



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

PRIITA PIKAMÄEA

přednesené dne 7. prosince 2023¹

Věc C-680/22 P

DD

proti

Agentuře Evropské unie pro základní práva (FRA)

„Kasační opravný prostředek – Veřejná služba – Disciplinární režim – Zbavení funkce – Zahájení vnitřně-správního vyšetřování – Důkaz *prima facie* – Článek 86 odst. 2 služebního řádu úředníků Evropské unie – Objektivní nestrannost vyšetřujícího úředníka – Pojem „plagiátorství“ – Žaloba na neplatnost a na náhradu škody“

I. Úvod

1. Svým kasačním opravným prostředkem se navrhovatel domáhá zrušení rozsudku Tribunálu Evropské unie ze dne 7. září 2022, DD v. FRA (T-470/20, dále jen „napadený rozsudek“, EU:T:2022:511), kterým Tribunál zamítl jeho žalobu znějící na zrušení rozhodnutí Agentury Evropské unie pro základní práva (dále jen „FRA“) ze dne 12. listopadu 2019, kterým mu byla uložena disciplinární sankce spočívající ve zbavení funkce (dále jen „rozhodnutí o zbavení funkce“), a rozhodnutí ze dne 15. dubna 2020, kterým byla zamítnuta jeho stížnost proti rozhodnutí o zbavení funkce, a dále na náhradu majetkové a nemajetkové újmy, která mu měla údajně vzniknout.

2. Tento kasační opravný prostředek, který se týká práva veřejné služby Evropské unie, zahrnuje osm důvodů, v rámci kterých navrhovatel vytýká Tribunálu několik nesprávných právních posouzení. Na základě žádosti Soudního dvora se toto stanovisko zaměří na čtvrtý důvod kasačního opravného prostředku, v rámci něhož navrhovatel v podstatě zpochybňuje analýzu Tribunálu týkající se legality zahájení správního vyšetřování v rámci disciplinárního řízení. Konkrétně navrhovatel tvrdí, že se Tribunál dopustil zjevně nesprávného posouzení podmínky, která spočívá v požadavku, aby administrativní orgán disponoval před zahájením vyšetřování důkazem *prima facie*.

3. Projednávaná věc poskytuje Soudnímu dvoru příležitost, aby se vyslovil k požadavkům kladeným na úroveň důkazů, která umožňuje zahájit vnitřně-správní vyšetřování. Soudní dvůr bude dále nucen zaujmout postoj k míře přesnosti, se kterou musí administrativní orgán vymezit porušení služebních povinností, která dotyčnému úředníkovi vytýká, a k otázce, zda je administrativní orgán povinen uvést konkrétní ustanovení služebního řádu úředníků Evropské

¹ – Původní jazyk: francouzština.

unie, ve znění použitelném na spor v původním řízení (dále jen „služební řád“), která byla podle něj porušena. Soudní dvůr tak bude muset rozvinout svou judikaturu týkající se procesních záruk zakotvených v disciplinárním režimu Unie.

II. Právní rámec

Služební řád úředníků Evropské unie

4. Článek 11 první pododstavec služebního řádu stanoví:

„Úředník plní své služební povinnosti a řídí se výhradně zájmy Unie. Nežádá ani nepřijímá pokyny žádné vlády, orgánu, organizace nebo osoby mimo jeho orgán. Vykonává služební povinnosti, které mu byly uloženy, objektivně, nestranně a v souladu se zásadou loajality k Unii.“

5. Článek 12 služebního řádu stanoví:

„Úředník se zdrží veškerého jednání nebo chování, které by mohlo nepříznivě ovlivnit jeho postavení.“

6. Článek 21 služebního řádu zní:

„Úředník v jakékoli funkci pomáhá a radí svým nadřízeným; je odpovědný za plnění povinností, které mu byly svěřeny.

Úředník pověřený řízením oddělení služby je odpovědný svým nadřízeným za výkon svěřených pravomocí a provádění jím vydaných pokynů. Odpovědnost jeho podřízených ho nezavazuje jeho vlastních odpovědností.“

7. Článek 86 služebního řádu, obsažený v jeho hlavě VI, nadepsané „Disciplinární opatření“, zní následovně:

„1. Každému úředníkovi nebo bývalému úředníkovi, který úmyslně nebo z nedbalosti poruší povinnosti stanovené tímto služebním řádem, mohou být uložena disciplinární opatření.

2. Získá-li orgán oprávněný ke jmenování [(dále jen „OOJ“)] nebo OLAF [Evropský úřad pro boj proti podvodům] důkazy o porušení ve smyslu odstavce 1, mohou zahájit správní vyšetřování, aby zjistily, zda k uvedenému porušení skutečně došlo.

3. Disciplinární pravidla, postupy a opatření, jakož i pravidla a postupy týkající se správního vyšetřování jsou stanoveny v příloze IX.“

8. Článek 1 přílohy IX služebního řádu stanoví:

„1. Kdykoli se vyšetřováním [OLAF] prokáže možnost osobní účasti úředníka nebo bývalého úředníka orgánu [v určité věci], bude uvedená osoba urychleně informována, pokud tím nebude narušen další průběh vyšetřování. V žádném případě nesmějí být po skončení vyšetřování vyvozeny závěry poukazující jmenovitě na konkrétního úředníka, aniž by mu byla dána příležitost vyjádřit připomínky ke skutečnostem, které se jeho osoby týkají. V závěrech budou tyto připomínky zmíněny.

2. V případech, kdy je za účelem vyšetřování vyžadováno naprosté utajení a kdy je třeba použít vyšetřovací prostředky spadající do pravomoci vnitrostátního soudního orgánu, může být plnění povinnosti o výzvě k připomínkám po dohodě s orgánem oprávněným ke jmenování odloženo. V uvedených případech nebude disciplinární řízení zahájeno, dokud nebude úředníkovi dána možnost se vyjádřit.

3. Nemohou-li být na základě vyšetřování OLAFu úředníkovi prokázány vytýkané skutečnosti, bude příslušné vyšetřování uzavřeno bez dalších opatření z rozhodnutí ředitele OLAFu, který písemně uvědomí úředníka a jeho služební orgán. Úředník může požadovat, aby uvedené rozhodnutí bylo vloženo do jeho osobního spisu.“

9. Článek 2 přílohy IX služebního řádu stanoví:

„1. Pravidla stanovená v článku 1 této přílohy se s nezbytnými úpravami použijí pro jiná správní vyšetřování vedená orgánem oprávněným ke jmenování.

2. Orgán oprávněný ke jmenování uvědomí dotčenou osobou o skončení vyšetřování a seznámí ji se závěry vyšetřovací zprávy, jakož i, na základě žádosti a s výhradou ochrany oprávněných zájmů třetích stran, se všemi dokumenty, které přímo souvisejí s obviněními, která byla proti dotčené osobě vznesena.

[...]“

III. Skutečnosti předcházející sporu, řízení před Tribunálem a napadený rozsudek

A. Skutečnosti předcházející sporu

10. Navrhovatel byl dne 1. srpna 2000 přijat do pracovního poměru orgánem oprávněným k uzavírání pracovních smluv (dále jen „OOUPS“) subjektu Unie, konkrétně Evropského střediska pro sledování rasismu a xenofobie (EUMC), nyní FRA, jako dočasný zaměstnanec ve smyslu čl. 2 písm. a) pracovního řádu ostatních zaměstnanců Evropské unie (dále jen „pracovní řád“). Původně byl zaměstnán na základě smlouvy na dobu určitou, s účinností od 16. prosince 2006 s ním byla uzavřena smlouva na dobu neurčitou.

11. Dopisem ze dne 13. června 2013 tehdejší ředitel FRA informoval navrhovatele o svém rozhodnutí rozvázat s ním pracovní poměr.

12. Rozsudkem ze dne 8. října 2015, DD v. FRA (F-106/13 a F-25/14, EU:F:2015:118), Soud pro veřejnou službu zrušil rozhodnutí o rozvázání pracovního poměru z důvodu, že před jeho přijetím ředitel FRA navrhovatele výslovně neinformoval o tom, že s ním na základě několika incidentů zamýšlí rozvázat pracovní poměr, a nevyzval ho, aby se k tomu vyjádřil.

