v tomto stanovisku týkající se situace odpůrkyně relevantní ve vztahu k zaměstnancům těchto agentur, misí a jiných subjektů Evropské unie. V tomto ohledu viz věc C-730/18 P, SC v. Eulex Kosovo, která je v současné době projednávána.

47 – Toto rozhodnutí zrušilo předchozí pracovní řád SATCEN přijatý Radou dne 21. prosince 2001 (Úř. věst. 2002, L 39, s. 44), ve znění pozdějších změn.

48 – Dále se zaměřím na zaměstnance přijaté přímo SATCEN, a nebudu tedy přihlížet k zaměstnancům, kteří mohou být potenciálně vysláni z členských států a unijních institucí.

98. Podle toho se tedy smluvní odpovědnost agentury ve vztahu k místním zaměstnancům řídí v souladu s čl. 340 prvním pododstavcem SFEU „právem rozhodným pro příslušnou smlouvu“. Smlouva tak může obsahovat rozhodčí doložku nebo zvláštní ustanovení ohledně příslušnosti, například místních či jiných vnitrostátních soudů. Nejsou vyloučeny ani jiné formy rozhodčího řízení. Pravomoc může být podle článku 272 SFEU svěřena také Soudnímu dvoru Evropské unie. V takových případech totiž nelze mít za to, že Soudní dvůr Evropské unie má výlučnou pravomoc, neboť by to nebylo v souladu s ustanoveními článků 272 a 274 SFEU [49].

99. Oproti tomu v případě přijímání zaměstnanců má SATCEN menší manévrovací prostor. Je pravda, že pracovní vztah mezi zaměstnancem a unijní agenturou je založen smlouvou. Bylo by však nepřesné považovat tento vztah za vztah založený pouze smluvně. Pracovní smlouva je zásadně základem pro přijetí na pozici, jejíž základní prvky nejsou svobodně určeny smluvními stranami. Pracovní vztah mezi zaměstnancem a agenturou se totiž ve značné míře řídí unijním aktem veřejného práva, pracovním řádem SATCEN. Postup přijímání do zaměstnání, definice dotčené smlouvy a právní rámec, v němž je tato smlouva uzavřena, tedy zahrnují výkon výsad, které jsou agentuře svěřeny obecně závazným aktem Unie [50].

100. Jinými slovy, smlouva je v podstatě prostředkem dodržování režimu závazně stanoveného v pracovním řádu SATCEN. Totéž platí pro volbu (nebo konkrétně neexistenci volby) vhodného fóra pro řešení sporů v pracovněprávních věcech. Tyto prvky jsou stanoveny závazně v pracovním řádu SATCEN. V tomto smyslu nejedná dotčená agentura jako žádný jiný (soukromoprávní) zaměstnavatel.

101. Za těchto okolností se jakékoliv rozhodnutí ohledně smluvní odpovědnosti dotčené agentury, která vznikla porušením pracovní smlouvy, bude nevyhnutelně týkat výkladu ustanovení obsažených v aktu veřejného práva přijatém unijními institucemi v souladu s postupy stanovenými Smlouvami o EU a vyhlášeném v *Úředním věstníku Evropské unie* (řada „L“). V tomto ohledu je třeba mít na paměti, že podle čl. 19 odst. 1 SEU má Soudní dvůr Evropské unie „zajišťovat, aby při výkladu a používání Smluv byly dodržovány právní předpisy“ [51].

102. To mě přivádí ke zvláštní situaci odpůrkyně a způsobu, jakým byla tato situace posouzena v napadeném rozsudku.

b) Projednávaná věc

103. Je nesporné, že SATCEN přijalo odpůrkyni jako zaměstnankyni ve smyslu čl. 1 odst. 2 písm. a) pracovního řádu SATCEN. To jasně vyplývá jak z nabídky SATCEN na uzavření pracovní smlouvy s odpůrkyní, tak ze smlouvy uzavřené mezi stranami. Dopisy ředitele SATCEN ze dne 7. a 8. července 2009 odpůrkyni dokonce odkazují na její „jmenování“ na nabízené místo.

104. Je nesporné, že se služební a pracovní řád v projednávané věci nepoužije, a tedy Soudní dvůr Evropské unie nemá (výlučnou) pravomoc přezkoumávat napadená rozhodnutí a návrh na náhradu škody podle článku 270 SFEU [52].

105. V bodech 99, 120 a 123 napadeného rozsudku však Tribunál uvedl, že Soudní dvůr Evropské unie má v projednávané věci pravomoc, a to podle článků 263 a 268 SFEU.

49 – Článek 274 SFEU stanoví, že „[s] výhradou pravomocí přiznaných [Soudnímu dvoru Evropské unie] Smlouvami nejsou spory, v nichž je Unie stranou, vyňaty z pravomoci vnitrostátních soudů.“ K tomuto bodu obdobně viz rozsudek ze dne 9. září 2015, Lito Maieftiko Gynaikologiko kai Cheirourgiko Kentro v. Komise (C-506/13 P, EU:C:2015:562, bod 19).