13. Dne 29. února 2016, v rámci výkonu rozsudku ze dne 8. října 2015, DD v. FRA (F-106/13 a F-25/14, EU:F:2015:118), FRA, pod vedením nového ředitele, zařadila navrhovatele zpět do pracovního poměru.

14. Dopisem z téhož dne byl navrhovatel svým vedoucím oddělení požádán, aby nejpozději do 18. března 2016 připravil interní prezentaci, v rozsahu 15 až 20 stran, o lidskoprávních normách a judikatuře týkající se svobody myšlení, svědomí a náboženského vyznání na mezinárodní a unijní úrovni.

15. Dopisem ze dne 18. března 2016 zaslal navrhovatel svému vedoucímu oddělení dokument v rozsahu 31 stran představený jako „prvotní nástin prezentace ke svobodě náboženského vyznání“ a nadepsaný „Interní informace o případných projektech FRA týkajících se svobody myšlení“ (dále jen „sporná prezentace“).

16. Počátkem dubna 2016 byla sporná prezentace zaevidována přes systém evidence dokumentů FRA, do kterého měli přístup všichni kolegové navrhovatele.

17. Dne 7. dubna 2016 vedoucí oddělení navrhovatele informoval posledně uvedeného o tom, že spornou prezentaci předal řediteli FRA, a požádal ho, aby jednomu ze svých kolegů zaslal odkaz na tento dokument v systému evidence dokumentů FRA, aby se s ním a s analýzou v něm obsaženou mohl obeznámit.

18. Emailovou zprávou ze dne 16. října 2017 vedoucí oddělení, v němž byl navrhovatel zařazen, navrhovatele požádal, aby spornou prezentaci upravil a rozpracoval analýzu věnovanou svobodě náboženského vyznání z unijního hlediska, a to s ohledem na případné zveřejnění.

19. Dne 7. listopadu 2017 navrhovatel kromě toho podal interní odvolání proti své hodnotící zprávě za rok 2016, a to s tím, že jeho schopnosti, způsobilost a chování měly být posouzeny jako „velmi dobré“ namísto „uspokojivé“. V tomto ohledu navrhovatel, co se týče sporné prezentace, předně uvedl, že je politováníhodné, že zatímco v rámci diskuse týkající se hodnocení vedoucí oddělení jakožto hodnotitel potvrdil, že tato prezentace je velmi užitečná a splnila svůj účel, ve svém pozdějším vyjádření se vůči ní vymezil kriticky. Dále navrhovatel tvrdil, že stanovisko hodnotitele v tom smyslu, že sporná prezentace z převážné části sestává z odkazů na judikaturu, je nepřesné vzhledem k tomu, že tato prezentace obsahuje i právní, koncepční a politickou analýzu.

20. Dne 1. prosince 2017 odevzdal navrhovatel upravenou verzi sporné prezentace.

21. Dne 5. prosince 2017 ředitel FRA interní odvolání, které podal navrhovatel proti hodnotící zprávě za rok 2016, zamítl. Při té příležitosti ředitel FRA uvedl, že se dozvěděl, že sporná prezentace je z velké části přímou kopií několika zdrojů, zejména dokumentů Rady Evropy, které nejsou v této prezentaci citovány, a že o této skutečnosti navrhovatel svého vedoucího oddělení neinformoval, a ponechal ho tak v domnění, že tato prezentace je výsledkem vlastní práce navrhovatele.

22. Dne 9. února 2018 ředitel FRA požádal OLAF o stanovisko ohledně možného zahájení vnitřně-správního vyšetřování ve věci jednání navrhovatele.

23. Dne 20. března 2018 OLAF rozhodl vyšetřování nezahájit, a to z důvodu absence „dostatečných indicií nasvědčujících tomu, že došlo k podvodu, korupci nebo jiné protiprávní činnosti“.

24. Dne 23. března 2018 zahájil ředitel FRA vnitřně-správní vyšetřování ve věci jednání navrhovatele v souvislosti se spornou prezentací. Určený vyšetřující úředník prohlásil, že se nenachází ve střetu zájmů. Cílem tohoto vyšetřování bylo určit, zaprvé v jakém konkrétním rozsahu byla sporná prezentace navrhovatelem prezentována jako výsledek jeho vlastní práce a přejímala pasáže z dokumentů mimo FRA, které v ní nebyly citovány a ani na ně nebylo odkázáno; zadruhé, které z těchto dokumentů jsou případně chráněny autorským právem; zatřetí, zda existují další dokumenty zpracované navrhovatelem v rámci jeho zaměstnání ve FRA v oblasti svobody myšlení, svědomí a náboženského vyznání, které splňují dvě výše uvedené podmínky, a začtvrté, zda došlo případně k porušení služebního řádu nebo práva duševního vlastnictví.

25. Ve dnech 23. a 24. dubna 2018 vyslechl vyšetřující úředník sedm svědků a navrhovatele, který mu předal písemné připomínky.

26. Dne 17. června 2018 předal vyšetřující úředník navrhovateli své předběžné závěry.

27. Dne 2. července 2018 navrhovatel uplatnil připomínky k předběžným závěrům vyšetřujícího úředníka.

28. Dne 23. července 2018 předložil vyšetřující úředník svou konečnou zprávu (dále jen „vyšetřovací zpráva“), ve které bylo konstatováno, že navrhovatel porušil články 11, 12 a 21 služebního řádu, jakož i povinnosti loajality a spolupráce. Vyšetřující úředník v podstatě uvedl zaprvé, že plagiátorství a použití práce jiné osoby, aniž je na tuto práci odkázáno, a její vydávání za vlastní práci je formou podvodu, nečestného jednání a podvodného přivlastnění, které je v rozporu nejen s článkem 12 služebního řádu, nýbrž také s téměř všemi morálními pravidly; zadruhé, že navrhovatel úmyslně oklamal kolegy ze svého oddělení a zatajil důležitou informaci, což je porušením článků 11 a 12 služebního řádu; zatřetí, že skutečnost, že zpracování sporné prezentace, která je z převážné části kopií, zabralo navrhovateli tři týdny, představuje rovněž, méně závažné, porušení článku 12 služebního řádu; začtvrté, že to, že sporná prezentace byla uvedena v rámci hodnocení osoby navrhovatele za rok 2016 jako splnění úkolu, je podvodné a představuje rovněž porušení článku 12 služebního řádu; zapáté, že použití materiálů chráněných autorským právem bez vědomí autora, tedy Rady Evropy, představuje taktéž porušení článku 12 služebního řádu; zašesté, že navrhovatel jednal podvodným nebo nečestným způsobem a proto se v rozporu s článkem 11 služebního řádu a povinností loajality neřídil výhradně zájmy Unie, a zasedmé, že to, že navrhovatel použil práci jiné osoby, aniž na ni odkázal a aniž o tom informoval své nadřízené, je porušením článku 21 služebního řádu a v rozporu s povinností spolupráce navrhovatele.

29. Dne 15. října 2018 byl navrhovatel vyslechnut ředitelem FRA na základě článku 3 přílohy IX služebního řádu a navrhovatel následně předložil písemné prohlášení z téhož dne.

30. Rozhodnutím ze dne 23. října 2018 zahájil ředitel FRA proti navrhovateli disciplinární řízení před disciplinární komisí. Toto rozhodnutí bylo oznámeno navrhovateli dne 7. listopadu 2018.

31. Dne 26. února 2019 byla rozhodnutím ředitele FRA zřízena disciplinární komise.

32. Dne 27. února 2019 vypracoval ředitel FRA podle článku 12 přílohy IX služebního řádu zprávu pro disciplinární komisi (dále jen „zpráva ředitele FRA“).

33. Dne 21. března 2019 předložil navrhovatel předsedovi disciplinární komise svou obhajobu.

34. Dne 22. března 2019 byl navrhovatel vyslechnut před disciplinární komisí.

35. Dne 7. května 2019 přijala disciplinární komise podle článku 18 přílohy IX služebního řádu odůvodněné stanovisko, v němž shledala důvodnými tvrzení, že navrhovatel svým chováním porušil povinnosti vyplývající z článků 11, 12 a 21 služebního řádu, a sice že prezentoval dokumenty jiné osoby jako svou vlastní práci, aniž uvedl zdroje. Disciplinární komise doporučila zařazení navrhovatele do o dva stupně nižší platové třídy, tedy na stupeň AD 7. Disciplinární komise neuvedla polehčující okolnosti.

36. Disciplinární komise v podstavě konstatovala, zaprvé, že navrhovatel se neřídil výhradně zájmy Unie, nýbrž svými vlastními zájmy, když usiloval o to, aby mu byl přisuzován text, jehož nebyl autorem; zadruhé, že nejednal odpovědným způsobem, jak se od zaměstnance FRA očekává; zatřetí, že jeho jednání bylo způsobilé poškodit dobrou pověst FRA, a začtvrté, že navrhovatel tím, že prezentoval práci jiného jako svou vlastní, nebyl nápomocen svým nadřízeným, ale spíše jednal proti nim.

37. Disciplinární komise tudíž konstatovala, že navrhovatel porušil zaprvé článek 11 služebního řádu tím, že úmyslně prezentoval opsanou práci jako svou vlastní; zadruhé, článek 12 služebního řádu, jelikož skutečnost, že prezentoval práci jiné osoby jako svou vlastní, měla negativní vliv na pověst navrhovatele a, zatřetí článek 21 služebního řádu, a to vzhledem k tomu, že navrhovatel nesplnil úkoly, které mu byly svěřeny, a naopak prezentoval práci jiné osoby jako svou vlastní, a vzhledem k tomu, že hrozilo, že sporná prezentace nebo její pasáže budou zahrnuty do dokumentu či dokumentů zveřejňovaných FRA, což mohlo poškodit její dobrou pověst.

38. Dne 11. července 2019 byl navrhovatel na základě článku 22 přílohy IX služebního řádu vyslechnut ředitelem FRA a předložil písemné prohlášení.

39. Dne 11. října 2019 obdržel navrhovatel oznámení ředitele ze dne 10. října 2019, ve kterém ředitel informoval navrhovatele o svém záměru uložit mu sankci zbavení funkce a vyzval ho, aby sdělil své připomínky písemně ve lhůtě deseti pracovních dní.

40. Dne 24. října 2019 předal navrhovatel řediteli FRA své připomínky.

41. Dne 12. listopadu 2019 ředitel FRA přijal jakožto OOUPS rozhodnutí o zbavení navrhovatele funkce s účinností od 15. listopadu 2019. Tímto rozhodnutím ředitel FRA potvrdil závěry disciplinární komise, a to vyjma navrhované sankce, jelikož měl za to, že zařazení do nižší platové třídy nezohledňuje dostatečně závažnost porušení služebních povinností uvedených v článcích 11, 12 a 21 služebního řádu. Ředitel FRA zejména konstatoval zaprvé, že disciplinární komise neuvedla polehčující okolnosti, nýbrž zmínila okolnosti přitěžující, a sice skutečnost, že jednání navrhovatele bylo úmyslné, že usiloval o to, aby jemu osobně byla přisuzována práce, která byla plagiátem, že navrhovatel neuznal závažnost svého jednání a že byla reálně ohrožena dobrá pověst FRA, a zadruhé uvedl, že byl vážným způsobem podkopán vztah vzájemné důvěry.

42. Ředitel FRA měl dále za to, že disciplinární komise dostatečně nezohlednila závažnost porušení služebního řádu, a to co se týče jednání navrhovatele, které ředitel označil za „porušení nejvyšší míry závažnosti“, a dále co se týče dopadů takového jednání na dobrou pověst FRA, jelikož podle názoru ředitele FRA navrhovatel, jednající „na vlastní pěst“, úmyslně zapříčinil vážné nebezpečí ohrožení této pověsti na dlouhou dobu. Ředitel FRA se ztotožnil se závěrem

disciplinární komise, že byl vážně podkopán vztah vzájemné důvěry, přičemž měl za to, že tento vztah byl narušen nevratně, v důsledku čehož zařazení do nižší platové třídy není odpovídající sankcí.

43. Dne 16. prosince 2019 podal navrhovatel stížnost proti rozhodnutí o zbavení funkce.

44. Dne 15. dubna 2020 ředitel FRA rozhodl o zamítnutí této stížnosti.

B. Řízení před Tribunálem a napadený rozsudek

45. Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 23. července 2020 podal navrhovatel žalobu na základě článku 270 SFEU znějící na zrušení rozhodnutí o zbavení funkce a případně na zrušení rozhodnutí o zamítnutí uvedené stížnosti, jakož i na náhradu majetkové a nemajetkové újmy, jež mu měla údajně vzniknout.

46. Na podporu své žaloby uplatnil navrhovatel osm žalobních důvodů a jeden podpůrný žalobní důvod vycházející:

- zaprvé z porušení zásady právní jistoty, z nesprávných právních posouzení a zjevně nesprávného posouzení, z porušení čl. 7 odst. 1 Bundesgesetz über das Urheberrecht an Werken der Literatur und der Kunst und über verwandte Schutzrechte (Urheberrechtsgesetz) [spolkový zákon o autorském právu k literárním a uměleckým dílům a o právech s ním souvisejících (zákon o autorském právu)] ze dne 9. dubna 1936 (BGBl. 1936, 111/1936) a z porušení článku 11 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), a to vzhledem k tomu, že zaprvé plagiátorství bylo považováno za porušení služebního řádu, zadruhé opsané texty nebyly chráněny tímto zákonem a zatřetí došlo k porušení jeho svobody vyjadřování;
- zadruhé z porušení povinnosti řádné či náležité péče vyšetřujícím úředníkem a ředitelem FRA v souvislosti se zahájením disciplinárního řízení, vydáním rozhodnutí o zbavení funkce a ze strany disciplinární komise, jakož i z porušení presumpce neviny a požadavku na vysokou úroveň důkazů ve vnitřně-správních vyšetřováních a v disciplinárních řízeních;
- zatřetí z nedostatku nestrannosti, neutrality a objektivity ředitele FRA jakožto OOUPS, z porušení presumpce neviny a ze zneužití pravomoci;
- začtvrté ze zjevně nesprávných posouzení týkajících se porušení článků 11, 12 a 21 služebního řádu;
- zapáté z protiprávního zahájení vnitřně-správního vyšetřování navzdory absenci důkazu *prima facie* a z protiprávního zahájení disciplinárního řízení;
- zašesté z nedodržení rámce vyšetřování vyšetřujícím úředníkem a z porušení čl. 4 odst. 2 a čl. 7 odst. 6 rozhodnutí 2013/01 správní rady FRA ze dne 22. května 2013 o vedení vnitřně-správních vyšetřování a disciplinárních řízení, čl. 4 odst. 1 písm. a) až d) a čl. 5 odst. 1 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1725 ze dne 23. října 2018 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány, institucemi a jinými subjekty Unie a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení nařízení (ES) č. 45/2001 a rozhodnutí č. 1247/2002/ES (Úř. věst. 2018, L 295, s. 39) a, co se týče období před použitelností nařízení 2018/1725, z porušení čl. 4 odst. 1 písm. a) až d) a čl. 5 odst. 1 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001 ze dne 18. prosince 2000 o ochraně

fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů (Úř. věst. 2001, L 8, s. 1; Zvl. vyd. 13/26, s. 102), a z porušení účinků zrušujícího rozsudku;

- zasedmé z nedostatku nestrannosti, neutrality a objektivit na straně vyšetřujícího úředníka;
- zaosmé z porušení práva na obhajobu, zejména práva být vyslechnut, z porušení článků 1 a 2, jakož i článku 12 přílohy IX služebního řádu a
- zadeváté podpůrně, z porušení zásady proporcionality spočívajícího v uložení sankce zbavení funkce s ohledem na skutečnosti vytýkané navrhovateli.

47. V napadeném rozsudku Tribunál zamítl v plném rozsahu návrhová žádání znějící na zrušení a na náhradu škody předložená navrhovatelem. Tribunál dále rozhodl, že není namístě vyhovět návrhům na organizační procesní opatření.

IV. Řízení před Soudním dvorem a návrhová žádání účastníků řízení

A. Řízení před Soudním dvorem

48. V souladu s čl. 76 odst. 2 jednacího řádu Soudní dvůr rozhodl, že se nebude konat jednání.

B. Návrhová žádání účastníků řízení

49. Navrhovatel navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zrušil napadený rozsudek;
- v důsledku toho zrušil rozhodnutí ředitele FRA ze dne 12. listopadu 2019, kterým byla uložena disciplinární sankce spočívající ve zbavení funkce s účinností od 15. listopadu 2019, případně zrušil rozhodnutí ředitele FRA ze dne 15. dubna 2020 o zamítnutí stížnosti, a uložil náhradu majetkové a nemajetkové újmy vzniklé navrhovateli;
- uložil FRA náhradu veškerých nákladů řízení.