50 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. října 2004, Pflugradt v. ECB (C-409/02 P, EU:C:2004:625, bod 33 a násl.) uvedený v bodě 129 napadeného rozsudku. Stejně tak stanovisko generálního advokáta P. Légera ve věci Pflugradt v. ECB (EU:C:2004:416, body 32 až 36).

51 – Viz také bod 107 napadeného rozsudku.

52 – Viz také bod 122 napadeného rozsudku.

106. Ve světle výše uvedeného právního rámce s touto analýzou souhlasím. Argumenty předložené SATCEN a Radou proti tomuto závěru jsou podle mého názoru založeny na nesprávném výkladu napadeného rozsudku nebo jsou v každém případě právně neopodstatněné.

107. Zaprvé je nesprávné tvrdit, že Tribunál vyvodil svojí pravomoc v projednávané věci pouze ze zásady rovnosti. Tribunál jasně uvedl, že jeho pravomoc je založena na článcích 263 a 268 SFEU. V této souvislosti Tribunál vysvětlil, z jakého důvody nespadají návrhy odpůrkyně pod výjimku stanovenou v čl. 24 odst. 1 SEU a článku 275 SFEU, která musí být vykládána restriktivně [53]. Jedním z důvodů je právě to, že odlišný výklad by byl v rozporu se zásadou rovnosti, neboť při přezkumu pracovních sporů soudem by se zaměstnanci v obdobných situacích bylo zacházeno rozdílně [54].

108. Z předchozích úvah rovněž vyplývá, že vyjádření SATCEN ohledně toho, že Tribunál porušil zásadu svěřených pravomocí tím, že tvrdil, že má pravomoc, ačkoliv to žádné ustanovení Smlouvy nestanoví, není přesvědčivé.

109. SATCEN zadruhé uvádí, že napadená rozhodnutí nevyvolávají právní účinky vůči třetím osobám ve smyslu čl. 263 prvního pododstavce SFEU, a tedy je není možné podle tohoto ustanovení napadnout. Je-li odpůrkyně zaměstnankyní SATCEN, nelze ji považovat za „třetí osobu“ ve vztahu k jejímu zaměstnavateli. Vzhledem k tomu, že čl. 263 čtvrtý pododstavec SFEU umožňuje jednotlivcům napadnout akty „za podmínek uvedených v prvním a druhém pododstavci“, uvedená rozhodnutí nemohou být podle SATCEN předmětem přezkumu Soudním dvorem Evropské unie.

110. Mám za to, že tento argument SATCEN nemůže obstát. Článek 263 první a druhý pododstavec SFEU se týká přípustnosti žalob na neplatnost podaných členskými státy, Evropským parlamentem, Radou nebo Komisí proti jakýmkoli unijním aktům, které mají vyvolávat právní účinky. Nicméně k tomu, aby mohl být akt napaden, musí být tyto účinky vyvolány „vůči třetím osobám“. Taková kvalifikace má vyloučit to, aby napadnutelnými akty byly tzv. *interna corporis*: akty, které se týkají vnitřní organizace instituce a nevyvolávají žádné právní účinky mimo tuto oblast [55]. Pro toto vyloučení existují dva hlavní důvody. Zaprvé z důvodu své ústavní povahy musí mít unijní instituce pravomoc upravit své vnitřní fungování způsobem, který považují za vhodný. Zadruhé instituce nebo členský stát nemá žádný právní zájem na zahájení řízení proti ustanovením, jejichž účinky jsou čistě interní povahy ve vztahu k jiné instituci.

111. To však zjevně neplatí v projednávané věci. Cílem napadených rozhodnutí bylo ovlivnit právní postavení odpůrkyně, která má přinejmenším v tomto kontextu právní subjektivitu odlišnou od právní subjektivity agentury. Kromě toho představují tato rozhodnutí nesporně akty, které jsou určeny odpůrkyni pro účely čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU. V této souvislosti je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury mohou být předmětem žaloby na neplatnost akty s právně závaznými účinky, jimiž mohou být dotčeny zájmy žalobce tím, že podstatným způsobem mění jeho právní postavení [56].

53 – Viz zejména body 80 až 84 napadeného rozsudku.

54 – Body 94 až 97 napadeného rozsudku.

55 – V tomto ohledu viz rozsudky ze dne 25. února 1988, Les Verts v. Parlament (190/84, EU:C:1988:94, bod 8) (dále jen „Les Verts II“), ze dne 23. března 1993, Weber v. Parlament (C-314/91, EU:C:1993:109, bod 9) a ze dne 6. dubna 2000, Španělsko v. Komise (C-443/97, EU:C:2000:190, bod 28).

56 – Viz mimo jiné rozsudky ze dne 11. listopadu 1981, IBM v. Komise (60/81, EU:C:1981:264, bod 9) a ze dne 9. prosince 2014, Schönberger v. Parlament (C-261/13 P, EU:C:2014:2423, bod 13).

112. Logickým závěrem argumentů předložených SATCEN by bylo, že ponechají jednu skupinu svých pracovníků, či spíše klíčovou skupinu pracovníků, bez přístupu k jakémukoliv soudu. Kategorie zaměstnanců jasně definovaná aktem sekundárního práva, a sice pracovním řádem SATCEN, který je podle jakéhokoli rozumného výkladu unijním režimem [57], by nespadala pod článek 270 SFEU ani pod článek 263 SFEU. Zůstala by uvězněna v určité soudní „zemi nikoho".

113. Zatřetí a konečně nejsem přesvědčen argumentem SATCEN, že z důvodu smluvní povahy jeho vztahu k odpůrkyni by mohl mít Tribunál pravomoc pouze tehdy, pokud by smlouva obsahovala rozhodčí doložku ve prospěch Soudního dvora Evropské unie. V bodech 99 až 101 výše jsem vysvětlil, proč zastávám názor, že v takové situaci, jako je situace v původním řízení, vyvolává spor otázky jdoucí nad rámec pouhého dodržování smlouvy zaměstnavatelem (SATCEN) uzavřené s jedním z jeho zaměstnanců (odpůrkyně). Pokud jde o zaměstnance jako je odpůrkyně, pracovní spory se zásadně týkají toho, zda agentura Unie jednala v souladu se základními pravidly stanovenými rozhodnutím Rady, pracovním řádem SATCEN.

114. Skutečnost, zda se odpůrkyně nachází v obdobném postavení jako navrhovatelka ve věci, ve které byl vydán rozsudek Soudního dvora H v. Rada a další, což je otázka, která byla mezi účastníky řízení dlouze diskutována, proto není v rámci projednávané věci relevantní. K tomu dodávám, že jak Rada uznala při jednání, pokud mají mít pracovníci vyslaní z členského státu přístup k Soudnímu dvoru Evropské unie stejným způsobem, jako zaměstnanci vyslaní z unijních institucí (jak Soudní dvůr konstatoval ve věci H v. Rada a další), mělo by tomu tak být *a fortiori* u zaměstnanců, jako je odpůrkyně. Zatímco prvně uvedení by mohli mít snadnější přístup k odpovídající soudní ochraně u soudů členských států, ze kterých byli vysláni [58], není tomu nutně tak u posledně uvedených. Zaměstnanci jsou totiž přijímáni přímo unijní institucí nebo orgánem a nejsou (a nemohou být) jakkoliv profesionálně propojeni s vnitrostátními orgány.

115. Konečně uvádím, že v bodech 124 až 132 napadeného rozsudku Tribunál řádně vysvětlil, z jakého důvodu byla odpůrkyně z jeho pohledu v situaci srovnatelné se situací jiných zaměstnanců unijních institucí či orgánů. Neshledávám v těchto pasážích žádné zjevné právní pochybení nebo zkreslení skutkového stavu či důkazů.

116. Z těchto důvodů by měly být první a druhý důvod kasačního opravného prostředku SATCEN zamítnuty.

4. Rozsah a důsledky pravomoci Soudního dvora: námitka protiprávnosti čl. 28 odst. 6 pracovního řádu SATCEN

117. Souhlasím se zjištěním Tribunálu, že Soudní dvůr Evropské unie má v projednávané věci pravomoc.

118. Nesouhlasím však s důsledky, jež Tribunál s tímto zjištěním spojil. Jsem totiž toho názoru, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když vyhověl námitce protiprávnosti podané odpůrkyní ve vztahu k čl. 28 odst. 6 pracovního řádu SATCEN.

57 – Odlišně tedy od místních zaměstnanců, jejichž smlouvy se mohou řídit místními právními předpisy a mohou obsahovat rozhodčí doložku zakládající pravomoc místních soudů (soudů členských států) (výše body 97 a 98).

58 – Co je důležité, tyto soudy mají na základě článku 267 SFEU pravomoc nebo povinnost předložit Soudnímu dvoru předběžnou otázku týkající se výkladu nebo platnosti unijního aktu.

119. Úvodem podotýkám, že SATCEN neuplatnilo tento bod ve svých podáních jako samostatný důvod kasačního opravného prostředku. Toto pochybení Tribunálu v tomto ohledu však logicky vyplývá z argumentů předložených SATCEN v rámci jeho prvního a druhého důvodu kasačního opravného prostředku. V případě, že by SATCEN bylo z těchto důvodů vyhověno, zjištění Tribunálu ve vztahu k protiprávnosti čl. 28 odst. 6 pracovního řádu SATCEN by nepochybně také neobstála.

120. Případná neplatnost čl. 28 odst. 6 pracovního řádu SATCEN má také širší praktický význam, jelikož, jak SATCEN potvrdilo při jednání, po doručení napadeného rozsudku byla činnost odvolací komise ze strany SATCEN pozastavena. Rozhodnutí Soudního dvora ohledně tohoto specifického bodu by tedy určilo budoucnost nejen tohoto orgánu, ale nepřímo také budoucnost jiných podobných orgánů zřízených v rámci jiných unijních institucí nebo subjektů, které se zabývají řešením pracovních sporů.