50. FRA navrhuje, aby Soudní dvůr:

- zamítl kasační opravný prostředek a
- uložil navrhovateli náhradu veškerých nákladů řízení.

V. Právní analýza

A. Úvodní poznámky

51. Jak jsem naznačil v úvodu, mé stanovisko se bude zabývat pouze čtvrtým důvodem kasačního opravného prostředku. Nutno podotknout, že projednávaná věc se vyznačuje jistou složitostí vzhledem k tomu, že skutkový základ projednávaného sporu byl předmětem rozsudků vydaných několika unijními soudy. V zájmu lepšího pochopení právních otázek, které jsou v jádru této věci, považuji za rozumné je stručně shrnout předtím, než přistoupím k samotné právní analýze.

52. Dotčené právní otázky se týkají zaprvé požadavků kladených na úroveň důkazů, která umožňuje zahájit vnitřně-správní vyšetřování v rámci disciplinárního řízení, zadruhé míry přesnosti, se kterou musí administrativa vymezit porušení služebních povinností, která jsou dotyčnému úředníkovi vytýkána, a zatřetí povinnosti administrativy uvést konkrétní ustanovení služebního řádu, která byla porušena. Ve své analýze nejprve objasním, jaká ustanovení služebního řádu upravují disciplinární řízení, a zejména fázi vyšetřování, a následně posoudím, zda jsou úvahy Tribunálu v souladu s požadavky tohoto právního rámce.

53. Konkrétně ozřejmím, že Tribunál nepřezkoumal legalitu zahájení vyšetřování podle článku 86 služebního řádu. Tribunál zejména neuvedl jasným způsobem, že zahájení takového vyšetřování proti úředníkovi je odůvodněné pouze tehdy, existují-li důvody se domnívat, že tento úředník porušil služební povinnosti. Vzhledem k tomu, že Tribunál vyšel podle všeho z předpokladu, že takový postup je možný také v případě, že předmětem vyšetřování je údajné porušení autorského práva, jsou úvahy Tribunálu podle mého názoru stiženy vadou nesprávného právního posouzení.

B. Ke čtvrtému důvodu kasačního opravného prostředku

1. Argumenty účastníků řízení

54. V rámci čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku navrhovatel Tribunálu v podstatě vytýká, že se v bodech 101, 106, 107, 111 až 113 a 122 napadeného rozsudku při přezkumu legality zahájení vnitřně-správního vyšetřování dopustil několika nesprávných právních posouzení, jakož i zjevně nesprávných posouzení a zkreslení důkazů, a v tomto ohledu neposkytl dostatečné odůvodnění.

55. Navrhovatel zaprvé tvrdí, že Tribunál zkreslil důkazy a dopustil se zjevně nesprávného posouzení v bodě 107 napadeného rozsudku, a to vzhledem k tomu, že z písemností ve spise vyplývá, že stanovisko OLAF bylo připojeno pouze ke zprávě ředitele FRA a že navrhovatel obdržel tuto zprávu až po 27. únoru 2019. Navrhovatel tak nebyl informován o obsahu stanoviska OLAF v době zahájení vyšetřování dne 23. března 2018 a ostatně ani v době zahájení disciplinárního řízení dne 23. října 2018. Dle navrhovatele se tedy Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když dospěl k závěru, že navrhovatel byl při zahájení vyšetřování dostatečně informován, a *per analogiam* použil judikaturu vyplývající z rozsudku ze dne 5. října 2005, Rasmussen v. Komise (T-203/03, EU:T:2005:346).

56. Navrhovatel zadruhé namítá, že Tribunál neposoudil právní kontext, jehož je zahájení vnitřně-správního vyšetřování součástí. Dle navrhovatele je třeba vzít v úvahu znění čl. 86 odst. 1 a 2 služebního řádu, který zmiňuje důkazy o porušení služebního řádu, z nichž vyplývá důvodné

podezření zakládající se na důkazu *prima facie*. Ověření důvodného podezření, že byl porušen služební řád, které je založeno na důkazu *prima facie*, tedy podle navrhovatele představuje jediný legitimní cíl vnitřně-správního vyšetřování. Navrhovatel má kromě toho za to, že vnitřně-správní vyšetřování je z povahy věci zpracováním údajů, které musí mít podle článku 4 nařízení č. 45/2001 „stanovené účely, výslovně vyjádřené a legitimní“.

57. Navrhovatel dodává, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když měl za to, že články 1 a 2 přílohy IX služebního řádu nevyžadují, aby OOI uvedl konkrétní ustanovení služebního řádu, k jejichž porušení mělo dojít, a to vzhledem k tomu, že tato otázka spadá spíše pod čl. 86 odst. 2 služebního řádu a pod nařízení č. 45/2001. Navrhovatel konečně tvrdí, že čl. 86 odst. 2 služebního řádu stanoví, že správní vyšetřování lze zahájit pouze za účelem ověření toho, zda byl porušen služební řád, nikoliv toho, zda bylo porušeno právo v oblasti duševního vlastnictví, které je na služebním řádu nezávislé.

58. Navrhovatel zatřetí tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení v bodě 111 napadeného rozsudku, když vyloučil použití judikatury vyplývající z rozsudku ze dne 8. července 2008 *Franchet a Byk v. Komise* (T-48/05, EU:T:2008:257), která byla potvrzena rozsudkem ze dne 12. července 2012, *Komise v. Nanopoulos*, (T-308/10 P, EU:T:2012:370), a která vyžaduje, aby administrativa měla před zahájením disciplinárního řízení k dispozici dostatečně přesná a relevantní zjištění.

59. FRA namítá nepřipustnost čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku a dále uvádí, že je v každém případě zjevně neopodstatněný. Tvrdí, že navrhovatel v rámci tohoto důvodu zpochybňuje pouze posouzení skutkového stavu, jakkoli se je snaží prezentovat jako právní argument. FRA konkrétně tvrdí v podstatě to, že otázka, zda, zaprvé, existovalo, či nikoliv důvodné podezření na disciplinární delikt zakládající se na důkazech a, zadruhé, zda navrhovatel byl s to porozumět obviněním proti němu vzneseným, jsou skutkové okolnosti.

2. Posouzení

a) K právnímu rámci vnitřně-správního vyšetřování

60. Předtím, než přistoupím k zevrubnému posouzení právních otázek nastolených v projednávané věci, považuji za nutné stručně uvést právní rámec vnitřně-správního vyšetřování v disciplinárních věcech.

61. Předně je nutno poznamenat, že podle čl. 86 odst. 3 služebního řádu „disciplinární pravidla, postupy a opatření, jakož i *pravidla a postupy týkající se správního vyšetřování* jsou stanoveny v příloze IX“ tohoto řádu (kurzivou zvýraznil autor stanoviska). Z ustanovení obsažených v této příloze vyplývá, že disciplinární řízení má dvě odlišné fáze, z nichž první sestává ze správního vyšetřování vedeného v neprospěch a ve prospěch, které je zahájeno rozhodnutím orgánu oprávněného ke jmenování, a po vyslechnutí dotyčné osoby ohledně skutečností, které jsou jí vytýkány, ukončeno vyšetřovací zprávou, a druhá sestává z disciplinárního řízení v pravém slova smyslu, které zahajuje OOI na základě této vyšetřovací zprávy a které předpokládá, že úředník bude vyslechnut před tím, než vůči němu bude přijata sankce².

² – Rozsudek ze dne 14. října 2021, *Bernaldo de Quirós v. Komise* (C-583/19 P, EU:C:2021:844, bod 56).

62. Ve svém stanovisku, které jsem předložil ve věci DD v. FRA (C-587/21) jsem měl příležitost se vyjádřit k výkladu článku 3 přílohy IX, který stanoví, jaké možnosti má administrativa po ukončení fáze vyšetřování. Projednávaná věc se od výše uvedené věci liší tím, že se týká možnosti zahájit vnitřně-správní vyšetřování. Jedná se tedy o počáteční fázi řízení upraveného v této příloze.