121. V napadeném rozsudku měl Tribunál za to, že čl. 28 odst. 6 pracovního řádu SATCEN je v rozsahu, v němž stanoví, že proti rozhodnutím odvolací komise nelze podat opravný prostředek, v rozporu s článkem 19 SEU a článkem 256 SFEU. Na základě toho Tribunál uvedl, že zřízením odvolací komise, jejíž pravomoc je výlučná a souběžná s pravomocí Tribunálu, a ponecháním této odvolací komise i po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, je rozhodnutí 2009/747 v rozporu se Smlouvami. Článek 28 odst. 6 pracovního řádu SATCEN byl tedy v projednávané věci prohlášen za nepoužitelný [59].

122. Takový závěr se mi jeví jako příliš široký a zbytečný. Navrhuji, že v jeho legislativním a širším kontextu je možný jiný výklad čl. 28 odst. 6 pracovního řádu SATCEN: takový, který je v souladu s čl. 19 odst. 1 SEU a článkem 47 Listiny, přičemž respektuje specifickou institucionální volbu učiněnou unijním normotvůrcem, v projednávané věci Radou.

a) Článek 28 odst. 6 pracovního řádu SATCEN: administrativní či soudní opravný prostředek?

123. Příslušná část čl. 28 odst. 1 pracovního řádu SATCEN umožňuje každé osobě, na kterou se tento řád vztahuje, „předložit řediteli žádost, aby v její věci vydal rozhodnutí, které se týká záležitostí spadajících do působnosti [pracovního řádu SATCEN]“. Jakékoliv rozhodnutí (výslovné nebo implicitní) ředitele může být v souladu s čl. 28 odst. 2 až 4 pracovního řádu SATCEN předmětem řízení o stížnosti v rámci administrativy a mediace (přičemž mediace je pouze fakultativní). Článek 28 odst. 5 pracovního řádu SATCEN zase stanoví, že „byla-li vyčerpána první možnost (interní administrativní odvolání), mohou zaměstnanci požádat o vyřešení před odvolací komisi [SATCEN] [60].

124. Jeví se, že článek 28 pracovního řádu SATCEN, posuzovaný jako celek, se týká pouze administrativních odvolání, včetně těch před odvolací komisí. Posledně uvedený postup je jak v čl. 28 odst. 5 pracovního řádu SATCEN, tak v příloze X (Odvolací komise) k pracovnímu řádu označován jako urovnávání sporů [61]. Článek 28 pracovního řádu SATCEN, a pro tyto účely ani jiné ustanovení tohoto řádu, neříkají nic o přezkumu rozhodnutí přijatých SATCEN v oblastech, na které se vztahuje tento řád, ze strany soudu.

125. Napadený čl. 28 odst. 6 se v tomto kontextu objevuje. Podle klíčové úvodní věty tohoto ustanovení platí, že „[r]ozhodnutí odvolací komise jsou pro obě strany závazná. Proti těmto rozhodnutím se nelze odvolat. Odvolací komise může:[…]“.

59 – Viz body 152 až 160 napadeného rozsudku.

60 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

61 – Zejména viz příloha X článek 1.

126. Z pohledu vnitřního kontextu lze větu „proti těmto rozhodnutím se nelze odvolat“ vykládat na jedné straně tak, že unijní normotvůrce zamýšlel vyloučit jakýkoliv opravný prostředek soudní povahy a tedy opravdu zamýšlel vyloučit jakýkoliv přístup k Soudnímu dvoru Evropské unie. V takovém případě by se ale dalo navrhnout, aby byla zrušena pouze druhá věta čl. 28 odst. 6 pracovního řádu SATCEN, a nikoliv čl. 28 odst. 6 v plném rozsahu. Na straně druhé by mohla být stejná věta vykládána rovněž tak, že naznačuje, že po vydání rozhodnutí odvolací komise nelze podat žádný další opravný prostředek administrativní povahy v rámci systému pracovního řádu SATCEN, přičemž mlčí o případné žalobě podané k soudu.

127. V této fázi příliš nepomůže ani srovnání jazykových verzí a diskuze ohledně toho, zda různé (stejně autentické) jazykové verze mají přesně stejný význam, nebo zda některé z nich poukazují více na administrativní opravný prostředek, zatímco jiné na soudní opravný prostředek. Jako obvykle slouží prozkoumání různých jazykových verzí pracovního řádu spíše ke zdůraznění jejich sémantické rozmanitosti [62].

128. Naopak poznamenávám, že několik jiných předpisů, včetně ustanovení primárního práva, používá při odkazování na opravný prostředek před soudem jiný jazyk. Co je nejdůležitější, podle článku 47 Listiny „[k]aždý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má právo na účinné prostředky nápravy před soudem.“ [63]

129. Pokud je tedy článek 28 pracovního řádu SATCEN vykládán jako celek a s ohledem na (či na rozdíl od) článek 47 Listiny a čl. 263 pátý pododstavec SFEU, není vůbec zjevné, že cílem jeho odst. 6 je vyloučit jakýkoliv soudní opravný prostředek proti rozhodnutím odvolací komise SATCEN. Spíše si myslím, že toto ustanovení má být vykládáno tak, že odkazuje pouze na jakýkoliv další opravný prostředek administrativní povahy.

b) Širší kontext: „tolerantní“ či „netolerantní“ pravomoc?

130. Soudní dvůr Evropské unie má inherentní svěřenou pravomoc vykládat akty unijního práva, ledaže je jeho pravomoc výslovně vyloučena na základě ustanovení Smlouvy. To je výchozí bod.

131. Zároveň má unijní normotvůrce diskreční pravomoc při vymezení systému řešení sporů, který považuje za vhodný pro jakýkoli orgán, instituci či jiný subjekt Unie, za podmínky, že tento systém nezasahuje do výsad Soudního dvora Evropské unie a jeho svěřené pravomoci.

132. Existuje přiměřený a tolerantní způsob, jak tato dvě řešení sladit. I při uznání široké diskreční pravomoci a uznání několika potenciálních institucionálních modelů, existuje zlaté zbytkové pravidlo: v rámci vypracování režimu sekundárního práva musí unijní normotvůrce zajistit v určité fázi řízení možnost, aby byla věc, která se týká konečného rozhodnutí ve věcech zaměstnanců, předložena nezávislému soudu. Pokud se rozhodnutí týká výkonu veřejné unijní pravomoci unijním orgánem v rámci unijních právních předpisů, je tímto soudem v konečném důsledku Soudní dvůr Evropské unie.

62 – Pokud jde o obdobné posouzení stejně nejednoznačného čl. 32 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex) (Úř. věst. 2009, L 243, s. 1),viz mé stanovisko ve věci El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659, body 28 až 33).

63 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

133. Z obecnějšího hlediska platí dvojí požadavek na nezávislou právní ochranu jednotlivců a jednotný výklad unijního práva, který platí nejen pro členské státy provádějící unijní právo na vnitrostátní úrovni [64], ale rovněž pro unijní orgány, které vyjednávají a vypracovávají mechanismy vnějšího řešení sporů, které by mohly zahrnovat některé prvky výkladu unijního práva [65]. Stejná logika by se tedy měla *a fortiori* použít na všechny vnitřní mechanismy pro řešení sporů v rámci Unie, zejména pokud jde o personální otázky, které se projednávají v různých orgánech nebo agenturách Unie podle zvláštních pracovních řádů, mimo působnost služebního a pracovního řádu.

134. V této souvislosti souhlasím s Tribunálem, že otázka, zda odvolací komise SATCEN splňuje kritéria nezávislého a nestranného soudu, není pro účely projednávané věci relevantní [66], avšak z jiného důvodu: i kdyby odvolací komise SATCEN tyto požadavky splňovala, čímž by byl potenciálně splněn požadavek účinné soudní ochrany, otázka neexistence jednotného výkladu unijního práva by přetrvávala. Opět platí, že pokud toto posouzení omezuje institucionální volbu v členských státech, nebo dokonce v jiných systémech mezinárodního práva, jejichž stranou Unie je nebo má být, musí to *a fortiori* platit pro vnitřní systémy Unie.

135. Výše uvedené však nemusí nutně znamenat, že přístup k unijním soudům musí být poskytnut okamžitě a že agentura nebo orgán Unie nemohou mít svůj vlastní interní mechanismus řešení sporů, a to i kvazisoudní povahy, který musí být použit jako první, možná i povinně. V zájmu řádného výkonu spravedlnosti se totiž může ukázat, že v takových situacích, jako je situace dotčená v projednávaném kasačním opravném prostředku, je spor nejprve předložen orgánu, který, přestože byl zřízený touto agenturou nebo k ní připojen, musí věc posoudit nezávisle v rámci kvazisoudního řízení. Čerstvý a nezaujatý pohled může nejen lépe pomoci stranám nalézt smírné řešení, ale může také přispět k vyjasnění aspektů sporu, které budou eventuálně muset vyřešit unijní soudy. Existence systému vnitřních opravných prostředků, které předcházejí, ale v konečném důsledku nebrání soudnímu řízení, tak může účastníkům řízení nabídnout rychlý, praktický a méně nákladný způsob řešení sporů. Kromě toho může přispět k tomu, aby se předešlo zbytečným sporům před Soudním dvorem Evropské unie.

136. Jak už jsem však uvedl, SATCEN se v tomto řízení nedovolává údajně nesprávného výkladu čl. 28 odst. 6 pracovního řádu SATCEN ze strany Tribunálu. V každém případě by dotčená nesprávnost nemohla vést ke zrušení napadeného rozsudku v rozsahu, v němž nezpochybňuje věcná zjištění tohoto rozsudku týkající se napadených rozhodnutí: rozhodnutí o zahájení disciplinárního řízení, rozhodnutí o odvolání z funkce a rozhodnutí o propuštění.