63. V tomto ohledu je třeba poukázat na to, že podle čl. 86 odst. 2 služebního řádu „[z]íská-li [OOJ] nebo OLAF důkazy o porušení ve smyslu odstavce 1, mohou zahájit správní vyšetřování, aby zjistily, zda k uvedenému porušení skutečně došlo (kurzivou zvýraznil autor stanoviska). Podle tohoto odstavce 1 „[k]aždému úředníkovi nebo bývalému úředníkovi, který úmyslně nebo z nedbalosti poruší povinnosti stanovené tímto služebním řádem, mohou být uložena disciplinární opatření“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska). Na základě výkladu odstavce 2 ve spojení s odstavcem 1 lze tedy dospět k závěru, že čl. 86 odst. 2 služebního řádu opravňuje administrativu zahájit vnitřně-správní vyšetřování, které se zakládá na údajném *porušení služebních povinností úředníka*. Otázka, zda je možné disciplinární řízení rozšířit na postih jiných typů porušení povinností, jako jsou porušení autorského práva, jak tomu podle všeho nasvědčuje několik úvah Tribunálu uvedených v napadeném rozsudku, si podle mého názoru zasluhuje zevrubnou analýzu v rámci tohoto stanoviska.

64. Z judikatury Tribunálu dále vyplývá, že rozhodnutí o zahájení vnitřně-správního vyšetřování nepředstavuje akt nepříznivě zasahující do právního postavení, proti kterému by bylo možné podat stížnost, případně následně žalobu na neplatnost před unijním soudem³. Jak totiž vyplývá ze samotného znění tohoto ustanovení, *vyšetřování má právě za cíl OOJ umožnit, aby zjistil, zda k porušení povinností stanovených úředníkům služebním řádem skutečně došlo*, což vylučuje, aby si administrativa již utvořila konečný názor. V tomto kontextu nelze zapomínat ani na to, že dotyčnému úředníkovi svědčí zásada presumpce neviny, která vyžaduje, aby administrativa zůstala po celou dobu disciplinárního řízení zdrženlivá ve svých vyjádřeních. V souladu s výše připomenutým cílem zakotvuje článek 3 přílohy IX služebního řádu takové vyšetřování jako krok, který musí povinně předcházet každému disciplinárnímu řízení⁴.

65. I když orgány disponují širokou posuzovací pravomocí ohledně zahájení správního vyšetřování, *musí nicméně existovat důvodné podezření, že bylo spácháno kárné provinění*⁵. Jinými slovy musí mít orgány proti dotčené osobě „důkaz *prima facie*“⁶. V zájmu ochrany práv úředníka je správa povinna se ujistit, že před zahájením vyšetřování disponuje indiciemi, na jejichž základě lze předjímat, že dotyčná osoba porušila služební povinnosti a před zahájením disciplinárního řízení má k dispozici dostatečně přesná a relevantní zjištění dokládající její podezření. Jeví se totiž nezbytné, aby zahájení vyšetřování podléhalo takovému požadavku, a to vzhledem k závažným a neodvolatelným následkům, které mohou z disciplinárního řízení vyplývat⁷.

66. Ve stanovisku, které jsem předložil ve věci DD v. FRA (C-587/21 P), jsem upozornil na nebezpečí ohrožení vážnosti a profesní pověsti dotyčného úředníka. V tomto kontextu jsem uvedl, že administrativa má povinnost ověřit věrohodnost a závažnost skutečností vytýkaných tomuto úředníkovi předtím, než rozhodne o zahájení disciplinárního řízení. Na podporu mé argumentace jsem citoval několik ustanovení přílohy IX, a sice čl. 22 odst. 2, článek 27

³ – Rozsudky ze dne 13. března 2003, Pessoa e Costa v. Komise (T-166/02, EU:T:2003:73, bod 59), a ze dne 8. července 2008, Franchet a Byk v. Komise (T-48/05, EU:T:2008:257, bod 367).

⁴ – Rozsudek ze dne 14. února 2017, Kerstens v. Komise (T-270/16 P, EU:T:2017:74, body 61 a 62).

⁵ – Rozsudek ze dne 13. ledna 2010, A a G v. Komise (F-124/05 a F-96/06, EU:F:2010:2, body 173 a 188).

⁶ – Rozsudek ze dne 19. června 2013, Goetz v. Výbor regionů (F-89/11, EU:F:2013:83, bod 185).

⁷ – Rozsudek ze dne 12. července 2012, Komise v. Nanopoulos (T-308/10 P, EU:T:2012:370, bod 150).

a článek 29, která jasně dokládají, že normotvůrce přijímající služební řád si byl plně vědom toho, jaký negativní dopad na pověst úředníka by mohlo mít neodůvodněné zahájení disciplinárního řízení⁸.

67. Na straně jedné je třeba stanovit striktní požadavky na úroveň důkazů, a to s ohledem na nezbytnost ochrany práv dotčeného úředníka. Na straně druhé je nutné poukázat na to, že ustanovení zmíněná v předchozích bodech se vztahují na situaci, ve které již bylo disciplinární řízení jako takové zahájeno, kdežto projednáváná věc se týká spíše otázky, jaká míra důkazu je nezbytná k tomu, aby bylo možné považovat za odůvodněné zahájení vyšetřování. Vzhledem k tomu, že cílem takového vyšetřování je právě umožnit administrativě ověřit, zda k porušení povinností stanovených úředníkovi skutečně došlo, domnívám se, že by nebylo rozumné klást takové požadavky na obě fáze řízení. Jako přiměřenější se jeví ponechat administrativě určitý prostor pro uvážení v počáteční fázi řízení. I tuto otázku podrobím v rámci tohoto stanoviska zevrubné analýze.

b) K povinností úředníka, jejichž porušení může být předmětem vnitřně-správního vyšetřování

68. První otázka, kterou je třeba posoudit, se týká povinností úředníka, jejichž porušení může být předmětem vnitřně-správního vyšetřování. Jak jsem již zmínil, čl. 86 odst. 1 služebního řádu odkazuje na „povinnosti stanovené [úředníkovi] [...] *služebním řádem*“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska). Formulace použité ve všech jazykových verzích podle mého názoru nepřipouští žádné pochybnosti o tom, že se jedná o *povinnosti vyplývající právě ze služebního řádu*. Takový závěr je logický, jelikož pravidla, kterými se řídí vztah mezi úředníkem a jeho orgánem, byla z převážné části kodifikována v uvedeném tomto služebním řádu.

69. Ačkoliv se právní normy upravující veřejnou službu vyskytují na všech stupních hierarchie norem právního řádu Unie, nic to nemění na tom, že *služební řád je hlavním právním předpisem režimu použitelného na úředníky* pracující v orgánech Unie, poněvadž upravuje podrobně mimo jiné jejich práva a povinnosti⁹. To platí i pro pracovní řád ve vztahu k ostatním zaměstnancům Unie, a to zejména když tento pracovní řád stanoví, že se ustanovení služebního řádu použijí obdobně na ostatní zaměstnance, což je případ článků 11 až 26a¹⁰.

70. Naproti tomu tvrzení, že by unijní administrativě měl příslušet i postih jiných porušení práva, včetně vnitrostátního práva v oblasti duševního vlastnictví, se mi nezdá být příliš přesvědčivé. To platí tím spíše, že v projednáváné věci není vůbec jisté, že z těchto porušení vnitrostátního práva vyplývají trestněprávní důsledky¹¹, což by případně nastolovalo otázku použitelnosti článku 23 služebního řádu, podle kterého jsou úředníci a zaměstnanci Unie povinováni k „dodržování platných právních a policejních předpisů“, což zahrnuje trestní právo¹². *Proti takovému tvrzení hovoří nejen znění čl. 86 odst. 2 služebního řádu, nýbrž i samotný předmět disciplinárního režimu, který míří výlučně na pracovní právní vztah mezi úředníkem a orgánem*. Je pravda, že tato okolnost nevylučuje, aby byl výkon činností úředníka podřízen dodržování některých pravidel, která služební řád výslovně nestanoví, a aby s jejich porušením byla spojena disciplinární opatření.

⁸ – Viz body 70 a násl. mého stanoviska ve věci DD v. FRA (C-587/21 P).

⁹ – V tomto ohledu viz mé stanovisko ve věci PV v. Komise (C-640/20 P, EU:C:2022:736, bod 69).