137. Je pravda, že Tribunál uvedl, že rozhodnutí odvolací komise zrušil pouze z toho důvodu, že vzhledem k tomu, že měl za to, že čl. 28. odst. 6 pracovního řádu SATCEN je neplatný, bylo toto rozhodnutí přijato bez náležitého právního základu [67]. Rozhodnutí odvolací komise však (z velké části) napadená rozhodnutí potvrdilo [68]. Rozhodnutí odvolací komise nemělo žádný dopad na právní postavení odpůrkyně, které by se lišilo od právního postavení, které vyplývá z napadených rozhodnutí [69]. Důvody, které vedly Tribunál ke zrušení napadených rozhodnutí, by byly tedy rovněž platné a dostačující pro zrušení rozhodnutí odvolací komise.

64 – Viz rozsudek ze dne 13. prosince 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, bod 41).

65 – V tomto ohledu viz posudek 1/09 (Dohoda o vytvoření jednotného systému pro řešení sporů týkajících se patentů) ze dne 8. března 2011 (EU:C:2011:123, body 66, 68 a 80); posudek 2/13 (Přistoupení Evropské unie k EÚLP) ze dne 18. prosince 2014 (EU:C:2014:2454, body 174 až 176, a 246); a posudek 1/17 (Dohoda mezi EU a Kanadou, CETA) ze dne 30. dubna 2019 (EU:C:2019:341, bod 111).

66 – Bod 110 napadeného rozsudku.

67 – Bod 161 napadeného rozsudku.

68 – Viz zejména body 38, 45 a 46 napadeného rozsudku.

69 – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 21. února 2018, LL v. Parlament (C-326/16 P, EU:C:2018:83, body 38 a 39).

B. Třetí důvod kasačního opravného prostředku

1. Argumenty účastníků řízení

138. V rámci třetího důvodu kasačního opravného prostředku SATCEN uvádí, že Tribunál se při posouzení legality rozhodnutí o propuštění dopustil zkreslení skutkového stavu ve dvou případech.

139. Tribunál zaprvé nevzal do úvahy skutečnost, že osoby, které vyplnily dotazník připravený osobou provádějící šetření, již byly touto osobou vyslechnuty při průzkumu prováděném mezi lednem a únorem roku 2013. Kromě toho se v průběhu administrativního šetření uskutečnily rovněž dvoustranné schůzky s 24 zaměstnanci. Vzhledem k tomu, že tyto skutečnosti nebyly zohledněny, Tribunál nesprávně dospěl k závěru, že použití dotazníku bylo zjevně nepřiměřeným nástrojem k prokázání skutkového stavu a posouzení chování odpůrkyně, na rozdíl od dvoustranných schůzek, které by mohly být vhodnějším způsobem.

140. SATCEN zadruhé uvádí, že Tribunál zkreslil skutkový stav, když měl za to, že rozhodnutí bylo založeno pouze na obviněních označujících obecné kategorie chování, aniž by byla prokázána existence jakékoliv konkrétní události nebo chování, které lze kvalifikovat jako „obtěžování“. K vyšetřovací zprávě byly totiž připojeny další dokumenty, včetně písemných svědectví zaměstnanců, dopisů a lékařských potvrzení. Tribunál však tyto dokumenty nezohlednil.

141. V odpovědi odpůrkyně uvádí, že údajné schůzky, na které SATCEN odkazuje, nebyly v řízení před Tribunálem zmíněny, a představují tedy nové skutečnosti, které jsou v této fázi řízení nepřípustné. SATCEN kromě toho neposkytlo žádné informace ohledně obsahu těchto schůzek. V každém případě nemohou podle odpůrkyně předchozí schůzky vyvrátit závěry Tribunálu ohledně nedostatečnosti šetření a nedostatku nestrannosti.

2. Analýza

142. Na úvod je třeba uvést, že v rámci řízení o kasačním opravném prostředku jsou vytýkané skutečnosti založené na zjištěních skutkového stavu a jeho posouzení přípustné, pokud navrhovatel tvrdí, že Tribunál učinil skutková zjištění, jejichž věcná nesprávnost vyplývá z písemností ve spisu, nebo že zkreslil důkazy, které mu byly předloženy. O zkreslení důkazů se zejména jedná, pokud, aniž by byly nutně uplatněny nové důkazy, se posouzení existujících důkazů jeví zjevně nesprávné [70].

143. Tomu tak v tomto případě není.

144. Zaprvé uvádím, že i když lze ze zprávy vyvodit, že zaměstnanci, kterým byl dotazník zaslán, byli také dříve slyšeni, nic to nemění na tom, že závěry, ke kterým zpráva dospěla, jsou založeny pouze na odpovědích k dotazníku. S ohledem na to je skutečnost, že zaměstnanci, kteří vyplnili dotazníky, již byli slyšeni předtím v průběhu všeobecného šetření týkajícího se lidských vztahů, irelevantní.

145. Kromě toho nekritizoval Tribunál použití dotazníku jako takového. V bodech 200 až 207 napadeného rozsudku Tribunál podrobně popsal, proč byl dotazník použitý při šetření s ohledem na okolnosti projednávané věci nevhodný k prokázání existence obtěžování vytýkaného odpůrkyni.

70 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. července 2007, Industrias Químicas del Vallés v. Komise (C-326/05 P, EU:C:2007:443, body 57 a 60 a citovaná judikatura).

146. Zadruhé na rozdíl od toho, co tvrdí SATCEN, neexistuje žádný dodatečný doklad, včetně písemných svědectví zaměstnanců, přiložený k vyšetřovací zprávě předložené Tribunálu. Tribunálu tak nelze vytýkat, že nezohlednil „veškerou dokumentaci“ údajně použitou osobou provádějící šetření k učinění jejích závěrů. Neobjevil jsem totiž žádný podobný dokument ve spisu k věci. Jediný příklad písemného svědectví odkazující na konkrétní a přesné skutkové okolnosti je uveden v odpovědích k otevřeným otázkám v rámci dotazníku formou otázek s možností výběru. Tribunál však tyto odpovědi přezkoumal, jak vyplývá z bodu 203 napadeného rozsudku.

147. Nejeví se tedy, že by napadený rozsudek byl stižen nezohledněním určitých důkazů nebo skutkových okolností ani že by zkreslil důkazy a skutečnosti, které zkoumal.

C. Čtvrtý důvod kasačního opravného prostředku

1. Argumenty účastníků řízení

148. V rámci čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku SATCEN tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení při výkladu článků 1 a 2 přílohy IX pracovního řádu SATCEN a pojmu „práva na obhajobu“ zakotveného v článku 41 Listiny.

149. SATCEN zaprvé tvrdí, že právo osoby, vůči níž je vedeno šetření z důvodu obtěžování, vyjádřit se ke skutkům, které jsou předmětem tohoto šetření, před ukončením administrativního šetření může být omezeno za účelem ochrany zájmů zúčastněných třetích osob. V každém případě musí být různé předběžné schůzky, zejména ty v průběhu ročního hodnocení, ke kterým se odpůrkyně mohla vyjádřit, považovány za dostatečné k zaručení práva být vyslechnut.

150. SATCEN zadruhé tvrdí, že z pracovního řádu SATCEN ani z judikatury nevyplývá, že by mezi pozvánkou na jednání před zahájením disciplinárního řízení a datem takového jednání měla uplynout minimální lhůta. V každém případě musí být časový rámec posouzen ve světle zásady proporcionality, s přihlédnutím zejména k závažným skutečnostem, které jsou odpůrkyni vytýkány a k naléhavosti situace. Mimoto rozhodnutí o zahájení disciplinárního řízení nepředstavuje akt nepříznivě zasahující do zájmů odpůrkyně, ale je pouhým přípravným aktem.

151. SATCEN zatřetí tvrdí, že ředitel SATCEN se při výkonu své diskreční pravomoci legitimně rozhodl upřednostnit práva a zájmy těch, kteří podali stížnost týkající se obtěžování, před právem odpůrkyně na přístup k dokumentům před přijetím rozhodnutí o zahájení disciplinárního řízení. S ohledem na malou velikost agentury a na skutečnost, že 8 z 13 osob pod dohledem odpůrkyně podalo stížnost, totiž existovalo zvýšené riziko odvetných opatření, které přetrvávalo i po ukončení šetření.

152. Odpůrkyně odůvodnění napadeného rozsudku hájí. Zejména tvrdí, že argument týkající se rizika odvetných opatření nebyl vznesen před Tribunálem, a je tedy nepřípustný. SATCEN v každém případě podle ní nevysvětlilo, proč by mělo případné riziko odvetných opatření přetrvávat i poté, co byla odpůrkyně odvolána z funkce a neměla již přístup do prostor SATCEN.

2. Analýza

153. Domnívám se, že čtvrtý důvod kasačního opravného prostředku musí být taktéž zamítnut.

154. Konkrétně v bodě 221 napadeného rozsudku Tribunál správně uvedl, že v rámci šetření, jako je šetření týkající se odpůrkyně, musí administrativa uvést do souladu dvě práva: právo osoby, u níž je šetření vedeno, na uplatnění svých práv na obhajobu na straně jedné a právo stěžovatelů na to, aby jejich stížnosti byly řádně přezkoumány a projednány důvěrně na straně druhé [71].

155. Tribunál poté ověřil, zda SATCEN správně sladilo protichůdné zájmy odpůrkyně a stěžovatelů. S ohledem na okolnosti projednávané věci dospěl Tribunál k závěru, že tomu tak nebylo. V bodě 222 napadeného rozsudku měl Tribunál s ohledem na relevantní právní úpravu obsaženou v pracovním řádu SATCEN [72] za to, že poskytnutím výpovědí svědků odpůrkyni nemohl být řádný průběh šetření ohrožen. V bodě 223 tohoto rozsudku Tribunál také uvedl, že za účelem ochrany povinnosti administrativy zachovávat důvěrnost při dodržení práva odpůrkyně na obhajobu, mohlo SATCEN umožnit odpůrkyni přístup k anonymizované verzi výpovědi svědků.