¹⁰ – Pilorge-Vrancken, J., *Le droit de la fonction publique de l'Union européenne*, Bruylant, Namur 2017, s. 248.

¹¹ – Ze spisu skutečně nevyplývá, zda za porušení autorského práva tak, jak je upraveno rakouskými právními předpisy, jsou stanoveny trestněprávní sankce či zda jsou tyto právní předpisy podřazeny pod veřejný pořádek.

¹² – V tomto ohledu viz mé stanovisko ve věci PV v. Komise (C-640/20 P, EU:C:2022:736, bod 77).

71. K tomu je *nicméně nezbytné, aby se tato pravidla stala nedílnou součástí právního nástroje, který zakládá pracovněprávní vztah*, jelikož jinak by nebylo zajištěno, aby byl úředník těmito pravidly vázán. Kromě toho se musí jednat o pravidla, která konkretizují povinnosti stanovené v článku 11 a násl. služebního řádu, a to dostatečně přesně tak, aby se s nimi úředník seznámil a zajistil jejich dodržování v plném rozsahu. Takový přístup považuji za nezbytný tím spíše, že článek 11 a násl. služebního řádu jsou *formulovány dosti abstraktně a obecně s častým využitím neurčitých právních pojmů*, jak správně podotýká navrhovatel. Právě z toho důvodu je obsah některých povinností úředníka dále rozveden a konkretizován v etických kodexech přijatých orgány¹³.

72. Článek 12 služebního řádu, který je v jádru přezkumu Tribunálu, byl vyložen unijními soudy v tom smyslu, že toto ustanovení si klade za cíl zajistit, aby úředníci svým chováním vytvářeli obraz důstojnosti, který je v souladu se zvláště korektním a uctivým jednáním, jež se právem očekává od členů mezinárodní veřejné služby, a že uvedené ustanovení představuje, stejně jako články 11 a 21 služebního řádu, jeden z konkrétních výrazů povinnosti loajality, kterou má každý úředník. Povinnost loajality totiž zavazuje úředníka nejen k tomu, aby se zdržel chování, které by mohlo nepříznivě ovlivnit vážnost postavení a respektování orgánu a jeho složek, avšak rovněž aby jeho chování, a to tím spíše, pokud náleží do vyšší platové třídy, bylo bez jakýchkoli pochyb takové, aby mezi ním a orgánem existoval vždy vztah důvěry¹⁴. Jakkoli je tato judikatura užitečná pro pochopení tohoto ustanovení, *nemůže nahradit pracovní povinnosti přesně definované orgánem v interních právních předpisech*.

73. Zvýšená míra konkrétnosti ve vymezení povinností úředníka je zásadní pro předcházení rizikům protiprávního jednání ze strany administrativy. Se zřetelem k pravomoci administrativy uložit mu disciplinární opatření, *musí mít úředník možnost domáhat se soudního přezkumu takových opatření*. V tomto ohledu je třeba poznamenat, že i když rozhodnutí o zahájení disciplinárního řízení není považováno za akt, který nepříznivě zasahuje do právního postavení ve smyslu článku 91 služebního řádu, může být napadeno incidenčně v rámci žaloby směřující proti konečnému disciplinárnímu rozhodnutí, které nepříznivě zasahuje do úředníkovy právního postavení¹⁵.

74. Kromě toho z judikatury vyplývá, že okolnost, že disciplinární řízení bylo ukončeno, aniž byla dotyčnému úředníkovi uložena disciplinární sankce, nemůže bránit unijnímu soudu ve výkonu přezkumu legality rozhodnutí o zahájení disciplinárního řízení proti dotyčnému¹⁶. Právo na účinnou soudní ochranu zakotvené v článku 47 Listiny by přitom bylo vážně ohroženo, pokud by unijní soud nemohl *sám ověřit, zda dotyčný úředník skutečně porušil své služební povinnosti, jak jsou případně konkretizovány interními právními předpisy*. Předchozí a dostatečně podrobná definice povinností úředníka tak přispívá k zajištění účinné soudní ochrany.

75. Co se týče projednávané věci, je třeba poznamenat, že Tribunál v bodě 16 napadeného rozsudku uvádí, že *cílem vyšetřování bylo zjistit, zda byl porušen služební řád nebo právo duševního vlastnictví*. V tomto ohledu konstatuji, že Tribunál se nevyjadřuje ani k působnosti čl. 86 odst. 2 služebního řádu, ani k možnosti, že by toto ustanovení mohlo vylučovat jakoukoli možnost postihu porušení práva duševního vlastnictví v rámci disciplinárního řízení, jak jsem

¹³ – Pilorge-Vrancken, J., *Le droit de la fonction publique de l'Union européenne*, Bruylant, Namur 2017, p. 169.

¹⁴ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 15. května 1997, N v. Komise (T-273/94, EU:T:1997:71, body 127 a 129), potvrzený v rámci kasačního opravného prostředku usnesením ze dne 16. července 1998, N v. Komise (C-252/97 P, EU:C:1998:385), a rozsudek ze dne 19. května 1999, Connolly v. Komise (T-34/96 a T-163/96, EU:T:1999:102, body 124, 127 a 128).

¹⁵ – Rozsudky ze 13. března 2003, Pessoa e Costa v. Komise (T-166/02, EU:T:2003:73, bod 37) a ze dne 8. července 2008, Franchet a Byk v. Komise (T-48/05, EU:T:2008:257, bod 340).

¹⁶ – Rozsudek ze dne 13. ledna 2010, A a G v. Komise (F-124/05 a F-96/06, EU:F:2010:2, bod 352).

předestřel v předchozích bodech. Tribunál sice zmiňuje články 11, 12 a 21 služebního řádu, přitom však sám v bodě 65 napadeného rozsudku konstatuje, že „plagiátorství“ není v těchto ustanoveních uvedeno jako nedovolené jednání. Z úvah Tribunálu *tedy nelze jasně seznat, zda je navrhovatel vytykáno porušení autorského práva, jak je upraveno rakouským právem, nebo porušení povinností stanovených služebním řádem.*

76. Mimoto je třeba poukázat na to, že Tribunál v bodě 66 a násl. napadeného rozsudku podrobuje přezkumu, zda jednání navrhovatele mohlo nepříznivě ovlivnit jeho postavení ve smyslu článku 12 služebního řádu. Z úvah vyplývajících z bodu 68 napadeného rozsudku nicméně nelze dovodit, o jaký právní předpis Tribunál tento závěr opírá. Naopak Tribunál předkládá obecné úvahy stran pojmu „plagiátorství“ v oblasti umění a literatury, aby následně vytknul navrhovatelovi nedostatečnou profesionalitu. Vzhledem k tomu, že není konkrétně identifikována povinnost, kterou měl navrhovatel porušit, lze mít za to, že je ve skutečnosti sankcionováno porušení autorského práva.

77. V bodě 70 napadeného rozsudku vychází Tribunál z platové třídy úředníka, jakož i ze skutečnosti, že zastával odpovědnou funkci a FRA ho pověřila úkolem provést právní rešerše a analýzy a poskytnout poradenství v oblasti tvorby politik. Nic to však nemění na tom, že Tribunál neuvádí konkrétní ustanovení ve služebním řádu nebo v interních právních předpisech FRA, jen konstatuje, že neuvedení zdrojů dokumentu lze považovat za porušení požadavků stanovených článkem 12 služebního řádu. Takové opomenutí Tribunálu je o to závažnější, že profesní dopady na navrhovatele byly tíživé. Nutno připomenout, že výsledkem disciplinárního řízení byla sankce zbavení funkce, která je ukládána jen v nejzávažnějších případech¹⁷.

78. V bodě 72 napadeného rozsudku Tribunál odkazuje na „vnitřní pravidla týkající se přípravy a předkládání výsledků“, neuvádí však, jakou právní sílu má tento dokument ve vnitřním právním řádu FRA. Tribunál konstatuje, že význam citace zdrojů z těchto pravidel zřetelně vyplývá. Nicméně *Tribunál neuvádí konkrétní znění dotčeného pravidla a nevysvětluje, zda každé porušení těchto pravidel má mít automaticky za následek disciplinární sankci.* Na základě striktního výkladu podpořeného Tribunálem se to tak jeví. Aby však takový dokument mohl představovat právní základ pro uložení takových opatření vůči úředníkovi, je třeba právní sílu tohoto dokumentu konkrétním způsobem vyjasnit, což Tribunál zjevně neučinil.