156. Domnívám se, že úvahy Tribunálu jsou v tomto ohledu správné. Nezdá se mi zřejmé, jak tvrdí SATCEN, že by bylo zcela nemožné umožnit odpůrkyni přístup k anonymizované verzi svědeckých výpovědí, byť částečně upravených [73], nebo ve formě shrnutí [74]. Rozumím tomu, že vzhledem ke své malé velikosti muselo SATCEN pozorně zvážit rizika odvetných opatření, která by mohla nastat, pokud by odpůrkyně byla schopna stěžovatele identifikovat. Toto riziko však mohlo být minimalizováno pečlivým provedením anonymizace a úpravy. Pokud by nebyla upravena natolik, že by se stala zcela bezpředmětnými, omezený nebo částečný přístup ke svědeckým výpovědím by byl jistě vhodnější než úplné odepření přístupu.

157. V každém případě, a co je možná ještě důležitější, riziko odvetných opatření zcela jistě neexistovalo od okamžiku, kdy byla odpůrkyně odvolána z funkce. Ani v tomto okamžiku jí však nebyl umožněn přístup ke svědectvím (včetně jejich anonymizované nebo upravené formy).

158. V této souvislosti se nedomnívám, že Tribunál při posuzování otázky, zda se SATCEN podařilo nastolit správnou rovnováhu mezi právem odpůrkyně na obhajobu a právem na důvěrnost zaměstnanců, kteří se účastnili šetření, použil nesprávná právní kritéria. Neshledávám zkreslení skutkového stavu ani důkazů Tribunálem při jeho posouzení okolností projednávané věci.

159. Stejně tak neshledávám žádné nesprávné právní posouzení, kterého se Tribunál dopustil, když v bodě 216 napadeného rozsudku považoval za nepřiměřenou skutečnost, že odpůrkyni „byla stanovena lhůta kratší než 48 hodin na to, aby se vyjádřila k [vyšetřovací] zprávě“. Je pravda, že žádné ustanovení pracovního řádu SATCEN v tomto ohledu specifický časový rámec nestanoví. Z ustálené judikatury však vyplývá, že pokud ustanovení unijního práva nestanoví délku řízení, musí být „přiměřenost“ lhůty, v níž orgán přijal dotčený akt, posouzena v závislosti na všech okolnostech každé věci, a zejména s ohledem na význam sporu pro dotčenou osobu, složitost věci, jakož i jednání účastníků dotčené věci [75].

160. S ohledem na tyto skutečnosti se mi jeví, že konkrétní posouzení přiměřenosti lhůty v konkrétním případě představuje, s výjimkou případů zkreslení skutkového stavu nebo důkazů, otázku, která nemůže být předmětem kasačního opravného prostředku. V každém případě, vezmeme-li v úvahu zvláště závažné skutečnosti vytýkané odpůrkyni a dobu šetření v okamžiku, kdy byla odpůrkyně vyzvána, aby reagovala na vyšetřovací zprávu, nedomnívám se, že by závěr Tribunálu ohledně lhůty poskytnuté odpůrkyni byl nepřiměřený.

71 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 4. dubna 2019, OZ v. EIB (C-558/17 P, EU:C:2019:289, bod 52).

72 – Zejména článek 2 přílohy IX pracovního řádu SATCEN, který stanoví, že ředitel SATCEN je povinen seznámit osobu, proti níž se šetření vede, se všemi důkazy ve spisech v období mezi ukončením tohoto šetření a přijetím rozhodnutí o zahájení disciplinárního řízení.

73 – V tomto smyslu viz stanovisko generálního advokáta H. Saugmandsgaard Øe ve věci HF v. Parlament (C-570/18 P, EU:C:2020:44, body 71 a 72).

74 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 4. dubna 2019, OZ v. EIB (C-558/17 P, EU:C:2019:289, bod 59).

75 – Viz zejména rozsudek ze dne 28. února 2013, Review of Arango Jaramillo a další v. EIB (C-334/12 RX-II, EU:C:2013:134, bod 28 a citovaná judikatura).

V. Náklady řízení

161. Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora, který se podle jeho čl. 184 odst. 1 použije i na řízení o kasačním opravném prostředku, se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.

162. Odpůrkyně požadovala náhradu nákladů řízení. Vzhledem k tomu, že SATCEN nemělo podle mého názoru ve věci úspěch, je třeba mu uložit náhradu nákladů tohoto řízení.

163. Dále je třeba rozhodnout, že Rada ponese vlastní náklady řízení.

VI. Závěry

164. S ohledem na shora uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr:

– kasační opravný prostředek zamítl;

– uložil Satelitnímu středisku Evropské unie (SATCEN) náhradu nákladů řízení;

– rozhodl, že Rada ponese vlastní náklady řízení.