79. Tribunál se naproti tomu podle všeho opírá o argument vycházející z povahy pracovního místa navrhovatele, která podle Tribunálu předpokládá, že navrhovatel si musí být nutně vědom údajného porušení povinností stanovených mu služebním řádem. Vzhledem k tomu, že *účelem tohoto argumentu je podle všeho zprostit Tribunál povinnosti uvést konkrétním způsobem právní základ této povinnosti,* mám za to, že úvahy uvedené v bodech 53 až 76 napadeného rozsudku nejsou soudržné. Kritika navrhovatele zpochybňující přístup zvolený Tribunálem se mi tudíž jeví být oprávněná.

80. S ohledem na výše uvedené skutečnosti je v této fázi analýzy třeba konstatovat, že *Tribunál neuvedl, že předmětem vnitřně-správního vyšetřování mohou být toliko porušení služebních povinností úředníka.* Tribunál měl vysvětlit, že to nevylučuje, aby takové vyšetřování bylo vztaženo

¹⁷ – Pilorge-Vrancken, J., *Le droit de la fonction publique de l'Union européenne*, Bruylant, Namur 2017, p. 225.

i na porušení práva duševního vlastnictví, to však za předpokladu, že dodržování těchto právních norem je součástí povinností úředníka, což musí být nicméně výslovně zakotveno v právních předpisech upravujících pracovněprávní vztah mezi úředníkem a jeho orgánem¹⁸.

81. Tribunál se přitom k právní povaze výše uvedených „vnitřních pravidel týkajících se přípravy a předkládání výsledků“, která mají stanovit povinnost uvést zdroje dokumentu, nevyslovil. Vzhledem k tomu, že Tribunál nezohledňuje požadavky práva veřejné služby, zejména to, že je nezbytné, aby si byl úředník vědom obsahu svých povinností předtím, než je proti němu zahájeno disciplinární řízení, jsou úvahy Tribunálu podle mého názoru stíženy vadou spočívající v nesprávném právním posouzení.

c) K požadavku „důkazu prima facie před zahájením vnitřně-správního vyšetřování

82. Další právní otázka, kterou je třeba posoudit, se týká požadavku „důkazu *prima facie*“ umožňujícího zahájení takového vyšetřování. Jak jsem již uvedl při objasnění právního rámce vnitřně-správního vyšetřování, je nezbytné, aby existovalo *důvodné podezření, že bylo spácháno kárné provinění*. Administrativa je povinna se ujistit, že před zahájením vyšetřování disponuje *indiciemi, na jejichž základě lze předjímat, že dotyčná osoba porušila služební povinnosti*. Z důvodů, které jsem již zmínil, musí být ponechán administrativě určitý prostor pro uvážení v počáteční fázi řízení¹⁹. Konečně je samozřejmě nutné v každém jednotlivém případě posoudit, zda jsou podmínky pro zahájení takového vyšetřování splněny.

83. V projednávané věci se navrhovatel dovolává toho, že neexistoval důkaz *prima facie* odůvodňující zahájení vyšetřování vůči jeho osobě. K tomu je třeba zaprvé uvést, že Tribunál se skutečně nevyslovil k působnosti čl. 86 odst. 2 služebního řádu, ani k tomu, že by toto ustanovení mohlo vylučovat jakoukoli možnost postihu porušení práva duševního vlastnictví v rámci disciplinárního řízení. Pokud by přitom Tribunál k této otázce zaujal stanovisko, bylo by bývalo možné vyloučit důkaz *prima facie* odůvodňující zahájení vyšetřování, a to přinejmenším co se týče porušení rakouského práva v oblasti autorského práva.

84. Jak totiž správně podotýká navrhovatel, *pojem „důkaz prima facie“ vyžaduje logicky právní kvalifikaci*. Z toho důvodu měl Tribunál konstatovat, že FRA porušila pravidla disciplinárního režimu, a to vzhledem k tomu, že čl. 86 odst. 2 služebního řádu v zásadě neumožňuje postihovat porušení autorského práva. To, že tak Tribunál neučinil, svědčí o tom, že řádně nepřezkoumal legalitu zahájení vyšetřovacího řízení vedeného proti navrhovateli, což představuje nesprávné posouzení.

85. Zadruhé je nutno konstatovat, že Tribunál zaměřil svůj přezkum na porušení služebních povinností, tvrzené FRA. Tribunál konkrétně zmínil články 11, 12 a 21 služebního řádu, a soustředil se zejména na článek 12 služebního řádu za účelem ověření, zda existovaly dostatečné indicie pro závěr, že jednání navrhovatele mohlo nepříznivě ovlivnit jeho postavení. Nicméně jak jsem již uvedl v předchozích bodech, Tribunál neposoudil právní sílu „vnitřních pravidel týkajících se přípravy a předkládání výsledků“ a to, zda porušení těchto pravidel bylo

¹⁸ – Nevylučuji možnost, že by ochrana autorského práva mohla být přiřazena k „služebním povinnostem“ úředníka, a to za podmínky, že se tak stane právně korektním způsobem, například vnitřními předpisy agentury, které jsou způsobilé vyvolat nezbytné závazné účinky. V projednávané věci poukazují zaprvé na to, že právní síla „vnitřních pravidel týkajících se přípravy a předkládání výsledků“ použitých FRA nebyla Tribunálem stanovena, a zadruhé na to, že se tato vnitřní pravidla úředníkovi pouze připomínají, že je při sepisování textu potřeba mít na zřeteli některé požadavky, a to převážně stylistického rázu (včetně požadavku „ověřit a uvést odkaz na předchozí relevantní práce“), nepovyšují však tyto požadavky jako celek na úroveň „služebních povinností“, jejíž porušení by bez jakýchkoliv pochyb vedlo k disciplinárnímu řízení. Zatřetí je nutno uvést, že se nijak výslovně neodkazuje na autorské právo.

¹⁹ – Viz bod 67 tohoto stanoviska.

dostačující k odůvodnění zahájení vyšetřování vedeného proti navrhovateli. Takový přístup byl přitom nezbytný tím spíše, že článek 12 služebního řádu je sepsán poměrně obecně a používá neurčité právní pojmy. Skutečnost, že služební povinnost, kterou měl navrhovatel porušit, nebyla přesně identifikována, podle mého názoru svědčí o tom, že Tribunál pečlivě nepřezkoumal, zda podmínky pro to, aby FRA takové vyšetřování zahájila, byly splněny.

86. Podle mého názoru ani uznání určité posuzovací pravomoci nezprošťuje administrativu *povinnosti prokázat, že existují dostatečné důkazy o porušení*. Čím je totiž obvinění vznesené proti úředníkovi vážnější, o to důležitější je dostat této povinnosti. To platí samozřejmě tím spíše pro *základní povinnost vymezit co nejkonkrétnějším způsobem předmět vyšetřování*, a to s ohledem na nebezpečí ohrožení vážnosti a profesní pověsti dotyčného úředníka. Dodržování práva na obhajobu jakož i právní jistoty vyžaduje, aby úředník mohl porozumět obvinění, které je proti němu vzneseno, a předložit důkazy ve svůj prospěch²⁰.

87. Tyto úvahy se nicméně jeví být v rozsudku Tribunálu opomenuty. Tribunál se podle všeho spíše ztotožnil se stanoviskem FRA, aniž posoudil skutkové okolnosti ve světle pravidel disciplinárního režimu. Z toho důvodu, vzhledem k tomu, že Tribunál nedodržel požadavky týkající se úrovně důkazů, kterou vyžaduje čl. 86 odst. 2 služebního řádu k tomu, aby odůvodňovala zahájení vnitřně- vyšetřování, je třeba mít za to, že úvahy Tribunálu jsou stíženy vadou nesprávného právního posouzení.

d) K povinnosti uvést ustanovení, jejichž porušení je úředníkovi vytýkáno

88. Dále je třeba posoudit, zda je administrativa povinna při zahájení vnitřně-správního vyšetřování uvést, jaká konkrétní ustanovení služebního řádu byla porušena. Tato otázka souvisí se závěrem Tribunálu v bodě 106 napadeného rozsudku, podle kterého má Tribunál za to, že články 1 a 2 přílohy IX služebního řádu takovou povinnost neukládají.

89. Domnívám se ovšem, že tento argument sám o sobě nepostačuje k tomu, aby administrativu zprostil povinnosti informovat dotyčného úředníka co nejkonkrétnějším možným způsobem o předmětu vyšetřování a zejména o obviněních proti němu vznesených. Odpověď na tuto otázku spíše vyžaduje, aby ustanovení disciplinárního režimu byla zohledněna jako celek. Z rozboru těchto ustanovení vyplývá, že administrativa musí před zahájením vyšetřování disponovat dostatečnými indiciemi, na jejichž základě lze předjímat, že dotyčná osoba porušila služební povinnosti. Vzhledem k tomu, že pojem „důkaz *prima facie*“ vyžaduje právní kvalifikaci, je logické předpokládat, že *administrativa musí rovněž dosáhnout jisté míry přesvědčení, co se týče ustanovení, která podle ní byla porušena*. Jinými slovy se jeví nepředstavitelné, že by administrativa mohla zahájit vyšetřování, aniž by měla alespoň nějakou představu o ustanoveních použitelných na daný případ. To zajisté nevylučuje, že administrativa bude nucena později, na základě poznatků získaných během vyšetřování, změnit svůj právní názor, nic ale nenasvědčuje tomu, že by tomu tak bylo v projednávané věci.

90. Tribunál dále v bodě 106 napadeného rozsudku připomněl, že podle jeho judikatury platí, že skutečnost, že při zahájení disciplinárního řízení nebyla výslovně uvedena ustanovení služebního řádu, jejichž porušení je nakonec konstatováno, nezasahuje do obhajoby dotyčného úředníka nebo zaměstnance, pokud mu vytýkané skutečnosti, které byly formulovány při tomto zahájení,

²⁰ – Tomac, J., „Régime disciplinaire“ v Giacobbo, V. Perillo, E., a Picod, F., *Statut de la Fonction Publique de l'Union Européenne: Commentaire article par article*, Bruylant, Namur 2017, s. 331, který připomíná nutnost dodržování procesních záruk v rámci disciplinárního řízení.

umožnily získat přesnou informaci o ustanoveních, jejichž porušení je mu vytýkáno. Tribunál měl za to, že takové řešení platí tím spíše v případě rozhodnutí o zahájení vyšetřování. Nicméně *podle mého názoru tato judikatura neodporuje výše uvedeným závěrům týkajícím se práva úředníka na obhajobu*, jelikož se vztahuje ke konkrétní situaci, a sice takové, kdy dotyčný úředník sice nebyl výslovně informován o porušeních, která mu byla vytýkána, je však alespoň s to porozumět tomu, o jaká ustanovení se jedná.

91. Na rozdíl od věci Rasmussen v. Komise, která se týkala lživých prohlášení úředníka, která byla správně pokládána za jednání, které by mohlo nepříznivě ovlivnit jeho postavení ve smyslu článku 12 služebního řádu, se projednávaná věc týká situace, kdy zaměstnanec necitoval zdroje dokumentu. V tomto ohledu je třeba konstatovat, že názory účastníků řízení na to, zda existuje závazná povinnost v tomto smyslu, se radikálně liší. S ohledem na tuto skutečnost se mi použitelnost některých z dotčených ustanovení služebního řádu nejeví tak zřejmá, jak to podává Tribunál.

92. Zejména skutečnost, že FRA založila vyšetřování zahájené proti navrhovateli na porušení rakouských ustanovení v oblasti autorského práva a současně na porušení ustanovení služebního řádu, dokládá, že si FRA nebyla jista právní kvalifikací tvrzených porušení. Vyjdeme-li z toho, že je tento předpoklad správný, *jeví se nepřiměřeným požadovat na dotyčném úředníkovi, aby nezbytnou právní kvalifikaci provedl on sám, když přitom je tento úkol výhradní odpovědností daného orgánu*. Z těchto důvodů mám za to, že judikatura, na kterou Tribunál odkazuje, není na projednávanou věc použitelná.

93. Z výše uvedeného vyplývá, že je třeba odmítnout argumenty Tribunálu na podporu tvrzení, že administrativa by při zahájení vnitřně-správního vyšetřování nebyla povinna uvést konkrétní ustanovení služebního řádu, jež byla podle administrativy porušena. Jak jsem uvedl ve své analýze, *jeví se uložení takové povinnosti nezbytným pro zajištění ochrany práva dotyčného úředníka na obhajobu v rámci disciplinárního řízení, jakož i účinného soudního přezkumu* unijním soudem.

94. I když je nezbytné přiznat administrativě určitou diskreční pravomoc, a to zejména v počáteční fázi řízení, a s přihlédnutím k možné nejistotě ohledně skutkového stavu, neznamená to, že by se administrativa mohla zprostit *povinnosti vést v patrnosti zájem úředníka na tom, aby nebyl předmětem neoprávněných šetření, což by mohlo ohrozit jeho profesní pověst*. Naopak, na administrativě leží velká odpovědnost, když se rozhoduje zahájit, či nezahájit vyšetřování. Umožnit administrativě vést takové vyšetřování proti úředníkovi, a to případně po neomezenou dobu, aniž by přesně věděl, co je mu vytýkáno, by bylo podle mého názoru cestou ke svévoli. Znamenalo by to, že úředník by čelil obecnému podezření bez možnosti jakýkoliv náznak podezření zcela vyvrátit. Domnívám se, že takový přístup by byl neslučitelný s procesními zárukami stanovenými unijním právem.

95. Zajisté článek 3 přílohy IX služebního řádu stanoví právo úředníka být vyslechnut v závěru vyšetřování, což v zásadě znamená možnost seznámit se se všemi skutečnostmi, které mu jsou vytýkány, a uplatnit argumenty na svou obhajobu. Mám nicméně za to, že s ohledem na výše zmíněná rizika by bylo nepřijatelné po úředníkovi požadovat, aby vyčkal ukončení vyšetřování, než bude s jistotou vědět, jaká porušení jsou mu vytýkána. Právní jistota je naopak lépe zajištěna v případě, že je o nich dotyčný úředník informován, jak nejdříve je to možné a co možná nejkonkrétněji. *To logicky předpokládá, že mu použitelná ustanovení služebního řádu budou sdělena v počáteční fázi řízení*. O to nezbytnější je to za relativně prostých okolností, jako je tomu v projednávané věci, které nevyžadují, aby byl skutkový stav nějak zvlášť objasňován.

96. Jakkoli se sice zdá, že Tribunál se s těmito úvahami v bodě 104 napadeného rozsudku ztotožňuje, nic to nemění na tom, že nakonec vyšel z argumentů, na jejichž základě se nelze právoplatně vyhnout posouzení toho, zda bylo vyšetřování zahájeno v souladu s právními předpisy. Konkrétně *Tribunál neověřil, zda FRA správně identifikovala ustanovení služebního řádu použitelná v projednávané věci*. Aby odůvodnil skutečnost, že FRA neuvedla v rozhodnutí o zahájení vnitřně-správního vyšetřování týkajícího se chování navrhovatele článek 21 služebního řádu, Tribunál toliko odkázal na výše uvedenou judikaturu, ačkoliv se nejednalo o relevantní judikaturu. Pro účely posouzení čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku je tudíž třeba mít za to, že úvahy Tribunálu jsou stíženy vadou nesprávného právního posouzení.

3. Prozatímní závěr

97. Nesprávná právní posouzení, kterých se Tribunál dopustil a která byla konstatována v rámci analýzy provedené v tomto stanovisku lze shrnout následovně. Zaprvé Tribunál přehlédl skutečnost, že předmětem vnitřně-správního vyšetřování mohou v zásadě být pouze porušení služebních povinností. Zadruhé Tribunál nezohlednil požadavky týkající se úrovně důkazů stanovené čl. 86 odst. 2 služebního řádu za účelem odůvodnění zahájení vnitřně- vyšetřování. Zatřetí Tribunál pominul skutečnost, že administrativa je povinna v této fázi řízení uvést, jaká konkrétní ustanovení služebního řádu byla podle ní dotčným úředníkem porušena.

VI. Závěry

98. Ve světle výše uvedených úvah navrhuji Soudnímu dvoru, aby prohlásil čtvrtý důvod kasačního opravného prostředku za opodstatněný.